發佈：2016-07-19, 週二 10:27
點擊數：7613

我們的司法已經失去人民的信任。
新政府也會積極推動司法改革。這是現階段台灣人民最關心的議題。司法無法親近人民、不被人民信任、司法無法有效打擊犯罪，以及，司法失去作為正義最後一道防線的功能，是人民普遍的感受。

節錄於蔡英文總統就職演說，2016年5月20日

壹、現狀盤點

憲法存在之終極目的在保障人權，民主國家為了達成此目的，建構了權力分立的憲政體制。將國家權力分為行政、立法與司法三權，藉由制度設計使得三權間彼此分離、分立並相互制衡，藉以防範國家權力過度集中而恣意侵害人權。環視世界有資格稱為民主的國家，縱然在政府體制設計上容有差異，但司法制度運作良善大抵為共通的特點。換言之，吾人可將司法當作評量一國憲政水準的重要指標。若運作良善，則該國的憲政水準必然有高度評價。反之，倘若動輒成為政治鬥爭、整肅異己，乃至殘害人民工具者，則該國憲政水準勢必低落。所謂「司法是社會正義的最後一道防線」，即強調司法對自由民主憲政體制的重要。

台灣自1990
年代以來進行和平轉型，世間多以「民主奇蹟」稱之。惟若從三權分立立場視之，這種說法只對了三分之二[1]
。在行政、立法權部分，經歷總統直選與國會全面改選洗禮，使得行政立法兩權直接從主權者人民取得民主正當性。至於仍進展遲緩者，就是一般人民不易感受其腐敗的司法權。威權時期動輒侵害人權、打壓異己的那個司法體制，縱令制度外觀上略有修正改善，但在人員構成上，卻依舊仍為那個從黨國威權時期一直沿襲迄今的僵化官僚結構，形成一個龐大的利益集團。不僅與民意漸行漸遠，甚至時而突變為戕害人民權利及招致民怨的主要侵害源。許多司法案件，在政治力驅使下，人民看到司法的變化多端：或可作為讓無辜之人飽受摧殘的絞肉機，或可作為牽制政敵的陰狠暗器，或可作為切割案情向上發展的防火牆，亦可以當作袒護「政治正確」自家人的護身符。即便到了最近，相較於2005
年台南千人辦烤肉，檢方浩蕩起訴連同
蘇煥智縣長在內的21人；2015
年新竹萬人辦桌宴，檢方卻只起訴基層2人，罪不及高層[2]
。司法公信力低落至此，豈是一日之寒？

貳、檢察官僚改革：修法三箭

司法改革是台灣民主轉型過程的最後關鍵。但許多人往往將焦點過於偏重於法官，而忽略了手握主動偵查、起訴大權的檢察官。申言之，檢察官基於國家公益代表人之地位，代表國家行使刑罰權、追訴犯罪，其職責固然在於追溯刑事被告，實現國家刑罰權；但重要的是，作為法律看守者，檢察官不僅須監督法院之裁判，保護被告免於法官恣意，同時須保護犯罪嫌疑人，免於遭受來自警察機關對其基本權利之侵害，是以檢察官角色之重要性不言可喻。莫怪美國司法史上最受推崇的檢察總長羅伯傑克森（Robert H.
Jackson
）曾謂：「檢察官擁有國家授予的強大執法權力，這個權力足以影響人民的生命、自由以及名譽。因此，當檢察官為善時，他是社會中最善良的一股力量，但當他所作所為心存惡意或是懷有卑劣動機時，他也是社會中最壞的一個人」[3]
。尤其在大陸法系國家，檢察官被定位為是公益代理人情形下，權力強大而與法官相當，而在其較法官為積極下，權力濫用的可能性遠比法官為甚。

Phoca PDF

2016
年新政府面臨的司法改革勢固然緯萬端，但落實在政治實際運作上，僅能鎖定在特定領域上進行具有時效性的改革。基此，筆者認為於2016年10
月召開「司法國事會議」後，回歸至政策執行上，終將難以迴避如何排列改革優先順序的現實問題。筆者認為，新政府應將改革力量聚焦於檢察體系，針對時弊果斷進行若干立竿見影改革。以下3點，可供參考：

一、刪除法院組織法第63條之1，廢除特偵組

姑且撇開特偵組諸多枉法偵辦的惡例不談，特偵組的成立，其實正係緣起於美國「水門事件」。立法者企圖賦予獨立檢察官超然的權力，藉以偵辦當權者。可惜的是，觀察歷史上這類組織的運作情形，由於容易不受控制且欠缺監督機制，很容易捲入政治漩渦而導致弊端迭生。有鑑於此，美國業已於1999
年將此失敗的制度廢除。我國政府組織體制雖宣示朝向「精簡」目標改革，然而實則這些改革往往流於形式，甚至越減越肥，大而無當。

有關犯罪偵辦組織的設計，也
呈現這種組織重疊化與肥大化現象。2011年4
月公布法務部廉政署組織法，並於同年7
月成立法務部廉政署作為肅貪專責機關，其執掌職務範圍足以涵蓋特偵組執掌範圍，且該組織、程序及其執行更能落實聯合國反貪腐公約各項反貪腐措施。由此觀之，有關肅貪查弊工作的推展進行，有廉政署擔當即已足矣，殊無繼續維持特偵組，紊亂體制、浪費公帑之必要。尤其，原本已嫌難堪的
檢察威信因「九月政爭
」裡特偵組的濫權洩密、違法監聽而幾乎破壞
殆盡[4]。刪除法院組織法第63條之1
，將特偵組送入歷史灰燼，此舉當是重振檢察威信的重要修法[5]。

二、刑法第125條濫權追訴罪，得提出自訴

刑法第125條第1項第1與第3
款濫權追訴罪，從來法界認為性質上屬於侵害國家法益的犯罪，且依據現行最高法院實務採取限縮的「通說」見解，認定此類犯罪雖個人權益或多或少有受到侵害，但仍「非直接被害人」。換言之，即便有遭惡質檢察官濫權起訴，最終獲判無罪的無辜人民，司法實務仍罔顧事實地認為其非屬被害人，僅能告發，由檢察官決定是否起訴濫權起訴的檢察官。如所周知，在官官相護的檢察官僚文化下，根本不能期
待檢察官起訴另一位檢察官，導致刑法第125
條濫權追訴罪等同具文。也造成遭受濫權追訴處罰的個人，無法基於被告地位，向加害的特定檢察官提出自訴的弔詭現象[6]。

總之，現行對於侵害國家法益犯罪的被害人，不僅定義模糊而損及被害人提起告訴權利，且嚴重侵蝕憲法第16
條所保障的訴訟權。爰此，筆者認為應透過修法方式，一方面於刑事訴訟法明文規定濫權訴追罪的被害人為本案被告，另一方面則將刑法第125條第1項第3
款的明知刪除，改包括確定與不確定故意，藉此開啟透過司法訴訟手段遏止檢察官濫行起訴的新契機。

Phoca PDF

三、刪除國賠法第13條，回歸國賠法第2條範疇

現行國家賠償之立法設計採國家
代位責任原則，故國家賠償法第2條之一般公務員責任、與第13
條之審判訴追職員之
國家賠償責任，皆以不法性與故意或過失
為要件；惟第13
條將責任緊縮至審判訴追人員「犯職務上之罪，經判決有罪確定者」，國家始負賠償責任，事後並得以向該檢察官或法官追償。這種限縮人民求償權的特殊限制，其不當之處，誠如前大法官劉鐵錚於針對司法院釋字第228
號解釋，所提之不同意見書中所批判，在憲法第24
條文義解釋的操作下，應該是所有公務員，只要有故意、或過失不法侵害人民權利，即負損害賠償責任；但國賠法第13
條規定的結果，卻跳脫這樣的基本原則，將其限縮在公務員構成犯罪條件下，始負損害賠償責任，有違有權利即有救濟、有損害即有賠償之法理。

總之，一般公務人員因故意或過失侵害人民權益時，或公有設施設置或管理缺失，致權利受損，均有國家賠償責任適用。反觀代表國家行使司法權之公務員，因重大過失或過失侵害人民權利時，卻無適用國家賠償責任之適用，兩相比較，法律價值判斷上輕重失衡情形昭然；雖曰如此，然而1988年司法院釋字第228號解釋卻認為此屬於立法裁量範圍，這點令人難以接受。

為使司法人員能更小心慎重行使其司法權，筆者建議應透過修法方式，針對職司司法訴追任務之司法人員的國家賠償責任要件，刪除「經判決有罪確定者」字句，使其責任回歸一般公務人員國家賠償責任範疇[7]。

參、結語

「我們的司法已經失去人民的信任」，蔡英文
總統520
就職演說
的這句話說的很沈
重，審檢實務界切莫等閒視之。事實
上，在黨內諸多人士於2008
年政權輪替後接連面對來自院檢的長期糾纏干擾下，新政府從行政院長林全以下官員對司法弊端，有許
多直接身歷其
境的痛苦經驗，而非全然間
接來自於智庫幕僚、策士學者的政見擘劃[8]
，乃至受律師團體乃至媒體「煽動」影響[9]，這點應予辨明。

刑法泰斗林山田曾謂：「鞋子合不合腳，穿鞋的人最清楚；司法該怎麼改，曾身陷訴訟的人最知道」。在民進黨行政立法完全執政的嶄新氣象下，司法改革當是蔡英文總統只許成功、不許失敗的重要政治承諾。倘若主其事者將各項改革步驟巧妙安排得宜，這一次的司法改革，預期將是地殼變動式的澈底改造。

---

*
作者為南臺科技大學財經法律研究所副教授、民間司法改革基金會工作委員、台灣教授協會法政

Phoca PDF

組召集人。曾參與民間司改會2010-2011年「追緝惡檢」專案與2013
年綠色逗陣之友會「破檢行動」。
本稿初出於李登輝基金會《2016
新政府挑戰與改革》國家政策研究報告，並於2016年6月4
日財團法人台灣法治暨政策研究基金會、台灣大學法律學院歐盟法中心主辦「司法改革的新思構」研討會以與談稿形式發表，後經濃縮修正後而成。

[1]另參拙著，〈民主奇蹟三缺一〉，台灣時報，台灣論壇，2011年6月15日。

[2]拙著，〈萬人辦桌宴vs.千人烤肉宴〉，自由時報，自由廣場，2016年3月23日。

[3]羅伯傑克生，鄺允銘譯，〈談「聯邦檢察官」（The Federal
Prosecutor）〉，司法改革雜誌，第76期，2012年，第49頁。

[4]
有關「九月政爭」裡王金平院長並無涉及法律上關說之分析，請詳參拙著〈什麼才是關說？〉，收於《
人權、正義與
司法改革—陳傳岳律師七秩
晉五華誕祝壽論文集》，元照出版公司，2014年8月，第224-244
頁。亦可參見，黃國昌
，〈檢察官評鑑的空前考驗〉，司法改革雜誌，第98期，2013年9月，第13頁。

[5]2016年2月下旬，葉宜津等21
位立委連署提案刪除法院組織法第63條之1，目前交司法與法制委員會審查中。

Phoca PDF

[6]以民進黨立委許添財2013年4月間控告黃朝貴、吳文政2
位檢察官涉嫌違反刑法第125
條濫權追訴罪一案為例，一、二審法院依舊循最高法院通說見解，認定許添財非濫權追訴「直接被害人」，仍諭知不受理。相關報導與批判，可權參：自由時報，〈人民無權告濫權檢司改會籲改變〉，2014年7月4日。

[7]在第8屆立法院會期，2015年5
月間立委李俊俋、陳亭妃曾各自提出國家
賠償法刪除第13條條文草案。預估本屆會期也將有類似提案出現。

[8]
筆者亦曾為新境界文教基金會司法小組成員。在某次閉門會議裡，原本題目設定聚焦於未來司改的藍圖，然而但到了後續問答階段，卻成了諸多卸任官員己身遭司法迫害的集體經驗分享。

[9]如台北地檢署蔡碧玉檢察長於2015年6
月上旬曾指出「無論是媒體或是特定團體，利用激起民粹企圖影響司法辦案的模式，對我國司法機關的衝擊與傷害十分嚴重。進一步來說，我國長期建立的無罪推定、司法獨立、法治社會等民主社會的人權基礎，都可能輕易的被破壞！」。引自〈公平正義的人權守護者—專訪臺北地檢署蔡碧玉檢察長〉，人權會訊，第117期，2015年7月，第13頁。

作者羅承宗為南臺科技大學財經法律研究所副教授、民間司法改革基金會工作委員、台灣教授協會法政組召集人

Phoca PDF