發佈：2014-04-14, 週一 17:30
點擊數：14822

壹、前言

2014年立法院新會期開始前，必需處理前一年留下來的「特偵組存廢問題」，這是台灣司法改革的重要指標，尤其是九月政爭害台灣民主淪國際笑柄，立委諸公必須盡速刪除法院組織法第63條之1，廢除特偵組。

特偵組存廢議題再起，全因2013年9月馬總統發動的「九月政爭」，美國華盛頓郵報以「台灣水門案」為報導[1]；法新社更直指「司法濫權」[2]，台灣法治瞬間成為國際醜聞。簡言之，台灣民主先進打拼數十年的民主人權價值與國際形象，一夕之間被馬總統在國際上敗壞殆盡。因此，同年10月有28位國際學者包括：譚慎格、章家敦、金德芳、家博、林霽以及韋傑理等人發表共同聲明，譴責特偵組濫權，關切台灣民主。

事實上，「九月政爭」牽涉諸多憲法問題，包括非法監聽、違法洩密及總統要求國會議長下台的「憲政爭議」，其中有關特偵組存廢問題，雖經立法委員提案，卻因國民黨團護航而獲通過，因此，本文將以九月政爭為例，從國際民主經驗及我國憲法民主原則，析論特偵組的存廢問題。

貳、特偵組在九月政爭中的違法問題

2013年9月10日檢察總長黃世銘對違法監聽質疑提出回應[3]，其說法徹底扭曲法令，踐踏通訊保障及監察法的明文規定，顯示特偵組為達馬總統的政治目的，已無視法律，傷害民主法治與秘密通訊自由的基本人權保障精神。

對於立法院長王金平質疑特偵組洩密、違反偵查不公開，黃世銘解釋，經過2個月調查發現本案完全只是關說行政問題；監聽譯文也跟高院法官貪汙案、柯建銘涉嫌關說假釋案完全無關，是行政違法證據資料並非偵查中資料，也沒有王所稱違反偵查不公開規定。

事實上，特偵組以刑案轉行政，掩護違法越權。依據法院組織法第63條之1規定，特偵組職掌「重大貪瀆案件」的刑事偵查與訴追，而刑事訴訟法規定，檢察官對於刑事偵查中案件，只能為起訴或不起訴處分，但荒謬的是，特偵組在曾勇夫案，居然作了一個移送監察院的處分，特偵組淪為人事政風單位，違反法院組織法和刑事訴訟法的明文規定。

再者，依據公務員懲戒法與行政倫理規範，移送監察院調查，是長官對下屬之權責，而特偵組為法務部所屬之下級單位，其移送部長，形成下級移送上級的違法狀態，嚴重破壞「行政倫理」！

此外，通保法是特別法，應優先適用，但特偵組卻認為監聽內容從刑案轉為行政不法後，就不需保密，對於「特別法優先於普通法」嚴重無知，顯見其違法後企圖規避違反通保法之刑事責任。

相對於刑事訴訟法或行政法規，通保法為處理「監聽」的特別法，所以在監聽問題上，應優先適用「特別法」通保法，非普通法刑事訴訟法或行政法規，又通保法第18條明文，「依本法監察通訊所得資料，不得提供與其他機關（構）、團體或個人。」，即應優先適用，不因事後刑

Phoca PDF

案起訴或追究行政不法而有不同，同樣是學法律的檢察總長黃世銘與特偵組，不得以重大無知為由，迴避其應負的刑責。

檢察總長黃世銘說，通保法是指不可隨便洩漏以違法通訊監察所得的資料；但本案是依法向台北地院聲請核發監聽書，監聽內容完全合法取得，與通保法的構成要件不合。

事實上，特偵組是以形式上合法的「本案監聽」，掩護違法的「另案監聽」。

通訊保障及監察法第5條明訂，最輕本刑三年以上有期徒刑等重罪，才能監聽，這是通保法的「重罪原則」，不論是「本案監聽」或是「另案監聽」，都必須符合「重罪原則」，特偵組監聽沒有涉犯刑事重罪的王金平與柯建銘兩人對話，此部分是「另案監聽」，但不符合通訊保障及監察法第五條「重罪原則」，即屬違法監聽。而總長與特偵組「跳針式」的回答有監聽票，所以監聽合法，只是針對柯建銘嫌入的貪瀆「本案監聽」，對柯與王金平對話的「另案監聽」，公然違法部分，選擇性不談！

依據最高法院97年度台上字第2633號刑事判決揭示：「監聽係政府機關依據通訊保障及監察法之授權所為截取他人通訊內容之強制處分，必須符合所列舉之得受監察之犯罪與受監察者之要件，始為合法，此觀修正前、後之該法第五條第一項規定即明。然偵查作為屬於浮動之狀態，偵查機關於執行監聽時未必能保證獲得所受監察罪名之資料，自亦無從事先預測或控制監聽所可能擴及之範圍
。因此，在監聽過程中時而會發
生得知「另案」之通訊內容。此
「另案監聽」所取得之證據，如若係執行監聽機關自始即偽以有本案監聽之罪名而聲請核發通訊監察書，於其監聽過程中發現另案之證據者，因該監聽自始即不符正當法律程序，且執行機關之惡性重大，則其所取得之監聽資料及所衍生之證據，不論係在通訊保障及監察法第五條第五項增訂之前、後，悉應予絕對排除，不得
作為另案之證據使用。」
，王金平案，特偵組假藉陳榮和貪瀆案100年特他字第61號，另案監聽取得馬總統政敵王金平、柯建銘等對話，執行機關惡性重大，監聽所得證據應予排除。

退萬步言，縱認特偵組起初非故意監聽馬總統政敵，然最高法院97年度台上字第2633號刑事判決亦揭示：「倘若屬於本案依法定程序監聽中偶然獲得之另案證據，則因其並非實施刑事訴訟程序之公務員因違背法定程序所取得之證據，當亦無刑事訴訟法第一百五十八條之四之適用。此種情形，應否容許其作為另案之證據使用，現行法制並未明文規定。而同屬刑事強制處分之搜索、扣押，則於刑事訴訟法第一百五十二條規定有學理上所稱之「另案扣押」，允許執行人員於實施搜索或扣押時，對於所發現「另案應扣押之物」得以立即採取干預措施而扣押之，分別送交該管法院或檢察官。鑒於此種另案監聽之執行機關並不存在脫法行為，且監聽具有如前述不確定性之特質，其有關另案之通訊內容如未即時截取，蒐證機會恐稍縱即失。則基於與「另案扣押」相同之法理及善意例外原則，
倘若另案監聽亦屬於通訊保障及監察法第五條第一項規定得受監察之犯罪，或雖非該條項所列舉之犯罪，但與本案即通訊監察書所記載之罪名有關聯性者，自應容許將該「另案監聽」所偶然獲得之資料作為另案之證據使用」
，準此，王金平、柯建銘、曾勇夫等，與原案陳榮和貪瀆案100年特他字第61號不具關聯性，同時王金平、柯建銘、曾勇夫頂多行政不法，連刑事犯罪都不是，更遑論符合通保法第5條的「重罪原則」，顯屬實務見解認為非合法取得有證據能力之證據。

此外，公佈監聽內容就是洩密，特偵組已然扭曲法律。通訊保障及監察法第27條規定「公

Phoca PDF

務員或曾任公務員之人因職務知悉或持有依本法或其他法律之規定監察通訊所得應秘密之資料，而無故洩漏或交付之者，處三年以下有期徒刑。」並未限縮如黃世銘說的「違法通訊監察所得的資料」，法律明定不論是否合法取得，均不得無故洩漏，黃世銘與特偵組強辯公開監聽譯文合法，顯然於法不合[4]！

參、九月政爭凸顯特偵組存在之荒謬

我國法律似授予特偵組無限的權力，使其能濫權監聽、侵犯秘密通訊自由等基本人權而不自知。此觀2013年9月6日特偵組公佈立法院長王金平與立法院民進黨團總召柯建銘對話之監聽譯文，隨後由馬英九總統召開記者會，要求王金平下台之「九月政爭」，足見特偵組違法監聽、濫權洩密等行為，不只違反通訊保障及監察法與刑法規定，更使台灣民主人權形象在國際上受損。

然而，特偵組設立之法源依據為法院組織法第63條之1。依據該條文，犯罪行為人如果屬於1.高級官員涉及貪瀆犯罪：涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件。2.重要的選舉舞弊：選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時，涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件。3.其他特殊重大犯罪，檢察總長指定：特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。

人民對於特偵組的立法期待，係期待特偵組應是勇敢「打老虎」（非追殺前朝、不辦當權者）的正義化身，然而這番立法美意，似乎經不起諸多個案的考驗，於諸多涉及政治性案件中，特偵組選擇性執法的政治性格表露無疑。例如：2012年特偵組起訴陳前總統隱匿公文，對於外界質疑「隱匿公文」顯非「貪瀆案件」，特偵組擴張解釋認為，所謂貪瀆案件包括公務員「瀆職」；但同樣涉及公務員瀆職案件，蔡英文告劉憶如擔任經建會主委時「變造文書」，特偵組卻以非貪污案件為由拒辦，公然「選擇性辦案」。

特偵組除了有「選擇性辦案」的政治力介入問題外，其制度上的問題，尚包括：

1　、檢察總長掌握（干預）偵查

檢察總長本有指揮以及案件收取權、移轉權限，依據法院組織法第63條規定，檢察長或檢察總長對於下屬檢察官有指揮權限。又依據法院組織法第64條規定，若檢檢察長或者是總長對於下屬檢察官承辦案件的狀態不滿意，其有親自處理案件的案件收取權，又或者有移轉案件給其他檢察官的案件移轉權限。

然而案件收取權本身即有爭議，諸多討論論及前揭案件收取權限，最常見的說法是，檢察官偵辦刑事案件應該有其獨立性。檢察長若非出於檢察官行為有明顯不當或者違法行為，則檢察長應當尊重檢察官之「獨立性」。惟實然面上，封閉性亟高的檢察系統中，少有檢察官會完全忽視長官眼光。

基此，如果承認實務檢察官不可能不考量上級檢察長的想法，則檢察官獨立性乃用於檢察官體系對外，而無法用於檢察官體系內，然而獨立性可以存留於檢察官體系之內，勉強只能用「客觀性義務」與「分案規則」來維持。惟前述提及檢察長案件收取權、案件移轉權以及指揮權限皆可能傷及「檢察官獨立性」，而進一步造成檢察官難以維持「客觀性義務」。尤有甚者，最高檢察署特別偵查組的成立，基本上應屬於檢察總長關於案件收取權、案件移轉權以及指揮權的「升級版」。

Phoca PDF

前述的案件收取權、案件移轉權以及指揮權都是「案件經過分案」之後的移轉案件手法，而特別偵查組的成立，是在事前，檢察總長就可以就將特定案件移轉於自己手中。由「事後」變成「事前」，承辦的主要主任檢察官又屬於檢察總長欽點，而總長的背後，極可能就是總統的指示，而有政治介入之高度可能，這個現象在2008年國民黨完全執政後，格外明顯，九月政爭即是實例。

2、 迴避分案規則

法律上，特偵組檢察官之權限與一般基層檢察官權限無異，原本人民普遍認為，特別重大的案件要一個特別的組織，因為其具備有特別的權能，可以使犯罪偵查更為順暢。但是，誠如前述，立法者在法院組織法這一部「組織法中」僅僅描述了特別偵查組的組織架構，立法者並沒有在這一部組織法中或者是其他「行為法」中，賦予特別偵查組如何特殊之權力。換言之，最高檢察署的特別偵查組檢察官們，偵查犯罪的權力，事實上與一般地區檢察官無異。但在特偵組偵辦扁案及前朝官員的諸多個案中可發現，特偵組藉由法院組織法規定，可迴避分案規則，檢察總長有權將案件交由總統或總長「信賴」之檢察官承辦，而不會造成地方檢察官有「失控」的「麻煩」。

惟特別偵查組的設立，實已犧牲一般管轄以及分案規則，其運作的真正效果，恐在於「規避分案規則」，讓檢察總長可對重大政治案件，交給其所信賴之檢察官來辦。

3 、錯亂檢察系統內部監督機制

特偵組設置於最高檢的位階設計，也錯亂了檢察系統起訴後之運作體制與內部監督機制，舉例而言，特偵組起訴之案件仍從地方法院開始審理，案件上訴二審後，二審檢察官對於他的上級最高檢特偵組所起訴案件，縱發現有違失之處，亦無導正之期待可能。

肆、結論

一個司法制度的好壞，必須經過時間與個案的檢驗，1999年美國國會即讓功能不彰、介入政爭的獨立檢察官制度走入歷史；德國記取納粹慘痛教訓，在1949年修定德國基本法（憲法）第101條規定，司法體系不得設置非常法院，德國即無類似特偵組的組織設計；又參考日本特搜部的制度設計，係將特搜部設於地方檢察署內，不會發生我國特偵組之權力集中問題；再者，2013年4月南韓成立32年的中央搜查部（相當於我國特偵組）也因為民眾質疑政治介入，正式走入歷史。

九月政爭剛好凸顯我國特別偵查組的權力集中、辦案不公問題，從前述美國、德國、日本和南韓的法例以觀，已無存立空間，又立於憲法保障人權之基本思維，一個集中權力的怪獸，以九月政爭顯現的濫權監聽、侵犯秘密通訊自由之基本人權為鑑，特偵組不論以國際民主思潮或我國憲法精神為檢驗，皆無使其繼續存在之法律上理由，立法院必須修法廢除特偵組，以使我國與世界民主國家同步。

作者黃帝穎為律師

註解:

1.華郵用「台灣水門案」

Phoca PDF

形容政府監聽，東森新聞-2013年09月14日，
http://history.n.yam.com/ebcnews/politics/20130914/20130914754186.html
，最後瀏覽日期2014年1月2日。

2.法新社評關說案： 馬司法系統 濫權爭議多，編譯詹立群／綜合報導，自由時報2013-9-8。

3.「黃世銘反嗆王金平」，蕭博文、林偉信／台北報導，中國時報 2013-09-11。

4.黃世銘違反通保法第27條及刑法洩密罪事，業經台北地檢署於2013年11月1日提起公訴，檢察官評鑑委員會於2013年12月14日通過評鑑案，建議撤職。

Phoca PDF