

# 立法倡議的連結—— 以通訊保障及監察法為例

蔣念祖

台灣非營利事業經營管理協會理事

南華大學非營利管理學系暨碩士班兼任助理教授

## 摘要

特偵組違法濫權監聽引爆九月政爭，立委趁勢相繼提出「通訊保障及監察法部分條文修正草案」的版本，其中不乏來自民間團體和學者專家所提意見和版本，且在野立委和在野政黨為主要相互合作對象；民進黨黨團、民間團體及學者專家並相繼以召開記者會、發布新聞稿、報章雜誌投稿以及在立法院質詢方式，闡述提案內容及要旨，讓修正通保法議題不斷炒熱，充分顯現部門間之「專業論述、資訊提供」、「啟動媒體宣傳，擴大能見度」、「結盟運動」、「尋找代言人或關鍵人物」及「掌握時機」等關鍵因素的運用。但因在野立委所提修正草案的改革幅度難為行政部門所接受，朝野立委在審查法案和協商時不斷爆發激烈言語衝突，讓修法陷入僵局。法務部、調查局、國安局、刑事局等，均憂心修法後將大幅限縮犯罪偵查能力，審查法案及協商期間不斷積極遊說國民黨立委，尋求翻盤的可能性，相對不難看出各政府部門與國民黨立委間對於上述關鍵因素的運用。結果歷經立法院第四會期司法及法制委員會幾番挑燈夜戰審查、以及不下 10 次馬拉松式的黨政間折衝與協商，「通訊保障及監察法」終於在年初三讀通過，然而，民間團體、學者專家和在相關政府機關都不滿意。認為立法倡議時部門間「專業論述、資訊提供」、「啟動媒體宣傳，擴大能見度」、「結盟運動」、「尋找代言人或關鍵人物」及「掌握時機」等五大連結關鍵因素較易達成。但問題是亦可能因為「彈性談判策略」的不一致，而相互撕破臉或連結失敗。

關鍵字：倡議、通訊保障及監察法、九月政爭



Special Issues: Cross-Sector Collaborations

# **Connecting to Volume Up Advocate Voice – the Case of Communication Protection and Interception Act**

Nien-Tsu Chiang

The Director of the Institute for Enhancing Taiwan NPO Management

Department of Nonprofit Organization Management  
Nan Hua University



## 一、前言

「通訊保障及監察法」原名為「通訊監察法」，立法之導因於民國 79 年 3 月 17 日立法院司法、國防、交通三委員會聯席會議時，多位立法委員建議應建立通訊監察制度，經法務部邀集國防部、國安局、交通部及內政部等相關機關研商，確認有立法之必要性，法務部遂進行草案研擬，於 81 年 2 月 25 日送進立法院。之後立委諸公認為該法立法重點不但在於掌握犯罪證據，追尋人犯、蒐集情報暨防止破壞活動之監察通訊之法制化，且更著重於對人民秘密通訊自由之保障，爰將法案名稱修正為「通訊保障及監察法」，並經長達 7 年 15 次的實質審查，才於 88 年 6 月 22 日三讀通過。

結果執行 6 年下來，檢察官核發通訊監察書的比率暴增了近 7 倍，且檢察官對於司法警察聲請核發通訊監察書的核可比率每年均高達 9 成 95 以上，實有浮濫之嫌，國民黨黨團、劉文雄委員相繼提出通訊保障及監察法部分條文修正草案，力求核發通訊監察書得核發權移轉給法官，以減少濫發情形。

直到去年九月政爭立法院院長遭監聽涉及關說疑案，不僅引爆特偵組涉嫌濫權監聽，國內政壇陷入一片監聽風暴。立法院遭受監聽，茲事體大，監聽光碟「說是」空白，法務部輕描淡寫定調烏龍監聽，全民譁然。究竟真相為何，小市民看得霧煞煞。問題一一浮現，浮濫監聽的情形被嚴重低估，更恐怖的是無人能監督。

因為依據相關數據顯示，從 2008 到 2012 年 5 年間，台灣檢察官平均每年聲請件數高達 15,312 件，將近是美國的 5.6 倍，日本的 520.8 倍。至於法官准許監聽比例，台灣雖然低於美日，但是因為檢察官的聲請量浮濫龐大，導致台灣整體法官核准監聽的件數，將近美國的 3.7 倍，日本的 353.8 倍。如果考量監聽案數與人口數比例，數據更驚人，台灣的監聽案件數與 2,300 萬人口數的比例是 0.044%，是美國的 50.8 倍，更是日本的 1929.8 倍，突顯我國檢警浮濫、且毫無節制的監聽問題。

並且，我國人民被監聽比例之高，根本的原因在於，檢警調等單位以違反《憲法》、超低成本的方式，來進行監聽。當檢警調取得監聽票後（法院事先通常很難詳細審查），只要輸入特定的電話號碼，電腦系統就會開始自動擷取該門號所有的通訊內容，包山包海！不僅是電話的通話聲音，只要是透過該門號所發送的 email、簡訊、臉書訊息、WhatsApp、以及目前最夯的 Line 傳訊等等，任何的內容，包括聲音、影像、圖片、檔案、機密文件、私密訊息，均一概會被擷取、擷錄、複製，包山包海全都錄，先錄了再說，之後才任由檢警調隨意挑選想要的內容，不僅嚴重踐踏《憲法》第 12 條所保障秘密通訊自由權與第 22 條最基本的隱



私權！更可怕的是，沒有人可以監督，也完全沒有人知道這些監聽者，究竟會將監聽內容作何用途！

反觀美國，僅容許監聽人員直接在監聽設備旁聽取，發現與犯罪嫌疑有關的內容後才能持續監聽。日本甚至更嚴格要求，必須有第三者在監聽者身旁，監督其監聽行為。

因此，此次監聽風暴而亡羊補牢之道，唯有再次提出的通訊保障及監察法（通保法）修正草案來解決，且以過去修法案例來看，立法倡議時，各部門間的連結，其成功的六大關鍵因素在於：一、專業論述、資訊提供；二、啟動媒體宣傳，擴大能見度；三、結盟運動；四、尋找代言人或關鍵人物；五、掌握時機及六、彈性談判策略。<sup>8</sup>

## 二、提案主要內容

特偵組違法濫權監聽引爆九月政爭，二、三月的時間立委趁勢相繼提出「通訊保障及監察法部分條文修正草案」的版本，計有委員蔣乃辛、管碧玲、陳唐山、林佳龍、吳宜臻、邱議瑩、尤美女及民進黨黨團等九案，以及通保法配套修法之刑事訴訟法草案計二案，包括委員林佳龍及民進黨黨團。

其中不乏來自民間團體和學者專家所提意見和版本，且在野立委和在野政黨為主要相互合作對象；民進黨黨團、民間團體及學者專家並相繼以召開記者會、發布新聞稿、報章雜誌投稿以及在立法院質詢方式，闡述提案內容及要旨，讓修正通保法議題不斷炒熱，充分顯現部門間之「專業論述、資訊提供」、「啟動媒體宣傳，擴大能見度」、「結盟運動」、「尋找代言人或關鍵人物」及「掌握時機」等關鍵因素的運用。

而法務部一直希望給予時間，法務部長羅瑩雪面對立委質詢時承諾，法務部正彙整各地檢署的通訊監察資料，年底前提出統整報告後，再舉辦公聽會、討論會，盼最快於明年 2 月提出《通保法》修法草案，但不被朝野立委所接受。

<sup>8</sup> 因篇幅有限，請詳參蔣念祖，「非營利組織之立法倡議」2008 年 7 月，國會月刊。



## 《通訊保障及監察法相關配套修法重點》

由於提案雖多，但實際上，提案仍以民進黨黨團為主要版本，僅就該版本介紹如下：

### （一）杜絕「政治偵防」及「一案吃到飽」之弊端

1. 於通訊保障及監察法第五條及第六條之「犯罪監聽」、第七條之「國安監聽」當中明定本案或另案監聽之資料均不得作為刑事審判以外之用，另案監聽之資料並應依法銷毀。
2. 增訂通訊保障及監察法第七條之一，明定未符合法院令狀授權範圍內之另案監聽之資料，對該另案之刑事審判程序無證據能力。
3. 於通訊保障及監察法第十二條，增訂聲請監聽或續行監聽「應釋明理由」或「以具結代替釋明」。

### （二）將「通聯記錄之調取」列入通保法「法官保留」之範疇

增訂通訊保障及監察法第十一條之一，明定檢察官或司法警察官為調取通信紀錄（一般俗稱之通聯紀錄），應向法院聲請核發調取票。

### （三）犯罪監聽之執行方式限定為「同步監聽」

於通訊保障及監察法第十三條增訂「通訊監察不得使用以監察設備一律監錄，再以人力聽取其內容之方式為之。」避免浮濫監聽而戕害人民隱私權及秘密通訊自由。

### （四）課予法官對受監察人之「主動通知義務」

於通訊保障及監察法第十五條增訂「通訊監察結束後，檢察官、綜理國家情報工作機關逾一個月仍未向法院陳報者，承辦法官應主動通知受監察人。」

### （五）建立「通訊監察程序之履歷制度」

於通訊保障及監察法第十八條增訂「通訊監察書之聲請、核發、執行、通訊監察所得資料之保管、使用、銷燬，其經辦、調閱及接觸者，應建立連續流程履歷紀錄，並應與臺灣高等法院通訊監察管理系統連線，由臺灣高等法院另立卷宗保管以備查核。」使通訊監察程序更加透明，有利於事後之查核，防杜公務員執法過程恣意侵害人民之隱私權及秘密通訊自由。



#### （六）通訊監察「建置機關改隸於法院」

修正法院組織法第四十二條、法務部調查局組織法第二條及第三條、內政部警政署刑事警察局組織條例第三條及第四條等，將調查局所屬通訊監察處及刑事警察局所屬通訊監察中心，二者皆改隸於臺灣高等法院。有利於通訊監察建置機關之中立化。

#### （七）刑事訴訟準抗告程序納入通訊監察之強制處分

1. 增訂刑事訴訟法第十六條之一，於第一審和第二審法院設置「強制處分法庭」，並明定強制處分法庭之法官不得為本案審判之法官。
2. 修正刑事訴訟法第四百零四條及四百十六條，明定不服通訊監察處分得提起抗告。並考量通訊監察處分於受監察人不知狀況下為之，待受監察人受通知時，處分如果已經終結，已無撤銷或變更之可能，救濟性質轉為確認違法性質，故參照行政訴訟法第 6 條第 1 項，於具確認利益情形，明文准予請求法院確認通訊監察處分違法。

### 三、《通訊保障及監察法》及《刑事訴訟法》修法協商結果

由於朝野政黨均有共識於立法院第八屆第四會期完成「通訊保障及監察法」的修法，但因在野立委所提修正草案的改革幅度難為行政部門所接受，朝野立委在審查法案和協商時不斷爆發激烈言語衝突，讓修法陷入僵局。法務部、調查局、國安局、刑事局等，均憂心修法後將大幅限縮犯罪偵查能力，審查法案及協商期間不斷積極遊說國民黨立委，尋求翻盤的可能性，相對不難看出各政府部門與國民黨立委間對於「專業論述、資訊提供」、「啟動媒體宣傳，擴大能見度」、「結盟運動」、「尋找代言人或關鍵人物」及「掌握時機」等關鍵因素的運用。



表 1、《通訊保障及監察法》及《刑事訴訟法》修法協商結果

| 協商結論重點                              | 相關內容  | 草案條文                            |
|-------------------------------------|---|---------------------------------|
| 通信(聯)紀錄之定義入法                        | 電信使用人使用電信服務後所產生之 <u>電信號碼</u> 、 <u>通信時間</u> 、 <u>使用長度</u> 、 <u>位址</u> 、 <u>服務型態</u> 、 <u>信箱或位置資訊</u> 等紀錄，  | 通保法第 3 條之 1                     |
| 監聽票聲請前應經「偵查立案」程序                    | 檢察官或司法警察聲請監聽票，書面應記載業經立案之『偵字號』或『他字號』，以資為區隔本案與他案之事後審查。  | 通保法第 5 條第 2 項                   |
| 監聽之「最後手段性」、「最小侵害性」透過「釋明」要件予以落實      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監聽聲請書應釋明(相對於嚴格證明較弱之舉證方式)：(1)通訊與本案有關(2)曾以其它方法調查但仍無效果或以其它方法調查合理顯示為不能達成目的或有重大危險。</li> <li>2. 監聽聲請書未經釋明或釋明不足，法院應予以駁回，對該駁回不得聲明不服。</li> <li>3. 犯罪監聽每次不得逾 30 日，國安監聽每次不得逾 1 年，有續行監聽必要者，於期間屆滿 2 日前釋明具體理由提出聲請。</li> </ol> | 通保法第 5 條第 2 項、第 3 項；第 12 條第 1 項 |
| 監聽執行機關之「定期書面報告義務」及司法官命其提出報告之權限      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監聽執行機關於監聽其間內每 15 日至少作成一次以上報告書。</li> <li>2. 檢察官或法官得隨時命監聽執行機關提出報告。</li> </ol>   | 通保法第 5 條第 4 項                   |
| 一人一監聽票原則                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監聽票之聲請應以單一監察對象為限。</li> <li>2. 一人犯數罪、數人共犯一罪、同時犯等「相牽連案件」，得同時聲請數張監聽票。</li> </ol>   | 通保法第 5 條第 5 項                   |
| 落實大法官釋字第 631 號意旨將通信(聯)紀錄之調取適用法官保留原則 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則-最重本刑三年以上有期徒刑之罪，除有急迫情形不及事先聲請外，通信(聯)紀錄之調取應以書面聲請法院核准。</li> <li>2. 例外-最輕本刑十年以上有期徒刑之罪、人口販運防制法、強盜、搶奪、詐</li> </ol>  | 通保法第 11 條之 1                    |



|                                   |  |                      |
|-----------------------------------|--|----------------------|
|                                   | <p>欺、恐嚇、擄人勒贖、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例、毒品危害防制條例、組織犯罪防制條例等罪，通信(聯)紀錄之調取不須聲請法院核准。但司法警察官就上開各罪調取通信(聯)紀錄仍須經檢察官同意。</p> <p>3. 例外—國安監聽之通信(聯)紀錄調取，不須聲請法院核准。</p>  |                      |
| 不符監聽目的之監錄內容不得作成譯文                 | 監聽執行機關除正當理由外，應至少每 3 日派員取回監錄內容，監錄內容顯然與監聽目的無關者，不得作成監聽譯文。   | 通保法第 13 條第 3、4 項     |
| 法院事後主動為監聽通知之義務                    | 監聽結束後，檢察官或國安機關逾 1 個月未陳報法院通知受監聽者，法院應於 14 日內主動通知受監聽者。  | 通保法第 15 條第 2 項       |
| 監聽統計年報上網公告並送立法院備查                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「犯罪監聽」之統計年報應由監聽執行機關與監督機關製作，定期上網公告並送立法院備查。</li> <li>2. 「國安監聽」之統計年報僅需送立法院備查，不須定期上網公告。</li> <li>3. 統計年報應包含「截聽紀錄」之種類及數量。</li> </ol>                | 通保法第 16 條之 1         |
| 犯罪監聽「連續流程履歷紀錄」制度之建立、「截聽紀錄」之傳遞保存義務 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 犯罪監聽之監聽票聲請、核發、執行、監聽資料之保管、使用、銷毀，所有經辦、調閱及接觸者，應建立連續流程履歷紀錄，並與台灣高等法院通訊監察管理系統連線。</li> <li>2. 犯罪監聽執行機關應每月將「截聽紀錄」以專線或保密方式傳遞至台灣高等法院通訊監察管理系統。</li> </ol> | 通保法第 18 條第 2 項、第 3 項 |
| 「他案監聽資料」證據能力之原則與例外                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則—無論犯罪監聽或國安監聽，執行本案監聽中所取得之他案監聽資料，無證據能力。</li> <li>2. 例外—他案監聽資料於發現後 7 日內補行陳報法院，經法院認可他案與本案間</li> </ol>  | 通保法第 18 條之 1 第 1 項   |



|                                     |  |                              |
|-------------------------------------|--|------------------------------|
|                                     | 有關聯性或其他案本屬第五條第一項得為犯罪監聽之罪，則另案監聽資料仍具證據能力。  |                              |
| 「反政治偵防條款」及「政治偵防行為入罪化」               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無論合法或違法之犯罪監聽或國安監聽，只要取得或衍生之證據資料與監聽目的無關，均不得作為其他用途之用，並應依法銷毀。</li> <li>2. 現任或卸任公務員將監聽資料挪作他用者，處3年以下有期徒刑。</li> </ol>   | 通保法第18條之1第2、3項；第27條第3項       |
| 司法官執行通保法之違誤應依法官法移送個案評鑑              | 法官或檢察官執行通訊保障及監察法而有法官法第30條第2項或第89條第4項之情形時，應移送法官個案評鑑或檢察官個案評鑑。  | 通保法第27條第2項                   |
| 法務部向國會報告監聽執行情形之義務、國會就監聽執行事項之調閱權與監督權 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法務部每年應向立法院報告通訊監察執行情形，立法院於必要時，得請求法務部報告並調閱相關資料。</li> <li>2. 立法院得隨時派員至建置機關、電信事業、郵政事業或其他協助執行通訊監察之機關、事業或處所，或使用電子監督設備，監督通訊監察執行情形。</li> <li>3. 立法院得設跨黨派監督小組，監理通訊監察法制及執行現狀。</li> </ol> | 通保法第32條之1；104年1月13日協商結論之附帶決議 |
| 身體檢查與通訊監察列為得抗告及準抗告之刑事強制處分           | 「身體檢查」與「通訊監察」與羈押、具保、責付、限制住居、搜索、扣押或扣押物之返還、因鑑定將報告送入醫院或其他處所之裁定等，並列為「抗告、準抗告」之強制處分。   | 刑事訴訟法第404、416條               |

參考來源：民進黨黨團



#### 四、行政部門反映

##### （一）法務部：打擊犯罪的手被束縛

立委堅持執行監聽應全面同步現譯。法務部說，政府組改後人力精簡，不可能有人 24 小時監聽；可要求至少每 3 日派員取回錄音加速聽取，並明定與監聽目的無關部分不得做成譯文。

至於一人一案部分，法務部舉例，若涉貪汙、洗錢、違反證交法等案子，同一人就要發 3 張，實務運作不可行。警政署認為，販毒集團 20 名嫌疑人，要拆成 20 案聲請監聽，法官難以整體考量，也造成資料重複列印，更增加準備與審核的負擔。

法務部長羅瑩雪批評立法院通過通訊保障及監察法修正案，造成實際執行困難，損害當事人權益，對治安造成嚴重衝擊，連山難失蹤、自殺、不明原因死亡，都無法調閱手機通聯及時救人，雖修法後 5 個月才施行，但法務部將在立法院下會期提出修法內容。

法務部並於元月十四日發布新聞稿指稱：立法院於今(14)日通過「通訊保障及監察法」部分條文修正草案，使聲請監聽之條件及程序更嚴謹，使人權保障更完善，本部深表贊同，其中有關一人一案部分，雖將增加行政作業負擔及資源耗費，本部仍當竭力克服困難依規定辦理。惟部分修正內容將造成實務執行之困難，損害當事人之權益，且對社會治安造成嚴重衝擊。例如：

1.最重三年以上有期徒刑之罪，才可向法官聲請令狀調取 通聯紀錄。其他犯罪，即使被害人提出聲請，檢察官、法官亦不得調取通聯紀錄，使可蒐集證據的範圍減少，不利於真實發現，對當事人不公平。

2.合法監聽時，偶然聽得另案資料，必須七日內聲請法官審查認可，才可提為證據，違反者可被處三年以下有期徒刑，將使犯罪被追查之機會降低，如監聽販毒案件，偶然聽得合謀殺人之對話，只因未於七日內向法官陳報，竟不得作為證據。如此過度保護重大犯罪之行為人，卻有害公共利益，顯不合理。

3.未於七日內聲請法官許可之監聽資料不得作任何使用，違者處以刑責，與刑事訴訟法第 241 條規定公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，有告發義務，相互矛盾，使公務員無所適從。



## （二）警政署：延遲破案時效

警政署對通訊保障及監察法部分條文修正草案提出不同意見，包含一人一案、調取通聯紀錄改採法官保留、全面同步現譯和監聽證據能力部分提出說明。

第一、對於調通聯改採法官保留部分，在法院和檢察機關現有人力下，是否可比照警察機關 24 小時運作和受理聲請，保有部分疑慮，建議應採現行法規規定。

第二、證據能力部分，警政署表示，草案增訂在合法監聽下取得他案資料，因違反法定程序，所以無法當成證據佐證，就如偵辦販毒集團時，監聽下游後掌握首腦身分，若法規修改，將難把首腦定罪，必須另案聲請，延遲破案時效。

第三、在同步現譯部分，警政署表示，執行監聽流程，只要一線電話，已非常耗費人力，若採修改條文內容更換為全面同步現譯，除在設備和空間須擴充外，每線也要有專人 24 小時守候，且監聽人員必須自行判斷取捨內容，容易造成作業疏失。

第四、監聽證據能力部分，台灣目前在申請門號過於浮濫，一個人可能擁有多筆門號，有些門號不用證件即可取得使用，偵辦案件時，嫌犯通常擁有多支門號規避查緝，修改後恐影響後續偵辦。

## （三）司法院：不想蹉渾水

司法院既不願負責電話截聽紀錄的控管及查核工作，也不想超然扮演中立、客觀的監督角色，認為是「蹉渾水」。並且認為現行刑事訴訟法部不必修正。

高院法官邱忠義深有感觸的形容，通保法形同「三道濾心」，濾掉所有有用的礦物質。第一道是聲請通聯及使用人資料，需向法官聲請調取票，第二道是聲請監聽票，法官可能也會駁回，第三道是意外監聽到的犯罪情資，不能做為證據資料。

## （四）國家安全局：情報與犯罪監聽應分開處理

針對立委認為人權考量不應有所區別，不然會變成「假國安之名，行監聽之實」。認為應將情報監聽與犯罪監聽一視同仁，調閱通聯記錄需向法院聲請，監聽也需同步不得預錄；國安單位相當憂心，怕影響偵察中的疑似間諜案，國安局



認為，牽涉國家安全應該建立特殊體制，受最嚴格管控，不能跟一般情形相提並論，例如監聽間諜案，若需通知被監聽者，將變成國際上的大問題。

希望力推「情報通訊監察法」，欲遊說朝野立委將情報與犯罪監聽分開處理。

## 五、學者及民間團體意見

### （一）林裕順教授（警察大學刑事系教授）

本次「通保法」條文修正急就章，監聽過程依然欠缺「吹哨者」機制設計，所謂「一人一票」、「一罪一票」或者建制「履歷紀錄」等增修，或屬枉然仍有違憲。蓋我國大法官釋字 631 號解釋特別強調：「倘確有核發通訊監察書之必要時，亦應謹守最小侵害原則，明確指示得為通訊監察之期間、對象、方式等事項，且隨時監督通訊監察之執行情形，自不待言」。換言之，監聽不僅應由法官嚴格控管，偵查機關依據令狀照表操課，監聽過程「隨時監督」、「外部檢驗」更屬「正當程序」關鍵步驟。

本次修法增訂司法警察聲請調閱通聯紀錄，應先經檢察官許可方能向法官聲請准駁。可是，憲法規範要求「令狀原則」乃重「法官審查」，調閱通聯輾轉繞道檢察機關程序疊床架屋，徒增基層員警人力、物力耗費。同時，相關通聯紀錄規範誤謬問題癥結，在於電信公司並未實質審核、亦無外部監督，卻是高價收取警察機關查詢費用，「單向發信通信紀錄」、「每頁新台幣十元」，「雙向通信紀錄」、「每號每日新台幣一百元」。

亦即，電信公司於消費者未知的情況下，大作「無本生意」販賣民眾個資獲取商業利益，同未符合大法官要求遵循「告知」、「聽聞」正當程序的苦心意旨。

### （二）林鈺雄（國立台灣大學法律學院教授）

因應此次監聽風暴而亡羊補牢提出的通訊保障及監察法(通保法)修正草案，在四大金剛（司法院、法務部、警政署及國安局）各有盤算、部分藍委全力反撲之下，所有監聽法制化的努力歸零；即便草案已經立法一讀通過，都在後續協商一一破局，幾近全軍覆沒。九月政爭，船過水無痕！

就以檢警調取通聯紀錄應先取得法官令狀的修法為例。這本來應是最沒有爭議的改革，草案也遷就「我國國情」採取了低標立法（檢警享有緊急調取權，且



不採德國「僅限於重罪」始能調取通聯的高標法例)，但金剛卻祭出「治安恐嚇術」警告我們：一旦採取法官保留，台灣就會變成「犯罪天堂」。

針對我國監聽現制「一盲、兩建、三不管」等缺失而提出的《通訊保障及監察法》(通保法)修正案，於一讀後被協商到面目全非。但木已成舟，即將三讀，令人不勝唏噓。

### (三) 民間司改會

1. 針對 1/10 報載，有檢警認為通保法修正過嚴，聲明如下：

(1) 檢警人權觀念應與時俱進，切莫動輒以治安問題驚擾民眾：監聽侵害憲法保障人民之隱私權與秘密通訊自由權甚鉅，非針對重大犯罪、且以「最小侵害手段」不得為之。現行檢警調閱通聯紀錄（能透過基地台位址追查行蹤）毫無限制，掛線監聽比起美日等國亦極度浮濫。以最近高速公路 ETC 行車紀錄為例，倘若對於國家掌握行車紀錄都有疑慮，何況是本應秘密與隱私的通話與通聯紀錄？呼籲檢警辦案時之人權觀念應與時俱進，精進辦案技巧，非重度仰賴監聽，侵害人民權益卻毫無感覺。

(2) 反對「浮濫」監聽，並非「適當」監聽：民間版通保法草案，主張廢除通訊中心，要求同步監聽而不能「全都錄」，目的均是為了杜絕我國浮濫監聽的現況，並非拒絕適當、合比例監聽。現行檢警用機器「錄到飽」的監聽模式，就是「先錄了再說」，完全違背「最小侵害手段」的立法原則，無論如何，應修法廢除。

(3) 落實第三人監督：依現行法，監聽固然需有法官核發之監聽票，然而，法官事前多僅能形式查核，又常囿於時效急迫而難以真正把關，加上事中與事後之監督功能極度不彰，如何同時運用科技方法輔助，並且落實第三人監督機制，亦為本次修法之重點。

2. 針對「通保法」完成協商，提出聲明，予以譴責

(1) 民進黨毫無堅持，全盤皆墨，有虧所托：倘若真要杜絕濫權監聽，就應廢除監聽中心，實施同步監聽。至少，也要將法官所核准之監聽號碼，與電信業者所紀錄之監聽號碼作比對，才能確實落實監督。而就算廢不掉「獨步全球」的監聽中心，也應將其改隸其它中立客觀之機關，不能任由警調全權掌握。民進



黨對此三者全無堅持，顯然並非真心想要杜絕濫權監聽。

尤有甚者，對於調閱「通聯紀錄」，應由法官核發命令，民進黨亦無太大堅持。還同意將實務上以「他字案」聲請監聽票之惡習予以明文化，變相協助檢警規避刑事訴訟法之要求，立法大倒退。

至於所謂「一監聽票限聽一人」看似進步，但協商通過之法案，只要是同一案件或甚至相牽連之案件，仍得同時聲請數張監聽票，不過是增加文書作業，如此立法，所為何來？

民進黨身為最大之在野黨，日前信誓旦旦改革濫權監聽之弊端，並提出數個版本之修法草案，如今卻如此收場，令人徹底失望。如此修法，無異承認監聽中心這個「大怪獸」的存在，也肯定了監聽「全都錄」的地位，變相合法化了現行實務的濫權監聽，越修越糟，不如不修！

（2）國民黨強力護航，踐踏人權，應受譴責：國民黨捍衛保守勢力，拒絕進步性的立法，強力護航毫無人權觀念之警調，並且動輒用「治安將會敗壞」來恐嚇人民，應予嚴厲譴責。

令人不敢苟同的是，法務部亦同起舞與煽惑，無視檢察官之天職，即係要管控警調辦案，保障人民的權利，免受任意侵害。法務部不思如何精進辦案技巧，重度仰賴監聽，侵害人民權益在所不惜，對檢察官身為法治國「公益代表人」之角色嚴重輕忽！

（3）自去年九月特偵組記者會起，陸續扯出關說、洩密、濫權、監聽、政爭等爛污。政爭過去，政敵和好，隨著媒體焦點逐漸轉移，莫名陷入紛擾的人民，沒有換來任何法制的進步，情何以堪？風暴過去，兩大黨和稀泥，再次，全民又是最大的輸家。

#### （四）司法人權促進會

司法人權促進會執行長黃志文表示，通保法的問題主要有 3 部分，分別是違法監聽刑度較低、監聽通知書有無發放都無刑責、監聽資源完全掌握在法務部手上等。

其認為原通訊保障及監察法明訂，需有 3 年以上徒刑的犯罪並危害國家安全



或社會秩序情節重大者，才能予以監聽。但以目前監聽氾濫，卻常常沒有定罪的情況，確實有明顯疏失，就是因通保法刑責過低，才導致非法監聽浮濫，甚至是洩漏監聽資料，嚴重影響被監聽人的權益。

司權會理事張明偉也指出，在通保法中規定監聽結束完成後，應該通知被監聽者，但監聽通知書常常因為各種原因沒有發到被監聽者的手上，這些應發而未發的監聽通知書，卻在通保法中沒有明訂罰則，未來修法時，應納入法條，明訂罰則。

並且指出，監聽的權責幾乎都在法務部，相關資源都掌握在法務部手上，若是有爭議時，法務部明顯有球員兼裁判的嫌疑，無法有足夠的公信力取信於民，應該由法務部或行政院以外的單位來監督。

## 六、結論

歷經立法院第四會期司法及法制委員會幾番挑燈夜戰審查、以及不下 10 次馬拉松式的黨政間折衝與協商，「通訊保障及監察法」終於在年初三讀通過，然而，民間團體、學者專家和在相關政府機關都不滿意。

民間團體、學者專家認為，此次修法未達成廢除通訊監察中心、改變為同步監聽的執行方式等修法目標，批評立法委員「全盤皆墨」，越修越退步。而行政機關先是打算在臨時會提出覆議退回立法院，表示對修法的反彈；其後又逕自以與本次修法無關的通保法第 34 條第二項「本法修正條文自公布後五個月施行」，不去探究立法者原意及修法始末，硬拗此次修法在五個月後才施行，擬以這段時間拖延新法上路、緩衝對行政機關的不便，目的是企在下會期再提出修正草案，將通保法「翻盤」回原樣。

簡言之，民間團體及學者認為修得太少，行政機關卻覺得修得太多，彷彿該罵的都是立法委員。

事實上，參與此次通保法提案、審查及協商的立委，其背景不乏律師、法官及資深立法委員；在審查或協商前諮詢的學者專家，也包括刑事學界、電信業界之泰斗。然而，正由於通訊保障及監察法的專業門檻很高，牽涉層面又非常廣泛，包括司法院、國安局、法務部、警政署、國家通訊傳播委員會及各家電信業者，每個機關都不願意改變舊例、不願承擔責任。

法案審查時，司法警察和檢調機關充分顯示出：只問辦案方便，不想讓法官



管太多，無意改變以往可任意截取人民的通訊資料的惡習，及想聽誰就聽誰、愛聽多久就聽多久的蠻橫心態。相對地，法律學者專家雖深諳刑事犯罪及基本權衝突時法益權衡，卻不甚了解電信專業或通訊截取實際作業。而司法院既不願負責電話截聽紀錄的控管及查核工作，也不想超然扮演中立、客觀的監督角色，認為是「蹺渾水」。

在野黨雖主張廢除監聽中心、堅持同步監聽、修正以預錄再以人力聽取通訊監察內容的監察方式，並要求建立完整的事後、外部評估及監督制度，賦予受監察人事後救濟途徑，及建立如德國「偵查法官」制度的專責法官制度，避免法官「一案核到飽」。但在面臨上述阻力及執政黨為行政機關護航的狀況下，折衷出還有一人一監聽票原則、犯罪監聽「連續流程履歷紀錄」制度之建立、「截聽紀錄」之傳遞保存義務等方面，來間接達到通訊保障的目的，雖不盡滿意，卻也實屬不易，誠如洪仲丘之死，造就了軍事審判法的大翻修，相對地，若非「九月政爭」的年度大戲，在一黨獨大的立法院，絕不可能有讓通保法脫胎換骨的機會。

因此，立法倡議時部門間「專業論述、資訊提供」、「啟動媒體宣傳，擴大能見度」、「結盟運動」、「尋找代言人或關鍵人物」及「掌握時機」等五大連結關鍵因素較易達成。但問題是亦可能因為「彈性談判策略」的不一致，而相互撕破臉或連結失敗。



## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 期刊

- 吳巡龍（2006.8）。另案監聽取得之證據應否排除。月旦法學教室，46。
- 吳巡龍（2006.9）。監聽偶然獲得另案證據之證據能力。月旦法學教室，47。
- 李榮耕（2010.10）。析論我國情報通訊監察法制-以美國法制為比較。軍法專刊第 56(5)，105-134。
- 李榮耕（2012.6）。通訊監察中之最小侵害原則。台北大學法學論叢，205-244。
- 曾有田主持、許宗力（2012）。保衛現代國家民主憲政秩序、確立人權保障界限系列座談暨研討會二。臺灣法學雜誌，215，46，58-95。
- 曾有田主持、廖義男（2012）。保衛現代國家民主憲政秩序、確立人權保障界限系列座談暨研討會一。臺灣法學雜誌，213，194-245。
- 黃惠婷（2004）。另案監聽。月旦法學教室，26。
- 楊雲驊、錢祐萱（2013）。從德國 G10 法檢視我國情報通訊監察法制之修正。臺灣法學雜誌，214，88-103。
- 楊雲驊（2008.7）。案外監聽與證據禁止。臺灣本土法學雜誌，108。
- 蔣念祖（2008.7）。非營利組織之立法倡議。國會月刊。

#### (二) 立法院公報

- 立法院公報 81 卷 17 期 2545 號上冊 3~3 頁。
- 立法院公報 81 卷 57 期 2585 號 243~270 頁。
- 立法院公報 84 卷 5 期 2762 號上冊 104~159 頁。
- 立法院公報 95 卷 5 期 3466 號一冊 6~7 頁。
- 立法院公報 95 卷 25 期 3486 號一冊 133~190 頁。
- 立法院公報 103 卷 8 期 4117 號四冊 351~447 頁。
- 立法院公報 103 卷 8 期 4117 號四冊 447~454 頁。



### （三）新聞

民間司法改革基金會（2014.1.13）。針對「通保法」完成協商，予以譴責。民間司法改革基金會新聞稿。

民間司法改革基金會（2014.1.12）。關於報載檢警認為通保法修正過嚴。民間司法改革基金會新聞稿。

林鈺雄（2014.1.14）。監聽修法 越修越回去—盲監盲錄傷害隱私。蘋果日報。

林鈺雄（2014.1.13）。濫調通聯紀錄何時了？自由時報。

林裕順（2014.1.21）。監聽爭議 大法官說法。中國時報。

錢建榮（2014.2.14）。被偷走的那五個月。蘋果日報。

錢建榮（2014.1.20）。監聽修法反彈突顯檢警失衡的辦案心態。自由時報。

蔣念祖（2014.3.17）。國會觀點—通保法修正案應盡快上路。PNN 公視新聞議題中心。

？（2014.1.15）。通保法修正 監聽限 1 人 1 罪 1 票。自由時報。

？（2013.10.29）。特偵疑濫權監聽 司權會促修法。中央社。

？（2013.11.19）。法部未提監聽修法 藍委斥官僚。中國時報。

法務部（2014.1.14）。打擊犯罪的手被束縛。法務部新聞稿。

法務部（2013.12.20）。法務部對於立法院司法及法制委員會 102 年 12 月 19 日初審通過之「通訊保障及監察法」修正草案深表遺憾，認應評估對於治安之衝擊後審慎研議，不宜倉促修法。法務部新聞稿。

### 二、英文部分

Adam Burton(2006). Fixing FISA for long War: Regulating Warrantless Surveillance in the Age of Terrorism, 4 PIERCE L. REV. 381.

Beryl A. Howell & Dana J. Lesemann(2007). FISA's Fruit in Criminal Cases: An Opportunity for Improved Accountability, 12 UCLA J. INT'L L. & FOREIGN AFF. 145.



- Curtis A. Bradley et al. (2006). Letter from Scholars and Former Government Officials to Congressional Leadership in Response to Justice Department Whitepaper of January 19, 81 IND. L.J. 1415.
- Fishman, Clifford S(1979). The “Minimization” Requirement in Electronic Surveillance: Title III,the Fourth Amendment, and the Dread Scott Decision, 28 AM. U. L. REV. 315, 341-42.
- Goldsmith, Michael(1987). Eavesdropping Reform: The Legality of Roving Surveillance, 1987 ILL.L. REV. 401, 409-10.
- Goldsmith, Michael, et al.(1991).The Electronic Surveillance of Privileged Communications: AConflicts of Doctrines, 64 S. CAL. L. REV. 903, 909-14 .

