

調 查 報 告

壹、案由：「通訊保障及監察法」自 96 年實施以來，依該法及其施行細則相關規定，執行監察、核發監察書及監督等機關各有所司。核發監察書後，係由臺灣高等法院建置「通訊監察管理系統」監督，究該系統如何運作？對於監聽稽核制度成效如何？相關單位對於監督、查核是否依法善盡職責？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

通訊保障及監察法(以下簡稱通保法)係於民國(下同)88年7月14日制定後施行迄今，期間歷經3次修正，分別於95年5月30日、96年7月11日及103年1月29日¹修正部分條文。本案調查期間適逢立法院三讀通過通保法部分條文修正案，並於103年1月29日修正公布，自公布後5個月施行，是以，本案調查期間新修正之部分條文尚未施行，本院爰以96年7月11日修正公布之通保法作為查核依據，合先敘明。為調查案情，經本院分別向司法院調取相關卷證資料詳予審閱；並於103年3月13日約詢刑事廳副廳長蔡名曜、資訊管理處處長何君豪、刑事廳法官何信慶、臺灣臺北地方法院(下稱臺北地院)院長吳水木、該院刑事庭庭長吳秋宏等相關主管及承辦人員到院說明，業調查竣事，茲將調查意見臚列於后：

- 一、憲法保障人民有秘密通訊之自由，政府機關如基於犯罪偵查或國家安全需要，擬對人民進行通訊監察，必須確實依照通保法等所定程序規定辦理，在符合必要

¹103年1月29日修正公布通訊保障及監察法第1、5~7、12、13、15、16、18、27、32條條文；增訂第3-1、11-1、16-1、18-1、32-1條條文；並自公布後5個月施行。

性原則下，將監察範圍限縮在最小程度，行政院允應會同司法院建構嚴謹監督通訊監察機制，以避免侵害人權：

- (一) 憲法第 12 條規定：「人民有秘密通訊之自由。」；司法院大法官釋字第 631 號解釋：「憲法第十二條規定：『人民有秘密通訊之自由。』旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。國家採取限制手段時，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，方符憲法保護人民秘密通訊自由之意旨。」是則，憲法第 12 條規定：「人民有秘密通訊之自由。」旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此項秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利（司法院釋字第 603 號解釋參照），憲法第 12 條特予明定。國家若採取限制手段，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，方符憲法保障人民基本權利之意旨。通保法係國家為衡酌「保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害」及「確保國家安全、維護社會秩序」之利益衝突，所制定之法律（通保法第 1 條參照）。依其規定，國家僅在為確保國家安全及維護社會秩序所必要，於符合法定之實體及程序要件之情形下，始得核發通訊監察書，對人民之秘密通訊為監察（通保法第 2 條、第 5 條及第 7 條參照）。

(二)公民及政治權利國際公約第 17 條規定：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

(三)查據司法院就通保法及核發機制、法院監督或查核情形等事項說明要以：

- 1、法院受理檢察官聲請核發通訊監察書案件，其審核、監督均需依通保法、通訊保障及監察法施行細則及法院辦理通訊監察案件應行注意事項等規定確實審查，如須核發通訊監察書，均應明確指示通訊監察之對象、期間、方式等事項，且隨時監督通訊監察之執行情形。
- 2、依通保法第 5 條第 4 項規定，執行機關應於監察執行期間報告法院執行情形及有無繼續監聽必要。在目前執行機關尚未全面落實提出監聽期中報告情況下，自 96 年 12 月起，迄 102 年 11 月 30 日止，各地方法院已依職權撤銷 226 件。該院已請法院督促執行機關確實陳報後，在將來可以預見的情況下，經法院審查期中執行報告，認無繼續執行監察必要，而予撤銷案件應會持續增加。
- 3、有關通保法及核發制度有無進行檢討部分，該院將配合立法院及法務部相關通保法法之修法進度，適時研議檢討改進。
- 4、該院遵照大法官釋字第 631 號解釋「嚴格審查」、「隨時監督通訊監察之執行情形」指示，建置通訊監察查核系統，依據法院核發之通訊監察資料（電話號碼、有效期間、監察序號等），及每日接收通訊監察中心下單資料，作即時線上查核比對。
- 5、該院並遵照前揭大法官解釋意旨，請法院定期派

員監督執行機關，並製作監督紀錄備查。查核結果如發現有缺失立即請其改善。

(四)99年5月19日，行政院「研商通訊監察系統建置分工事宜會議紀錄」摘要：

- 1、憲法保障人民有秘密通訊的自由，政府機關如基於犯罪偵查或國家安全需要，擬對人民進行通訊監察，必須確實依照通保法所定程序規定辦理，在符合必要性原則下，將監察範圍限縮在最小程度，以避免侵害人權。
- 2、調查局、警政署及其他通訊監察機關，除應確實依法執行通訊監察業務，並應做好相應管理機制，適時對外說明，以澄清外疑慮，如有違法情事，一律嚴懲。

(五)通訊監察業務執行現況檢討(現存問題)：

- 1、依權力分立原則，司法機關即法院依法並無追究行政機關(執行機關、地檢署)責任餘地。就此項通訊監察結束應通知受監察人之業務，係執行機關、檢察官及法院三方配合作業，法院僅能被動接受檢察官之陳報，或轉而積極催請執行機關、檢察官發動、履行其陳報之義務，法院不能亦不宜越俎代庖，從核發監聽票至通知受監察人一手包辦。而執行機關或檢察官倘怠於法定陳報受監察人之義務，通保法就此亦無究責之規定。法院每月檢發之資料，除函送地檢署及各執行機關(99年4月之前)，各機關本身既未見對所屬有何究責或飭令履行法定陳報義務之舉措，倘要法院對實際承辦案件之檢警究責，實有困難。法律既明定執行機關(警方)係報由檢察官向法院陳報受監察人，並無直接向法院陳報之職權或義務，法院亦無從對執行機關究責，至為明顯。再依法院

辦理業務所悉，亦見執行機關已向檢察官陳報得通知受監察人，惟檢察官卻漏未向法院陳報之情形，致使案件無法依規定通知。

- 2、根本之計，除應加強執行機關與檢察官陳報動機之機制外，亦應考慮修法以資因應。又監聽之偵查手段嚴重侵害人民權益，執行機關及地檢署均應有此共識，亦應盡其陳報義務，再由法院斟酌審查，如此方能落實保障人民的憲法基本權利。
- 3、通訊監察書係由法官審查核發，建請由司法院建立完整之核發通訊監察書上、下線管控系統；另告知受監察人義務亦請由法官加強管控。

綜上，現行通保法立法目的旨在保障人民秘密通訊自由不受非法侵害；立法原則包括：最小侵害原則（通保法第 2 條）、最後手段及書面監察原則（通保法第 5、6、7、32 條）、透明化原則（通保法第 15、16 條）、保障隱私原則（通保法第 17-28 條）。主管機關並依權責制定通保法施行細則、法院辦理通訊監察案件應行注意事項、檢察機關實施通訊監察應行注意要點等，供所屬機關遵循。為落實監督警調機關通訊監察案件上下線執行情形，臺灣高等法院建有「通訊監察管理系統」；另為配合最高法院檢察署加強陳通案件之管控，各地方法院檢察署「一審支援檢察官辦案系統」中，已設有「逾期陳通案件」之警示功能。另法務部已研議在上開辦案系統中增列「陳報暫不通知後每 2 月再行檢討」之警示畫面，並由各檢察機關按時稽催，以符規定。

- (六)惟查，仍有部分案件未落實於通訊監察結束後陳報法院通知受監察人或暫不通知之情事，經分析其原因，主要為因認有妨害監察目的之虞暫不通知者、

執行機關遲延陳報或陳報資料不全，致未能於期限內陳報法院、檢察機關漏未陳報、未執行通訊監察(聲請遭駁回、未上線)等者，基於通保法立法精神及人權保障立場，容有精進之空間。

(七)詢據司法院人員表示，監聽是最後手段、最小侵害原則，在聲請通訊監察案件應有所節制，檢察機關應自行檢討，才有自制的壓力；相關議題該院會再和法務部協調，會建議在下一次院部會談提出討論。

(八)據上論結，憲法保障人民有秘密通訊之自由，政府機關如基於犯罪偵查或國家安全需要，擬對人民進行通訊監察，必須確實依照通保法等所定程序規定辦理，在符合必要性原則下，將監察範圍限縮在最小程度，以避免侵害人權。惟針對部分案件未落實於通訊監察結束後陳報法院通知受監察人或暫不通知之情事乙節，雖經本院進行調查已有所改進，惟終非正辦。為落實通保法保障人權旨趣，行政院身為法務部等各執行單位之主管機關，允應會同司法院審酌現況，妥採相關配套改進措施，建構嚴謹監督通訊監察機制，以確保憲法賦予人民秘密通訊自由之基本人權。

二、臺灣高等法院所建置之「通訊監察管理及查核系統」未臻嚴謹，無法有效防止實質擴線監聽，對人權保障洵有未逮：

(一)按通訊保障及監察法施行細則第 20 條規定：「臺灣高等法院得建置通訊監察管理系統，供監督通訊監察之用。」「建置機關應設置能立即自動傳輸全部上線及下線資訊之設備，即時將全部上線及下線之資訊，以專線或其他保密方式，傳輸至臺灣高等法院通訊監察管理系統。但軍事審判官核發之通訊監

察書及依本法第 7 條規定無須經法院同意之通訊監察案件不在此限。」同施行細則第 22 條規定：「為監督執行機關執行情形，司法院於必要時，得提出需求，由電信事業設置能立即自動傳輸行動電信通訊監察上線及下線資訊之設備，即時將有關第 20 條第 2 項前段全部行動通訊監察上線及下線資訊，以專線或其他保密方式，傳輸至台灣高等法院通訊監察管理系統。」「行動以外電信有關前項通訊監察上線及下線資訊，電信事業應即時以專線或其他保密方式，傳輸至台灣高等法院通訊監察管理系統。」另同法施行細則第 31 條規定：「法院、檢察機關為使用電子監督設備執行監督，得建置相應之通訊監察線上查核系統。」「依本法第 7 條所為之通訊監察，其監督除由綜理國家情報工作機關首長派員為之之外，亦得由高等法院專責法官會同監督。」

(二)查「通訊監察管理系統」及「通訊監察線上查核系統」之建置及運作機制：

臺灣高等法院已於 96 年 12 月依法建置「通訊監察管理系統」，建置於臺灣高等法院機房。現行系統每日凌晨執行轉入建置機關(法務部調查局、內政部警政署)之通訊監察紀錄，並提供各法院專責人員之通訊監察監督比對異常紀錄自動化通知及管理功能，由各法院負責接收各該法院之異常紀錄通知及此異常紀錄之管理維護作業。另自 97 年起建置「通訊監察線上查核系統」，監督通訊監察案件之執行情形。此系統採取即時管理、定時查核的模式，依據各法院專責人員輸入之監聽票資料及即時接收法務部調查局、內政部警政署刑事警察局通訊監察中心全部上線及下線監聽之資訊，每日定時查核比對，遇有不符者即「彈框警示」，由各法

院專責人員查處。

(三)查據司法院就上開系統在監督查核上有無未盡周延之處及改善方式部分，復稱：

- 1、99年5月14日邀請法務部、最高檢察署及建置機關共同研討並規劃將通訊監察書內容以二維條碼之方式產製印出，系統並於99年8月18日提供電話附表增加二維條碼功能，使建置機關減少人工登打資料錯誤之發生。又為有效落實通訊監察之管理及查核，提供各法院專責人員之通訊監察監督比對異常紀錄自動化通知及管理功能。
- 2、有關尚可加強之處：102年該院辦理通訊監察業務研討會，法院建議於核發通訊監察書後，檢方如有提早下線之情形(含法院撤銷)，應新增功能，可一併修改、查詢、列印通訊監察書之監察期間及歷次監察紀錄表內容，以利業務監督之需要，並即時監督比對。此外硬體設備使用年限已達6年，因業務使用量變大，系統反應速度較慢。
- 3、有關改善方式：建議新增功能部分，已列入103年度計劃增修專案中，以符合業務需要；硬體更新部分，將視資訊經費許可，逐年汰換，以提升系統處理效能。

(四)惟查，現行「通訊監察管理及查核資訊系統」洵有未盡周延之處，茲分述如后：

- 1、102年10月11日，第1666期司法周刊刊載：
 - (1)「按擴線監聽並非法定用語，並無明確與統一之定義，惟就通訊監察管理及查核資訊系統之觀點而言，可區分為：(1)實質非法擴線監聽：即執行機關雖取得法院核發之監聽票，但監聽之實質係屬不法。例如：監聽執行機關執行監聽之主要目的並非蒐集本案之犯罪證據，而是

為尋求獲得他案之證據(即他案監聽，屬實質擴線)此種監聽行為旨在規避法定程序之事前審查，雖取得形式上合法核發之監聽票，惟本質上仍屬不法。(2)形式非法擴線監聽：即執行機關執行監聽欠缺合法監聽票為其依據，例如：無監聽票之監聽(註：急聲監不在此限)、監聽對象超過監聽票之核准範圍(屬形式擴線)、逾越監聽票核准監聽期間之監聽(即逾期未下線)等，均為適例。就實質非法擴線監聽而言，執行機關既已取得法院所核發之監聽票，則建置機關自無拒絕執行機關投單，與拒絕向所分配電信業者下單之權限，因此，其弊端無法藉由通訊監察管理及查核資訊系統之建置，或者由法院派員至建置機關之監察機房查核之方式杜絕。解決方法為透過法院於核發監聽票前加強審核，或於事後依據通保法第5條第5項、第6條第3項等規定評價為禁止於司法偵查、審判或其他程序中採為證據。目前各界指摘特偵組涉嫌擴線監聽立法院 0972xxxxxx 總機號碼，因特偵組已取得臺北地院所核發形式上合法之監聽票，斷無因法院派員至監察機房查核，即有阻止特偵組執行監聽立法院總機行為之可能。故防止之道必須透過審判權之行使，最高法院 102 年度台上字第 3127 號判決要旨謂：「本件有關之通訊監察書，係以『詹某』作為監察對象，卻對姓『蔡』之上訴人所持用之 0930xxxxxx 號行動電話(按申用人為蔡 00-係上訴人之兄)進行監聽，原判決逕認合法性無疑，恐怕未必。」即認他案監聽具有不法性，評價為禁止作為證據使用，進而防

止實質非法擴線監聽之情事。……目前全面自動化監聽機制亦僅能防止形式非法擴線監聽，至於實質非法擴線監聽，仍有賴審判核心事項之法官嚴格把關，始能真正達到保障人權之指標。」

(2)「臺灣高等法院及及所屬各法院，自 96 年 12 月 11 日起至 102 年 10 月 6 日止，核准監聽之線數總計為 50 萬 4788 件，其中採用人工傳送上下線者總計 1 萬 1,380 件(2.25%)，……。至於其餘採用人工監聽之 1 萬 1,380 線次監聽案，自須由電信事業採取嚴密之內控措施加以防止，如電信事業未能建置內控機制並確實執行，事後欲憑藉法院派員查核電信機房查核矯正弊端，成效亦極其有限。……至於其餘 2.25% 以人工輸入方式傳輸上下線資料之監聽案件，解決問題關鍵在於電信事業之確實把關，由法院派員至電信事業之電信機房查核，勢將徒然流於形式，……。」

2、旨揭議題法務部相關資料：

(1)102 年度本院巡察法務部，該部答復本院林委員鉅銀針對有關通訊監察之監督查核機制辦理情形及查核結果(有無違法實施犯罪通訊監察情形)之提示，書面說明摘以：「該部責成最高法院檢察署(下稱最高檢)為查核監督機關，該署建置之通訊監察管理系統，為檢察機關受理聲請通訊監察時，……，進行查核之用……。經該署以上開方式查核，發現比對不符者，其情形多為序號漏登、文字誤植、資料輸入前後多留空白等人工作業疏失，然均業已通知各相關單位改進，……。」(102 年 10 月

25 日，102 年度監察院司法及獄政委員會、財政及經濟委員會聯合巡察法務部委員提示事項辦理情形彙復表)

(2) 依法務部 102 年 12 月 5 日法檢字第 10204563110 號函檢附-通保法修法議題 6 載明，「另案監聽無證據能力」，依立法委員提案，執行機關合法取得令狀執行本案通訊監察時，可能意外獲得他案犯罪之通訊內容，該另案所獲資料之證據能力多有爭議。爰修正明訂取得與本案無關之通訊內容，於審判或其他程序中，原則上均無證據能力。據上，既往形式上「夾帶監聽」、實質非法「擴線監聽」事件，容未禁絕。

(五) 司法院約詢說明資料載以：臺灣高等法院所建置之「通訊監察管理及查核系統」就實質非法擴線監聽而言，執行機關既已取得法院所核發之監聽票，則建置機關自無拒絕執行機關投單，與拒絕向所分配電信業者下單之權限，因此，其弊端無法藉由通訊監察管理及查核系統之建置，或者由法院派員至建置機關之監察機房查核之方式杜絕。因應方法為透過法院於核發監聽票前加強審核，或於事後依據通保法第 5 條第 5 項、第 6 條第 3 項等規定評價為禁止於司法偵查、審判或其他程序中採為證據，即認他案監聽具有不法性，評價為禁止作為證據使用，進而防止實質非法擴線監聽之情事。該院就策進作為表示，就實質非法擴線監聽，有賴於從事審判核心事項之法官嚴格把關，始能真正達到保障人權之目標。司法院人員於接受本院約詢時表示，現行「通訊監察管理系統」係 96 年建置，另 97 年建置「通訊監察線上查核系統」，監督通訊監察案件之執

行情形，每日定時查核比對，遇有不符者即「彈框警示」。但有百分之 2 點多無法由前揭系統查核出來。有百分之 97.75 是從建置機關(法務部調查局、內政部警政署)建置進去，這部分是不會有違法的情況，但電信業者沒有納入這系統，而係採傳統人工方式，這 2.25 百分比才是重點所在。如果是監聽手機部分都建置進去了，但市話部分係由電信業者處理，所以這部分才是比較有問題的地方。

(六)經核，臺灣高等法院所建置之「通訊監察管理及查核系統」，作為監督查核之主要管理機制，惟現行監督系統之運作效能未臻嚴謹，仍有未盡周延之處，致無法有效防止實質擴線監聽等問題，對人權保障洵有未逮。司法院允應本於權責，儘速賡續督(輔)導、協調有關單位精進相關強化作為，以有效發揮遏止監聽違失事件之功能，進而贏得人民信賴，落實人權保障。

三、法院核發通訊監察書後，辦理人工監督或查核通訊監察執行比率偏低，司法院監督不周，均核有怠失，司法院允就所屬各法院查核頻率、查核次數及查核辦理方式等事項，進行檢討改進，並深入研議妥適配套措施，以協助法院建構嚴謹通訊監察環境，發揮嚇阻失當監聽情事、提升監督通訊監察之執行效能，保障人民秘密通訊自由：

(一)按司法院設各級法院；司法院院長綜理院務及監督所屬機關；司法院置秘書長，秘書長承院長之命，處理該院事務，並指揮、監督所屬職員；司法院設刑事廳掌理關於其他與刑事審判有關之行政事項，查司法院組織法第 7-9 條、第 11 條及第 13 條均定有明文。

(二)次查 96 年 7 月 11 日修正公布之通保法第 16 條

規定：「偵查中案件，法院得隨時派員監督執行機關執行情形。」；復查 96 年 12 月 3 日公布之法院辦理通訊監察案件應行注意事項第 1 點規定：「通訊監察對人民秘密通訊自由影響重大，法院辦理通訊監察案件，自應依通保法確實審查。……，且隨時監督通訊監察之執行情形。」；同注意事項第 28 點復規定：「法院監督偵查中案件之通訊監察，得隨時以命執行機關提出報告、派員至建置機關或執行處所監督，或使用電子設備為線上監督，或以其他適當方式行之。但應作成紀錄備查。」；同注意事項第 29 點亦規定：「法院就通訊監察案件派員監督執行情形者，受指派人員應製作監督紀錄備查。」

(三)據司法院查復略以，各級法院派員至通訊監察中心或執行機關進行人工查核，採取監督措施包括：監察機房工作日誌之記載及其門禁管制情形；實施通訊監察有無合法之通訊監察書；實施緊急通訊監察有無紀錄載明檢察官姓名及通知之時間、方式、內容；實施通訊監察有無逾期監察情事；實施通訊監察有無依規定發給電信業者協助執行通知書；及其他必要監督事項。又，依大法官釋字第 631 號解釋「嚴格審查」、「隨時監督通訊監察之執行情形」意旨，該院已請法院定期派員監督執行機關，並製作監督紀錄備查，查核結果如發現有缺失立即請其改善。自 100 年 1 月起至 102 年 11 月 30 日止，各地方法院派員至建置機關或執行機關，監督各該院核發通訊監察書之執行情形，共計 153 次。

(四)再據司法院約詢書面意見載明：「為確實保障人民秘密通訊自由，不受非法侵害，法院亦派員至建置機關或執行處所，以人工現場監督方式，監督通訊

監察執行及管控情形。司法院前於 98 年 12 月 23 日及 102 年 10 月 3 日函請法院應至少每年派員至建置機關或執行處所，監督核發通訊監察書之執行情形。法院係藉由電腦即時查核為主、各級法院派員至通訊監察中心或執行機關進行人工監督查核為輔的監督方式，以杜絕夾帶監聽、逾期監聽等不法情事，迄今尚未發現違法監聽情形。是以，各級法院進行輔助性人工監督查核的次數、比例允無過低。」

(五)案經本院請司法院提供各地方法院赴建置機關或執行處所監督通訊監察之查核書面紀錄憑處，惟該院以「有關監督通訊監察執行情形及查核紀錄，事屬審判業務，本院為司法行政機關，尊重各法院辦理情形」為由未獲提供，似有未當。

(六)惟查，前揭司法院所屬各地方法院赴建置機關或執行處所監督通訊監察執行情形，自 100 年 1 月起至 102 年 11 月 30 日止共計 153 次，平均每法院每年僅監督查核 2.4 次，平均一年查核不到 1 次，甚至部分法院 3 年僅執行 1 次；另相關紀錄辦理情形亦失之草率，均與首揭規定有悖，殊有未當。按司法院掌理司法行政權，所謂司法行政權係指司法院院長及副院長行使司法行政權，監督所屬各機關，依法行使職權，並謀求司法制度之健全、司法業務績效提升、司法工作條件充實與裁判品質之提高。有關通保法第 16 條第 2 項規定，法院對通訊監察機關之監督，應係屬通案性之監督，與個案審判事項無涉，該院對監督通訊監查執行情形及有關監督查核機制之相關問題，司法院以「事屬審判業務」為理由，而未具體答復，亦有失當。綜上，司法院身為各級法院之監督機關，對法院核發通訊監察書後，辦理人工監督或查核通訊監察執行比率偏低，監督

不周之究責難辭，均核有怠失。司法院允應針對所屬各法院查核頻率、查核次數及查核辦理方式等事項，進行檢討改進，並深入研議妥適配套措施，以協助法院建構嚴謹通訊監察環境，發揮嚇阻失當監聽情事、提升監督通訊監察之執行效能，保障人民秘密通訊自由。

四、司法院允應落實期中報告辦理機制，澈底落實個案監督，以維通訊監察監督查核效能：

- (一)按 96 年 7 月 11 日修正公布之通保法第 5 條第 4 項規定：「執行機關應於執行監聽期間，至少作成一次以上之報告書，說明監聽行為之進行情形，以及有無繼續執行監聽之需要。法官依據經驗法則、論理法則自由心證判斷後，發現有不應繼續執行監聽之情狀時，應撤銷原核發之通訊監察書。」
- (二)據司法院查復說明，通訊監察期間，每次不得逾 30 日，有繼續監察之必要者，檢察官應至遲於期間屆滿之 2 日前提出聲請，法院受理監聽期滿後之繼續監察聲請案，係分「聲監續」案件辦理。又是以，依通保法規定，法院得隨時監督通訊監察執行情形之意旨，視個案具體情狀，得隨時命執行機關提出報告供法院依據經驗法則、論理法則，本於確信自由判斷後，審查有無繼續執行監聽之需要，法官發現有不應繼續執行監聽之情狀時，應撤銷原核發之通訊監察書，以避免浮濫監聽。另司法院表示具體個案如法官指定於監聽期間之某日前提出期中報告者，執行機關多於該期日前提出報告，如法官未具體指明提出期中報告日期，則執行機關均於聲請續監同時提出該報告，惟該院並無監聽期中報告件數之統計資料。
- (三)惟查，自 96 年 12 月起至 103 年 1 月，各地方法院

通訊監察案件實質終結件數計達 83,634 件，各依職權撤銷僅 226 件；各地方法院依職權撤銷之件數占終結件數之比率均過低，除臺灣新竹地方法院外，其餘地方法院職權撤銷之件數占終結件數之比率均未超過 1%，是以，各地法院有無依通保法第 5 條第 4 項之規定落實個案之監督，實不無疑義。

(四) 雖據司法院復稱，依通保法第 5 條第 4 項規定，執行機關應於監察執行期間報告法院執行情形及有無繼續監聽必要。在目前執行機關尚未全面落實提出監聽期中報告情況下。該院已請法院督促執行機關確實陳報後，在將來可以預見的情況下，經法院審查期中執行報告，認無繼續執行監察必要，而予撤銷案件應會持續增加。

(五) 據上，現行期中報告之陳報情形仍未盡妥適，復以司法院並無監聽期中報告件數之統計資料，洵難控管執行機關未依法陳報監聽期中報告之義務並弱化法官之權限，與首揭規範意旨未盡契合。司法院身為國家最高司法機關，掌理憲法所賦予之職權，為維護法官職權，體現依法行政並策進執行機關落實依法辦理期中報告，避免浮濫監聽甚或執行機關規避法院之查核監督，司法院允應落實期中報告辦理機制，澈底落實個案監督，以維通訊監察監督查核效能。

五、司法院允應本於權責研議建立核發通訊監察書審查標準及相關監測機制，以防止因人設事之爭議，並有效杜絕各界通認通訊監察涉及失當訾議，進而提升司法威信及政府形象：

(一) 按法官核發通訊監察書之原則：法官審核通訊監察案件，應審酌：1. 列舉重罪原則：限於通保法第 5 條第 1 項所列舉的重罪。2. 相關性原則：實施通訊

監察的必要性，必須客觀上具有合理性的懷疑，不能單憑主觀上之感受，亦即必須有相當理由可信其通訊內容與本案有關。3. 最後手段性原則：必須是不能或難以其他方法蒐集或調查證據者。4. 最小侵害性原則：若有多種適合偵查犯罪的方法，應以侵害最少的方法為之（通保法第 2 條、第 5 條及法院辦理通訊監察案件應行注意事項第 2 點參照）；次按通保法第 5 條第 4 項規定，執行機關應於執行監聽期間，至少作成一次以上報告書，說明監聽行為之進行情形及有無繼續執行監聽需要；復按法院辦理通訊監察案件，法官核發通訊監察之期間，每次不得逾 30 日，有繼續監察之必要者，檢察官應至遲於期間屆滿之 2 日前提出聲請，通保法第 12 條定有明文；又按通保法第 11 條規定：「核發通訊監察書之程序，不公開之。」；末按法院辦理通訊監察案件應行注意事項第 3 條規定：「法院辦理核發通訊監察書及臺灣高等法院專責法官辦理同意核發通訊監察書時，應注意保密，不得公開。」

(二) 查據司法院復稱：

- 1、法院受理檢察官聲請核發通訊監察書案件，其審核、監督均依通保法、通訊保障及監察法施行細則及法院辦理通訊監察案件應行注意事項等規定確實審查，如須核發通訊監察書，均明確指示通訊監察之對象、期間、方式等事項，且隨時監督通訊監察之執行情形。
- 2、按法官就受理之案件，負有合法、公正、妥速處理之職責。鑑於各法院之組織規模、案件負擔、法官人數等情況各異，且案件分配涉及法官之獨立審判職責及工作之公平負荷，於不抵觸法律或該院訂頒法規命令及行政規則情形下，自得於合

理及必要之範圍內，經法院事務分配會議，決定是否由專股法官辦理通訊監察案件。

- 3、法院依事務分配會議決定之辦理通訊監察案件相關輪值表，事屬法院自治事項，為避免聲請機關可能選擇法官之疑慮，上開輪值表並未對外公開。
- 4、通訊監察期間，每次不得逾30日，有繼續監察之必要者，檢察官應附具體理由並至遲於期間屆滿之2日前提出聲請。聲請繼續監察有無次數限制1節，因本法就聲請繼續監察之次數，未設限制。至於續監案是否由同一法官審查，因法官審核續監案，除審酌聲請繼續監察之具體理由外，多需參酌執行機關於監察期間所作成之期中報告書，以為准駁，是以大多數法院由同一法官審核，惟因事涉法官事務分配，該院於制度規劃之初，宣導宜由同一法官承辦，但尊重法院職掌酌處。
- 5、依通保法第5條第4項規定，執行機關應於執行監聽期間，至少作成一次以上報告書，說明監聽行為之進行情形及有無繼續執行監聽需要。該院為策進執行機關落實期中報告，避免未報告形同剝奪法官之撤銷權，該院已函請各地方法院督促執行機關確實陳報，並將其陳報情形，列入續監准駁之重要參考。
- 6、有關據報載，檢察機關以同一案號聲請多張通訊監察書，並由同一法官核發，法院核發監聽票疑有浮濫核發情事及是否就現行相關法令及核發制度進行檢討部分，司法院表示，該院將配合立法院及法務部相關通保法之修法進度，適時研議檢討改進。

(三)查據臺北地院復稱：

- 1、專責法官之設置，應視其專業性與必要性而定，此與專科醫師之分科相似。通訊監察聲請案件，性質上不似金融、智財、醫事、妨害性自主等「特殊」專業案件，非累積相當之知識與經驗，恐無法勝任，因此指定專責法官而排斥其他法官辦理通訊監察案件，似欠缺必要性與正當性。與其指定專責法官處理所有通訊監察案件，未來毋寧落實法官職前養成教育與在職進修，並強化法官對於人權保障之理念。
- 2、該院刑事庭前於102年10月15日召集庭長、法官舉行通訊監察業務會議，就是否設置專責法官處理所有通訊監察案件，因二方意見參半，且各有利弊，並未達成共識或多數意見。惟不論哪一方意見，均強調通訊監察案件因涉及對於人民秘密通訊自由之重大干預，審查及核發通訊監察書之程序必須嚴謹，法官並應強化專業能力。
- 3、目前實務上多數監聽案件，均係以自動化監聽錄音設備錄製受監察人與對方之秘密通訊內容，線上即時監聽之情形，反而屬於少數，此情況可能造成光碟內錄製之秘密通訊內容與本案無關或逾越監聽之必要範圍，而導致不當侵害人權。因此，在執行機關人力與經費許可之前提下，似宜儘量改採線上即時監聽。而線上即時監聽過程，為防杜線上監聽人員違法監聽或監聽內容逾越必要範圍，或可考慮參考外國法制，引進第三人在場監督稽核制度。

(四)相關論述摘要：

- 1、只求快速卻不知節制的審查程序，很容易流於「制度性濫權」。法院為求快速卻不講求程序公正的審查機制還有一類，即監聽票核駁審查機制。檢察

官聲請監聽票，現行各地院作法，一般是由對外公開的值班法官審查。一方面讓檢察官於聲請時避開依法應迴避的法官，另一方面卻也給檢察官挑選法官的機會。檢察官聲請監聽的主要類型有三種，一為從未實施監聽的「新線」，二為原核准監聽於監聽期滿後將續行監聽的「續線」，三為原核准監聽於監聽期間聽到新的監聽對象的「擴線」。這三種類型審查的重點不盡相同，新線應著重在監聽的「最後手段」，續線應加強斟酌監聽的「最小侵害」，擴線應強調與原監聽對象的「關聯性」，且因續線、擴線都是經由監聽手段加深且擴大對人民隱私權的強制妨害，法院本應更加重審查力道，其必要性、最後手段、最小侵害、關聯性的要件滿足，不僅不能建立在先前已核准執行監聽的前例上，續線、擴線的審查尤須回過頭去檢視原核准線數的合法性與正當性，以符大法官釋字631號揭示的比例原則。既然審查重點、強度均不甚相同，新線、續線、擴線交由不同的值班法官審查，本可藉由多重角度的查核、思考、前後法官的文字對話，形成較周延的決定，以期兼顧監聽的目的，及被監察人於事前根本無從防衛挑錯的正當法律程序，並避免檢察官恣意挑選心證寬鬆的法官聲請，維護分案中立原則。目前實務上全國大多數地院由值班法官核准監聽後，接下來的續線、擴線聲請，都會強制分給該法官審查，就算他不值班也一樣，如果他持續核准，續線、擴線案件就會一直黏著他，他可以一直核准到檢察官飽了不想聲請為止（一官核到飽），沒有任何拘束。……。由聲請檢察官及原核准法官所組成的「監聽二人組」，大權在握，於此歷史定律中，

可以無限地聲請核准續線及擴線，擴了又續，續了又擴，只要他倆不調離，可以四手遮天地監控整個群族網絡一輩子，包含大多數無辜的被截聽者；最後，核准是最一致的標準。「越少人知道監聽越好」的政策修辭，是掩飾主事者監督失能的絕佳託辭，卻陷「監聽二人組」不義。該修辭邏輯不通之處還在於：既然越少人知道越好，何以駁回監聽聲請，檢察官就同一案件可以換法官聲請，且一換再換，換到法官核准為止，卻不必如同核准新線般，黏在原駁回法官身上繼續審查，這不是讓更多法官知道誰要被監聽了嗎？這不是制度性偏袒核准嗎？主事者說審判系統會洩密導致偵查無法進行，是對自家人毫無信心且無證據支持的臆測；以呵護官吏的嬌貴為己任，置人民權利受害風險於度外的心態，更是錯認主僕關係，不知權力根源。……。一官核到飽制使法官權力的行使更神祕化、專制化，嚴重缺乏節制的程序道德感。一官核到飽的分案審查制度，對濫行聲請及核准，毫無制衡機制，必然會衍生出制度性濫權，導致監聽浮濫，終使審判獨立蒙羞。看看外國實務作法，德國法蘭克福高等法院前庭長Jurgen Maruhn表示，德國偵查法官對令狀的審查是由值班法官輪班處理，續線監聽亦由當日受理聲請的值班偵查法官核駁，並無我國一官核到飽的分案審查制度。依美國監聽法案及文獻記載，不僅沒規定由同一法官受理審查續線、擴線，甚至規定每一續線聲請都應附上先前核准的所有聲請資料送審，另外，不同法院亦可受理續線聲請。制度設計監督者應體察社會脈動，記取歷史教訓。效率是好事，但應注意逞快經常是怠惰失能的遮

差布，因逞快而偏私致濫權更應嚴加防範；又快又好更賴細部的檢討規劃，特別是審查標準的建立。要之，遲來的正義或許還是正義，沒有程序正義就沒有正義。本次通保法修正案對案件分案審查的正當法律程序未予著墨，實屬憾事。一官核到飽的核票制度應改弦易轍，由值班法官輪值核駁為是²。

- 2、有論者認為，監聽和一般執法手段搜索扣押相較之下，通訊監察的進行，本質上是居於客體地位的人民，在犯罪偵查過程中無從察覺的執法行為，對於個人基本權利的侵犯，其實侵犯性更強，所以，對通訊監察除了需要以司法監督防止執法機關濫權之外，還必須在法制上建立各種內部監督和外部監督機制，以確保執法機關能夠切實負責，舉例來說，「數量稽核」和「分權監督」便是其中典型。以我國目前監聽數據眾多紛紜的現象來看，其實不外乎源自於我國從未建立由國會監督的年度通訊監查報告(annual wiretap report)制度，以透明資訊做為公開辯論的事實基礎，長期以來僅以內容簡陋的司法統計年報敷衍了事。以美國法制為例，要求 the Administrative Office of the United States Courts 向國會提交通訊監察年度報告，內容包括申請監聽之案件數、監聽案由類型、准駁比例、監聽期間統計、續行監聽比例、監聽方法、監聽地點及種類、監聽投入成本、監聽案件起訴率和定罪率等等，都是基本揭露項目，當作司法和國會監督透明化的第一步³。

²臺灣高等法院臺南分院法官侯廷昌，「法官核發監聽票不應該一官核到飽」，103年2月10日及17日，自由時報。

³劉靜怡，通保法究竟保護了誰，司法改革雜誌2013年12月，頁30-31。

(五)本院約詢司法院、臺北地院重點摘要：

- 1、有無相關制度解決檢察官選擇特定法官聲請通訊監察案件之問題，這是各法院事務分配問題，司法院無法強制要求，但我們會回去研議。有一個方法案件由電腦輪分，但此方法涉及許多問題須處理。
- 2、通保法開宗明義即為保障人民秘密通訊自由，當然每個法官看法不同，臺北地方法院為了要讓法官核准能客觀一點，我們會把每個法官核准情形，提供各法官參考，讓法官自己思考做法是否須調整。
- 3、司法院現行已有提供各法院遵循的審查標準；另也有部分法院和臺北地方法院一樣，將每個法官核准情形，提供各法官參考。有關檢察官聲請件數過多之議題，我們會再和法務部協調。會建議在下一次院部會談提出討論。
- 4、有關特偵組申請核准率達 97%乙節，我們行政上能提供就是審核表，供各法院遵循，並請各法院加強監督查核辦理情形。
- 5、有關現譯之監督乙節，新修正第 18 條第 2 項，已規定建立連續流程履歷紀錄，並與通訊監察管理系統連線，但目前履歷流程尚未建置出來。
- 6、司法院將配合 103 年 1 月 29 日公布之「通訊保障及監察法」修正條文內容，適時研議改進。
- 7、通保法落實執行與否，有賴司法院訂定相關配套措施並督促各法院落實辦理，司法院責無旁貸。

(六)經核：

- 1、關於法院有無指定專股法官辦理通訊監察案件，係由各法院依事務分配會議決定，致目前各法院辦況不一，容非妥適。

- 2、再作量化分析，我國採統由值班法官輪班審查的地院計有新北地院、新竹地院、雲林地院、連江地院四所法院，其他地院均採前述的一官核到飽制。以一〇二年度續線核准率為例，依司法院的統計數據，採一官核到飽制地院的續線(字號:「聲監續」)收案總計一六一六九件，核准一四六三九件，核准比率九十·六〇%；採非一官核到飽的地院收案總計四〇六五件，核准三四二五件，核准比率八十六·六五%。借用何君豪法官以卡方檢定計算結果，在九十九·九九九九七四%的信心水準下，採一官核到飽制辦理續線案件的核准，明顯高於非一官核到飽制。此分析結果，可以支持制度性濫權核准的深切疑慮，……⁴。
- 3、現行監聽票核駁審查機制，礙難避免檢察官恣意挑選心證寬鬆的法官聲請，致分案中立原則容難維護。「一官核到飽制」，若缺乏節制的程序，恐使法官權力的行使更神祕化、專制化。目前一官核到飽的分案審查制度，對濫行聲請及核准，洵乏制衡機制，勢然傾向衍生出制度性濫權，易導致監聽失之寬浮，終使審判獨立遭受戕害。
- 4、由美國核發通訊監察書之數據已明確顯示我國於核發通訊監察書之數量上確屬過多，應引以為戒。……由美國近十年來之全年聲請通訊監察總件數，始終能維持在一千件至二千件間的實證成果觀之，美國聯邦通訊監察之內控機制似可提供我國浮濫核發通訊監察書之批評的借鏡⁵。

⁴臺灣高等法院臺南分院法官侯廷昌，「法官核發監聽票不應該一官核到飽」，103年2月10日及17日，自由時報。

⁵臺灣板橋地方法院檢察署主任檢察官黃謀信，「美國聯邦通訊監察之內控機制」，2007年1月，臺灣高等法院檢察署，檢察新論，第1期，頁241-247。

- 5、另續監案亦非完全由同一法官審查，非無可能產生因人設事之情狀（實務上，可能產生「甲檢察官向 A 法官聲請監聽票遭駁回後，復以同一理由改向 B 法官申請獲准。」之情況）。查據司法院表示，至於續監案是否由同一法官審查，因法官審核續監案，除審酌聲請繼續監察之具體理由外，多需參酌執行機關於監察期間所作成之期中報告書，以為准駁，該院於制度規劃之初，宣導宜由同一法官承辦，但尊重法院職掌酌處。惟查，在現行執行機關辦理期中報告書之作業未臻落實之情況下，勢必連帶影響法官審核續監案之審查基準；另前述轉向特定法官提出申請以提高准駁率之情況，洵難有效監控。
- 6、另司法院現有公務統計相關報表未針對個別法官統計其核准通訊監察案件件數及線數等相關資料。惟該院若能針對個別法官統計其核准通訊監察案件件數及核准率等相關資料，對提高通訊監察核發制度及續監案之審核品質，防止因人設事等，允具特定宣示效果，並符合 103 年 1 月 29 日修正之通保法第 16 條之 1 規定：「通訊監察監督機關每年應製作該年度通訊監察之相關統計資料年報，定期上網公告」之意旨。
- 7、揆諸目前通訊監察核准之審核標準不一，核准率易受人為因素、特殊個案及特殊單位申請之影響，致變動不一之現況，洵非妥當。司法院允宜研議核發通訊監察書審查標準及相關監測機制，或由各地方法院比照臺北地方法院、新北地方法院，統計每位法官核准情形，提供各法官及主管機關參考。
- 8、另按現譯係針對重大或急迫案件，惟現行仍有便

宜行事現象，主管機關允應健全現譯監督控管機制，並責成所屬落實執行。

- (七)據上，司法院允應本於權責研議建立通訊監察之審查標準及監測機制，以防止因人設事之爭議，並有效杜絕各界通認通訊監察涉及失當訾議，進而提升司法威信及政府形象。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函行政院、司法院研處見復。
- 二、調查意見二至五，函請司法院妥處見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請司法及獄政、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：葉耀鵬

李復甸

林鉅銀