

調 查 報 告

壹、案由：近年來，選舉訴訟中，檢察官之偵查作為是否常逾越刑事訴訟法等法律規定，致造成濫訴情事？又檢察系統內部監督機制為何？應瞭解並予釐清乙案。

貳、調查意見：

本案為調查近年來檢察官偵辦公職人員選舉罷免法（以下簡稱選罷法）事件有無濫權濫訴情事，以及檢察機關內部監督機制是否妥適，經彙整研析國內查察賄選之相關文獻、賄選案件司法判決；調閱本院先前調查檢察機關偵辦賄選案件之違失態樣；另為瞭解檢察機關查察賄選實務工作經驗，於民國（下同）一百零三年五月二十一日約詢福建高等法院金門分院檢察署檢察長邢泰釗；並函請法務部查復檢察機關查察賄選案件之相關統計資料並說明相關檢討策進作為，經該部以一百零三年六月十七日法檢字第 10300091320 號函復到院。茲就相關調查實情及調查意見分述如下：

一、選舉前黑函攻擊競選對手情事普遍，行政簽結及不起訴處分率高，檢察機關應嚴格遵守偵查不公開之規範，並加強情資審核過濾，慎酌發動監聽、傳喚、搜索、拘提等偵查作為，避免徒耗偵查能量，涉入政治爭議影響選舉結果。

（一）按選罷法第九十九條明定：「對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰金。預備犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑。」目前賄選型態，隨著檢察機關加強選舉查賄，及都會區選民知識提高，傳統單純以交付現金買票

之方式，風險高，易被查獲，遂有愈來愈多候選人，以禮品、旅遊或餐會方式取代現金，讓選民享有一定程度之不法利益，引誘選民投票支持，在被查獲時，也以種種理由卸責，此種案例是否構成賄選之界限，實務上常生困擾¹。以臺灣高雄地方法院檢察署辦理「99年三合一選舉」查察賄選工作經驗為例，行政首長或候選人常於競選期間利用行政資源或機會，結合民俗、節慶等活動，對特定團體或個人致贈金錢、禮品或招待飲宴等行為，檢察機關於選前亦接獲大量餐會、旅遊賄選之情資，法院對於此類案件之實務見解認為，賄選罪之構成要件須判斷：（1）行為人主觀上是否具行賄之故意；（2）饋贈原因是否符合社交相當性；（3）致贈之金錢、餐飲是否逾越一般社會價值觀念及人民之法律感情；（4）候選人先前有無贊助之慣常性。餐會、旅遊是否即構成賄選之判斷不易，各地方檢察署倘一遇檢舉，立即採取偵查作為，恐生爭議²。

（二）另據偵查實務指出，候選人大多知道電話會被監聽，不會在電話中談論買票之事，監聽對於候選人行蹤、動態之掌握雖有一定功效，惟選舉案件之監聽，因涉及地方人士之特性，須熟悉地方生態之警察執行監聽工作，否則講到某些人名時，因不瞭解該人在地方上之角色，無法理解對話內容，監聽難以奏效³。

（三）經查最高法院檢察署截至一百零三年四月三十日為止之統計資料，以一百零一年第八屆立法委員選舉

¹ 臺灣高雄地方法院檢察署檢察官王柏敦，偵辦旅遊及餐會賄選案件之要領，收錄於福建高等法院金門分院檢察署編輯，公職人員選舉罷免法偵查要領彙編，頁235，103年3月25日。

² 高雄地檢署主任檢察官莊榮松，「99年三合一選舉」之策略及具體措施概述；同註3，頁23。

³ 顏郁山，查察賄選之困境與突破；同註3，頁73。

為例，計受理情資 2,291 件，分案偵查 1,045 件、涉案人員 2,736 人，分案（件）率約 46%；已偵結案件，行政簽結 839 件，行政簽結率約 37%；不起訴處分 87 件、531 人，不起訴處分（人）率約 19%。由分案率觀之，過半情資不具偵查價值；又行政簽結者，主要係認尚無特定人涉有犯罪嫌疑，則近四成之行政簽結率，代表值得發動偵查之情資亦屬有限。相關賄選案之統計數據，實反應目前選舉文化賄聲賄影中，黑函攻擊競選對手，製造假情資利用檢察機關偵查作為打擊競選對手，或藉詞遭受政治迫害，企圖升溫選情者，為數不少。檢察機關允宜在大量情資中，比對建置資料庫，篩選正確有用情資，精確判斷有中、高度賄選可能性之區域、候選人及其樁腳脈絡，將資源投置於重點區域及對象上，方能上對線、搜對點與跟對人，積極達成查緝目標與效果。

（四）綜上，選舉前黑函攻擊競選對手情事普遍，行政簽結及不起訴處分率高，檢察機關應嚴格遵守偵查不公開之規範，並加強情資審核過濾，慎酌發動監聽、傳喚、搜索、拘提等偵查作為，避免徒耗偵查能量，涉入政治爭議影響選舉結果。

二、賄選案之定罪率仍有待提升，法務部允應督促檢察機關持續彙整研析無罪判決確定案件，精進偵辦技巧，加強蒐證，落實檢察官實質舉證責任，採證切合社會通念，審慎起訴，以保障人權。

（一）刑事訴訟法於九十一年二月八日修正公布改採改良式當事人進行主義，第一百六十一條第一項規定：「檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。」其立法理由指出：「為確實促使檢察官負舉證責任及防止其濫行起訴…」。最高法

院九十二年度台上字第一二八號判例進一步闡釋：「…檢察官對於起訴之犯罪事實，應負提出證據及說服之實質舉證責任。倘其所提出之證據，不足為被告有罪之積極證明，或其提出之證明方法，無從說服法官以形成被告有罪之心證，基於無罪推定之原則，自應為被告無罪判決之諭知。」另法務部訂定之「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第六點亦規定：「檢察官應加強蒐集犯罪事證，並審慎綜合研判偵查所得之全般證據，確信具有可使法院為有罪判決之高度可能性者，始予提起公訴。」

- (二)按檢察官起訴案件經法院判決無罪，部分原因或為自由心證主義下，法官對於法律之解釋適用及所採經驗法則與論理法則不同所致，尚不宜逕將無罪判決結果，全然歸咎於檢察官濫權起訴。惟查察賄選一經起訴，攸關選舉結果及政黨席次分配，牽動政治神經，具高度敏感性，偵查作為及起訴裁量，務應審慎，提高定罪率。
- (三)惟據法務部轉請最高法院檢察署彙整提供近年來檢察機關查察賄選案件之相關統計資料，截至一百零三年四月三十日止，一百零一年第八屆立法委員選舉，涉及賄選而遭起訴者，總計 105 件、301 人，其中業已終審判決部分，獲判有罪 86 人，43 人無罪，定罪率僅為 66.67%（以終審判決人數統計）。三成多獲判無罪之立法委員參選人或其他被告，歷經多年官司纏身之苦，不免質疑檢察官濫權起訴，甚將客觀中立之查察賄選工作，渲染政治色彩。
- (四)綜上，賄選案之定罪率仍有待提升，法務部允應督促檢察機關持續彙整研析無罪判決確定案件，精進偵辦技巧，加強蒐證，落實檢察官實質舉證責任，採證切合社會通念，審慎起訴，以保障人權。

三、近年來偵查實務發生檢察官偵辦違反選罷法案件，以證人身分傳訊樁腳或選民，未依法告知拒絕證言權，訊問態度疾言厲色、威嚇怒罵，以壓迫言語或其他不正訊問，甚有追求查賄績效，誣指買票，濫權追訴之違法情事，法務部應賡續督促所屬嚴守程序正義，避免少數不當偵訊案件，影響多數努力查賄檢察官之公正執法形象。

(一) 刑事訴訟雖在發現真實，然亦有保護人民尊嚴，貫徹憲法平等原則之重要目的。在刑事訴訟程序中，被告倘因經濟、知識上之弱勢而受到差別待遇，即非正義。防止被告因為經濟、知識上之弱勢而在刑事訴訟程序居於較不利益之地位，為國家無可卸責之義務⁴。刑事訴訟法第二十七條規定被告得隨時選任辯護人；被告具原住民身分，經依通常程序起訴或審判者、或因智能障礙無法為完全之陳述、或為低收入戶或中低收入戶而聲請指定者，審判中審判長應指定公設辯護人或律師為其辯護；被告或犯罪嫌疑人因智能障礙無法為完全之陳述或具原住民身分者，於偵查中未經選任辯護人，檢察官、司法警察官或司法警察應通知依法設立之及檢察官應指定公設辯護人或律師為其辯護，刑事訴訟法第三十一條第一項第三至五款、同條第五項定有明文。另同法第九十五條規定訊問被告應告知選任辯護權；第九十八條明定訊問被告應出以懇切之態度，不得以不正方法訊問；第一百八十六條第二項本於不自證己罪原則，明定訊問證人時應告以拒絕證言權，避免其陷入偽證罪處罰或恐因陳述而遭受刑事追訴（今日證人，明日被告）之兩難困境。凡此規定，

⁴ 王兆鵬，刑事訴訟講義，作者出版，97年9月三版，頁431。

係為貫徹憲法平等保護原則，衡平或縮小檢察官與被告、智者與愚者、富人與窮人之間的差距，實踐法律之前人人平等之理念。

(二)次按公民與政治權利國際公約第十四條第二項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」聯合國人權事務委員會第九十屆會議（西元二〇〇七年）第三十二號一般性意見第九段對於該公約第十四條進一步闡釋，必須確實保證所有個人在程式方面不被剝奪要求伸張正義的權利。我國於九十八年十二月十日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（簡稱兩公約）施行法第二條、第三條及第八條明文揭示：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」、「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」、「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」刑事訴訟法第一百五十四條第一項亦明定無罪推定原則。法務部當善盡主管機關職責，督促檢察機關恪遵公民與政治權利國際公約及刑事訴訟法相關規定意旨，確保疑涉犯罪之人，不被不當剝奪、限制或妨礙其訴訟防禦權之行使。

(三)經查，法務部曾檢討歷來查獲賄選案件，發現受賄者以低學歷、藍領階級居多，揭示「澈查樁腳脈絡，循線向上溯源」之查賄工作綱領，期能突破賄選犯罪行為極具隱密性、蒐證不易之盲點，期全力追查幕後指使者或資金提供者，策反樁腳供出賄選網絡並往上追查至候選人，增強查賄成果。惟近年實務上，仍發生少數檢察官偵訊過程未能嚴守正當法

律程序，涉有違反人權保障之違失案例如下：

- 1、臺灣臺東地方法院檢察署檢察官偵辦前臺東縣議會副議長林惠就涉嫌遷徙幽靈人口妨害投票案件（該署九十四年度選偵字第五十三、六十及七十五號），偵訊多位涉案選民時，大聲怒罵、拍桌、摔卷宗、以聲押威嚇逼供等不當訊問情事。
- 2、臺灣桃園地方法院檢察署檢察官偵辦第七屆立法委員廖正井涉嫌賄選案（該署九十六年度選偵字第二十四號、九十七年度選偵字第十、十一號、九十七年度選偵字第十四、十七號），臺灣高等法院審酌證據能力時，認定檢察官訊問某名樁腳時（九十六年十二月二十五日上午十一五十五分至下午二時五十六分之偵訊筆錄），雖諭知以證人身分就訊，卻未踐行刑事訴訟法第一百八十六條第二項：「證人有第一百八十一條之情形者，應告以得拒絕證言。」；此外，法院勘驗偵訊筆錄亦發現，檢察官訊問態度疾言厲色，並曾中斷錄影，以壓迫言語使受訊人精神上受到恐懼，爰認本案偵訊程序違失（臺灣高等法院一百零二年度重選上更二字第二十八號判決參照）。
- 3、前臺灣雲林地方法院檢察署檢察官徐維嶽在偵辦第六屆立法委員選舉時，為求績效，證據不足下，竟脅迫供罪認述，誣指里長為候選人買票，嗣遭法院以濫權追訴罪判決確定（臺灣高等法院臺南分院一百零一年度重上更三字第一〇四號判決參照）。

（四）前揭檢察官訊問態度不佳之違失案例，除有不正訊問、違反拒絕證言權告知義務等正當法律程序問題外，允宜引為殷鑑者，乃應思考檢察官面對權貴與藍領階級時，偵訊態度是否存在差別待遇，違反法

律之前人人平等原則。

(五)綜上，近年來偵查實務發生檢察官偵辦違反選罷法案件，以證人身分傳訊樁腳或選民，未依法告知拒絕證言權，訊問態度疾言厲色、威嚇怒罵，以壓迫言語或其他不正訊問，甚有追求查賄績效，誣指買票，濫權追訴之違法情事，法務部應賡續督促所屬嚴守程序正義，避免少數不當偵訊案件，影響多數努力查賄檢察官之公正執法形象。廖正井案及檢察官徐維嶽濫權追訴案，偵辦檢察官涉有違法失職之處，宜請檢察行政主管善加檢討。

四、法務部及各檢察機關為守護民主基石，積極查賄，應予肯定，然為保障人權，落實程序正義，允應持續研議並落實檢察機關內控機制，精緻賄選案之偵查品質，不容偵查程序瑕疵抹滅查賄成果，更無懼政治反撲。

(一)民主政治之基石建立在公平、公正之選舉制度，使選民得以在候選人公平競選之程序中，挑選適當優秀人才擔任國家重要公職。以賄選方式當選者，為回收其付出之賄賂，勢必利用職務之機會，圖謀不法利益，導致賄選與貪瀆形成惡性循環，同時腐蝕民主政治之根基。

(二)經查，法務部為阻絕賄選，嚴懲金錢、暴力介入選舉，以期斷黑拔金，於歷來重要選舉前，皆訂頒「選舉查賄工作綱領」，要求檢察機關依綱領揭示之目標、原則及策略公正執法，最高法院檢察署及各地方法院檢察署除於選前成立「查察賄選及暴力督導小組」，並適時召開「轄區選舉查察賄選期前策略會議」，積極檢討、研究查賄方法，全面展開查察工作。檢察總長並於選前召開「檢警調政風高層首長選舉查察座談會」，選後邀集一、二審檢察署

、內政部警政署及刑事警察局、法務部調查局及廉政署首長召開檢討會議，以健全查賄工作。

(三)次查，法務部為督促檢察官審慎起訴，已訂定下列規範：

1、「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第一百零二點前段規定：「檢察官依偵查所得之證據，是否足認被告有犯罪嫌疑，及有無本法第二百五十二條至第二百五十四條所列之情形，均為起訴前應注意之事項」。

2、「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第六點規定：「檢察官應加強蒐集犯罪事證，並審慎綜合研判偵查所得之全般證據，確信具有可使法院為有罪判決之高度可能性者，始予提起公訴」。

(四)另查，法務部為督促檢察官審慎起訴，前依立法院司法及法制委員會決議事項，於一百零二年十一月六日以法檢字第10204557860號函報有關檢察官濫行起訴之檢討作為，說明業已採取：「強化檢察官辦案知能」、「深化檢察官倫理與人權教育」、「加強偵查與公訴檢察官之聯繫」、「持續督導所屬檢察機關貫徹檢察一體，加強協同辦案機能，嚴守程序正義，減少法律爭議」、「落實檢察官職務評定與全面評核對於檢察官辦案品質之考評機制」、「通函各檢察機關注意審慎起訴、上訴」等多項具體措施在案。

(五)觀諸法務部前揭相關作為，核該部及檢察機關積極執行反賄、查賄工作，並已研議督促檢察官精緻偵查品質、審慎起訴之相關內控措施。惟檢察官偵辦賄選案件時，不免面臨各方壓力及政治勢力反撲，仍須持續要求所屬，深化內部控管機制，務使檢察官秉持客觀、中立原則，嚴守正當法律程序，妥適

運用刑事訴訟法等法律賦予檢察官之職權，依據證據認定事實，方能無懼政治紛擾。

(六)綜上，法務部及各檢察機關為守護民主基石，積極查賄，應予肯定，然為保障人權，落實程序正義，允應持續研議並落實檢察機關內控機制，精緻賄選案之偵查品質，不容偵查程序瑕疵抹滅查賄成果，更無懼政治反撲。

五、檢察機關查察刑事賄選案件之際，得向管轄法院提起當選無效之訴，對於抑制賄選風氣，確保查賄成果，有其實益，惟實務上當選無效之訴與刑事訴訟判決結果歧異，嚴重影響被告之名譽及財產等權益及民眾對於司法之信賴，偵查及公訴檢察官於民、刑審理過程之溝通聯繫是否充足，又民、刑判決結果落差之癥結原因分析，均殊值檢察機關深入研議。

(一)選罷法除於第九十九條定有投票行賄罪，另於同法第一百二十條明定，有九十九條之行為者，檢察官得以「當選人」為被告，自公告當選人名單之日起三十日內，向管轄法院提起當選無效之訴，並明定當選無效之訴經判決確定者，不因同一事由經刑事判決無罪而受影響。同法第一百二十七條明定，選舉訴訟以二審終結，各審受理法院並應於六個月內審結，上開規定對於抑制賄選風氣，確保查賄成果，有其實益。

(二)惟查，依選罷法第一百二十八條規定：「選舉、罷免訴訟程序，除本法規定者外，準用民事訴訟法之規定。但關於捨棄、認諾、訴訟上自認或不爭執事實效力之規定，不在準用之列。」是當選無效之訴與刑事賄選案件兩者在法院舉證責任分配法則以及心證程度並不相同。又實務上，檢察官提起當選無效訴訟時，往往案件尚在偵查、蒐證中，受理選

舉訴訟法庭受限須於起訴後六個月內審結之壓力，同一賄選事實有無之認定，不免發生民、刑庭判決兩歧之情形，嚴重影響被告之名譽及財產等權益及民眾對於司法之信賴（例如，臺灣高等法院九十七年度選上字第十號民事確定判決認定被告廖正井確有交付賄款授意樁腳行賄之事實，判決當選無效定讞；惟該院一百零二年度重選上更二字第二十八號刑事確定判決認定被告廖正井並無交付賄款之事實）。

(三)另查，選罷法第一百二十條有關「當選人」之定義，是否僅限於當選人本身之行為，抑或及於當選前尚為候選人之時，其本人及其直接或間接選任或監督而認可為其從事競選工作之人，實務上似非全然無疑。檢察機關宜深入檢討分析民事當選無效訴訟相關法院判決見解，並於查察刑事賄選時，注意一併調查行賄者與當選人二者間之關係（例如，其在候選人競選總部所擔任之職務、過去與候選人的關係、競選期間與候選人之通聯等），以利將來無法將當選人起訴時，研判宜否透過民事當選無效訴訟之提出，達到防堵賄選之目的。

(四)綜上，檢察機關查察刑事賄選案件之際，得向管轄法院提起當選無效之訴，對於抑制賄選風氣，確保查賄成果，有其實益，惟實務上當選無效之訴與刑事訴訟判決結果歧異，嚴重影響被告之名譽及財產等權益及民眾對於司法之信賴，偵查及公訴檢察官於民、刑審理過程之溝通聯繫是否充足，又民、刑判決結果落差之癥結原因分析，均殊值檢察機關深入研議。

六、林正二與林惠就涉嫌違反選罷法兩案，起訴之事實容有未洽，法院之認定亦與社會通念有間

；林正二案並因同一事實造成兩度剝奪立法委員資格，遭逢雙重危險，為嚴肅之憲法爭議問題，宜請法務部研酌有無再審或非常上訴之救濟可能，庶副法制，並維人權保障之宏旨。

- (一)按公職人員選舉罷免法第九十條之一第一項之賄選罪係以對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使為構成要件。亦即須視行為人主觀上是否具有行賄之犯意，而約使有投票權人為投票權一定之行使或不行使；客觀上行為人所行求期約或交付之賄賂或不正利益是否可認係約使投票權人為投票權之一定行使或不行使之對價；以及所行求、期約、交付之對象是否為有投票權人而定。上開對價關係，在於行賄者之一方，係認知其所行求、期約或交付之意思表示，乃為約使有投票權人為投票權一定之行使或不行使；在受賄者之一方，亦應認知行賄者對其所行求、期約或交付之意思表示，乃為約使其為投票權一定之行使或不行使。且對有投票權人交付之財物或不正利益，並不以金錢之多寡為絕對標準，而應綜合社會價值觀念、授受雙方之認知及其他客觀情事而為判斷（最高法院九十二年度台上字第八九三號判例意旨參照）。
- (二)經查被告林正二於九十六年間登記參選為第七屆自由地區平地原住民立法委員選舉之候選人，因於登記參選前夕參加輔選餐會，嗣因民眾檢舉而遭檢察官偵查起訴，經臺灣高等法院一百零一年度重選上更(二)字第三十號判決犯投票行賄罪，案經最高法院以一百零二年度台上字第二七八七號判決駁回其上訴而告確定。惟查，本案似無積極事證，即將招募競選幹部與義工之餐會認定為具有對價關

係之賄選餐會，實與競選之經驗法則有違，亦乏積極證據足資證明受邀餐會者確於主觀上認知被告係基於行求約使其為投票權一定行使之意思表示而招待免費餐會，欠缺賄選對價關係之積極事證，遽為有罪推定，違反證據法則。另被告林正二第七屆立法委員資格，因檢察官另案提起當選無效之訴判決確定而喪失，同一賄選事件，復因臺灣高等法院更二審判決有罪確定，並宣告褫奪公權，致被告喪失第八屆立法委員資格。有關是否違反一事不二罰原則之疑義，雖詢據法務部以一百零三年六月十七日法檢字第 10300091320 號函復略稱：內政部曾以一百零三年二月十九日台內民字第 1030097756 號函示，當選無效訴訟之判決，性質非屬刑事罰及行政罰，與該法第九十九條第一項對有投票權人行賄罪之規定，不生一行為二罰之問題等語。惟林正二案因同一賄選有無之事實，兩度剝奪其立法委員資格，遭逢雙重危險（Double Jeopardy），為嚴肅之憲法爭議問題，允應請法務部再會商內政部意見確實釐清。

- (三)另查，林惠就等人涉嫌遷徙人口妨害投票案件（臺灣高等法院花蓮分院九十八年度上更一字第三十四號判決），固有選民遷移戶籍之事實，惟依最高法院見解，我國目前虛偽遷移戶籍情形仍多，原因不一而足，虛偽遷移戶籍雖然違反戶籍法之規定，但是否構成刑法第一百四十六條第一項之罪，仍須以其遷移戶籍係為使特定人當選之主觀要素為要件，單純因為保席次而虛偽遷移戶籍者，不即構成妨害投票罪（最高法院一百零一年度台上字第五四二七號判決意旨參照）。林惠就等人虛偽遷徙戶籍之目的，倘非為支持特定議員即林惠就當選而遷移戶籍

，僅為確保第四選區之三議員席次，難謂構成犯罪。經查林惠就等人於偵查中受檢察官不正訊問，其等陳述之證據能力已有疑義，此外，似無其他積極證據足以認定被告及遷移戶籍者確有妨害投票而虛偽遷移戶籍之犯意，本案證據取捨，難謂無違反經驗及論理法則，遽以有罪論斷，亦容有應予調查之證據未予調查之判決當然違背法令情事。

(四)綜上，林正二與林惠就涉嫌違反選罷法兩案，起訴之事實容有未洽，法院之認定亦與社會通念有間；林正二案並因同一事實造成兩度剝奪立法委員資格，遭逢雙重危險，為嚴肅之憲法爭議問題，宜請法務部研酌有無再審或非常上訴之救濟可能，庶副法制，並維人權保障之宏旨。

參、處理辦法：抄調查意見，函請法務部督促所屬檢討辦理見復。

調查委員：李復甸