

調查官職權行使法理論與實務之研究

徐國楨*

目次

- 壹、前言
- 貳、調查局組織法規範之權限
- 參、行政組織法與作用法區別
- 肆、調查官當前執法面臨困境
- 伍、結論

摘要

法律定分止爭，實現公平正義，維護人民權益。調查官之執法，係公權力展現，應具法律授權，律定執法準則，方符依法行政。實質正當程序，彰顯人權價值，不當執法結果，非僅侵害人權，更是民主倒退。刑事追訴發動，須依法定程序，蒐取不法事證，應經合法調查，確保證據能力，藉以認定事實，而能發現真實。調查官調查權，搜索扣押詢問，攸關人權保障。為使程序合法，應制定職權法，俾行使調查權，符合法定程序。

透過文獻分析，調查局組織法，與作用法區辨，以刑事訴訟法，論調查官職權。實務判決案例，瞭解執法困境，探討現行權限，提出立法方向，明確執法法源，俾利遵循執行，獲取人民信賴。

實務現況分析，調查官之權限，檢視執法依據，以刑事訴訟法、國家情報工作法、特種勤務條例、洗錢防制法、通訊保障及監察法、涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法等特別法，探究作用對象，確定職權行使，應涵攝之範圍，凝聚法案共識，逐步建構法制。

本文綜合分析，調查官職權法，其目的性結論，係明確調查權，確認調查範圍，執行調查程序，完備法律授權。確認所得證據，具有證據資格，有效追訴犯罪，實現程序正義，確保人民權益。

關鍵詞：法務部調查局、刑事訴訟法、刑事偵查、作用法、調查官

* 徐國楨，法務部調查局秘書室科長、國立彰化師範大學兼任助理教授，國立中正大學犯罪防治研究所博士，Email：k692569@gmail.com。

The Study of Theory and Practice of Investigation Officer Power Exercise Act

Kuo-Chen Hsu^{*}

Abstract

The purpose of law is to settle differences and disputes, guarantee fairness and justice, and safeguard the rights and benefits of people. The law enforcement of investigation officer is the enforcement of public power, and it shall be expressly authorized by law and regulated with principles of law enforcement, which are the ways to guarantee the principle of administration by law. Substantive due process highlights the value of human rights; on the other hand, the results of improper law enforcement not only infringe upon human rights but also make democracy regress. The enforcement of criminal prosecution shall be made in accordance with legal procedures, and the evidences of illegal behaviors shall be collected through legal investigations to guarantee the evidence admissible, which can confirm the facts and find out the truth. Investigation officer's investigation powers to search, seizure and interrogation are related to the protection of human rights. To make the procedures legal, Power Exercise Act shall be regulated to exercise the investigation power that complies with legal procedures.

Through the analysis of literatures, the Study distinguished the Organic Act for Investigation Bureau from administrative function law, discussed the investigation officer power through the Code of Criminal Procedure, understood the dilemmas of enforcing law through practical judgments, researched the current powers and proposed strategies which can make the regulations of enforcing laws

^{*} Kuo-Chen Hsu, Section Chief of Secretariat, Bureau of Investigation, Ministry of Justice, Assistant Professor, National Changhua University of Education, Email: k692569@yahoo.com.tw

clear to follow and fulfill the due process.

Through the analysis of the current practical situation, the Study reviewed the basis of law enforcement of investigation officer power and took the Code of Criminal Procedure, National Intelligence Service Law, Special Guard Service Act, Money Laundering Control Act, the Communication Security and Surveillance Act, Regulations Governing the Special Inspection of the Public Servants Involving in National Security or Substantial Interests and other special Acts as the researching objects, and then determined the scope of exercising power to cohere legislative consensus and gradually construct the legal system.

Through integrated analysis, the Study showed that the purpose of the Investigation Officer Power Exercise Act is to make the investigation power clear, confirm the range of investigation, execute the process of investigation, make the legal authorization complete, confirm the obtained evidences, obtain the eligibility of evidence, prosecute crimes, achieve procedural justice and guarantee the rights and benefits of people.

Key Words: Investigation Bureau, Ministry of Justice, the Code of Criminal Procedure, criminal investigation, administrative function laws, investigation officer

壹、前言

制定法律規範，須依政策目標，建立中心思想，促進公共利益，做為核心價值。以「調查官職權行使法」（以下稱本法）為例，其立法之政策，基於國家安全，社會公共秩序，秉持依法行政，正當法律程序，而其終極目標，在於保障人權，此係本法政策，重要目的原則。

調查局組織法，執法授權依據，是否已臻完備，執法者應深思，公權力之行使，應以人權為本，民主法治原則，注重程序正義。執法機關作為，因應當代趨勢，更須與時俱進，擬具完備法制，用為執法依據。

解析機關組織，權限規範內涵，省思不足之處，謀求解決之道，方符當責精神。調查官之職權，搜索調查詢問，均涉干預人權，建構本法準則，以彰顯公權力，保障人民權益。

貳、調查局組織法規範之權限

一、機關屬性、職掌事項

法務部調查局（以下稱調查局）法定職掌事項¹，主要任務係「確保國家安全、維護國家利益、維持社會安定、保障民眾權益」。調查局組織法於2007年12月19日公布，2008年3月1日施行。調查局組織正式法制化後，已成為我國司法體系重要之執法機關。調查局職掌事項可歸納為「維護國家安全」與「防制重大犯罪」；另國家情報工作法第3條第2項規定，²調查局於主管

¹ 法務部調查局組織法第2條規定：「法務部調查局（以下簡稱本局）掌理下列事項：一、內亂防制事項。二、外患防制事項。三、洩漏國家機密防制事項。四、貪瀆防制及賄選查察事項。五、重大經濟犯罪防制事項。六、毒品防制事項。七、洗錢防制事項。八、電腦犯罪防制、資安鑑識及資通安全處理事項。九、組織犯罪防制之協同辦理事項。十、國內安全調查事項。十一、機關保防業務及全國保防、國民保防教育之協調、執行事項。十二、國內、外相關機構之協調聯繫、國際合作、涉外國家安全調查及跨國犯罪案件協助查緝事項。十三、兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、建檔、研析事項。十四、國內安全及犯罪調查、防制之諮詢規劃、管理事項。十五、化學、文書、物理、法醫鑑識及科技支援事項。十六、通訊監察及蒐證器材管理支援事項。十七、本局財產、文書、檔案、出納、庶務管理事項。十八、本局工作宣導、受理陳情檢舉、接待參觀、新聞聯繫處理、為民服務及其他公共事務事項。十九、調查人員風紀考核、業務監督與查察事項。二十、上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。」

² 國家情報工作法第3條第2項規定：「行政院海岸巡防署、國防部政治作戰局、國防部憲兵指揮部、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局等機關（構），於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。」

之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。因此，調查局有關情報蒐集事項，受國家安全局指導；機關業務、行政隸屬則係法務部次級機關。³

質言之，調查局機關屬性，係一具司法調查機關兼具情報蒐集任務之特性，且調查犯罪與情報蒐集具一體兩面，密切相關，其整體性關聯，如圖 1 所示。

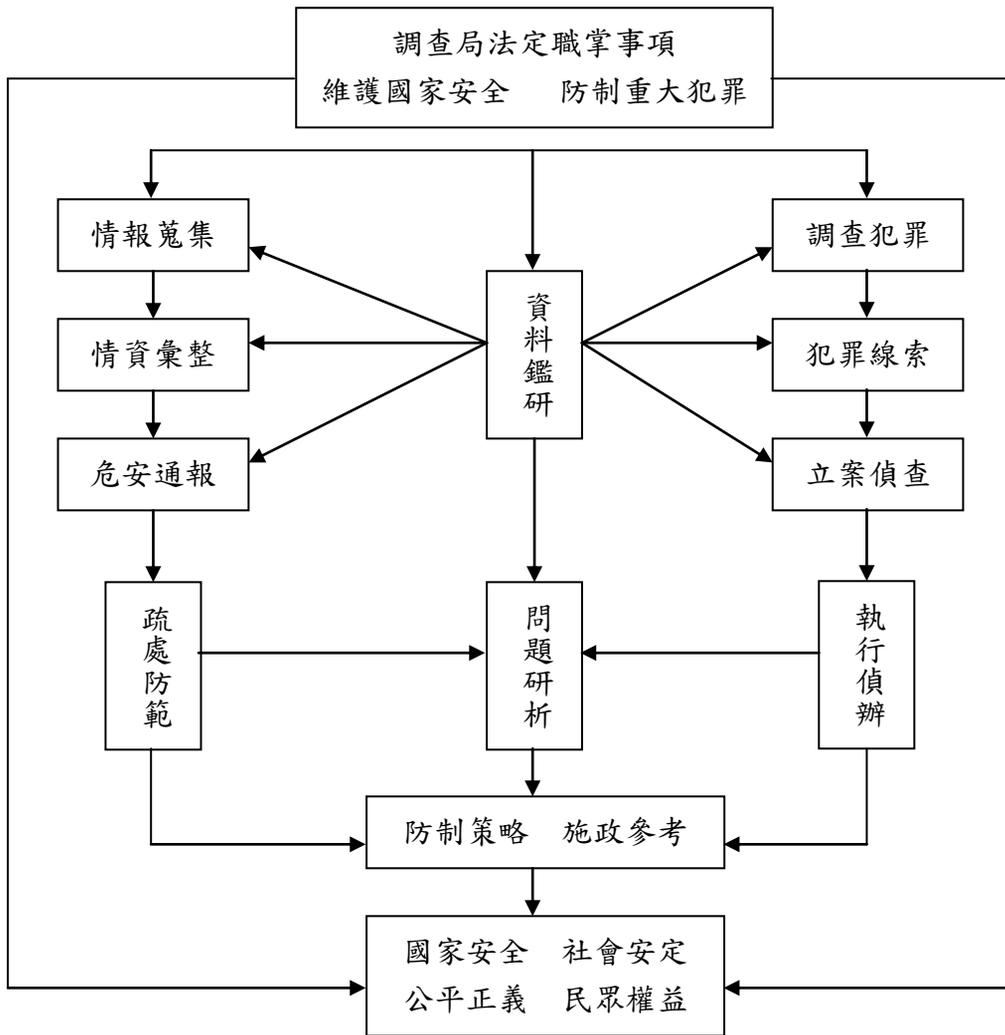


圖 1 調查局調查犯罪與情報蒐集整體性關聯

資料來源：本文自行整理，2017 年。

³ 法務部組織法第 5 條第 1 款規定：「本部之次級機關及其業務如下：一、調查局：執行國家安全維護、機關保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之調查防制事項。」

二、內勤單位、指導業務

調查局依組織法第 2 條規定，職掌 20 款工作事項，其中，第 1 款至第 19 款係列舉式之掌理事項，第 20 款則為概括式規定：「上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。」調查局之組織職掌除了列舉之事項外，非由上級機關特交之事項，即非屬調查局得以辦理之權限事項。一般之刑事案件，即非屬調查局主管之事項。因此，調查局工作職掌，係明確界定在維護國家安全及防制重大犯罪有關之調查、保防事項。

調查局組織職掌事項，層面廣泛，針對侵害國家法益之國家安全、防制貪瀆、查察賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪、洗錢犯罪等，均屬調查局重要職掌工作。為有效達成維護國家安全，保障人民權益及維持社會安定之目標，調查局組織法第 3 條規定，局本部設置國家安全維護處、廉政處、經濟犯罪防制處、毒品防制處、洗錢防制處、資通安全處、國內安全調查處、保防處、國際事務處、兩岸情勢研析處、諮詢業務處、鑑識科學處、通訊監察處、督察處、總務處及公共事務室，分別掌理各項法定職掌事項，並督導外勤單位執行職掌工作，其業務單位組織架構，如圖 2 所示。

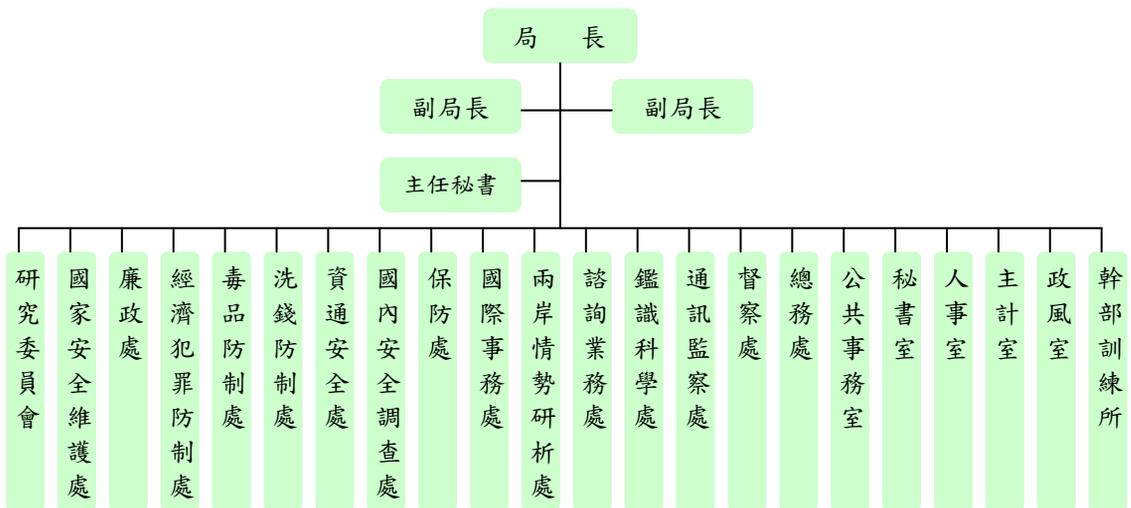


圖 2 調查局局本部業務單位

資料來源：本文整理自調查局組織法，2017 年。

三、外勤單位、執行任務

調查局組織法第 13 條規定：「本局為實施全國性調查、保防業務，得於各省（市）、縣（市）及重要地區，設調查處、調查站或工作站，其組織規程另定之。」調查局外勤單位除依據組織法規定設置外，為達成組織目標，尚須基於法律授權，訂定法規命令⁴或行政規則⁵，作為辦理職掌工作之依據，俾調查官執法之內控與規範。依調查局臺灣省調查處辦事細則第 3 條規定：「各調查站掌理下列事項：一、執行轄區內國內安全調查事項之蒐報、研析及處理。二、執行轄區內機關保防事項之調查及偵處。三、執行轄區內國家安全維護事項之調查及偵處。四、執行轄區內國內安全與犯罪調查、防制之諮詢布置及管理事項。五、執行轄區內貪瀆防制與賄選查察事項之調查及偵處。六、執行轄區內重大經濟犯罪防制、電腦犯罪防制事項之調查及偵處。七、執行轄區內毒品防制事項之調查及偵處。八、執行轄區內洗錢防制事項之調查及偵處。九、執行轄區內其他有關國家安全與國家利益之調查、保防事項之調查及偵處。」

為針對特定之犯罪及因應地區特性，調查局外勤單位亦設置專業之航業調查處，依調查局航業調查處辦事細則第 4 條規定：「本處設下列科、室、站：一、國內安全調查及諮詢科。二、國家安全維護及保防科。三、經濟犯罪防制科。四、肅貪科。五、資通安全科。六、人事室。七、會計室。八、各調查站。九、各工作站。」同細則第 10 條規定：「各調查站掌理下列事項：一、執行轄區內國內安全調查事項之蒐報、研析及處理。二、執行轄區內機關保防事項之調查及偵處。三、執行轄區內國家安全維護事項之調查及偵處。四、執行轄區內國內安全與犯罪調查、防制之諮詢布置及管理事項。五、執行轄區內貪瀆防制與賄選查察事項之調查及偵處。六、執行轄區內重大經濟犯罪防制、電腦犯罪防制事項之調查及偵處。七、執行轄區內毒品防制事項之調查及偵處。八、執行轄區內洗錢防制事項之調查及偵處。九、執行轄區內其他有關國家安全與國家利益之調查、保防事項之調查及偵處。」直轄市

⁴ 行政程序法第 150 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

⁵ 行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

調查處依據調查局本部之政策指示，對所屬調查站及工作站下達工作任務要求，並負督導之責。

調查局外勤調查單位為有效達成法定職掌事項，特別設置地區「據點」，負責轄區不法犯罪之資料蒐報，以達成組織任務。調查局外勤單位所屬調查官係辦理各項職掌事項之第一線人員，其執行公權力，均直接對人民權利產生一定之法律效果。

四、司法警察官職權

調查局組織法第 14 條規定，薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 229 條之司法警察官；委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 231 條之司法警察。⁶

依刑事訴訟法規定，檢察官為偵查主體，司法警察機關為偵查之輔助機關。司法警察機關依刑事訴訟法規定，可區分為一級司法警察官、二級司法警察官及司法警察。⁷調查局所屬調查官依組織法規定，於執行犯罪調查職務時，視同司法警察官或司法警察。

（一）一級司法警察官

刑事訴訟法第 229 條規定：「下列各員，於其管轄區域內為司法警察官，有協助檢察官偵查犯罪之職權：一、警政署署長、警察局局長或警察總隊總隊長。二、憲兵隊長官。三、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。前項司法警察官，應將調查之結果，移送該管檢察官；如接受被拘提或逮捕之犯罪嫌疑人，除有特別規定外，應解送該管檢察官。但檢察官命其解送者，應即解送。被告或犯罪嫌疑人未經拘提或逮捕者，不得解送。」

依前項之規定，調查局具委任、薦任職以上人員，即具「司法警察官」或「司法警察」之身分。以調查局局長、調查局各省（市）、縣（市）所設之調查處、調查站或工作站主管，均屬一級司法警察官，其於調查犯罪，查獲具體不法事證，認有犯罪嫌疑者，即應將調查結果，移送所轄之地方法院檢察署，一級司法警察官具有案件之移送權。

⁶ 法務部調查局組織法第 14 條規定：「本局局長、副局長及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官。本局所屬省（市）縣（市）調查處、站之調查處處長、調查站主任、工作站主任及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。本局及所屬機關委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。」

⁷ 林俊益（2011），刑事訴訟法概論（下），新學林出版股份有限公司，頁 6。

(二) 二級司法警察官

刑事訴訟法第 230 條規定：「下列各員為司法警察官，應受檢察官之指揮，偵查犯罪：一、警察官長。二、憲兵隊官長、士官。三、依法令關於特定事項，得行司法警察官之職權者。前項司法警察官知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及前條之司法警察官。實施前項調查有必要時，得封鎖犯罪現場，並為即時之勘察。」二級司法警察官應受檢察官之指揮偵查犯罪，實務上二級司法警察官偵辦重大或敏感性案件，例如偵查對象為中央或地方首長，民意代表，搜索行政機關或校園等案件，均會主動報請檢察官指揮偵辦；另案件須長期偵查或動員大批人力之案件，檢察官亦會主動開立偵查指揮書，指揮二級司法警察官偵查犯罪。

二級司法警察官除受檢察官指揮偵查犯罪外，2001 年刑事訴訟法修正，賦予司法警察官主動偵查犯罪之義務，無須先向檢察官報告後再進行調查，以符合調查犯罪之即時性，利於證據之蒐集。因此，二級司法警察官若知有犯罪嫌疑者，實務上無論是民眾檢舉、媒體披露或自行發現犯罪情事，即應開始進行調查，並將偵查蒐證情形向檢察官報告，或向一級司法警察官報告，其並無案件之移送權，係由一級司法警察官決定，案件是否移送該管檢察官。

(三) 司法警察

刑事訴訟法第 231 條規定：「下列各員為司法警察，應受檢察官及司法警察官之命令，偵查犯罪：一、警察。二、憲兵。三、依法令關於特定事項，得行司法警察之職權者。司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及司法警察官。實施前項調查有必要時，得封鎖犯罪現場，並為即時之勘察。」為因應偵查實務之需要，2001 年刑事訴訟法修正賦予司法警察偵查犯罪之調查權，得封鎖犯罪現場，並為即時之勘察等職權，司法警察得在犯罪第一現場進行採證，有利證據之保全及追緝犯罪嫌疑人。

(四) 調查官權限

調查局職掌調查犯罪事項，具調查特定刑事犯罪之權限，調查局所屬調查官依刑事訴訟法第 230 條、231 條規定，於知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，另依刑事訴訟法第 128 條之 1 規定：「司法警察官因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據，認有搜索之必要時，得依前項規定，報請檢察官許可後，向該管法院聲請核發搜索票。前二項之聲請經法院駁回者，不得聲明不服。」執行搜索，並得以同法第 130 條規定：「檢察官、檢察事務官、司法警察官或司法警察逮捕被告、犯罪嫌疑人或執行拘提、羈押時，雖無搜索票，得逕

行搜索其身體、隨身攜帶之物件、所使用之交通工具及其立即可觸及之處所。」執行附帶搜索，並依第 131 條第 1 項規定得執行逕行搜索。

刑事訴訟法第 88 條之 1 規定：「檢察官、司法警察官或司法警察偵查犯罪，有左列情形之一而情況急迫者，得逕行拘提之：一、因現行犯之供述，且有事實足認為共犯嫌疑重大者。二、在執行或在押中之脫逃者。三、有事實足認為犯罪嫌疑重大，經被盤查而逃逸者。但所犯顯係最重本刑為一年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪者，不在此限。四、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，嫌疑重大，有事實足認為有逃亡之虞者。前項拘提，由檢察官親自執行時，得不用拘票；由司法警察官或司法警察執行時，以其急迫情況不及報告檢察官者為限，於執行後，應即報請檢察官簽發拘票。如檢察官不簽發拘票時，應即將被拘提人釋放。」調查官亦得實施緊急拘提；另為調查犯罪事實，調查官依刑事訴訟法第 71 條之 1 規定：「司法警察官或司法警察，因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據之必要，得使用通知書，通知犯罪嫌疑人到場詢問。經合法通知，無正當理由不到場者，得報請檢察官核發拘票。前項通知書，由司法警察機關主管長官簽名，其應記載事項，準用前條第二項第一款至第三款之規定。」前述通知犯罪嫌疑人到場詢問，亦係調查官發動調查權之重要授權規定。

調查官逮捕或接受現行犯者，則依刑事訴訟法第 92 條第 2 項規定：「司法警察官、司法警察逮捕或接受現行犯者，應即解送檢察官。但所犯最重本刑為一年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪、告訴或請求乃論之罪，其告訴或請求已經撤回或已逾告訴期間者，得經檢察官之許可，不予解送。」

調查局職掌特定事項之犯罪調查，如防制內亂、外患、檢肅貪瀆、重大毒品、經濟犯罪、洗錢、跨境犯罪等，均極具專業性，任務特性與一般司法警察有所差異。調查局依據組織法、刑事訴訟法及相關特別法所規定之掌理或辦理事項，由調查官依法執行各項法定工作，調查局在刑事司法體系，具有重要之地位。調查官之權限事項，如圖 3 所示。

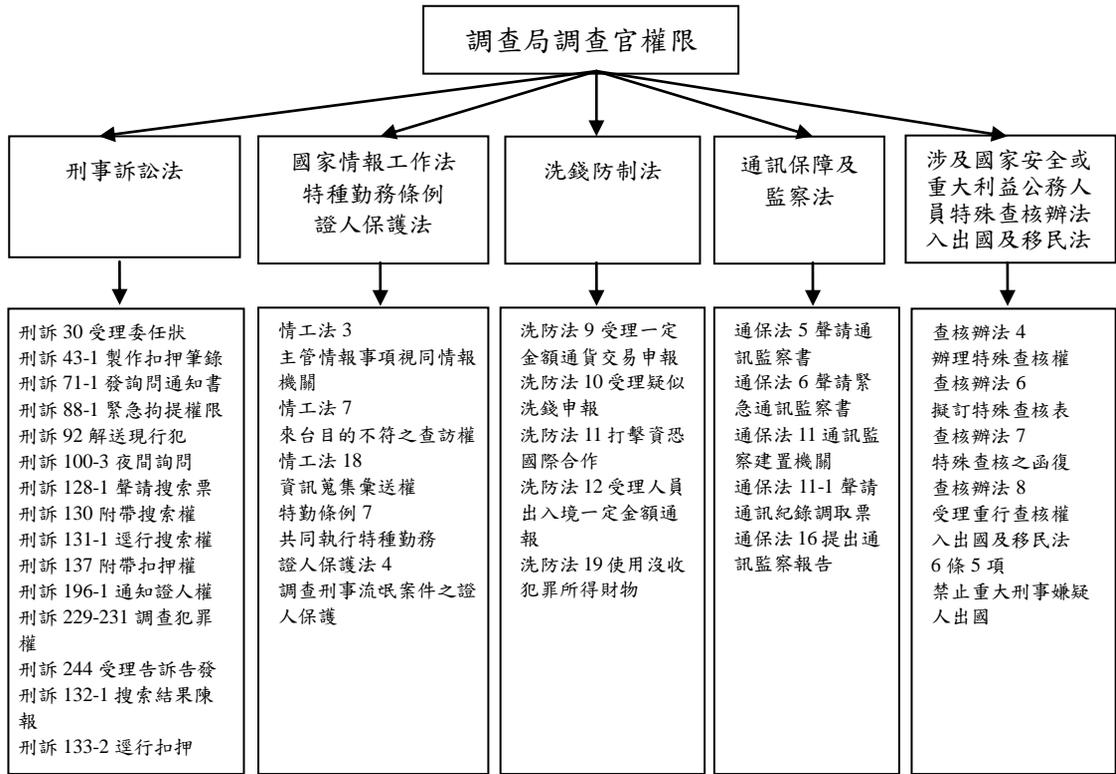


圖 3 調查局調查官權限

資料來源：本文自行整理，2017 年。

參、行政組織法與作用法區別

一、職權行使明確性原則

司法院釋字第 535 號指出，警察勤務條例，臨檢規定違憲。警察勤務條例第 11 條第 3 款規定：「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。」大法官認為上開規定，並無授權警察人員得不問時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查。解釋理由認為：「查行政機關行使職權，故不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則。」有關實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢之救濟，均應有法律之明確規範。臨檢進行前應對在場者告以實施之事由，並出示證件表

明其為執行人員之身分。臨檢應於現場實施，非經受臨檢人同意或無從確定其身分或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。其因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。警察職權行使法遂於 2003 年制定公布施行，作為警察行使職權之法律授權規定。

有關組織法與作用法之差異，學界通說認為，組織法係規範行政機關內部運作，適用於機關內部為多，所規定者多屬「權限」性質，法律關係無人民參與者，即是組織法關係；作用法則係對外實施為主，所規定者大都具有實踐性之「職權」，具有干預人民權利之性質，有一造為人民時，即是作用法關係。調查局組織法所規定之 20 款權限，係規定調查局之權限事項，但發動之要件、程序，尚無具體之法令規範，未符法律應明確性之原則。

二、具有職權行使法之機關

為瞭解職權行使法實務之運作，比較目前具有職權行使法之機關，以確信制定本法之必要性。除前述警察機關於 2003 年制定警察職權行使法，明確規範警察機關及警察行使職權有關之身分查證及資料蒐集、即時強制及警察違法行使職權人民之救濟程序與方式等，由法律授權警察行使職權之依據。

立法院於 1999 年即制定有立法院職權行使法，依該法第 2 條規定：「前項職權之行使及委員行為之規範，另以法律定之。」立法院職權行使法，主要規範委員報到日期、開會日期、召開院會要件、議案審議程序、聽取行政院報告與質詢之方式、同意權行使、不信任案處理、彈劾案、文件調閱之要件與程序等。觀諸上述規定，均非組織法中即能規範涵括。

廉政署於 2011 年成立，依廉政署組織法第 2 條第 1 項規定：「本署掌理下列事項：一、國家廉政政策之擬訂、協調及推動。二、廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。三、貪瀆預防措施之推動及執行。四、貪瀆或相關犯罪之調查及處理。五、政風機構業務之督導、考核及協調。六、政風機構組織、人員管理之擬議及執行。七、法務部本部政風業務之辦理。八、其他廉政事項。」廉政署組織法僅規定其應掌理廉政事項之權限，惟應如何發動或執行貪瀆或相關犯罪之調查及處理，亦未有明確之規定。該署於 2010 年「法務部廉政署規劃報告」⁸中即提出增訂「廉政人員職權行使法」之計畫，之後亦委託學者辦理「廉政人員職權行使法研究」，研究主要議題包括職權行使法之立法方式、職權行使設計：「可否向非公務機關調閱資料、可否訪談非公務員、動態蒐證，以上三種職權行使之發動條件、應遵循之程序、調

⁸ www.aac.moj.gov.tw 網址最後瀏覽日期，2017/6/15。

查對象不配合法律效果與建議，不當行使職權之救濟管道，是否需有偵查不公開例外制度之設計等」。顯示，廉政人員於執行貪瀆犯罪調查工作時，亦欠缺行使職權之作用法，僅有組織法並不足以作為行使職掌事項之授權依據。

三、調查官職權行使法之理論

行政機關之組織法係規範機關內部之運作，以適用於機關內部事項為多，一般非直接對外發生法規範效力。作用法則以對外施行為主，組織法所訂定之規範，通常屬具有訓示性質之「權限」（Kompetenz）規定，並以抽象、概括或宣示性質作為法規範。⁹如調查局組織法第2條規定，調查局掌理防制內亂、外患、洩漏國家機密、貪瀆防制及賄選查察等事項。即屬具權限性質之概括性規定；作用法所規定大都屬「職權」（Befugnisse），具有干預性質，為權利或權力之性質，需有法令具體授權基礎。行政機關僅得依作用法，不得依組織法有關權限之規定，而訂定涉及人民權利義務之法規命令。

在法律保留原則下，行政機關須在組織法規定之管轄、權限及任務範圍內，制定行使職權及權能之作用法，才可以對人民採取一定之干預性措施。法律保留原則擴及組織法之範圍，但非謂本來就屬其範圍之行為法部分即可不須法律之授權。¹⁰因此，調查官實施干預措施作為防制危害國家安全及重大犯罪之手段，並非以調查局組織法規範為依據，而須另外制定「調查官職權行使法」之「行為法或作用法」授權，以取得職權或權能，以明確賦予調查官執行法定職掌之具體職權，並保障人權。

（一）職權明確性原則

調查局依組織法第2條規定，負責防制內亂、外患、洩漏國家機密、貪瀆及賄選查察等20款職掌，調查局組織法係確立調查局在「確保國家安全、維護國家利益、維持社會安定、保障民眾福祉」之任務與角色地位。調查官因維護國家安全及防制重大犯罪，受理檢舉、調閱資料、詢問犯罪嫌疑人、實施行動蒐證、會勘及勘驗、科技蒐證；國內安全調查、機關保防業務、國際合作及查緝跨國犯罪、兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、調查犯罪之防制諮詢規劃、資通安全、通訊監察及化學、文書、物理、法醫鑑識等作為，部分公權力措施，係干預人民之基本權，其所依據之法律，內容須符合明確性原則，包括權力發動之要件、程序，法律之明確性應涵蓋可預見性、可量度

⁹ 李震山（2002），行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學教室，頁12。

¹⁰ 同上註，頁13。

性及可信賴性，此係法治國立法原則中法安定性之基石，且非內部規範性質之組織法所能涵攝與承載。¹¹

（二）依法行政原則

調查官於執行調查犯罪或情報蒐集任務時，雖以刑事訴訟法、國家情報工作法、洗錢防制法等為準據法，惟尚欠缺具體細緻之規範，例如，發動調查之要件、程序及侵害人民權益之法律救濟方式等。在未制定職權行使法前，即無法源得以訂定法規命令，作為執行各項調查犯罪或情報資訊蒐集之行為規範。為落實依法行政原則，應制定作用法，以符合司法院釋字第 535 號解釋所稱，不論是法律行為或事實行為，皆應有法律明確授權之規範。

調查局依組織法規定，職掌可概括為維護國家安全及打擊重大不法犯罪兩大任務，兼具情治與司法機關雙重屬性。為預防國家安全免於遭受危害，抗制重大犯罪，調查官須介入危害發生前之禁止及干預性措施，以維護國家利益及公共秩序，而預防性之干預措施，即可能侵害人民之基本權利，為保障人權，須以作用法規範，以落實依法行政原則。

四、調查官作用之對象

調查官作用之對象，係指調查行為或措施所針對之人，而決定調查官執法干預之對象，因不同法律規範，調查官執行多樣性之法定任務。依調查局組織法第 14 條規定，薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 229 條之司法警察官，即所屬省（市）縣（市）調查處、站之調查處處長、調查站主任、工作站主任及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第 229 條、第 230 條之司法警察官，委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 231 條之司法警察。依刑事訴訟法規定，調查官知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並有協助檢察官偵查犯罪之職權；另調查官依相關特別法規定，亦兼負情報蒐集、防制洗錢、通訊監察、公務員安全查核之權限事項。

（一）情報蒐集

國家情報工作法第 3 條第 2 項規定，調查局於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。¹²並應就足以影響國家安全或利益之大陸地區或

¹¹ 李震山（2004），從釋字第 570 號解釋談大法官釋憲闡明之責——兼論以職權命令或組織法作為限制基本權利依據之合憲性，台灣本土法學雜誌，第 59 期，頁 171。

¹² 國家情報工作法第 3 條第 2 項規定：「行政院海岸巡防署、國防部總政治作戰局、國防部憲兵司令部、內政部警政署、內政部入出國及移民署及法務部調查局等機關，於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。」

外國資訊，涉及內亂、外患、洩漏國家機密、外諜、敵諜、跨國性犯罪或國內外恐怖份子之滲透破壞，有關總體國情、國防、外交、兩岸關係、經濟、科技、社會或重大治安事務等資訊，進行蒐集、研析、處理及運用。¹³且於獲取足以影響國家安全或利益之資訊，涉及社會治安之重大事件或重大災難者，除依法處理外，應即彙送國家安全局。¹⁴調查官依國家情報工作法規定，執行國家情報工作，維護國家安全及利益，並保障人民之權益；特種勤務條例規定，國家安全局統合指揮調查局共同執行特種勤務，調查局須協同國家安全局，編成特種勤務任務編組。¹⁵

(二) 防制洗錢

洗錢防制法第 7 條第 1 項規定：「金融機構對於達一定金額以上之通貨交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並應向法務部調查局申報。」同法第 8 條第 1 項規定：「金融機構對疑似犯第 11 條之罪之交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並應向法務部調查局申報；其交易未完成者，亦同。」另旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶一定金額以上外幣現鈔、一定金額以上之有價證券，應向海關申報；海關受理申報後，應向法務

¹³ 國家情報工作法第 7 條規定：「情報機關應就足以影響國家安全或利益之下列資訊進行蒐集、研析、處理及運用：一、涉及國家安全或利益之大陸地區或外國資訊。二、涉及內亂、外患、洩漏國家機密、外諜、敵諜、跨國性犯罪或國內外恐怖份子之滲透破壞等資訊。三、其他有關總體國情、國防、外交、兩岸關係、經濟、科技、社會或重大治安事務等資訊。前項資訊之蒐集，必要時得採取秘密方式為之，包括運用人員、電子偵測、通（資）訊截收、衛星（光纖）偵蒐（照）、跟監、錄影（音）及向有關機關（構）調閱資料等方式。情報機關執行通訊監察蒐集資訊時，蒐集之對象於境內設有戶籍者，其範圍、程序、監督及應遵行事項，應以專法定之；專法未公布施行前，應遵守通訊保障及監察法等相關法令之規定。外國人或大陸地區人民來臺從事與許可停留、居留目的不符之活動或工作者，主管機關得協調內政部警政署、內政部入出國及移民署或法務部調查局，對其實施查（約）訪。拒絕接受查（約）訪者，移請權責機關依法令處理。」

¹⁴ 國家情報工作法第 18 條規定：「報機關於獲取足以影響國家安全或利益之資訊時，應即彙送主管機關處理；其涉及社會治安之重大事件或重大災難者，除依法處理外，應即彙送主管機關。前項彙送作業辦法，由主管機關會商各情報機關定之。主管機關為瞭解情報機關獲取足以影響國家安全或利益之資訊之執行情形，得定期或不定期實施工作督訪。」

¹⁵ 特種勤務條例第 7 條規定：「主管機關統合指揮下列各機關（構）、單位，共同執行特種勤務：一、總統府侍衛室。二、行政院海岸巡防署。三、內政部警政署及各級警察機關。四、憲兵司令部。五、法務部調查局。主管機關為執行特種勤務，得協同前項各款所定機關（構）、單位，編成特種勤務任務編組，該任務編組並得設下列各編組：一、侍衛編組。二、便衣編組。三、武裝編組。四、警察編組。五、其他因特種勤務需要臨時組成之編組。第一項以外之其他各級政府機關（構）、單位應依主管機關之需要，配合特種勤務之執行；其應配合之機關（構）、單位及配合事項之辦法，由主管機關定之。」

部調查局通報。¹⁶調查局依洗錢防制法規定，負責防制洗錢，追查重大犯罪任務。

（三）通訊監察

為執行通訊監察業務，行政院於 1992 年間統合通訊監察作業，授權調查局辦理通訊監察事項，¹⁷調查局專責建置中華電信行動電話、亞太電信（固網與行動電話）、大眾電信（PHS 與 WiMAX）之通訊監察設備。調查局執行通訊監察作業，以建置機關受理、上線、監錄、光碟產出、交付、領取及通訊監察控管等，並規範通訊監察作業之執行。¹⁸另調查官為偵查重大之毒品、貪污、賄選等件案，在不能或難以其他方法蒐集或調查證據情形下，偵查之最後手段即為對犯罪對象進行通訊監察。¹⁹

（四）安全查核

行政院與考試院於 2003 年會銜發布之涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第 4 條規定，「各機關辦理特殊查核，除機關首長由上級機關人事機構報請首長函請法務部調查局辦理外，其餘人員應由各該機關人事機構或上級機關人事機構報請首長函請法務部調查局辦理。」²⁰調查局辦理特殊查核時，應知會當事人。並於受理之日起三十日內，將查核情形函復各

¹⁶ 洗錢防制法第 10 條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶下列之物，應向海關申報；海關受理申報後，應向法務部調查局通報：一、總值達一定金額以上外幣現鈔。二、總面額達一定金額以上之有價證券。前項之一定金額、有價證券、受理申報與通報之範圍、程序及其他應遵行事項之辦法，由財政部會商法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。外幣未依第一項之規定申報者，所攜帶之外幣，沒入之；外幣申報不實者，其超過申報部分之外幣沒入之；有價證券未依第一項規定申報或申報不實者，科以相當於未申報或申報不實之有價證券價額之罰鍰。」

¹⁷ 行政院 1999 年 7 月 30 日以院臺法字第 26644 號函，授權由調查局辦理通訊監察業務。

¹⁸ 立法院第 8 屆第 4 會期交通委員會第 6 次全體委員會議，法務部調查局書面資料，2013 年 10 月 16 日。

¹⁹ 通訊保障及監察法第 5 條第 2 項規定：「前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面聲請該管法院核發。聲請書應記載偵、他字案號及第十一條之事項，其監察對象非電信服務用戶，應予載明；並檢附相關文件及監察對象住居所之調查資料，釋明有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且曾以其他方法調查仍無效果，或以其他方法調查，合理顯示為不能達成目的或有重大危險情形。檢察官受理聲請案件，應於四小時內核復；如案情複雜，得經檢察長同意延長四小時。法院於接獲檢察官核轉受理聲請案件，應於四十八小時內核復。審判中由法官依職權核發。法官並得於通訊監察書上對執行人員為適當之指示。」

²⁰ 涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第 4 條規定：「各機關辦理特殊查核，除機關首長由上級機關人事機構報請首長函請法務部調查局辦理外，其餘人員應由各該機關人事機構或上級機關人事機構報請首長函請法務部調查局辦理。法務部調查局辦理前項特殊查核，有關機關應配合協助辦理。因從事情報工作，需要身分保密者，其查核作業，由主管機關協調法務部調查局辦理。法務部調查局辦理特殊查核，應依公平合理之原則，兼顧國家安全及當事人權益之維護，以適當方法為之。」

機關。必要時，得予延長十五日，並以書面通知各機關。各機關應於收受前項查核情形之日起三日內，以書面通知當事人。²¹調查官依涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法規定，各機關依需求函由調查局辦理特殊查核時，調查局應依公平合理之原則，兼顧國家安全及當事人權益之維護，以適當方法為之²²。有關涉及國家安全或重大利益之公務人員，亦為調查官作用之對象。

調查官依刑事訴訟法、國家情報工作法、洗錢防制法、通訊保障及監察法、涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法等，決定調查官作用對象之法律依據，調查官作用法之理論基礎即應建構於「涵攝」執行相關法律之對象。

肆、調查官當前執法面臨困境

調查官依刑事訴訟法執行調查犯罪，須遵守正當法律程序原則，以確信調查權之正當行使，而達到實現實體正義之目的。刑事程序法係針對具體犯罪應如何追訴之法律，並確定國家具體刑罰權有無及範圍之程序，刑事訴訟法即係確定國家刑罰權及實現刑法之程序規定。追訴犯罪始於偵查階段，刑

²¹ 涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第7條規定：「各機關於函請法務部調查局辦理特殊查核時，應知會當事人。法務部調查局應於受理之日起三十日內，將查核情形函復各機關。必要時，得予延長十五日，並以書面通知各機關。各機關應於收受前項查核情形之日起三日內，以書面通知當事人。」

²² 涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法第3條第1項規定：「依前條規定應辦理特殊查核職務之查核項目如下：一、動員戡亂時期終止後，與曾犯內亂罪、外患罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者有密切聯繫接觸者。二、未經許可或授權，曾與外國情治單位、大陸地區或香港、澳門官方或其代表機構聯繫接觸者。但國際場合必要接觸且事後即循規定程序報備者，不在此限。三、曾受到外國政府、大陸地區或香港、澳門官方之利誘、脅迫，從事不利國家安全或重大利益情事者。四、中華民國八十一年九月十八日臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行後，原為大陸地區人民，經來臺設籍定居者。五、原為外國人或無國籍人，依國籍法規定申請歸化者；原為我國國民依國籍法規定回復國籍或撤銷喪失國籍者。六、本人或本人在臺灣地區三親等以內之血親、繼父母、配偶、配偶之父母，於中華民國七十六年十一月二日開放赴大陸探親後，曾在大陸地區或香港、澳門連續停留一年以上者。七、本人、三親等以內之血親、繼父母、配偶或配偶之父母，曾在外國、大陸地區或香港、澳門擔任其黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務者。八、在外國居住，並已符合取得申請該國國民之資格；曾因具有外國國籍或居留權，在外國享有教育、醫療、福利金、退休金等福利；尋求或取得外國公職之身分；曾服外國兵役者。九、曾犯洩密罪經判刑確定，或通緝有案尚未結案者，或違反相關安全保密規定，受懲戒處分、記過以上行政懲處者。十、最近五年有酗酒滋事、藥物成癮或其他精神疾病，有具體事證者。」

事訴訟法第 1 條第 1 項規定：「犯罪，非依本法或其他法律所定之訴訟程序，不得追訴、處罰。」

廣義之刑事訴訟程序，係指「偵查」、「起訴」、「審判」、「執行」之程序。偵查、追訴、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事「偵查」、「追訴」、「執行」之檢察機關，其所行使之職權，目的既在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。²³

調查犯罪及蒐集證據，須針對證人、犯罪嫌疑人及被告實施調查，藉以了解犯罪動機、過程及共犯結構。刑事訴訟法第 161 條規定：「檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。法院於第一次審判期日前，認為檢察官指出之證明方法顯不足認定被告有成立犯罪之可能時，應以裁定定期通知檢察官補正；逾期未補正者，得以裁定駁回起訴。駁回起訴之裁定已確定者，非有第 260 條各款情形之一，不得對於同一案件再行起訴。違反前項規定，再行起訴者，應諭知不受理之判決。」由於我國刑事訴訟之構造採為「改良式當事人進行主義」，加重檢察官舉證犯罪之責任，直接影響檢察官對司法警察機關移送案件，對證據能力之審查，而司法警察機關之調查程序亦須更加注意其合法性與正當性。

一、調查權欠缺明確性

調查官於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 229 條、230 條、231 條之司法警察官或司法警察。同法第 230 條第 2 項、231 條第 2 項規定，前項司法警察官知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及前條之司法警察官。第 230 條第 2 項原規定：「前項司法警察官知有犯罪嫌疑者，應報告前條之該管檢察官或司法警察官。但得不待其指揮，逕行調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據。」上述規定於 1997 年修正時，賦予司法警察官於知有犯罪嫌疑者之主動調查權。惟該調查之範圍、方式、程度，並未明確，亦無法規命令作為補充，致調查權迄今仍抽象不明。

調查犯罪行為，多元複雜，具動態性，在犯罪事實隱晦不明之初，如何蒐取不法犯罪事證，發現真實，具有一定之難度，實務上如何賦予司法警察官發動調查之自由形成空間，似乎仍有其必要性。有論者認為基於偵查自由形成原則，對於偵查機關所使用之偵查手段，即未必皆須要求其有法律依據。²⁴司法警察人員透過運用關係獲取不法犯罪資訊，或以探詢方式瞭解犯

²³ 司法院釋字第 392 號解釋參照，1995 年。

²⁴ 何賴傑（2000），刑事訴訟法第 228 條第 3 項檢察官之暫時逮捕權，刑事訴訟法實例，頁

罪線索，基於上述之偵查自由形成原則，應無須法律授權之必要；惟亦有學者指出所謂偵查自由形成原則概念與規範範疇並不明確，且縱然為任意性偵查，亦應受到比例原則的制約。²⁵

有關追訴犯罪之偵查程序，觀察近年學界與實務上之見解，均傾向強調人民基本權之保障，調查官調查權之發動與應具備之程序，亟需透過法律授權明確化，以符合法治國原則。

二、調查權實務上問題

司法警察官應如何行使調查權，刑事訴訟法未有明確規定，且調查官任務繁重，權限事項雖可化約為「維護國家安全」、「防制重大犯罪」兩大類，惟實務上，調查官應如何執行組織法所規定之職掌工作，卻無充分之作用法可為明確之授權依據。

(一) 資訊蒐集

司法警察官為蒐取犯罪嫌疑人之不法事證，須向行政機關、金融機構、公司法人或一般團體調閱特定人之相關資訊，以發現真實。此類行政調閱作為所持之法律依據，若僅泛以刑事訴訟法第 230 條第 2 項、231 條第 2 項規定，司法警察官或司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始「調查」。此一調查權，是否足以概括所有非強制處分之事項，而逕以任意性偵查形式為之，似乎仍有商榷之餘地，司法警察官之資訊蒐集，仍有法律授權不足之虞。

司法院釋字第 293 號²⁶指出，憲法第 15 條保障財產權之意旨謂「保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開」，闡釋客戶資料及銀行往來資料屬隱私權之保障範圍；釋字第 603 號²⁷更以「維護人

45。

²⁵ 陳運財（2014），偵查法體系之基礎理論，月旦法學雜誌，第 299 卷，頁 13。

²⁶ 釋字第 293 號解釋文參照：銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。

²⁷ 釋字第 603 號解釋文參照：維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之

性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。」揭示隱私權保障之憲法地位。因此，干預人民財產權、隱私權之作為，須受法律保留原則之規範。

（二）調查通知書送達

刑事訴訟法第 71 條之 1 規定：「司法警察官或司法警察，因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據之必要，得使用通知書，通知犯罪嫌疑人到場詢問。經合法通知，無正當理由不到場者，得報請檢察官核發拘票。」司法警察官之通知書雖無直接之強制力，惟犯罪嫌疑人經合法通知，無正當理由拒絕，司法警察官仍得報請檢察官核發拘票，因此仍具有間接強制之作用。由於通知犯罪嫌疑人之效力，攸關後續聲請拘票之理由，通知書是否有效送達，即與犯罪嫌疑人之權益具有重要相關，而司法警察官因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據之通知書送達，並無準用刑事訴訟法或民事訴訟法送達之規定，有關通知書送達之程序、方式、效力，亦欠缺法律明文規定，實務上調查通知書之送達程序，亦有爭議。應以作用法規範調查通知書送達之明確作法，以實現正當程序原則。

（三）動態蒐證

臺北地方法院 99 年度金訴字第 52 號刑事判決指出，「行動蒐證」因干預人民秘密通訊自由及隱私權，需有法律明文授權始得為之，依世界人權宣言第 12 條規定「任何人之生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯，其榮譽及信用亦不容侵害。任何人為防止此種侵犯或侵害，有權受法律保護。」秘密通訊自由及隱私權為憲法所保障之基本人權之一。刑事程序之跟監行為，為犯罪偵查手段之一，係以秘密方式針對特定嫌疑人進行調查、蒐集犯罪事證或相關資訊之國家公權力行為，對人民基本權將產生干預，而過程中搭配使用輔助科技設備，干預程度將更為嚴重，基於法治國原則，此等行為首應有法律明文，並應遵守其他相關法律原則，蓋蒐集犯罪證據固然重要，惟更重要者實為發動此等行為之程序及要件，或不合目的性、或以不正手段非法取得，人民基本權之保障將蕩然無存。

使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。

司法警察機關為偵查重大犯罪，如毒品、貪污、經濟犯罪，須實施動態之行動蒐證。警察職權行使法第 11 條第 1 項規定：「警察對於下列情形之一者，為防止犯罪，認有必要，得經由警察局長書面同意後，於一定期間內，對其無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形，以目視或科技工具，進行觀察及動態掌握等資料蒐集活動。」警察因有職權行使法之授權，得以執行動態蒐證，惟調查官雖具司法警察官或司法警察身分，卻無法律授權，得以實施動態蒐證，在毒品犯罪氾濫，各類重大犯罪層出不窮，為防制犯罪，維護社會治安，制定調查官職權行使法，藉由法律授權賦予調查官動態蒐證之職權，其必要性已不言可喻。

三、任意性偵查之侷限

任意性係指保障被告意思決定及活動之自由，²⁸調查犯罪在未對當事人實施強制處分之階段，未侵及個人人格或否定人性尊嚴、違反個人自由意思等偵查活動，雖被認為屬可容許之司法警察機關任意性偵查行為。雖強制處分應受法定原則之規範，相對地並不表示只要是任意處分，即不受任何限制，任意處分除仍應符合比例原則之要求外，並不排除立法者針對適用對象廣、且為偵查機關所常用之任意偵查手段，立法明定其要件及程序。²⁹

以司法警察官使用於調查犯罪之「全球定位系統」（Global Positioning System，簡稱 GPS），具有接收衛星定位資訊而得紀錄被追蹤者行蹤功能之程序問題為例，臺灣高等法院高雄分院 105 年上易字第 604 號刑事判決略謂：「被告任職於行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局，服務於國家所屬機關，具有法定職務權限之司法警察身分之公務員。為查緝走私私菸，明知無正當理由，不得以電磁紀錄竊錄他人非公開之活動，竟假借偵查犯罪職務上之機會，基於無故以電磁紀錄竊錄他人非公開活動之犯意，無正當理由以 GPS 竊錄貨車之所在位置經、緯度及地址、停留時間與行蹤等資訊，而知悉貨車使用人非公開之動靜行止及狀態等活動。刑法第 315 條之 1「非公開之活動」，包含公共場域之隱私活動，被告於上開貨車車底裝設 GPS 衛星定位器，業已構成以電磁紀錄竊錄他人非公開之活動。」本案判決認定公共場域之隱私活動，仍屬非公開之活動，對司法警察機關之偵查作為造成重大之衝擊，若對特定之犯罪嫌疑人採取一定時間之目視跟監、守候拍照等作為，亦將衍生侵害隱私權，違反法定程序取證之爭議。為解決任意性偵查之模糊地帶，應透過立法機關制定職權行使法，明確任意性偵查之範圍。

²⁸ 楊雲驊（2004），補強證據，月旦法學教室第 25 期，頁 18。

²⁹ 同註 25。

伍、結論

為提升調查官調查犯罪之主動性，明確法定職掌之作用法授權依據，透過行政組織法與作用法之區辨，並檢視當前調查官實務上面臨之執法問題，制定「調查官職權行使法」確有其必要性。綜上，本法係為彰顯法治國家依法行政原則，保障人民之基本權，賦予調查官執法之公權力，對外確保國家安全，對內維護社會公共秩序，保障人民權利，即為制定本法之目的性原則。³⁰

民眾期望執法機關有效打擊犯罪，維護社會公平正義，在民主法治國家，執法人員必須依法行政，秉持行政中立原則，遵守程序正義，堅守正當法律程序原則，彰顯公平正義。調查局為執法機關，職掌維護國家安全及防制重大犯罪，行使職權應以作用法完備法律依據，以建立調查局偵查犯罪之主動性及專業性。

總結上述，本研究提出制定「調查官職權行使法」之立法方向，期未來制定作用法，以解決當前調查官執法所面臨之授權明確性問題，並保障人權。

- 一、規範調查官依法行使職權，以維護國家安全，維持公共秩序及社會安定，並保障人民權益，為制定本法之目的。
- 二、界定本法所稱調查官及調查局主管長官之定義，保留長官得以准駁之行使職權事項。
- 三、界定職權事項範圍，調查官為達成其法定職掌，於執行職務時，依法受理檢舉、自首、詢問犯罪嫌疑人、證人、關係人、調卷、鑑定、會勘及勘驗、科技蒐證、行動蒐證、查證身分、蒐集資料、通知、搜索扣押、逮捕、拘提、解送、借提、證人保護、證據保全、物之扣留、保管、銷燬、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公眾得出入場所、國內安全調查、追緝外逃、國際合作、禁止出國或其他必要之公權力具體措施。
- 四、為保障人民權益，調查官於執行職務時，應出示調查官證，並告知執行之事由。
- 五、調查官為調查犯罪嫌疑人及蒐集證據之必要，得通知犯罪嫌疑人、證人、關係人到場詢問。
- 六、詢問通知書之送達，由調查官自行或交由郵政機關送達。
前項通知書交郵政機關送達者，以郵務人員為送達人。
- 七、前條之送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。但在行政機關或他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。

³⁰ 徐國楨（2015），制定調查官職權行使法之研究，刑事法雜誌，第59卷，第4期，頁89。

- 應受送達人有就業處所者，亦得向該處所為送達。
- 八、於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。
應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達。
- 九、送達，不能依前二條規定為之者，得將通知書黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所門首，或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。
- 十、送達人因證明之必要，得製作送達證書，記載下列事項：
一、交送達之機關。
二、應受送達人。
三、送達處所、日期及時間。
四、送達方法。
- 十一、調查官為調查犯罪嫌疑人及蒐集證據，遇犯罪嫌疑人、證人、關係人不能到場或有其他必要情形，得就其所在詢問之。
- 十二、調查官詢問犯罪嫌疑人、證人、關係人，得查驗現場人員之身分及證件，並得為必要之處置。
- 十三、調查官於詢問犯罪嫌疑人，證人、關係人，得禁止在場人有違反偵查不公開之行為，但不得逾越必要之程度。
- 十四、調查官為維護國家安全及調查犯罪之必要，經主管長官之許可，得於一定期間內對於偵查對象無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形，以目視或科技設備工具，進行觀察及動態掌握等資料蒐集活動。
- 十五、調查官為維護國家安全及公共利益，或執行逮捕、拘提時，得於公共場所，對於合理懷疑有犯罪嫌疑之人員、車輛，進行盤查，或為必要之處分。
- 十六、調查官為維護國家安全或調查犯罪，得向公務機關或金融機構、法人、社團、財團或設有代表人之團體，調取資料，受調取單位無正當理由，不得拒絕、規避或妨礙。
- 十七、調查官執行搜索時，得查驗現場人員身分證件，並得限制並禁止受搜索人或在場人有違反偵查不公開之行為，但不得逾越必要之程度。
- 十八、調查官於執行逮捕、拘提、借提、解送還押時得使用戒具。
- 十九、調查官依法執行職務時，得請各地警察機關派員協助。
- 二十、調查官依法執行職務時，遇急迫情形，得請在場之人為適當之協助。

- 二十一、調查官執行職務，如遇強暴、脅迫時，得以強制力排除之，但不得逾越必要之程度。
- 二十二、調查官執行跨國合作及追緝外逃之要件、程序。
- 二十三、調查官調查重大刑事犯罪嫌疑人禁止出國之要件、程序。
- 二十四、調查官依法執行職務時，得使用棍、刀、槍及其他經核定之器械。
- 二十五、調查官因維護國家安全或調查犯罪，向個人或機關團體調閱資料及查證，無正當理由，拒絕、規避、妨礙者之行政處分規範。

參考文獻

- 何賴傑(2000)，刑事訴訟法第 228 條第 3 項檢察官之暫時逮捕權，刑事訴訟法實例，頁 45。
- 李震山(2002)，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學教室，頁 12。
- 李震山(2004)，從釋字第 570 號解釋談大法官釋憲闡明之責—兼論以職權命令或組織法作為限制基本權利依據之合憲性，台灣本土法學雜誌，第 59 期，頁 171。
- 徐國楨(2015)，制定調查官職權行使法之研究，刑事法雜誌，第 59 卷，第 4 期，頁 89。
- 陳運財(2014)，偵查法體系的基礎理論，月旦法學雜誌，第 299 卷，頁 13。
- 楊雲驊(2004)，補強證據，月旦法學教室第 25 期，頁 18。

