四、採用美國立法例以達防止濫訴之可行性討論

（一）英美關於濫訴防止之規範

美國法上關於濫訴之防止，於聯邦法層次即有規範，聯邦民事訴訟法第 11 條規範濫訴之認定標準、處罰及當事人、律師之義務等節[19]。根據該條**(b)**規定，訴訟必須是：1 基於正當目的；

---

[19] See Federal Rule of Civil Procedure，Rule 11. Signing Pleadings, Motions, and Other Papers; Representations to the Court; Sanctions

(a) Signature. Every pleading, written motion, and other paper must be signed by at least one attorney of record in the attorney's name—or by a party personally if the party is unrepresented. The paper must state the signer's address, e-mail address, and telephone number. Unless a rule or statute specifically states otherwise, a pleading need not be verified or accompanied by an affidavit. The court must strike an unsigned paper unless the omission is promptly corrected after being called to the attorney's or party's attention.

(b) Representations to the Court. By presenting to the court a pleading, written motion, or other paper—whether by signing, filing, submitting, or later advocating it—an attorney or unrepresented party certifies that to the best of the person's knowledge, information, and belief, formed after an inquiry reasonable under the circumstances:

(1) it is not being presented for any improper purpose, such as to harass, cause unnecessary delay, or needlessly increase the cost of litigation;

(2) the claims, defenses, and other legal contentions are warranted by existing law or by a nonfrivolous argument for extending, modifying, or reversing existing law or for establishing new law;

(3) the factual contentions have evidentiary support or, if specifically so identified, will likely have evidentiary support after a reasonable opportunity for further investigation or discovery; and

(4) the denials of factual contentions are warranted on the evidence or, if specifically so identified, are reasonably based on belief or a lack of information.

(c) SANCTIONS.

(1) *In General.* If, after notice and a reasonable opportunity to respond, the court determines that Rule 11(b) has been violated, the court may impose an appropriate sanction on any attorney, law firm, or party that violated the rule or is responsible for the violation. Absent exceptional circumstances, a law firm must be held jointly responsible for a violation committed by its partner, associate, or

2 其攻防方法皆有法規支持；3 事實主張或否認有證據支持；如果不符合，法院得依(c)項來科罰。法院處罰包括律師（含其僱用之事務所）、原告，至於處罰方式則包含罰鍰，命賠償等。另外，加州民事訴訟法亦有相關規範[20]，若經法院認定濫訴，法院亦可直接駁回訴訟。

美國法對濫訴之規制，除科罰、命賠償及駁回訴訟外，尚可依當事人之聲請或依職權，對濫訴原告聲請起訴許可命令，命令濫訴原告起訴前應先經法院許可，以防止原告濫訴[21]。

（二）民事限制起訴令設置之可行性討論

濫訴防止是否應參考美國立法例建構類似命令機制禁止或限制濫訴當事人起訴，確實係仁智互見之問題。此一問題經提出討論後，司法院初步採納美國立法例並提出民事訴訟法修正草案以

---

employee.

(2) *Motion for Sanctions.* A motion for sanctions must be made separately from any other motion and must describe the specific conduct that allegedly violates Rule 11(b). The motion must be served under Rule 5, but it must not be filed or be presented to the court if the challenged paper, claim, defense, contention, or denial is withdrawn or appropriately corrected within 21 days after service or within another time the court sets.

(3) *On the Court's Initiative.* On its own, the court may order an attorney, law firm, or party to show cause why conduct specifically described in the order has not violated Rule 11(b).

(4) *Nature of a Sanction.* A sanction imposed under this rule must be limited to what suffices to deter repetition of the conduct or comparable conduct by others similarly situated. The sanction may include nonmonetary directives; an order to pay a penalty into court; or, if imposed on motion and warranted for effective deterrence, an order directing payment to the movant of part or all of the reasonable attorney's fees and other expenses directly resulting from the violation…..

[20] See California Code of Civil Procedure 391.

[21] 詳細之敘述請參民國 106 年 1 月 20 日，初探英美防止濫訴法制—理論與案例研討會（司法院研究報告書面），邵靖惠，第 12 頁以下。

為因應[22]，該草案彷效美國立法例設置民事限制令，並規定該民事限制令由審判案件之法院合議庭裁定之[23]。關於該草案，立意良善，亦有論者提出修正意見，認為可以若干調整後試行[24]。

不過，若彷效英美立法例限制當事人起訴權利，在制度上應

---

[22] 司法院民事廳 106 年 4 月 28 日廳民一字第 1060011595 號函所附民事訴訟法部分條文修正草案對照表，其中草案第 249 條之一：「原告之訴，基於惡意或不當目的，且依其所訴事實，欠缺事實上及法律上之合理依據者，法院應以裁定駁回之。」（第一項）；「原告於過去七年內提起之訴訟，經法院依前條第一項第六款或第二項駁回確定，合計達五件以上者，視為基於惡意或不當目的而起訴。」（第二項）。第 249 條之三：「原告之訴有第 249 條之一第一項規定之情形，法院得依職權，核發下列一款或數款之民事限制令：一非經法院許可，禁止於該事件為訴之變更、追加、抗告、聲請或聲明等訴訟行為。二非經法院許可，禁止於一定期間內，向一或數法院為起訴或聲請之訴訟行為。三非經委任律師為訴訟代理人者，禁止為前二款之訴訟行為。」（第一項）「前項民事限制令，於確定時發生效力。」（第二項）…….「原告違反民事限制令而為訴訟行為者，除法律別有規定外，不生效力。」（第六項）。

[23] 關於該民事限制令之裁定及抗告程序，規範於該草案第 249 條之四。

[24] 最高法院魏大喨法官則認為：「應改良英國法制度，設置民事限制起訴令，並簡化限制令之程序，受限制令者，將來提出之訴訟，須得到法院之許可，但當事人得請求變更或撤銷該限制令，惟提出此項聲請亦須得法院之許可。當事人不服時，得對該限制令提起救濟，其救濟亦須得許可，再未獲許可者，該程序即當然終結。民事限制令以財產訴訟為限，因係對原告請求司法救濟途徑之重大限制，當然涉及訴訟權保障，吾人以為，如簡化其程序，應可考慮採行。」至於限制起訴令之程序應如何簡化，魏大喨法官則認為：「我國如要採限制起訴令，應經立法，不能再將之推由審判者認定。立法中應訂明限制起訴令，由司法院提由律師公會、學者專家共同組成之審查委員會共同判定聲請法院核發限制令，一審終結，不得再審。於具備正當事由者，得由司法院聲請法院撤銷限制令，受限制令者之自行再審提出或撤銷請求者，法院得以行政簽結。限制起訴令有效期間三年或五年。限制起訴令有效期間，受限制令者有起訴或聲請民事事件必要者，應委任律師為訴訟代理人（含法律扶助律師），未委任律師為代理人之起訴或聲請，受訴法院得由司法事務官以裁定審結，對該裁定得抗告，經法院駁回抗告者，不得聲明不服，其有聲明不服者，法院逕以行政簽結。」，以上詳見魏大喨，民事第一、二審強制律師代理制採行與濫訴防治方案（106 年 4 月 14 日），載於司法院內部網頁「法官論壇」。

如何建構頗費思量，首先是判斷濫訴之標準問題，比對前案後若認係重複起訴固應裁定駁回，但重複起訴並不等同於濫訴，反覆性只是濫訴其中一項特徵，是否符合濫訴仍應綜合考量是否具備惡意性、針對性、明顯性。再者，以經裁定駁回次數為準判斷後訴是否濫訴，標準固屬簡明，但質言之，濫訴特徵之審查與駁回次數多寡並不相關，符合濫訴特徵縱使為第一次起訴也是濫訴，反之，如有情事變更情形，縱使前案駁回十次以上，本訴亦非濫訴，總之，英美立法例對濫訴樹立之判斷標準雖係明確，程序亦屬簡單，但濫訴之判斷重點在於是否符合濫訴特徵，而對抗濫訴之利器，除裁定駁回程序外，重點仍在於濫訴之科罰，而科罰必以一定調查程序為基礎，因此，濫訴之判斷及駁回程序固應簡化，但考量科罰方為抑制濫訴之利器，則濫訴之駁回程序仍不免進行一定審查，而其重點仍在後訴是否符合濫訴特徵之掌握。

其次，是設置民事限制起訴令是否可行之問題，本來，即便當事人所提訴訟中，百分之九十九皆係濫訴，但只要當中百分之一並非濫訴，該百分之一之起訴原即不應受到限制而受制度性保障。以民事限制起訴令之方式概括甚至全面性限制某特定當事人之起訴權利，某種程度來說，是剝奪或採取強烈手段限制當事人之訴訟權，雖然現時論者多主張並不違憲，但因此種限制方法形同剝奪人民訴訟權，於限制民事起訴令之程序不僅須符合正當法律程序之要求，亦必須在賦予救濟途徑，而考量濫訴原告事實上仍有使訴訟途徑救濟其正當權利之需求，是英美立法例在制度上亦有設置聲請回復起訴權利之審查機制，對此審查決定並有不服時之救濟程序，綜合來看，以民事限制起訴令來限制濫訴原告之起訴，立意雖屬良善，但效果仍可能有限，且事前審查及事後救濟程序仍需經一定調查審理，核發命令限制後對於當事人聲請復

權，仍須再進行審查，存在一定周折，且若因此延誤當事人之時效或發生不利益時，該如何分配此等風險，顯然亦是難題。

再者，此一立意良善之制度應由何者負責執行，是受理訴訟之第一審法官負責，還是另設審判組織專責處理，則又是另一個難題。由實際負責承審個案之第一審法官來執行限制令之核發，並設計救濟制度，雖然承審個案之第一審法官因對當事人濫訴已有審判上經驗，所以最能了解箇中情形，然而，使用限制令來限制人民起訴權利，已涉及人民憲法上訴訟權之限制甚至形同剝奪，不僅僅是民事起訴之問題，更是一項公法爭議，交由普通法院民事法官審查帶有公法爭議之案例，是否妥適殊值疑問，尤其我國行政訴訟已與民事訴訟分立，從審判法院、訴訟程序、救濟程序等方面均迥然不同之情形下，該如何重新建構此類程序，是否直接仿效英美立法例，要求民事法官就此公法爭議裁決，除可能不符程序性質及忽視功能性考量外，民事法官之專業能否負荷亦是問題。惟若因此將民事限制起訴令由行政法院或行政訴訟庭法官審理，除曠日費時外，亦可能因立場、價值偏向人民訴訟權之保障，而未能體會民事訴訟上濫訴防制之重要；設若是在民事上級審或司法院下設置專責機構負責民事限制令之核發程序，除實效性之考量外，同樣亦有立場問題，蓋濫訴以第一審之審判法官首受其害，民事上級審旨在掌理人民救濟程序，與司法院現時負責司法行政並非審判組織，於功能上、立場上欲發揮濫訴防制作用，亦有格格不入之處，尤其，司法院負責司法行政，受理人民陳情，扮演疏減民怨功能，忽然間搖身一變成為濫訴之抑制者，二者間分際如何拿捏亦屬困難，綜言之，民事限制起訴令之設置雖然立意良善，但移植至我國恐怕困難重重。

（三）回歸民事訴訟上誠信原則立法規制濫訴

事實上，濫訴防制不彰之原因究竟是制度設計不足還是現行法律無法落實，抑或二者兼而有之。從民事訴訟法之角度觀察，前揭體現誠信原則之法律已是法官耳熟能詳之一般性規定，雖不排除少數法律上漏洞造成之困擾[25]，但前揭規定若能一一落實則對於濫訴防制已有相當助益。司法審判實務上，法院對現行關於促進訴訟、防止突襲等體現誠信原則之規定，執行上呈現力有未殆之情形，除前述造成濫訴之客觀原因外，現行法官之心理層面，尚可進一步加以討論。

首先，是現行民事法官心態上仍偏重當事人之實體利益，此與法官心態上擔心當事人實體利益受損而在程序上採取保守作為有關，目前民眾智識程度雖高，但民眾對民事正義之觀點仍多侷限於實體利益層面，法院亦難以程序利益之觀點與民眾進行溝通，在保障偏向實體利益之情況下，程序正當之觀點受到忽略，濫訴案件自然得藉由片面權利主張之方式混入一般案件中而得到法院一體性之待遇，法院自始未能以程序觀點嚴格過濾案件，因而濫訴案件自須經法院實質審理、甚至調查證據後始能篩選，但此已造成司法資源浪費。

其次，就起訴合法之門檻而言，現今國民法律感情及社會上對司法之期待，是實質上影響法官審判心理之重要因素，以國人目前將司法視為服務業之心理，起訴合法門檻之審查標準很難提高，補正甚至一再補正，在人民實體利益及便民之考量下，只要尚有補正可能，法院甚至會開庭向人民闡明，雖言起訴合法審查

[25] 例如實務上曾見有當事人一再聲請迴避，遭法院裁定駁回後提起抗告同時為訴訟救助之聲請，遭駁回後又聲請迴避、提起抗告同時聲請訴訟救助，如此循環不已。

門檻過高將形成人民行使訴訟權之障礙，然此恰與濫訴防制之效果形成拉扯，當前濫訴防制成為一項待解決之問題，亦與起訴合法審查門檻之降低有關，若法官在心理上就起訴合法審查門檻已無法提高標準，則要求法官採取更強烈之作法防制濫訴就更難以期待[26]。

為了從審判上促進當事人採取正當之訴訟行為，尤其要禁止濫訴，則推介誠信原則精神並使誠信原則立法明文化，成為要務，而透過誠信原則之落實，強化訴訟程序利益層面，使現今審判實務能從實體利益之保護前進到兼顧實體利益與程序利益之平衡，同時促進當事人遵守程序法上之義務，在立法及審判實務雙重進展下，以訴訟上誠信原則、濫用權利禁止原則為主導，落實於各項細部規定，相信定能完成有效規制濫訴之目標，以下進一步討論有效規制濫訴之具體方法。

[26] 舉例而言，現行家事事件之審判實況，濫訴情況嚴重，但家事事件事涉身份、公益，而律師代理案件比例仍待提升，社會上亦有認為家事事件起訴或聲請合法審查門檻不宜過嚴，以免影響當事人訴訟權，在此種情況下，家事事件之濫訴防制相較於其他民事事件，更需進一步努力。