

論特偵組存廢之法律問題

●黃帝穎/律師

壹、前言

2016年政黨輪替,社會關注司法改革問題,其中國立中正大學民調顯示有高達84% 民眾不信任司法1。因此,人民關注新政府如何履行司法改革的競選政見,而對於檢察 官²執法的公正性問題,長年為台灣人民所質疑,其中檢察官「選擇性辦案」問題最具指 標性者,即屬最高法院檢察署特別偵查組(以下簡稱「特偵組」)。

依據《法院組織法》第63條之1之特偵組立法目的及人民對於特偵組的期待,係期待 特偵組應是勇敢「打老虎」的正義化身,然而這番立法美意,似乎經不起諸多個案的考 驗,於諸多涉及政治性案件中,特偵組選擇性執法的政治性格表露無疑。例如:2012年 特偵組起訴陳前總統隱匿公文,對於外界質疑「隱匿公文」顯非「貪瀆案件」,特偵組 乃擴張解釋認為,所謂貪瀆案件包括公務員「瀆職」;但同樣涉及公務員瀆職案件,蔡 英文宇昌案中,筆者告劉憶如時任經建會主委「變造文書」,特偵組卻以非貪污案件為 由拒辦,恣意解讀法律,公然「選擇性辦案」。

事實上,特偵組自開始運作以來,一方面積極法辦民進黨2008年前執政時期之官 員,另一方面卻對馬英九之中國國民黨政權高官要員,特偵組採取消極放縱之態度。特 偵組諸多執法偏頗之行徑,例如:2008年於陳前總統偵結前,特偵組全體檢察官召開 「政治對賭」記者會,揚言辦不下去就下台,嚴重踐踏檢察官「客觀性義務」;特偵組 檢察官對辜仲諒涉嫌教唆偽讚;濫權起訴前總統府資政吳澧培、前外交部長黃志芳、前 國安會秘書長邱義仁,均獲法院判決無罪定讞,已普遍造成社會對司法之不信賴感。

最嚴重的是,2013年9月6日特偵組公布時任立法院長王金平與立法院民進黨團總召 柯建銘對話之監聽譯文,隨後由馬英九總統召開記者會,要求王金平下台,通稱「九月 政爭」。特偵組違法監聽、濫權洩密等行為,不只違反通訊保障及監察法與刑法規定, 更已引起國際關注,法新社直指台灣有「司法濫權」問題、華盛頓郵報更報導「台灣版 水門案」。

黃世銘洩密案後經高等法院判刑定讞,判決書中亦勾勒時任總統馬英九涉嫌洩密及 教唆洩密等罪3,但特偵組明知馬之犯罪嫌疑重大,卻未曾依據大法官釋字第627號解釋 為「必要之證據保全」,甚至發函拒絕偵辦馬英九⁴,特偵組之選擇性辦案與政治介入問題,已嚴重傷害人民對司法之信任。

簡言之,特偵組違法濫權、介入政爭,嚴重傷害台灣的國際形象與人民信任,因此 討論特偵組之存廢,是台灣邁向正常民主法治國家必須探討的課題。

貳、特偵組之制度與實踐問題

特偵組設立之法源依據為《法院組織法》第63條之1。依據該條文,犯罪行為人如果屬於1.高級官員涉及貪瀆犯罪:涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件。2.重要的選舉舞弊:選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時,涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件。3.其他特殊重大犯罪,檢察總長指定:特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序,經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。然而,特偵組除了有前述之「選擇性辦案」的政治力介入問題外,其制度上的問題,尚包括:

一、特偵組錯亂檢察系統內部監督機制

特偵組設置於最高檢的位階設計,錯亂了檢察系統起訴後之運作體制與內部監督機制,舉例而言,特偵組起訴之案件仍從地方法院開始審理,案件上訴二審後,二審檢察官對於他的上級最高檢特偵組所起訴案件,縱發現有違失之處,亦無導正之期待可能。

二、特偵組破壞檢察體系之內部權力制衡

檢察官權力之強弱,牽動人民基本權之干預風險,因此檢察體制存在內部權力制衡 之設計,亦即最易影響人民權利之偵查權,分由地檢署檢察官所掌理,而高檢署僅分配 部分偵查權,例如:內亂、外患犯罪,高檢署之功能,除了以再議機制監督地檢署,另 有對應高等法院之公訴人,其偵查權已有限制,而正常狀態之最高檢察署,則不應有偵 查權,此為過去檢察體制之內部監督制衡,避免偵查權擴張而侵犯人權。

然而,特偵組的設立,即破壞檢察體系之內部權力制衡,將原則上應由地檢署掌理之偵查權,直接拉高至最高檢特偵組,嚴重衝擊檢察體系之內部權力制衡。

三、特值組迴避分案規則

法律上,特值組檢察官之權限與一般基層檢察官權限無異,原本人民普遍認為,特別重大的案件要一個特別的組織,因為其具備有特別的權能,可以使犯罪值查更為順暢。然而,誠如前述,立法者在《法院組織法》這一部「組織法中」僅僅描述了特別值查組的組織架構,立法者並沒有在這一部組織法中或者是其他「行為法」中,賦予特別值查組如何特殊之權力。

換言之,最高檢察署的特別偵查組檢察官們,偵查犯罪的權力,事實上與一般地區



檢察官無異。但在特偵組偵辦扁案及前朝官員的諸多個案中可發現,特偵組藉由《法院 組織法》規定,可迴避分案規則,檢察總長有權將案件交由總統或總長「信賴」之檢察 官承辦,而不會造成地方檢察官有「失控」的「麻煩」。

惟特別偵查組的設立,實已犧牲一般管轄以及分案規則,其運作的真正效果,恐在 於「規避分案規則」,讓檢察總長可對重大政治案件,交給其所信賴之檢察官來辦,這 也提供了政治干預個案的特別制度授權。

四、檢察總長介入個案偵查

檢察總長本有指揮以及案件收取權、移轉權限,依據《法院組織法》第63條規定5, 檢察長或檢察總長對於下屬檢察官有指揮權限。又依據《法院組織法》第64條6規定,若 檢察長或者是總長對於下屬檢察官承辦案件的狀態不滿意,其有親自處理案件的案件收 取權,又或者有移轉案件給其他檢察官的案件移轉權限。

然而案件收取權本身即有爭議,諸多討論論及前揭案件收取權限,最常見的說法 是,檢察官偵辦刑事案件應該有其獨立性。檢察長若非出於檢察官行為有明顯不當或者 違法行為,則檢察長應當尊重檢察官之「獨立性」。惟實然面上,封閉性極高的檢察系 統中,少有檢察官會完全忽視長官眼光。

基此,如果承認實務檢察官不可能不考量上級檢察長的想法,則檢察官獨立性乃用 於檢察官體系對外,而無法用於檢察官體系內。惟獨立性可以存留於檢察官體系之內, 勉強只能用「客觀性義務」與「分案規則」來維持。但如前述提及檢察長案件收取權、 案件移轉權以及指揮權限皆可能傷及「檢察官獨立性」,而進一步造成檢察官難以維持 「客觀性義務」。

最嚴重的是,最高檢察署特別偵查組的成立,基本上應屬於檢察總長關於案件收取 權、案件移轉權以及指揮權的「升級版」,嚴重影響檢察官所謂「獨立辦案」之空間。

前述的案件收取權、案件移轉權以及指揮權都是「案件經過分案」之後的移轉案件 手法,而特別偵查組的成立,是在事前,檢察總長就可以將特定案件移轉於自己手中。 由「事後」變成「事前」,承辦的主要主任檢察官又屬於檢察總長欽點,而總長的背 後,極可能就是總統的指示,而有政治介入之高度可能,這個現象在2008年中國國民黨 完全執政後,格外明顯,其中就以前檢察總長黃世銘向時任總統馬英九洩密之案件最為 明確。

參、類似特偵組之各國制度比較

我國《刑事訴訟法》中,針對維持檢察官「客觀性義務」的「法治」制度,少到連 特偵組公然踐踏「客觀性義務」,甚至涉嫌教唆偽證7、恐嚇證人,都未見究責,而特偵 組制度又存有「管轄、分案制度」的破壞,以及檢察總長「案件收取權以及移轉權」之 政治力介入高度可能,「最高」檢特偵組的權力集中,恐是導致檢察官違法濫權又肆無 忌憚的主因,而這樣的刑事程序明顯向檢察官傾斜,使得特定政黨的被告防禦權受到侵 害又無救濟管道,這形成的「有權利未必有救濟」的非法治狀態,已使被檢察官濫權侵 害的人民,尋求體制外救濟獲得正當性基礎,嚴重動搖我國之民主法治秩序。

一個司法制度的好壞,必須經過時間與個案的檢驗,1999年美國國會即讓功能不彰、介入政爭的獨立檢察官制度走入歷史;又參考日本特搜部的制度設計,係將特搜部設於地方檢察署內,不會發生我國特值組之權力集中問題;再者,2013年4月南韓成立三十二年的中央搜查部(相當於我國特值組)也因為民眾質疑政治介入,正式走入歷史。是故,我國特別值查組的權力集中、辦案不公問題,從前述美國、日本和南韓的法例以觀,已無存立空間。

國家	類似我國特偵組之組織	存/廢及理由
美國	獨立檢察官	1999年美國國會考量獨立檢察官制度功能不彰、介
	【已廢】	入政爭 ,予以廢除。
南韓	中央搜查部	2013年4月南韓成立三十二年的中央搜查部因為民
	【已廢】	眾質疑 <u>政治介人</u> 等因素,正式廢除。
德國	無	德國檢察體制沒有如我國特偵組之設計。另德國基
		於納粹的慘痛經驗,德國基本法第101條規定,司
		法體系不得設置非常法院(Ausnahmegerichte)。8
日本	特搜部 【沒有權力集中問題】	日本特搜部的制度設計,係將 <u>特搜部設於地方檢察</u>
		署內 ,不會發生我國最高檢特偵組之權力集中問
		題。

我國特偵組與民主各國類似組織之立法比較

製表:黃帝穎律師。

肆、特偵組應修法廢除—代結論

2006年《法院組織法》修訂第63條之1,原係考量「檢察一體」尚未為法律所具體化、細緻化,地方檢察官偵辦貪瀆案件,恐因考量地方派系、地方人際牽制而無力貫徹中央廉能政策,惟2011年立法院已通過《法官法》之立法,將「檢察一體」予以明文規範,《法院組織法》第63條之1立法原意亦失所附麗。

九月政爭,凸顯政治介入特偵組對檢察官威信之傷害,是故民進黨立委李俊俋於立 法院提案「刪除法院組織法第63條之1」,獲得包括:中國國民黨立委陳根德、親民黨立



季李桐豪等跨黨派立委連署支持,該法案之案由為:鑒於最高法院檢察署設特別偵查組 之設置,與行政院於2011年7月20日所成立之法務部廉政署相去不遠,有疊床架屋、浪費 行政資源之嫌。況且,現行廉政署之組織、程序及執行等相關規範已相當周延縝密,對 人權之保障更臻明確。爰擬具「法院組織法刪除第六十三條之一草案」,俾使國家肅貪 查弊機制更加完善。其提案說明為:一、緣最高法院檢察署設特別偵查組之成立,起於 1970年之美國「水門事件」,賦予獨立檢察官有超然權力偵辦當權者,然觀察其於歷史 操作上,具有因權限不受控制且無監督機制,易使其捲入政治漩渦之諸多流弊,美國於 1999年業已將此制度予以廢除。

基此,正常民主法治國家,應建構一個人民可信賴的制度,讓在體制內被侵害的人 民能回到體制內尋求救濟,並對違法濫權的檢察官究責。故對於特偵組的存廢問題,基 於避免高階檢察官插手案件管轄以及分案制度,使檢察官淪為政爭工具,以維持檢察官 獨立性以及客觀性,重建司法威信,短期而言,在檢察官民主法治素養未受全民信賴之 前,應修法裁撤特偵組,這也是損害控管,讓偵查公職犯罪的權限回歸地檢署,並得視 情況與需要,於地檢署內為任務編組進行偵查。

另有關檢察官制度改革的中長期規劃,即應避免「人治」惡習再次浮現,需透過 「法治」制度的建構,進行整體的調整與控制,台灣應推動「檢察官法」的立法,以制 度處理檢察官的保障、監督與究責機制建制的課題。

【註釋】

- 1. 高秋萍、諸宇泓採訪報導,〈爭議判決衝擊司法公正 84%民眾不信任法官〉,《國 立中正大學犯罪防治研究中心》,<http://deptcrc.ccu.edu.tw/news/showNews/151>(最 後瀏覽日:2016年6月9日)。
- 2. 大法官將檢察官認定為廣義司法機關,故本文探討司法改革,暫亦納入檢察官之探 討。參大法官釋字第392號解釋「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判,係以 實現國家刑罰權為目的之司法程序,其審判乃以追訴而開始,追訴必須實施偵查,迨 判决確定,尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分 離之關係,亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程,其間代表國家從 事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關,其所行使之職權,目的既亦在達成刑事司 法之任務,則在此一範圍內之國家作用,當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所 規定之『司法機關』,自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言,而係包括檢察 機關在內之廣義司法機關。」
- 3. 参台灣高等法院103年矚上易字第1號刑事判決。
- 4. 最高法院檢察署臺(特)宿字第105查86字第1050000692號書函。

爾 事 評 析

- 5. 法院組織法第63條「檢察總長依本法及其他法律之規定,指揮監督該署檢察官及高等 法院以下各級法院及分院檢察署檢察官。檢察長依本法及其他法律之規定,指揮監督 該署檢察官及其所屬檢察署檢察官。檢察官應服從前二項指揮監督長官之命令。」
- 6. 法院組織法第64條「檢察總長、檢察長得親自處理其所指揮監督之檢察官之事務,並 得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。」
- 7. 特偵組檢察官對辜仲諒涉嫌教唆偽證,參台灣高等法院99年金重上字第75號100年4月 19日審判筆錄。
- 8. 德國基本法第101條第1項規定「不得設立特別法院。不得剝奪任何人接受合法法官審 判之權利」。◆