

檢察官評鑑委員會評鑑決議書

108 年度檢評字第 001 號

請 求 人 財團法人民間司法改革基金會

設臺北市中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓

代 表 人 林永頌

受 評 鑑 人 彭○○ 男 臺灣高等檢察署主任檢察官

上列受評鑑人因違反法官法事件，經財團法人民間司法改革基金會

請求本委員會進行個案評鑑，本委員會決議如下：

主 文

受評鑑人彭○○報由法務部交付法務部檢察官人事審議委員會審議，建議處分為警告。

事 實

受評鑑人彭○○時任臺灣桃園地方檢察署檢察長（現已調任臺灣高等檢察署主任檢察官—機關下稱臺高檢署）於 108 年 3 月 18 日接受前法務部長、時任國家安全會議諮詢委員邱○○（下稱邱委員）口頭請託桃園市○○醫院（現更名○○○○醫院）院長張○○逃漏稅案之內容，核屬「公務員廉政倫理規範」所稱「請託關說」，受評鑑人未依規定通知政風機構登錄，有違「公務員廉政倫理規範」第 2 點第 5 款、第 11 點、第 15 點暨「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」第 5 點之規定。又受評鑑人身為檢察長，理當依法指揮監督所屬檢察官，共同維護檢察職權之獨立行使，不受政治力或其他不當外力之介入，竟接受請託關說之後，未調閱該逃漏稅案之相關卷證資料，

亦未徵詢公訴組蔡○○主任檢察官（下稱蔡主任）及承辦公訴陳○○檢察官（下稱陳檢察官）就該逃漏稅案進行公訴蒞庭及協商程序之意見，逕認陳檢察官拒絕協商影響司法公信力，並以糾正程序不當為由，透過楊○○襄閱主任檢察官（下稱楊襄閱）居間聯繫，指示繼續協商，復稱必要時可由其親自主持協調會，而未依法以附理由之書面行使個案指揮監督權，造成社會質疑檢察機關執行職務之超然性與獨立性，損及司法威信，情節重大，有違法官法第 92 條第 2 項之規定。

理 由

壹、程序部分

- 一、本件請求評鑑機關於 108 年 4 月 3 日向本委員會提出「檢察官評鑑請求書」，核其具法官法第 89 條第 1 項準用第 35 條第 1 項第 4 款規定之適格，且請求程序符合法官法第 89 條第 1 項準用第 35 條第 2 項及第 3 項之規定，請求時間亦未逾 2 年法定期間，其請求評鑑之程序於法並無不合。
- 二、本委員會於 108 年 4 月 3 日受理本件個案評鑑之請求後，除臺高檢署已公布其調查報告外，另監察院亦於 108 年 4 月 16 日由監察委員立案自動調查，法務部亦依據檢察官人事審議委員會第 97 次會議決議，將受評鑑人涉及爭議部分，於 108 年 4 月 25 日併同臺高檢署調查報告及相關資料移送監察院併案調查。本委員會基於監察院彈劾權之行使，係就公務人員違法或失職的最終調查機關，遂暫緩本件相關程序之進行。嗣監察院雖已決議不予彈劾，惟因依法官法第 89 條第 1 項準用第 39 條之規定，本委員會決議認無懲戒之必要者，仍得報由法務部交付檢察官人事審議委員會審議，並得建議處分之種類。據此，本委員會遂依法官法及檢察官評鑑實施辦法續為本個案評鑑之進行。

貳、實體部分

- 一、受評鑑人於 109 年 3 月 25 日及 4 月 6 日分別提出書面答辯書及

補充答辯，意旨略以：臺高檢署調查報告認事有誤，已被監察院推翻，且未調查刑事訴訟法規定之協商程序，受評鑑人僅係糾正陳檢察官之錯誤，並非請託關說。另監察院調查報告將陳檢察官「違規和被告辯護律師在庭外見面三次談論協商條件」之「審判外非法協商」，轉換為司法院、法務部函復監察院均稱無此制度之「審判外非正式協商」，美化陳檢察官之脫法行為，是「依循其個人之實務作法未進入法定協商程序，所為尚無違誤」；反指責受評鑑人依「正當法律程序」之要求不當。另受評鑑人接受邱委員陳情後，翌日即請楊襄閱前往瞭解，發現陳檢察官有「未簽會偵查檢察官」「協商無結果即中止」違反規定情事，遂指示擬具「矚目案件啓動協商程序簽呈」，並提醒「應依法將訴訟的協商程序走完」，嗣後因陳檢察官已改正不當行為，未表示任何不同意見，因此完全不存在法官法規定之法律適用之爭議，故未依法官法以書面處理；且係糾正檢察官之錯誤，並非請託關說，依法不必登錄。又監察院調查報告指稱受評鑑人有違失，係建立在受評鑑人於下達「繼續進行協商程序」指示時，明知「未進入法定協商程序」，惟受評鑑人完全不知本案「未進入法定協商程序」，且法理上受評鑑人不知本案「未進入法定協商程序」，並無不當。再檢察機關是司法機關，自無「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定之適用。

二、本委員會之判斷

- (一)、本件請求評鑑事由，曾經法務部部長指示臺高檢署調查，並於 108 年 4 月 2 日公布調查報告；另監察院亦於 108 年 4 月 16 日由監察委員立案自動調查。基於監察院監察委員彈劾權之行使，係就公務人員違法或失職的最終調查機關，法務部逐依據檢察官人事審議委員會第 97 次會議決議，將受評鑑人涉及爭議部分，於 108 年 4 月 25 日併同臺高檢署調查報告及相關資

料移送監察院併案調查。嗣監察院歷經近 10 個月之調查後，雖未通過對受評鑑人之彈劾案，惟其於 109 年 2 月 13 日公布之調查報告「肆、調查意見」之二，其調查結果核與臺高檢署之調查報告所認定之結果相符，認受評鑑人所為涉有背離檢察官倫理規範第 4 條與第 11 條等規定，顯有重大違失，應「送請法務部部長並督促所屬臺灣高等檢察署檢察長依據法官法第 94 條第 1 項第 1 款、第 3 款與第 95 條規定，就臺灣高等檢察署彭○○主任檢察官為職務監督。」(詳調查報告伍、處理辦法之二所載)，合先敘明。

(二)、本委員會綜合臺高檢署調查報告(含該署 108 年度他字第 511 號之全案卷宗資料)、受評鑑人 108 年 4 月 3 日提出之聲明文、109 年 3 月 25 日及 109 年 4 月 6 日分別提出之答辯書及補充答辯書、向監察院調取之案件資料及監察院公布之調查報告，認受評鑑人雖無懲戒之必要，但應依法官法第 89 條第 1 項、第 4 項第 7 款、第 39 條第 1 項第 2 款規定，報由法務部交付法務部檢察官人事審議委員會審議，並建議予以警告。理由如下：

1、臺高檢署就受評鑑人部分之調查意見(責任判斷)共分三項，略以：

(1)、關於陳情案件之處理：受評鑑人自陳受理口頭陳情，且口述讓楊襄閱製作新聞稿，惟並未作成紀錄，亦未通知陳情人依原法定程序辦理，似有違「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」相關規定。

(2)、關於請託關說之處理：本案邱委員「提醒」之內容，核屬「公務員廉政倫理規範」所稱「請託關說」，受評鑑人未依規定通知政風機構致不符規定，且其指示楊襄閱處理本案過程，造成蔡主任及陳檢察官主觀認為係「檢察長指示

一定要與被告及辯護人達成認罪協商」，加以受評鑑人自承「擔任檢察長期間，沒有開過類似會議」，足見受評鑑人未有召開類似會議之前例，其指示乃有失當。

- (3)、關於個案指揮監督權之行使：本件受評鑑人未調閱本案相關卷證，亦未直接徵詢蔡主任及陳檢察官就本案進行公訴蒞庭及協商程序之意見，逕採陳情人或請託關說人單方說詞，遽認陳檢察官拒絕協商影響司法公信力，並以糾正程序不當為由，指示繼續協商，並稱必要時可由檢察長親自主持協調會，難免引起誤解，致在檢察官論壇引發議論及責難，受評鑑人只透過襄閱、公訴主任檢察官傳達繼續協商之處理方式，難認周延妥適。

2、監察院之調查報告就受評鑑人部分之調查意見，略以：

- (1)、有關○○醫院院長逃漏稅案，係馮○○法官於審查庭詢問陳檢察官是否願於庭外試行接洽商議協商程序之意願，因兩造合意，始有審判外非正式協商會議之作為，然陳檢察官自始至終並未依據刑事訴訟法第 455 條之 2 第 1 項等相關法令規定，向法院聲請同意，故未進入法定協商程序，陳檢察官所為尚無違誤。
- (2)、108 年 3 月 18 日邱委員向受評鑑人請託關說○○醫院院長逃漏稅案，受評鑑人因接受邱委員之請託關說而主觀認定檢察官已經聽取辯護人意見，實質進行協商程序，所以法定協商程序已經開啟，而與蔡主任及陳檢察官之認定與實際狀況顯不一致。然應以陳檢察官之認知為正確，但受評鑑人卻仍以「檢察一體原則」為由，指示所屬繼續進行協商程序，且未以書面下達指示。
- (3)、受評鑑人就邱委員請託關說有關○○醫院院長逃漏稅案，未予登錄在案，就上開指揮監督命令並未以書面附理由為

之，違反法官法第 92 條第 2 項規定與「公務員廉政倫理規範暨行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」第 5 點之規定。

- (A) 受評鑑人就上開指揮監督命令涉及法律之適用，應以書面附理由為之。
- (B) 本案涉及被告張○○透過邱委員就尚未確定個案，為被告張○○向受評鑑人請託關說，受評鑑人未依公務員廉政倫理規範暨行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 5 點之規定登錄，接受邱委員之請託關說，顯有違失。
- (C) 陳情與關說之主要不同在於陳情是以法定方式，而關說是非法定方式。所以關說必須登錄，將「檯面下事項」登錄揭露以供事後檢驗，公務員主動登錄後，因已將關說事項公開透明，自難以損及公務員執行職務之公正與獨立性、廉潔性，法官法第 92 條第 2 項為確保指揮監督之正當性及合理性規定而採書面指揮方式之理由亦同。受評鑑人於本案本於檢察一體原則，固具有指揮監督權力，毫無疑義，然因未將邱委員請託關說事項登錄揭露並以書面下達命令，以供事後監督，又其指示要召開從無前例之類似無罪分析會議，引發基層檢察官擔憂責任歸屬不明，最後招致社會大眾質疑司法公信力，受評鑑人接受邱委員請託關說自有過咎。
- (4)、按檢察官倫理規範第 4 條規定：「檢察總長、檢察長應依法指揮監督所屬檢察官，共同維護檢察職權之獨立行使，不受政治力或其他不當外力之介入」同規範第 11 條規定：「檢察官應不為亦不受任何可能損及其職務公正、超然、獨立、廉潔之請託或關說。」邱委員接受被告張○○妨礙司法公正

之請託關說，以非法定方式利用聚餐名義將張○○違反稅捐稽徵法具體案件之協商過程，告知受評鑑人，受評鑑人因接受邱委員請託關說而未予登錄揭露與書面下達命令，以確保指揮監督之正當性及合理性，俾供事後監督，引致社會大眾質疑檢察機關執行職務之超然性與獨立性，受評鑑人所為涉有背離檢察官倫理規範第 4 條與第 11 條等規定，核與前揭高檢署調查認定之結果相符，顯有重大違失。

3、受評鑑人雖提出答辯書，辯稱其接受邱委員陳情，並非「請託關說」及其本於檢察長之職權糾正陳檢察官之違失合宜且適法，並未有何不當之處。惟查：

(1)、按行政程序法第 3 條第 2 項固排除司法機關之行政行為，惟同條第 3 項第 3 款就檢察機關之「刑事案件犯罪偵查程序」復另設排除之規定，顯見檢察機關之其他行政行為，應仍有該法程序規定之適用，受評鑑人認無此適用，恐非的論。

(2)、次按行政程序法第 168 條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」、同法第 170 條第 1 項規定：「行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。」，行政院依據行政程序法規定訂定「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」，要求所屬機關受理人民陳情案件後，應將陳情之文件或紀錄及相關資料附隨處理中之文卷，依分層負責規定，逐級陳核方式後，答復陳情人。再按公務員廉政倫理規範第 1 點規定，行政院為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定本規範。同規範第 2 點第 5 款規定，請託關說係指其內容涉及本機關（構）或所屬機

關（構）業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞。行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點第 1 點規定，請託關說事件之登錄與查察作業，應符合透明化及登錄標準化。同要點第 2 點規定，本要點規範對象為各機關適用公務員服務法之人員及代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人。同要點第 3 點規定，請託關說，指不循法定程序，為本人或他人對前點之規範對象提出請求，且該請求有違反法令、營業規章或契約之虞者。同要點第 4 點第 2 項規定，依行政程序法陳情行為，不適用本要點之規定。同要點第 5 點第 1 項規定，請託關說事件，應由被請託關說者於 3 日內向所屬機關政風機構登錄；未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員登錄。因此，請託關說之請求方式是指「不循法定程序，為本人或他人對前點之規範對象提出請求」，而陳情係指依據「行政程序法之規定向主管機關所為請求」，前者是「不按法定方式」提出，後者是「依循法定方式」提出；而請求內容前者是「內容涉及……『業務具體事項』之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞」，後者是「行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護」，兩者顯有不同，不能同時適用。

- (3)、經查，本件邱委員向受評鑑人請求之內容係就檢察官公訴蒞庭業務之認罪協商程序是否合法提出質疑，顯與實施公訴蒞庭業務關於認罪協商之具體決定有所關連，其內容自涉及「業務具體事項」之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利

義務之虞；又受評鑑人接受上開請求後，自認：「發現陳檢察官有『未簽會偵查檢察官』『協商無結果即中止』違反規定情事」，顯然其主觀認定本案已進行法定協商程序；再參以受評鑑人另提出之補充答辯，一再強調其不知本案「未進入法定協商程序」，顯然受評鑑人係以本案「已進入法定協商程序」在處理其所屬陳檢察官所承辦之公訴認罪協商。此時，即有刑事訴訟法第 455 條之 2 規定之適用，然該時陳檢察官因認與被告之辯護人對協商條件並無共識，已決定不再於審查庭開啟法定協商程序。從而，受評鑑人指示繼續協商之決定並表示可主持類似無罪分析之會議，形同命令陳檢察官於審查庭開啟法定協商程序，自屬「業務具體事項」之決定，致有違法或不當而影響特定權利義務之虞，受評鑑人未依據前揭規定通知政風機構，即屬接受請託關說而違反公務員廉政倫理規範第 2 點第 5 款、第 11 點、第 15 點之規定。

- (4)、陳情與請託關說之主要不同在於陳情是以法定方式為之；請託關說則屬非法定方式。故受請託關說者必須登錄，將請託關說之「檯面下事項」登錄公開揭露，始不致損及受請託關說者執行職務之公正性、獨立性與廉潔性。受評鑑人未將邱委員請託關說事項登錄揭露，以供事後監督，自有未合。
- (5)、另依法官法第 92、93 條之規定，受評鑑人彼時身為檢察長依法固得指揮監督所屬檢察官，惟如涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用等較重要之事項時，為明權責，必須於透明程序下採書面指揮，以確保該指揮監督的正當性及合理性。受評鑑人因認陳檢察官有關認罪協商程序所採『未簽會偵查檢察官』『協商無結果即中止』之

作為，讓案件之被告及辯護人產生猜疑、揣測，乃指示「應依法將訴訟的協商程序走完」（意即應續行協商）乙節，事涉法律適用之重要事項，自應依法官法第 92 條第 2 項前段規定採書面指揮方式為之，除界定檢察長與承辦檢察官之權責外，更得以確保指揮監督之正當性及合理性，並供上級監督機關與社會大眾得以事後檢驗，受評鑑人未以為之，即有違失。至其辯稱本案不存在法律適用之爭議，自無法官法第 92 條第 2 項之適用，顯係其個人之說詞，尚難採認。

- (6)、另受評鑑人辯指監察院就有關陳檢察官「審判外非法協商」之脫法行為，美化轉換為司法院、法務部函復監察院均稱無此制度之「審判外非正式協商」，反指責其依「正當法律程序」之要求不當一節，核與認定受評鑑人是否有違失，並無必然之關聯性。蓋一者陳檢察官所為縱有不當，亦應由受評鑑人依法定程序指正，而非受評鑑人即可不依法定程序便宜行事；二者「審判外非正式協商」並非即可認定係屬「審判外非法協商」，此一「審判外非正式協商」之程序固無明文，惟司法院於函中亦指明「至公訴檢察官得否未經法院同意，於審判外與被告協商，法無明文，惟檢察官與被告已事先於審判外磋商並達成一定共識者，其後仍應循前述規定經法院同意後，始得行協商程序」；另法務部函亦稱：「公訴檢察官如於開啓協商程序前，於審判外聽取被告或辯護人之意見（如「認罪與否」及「刑度」等意見），供雙方內部統一見解，用以研判是否有開啟有利被告於刑事訴訟法協商程序之可能，即非上開刑事訴訟法之「審判外進行協商」，於法尚無不合。…法院審理時，被告或辯護人表示有認罪可能性，是於協商程序前進行聽取被告、辯

護人之意見有助公訴檢察官研判是否開啟協商程序，可能減省被告勞費及法院司法資源，尚無違背公平法院原則，亦無違背刑事訴訟法相關規定。」(見監察院調查報告第 25 頁至 26 頁)。細譯該等函文均未有認「未經法院同意先行於審判外協商」之程序，是屬於違法程序(僅是仍應經法院同意，始得依刑事訴訟法之相關規定行協商程序)之見解。受評鑑人此部分之辯解，顯非的論。

(7)、是受評鑑人之所辯，固非全屬無據，惟亦凸顯其對實務之運作並未全般深入瞭解，以致未能掌握所屬公訴檢察官辦理認罪協商之流程，反衍生後端之紛爭，造成內部所屬無以適從，外部社會嘩然指責，殊有未洽。

(三)、再本委員會參酌臺高檢署及監察院所做成之調查報告及受評鑑人提出之答辯書，認受評鑑人雖有如前揭(二)所指之違失，惟現行實務上有關協商程序之進行，誠如監察院調查報告所指：「司法院於 93 年刑事訴訟法增訂第 7 編之 1 協商程序，因協商期間不得逾 30 日，公訴實務常先以『審判外非正式協商會議』之名目，進行與被告、辯護人之洽商。就此現象，法務部並未於檢察機關辦理刑事訴訟法應行注意事項第 138 點有關『聲請進行協商應注意事項』中，規範相關注意事項，造成各地檢署或各檢察官各行其是，滋生紛擾；亦造成本案彭○○前檢察長於本案藉以辯稱公訴檢察官如進行聽取被告、辯護人之意見時，刑事訴訟法第 455 條之 2 的協商程序已經開始進行云云，此見解如前所述，並非正確，以檢察首長而言，認知不正確的情形實不應發生，但也顯見現行法令與實務運作確有歧異之處，易使操作者各說各話而引致衝突，並斲傷司法公信力；另法務部就認罪協商制度之執行面，法規制定有所不足，故所屬各地檢署就協商程序作法不一，

易加深檢察官與被告、辯護人利用此一制度之困難性，此情並不利於刑事司法分流，難以達成規範設計之目的，均有未洽之處，核有違失。」（詳該報告第 72 頁）再參以本件有關引發爭議之協商程序，相關當事人（包括受評鑑人、楊襄閱、蔡主任及陳檢察官）均是透過第三者傳話與回覆，致渠等在接受臺高檢署及監察院調查時，均以自己之認知呈現各說各話之回應。從而，有關受評鑑人是否有行使法官法第 93 條第 1 項之職務承繼權或職務移轉權，進而有違同條第 2 項之規定，即無積極事證足供認定，自難將此爭議引發之疏失歸由受評鑑人承擔，是此部分尚難認受評鑑人有何違失。

（四）、綜上，本委員會認受評鑑人之行為應有下列之違失：1、處理「請託關說」，未依規定通知政風機構登錄，致不符規定，且指示所屬處理本案過程，有失當之處。2、行使個案指揮監督權，未依法官法第 92 條第 2 項之規定以書面行之。另其在未調閱本案相關卷證資料尚且不明個案進行之狀況下，竟未直接徵詢蔡主任（即公訴主任檢察官）及陳檢察官（即公訴檢察官）就本案進行公訴蒞庭及協商程序之意見，即逕行透過楊襄閱、蔡主任傳達繼續協商之處理方式，亦難認週延妥適。據此，受評鑑人所為顯有違反檢察官倫理規範第 4 條：「檢察總長、檢察長應依法指揮監督所屬檢察官，共同維護檢察職權之獨立行使，不受政治力或其他不當外力之介入」及第 11 條：「檢察官應不為亦不受任何可能損及其職務公正、超然、獨立、廉潔之請託或關說。」之規定，其進而未依法官法第 92 條第 2 項之規定以書面行使其個案指揮監督權，堪認其違反檢察官倫理規範情節重大，依同法第 89 條第 4 項第 7 款，應付個案評鑑。

（五）、查監察院就本件受評鑑人之違失，業已進行兩次審查會而彈

劾未過，是本委員會認受評鑑人縱無懲戒之必要，然確有違失，宜予適度警惕，以維良行，爰依法官法第 89 條第 1 項準用第 39 條第 1 項第 2 款報由法務部交付檢察官人事審議委員會審議，並建議予以警告。

三、據上論結，依法官法第 89 條第 1 項、第 4 項第 7 款、第 39 條第 1 項第 2 款，決議如主文。

中 華 民 國 109 年 4 月 9 日

檢察官評鑑委員會

主席委員	蔡	瑞	宗
委員	李	玲	玲
委員	林	志	潔(請假)
委員	林	志	忠
委員	林	明	昕
委員	林	恆	吉
委員	柯	格	鐘(請假)
委員	柯	怡	如
委員	陳	運	財(請假)
委員	郭	景	東
委員	葉	建	廷

(依委員之姓名筆劃由少至多排列)

以上正本係照原本作成

中 華 民 國 109 年 4 月 9 日

書記 姚 碧 雯