

防制民眾濫訴新政策？

自日本法制觀我國刑事訴訟有償制度之改革方向

助理研究員蔡宜家

壹、前言－自我國防制民眾濫訴之近期觀點出發

刑事濫訴議題，雖在學術論文間較少論及，然而在民間媒體報導與政府政策中，則斷續可見該項詞語與相關爭議，例如 2002 年，司法院曾於司法改革座談會後說明，已決議針對民眾濫訴問題研擬局部、漸進式的訴訟有償制度；¹又如 2017 年，有以檢察官職務經驗分享基於特定罪名產生的濫訴案件，在訴訟程序合法且免費的前提下，造成檢警辦理重點案件時間遭受限制、被告對案件恐懼不安等結果。²此後在司法改革國是會議中，則經委員提及，有鑑於當前司法程序曠日廢時，且往往難以解決紛爭，因此建議強化訴訟外紛爭解決機制，並檢討濫訴原因，擬定相應政策，³其中就防免刑事濫訴部分，經法務部回應，計畫參酌德國、日本法制，朝「有條件的刑事訴訟有償制」方向著手規劃，同時檢討其他相關法律規範。⁴目前情況，則在法務部發布之「司法改革首次半年進度報告」中，發現法務部將此議題聚焦於刑事訴訟之不起訴處分確定時，應否對告訴人或告發人酌收相關訴訟費用之問題，惟尚以需蒐集外國立法例與實證研究成果為由，將研議完成期限延至 2019 年。⁵

至此，就刑事訴訟程序之民眾濫訴問題，雖係於 2017 年因應司法改革國是會議後，成為政府改革重點之一，然而包含民眾濫訴議題與以刑事有償制度作為防制民眾濫訴之策略，於早期如 2002 年至近期如 2017 年，皆受到了司法院、法務部與實務界人士等的關注與推廣，因此對實務而言，民眾濫訴議題並非新穎，且藉由向告訴人、告發人收取訴訟費用以達防免濫訴的刑事訴訟有償制度，更為政府機關過去與近期所欲研擬之規範。只是，此處所產生的疑問，包含實務上對於「刑事濫訴」的定義為何，以及刑事訴訟有償制度能否達成防免刑事濫訴的目的，可能是政府機關推動刑事訴訟有償制度前，應當優先思考的議題，以避免在

¹ 司法院，司法院九十一年度邀請資訊界參與司法改革座談會建議事項本院辦理情形表，<https://www.judicial.gov.tw/aboutus/aboutus05/aboutus05-20.asp>，最後瀏覽日期：2018 年 4 月 30 日。

² 林達，司改之我見：靠濫訴月入十萬 地檢署成專屬討債公司，鏡週刊，2017 年 3 月 13 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20170310web001/>。林達，林達觀點：慘遭濫訴的 560 位司機血淚 能否換來一個司法改革，風傳媒，2017 年 3 月 6 日，<http://www.storm.mg/article/230212>

³ 總統府司法改革國是會議成果報告，總統府司法改革國是會議，2017 年 9 月 8 日，頁 102-124，<https://justice.president.gov.tw/newinfo/117>。

⁴ 立法院第 9 屆第 4 會期司法及法制委員會第 6 次全體委員會議議事錄，立法院，2017 年 11 月 14 日，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=10775&pid=163404>。曾韋禎，濫訴擬開罰刑事收費 民事罰金加倍，自由時報，2017 年 10 月 19 日，<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1144580>

⁵ 法務部，司法改革首次半年進度報告，2018 年 2 月 12 日，頁 79，<https://www.moj.gov.tw/cp-696-99800-35f02-8005.html>

制度規範客體、目的關聯性不明確的情形下，導致法律規範無法有效執行，甚至不當限制人民訴訟權的結果。就此，有鑑於近期法務部擬以德國、日本為制度參考方向進行規劃，本文便先以外國法制—日本刑事訴訟法為起點，藉法規文義與制度演變角度，概要論述以日本之告訴人、告發人或聲請人（下稱告訴人等）訴訟費用制度為主軸之刑事訴訟費用制度的要件與規範目的，並以上述研究結果，彰顯我國欲推行之刑事訴訟有償制度所引發的前述問題，進而試圖點出未來建議採行之制度研究方向。

貳、日本法規概覽—告訴人等刑事訴訟費用制度

現行日本制度，係在刑事訴訟法第 181 條至第 184 條間，規範了包含被告、告訴人、告發人與聲請人等的刑事訴訟費用制度，而和我國以防制民眾濫訴為主之刑事訴訟有償策略相呼應者，為日本刑事訴訟法第 183 條之告訴人費用負擔要件；第 186 條至第 187 條之 2 中，法院因應公訴、裁判終結程序與否而為之訴訟費用裁定；以及第 500 條免除訴訟費用之聲請要件。另一方面，就訴訟費用範圍，則有「刑事訴訟費用等相關法律（下稱刑訴費用法）」（刑事訴訟費用等に関する法律）第 2 條以及「綜合法律支援法」（綜合法律支援法）第 39 條第 2 項等條文加以規範。對此，本文將以告訴人訴訟費用負擔要件與程序，以及訴訟費用負擔範圍為概念區分，簡要論述上開相關法律規定後，初步點出本文爭點。

一、告訴人訴訟費用負擔要件與程序

首先，依據刑事訴訟法第 183 條第 1 項規定，「因告訴、告發或聲請而經提起公訴案件，被告受無罪或免訴判決之情形，告訴人、告發人或聲請人有故意或重大過失時，得使上開人負擔訴訟費用」；同條第 2 項則規定，「就告訴、告發或聲請之案件而未提起公訴之情形，告訴人、告發人或聲請人有故意或重大過失時，與前項同」。⁶大抵而言，訴訟費用的負擔原則在於，致生訴訟費用結果有可歸責之人，應使其負擔訴訟費用；而如可歸責對象為檢察官，則應由國家負擔訴訟費用之責。因此，倘若被告於審理過程所生之訴訟費用，是基於告訴、告發或聲請人的不法或有責原因所致，尤其如告訴人等在認知被告將受無罪或免訴判決的情況下，或有可得認知或重大過失之事由，為告訴、告發或聲請，致使現實上產生無罪或免訴判決的結果時，則為了防止濫行告訴，由該等告訴人負擔訴訟費用，較為妥當。⁷其中，此類訴訟費用負擔又可區分為以下兩種情狀：

1. 無罪或免訴情狀下的費用負擔：

(1) 此處所涉及的要件，首先為提起公訴和告訴、告發、聲請間的因果關係，亦即告訴等的存在與內容，對於檢察官提起公訴之決定產生了重大影響者，且

⁶ 翻譯結果節錄自朱學瑛、張弘昌、劉河山、蔡甄漪 (2016)，日本刑事訴訟法暨刑事訴訟規則，頁 38。

⁷ 川端博 (2012)，刑事訴訟法講義，頁 503。後藤昭、白取祐司，新・コンメンタール刑事訴訟法，2 版，頁 391。

不論該公訴本身是否無效或誤為受理，另外，在告訴不可分原則下，對犯罪事實之一部提起告訴，效力及於全部（客觀不可分原則），以及對共犯之其中一人提起告訴，對其他共犯亦生效力（主觀不可分原則）之情況，也適用於本項之因果關係；⁸接著，所謂無罪或免訴判決，包含經過上訴審與再審後生無罪或免訴判決之情形，同時訴訟費用範圍則包含一審後、確定判決時的所有訴訟費用；最後，告訴人等需對於被告將受無罪或免訴判決之情狀為認識，此包含故意或未必故意要件，或是有輕易認知之情狀卻仍有嚴重未注意之重大過失情形。⁹

- (2) 不過，檢察官提起公訴時，並非以告訴人等提起告訴、告發或聲請為主要原因，而是自多元角度偵查後，審慎決定提起公訴與否，因此判斷上通常會將警察、檢察官的過失情狀競合衡量，然而實務判斷上，多係在偵查人員發生過失時，才會產生具故意或重大過失告訴人等無法免責的結果，因此實際上，本項規定除非出現上述較極端之情形，否則多難有適用的空間。¹⁰

2. 不起訴情狀下的費用負擔：

- (1) 此處之訴訟費用，係以因應犯罪嫌疑人之公設辯護制度所生的公設辯護費用為主軸，亦即基於告訴人、告發人或聲請人責任致生公設辯護費用時，即使案件未經提起公訴，仍應使告訴人等負擔訴訟費用。¹¹本項之適用要件，係以經告訴、告發或聲請案件經不起訴處分為前提，且在此前提下，即使曾生撤回告訴結果，也因提起告訴情狀已存在過，而仍為本項適用範疇。¹²又因提起告訴非等同提起公訴，故判斷上並未以提起告訴本身作為不法性及有責性的衡量基準，進而，當作成緩起訴處分時，由於性質非謂已提起公訴或確定不提起公訴，因此並不列入本項之適用範圍，亦即，本項係以檢察官作成不起訴處分為規範要件之一。¹³
- (2) 不過，於判斷上產生困難之處，為對於告訴人等之故意或重大過失的衡量基準，雖然本項之故意，是指在認知犯罪嫌疑人會被論不起訴處分下提起告訴；本項之重大過失，是指相當容易認知犯罪嫌疑人會被論不起訴處分，卻在嚴重不注意下提起告訴、告發或聲請之情狀，但由於存有緩起訴處分項目，以及檢察官得在廣泛偵查權限下做成處分，因此即使是犯罪嫌疑人，本身也難能認知其必將被論以緩起訴處分，基此現象，本項於實務中，也幾乎難能判

⁸ 後藤昭、白取祐司，同前註，頁 391。伊藤榮樹等（1997），注釈刑事訴訟法第二卷，頁 477-478。

⁹ 後藤昭、白取祐司，同前註，頁 391-392。

¹⁰ 河上和雄等（2010），大コンメンタール刑事訴訟法第三卷，2 版，頁 464。伊藤榮樹等，同註 8，頁 478-479。

¹¹ 後藤昭、白取祐司，同註 7，頁 392。

¹² 此係因撤回告訴為法定不起訴事由之一，如以不起訴處分時存在告訴為前提，將會產生此類案件於涉及因故意或重大過失致生刑事程式費用之費用負擔責任無法被歸類於本條的遺憾。詳如同前註，頁 392。

¹³ 同前註，頁 392-393。

斷告訴人等的故意、重大過失要件。¹⁴

在依據前兩項要件判斷告訴人等應負擔訴訟費用後，如係以判決終結訴訟程序者，依同法第 186 條規定，應由法院依職權裁定訴訟費用；如非以判決終結訴訟程序，則依同法第 187 條規定，應由最終之案件係屬法院為職權裁定；而如係未提起公訴者，便依同法第 187 條之 2 規定，於檢察官聲請後由法院裁定，前述裁定皆得為即時抗告。¹⁵又，依據同法第 500 條第 1 項規定，包含告訴人等在內之命負擔訴訟費用之人，如因貧困無法繳納，得依法院所定規則，就訴訟費用之全部或一部，聲請免除裁判之執行。¹⁶此處，原則係以被命負擔訴訟費用的本人為基準，進行其資力與訴訟費用額度間的衡量，法院也會初步以本人的生活情狀、資產有無、就業狀況、勞動能力、家庭狀況、社會信用等要件作為判斷標的。¹⁷

二、訴訟費用負擔範圍

另一方面，和訴訟費用負擔相關者，尚有訴訟費用之範圍界定問題。此處主以刑訴費用法和綜合法律支援法為規範重點，其中依刑訴費用法第 2 條規定與綜合法律支援法第 39 條第 2 項規定，所涉訴訟費用項目包含：因審判期日或審判準備而出庭，或在審判期日或審判準備程序中接受調查之證人等的旅費、出席與住宿費；在審判期日或審判準備時對命其鑑定、通譯或翻譯的鑑定人、通譯或翻譯人應支給或償還之全部鑑定費、通譯費或翻譯費；以及，對因案件指定之公設辯護人依契約範圍，應支給之全部旅費、出席費、住宿費與報酬。¹⁸上開法規，尤其刑訴費用法，是在 1971 年時，基於當時訴訟費用範圍之相關法規，多存有規範未完備的情況，且多有仰賴實務慣例作為解釋依據之情形，因此為能整備刑事訴訟費用相關法制，使訴訟費用範圍得以明確、對證人等的給付項目得以充實，進而確保制度之妥適執行下所增訂，同時亦為日本判斷刑事訴訟費用範圍的重要法源依據。¹⁹

三、本文初步探討爭點

綜合上述可發現，日本就刑事訴訟費用，規範對象包含被告與告訴人、告發人與聲請人，且係以對於該個人的可歸責程度為基準，由法院裁定應負擔訴訟費用的主體，因而我國較為重視之刑事訴訟有償制度，於日本制度而言，係以告訴人、告發人與聲請人為主體，將相關規範納為整體刑事訴訟費用制度的一部分，

¹⁴ 同前註，頁 393。

¹⁵ 朱學瑛等，同註 6，頁 39。

¹⁶ 同前註，頁 119。

¹⁷ 河上和雄等 (2010)，大コンメンタール刑事訴訟法第十卷，2 版，頁 443-444。

¹⁸ 就訴訟費用範圍之相關實務見解與爭議，可再參閱河上和雄等，同註 10，頁 417-430。蔡宜家，日本刑事訴訟費用制度－文獻導覽，法務部司法官學院犯罪防治研究資料庫，2018 年 3 月 30 日，<https://www.tpi.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=507382&ctNode=46161&mp=302>

¹⁹ 石川弘、內田恒久、吉丸真 (1971)，刑事訴訟費用に関する法律の解説（一），法曹時報，第 23 卷，第 7 期，頁 55-56。

同時是以可歸責性為主要判斷標準。進而，以前述要旨為重心，日本對於告訴人等的刑事訴訟費用制度，於程序上可區分為提起公訴或不起訴處分和告訴、告發或聲請間的因果關係，以及當判斷具有前述因果關係後，告訴人等是否具有故意或重大過失要件，而若告訴人等經法院裁定應為刑事訴訟費用負擔，則需另依刑事訴訟法與綜合法律支援法等規定，界定應負擔之證人、鑑定人、通譯、翻譯人或公設辯護人等的多項法定費用，其後還另於刑事訴訟法規範了告訴人等得為即時抗告或聲請免除費用執行之救濟制度。

至此，於現行制度中，本文得藉法規、註釋書等資源，理解制度之規範主體與規範要件，然而對我國之欲以訴訟有償制度達防免濫訴的目的而言，目前脈絡尚無法釐清日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度和防免濫訴間的關聯程度，因而尚需藉由對此制度的法制演變過程，理解日本此類制度之規範動機與目的後，方能適洽評析我國藉刑事有償制度防免濫訴之議題。因此，本文於下節將以過去制度中，對於刑事訴訟費用制度的目的議論、告訴人等訴訟費用制度的規範變遷等為主要面向，以探究上述問題。

參、自日本法制演變觀告訴人訴訟費用制度目的

日本刑事訴訟費用制度，最初起源於 1880 年的治罪法，當時尚未出現告訴人等的刑事訴訟費用負擔規範，而是以：受刑之宣告者負擔訴訟費用、獲無罪或免訴判決者由國庫負擔訴訟費用、自訴則由敗訴者負擔訴訟費用等作為原則，且在立法旨趣中，此種費用負擔並非刑罰，而是對因訴訟而受害之人給付的特別民事賠償。²⁰至於告訴人等的刑事訴訟費用負擔制度，則是在 1922 年大正刑事訴訟法內增訂，當時的大正刑事訴訟法中，首度將訴訟費用制度獨立列為一章，並於第 239 條增訂告訴人等基於故意或重大過失提起告訴，檢察官因而提起公訴卻獲無罪或免訴判決之訴訟費用負擔規定；以及在第 240 條增訂告訴人等就告訴乃論罪為撤回時之訴訟費用負擔規範。²¹此兩個條文中，立法理由針對前者，係以訴訟結果可歸責於告訴人等為由，認為由其負擔刑事訴訟費用較為適當；對於後者，則是因告訴乃論罪係以提起告訴為前提，如事後撤回將致使訴訟消滅，故其中所生訴訟費用應由告訴人等給付較為妥當，惟當時尚未就訴訟費用負擔的法律性質進行相關探討，也難能知悉將條文要件限縮於故意、重大過失情狀的理由，因而被認為是在受 1877 年德意志帝國刑事訴訟法（ライヒ刑事訴訟法）影響下繼受而來的規定。²²值得一提的是，前述所論第 239 條規定對比現行刑事訴訟法第 183 條第 1 項規定，除了缺少以聲請人為主體之要件外，條文文義幾乎相同，可謂日本現行刑事訴訟法，於告訴人等在提起公訴後獲無罪或免訴判決結果時，

²⁰ 黑澤睦 (2013)，告訴權の濫用的行使と訴訟費用の負担，法律論叢，第 85 卷，第 6 期，頁 226-227。

²¹ 同前註，頁 228。

²² 同前註，頁 229-230。

應依法定要件負擔訴訟費用之規定，原則是承繼了大正刑事訴訟法規範。²³

接著時至 1948 年（適用至今）的刑事訴訟法，在第 237 條第 1 項已明文得撤回告訴的規定下，原本使撤回告訴之人應負擔刑事訴訟費用的大正刑事訴訟法第 240 條規定，已經決議刪除，同時也將前段所論之大正刑事訴訟法第 239 條規定，於告訴人、告發人外增加聲請人為規範主體，並在不影響法律要件下，僅就文字方面調整為和現行制度相同的法條文義。²⁴最後，就現行法第 183 條第 2 項之不起訴處分下的訴訟費用負擔規定，係於 2004 年之「刑事訴訟法等之部分修正法律案」中，因應裁判員參與刑事審判制度之法律提案，須尋求以充實、迅速化刑事審判的刑事司法改革所致，而由於其中改革方法之一係針對犯罪嫌疑人引進公設辯護人制度等的公設辯護人制度盤整，包含設立選任要件、選任程序、選任效力、解任、費用負擔等相關規定，因此為了使和犯罪嫌疑人階段之訴訟費用相關的條文更形完善，便決議增訂包含第 181 條第 4 項之犯罪嫌疑人刑事訴訟費用負擔規定，以及第 183 條第 2 項之告訴人等在未提起公訴下的刑事訴訟費用負擔要件。²⁵

至此可發現，日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，雖係以繼受德意志帝國刑事訴訟法為主軸，但繼受當時，自文獻紀錄中尚無法得知選擇訂立相關條文要件的具體理由，僅能自當時立法理由中，得知制度面係以可歸責性為基礎，判斷應由國庫、被告或告訴人等為刑事訴訟費用負擔主體，尤其就告訴人等的訴訟費用負擔制度，係自立法當初，以幾未變更文義的方式延續至今，即使於 2004 年增訂未提起公訴階段的告訴人等訴訟費用負擔制度，也因僅是在使公設辯護人制度更為完備的前提下，依據當前制度模式為條文增訂而已，就法制歷史角度而言，本質上仍不脫離以可歸責性為目的之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度。

肆、以日本制度目的檢視我國防制濫訴之政策規畫

在彙整日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度後，回歸本文問題：究竟我國以刑事訴訟有償制度達防制民眾濫訴的主張，能否藉由日本制度觀察來論證可行性？對此，本文將先試著定位我國刑事程序之「民眾濫訴」情狀與可對應的日本學術名詞：告訴權濫用（告訴權の濫用／濫告訴），接著再以日本法制與制度目的等角度，初探我國以刑事訴訟有償制度達防制民眾濫訴目的下，所產生的可能爭議與問題。

²³ 同前註，頁 231。

²⁴ 同前註，頁 231-232。

²⁵ 同前註，頁 233-234。第百五十九回国会—衆議院—法務委員会議録，日本法令所引，頁 1-2，2004 年 4 月 2 日，<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/159/0004/15904020004009.pdf>

一、所謂「民眾濫訴」的定義？

在我國，所謂濫訴，尤其以人民提起告訴為主軸的「民眾濫訴」為何，目前學理上尚無明確的定義，實務上主要仍係以實務案例或相關統計數據作為防制濫訴的背景資訊。具體事例，如本文前言所論的實務界投書中，便是闡述特定人以著作權法規、刑法妨害名譽罪章或詐欺罪章向多人提起告訴，不僅案件多被論以不起訴處分，還使檢察機關與檢察官變相成為「討債公司」、「打手」的情形；²⁶或者是在 2017 年司法改革國是會議當中，司法院報告時以告訴、告發案件中偏高比率的不起訴處分數據為由，認為係因民眾濫行告訴或告發，造成司法資源浪費的結果；²⁷同時法務部報告則以各地檢察署新收案件逐年增加、不起訴處分案件數佔據不少偵查能量等緣由，認為應設法減少偵查資源負荷與當事人不當利用司法程序之情形。²⁸

據此，似乎無論是以實務案例還是統計數據為論理依據，多是將不起訴處分結果歸結於民眾濫訴情狀，然而其中需要思考的是，以不起訴處分案件量多寡作為民眾濫訴嚴重程度之推論，是否可能已將不起訴處分案件直接連結於民眾濫訴現象？若是如此，則論理上恐會將刑事訴訟法第 252 條中，所有欠缺訴訟條件或處置條件的項目，²⁹皆推定具有民眾濫訴現象，不僅可能會形成無論理依據的推斷，也因為不起訴處分乃檢察官偵查後依職權所為之結果，而倘若憑事後不起訴之案件數增減回推民眾濫訴因素，則案件為濫訴與否，便僅以檢察機關就案件偵查結果來決定，而不顧告訴人或告發人的行為與動機，導致依此脈絡形成的防制民眾濫訴目的並為相應制度變更，存有不當限制人民訴訟權的可能。³⁰鑑此，本文認為，在推動刑事訴訟有償制度前，應先處理何謂「民眾濫訴」此一根本定義，以及該定義的相應衡量要件。此處，日本在學理上存有告訴權濫用一詞，並將其區分為告訴權濫用之作為與不作為，尤其在作為一項，尚區分為廣義濫用與狹義濫用，前者係指不違法但違背形式要件之情形，如和案件無法律關係之第三人提

²⁶ 林達，同註 2。

²⁷ 司法院，訴訟費用合理化與濫訴防杜，總統府司法改革國是會議，頁 2-3，<https://justice.president.gov.tw/meeting/53>，最後瀏覽日期：2018 年 5 月 3 日。

²⁸ 法務部，訴訟費用合理化與濫訴防杜，總統府司法改革國是會議，頁 1-3，<https://justice.president.gov.tw/meeting/53>，最後瀏覽日期：2018 年 5 月 3 日。

²⁹ 林俊益 (2016)，刑事訴訟法概論（下），頁 72。

³⁰ 以不起訴處分數據多寡論述民眾濫訴現象的推論問題，可再以日本統計數據中的不起訴處分情狀加以說明。如前所述，日本係於 2004 年（平成 16 年）增訂對於因告訴人等故意或重大過失下提起告訴，致使不起訴處分之刑事訴訟費用負擔規定。然如觀察日本於 2017 年（平成 29 年）犯罪白書之歷年不起訴處分數據趨勢的話，則會發現，日本歷年不起訴處分率自 1991 年（平成 3 年）至 2017 年，雖然數據結果坐落在 1.6% 至 5.9% 之間，低於我國數據結果，但是日本係在 1991 年至 1999 年（平成 11 年）呈現下降趨勢；而自 2002 年（平成 12 年）以後，則呈現較大幅度增長趨勢，即使在 2004 年增訂前述規定，也未能減緩其數據增長結果，甚至可懷疑數據增減和本條制度間的關聯性。此外，倘若結合本文前述內容中，刑事訴訟費用負擔制度於實務上難以運用之結果的話，則不起訴處分數據增幅和告訴權濫用間是否有所關聯，便更具爭議。詳如平成 29 年版犯罪白書－被疑事件の処理，http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/64/nfm/n64_2_2_2_3_0.html，最後瀏覽日期：2018 年 5 月 7 日。

起告訴等；後者則係指形式合法、實質違背法律意旨之情況，如為有利於民事紛爭解決或報復而就不被認定為犯罪的事實，本於妄想提起虛偽告訴等等，此或可作為我國定義民眾濫訴現象的概念參考。³¹

二、藉刑事訴訟有償制度防制濫訴之合適性初探

退萬步言，假如我國針對民眾濫訴現象做出定義與範圍，那麼下一階段問題即為：刑事訴訟有償制度，能否有效達到防制濫訴的成果？對此，本文擬以前述日本法制與演變結果為主軸，初步評析制度之合適性。

首先，在日本現行之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中，主要區分為因告訴等而提起公訴但獲無罪或免訴判決，且告訴人等具故意或重大過失；以及因告訴等而未提起公訴，且告訴人等具故意或重大過失之刑事訴訟費用負擔要件。接著，上述規範於制度演變脈絡中，和對被告的刑事訴訟費用負擔制度同為訴訟費用規範之一部，同自大正刑事訴訟法時期後，承繼德意志帝國刑事訴訟法脈絡，以可歸責性作為刑事訴訟費用負擔之衡量原則，亦即訴訟結果可歸責於被告者，由被告負擔訴訟費用；可歸責於告訴人等者，由告訴人等負擔訴訟費用；對前二者皆無可歸責事由時，則由國庫負擔訴訟費用。在此之後，即使經過數次法規變更，仍不脫離前述之可歸責性判斷標準。綜合而觀，日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，應和被告之刑事訴訟費用負擔制度一同觀察，方能彰顯前者制度背後所強調的可歸責性質，同時，亦應留意現行制度中，針對告訴、告發或聲請和提起公訴或不起訴處分間的因果關係；以及告訴人、告發人或聲請人之故意或重大過失情狀，因在實務上難以判斷，以至於制度本身較少被運用的情狀。

至此可發現，日本告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，並未以防制民眾濫訴（或日本學理所稱之告訴權濫用）作為制度之根本規範目的。而之所以會出現告訴權濫用爭議，一方面是在近期因告訴案件導致的起訴率偏低，且無相當（或無）犯罪嫌疑的案件量增多之下，產生源自偵查人員之濫行告訴、告發現象等相當負面的評價；³²一方面則是近期學理於告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中，增添了原制度目的所未彰顯的防制告訴權濫用目的，包含認為此制度是為了防止不構成誣告行為的濫行告訴、間接防止虛偽告訴或接近虛偽告訴之濫行告訴，或認為有對告訴濫用行為之事前防制、事後對應的雙重意義等等。³³不過對於後者論述，值得注意的是，部分較早期的刑事訴訟法文獻於告訴人等刑事訴訟費用論述中，並未將近期所論防制告訴權濫用的旨趣編列其中，而是和被告之刑事訴訟費用規範並列，呈現訴訟費用之可歸責性意旨，或僅是明列條文，或僅說明要件判斷方式

³¹ 黑澤睦 (2011)，いわゆる告訴權の濫用とその法の対応論序説，載於：明治大学法学部創立百三十周年記念論文集，頁 171-172、186。

³² 黑澤睦 (2003)，告訴權の歴史的発展と現代的意義，法學研究論集，第 18 期，頁 10。

³³ 如同註 31，頁 178。河上和雄等，同註 10，頁 463-464。伊藤米樹等，同註 8，頁 477。後藤昭、白取祐司，同註 7，頁 391。

與判例而已。³⁴

因此，綜合本文所蒐集之文獻資料而觀，日本告訴人等刑事訴訟費用負擔制度係自原本的可歸責性意旨，漸進產生具體化為防制告訴權濫用的旨趣。然而，從制度目的的具體化或性質變更並無對錯之別，只是對我國制度規畫而言需要注意的是，在告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中設立防制告訴權濫用的旨趣，不僅可能被認為是尚處於日本近期學者對於該制度的「期待」，也因該制度於實務上難以判斷與運用，所以學理間尚未發現具體資料或實證研究得證此制度對於防制告訴權濫用目的之執行成效。事實上，即使近期學理上認為應為此制度具體化防制告訴權濫用目的，部分學者仍提及制度中的因果關係以及故意、重大過失等要件，係為了避免告訴權產生萎縮結果，或是因提起公訴、不起訴處分並不以告訴、告發或聲請為主要衡量依據，而需在本制度要件上為偏於嚴格的判斷。³⁵故綜合前述，有鑑於日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，被賦予防制告訴權濫用目的的同時，因防免民眾訴訟權受到不當限制，以及審慎判斷可歸責對象等要素，致使制度於實務上難以運用，也欠缺相應實證研究成果等執行結果，我國對於民眾濫訴議題，於參酌日本制度經驗下，本文認為以刑事訴訟有償制度作為防止濫訴的相應解決途徑，似非妥適。

伍、代結語－防制民眾濫訴？挹注偵查人力資源？

民眾濫訴議題，在 2017 年司法改革國是會議中，成為焦點議題之一，而司法院、法務部與實務人員則分別以不起訴處分統計數據或其他民眾濫訴事例，說明民眾濫訴現象之改進必要性，並以包含刑事訴訟有償制度在內的司法改革建議事項，作為後續制度研擬主題之一。對此，本文發現，相關論述與研究成果多以民眾濫訴現象造成之負面結果為論述基礎，因而難能知悉制度改革目的一民眾濫訴的定義與範圍為何；以及當確認此一現象之定位後，是否能藉由刑事訴訟有償制度達到解決問題的效果。因此，在發現法務部擬以德國、日本制度為研究資料參考時，本文便以日本刑事訴訟法訴訟費用一章中的「告訴人等刑事訴訟費用負擔」制度之要件與沿革為分析重點，試著自日本法角度觀看我國制度推行的可能爭議。

在進行日本制度與法制沿革分析後發現，告訴人等刑事訴訟費用負擔制度係在以被告為主之刑事訴訟費用負擔脈絡下為增訂，並由告訴人、告發人與聲請人；同被告與國庫為訴訟費用可歸責性的判斷對象，因此最初制度設計，係以訴訟當事人與關係人的可歸責性作為法規意旨，直至近期，方於告訴權濫用現象的批判下，學理上開始將本項制度之告訴人等責任，具體化為告訴權濫用，並將其作為

³⁴ 如平場安治等 (1977)，注解刑事訴訟法上卷－改訂增補，頁 519-520。團藤重光 (1963)，法律實務講座刑事編第二卷－總則 (2)，頁 394-395、405-406。青柳文雄 (1976)，刑事訴訟法通論下卷，5 版，頁 667-669。高田卓爾 (1981)，刑事訴訟法改訂版，頁 291-294。高窪喜八郎、久礼田益喜 (1964)，學說判例總覽－刑事訴訟法 (上)，5 版，379-380。

³⁵ 同註 20，頁 211-213。河上和雄等，同註 10，頁 463-464。

制度目的，且漸進將制度中的因果關係、故意或重大過失要件，解釋為在防制告訴權濫用下，避免民眾訴訟權受到不當限制的規範結果，於此同時，也評析此項制度於實務上的稀少運用情狀與判斷困難程度。至此，回歸本文主旨，我國如欲推行刑事訴訟有償制度作為防制濫訴的政策方向，首應釐清所謂「民眾濫訴」的定義與範圍，以避免僅依不起訴處分之偵查結果評斷濫訴現象，形成不當限制人民訴訟權的相應制度；接著，如確認前述現象定位，則以日本法制的角度而觀，有鑑於日本制度並非以防免濫訴為規劃目的，且缺乏相應實證研究成果，以及實務上產生判斷困難、少有成功適用案例等情形，本文認為我國為防制民眾濫訴，擬以刑事訴訟有償制度作為解決此項議題之政策選項，其有效性受限，且可能衍生更多法制與執行面的疑義，不得不慎！

另一方面，本文認為我國當前之民眾濫訴議題中，應思考者不應只是「防免」濫訴問題，而是應如何增進偵查人力與資源，以因應人民提起告訴或告發的需求問題，同時依據本文近期研究成果發現，偵查機關在人力與資源不足的情況下，導致案件偵查的執行品質受到壓縮，也是民眾所關注的焦點問題。³⁶其實，司法院與法務部於司法改革國是會議提出的統計數據研究結果，係屬一體兩面，既可能被認定為案件來源者－民眾，所產生的濫訴議題，也可被認定為現行偵查人力與資源，難以因應龐大訴訟案件的問題，如此，在防制民眾濫訴尚未尋得具體定位，適用刑事訴訟有償制度亦有諸多問題存在的前提下，本文認為，或許焦點應以如何增加偵查階段之人力與資源為主軸，以達成保障民眾訴訟權利與減少偵查機關負擔的雙贏局面。

³⁶ 詳如蔡宜家 (2018)，民眾對檢察機關司法滿意度與社會安全感受度之調查研究－以臺北市、新北市為例，頁 33-34。