檢察官指揮調度員警協助辦案作爲探討

侯　友　宜

壹、前言

從最近報載雲林地檢署徐檢察官之貪瀆事件中，可以看到部分檢察官倚仗偵查主體機制，恣意指揮調動司法警察人員，遂行其謀取不法利益之犯行，而被指揮調度之司法警察人員，成爲檢察官遂順私慾之馬前卒不自知，甚至因此訴訟纏身；實務上亦曾發生檢察官指揮調度專業警察機關員警，協助偵辦非屬其任務職掌之案件，或未告知所屬警察機關首長之情事。

諸如此類的不當指揮調動，不僅戕害司法警察人員的形象，且嚴重干擾警察機關之組織運作。因此，對於檢察官指揮調動所可能產生的弊端與對機關的運作干擾，警察機關實應依據現行法律規範，建立一套內控機制。

貳、檢察官指揮調度司法警察之法律依據分析

司法警察人員協助檢察官，或受檢察官之指揮、命令偵查犯罪，主要係依據「調度司法警察條例」第 1 條及「刑事訴訟法」第 229、230、231 條之規定，茲分析如下：

一、刑事訴訟法

國家設官分職各有所司，檢察官之任務爲偵查犯罪，警察爲偵防犯罪，依刑事訴訟法第 228 條第 1 項之規定，檢察官知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。亦即有犯罪事實之發生檢察官才能指揮、命令司法警察（官），在犯罪預防之階段檢察官並無指揮、命令司法警察（官）之權力。

刑事訴訟法第 229 條則規定：1.警政署署長、警察局局長或警察總隊總隊長，2.憲兵隊長官，3.依法令關於特定事項，得行相當於前二款司法警察官之職權者，於其管轄區域內爲司法警察官，有協助檢察官偵查犯罪之職權。

就上推論，並非所有之警察在任何時地均爲司法警察（官），必須依法令關於特定事項，得行司法警察（官）之職權者，於其管轄區域內方爲上開規定之司法警察（官）。因此各警察機關之人員依其組織法規所規定之犯罪偵查事項範圍，從事犯罪偵查時方具備司法警察（官）身分。以各港務警察局爲例，依內政部警政署港務警察局組織通則第 2 條第 1 項第 3 款之規定，港務警察局掌理港區犯罪偵防及刑事案件之處理事項,因此各港務警察局人員在港區內從事犯罪偵查及刑事案件之處理事項，方具備司法警察（官）之身分；換言之，對於港區之偵查犯罪，檢察官才能指揮港務警察局之人員。又以國道公路警察局爲例，依內政部警政署國道公路警察局組織條例第 2 條第 1 項第 5 款之規定，國道公路警察局掌理國道公路範圍內，違法案件之偵防，因此對於國道公路警察局人員在國道公路範圍內從事犯罪偵查方具備司法警察（官）之身分，在國道公路範圍內所發生之犯罪案件，檢察官方能指揮國道公路警察局

員警偵查犯罪。

惟實務上，許多犯罪行為具跨不同地域、管轄範圍性質，檢察官之指揮偵辦與警察機關之協助偵查間究應如何律定，方不至發生互相干擾，達到眞正偵查犯罪目的，宜由檢警方面透過協調聯繫方式，進一步加以規範。

另外，檢察官指揮、命令司法警察（官）偵查犯罪，應依刑事訴訟法規定之手段，如搜索、扣押、拘提、逮捕等強制手段，刑事訴訟法所未明文規定之執行手段，檢察官應不得指揮、命令司法警察（官）執行。

二、調度司法警察條例

調度司法警察條例第 1 條之規定，檢察官因辦理偵查執行事件，有指揮司法警察官、命令司法警察之權。既稱「事件」應指對於具體個案之指揮調度，因此檢察官指揮、命令司法警察（官）僅能針對具體個案。

至於調度司法警察條例第 3、4 條第 3 款規定，鐵路、森林、漁業、礦業或其他各種專業警察機關之警察官長或警長、警士，以與其職務有關之事項為限，接受檢察官之指揮調度。

其所以有第 1、3 款之不同規定，意謂第 1 款之警察分局長或警察隊長以下官長、警長、警士，並未包括專業警察機關司法警察人員在內，且專業警察接受檢察官之指揮、命令須與職務有關之事項為限，亦即必須在專業警察組織職掌有關之偵查事項，檢察官方有指揮、命令之權。

故綜合刑事訴訟法與調度司法警察條例之規定，檢察官之指揮調度司法警察（官）應受到以下限制：

1.檢察官之指揮調度必須限定於已發生既存之具體犯罪個案。

2.檢察官之指揮調度不得違反各警察機關組織法之任務職掌。

3.檢察官於犯罪偵查指揮、命令司法警察（官），應僅限於刑事訴訟法所規定之強制手段。

是以，有關警力長期調配於檢察署，接續協助辦理不同案件，或協助辦理常態性業務，均與上開規定不符。

參、檢察官指揮調度現況分析

參照目前實務上之運作情形，可以歸納出檢察官指揮調度司法警察之模式主要有以下幾類：

一、檢察官主動偵辦，指揮調度司法警察（官）執行強制處分。

二、警察機關偵辦案件報請檢察官指揮。

三、警察機關成立專案小組報請檢察官指揮。

四、針對特殊案件成立專案小組指揮偵辦，如 319 專案小組。

五、定期調度協助辦案：

（一）協助查察賄選。

（二）協助掃黑金任務。

（三）長期協助檢察署辦案。

對於前開一、二、三、四類之指揮調度，依據調度司法警察條例及刑事訴訟法之規定並無疑義，而第五類（一）、（二）之查賄與掃黑金，大部分係防範性之嚇阻手段，在犯罪事實尚未發生時，非屬於偵查犯罪事件，檢察官本無指揮調度司法警察（官）之權力，惟由於上開協助作為係基於全體治安及清明民主政治之考量，透過檢警機關間協商，而特別建構檢警之間的協助辦案關係，因此亦尚無疑義。

較有爭議之部分係屬第五類（三）長期調配檢察署協助辦案。依行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點第 2 點第 1 項之規定：所稱之借調，指各機關因業務特殊需要商借其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定職務或工作。因此檢察官指揮調度司法警察（官）派駐檢察署協助辦案，其性質即是借調，應依

上開規定辦理。況且依調度司法警察條例第 1 條之規定，檢察官指揮調度必須針對具體個案，長期派駐協助辦案有違該條例之規定。

肆、檢察機關應調整之作爲

一、指揮調度應考量警察機關組織運作

警察維護治安任務的二大功能，即「危害防止」與「犯罪追訴」。「危害防止」主要之依據爲警察法令（如社會秩序維護法、道路交通管理處罰條例、警察職權行使法等）及一般行政法令（如行政程序法、行政執行法等），爲單純之行政作用；「犯罪追訴」則係依據刑事法令行事（如刑法、刑事訴訟法等），並協助或接受檢察官的指揮命令、偵查犯罪。因此，警察人員兼具行政與司法警察人員之身分。

檢察官對於危害防止任務之執行並無指揮、命令警察人員之權力。依警察法第 9 條之規定：警察之職權除協助偵查犯罪外，有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。協助偵查犯罪雖爲警察重要業務，然並非惟一業務。警察機關在人力資源之分配管理須兼顧危害防止與犯罪偵查，若檢察官恣意指揮調度員警協助辦案，將排擠警察機關危害防止任務之人力調度，對於組織運作產生極大之影響。

二、指揮調度應尊重各警察機關之任務職掌

依警察法第 5 條之規定，警政署掌理下列全國性警察業務：1.關於拱衛中樞，準備應變及協助地方治安之保安警察業務。2.關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。3.關於管理入出國境及警備邊疆之國境警察業務。4.關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。5.關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。6.關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務。

爲了執行前項各種全國性之警察行政事務，對應設置的各種專業警察機關，所屬員警所受的訓練係在於達成該機關的組織任務，除了第四項所設置的刑事警察局係以犯罪偵查爲其主要業務外，另外，如保一總隊至保六總隊等，刑事偵查非其專長，若未考量專業警察機關之職掌，貿然指揮調度辦案，可發揮之偵查效能有限。

伍、警察機關因應之道

對於檢察官未針對具體犯罪個案之指揮調度，有違調度司法警察條例第 1 條規定，其性質若屬借調，應依據借調相關規定辦理；惟對於具體犯罪個案，檢察官指揮調度員警協助辦案，警察機關亦應依以下原則處理：

一、指揮調度特定員警協助辦案，原則上應予避免，如有特殊需要，應經警察機關首長核可：機關首長必須全盤掌握人事動態，因此檢察官對於警察機關所屬員警的指揮調度，警察機關內部必須簽奉機關首長之同意，始可進行。

二、警察機關接受檢察官調度員警長期協助辦案，必須審酌事實、理由，據以決定派遣之員警及人數。

三、遇有檢察官指揮調度員警長期協助辦案時，宜由機關具文知會檢察機關首長，以利其掌握該組織之人事動態及偵辦進度等。

四、員警接受檢察官指揮調度協助辦案，應比照「警察機關支援人員管理作業規定」辦理：支援期間之規定不得逾 6 個月，如因任務計畫變更或特別原因必須延長者，得依規定程序申請延長之。另警察機關首長針對長期間之支援，得採取員警輪替之方式，以落實警察機關之督考。

五、對於檢察官指揮調度員警之員額，警察機關應考量機關之人力調度，決定同意其請求

或予以酌減。

六、接受指揮調度應限定具體犯罪個案：協助檢察官辦案應限定於具體犯罪個案，個案結束，警力即應歸建；遇有新的具體犯罪個案，檢察官則應循程序重新指揮調度。

七、接受指揮調度員警之獎懲，應考量警察機關獎懲標準之一致性及人事自主權，研訂控管機制：依行政院人事行政局 91 年 8 月 21 日局考字第 0910029829 號函亦曾明示，獎懲係屬各機關權責，應由現職機關依相關規定辦理，爲利人事管理，各機關建議他機關對於協辦業務獎懲案件，宜僅敘明具體獎懲事由，不宜敘明獎懲額度，以維持各機關獎懲彈性之規定。因此各警察機關對於檢察官之獎懲建議，應另訂控管機制，以維護警察機關獎懲標準之一致性及人事自主權。

八、員警接受指揮調度協助辦案應定期回報成果：定期回報成果，係警察機關考核受指揮調度人力是否達到協助辦案之目的，作爲後續是否續予協助辦案之考量。

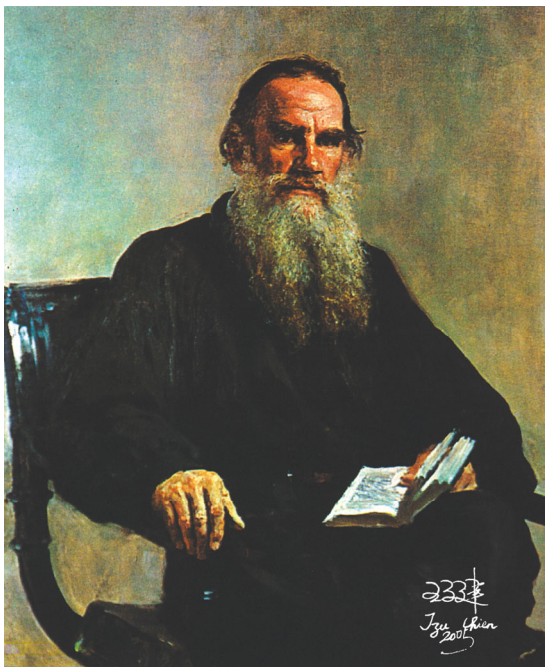
九、指揮調度機制檢警應尋求共識：透過檢警溝通協調之機會，以機關相互尊重立場，提出各自訴求，以建立指揮調度之共識機制。

陸、結語

在追緝犯罪的共同目標下，檢、警應是協力、互助關係，方能發揮打擊犯罪的最大效能，就指揮調度員警協助辦案一事，檢察機關應尊重警察機關的人事權，循警察機關的指揮體系，由機關首長衡量人力之調度、內部之考核，派遣最適當的員警協助檢察官偵查犯罪，方能達成警察機關協助檢察官偵查犯罪之任務。

目前警察機關間的人力支援規範，警政署已訂有「警察機關支援人員管理作業規定」加以律定，但對於檢察官指揮調度司法警察人員後續之獎懲、督考等問題，則尚無統一之作業標準機制，在上開機制未建立之前，各警察機關應評估自身人力，審酌因應；至不合時宜之「調度司法警察條例」，則仍殘存對警察人員逕予獎懲之不合理情形，爲維護警察機關之人事自主權及組織運作，本文建議廢止「調度司法警察條例」，使檢警關係朝向更健全化之發展。♠

（本文作者現職為警政署刑事警察局局長）



托爾斯泰（1828－1910）

理想是指路明燈，沒有理想，就沒有堅定的方向；沒有方向，就沒有生活。