

# 因應恐怖主義活動之法律建制

## —從人權保障及國家安全衡平之觀點出發—

朱敏賢\*

### 目次

壹、前言	伍、反恐行政法制之原理原則
貳、立法時刻	陸、刑事規範之檢視
參、法政策之選擇	柒、結語
肆、法治國原則及民主國原則在反恐法制中之規範功能	

## 壹、前言

在討論恐怖主義<sup>1</sup>此課題時，令人惋惜者，係甫於日前本（2008）年11月26日晚間，在印度孟買又爆發恐怖攻擊行為，據報載至少造成195人死亡，近300人輕重傷，死難者中，包括22名外籍人士、20名軍警，印度軍警從泰姬瑪哈大飯店、奧拜羅大飯店與查巴德猶太中心救出610名人質，共擊斃11名恐怖份子，生擒1人，於歷時62小時後，幸於同月29日上午落幕<sup>2</sup>。在同此災難發生之際或受有威脅之虞時，基於滿足免於恐懼之自由，人民總有期待國家保護其安全之慾望及需求，希望透過公權力懲治不法及受難者期望國家之救濟援助，但當類似事件之痛苦逐漸被遺忘或漸次弱化後，在昇平時刻，人民則不免要求應令其基本權具有更大且自由之開展空間，同時呼籲政府權限越小越好及國家干涉越少越好，將國家定義為必要之惡，且其僅能擔當守夜人（nightwatchman）角色。初觀之，人民之法期待似乎存在本質之矛盾，然予以細查，實則，係因現代法治國家除具有傳統之干涉行政權限外，尚兼具給付行政及服務行政之機能，祇是在不同時空及人民實際需求下，干涉行政及給付行政、服務行政之機能應有不同之實施密度，兩類面向之行政機能其交集將因時因勢而有擴張或緊縮之現象。然兩類不同取向之需求，似有其共同之核心，亦即，均本於基本權保障之觀點。

美國於2001年9月11日發生恐怖攻擊事件後，世界各地屢屢發生之重大恐怖攻擊行為，此多與對抗美國勢力為意識型態之組織或宗教狂熱者有關，解決其衝突之道，並不侷限於對抗一途，因此政治學、社會學、宗教學、哲學、犯罪學及法律學界等均多有關注。在法學方面，刑事法學、國際法及公法學則有不同之切入點。公法學中之憲法學對國家體制著力雖多，但人民之基本權保障一向為現代憲法學之核心；而作為憲法具體化之行政法，相關之行政法學近年因受新自由主義之影響，對於組織改造充滿興趣，然針對比例原則、正當程序等倡議猶不遺餘力，其出發點無非係在制約國家

\* 國立政治大學法學博士、臺灣板橋地方法院法官。

<sup>1</sup> 關於恐怖主義之定義，參見汪毓瑋編，國際重要恐怖活動與各國反制作為大事紀（2005年6月1日至2005年12月31日），幼獅文化事業股份有限公司，2006年7月，頁6以下。

<sup>2</sup> 中國時報2008年11月30日，A3版。

確實落實對人民基本權之保障。

2001年9月28日聯合國安全理事會第4385次會議通過第1373號決議，呼籲各國透過雙邊或多邊協議緊急合作，共同防制及制止恐怖行動，為將參與資助、計畫、籌備、實施、支持恐怖行動者繩之以法，會員國應於其國內法中明確規定恐怖行動係嚴重犯罪，彼此加強情報合作，並就行政及司法事項加強相關合作，以防制恐怖行動。美國未對抗恐怖行動，於同年9月18日通過「授權使用武力」之決議，並於同年10月26日通過「2001年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案（Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, USA PATRIOT ACT，簡稱「愛國者法案」）、同年11月13日發布相關軍事命令；美國之主要盟國如日本於平成13年（即2001年）11月2日法律第113號係通過制定「因應平成13年9月11日美國遭連續恐怖攻擊各國為達成聯合國憲章所採行動日本應實施之措施及以聯合國相關決定為依人道措施特別措施法，簡稱「恐怖主義對策特別措施法」），德國通過制定「Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Terrorismusbekämpfungsgesetz，簡稱反國際恐怖主義法」，加拿大則通過「C-36」法案（簡稱「反恐怖行動法」）。

恐怖組織所實施之恐怖行為，對國際安全影響甚鉅，甚至可謂係違反人道之犯罪（the crimes against humanity），同時亦違反人民對於和平之基本權需求。我國憲法只在憲法第137條及第141條中，宣示國防及外交之和平目的<sup>3</sup>。其實，和平絕非止於國家之願望，和平生存權更為現代憲法基本權譜系上應受承認之基本權<sup>4</sup>。另一方面，反恐雖非純粹法律層次之問題<sup>5</sup>，然為因應恐怖行動而採取極端之基本權限制措施，必造成人權保障之弱化或後退，在未受國際恐怖攻擊前，人民可能因國家作為之不當或恣意，反先遭人權侵害<sup>6</sup>，準此以觀，反恐當然係重要之法律課題。本文嘗試由人權保障及國家安全平衡之觀點，對於我國反恐法制之相關草案，進行若干評析。

## 貳、立法時刻

我國迄今未曾發生如與來自外國勢力之美國911事件或如由國內組織所進行之日本東京地鐵沙林毒氣事件等相當之恐怖攻擊行為<sup>7</sup>，但作為美國戰略之積極夥伴國家，據媒體報導，我國曾被相關之恐怖組織激進份子視為具敵意之國家<sup>8</sup>。

<sup>3</sup> 日本憲法學界對於和平主義則至為重視，而多於文獻中討論。

<sup>4</sup> 日本學界之相關理論，最初係由學者小林直樹所倡導，我國學者亦有積極引介者。李鴻禧，李鴻禧憲法教室，元照出版公司，1999年11月，頁63。另如日本憲法前言謂：「日本國民決議防止因政府之行為而再度引起戰爭之殘酷。日本國民期望永久之和平，深信支配人類相互關係之崇高理想，決意信賴世界愛好和平之各國人民之公正及信義，以維護吾人之安全與生存。吾人希望努力維護和平，使人類一切專制與奴役、壓迫與偏狹永遠消除。在國際社會上，獲得榮譽之地位，吾人確認全世界各國人民均有免於恐怖及匱乏之自由，在和平中生存之權利。」

<sup>5</sup> 廖天威，法務部「反恐怖行動法」草案評析，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告憲政（研）091-086號，2002年11月30日，<http://www.npf.org.tw/print-1988.html>

<sup>6</sup> 李震山，德國抵制恐怖主義法制與基本權利保障，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁5-20；楊永明，聯合國之反恐措施與人權保障問題，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁21-36；廖元豪，多少罪惡假「國家安全」之名而行？—簡介美國反恐措施對人權之侵蝕，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁37-49；廖福特，人身自由權與公平審判權—因反恐之名而犧牲，歐美研究第34卷3期2004年9月，頁511-553；謝碩駿，擊落被恐怖份子劫持之民航客機，合憲嗎？—試評德國聯邦憲法法院「預防性擊落客機案」判決，月旦法學雜誌第149期，2007年9月15日，頁66-88。就我國反恐怖行動法草案關於身分查證、檢查處所、扣留及禁止處分財產等，亦有質疑其侵犯人權。李漢中，淺述兩岸反恐法制現狀，<http://blog.yam.com/hjleelaw/article/2892615>

<sup>7</sup> 學者蔡庭榕亦認為我國無遭受國際恐怖主義攻擊之立即危險。參見氏著，反恐的法律挑戰—從人權保障觀察，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會，2006年12月28日，頁204。

<sup>8</sup> 民國93年1月5日國家安全局副局長黃磊曾在立法院首次證實，自民國92年8月開始，我國分別從不同管道接獲警告，指出蓋達組織已經把我國列為恐怖攻擊的名單之中，包括松山機場在內的北部機場都有可能被攻擊。大紀元新聞網，<http://www.epochtimes.com/b5/4/1/6/n443511.htm>

行政院於2007年3月21日通過反恐怖行動法草案，函送立法院審議。從其草案說明，係認為「我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力向不餘遺力，身為地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐行動之外，自應積極配合建構相關反恐作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐合作關係」，依其立法總說明及條文立法說明，在在顯然從行政部門之立法需求分析，確如前文所言，其立法原旨並非基於我國已具實質受恐怖攻擊之立即危險，其規範需求係建構在國際合作之目的上。

此於法政策上，厥先觸及之議題乃超前立法與否。法規範得否超前立法，在法學上本有爭議。如法規無其適用之可能，束之高閣，自欠缺實效性。惟恐怖組織運行其活動，除潛藏於對其友善之國家外，為免受特定國家鎖定，其人員、資金等均有流動現象，以避免居處固定，而逸漏行蹤，尤以其人員為抵達犯罪地及其武器之輸出入均可能過境多國，從而，我國雖非事件發生國，然難保非為恐怖活動之過境國。作為共同防護全球安全之一份子，如為免反恐怖行為全球防衛網出現罅隙，及善盡國際安全責任，配合國際安全維護之需求，適當立法亦有其必要，然應審慎盱衡我國國力及實踐能力，評估法規範之規範強度及密度。

## 參、法政策之選擇

依據美國愛國者法規定，美國政府被授權運用軍事法庭，顯然將反恐行動視為準戰爭作為<sup>9</sup>，至於日本之恐怖主義對策特別措施法則係以國際救助作為立法主軸<sup>10</sup>，顯見兩國因面對之恐怖威脅程度不一，立法觀自然殊異。對於我國反恐法制，國家作為應以何基調定位，有認為應側重於聯合打擊犯罪、洗錢防制及犯罪引渡等國際合作之行政層級事務上<sup>11</sup>，另有認為應採調整適應式之立法模式<sup>12</sup>。

反恐法制所面對之恐怖行為通常為突發事件，國家行政部門須緊急應對，始能安定人心。誠如法諺所言，緊急不識法律（Not kennt kein Gebot），

而針對國家之緊急危難，我國憲法增修條文第2條第3項規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不意時，該緊急命令立即失效。」<sup>13</sup>亦將國家緊急權作為處理國家危機之工具<sup>14</sup>。

<sup>9</sup> 相同之評價，參見廖元豪，多少罪惡假「國家安全」之名而行？—簡介美國反恐措施對人權之侵蝕，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁38、46；蔡庭榕，反恐的法律挑戰—從人權保障觀察，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會，2006年12月28日，頁198。

<sup>10</sup> 該法計13條，分別係規定目的、基本原則、定義、基本計畫、國會認可、支援活動、搜索救助活動之實施、相關行政機關因應措施、物品之無償借貸及轉讓、國會報告義務、武器之使用、委任命令。

<sup>11</sup> 廖天威，法務部「反恐怖行動法」草案評析，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告憲政（研）091-086號，2002年11月30日，<http://www.npf.org.tw/print-1988.html>

<sup>12</sup> 此係引用美國學者Orean Gross之理論分析，氏將緊急憲法或法律型態區分為經常事務性模式（the business usual model）、調整適應性模式（model of accommodation）及非法律支配措施模式（extral-legal measures model）等態樣，經常事務性模式將國家緊急法制與平時法同視，調整適應性模式係指保留現行法制，僅提供足夠之法制措施以阻止危機，至非法律支配措施模式乃指除以平時實行之法制因應外，不足之處，事後由人民直接或間接予以評價，故於危機時刻，得例外脫離現有法律規範，如為爭求解除危機之時效，對放置恐怖炸彈之嫌疑份子實施刑求，氏係主張非法律支配措施模式（蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁42-45）。類似之激進言論，尚如美國學者John C. Yoo主張恐怖份子不受國際法、憲法甚至法律之保護（廖元豪，多少罪惡假「國家安全」之名而行？—簡介美國反恐措施對人權之侵蝕，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁48）。

<sup>13</sup> 憲法第43條原規定：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」另一憲法事實，係曾施行多年而現已廢止之憲法動員戡亂時期臨時條款及其相關法制，然其有破棄、扭曲憲政體制及嚴重侵害人權之不良歷史，故無特予詳述

緊急命令須係現有法律無法有效因應緊急事故，始有發布之正當性，故具有平時法之補充性性質。其法定要件之該當與否，係由國家之行政部門判斷之，在行政決策部門盱衡全局後，有權即刻作成決定，理論上，不採補充性嚴格證明要求<sup>15</sup>。惟緊急命令採取概括條款模式，有因監督困難，而導致國家權力濫用及形成獨裁之危險<sup>16</sup>，換言之，有以國家理性（Staatsräson）為幌，侵蝕人民之基本權之絕大可能性；另一方面，緊急命令有替代法律、變更法律，或牴觸、暫停憲法特定條文之效力，且具統治行為之性質，司法院機關乃通常不予審查<sup>17</sup>，職此，賴以緊急命令處理國家危機，而欲使其儘速回覆至合憲狀態，可能有遲滯之危險。故而，在面對恐怖行動之法制上，採緊急命令程序，除已嚴重危急國家存亡，否則不宜遽採之。就我國所面臨之危險程度不高而言，益甚於緊急命令，而以準戰爭法同視，則可能更有害於人權。職此以觀，我國欲制定反恐法案，乃係未雨綢繆之立法，在未發生實發事件之前，透過民主程序，制定相關法律，其優點遠勝於緊急命令，但亦不適於採行戰爭法之模式。

## 肆、法治國原則及民主國原則在 反恐法制中之規範功能

法治國原則及民主國原則為建構行政法之二大理論支柱，其主要之目的均要求基本權受保障之範圍須經立法者予以確認。倘採緊急命令模式之反恐法制，亦有國會追認之民主國原則監督機制，但憲法以概括主義授權行政部門實施國家緊急權，人民對其權利限制欠缺預期之可能性，在基本權之保障上，顯有不足。而即若係以平時法之立法形式進行規範，其法規範仍須落實實質法治國之法律保留、法律明確性、比例原則、正當程序等基本原原則，以防免國家機器之恣意，形成以暴易暴及另一國家極端主義之復萌<sup>18</sup>，且應避免容許過度授權行政權強制人民讓渡基本權，或以國家安全為口實，以矇騙人民之信賴，使人民失去對國家侵害人權之警戒心<sup>19</sup>。

在吾人所處之社會共同生活中，無論個人或團體、社會、政府或國家均有其生活利益（Lebensgueter），立法者得選擇公共生活中不可欠缺者，將之定義為法益，而以法律手段加以保護

之必要，是於此即不再贅論。陳新民，戒嚴法制的檢討，收錄於氏著，憲法基本權之基本理論（下冊），自版，1991年1月，頁297-336；同氏著，修憲之道—臨時條款的存廢問題，同上書，頁337-386；許宗力，動員戡亂時期臨時條款之法律問題，收錄於氏著，法與國家權力，自版，1992年4月，頁401-430。

<sup>14</sup> 關於國家緊急權之系統觀察，參見陳新民，戒嚴法制的檢討，收錄於氏著，憲法基本權之基本理論（下冊），自版，1991年1月，頁330以下；黃俊杰，國家緊急權之歷史經驗，傳文文化事業有限公司，1997年9月；黃俊杰，法治國家之國家緊急權，元照出版有限公司，2001年3月；黃俊杰，法治國家之國家緊急權，收錄於城仲模教授六秩華誕論文集編輯委員會編，憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集第一冊憲法，三民書局，1998年8月，頁77-105。

<sup>15</sup> 許宗力，從九二一震災看緊急命令相關問題，收錄於氏著，法與國家權力（二），元照出版有限公司，2007年1月，頁412。

<sup>16</sup> 黃俊杰，法治國家之國家緊急權，收錄於城仲模教授六秩華誕論文集編輯委員會編，憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集第一冊憲法，三民書局，1998年8月，頁79。

<sup>17</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁285-286。至於可否凍結憲法規定，學說之爭議，另參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義（二），三民書局，1992年5月，頁118以下；薩孟武，中國憲法新論，三民書局，1993年8月，頁381以下。憲法於其程序之規制上，以立法院國會審查作為第一道制衡關卡，理論上，大法官仍得行使違憲審查權，且其為憲法授權發布，故不可能具有憲法位階，更不能定性為具有超憲法之權力，至少憲法授權條款之規定內容，即構成其先天界限，憲法所規定之「必要」即屬憲法所宣示之比例原則，故其限制人民基本權之手段及施行期間均不可逾越必要之範圍。許宗力，從九二一震災看緊急命令相關問題，收錄於氏著，法與國家權力（二），元照出版有限公司，2007年1月，頁413、417。

<sup>18</sup> 李震山，德國抵制恐怖主義法制與基本權利保障，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁46頁14。

<sup>19</sup> 廖元豪，多少罪惡假「國家安全」之名而行？—簡介美國反恐措施對人權之侵蝕，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁38。

20，據此而言，多數學說認為國家亦有其應保護之法益，但此非無可置疑之處<sup>21</sup>，吾人相信國家並無其自我之目的，其乃為人民而存在，故而，即使國家安全之強化亦常為吾人朗朗上口之口號，但追求國家安全之價值，無乃係為使人民保有免於恐懼之自由及滿足相關基本權之保障。即便反恐作為有其重大公益之合理性，然無論如何，理論上，個人之基本權與公共利益間之衡平關係，仍可借重經濟學之無異曲線（indifference curve）理論進行分析，並取得其均衡點<sup>22</sup>。質言之，吾人應相信憲法之規範功能，並非侷限於平時，而應承認其於國家緊急或危難中，能具其有效性。憲法第23條規定，關於人民之自由權利「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」之比例原則，在國家承受恐怖威脅時，<sup>23</sup>比例原則之操作功能，並無撤守之必要或可能，在比例原則衡平之天平上，於國家安全之另一端，仍應由代表民主機制之國會盱衡整體國家情狀及人民權益保障後，置放適當之限制人民基本權法碼。

反恐行為法草案第1條規定，雖揭櫫：「為防制國內、外恐怖行動，維護國家安全，促進國際反恐合作，共維世界和平，特制定本法。」<sup>24</sup>然將空泛之國家安全及維護世界和平作為立法目的<sup>25</sup>，而將人民權益置於無物，實係易客為主。而在立法技術之操作上，釋字630號解釋將重大公益目的之達成作為蒐集個人資料條件之一，因此涉及全面性指紋建檔或其類似技術，針對國際有高度反恐警戒情狀或突發恐怖事件之相當期間內，對國際合作通報之可疑外國入出境者進行高密度管制，應可考量放寬其合憲性審查密度。然基本之憲法秩序仍不容遽為破壞，如對遭受恐怖份子劫持作為攻擊武器之民航客機予以擊落<sup>26</sup>。

至於反恐行動法草案中，多有干涉行政及刑事處罰之規定，基於法治國原則處罰法定主義，為使人民就其行為及行為結果具預見可能性，故須予明確規定。前開草案第2條規定：「（第1項）本法所稱恐怖行動，係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念之目的，從事計畫性、組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為。（第2項）本法所稱恐怖組織，係指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。（第3項）本法所稱恐怖份子，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。」固然已界定國家行政高權及刑事高權之範疇，但其第1項定義與同草案第12條第1項之規定，在刑事構成要件之確定上，仍有明確性不足之憾。

## 伍、反恐行政法制之原理原則

### 一、平時法之原理原則

行政法大略可區分為組織法、作用法及救濟法三個主要研究領域，本文嘗試由此三面向分析國家行政權於因應恐怖行為時，相關行政法制行政法原理原則應有之堅持及必要之調整。

在組織法方面，中央法規標準法第5條第3款規定：「國家各級機關<sup>27</sup>之組織，須以法律規定。」

20 林山田，刑法通論，自版，2005年9月，頁50；蘇俊雄，刑法總論I，自版，1995年10月，頁6。

21 誠如學者所言在個人法益外，另立國家或社會為法益保障之主體，並無必要，而應以個人或超個人為保障主體較為妥當，而所謂超個人法益亦必係多數個人法益之集合，且此法益應予個人法益間有構成之關聯性（konstitutive relation），始有承認餘地（陳志龍，法益與刑事立法，自版，1990年，頁40-41、59）。

22 吳庚，基本權的三重性質—兼論大法官關於基本權解釋的理論體系—，收錄於司法院編，司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，1998年9月，頁35-36。

23 正確言之，更應認為係人民遭受恐怖威脅。

24 基本權之規範價值包含作為主觀權利及客觀價值秩序決定功能，並具程序權之價值，作為憲法具體化之行政法，其規範體系與刑法以法益保護為核心之法規範模式不同，但反恐行為法草案兼具行政法及特別刑法之性質。

25 歷來大法官解釋之違憲審查，概皆引用法律條文之文字，而未曾懷疑該文字所隱藏之違憲可能。

26 德國聯邦憲法法院年月日判決宣告航空安全法第14條第3項之規定違憲案，參見，李震山，德國抗制恐怖主義法制與基本權利保障，月旦法學雜誌第131期，2006年4月，頁46頁13；謝碩駿，擊落被恐怖份子劫持之民航客機，合憲嗎？—試評德國聯邦憲法法院「預防性擊落客機案」判決，月旦法學雜誌第149期，2007年9月15日，頁66-88。

27 有學者主張地方行政機關並非本款之國家機關，其設置不須經立法院，應由同級民意代表機關依內政部擬定之準

此規定具實質意義憲法之地位，其規範意旨無異在宣示除中央法規標準法及行政組織法外，行政作用法及其餘法規不具機關之創設能力<sup>28</sup>，換言之，係宣示國家機關組織屬於法律保留事項，而非行政保留領域，行政機關並不擁有自己形成權，其將行政部門之組織權剝奪殆盡<sup>29</sup>，如此徹底之法律保留立法例，為現代國家所罕見<sup>30</sup>，有學者認為係無憲法依據，且妨害行政功能之發揮<sup>31</sup>，而違反權力分立原則<sup>32</sup>，有違憲之虞<sup>33</sup>，就其制度之僵化而論，亦不具合理性。自學理以論，憲法係就重要之機關明定應以法律定之，乃採重要性理論之法律保留原則，從而，不能由此憲法規範體系，認為非屬國家重要機關之組織亦屬法律保留之事項<sup>34</sup>。

我國於1997年增定之憲法增修條文第3條第3項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」此次修憲，在傳統透過由國會監督以預算總額控制之手段外，於憲法層次明定機關設置控制及員額控制<sup>35</sup>；又同條第4項規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」上述修憲之目的係期使國家機關之新增、調整職權或增減員額時，得以彈性處理，不必處處受制於立法機關<sup>36</sup>，但此法律保留規範密度之降低<sup>37</sup>，並未全然否定中央法規標準法第5條第3款所樹立之機關組織法律保留之原則性規定，僅予部分鬆綁，改由法律保留密度作另一番思考<sup>38</sup>。

前述修憲係反應憲政常態化後，國家機關組織嚴格民主化與法治化過程中，立法效能不彰與品質不佳之事實，導致行政組織功能無法彈性調整而急於脫困之現象，一方面欲彰顯政府企業化及提升政府效能與競爭力之企圖，他方面亦顯示立法保留與行政保留鐘擺效應係朝向後者發展之現象<sup>39</sup>。在法律位階中，即循該憲法修正，於2004年6月23日公布施行之中央行政機關組織基準法第4規

則審議通過之自治組織條例或組織規程設置，為命令設置機關。吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁199-200。

28 陳新民，行政法學總論，自版，2005年9月，頁185。但氏對於組織法與作用法二分法之論述，係採批判之態度。

29 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁95；法治斌、董保城，憲法新論，2004年10月，元照出版有限公司，頁62。

30 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁142；許宗力，論法律保留原則，收錄於氏著，法與國家權力，自版，1992年4月，頁146；朱武獻、周志宏，行政組織權與設置原則，收錄於臺灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（上），五南圖書出版有限公司，2000年12月，頁267。然應注意，德國通說認為憲法並無一般性絕對化之行政保留，蓋此與民主原則及法治國原則相抵觸，但並不否認有行政保留之空間，惟應視其性質及國會、司法之介入密度而論。黃錦堂，行政法的發生與發展，收錄於翁岳生編，行政法（上），元照出版有限公司，2006年10月，頁252註30

31 陳敏，行政法總論，自版，2007年10月，頁172、946-947。

32 吳志光，行政法，新學林出版股份有限公司，2006年10月，頁130。

33 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁95。

34 陳淑芳，機關組織與依法行政原則，收錄於氏著，民主與法治—公法論文集，元照出版有限公司，2004年11月，頁369-370。

35 朱武獻、周志宏，行政組織權與設置原則，收錄於臺灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（上），五南圖書出版有限公司，2000年12月，頁269。

36 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁143。

37 黃錦堂，行政法的發生與發展，收錄於翁岳生編，行政法（上），元照出版有限公司出版有限公司，2006年10月，頁254。

38 學者間對此憲法規定之解讀，差異極大，有認為立法者可不作準則性規定，而為詳細規定（陳淑芳，機關組織與依法行政原則，收錄於氏著，民主與法治—公法論文集，元照出版有限公司，2004年11月，頁373-374）；有認為有認為應承認行政保留之自主空間，立法者僅能作準則性規定（陳新民，行政法學總論，自版，2005年9月，頁77-78註2；吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁143；朱武獻、周志宏，行政組織權與設置原則，收錄於臺灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（上），五南圖書出版有限公司，2000年12月，頁269）；有認為亦有認為此乃關於中央行政機關之準則性立法之授權，亦屬委託之一種，為組織法上制度性法律保留之特別規定，應優先適用（黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁76、80）。

39 李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，頁88。從法制架構而論，憲法之宣示有其國家發展之重要意義，惟若此修憲政策已屬國人共識，則對於機關組織權法律保留原則之鬆綁，本可由中央法規標準法或現行各機關之組織法中著手即可（陳新民，行政法學總論，自版，2005年9月，頁185。相反見解認為，組織法上法律保留原則之鬆綁，觸及憲法原則與解釋界限之爭議，須由憲法直接授權，始具合法性基礎。李震山，行政法導論，三民書



定：「(第1項)下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關二級機關及三級機關。二、獨立機關。(第2項)前項命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。」換言之，行政院之四級機關及其下級組織得以命令定之，促使中央行政機關內部編制及建制之彈性化，此組織法之發展，與基本權保障有相同之趨勢，即出現法律保留相對化、層級化之現象<sup>40</sup>，及部分得由行政部門及立法部門共同形成之可能空間。上開規定與中央法規標準法第5條3款規定：「關於國家各機關之組織者，應以法律定之。」尚非一致，然依特別法優於普通法，及後法優於前法等法理，關於行政院四級機關及其下組織之組織權限，已無適用中央法規標準法規定之餘地。學者擔心此立法政策係向行政保留傾斜，有削弱民主監督效能之疑慮<sup>41</sup>，又因易使制度流於紊亂，組織調整之監督不再嚴密，對於涉及重要公權力行使，與人民權益保障相關之勤務調整，將難以掌控，可能犧牲人民權益<sup>42</sup>。

受新自由主義之影響，國家組織瘦身、簡化、改造成為組織法改革之重要熱潮。我國受日本行政法人法制改革之影響<sup>43</sup>，政府部門及學界對部分組織改造為行政法人化深感關注。適於改造為行政法人者，約略係：(1)不具強制性或公權力色彩之公共任務，而無由國家親自執行之必要，但因自給自足能力有限，或無法完全依市場經濟邏輯營運，有民營化之困難，或即使民營化，公共任務有不被實施之虞者；(2)適於企業化經營之公共任務，而無由國家親自執行之必要，但因兼具一定管制功能或強制性色彩，或有令特定主體獨占性經營之必要，或因有公共信賴之顧慮，而不適宜民營化者；(3)公共任務因須反應社會多元利益或高度專業性需求，而有去政治化之強烈要求，不宜由國家親自執行<sup>44</sup>。秉此以論，國家為應對恐怖行動之組織，其結構應無考量採用行政法人之餘地。惟從主要法治國家精簡國家組織之行政法思潮觀點而言，在平時法治時期，除承擔世界警察之美國外，增列中央部會因應，似非主要趨勢，承此，以我國國情允宜依法指定交由現有負責國家安全機

局，2005年10月，頁87)。自目前法制發展現象觀察，鬆綁之對象與程度，復取決於立法權(陳淑芳，機關組織與依法行政原則，收錄於氏著，民主與法治—公法論文集，元照出版有限公司，2004年11月，頁374)，以上修改憲法之勞費，恐屬多此一舉。

40 李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，頁89。

41 李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，頁89。

42 李震山，與時俱進的行政法學，收錄於跨世紀法學新思維—法學叢刊創刊五十週年，法學叢刊雜誌社，2006年1月，頁141；陳敏，行政法總論，自版，2007年10月，頁947。本文認為，憲法增修條文第3條第3項所指之國家機關，並無限定為中央機關之客觀意義，是以，依其修憲結果顯示之客觀價值決定，可以解為國會對於地方自治團體之機關組織權，應等比適用於地方層級，而採相同之立法政策與標準，然為免學者之前述質疑惡夢成真，吾人認為可調整立法監督機制之立法政策，提升該授權命令單純送置義務之管制密度，再依其性質，如分別依四級及其下組織，各以附同意保留、附廢止保留之立法監督；而於司法監督中，亦得建構以人民權益保障為中心之公益訴訟，並建立違憲審查之基準。具體言之，舉凡行政組織設立、裁撤及改造須一併考量其合法性、合目的性及合理性，以發揮行政之最適功能，司法對於行政機關之合目的性及合理性之違憲審查，可採中度之審查標準，但針對合法性，尤其係法律保留密度及程序周延性，則毋乃認為應採嚴格之審查標準。

43 日本行政法人制度係改造自英國Agency制度，因囿於篇幅，在此爰不細論。

44 許宗力，再論機關的法人化，收錄於氏著，法與國家權力(二)，元照出版有限公司，2007年1月，頁493。相反之論述，主張行政法人可劃歸公法人之一種，並無學理上之特殊性(陳新民，行政法學總論，自版，2005年9月，頁156)，甚且認為公法人並非本質上即較之私法人不具功能彈性，受較多強制規範之拘束，毋寧只要立法者願意，亦可將其建制為如同私法人般享有同樣多面向形成自由，甚至可超越私法人，而擁有更大之鬆綁空間，並得與國家或地方自治團體保持更大之安全距離，此外，行政任務履行之效率與效能，並非單純取決於組織型態之外觀形式，反係在於立法者如何透過法律設計執行特定任務組織結構及其內外部之法律關係，況且我國行政任務以私法組織行之，在組織法之運作上尚無重大缺失，故導入任務妥適性並無明顯優勢之行政法人制度，令人懷疑(詹鎮榮，自治組織之變革與趨勢，收錄於氏著，民營化法與管制革新，元照出版有限公司，2005年9月，頁239、255)。折衷之見解，則認為若推行民營化之主要目的並非在於解除管制、開放市場競爭，而係在於組織改造、機關瘦身、減輕國庫負擔、解除公務員法令及立法機關與主管機關之層層管制、進用專業藉以提升效率、公權力主體對於該項行政任務之執行仍須負較重之監督及擔保義務時，民營化並非唯一之選擇，則將行政機關甚或公營事業改制為行政法人亦可作為考慮之選項，而其是否適於改制，其決定因素端視該行政任務之執行是否由私人組織執行較佳而斷(張文郁，行政機關及公營企業民營化之法律規制，收錄於氏著，權利與救濟(二)—實體與程序之關聯，元照出版有限公司，2008年4月，頁90-91)。

制之單一機構統一事權，並於突發事件發生時，由行政院統一指揮為宜。

在作用法方面，國家行政作為須恪守行政法之基本原理原則，尤其係正當程序，人民之權益始能獲得充分保障。行政程序法第5條至第8條分別揭示行政行為應遵守明確性原則、平等原則、比例原則、誠信原則、信賴保護原則等法治國原則中最基本且重要之行政法原理原則，同法第4條更補充性地揭櫫依法行政暨遵守其他一般法律原則之意旨。學說中，並有認為公益原則<sup>45</sup>、效能原則、期待可能性、不當聯結禁止<sup>46</sup>、行政裁量原則<sup>47</sup>、情勢變更原則、禁止片面接觸原則<sup>48</sup>、公平正義原則<sup>49</sup>等亦為行政法不可或缺之原理原則。

就前開各原理原則，本文恐無法一一論述，爰以反恐議題中，國家作為須於最短時間作出最正確判斷有關之效率效能予以分析。效率效能原則為現代國家應至為重視為是，故學者有稱之行政法之現代型一般原理原則<sup>50</sup>。所謂效率係指行為與目標間之有效性，亦即行為必須節約，且合乎經濟性，使支出具最適化，使行為在時間、地域與範圍之考量上均屬適當，即隱含目的與手段間之相對關係<sup>51</sup>，從經濟學之觀點，係指價格機能發揮至極致之謂<sup>52</sup>，一般而言，可由規則與結果二個層次加以觀察<sup>53</sup>；效能係指手段對行政目標之有效性，亦即在產出與投入、結果與資源間作比例之觀察<sup>54</sup>。效率效能原則<sup>55</sup>究竟為單純法政策之要求，抑或法律原則？以往對效率效能之探討，多侷限於行政程序與訴訟上權利保護之角度觀察，但晚近有認為應適用於所有國家行為，在憲法上諸如從環境保護之國家目標規定中，可導出國家應就有限資源為合理分配與利用，又於財政憲法中之經濟性原則，所要求國家預算之有效率執行，或如訴訟權保障亦隱含有效之裁判內涵<sup>56</sup>，而認為效率效能原則乃要求國家應保持目的與手段間之最佳化關係，故應作為法律原則。<sup>57</sup>況且，基於國家資源有限性，有限國家對於資源之分配及使用，當有要求有效配置與運用之需求<sup>58</sup>。進一步言之，公法學者已承認效率效能原則具憲法之位階<sup>59</sup>，並構成國家行為之內在要求之一，其主要理由係在國家財政收支平衡日趨困窘及社會力普遍崛起之時代，欠缺成本概念所為之國家決定，對國家社會之中長期獲永續發展構成危害<sup>60</sup>。此原則之憲法法源，有謂<sup>61</sup>基於事理之應然、基本權保護有效性、國家權力行使有效性、社會給付有效性、緊急處置有效性觀察<sup>62</sup>，但此均非可謂效率效能原則之憲法成

45 吳庚，行政法之理論與實用，自版，2007年9月，頁68-69。

46 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁80-82；李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，行政法入門，元照出版有限公司，2006年1月，頁85-86。

47 李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，2005年10月，頁285以下。

48 李惠宗，行政程序法要義，五南圖書出版股份有限公司，2004年10月，頁84；同氏著，行政法要義，五南圖書出版股份有限公司，2005年10月，頁134-137。

49 張永明，行政法，三民書局股份有限公司，2001年10月，頁60。

50 大橋洋一，行政法—現代行政過程論，有斐閣，2002年11月30日，頁49-50。

51 黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁15-16；詹鎮榮，德國法中「社會自我管制」機制初探，收錄於氏著，民營化法與管制革新，元照出版有限公司，2005年9月，頁165。

52 熊秉元，「市場之尺」和「心中之尺」，收錄於氏著，天平的機械原理—法律及制度經濟學論文集（二），元照出版有限公司，2002年5月，頁114。

53 熊秉元，「市場之尺」和「心中之尺」，收錄於氏著，天平的機械原理—法律及制度經濟學論文集（二），元照出版有限公司，2002年5月，頁117。

54 黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁16。

55 或稱之行政效能原則，林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82。氏同書舊版稱之國家實效原則。林錫堯，行政法要義，自版，1991年10月，頁50。

56 釋字第530號、第539號。

57 詹鎮榮，德國法中「社會自我管制」機制初探，收錄於氏著，民營化法與管制革新，元照出版有限公司，2005年9月，頁165-166。

58 釋字第458號解釋業闡明，鑑於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為有效分配。

59 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82；黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁15。

60 黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁16。

61 李易璋，論效能原則與行政執行制度之關係，國立臺北大學法律研究所碩士論文，2002年6月，頁36。

62 如九二一震災重建暫行條例第1條規定：「為有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家



文化依據。憲法增修條文第10條第4項所規定之企業化經營原則及憲法增修條文第3條第3項、第4項之組織鬆綁政策，亦非得為其明文化憲法法源<sup>63</sup>。

吾人相信欠缺效率效能，國家與行政無法永續發展<sup>64</sup>。比例原則強調法律規範之適合性、妥當性、最小侵害原則，即有選擇之效能效率要求，是以或可由比例原則中過濾出與效能原則間之公因數。縱係如此，本文以為效率與效能之要求係當然內涵於人民基本權保障及國家作為之中，即使憲法未明文規範，基於國家機構須發揮實現國家目的之功能，即必須承認此憲法不成文之規範性<sup>65</sup>，而將效率效能作為憲法之誠命及先決要求。效率效能縱非國家所追求之唯一價值，然國家權力機關實施行為或作成決策均應有交易成本減輕之成本概念，是以，應將效率作為國家權力決定之內在要求。從實質平等原則之觀點，行政效率效能併得作為差別待遇之正當理由<sup>66</sup>。甚且可以推論，效率效能原則得作為憲政之新價值，可與基本人權保障、權力分立等憲法原則並駕齊驅，由立法者於各種案件類型中，妥為衡量<sup>67</sup>。

在具開放性之法規範中，法治國家對任務、組織、程序及人員等面向之指示方針，均表現出與效能效率之聯繫<sup>68</sup>。行政之效率效能基於其憲法原則之地位，對行政組織構成指導作用。任何行政機關之存在，更須承擔促進公共利益與保障人民基本權利，並使其組織運作有效發揮民主國家權力分立之應有功能，其機關始具有存在之實質正當性<sup>69</sup>。科層制度之行政官僚向來被認為得理性地藉由行政體系，清楚而正確地執行由法律規定由其管轄之事項，以分官設職及上下監督，擔保行政作用之效能<sup>70</sup>。行政應具有保障人民權利之功能，則其效率效能之提高，當為不容忽視之課題<sup>71</sup>。資此，效率效能原則亦構成程序權利與程序原則之限制<sup>72</sup>。

行政效率效能原則不能替代或脫免法治國家行政行為須經法律授權之法律保留原則，但法規得斟酌授權行政機關針對具體個案之利益，而予以衡量<sup>73</sup>。行政效能為行政作用存在之基本要求，而行政效率則為達成行政目的之基本條件，換言之，行政作為必須具有效能，行政過程必須具備效率，始合於行政作為一種國家作用之宗旨。因之，以箝制、牽制行政行為為取向之法律優位原則，在某些意義上，對於行政效率之強化與行政效能之提高，自然構成妨礙。法之拘束性與行政效能間，隱然存有某些緊張關係。行政程序法第1條所揭示之立法目的，適足以彰顯此種弔詭之境。職此之故，所謂行政受法拘束性之程度，多少會在規制要件上或法律效果上有所妥協，行政法規中常使用之不確定法律概念或授予行政裁量，或違法行政處分不當無效，而僅得撤銷，或部分違法之更正、補正、轉換，或對行政程序之決定、處置，原則上僅得與實體決定一併聲明不服等，均屬其例，此當然造成法律優位原則規範效力之減損<sup>74</sup>。

效率效能原則之運用，一方面不能忽視其法定職務，另一方面亦不能增加其法定職權，更不得

園，特制定本條例。」

63 相反見解，李易璋，論效能原則與行政執行制度之關係，國立臺北大學法律研究所碩士論文，2002年6月，頁37。

64 黃錦堂，行政法的發生與發展，收錄於翁岳生編，行政法（上），元照出版有限公司，2006年10月，頁70。

65 陳愛娥，行政組織法：第三講行政任務取向的行政組織法，月旦法學教室第3期，2003年5月，頁70。

66 許宗力，雙方行政行為—以非正式協商、協定與行政契約為中心，收錄於新世紀經濟法制之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，元照出版有限公司，2002年9月，頁281。

67 黃錦堂，行政組織法論，翰蘆，2005年5月，頁191

68 Rainer Pitschas演講，論德國行政總論之改革，黃鈺堤譯，憲政時代第24卷第1期，1998年7月15日，頁183。

69 李惠宗，憲法要義，元照出版有限公司，2004年9月，頁391。行政法人之運行，亦必須踐行成本效益分析。張文貞，行政法人與政府改造—在文化與理念間擺盪的行政法，收錄於行政法人與組織改造、聽證制度評析，臺灣行政法學會，2005年1月，頁149。

70 黃錦堂，行政組織法論，自版，2005年5月，頁63。

71 翁岳生，行政的概念與種類，翁岳生編，行政法（上），元照出版有限公司，頁29。

72 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82。

73 林錫堯，行政法要義，自版，1991年10月，頁50。

74 李建良，行政法第九講依法行政原則—法律優位原則，月旦法學教室第48期，2006年9月15日，頁43-44。

據而成爲不利人民之憑藉<sup>75</sup>。依法行政與行政效率效能間雖可能互有扞格，但非處於互斥之局面，唯有合乎法治之行政效能，始能達到保護人民權利之終極目標，脫法之行政效率效能，縱然可能成就多數公益，然亦可能犧牲少數私益，更減損法律之公信力，寢假以漸，今日成就之眾多利益，終將成爲明日被犧牲之無數私益。<sup>76</sup>

效率效能原則運用於法律層次，可抽象地作爲原則，以成爲行政作爲之基準，亦可能融入具體法規中，而得直接適用，法律用語中，展現在類似簡單、迅速、務實、彈性、經濟等概念中<sup>77</sup>，更具體者，或如行政決定期間規定。悖於此原則之法律效果，有學者指出除法有明文規定者外，否則對於人民而言，僅構成間接效果<sup>78</sup>。本文以爲，立法者於行政程序規範之立法上，就行政行爲之效率效能要求及其構成要件內容具形成空間外<sup>79</sup>，對應於違反行政效率效能原則所應發生之法效果，更應視其性質，明定國家或公務員之責任及對人民發生直接<sup>80</sup>或間接<sup>81</sup>之法律效果；法所未規定者，行政權基於實現人民基本權之目的，得於公務員之勤務規範中明確要求，並作爲勤務績效之評鑑標準，但不排除間接之法律效果遞升至直接之法律效果<sup>82</sup>。

另應注意者，有效率效能並不意味一定合理，而合理卻不當然有效率效能<sup>83</sup>，況且國家並非企業，不應完全以效率或成本效益爲施政之考量，蓋國家尚有追求公平、正義等不計代價且不可取代之重要功能<sup>84</sup>。在公益與效率效能之憲法價值衝突中，可凸顯出國家決定價值選擇之斟酌，須至爲審慎。科層官僚體系之專業與分工，原本係預設藉由團體體制運作機制之制度理性，可確保命令之貫徹，並收行政任務之有效達成，然事實發現，官僚組織只對有明確規則之例行性事務能照章行事而保有執行之效能優勢外，對於多樣化與新穎性行政事物經常無法擺脫本位及制式且嚴格之規制，其封閉之體系無法克服人之惰性，效率與效能不能內化爲自體之需求，對於外界環境變化，組織之團體反應能力緩慢甚或停滯，系統失靈構成施政之自我阻力及改革之障礙，龐大之組織結構同時形成行政成本之累積，因此，所謂科層官僚與效率效能似乎係二律背反，無法相容之矛盾，科層制度之行政組織被認定爲應積極改造之對象。對於科層體系之失靈並不構成組織轉化之必要原因或決定原因，否則行政科層制度將全然解構，換言之，可由內部體系之改造獲致行政效率及效能之改善。選擇組織改造毋寧係多元化之思考，藉由構築其他形式成就外部環境之合理競爭，以促發行政組織之自我規整，建立淘汰機制。

在救濟程序方面，憲法第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」國家基於此司法上之受益權，應提供完整且無漏洞之權利救濟程序，以確保人民之所有權益均有實質實現之途徑。立法者須遵守此憲法誠命，不得附加此權利救濟之不必要限制<sup>85</sup>。

75 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82。

76 李建良，行政法第九講依法行政原則—法律優位原則，月旦法學教室第48期，2006年9月15日，頁44。

77 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82。

78 林錫堯，行政法要義，元照出版有限公司，2006年9月，頁82。

79 陳春生，我國行政程序法實施週年之現狀與未來，收錄於氏著，行政法之學理與體系（二），元照出版有限公司，2007年3月，頁35。

80 如訴願法第2條規定行政機關怠為決定，擬制為拒絕決定，而得提起訴願。

81 如訴訟法規定之宣示判決期間及公職人員選舉罷免法第109條6個月之審理期間，一向被解為係宣示期間。

82 如法官無端不進行審理程序，致訴訟當事人奔於訟途，而造成當事人時間及金錢之勞費等，而構成國家賠償。實例參見臺灣臺南地方法院91年度國小上字第1號民事判決。

83 凱斯·R·孫斯坦（Cass R. Sunstein）著，金朝武、胡愛平、喬聰啟譯，自由市場與社會正義，中國政法大學出版社，2002年1月，頁27。

84 李震山，行政法導論，三民書局，2005年10月，頁92。

85 釋字第221號、第224號、第273號、第288號、第295號、第321號、第349號、第466號解釋參見。

## 二、反恐行政法法制之需求

反恐怖行動法草案之性質係一般立法之特別規範<sup>86</sup>，此立法模式較諸採緊急命令具民主正當性。其既為一般立法，其行政法制結構以組織法、作用法及救濟法三層面予以檢視，亦可謂適當。

從反恐作業之时序觀察，約略可區分為前期、事發及後期等三個因應時段，國家之因應作為略如下表所示。

作業時程	前期	事發	後期
國家作為	機關構成 危險源控制與預防 指揮體系防演 情報蒐集 人員訓練 國際合作 危機處理標準程序訂定	危機現場處理 武力使用 其他應對措施	宣告緊急情狀終結 復原機制啟動 災後重建 損害賠償及損失補償 生活及醫療協助 心理輔導

反恐怖行動法草案之規定，在行政法制上，多有國家組織及行政權交錯之規範，故可認兼具組織法及作用法之性質<sup>87</sup>，而以此規範，亦有實務需求之必要，是無須堅持組織法與作用法分離立法之立法技術。關於組織結構之建議，有學者主張基於功能整合及指揮系統無法發揮快速有效之機能，基於整體性國家安全或國土安全考量，可考慮參考美國國土安全部之設置<sup>88</sup>，其自有立論所據。惟本文認為，在我國所面臨之恐怖危機威脅程度尚小，在國際整體經濟景氣低迷，及世界各國多進行行政組織功能檢討與簡併之際，在現行國家組織結構中，再增組織架構，恐徒增龐大人之勞費，亦即，在組織法上成立一新的單一組織，似無結構上之必要，反而應轉向思考，選擇採事權集中機制取向，以統合機能之臨時性組織因應之，及同時檢討及精進現有組織之協同作用。

草案第3條規定：「（第1項）為防制恐怖行動，行政院應召集政府相關部門成立反恐怖行動專責小組，統籌規劃下列事項，以執行反恐怖行動任務：一、指揮體系。二、情報蒐集。三、人員訓練。四、武力使用。五、防護措施。六、國際合作。七、災後重建。八、其他相關事項。（第2項）對於前項任務，各政府相關部門及地方自治團體應積極配合辦理。」此規定，將權責交由我國最高行政機關之行政院作為統一之行政指揮部門，應屬適宜，其所屬相關部會之協同作為，基於機能一體性，自有配合義務<sup>89</sup>，則毋庸規定或宣示。該事務可能發生於地方政府所轄，但前述第1項各款事務，原則上，多為中央職能較能統一發揮，故同條第2項規定，似有將之定位為非地方自治事務之意味，且宣示其非委辦事務，而係地方對中央之協力義務。

在細部之職權分工上，草案第4條規定：「（第1項）國家安全局負責統合協調辦理反恐怖情報資訊之蒐集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子，或疑為恐怖組織或恐怖份子之資訊，及其他必要之情報資訊<sup>90</sup>，適時提供反恐怖行動專責小組、情治機關及相關權責單位；各該機

<sup>86</sup> 蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁61。此由反恐怖行動法草案第1條第2項規定：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」亦足見之。

<sup>87</sup> 蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁61。

<sup>88</sup> 蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁62。相關研究，另參見汪毓璋，未來我國國土安全機關組織與人力資源整合研究，國家菁英季刊第3卷第2期，2007年6月，頁51-82。

<sup>89</sup> 行政程序法第19條第1項規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」

<sup>90</sup> 國家安全局組織法第3條規定：「國家安全局設左列各單位掌理有關事項：一、第一處掌理國際情報工作有關事項。二、第二處掌理大陸地區情報工作有關事項。三、第三處掌理臺灣地區安全情報工作有關事項。四、第四處掌理國家戰略情報研析有關事項。五、第五處掌理科技情報與電訊安全工作有關事項。六、第六處掌理密碼及其裝備之管制、研製有關事項。七、資訊室掌理資訊作業之規劃、執行與資料庫之建立、管理等有關事項。八、秘書室掌理施政計畫及施政工作之管制、考核與工作報告彙編、一般綜合業務、公共關係、印信典守、文書處理、

關或單位對國家安全局所提供之恐怖行動情報資料應予保密，非經國家安全局同意不得公開。（第2項）各情治機關應主動針對國內外恐怖行動蒐集相關情報資料，即時送交國家安全局；其他政府機關蒐獲涉及恐怖行動之相關情報資料者，除依權責處理外，應即送交國家安全局，不受其他法律有關保密規定之限制。」將國家安全局作為情報資訊之統合機構，按國家安全局組織法第2條規定：「（第1項）國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。（第2項）前項有關國家安全情報工作之統合指導、協調、支援事項之規定及其相關運作之辦法，由國家安全局另定之。」而依憲法增修條文第2條第4項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」如何協調行政院及屬於總統權限下之國家安全局以發揮本法之前揭法定功能，有待進一步規範。就武力支援部分，軍事機能原屬國防部之權責，故而，草案第5條規定：國防部應就部隊能力，適度編組整備，支援反恐行動。」有問題者，係其他安全部門，尤其警政部門是否亦應有第一線處理之編組整備，則應妥適研究，否則盡待軍事協助處理，在處理時限上，恐有貽誤時機之可能。

在前期作業之行政程序中，相關資訊掌握及保全措施為可資利用之有效手段。草案第6條規定：「（第1項）為避免國家安全遭受恐怖行動危害，而有監察恐怖組織、恐怖份子通訊之必要者，得由國家安全局局長核發通訊監察書。（第2項）前項通訊之一方在境內設有戶籍者，其通訊監察書之核發，應先經最高法院檢察署之檢察官同意。但情況急迫者不在此限。（第3項）前項但書情形，國家安全局局長應即將通訊監察書核發情形，通知最高法院檢察署之檢察官補行同意；其未在二十四小時內獲得同意者，應即停止監察。（第4項）為處理重大恐怖攻擊事件之需要，避免人民遭受緊急危難，國家安全局得命阻斷或限制相關通信，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。」與此類似之通訊監察作為，同草案第15條就一般刑事偵查部分係規定：「犯第十二條第一項、第十三條之罪，視為洗錢防制法第三條第一項所定之重大犯罪、通訊保障及監察法第五條第一項所定得發通訊監察書之罪，除本法另有規定外，適用通訊保障及監察法相關規定。」但同草案第6條所彰顯之維護「國家安全」目的，如何確切掌握，始不致國家機關濫權，為人權保障上之重要事務。因本草案並未就恐怖行動之犯罪類型予以特定，而恐怖組織所實行之犯罪手段，得以傳統或非傳統之攻擊行為，因此，在一般刑事偵查上之通訊監察，在反恐行動中，將多有手段與目的間之連結，及相互競合之處，上述類型化之區分，顯不足以化解該草案對於秘密通信侵害之疑慮。

按大法官釋字第631號解釋理由書充分說明：「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。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（本院釋字第603號解釋參照），憲法第十二條特予明定。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（按即通訊保障及監察法）係國家為衡酌「保障人民秘密通訊自由不受非法侵害」及「確保國家安全、維護社會秩序」之利益衝突，所制定之法律（通保法第一條參照）。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（通保法第二條、第五條及第七條參照）。通保法第五條第一項規定：「有事實足認被告或犯罪嫌疑人有下列各款罪嫌之一，並危害國家安全或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其

---

檔案管理、資料編譯及印製等有關事項。九、總務室掌理庶務、出納、警衛、醫療保健及不屬於各處室之有關事項。」反恐怖行動法草案本條項規定之事務，如何歸類為國家安全局前開執掌，抑或為其特別法，草案之規定並不明確。

他方法蒐集或調查證據者，得發通訊監察書」，此為國家限制人民秘密通訊自由之法律依據，其要件尚稱具體、明確。國家基於犯罪偵查之目的，對被告或犯罪嫌疑人進行通訊監察，乃是以監控與過濾受監察人通訊內容之方式，蒐集對其有關之紀錄，並將該紀錄予以查扣，作為犯罪與否認定之證據，屬於刑事訴訟上強制處分之一種。惟通訊監察係以未告知受監察人、未取得其同意且未給予防禦機會之方式，限制受監察人之秘密通訊自由，具有在特定期間內持續實施之特性，故侵害人民基本權之時間較長，亦不受有形空間之限制；受監察人在通訊監察執行時，通常無從得知其基本權已遭侵害，致其無從行使刑事訴訟法所賦予之各種防禦權（如保持緘默、委任律師、不為不利於己之陳述等）；且通訊監察之執行，除通訊監察書上所載受監察人外，可能同時侵害無辜第三人之秘密通訊自由，與刑事訴訟上之搜索、扣押相較，對人民基本權利之侵害尤有過之。鑒於通訊監察侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，並考量國家執行通訊監察等各種強制處分時，為達成其強制處分之目的，被處分人事前防禦以避免遭強制處分之權利常遭剝奪。為制衡偵查機關之強制處分措施以防免不必要之侵害，並兼顧強制處分目的之達成，則經由獨立、客觀行使職權之審判機關之事前審查，乃為保護人民秘密通訊自由之必要方法。是檢察官或司法警察機關為犯罪偵查目的，而有監察人民秘密通訊之需要時，原則上應向該管法院聲請核發通訊監察書，方符憲法上正當程序之要求。系爭通保法第五條第二項未設此項規定，使職司犯罪偵查之檢察官與司法警察機關，同時負責通訊監察書之聲請與核發，未設適當之機關間權力制衡機制，以防免憲法保障人民秘密通訊自由遭受不必要侵害，自難謂為合理、正當之程序規範，而與憲法第十二條保障人民秘密通訊自由之意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於九十六年七月十一日修正公布之通保法第五條施行之日失其效力。另因通訊監察對人民之秘密通訊自由影響甚鉅，核發權人於核發通訊監察書時，應嚴格審查通保法第五條第一項所定要件；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。」大法官明示之核發通訊監察法院保留之「原則」，在大法官之違憲審查標準下，是否容任反恐作為，即得因而免除該原則之適用，而得為例外，恐有待研究。草案第6條第1項、第2項規定，將防護國家安全局濫權之安全閥設定由最高法院檢察署檢察官管控，非由行政權單一決定，其實尚不足為有效監督。況以目前法院實務，關於通訊監察之核發，係以專人專責及時間管控作為其時效之擔保<sup>91</sup>，故而，草案既規定須送由最高法院檢察署檢察官核發，為符前述大法官解釋意旨，實則，依現行通訊保障及監察法即得確實規範<sup>92</sup>。

<sup>91</sup> 通訊保障及監察法第6條第2項規定：「法院應設置專責窗口受理前項聲請，並應於四十八小時內補發通訊監察書；未於四十八小時內補發者，應即停止監察。」

<sup>92</sup> 該法第7條規定：「（第1項）為避免國家安全遭受危害，而有監察下列通訊，以蒐集外國勢力或境外敵對勢力情報之必要者，綜理國家情報工作機關首長得核發通訊監察書。一、外國勢力、境外敵對勢力或其工作人員在境內之通訊。二、外國勢力、境外敵對勢力或其工作人員跨境之通訊。三、外國勢力、境外敵對勢力或其工作人員在境外之通訊。（第2項）前項各款通訊之受監察人在境內設有戶籍者，其通訊監察書之核發，應先經綜理國家情報工作機關所在地之高等法院專責法官同意。但情況急迫者不在此限。（第3項）前項但書情形，綜理國家情報工作機關應即將通訊監察書核發情形，通知綜理國家情報工作機關所在地之高等法院之專責法官補行同意；其未在四十八小時內獲得同意者，應即停止監察。（第4項）違反前二項規定進行監聽行為所取得之內容或所衍生之證據，於司法偵查、審判或其他程序中，均不得採為證據。」第8條規定：「前條第一項所稱外國勢力或境外敵對勢力如下：一、外國政府、外國或境外政治實體或其所屬機關或代表機構。二、由外國政府、外國或境外政治實體指揮或控制之組織。三、以從事國際或跨境恐怖活動為宗旨之組織。」第9條規定：「第七條第一項所稱外國勢力或境外敵對勢力工作人員如下：一、為外國勢力或境外敵對勢力從事秘密情報蒐集活動或其他秘密情報活動，而有危害國家安全之虞，或教唆或幫助他人為之者。二、為外國勢力或境外敵對勢力從事破壞行為或國際或跨境恐怖活動，或教唆或幫助他人為之者。三、擔任外國勢力或境外敵對勢力之官員或受僱人或國際恐怖組織之成員者。」草案之配套措施，如第7條（第1項）為防制恐怖份子利用網際網路進行恐怖行動，電信事業應使其通信系統之軟硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能。前項網際網路跨境連線通信紀錄，係指網際網路資訊發送點至目的點間之國際連線通信紀錄。（第2項）於有事實疑為恐怖份子利用網際網路進行恐怖行動時，電信事業應依治安機關之請求，就特定之網際網路範圍位址，保存並提供通信紀錄。（第3項）前項通信紀錄之保存期限為九十日；必要時，得延長之，其延長期間不得逾九十日，並以一次為限。（第4

基於處置之必要性，如前述草案第6條第4項規定，為處理重大恐怖攻擊事件之需要，避免人民遭受緊急危難，國家安全局得命阻斷或限制相關通信，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。此行政上之強制措施，有其積極意義，但仍須兼顧其必要性，亦即，須衡酌其比例原則，惟該條項規定，就此並無相關規定之宣示。

類似之對物強制手段，包括草案第10條規定：「（第1項）對有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產及其他財產，最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長為防制恐怖行動之發生而認有必要時，得為扣留或禁止處分之命令，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。（第2項）前項扣留或禁止處分之命令不得逾一月；有繼續扣留或禁止處分之必要者，得延長之，其延長期間不得逾二月，並以一次為限。（第3項）依第一項扣留之財產，除依法應予沒收、沒入、毀棄或應變價發還者外，其無繼續扣留之必要者，應即發還；於一年內無人領取或無法發還者，其所有權歸屬國庫；其應變價發還者，亦同。」又第11條規定：「（第1項）對有事實疑為恐怖份子利用帳戶、匯款或通貨以外之其他支付工具從事恐怖行動者，最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長，為防制恐怖行動之發生，而認有必要時，得對該工具為禁止或限制付款、轉帳、提款或交付等金融交易之命令，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。（第2項）前項禁止或限制命令不得逾一月；有繼續禁止或限制之必要者，得延長之，其延長期間不得逾二月，並以一次為限。」此乃為截斷恐怖行動之資金奧援，此手段亦為其他反恐作為較為積極之國家所採用，為顧及財產權之保障，第2項有期間之限制。惟該強制措施，其發動機關除最高法院檢察署檢察總長具檢察官身分，其發動之權限自然屬刑事程序之保全處分，其餘之發動機關不具刑事偵查權，其除經檢察官指揮偵辦外，並非刑事之偵查輔助機關，其發動之保全措施顯多為行政上之保全。查我國行政部門有無保全權限，固然實定法中不乏實例<sup>93</sup>，且通過大法官之違憲審查<sup>94</sup>，然於學理上不無質疑聲浪<sup>95</sup>。即使將之視為行政上之保全措施，且認為其首次保全作為具有急迫性，有強化國家限制人民權利之重大必要，而允予採用高強度之限制手段，然基於財產權亦為憲法所保障之基本權，其後續之財產保全命令決定，顯然已至非情報蒐集階段，就此高密度之權利限制，如確有犯罪之重大嫌疑，應改行刑事偵查保全程序為之，若非，則更應踐行正當程序<sup>96</sup>。故而，本文為尚認為，基於反恐作為於法制上，既有諸

項)因執行第一項業務所需軟硬體設備建置、維護及其他必要成本之費用，得請求治安機關支付。其費額由交通部會同內政部、國防部、法務部及行政院海岸巡防署定之。」第17條規定：「電信事業違反第七條之規定者，由交通部處新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰；經通知限期改善而仍不改善者，按日連續處罰，並得廢止其特許或許可。」但此尚應審酌當下之科技水準，另關於目前之通訊實務，相關之企業就其通訊紀錄保存之時間，多以6個月為度。

<sup>93</sup> 我國涉及財稅、金融、財產處理或財產犯罪等之相關立法，為達有效之保全，所採之強度干預行政措施，略有採屬人性之限制出境，及屬物性之限制財產之移轉、交付或他項權利設定。如稅捐稽徵法第24條第1項、第3項、關稅法第25條之1第1項、第3項、第48條第5項、銀行法第62條、保險法第149條之6、第153條、票券金融管理法第52條、大量解僱勞工保護法第12條，其他領域之相關規定，如戒嚴法第11條、國家安全法第3條、破產法第69條、傳染病防治條例第26條等。

<sup>94</sup> 釋字第345號認為：「稅捐稽徵法第二十四條第三項規定：『納稅義務人欠繳應納稅捐達一定金額者，得由司法機關或財政部，函請內政部入出境管理局，限制其出境；其為營利事業者，得限制其負責人出境，但其已提供相當擔保者，應解除其限制。其實施辦法，由行政院定之。』關稅法第二十五條之一第三項亦有相同意旨之規定，行政院於中華民國七十三年七月十日修正發布之限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法，即係依上開法律明文授權所訂定。其第二條第一項規定：『在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業，其已確定之應納稅捐或關稅，逾法定繳納期限尚未繳納，其欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在新臺幣五十萬元以上，營利事業在新臺幣一百萬元以上者，由稅捐稽徵機關或海關報請財政部，函請內政部入出境管理局，限制該欠稅人或欠稅營利事業負責人出境』，並未逾越上開法律授權之目的及範圍，且依同辦法第五條規定，有該條所定六款情形之一時，應即解除其出境限制，已兼顧納稅義務人之權益。上開辦法限制出境之規定，為確保稅收，增進公共利益所必要，與憲法第十條、第二十三條規定，均無抵觸。」

<sup>95</sup> 陳敏，限制出境之租稅保全措施，收錄於法治與現代行政法學—法治斌教授紀念論文集，公益信託法治斌教授學術基金，2004年5月，頁548。

<sup>96</sup> 前揭之我國行政保全制度，在程序保障事項嚴重不足，除函送之行政程序外，稅捐稽徵法、關稅法、大量解僱勞



多前置風險管控作為，對於相關資訊應早有掌握，故欲延長此強制作為，不應由行政機關單方決定，此時，應有相當之外控機制，方能保障相關者之財產權，是以，應透過法院保留為之，而此因有機密之需求，得為相關之保密規定。

對於場所之強制作為，草案第9條規定：（第1項）對於有事實疑為恐怖份子所使用，或承載有恐怖份子之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關於必要時得檢查，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。（第2項）為防止恐怖行動之發生，對於有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，治安機關於人民之生命、身體、財產受有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者，得進入檢查，並應即時通報反恐怖行動專責小組。」

又在對人之強制手段方面，草案第8條第1項規定：「對於有事實疑為恐怖份子者，治安機關於必要時比留置調查，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。（第2項）留置期間不得逾24小時。」<sup>97</sup>學者批評以目前我國警政資訊之建置及查詢現況，難以想像須24小時<sup>98</sup>，據此以觀，顯然草案忽略實務作為，而失其方法與手段之比例性。此外，此管束作為是否符合憲法第8條精神，亦屬可疑，在法制上，亦應加入法官保留之正當程序，以防堵人身自由之重大侵害<sup>99</sup>。

除作用法上之權限整合外，其行政程序之處理亦有效率之高度需求。行政程序法第3條第3項第1款明文排除關於國家安全保障事項之行為，須踐行行政程序法平時行政程序之必要，但如何進行快速之程序，且能兼顧人民權益之保障，則應多予研求。

至於救濟法方面，於反恐機制解除後，應回歸權利救濟程序予以保障。而前此，即應於於法制上明定落日條款或隨時檢討機制<sup>100</sup>，以使各類特別管制及權利限制之國家作為，歸為平時法制約。

## 陸、刑事規範之檢視

我國之刑事法體系，一向有特別刑法肥大症之畸形發展，反恐怖行動法草案亦有刑事罰之規定。首先，吾人應體認刑法不再以反道德性作為聯結點，而係以行為之社會損害性（*Sozialschädlichkeit*）<sup>101</sup>，而在反恐作為上，學者擔憂擴大偵查職權，不免令人擔憂其因惡性循環，使反恐法制異化為對人民之恐怖法制<sup>102</sup>。

該草案第13條第1項、第2項分別就參加及資助恐怖組織，定有明文之刑事處罰規定。而同草案第12條第1項規定：「以恐怖行動犯本法以外之罪者，加重其刑至二分之一。」<sup>103</sup>就此，首應說明

<sup>97</sup> 工保護法規定其限制出境之實施辦法或處理程序及其他應遵行事項，由行政院或中央主管機關定之；相對於此，銀行法、保險法、票券金融管理法則付之闕如，主管機關亦未訂定相關之職權命令，以規範相應之程序。

類似之規定，諸如警察職權行使法第7條規定：「（第1項）警察依前條規定，為查證人民身分，得採取下列之必要措施：一、攔停人、車、船及其他交通工具。二、詢問姓名、出生年月日、出生地、國籍、住居所及身分證統一編號等。三、令出示身分證明文件。四、若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。（第2項）依前項第二款、第三款之方法顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。」行政執行法第37條規定：「（第1項對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。（第2項）前項管束，不得逾二十四小時。」

<sup>98</sup> 謝立功，反恐怖行政法草案之評析，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告憲政（研）092-053號，2003年12月26日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-053.htm>

<sup>99</sup> 關於警察職權行使法之行政管束合憲性，參見李震山，論行政管束與人身自由之保障，收錄於氏著，人性尊嚴與人權保障，元照出版有限公司，2001年11月，頁207-273。

<sup>100</sup> 蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁61。

<sup>101</sup> 林鈺雄，新刑法總則，自版，2006年9月，頁9。

<sup>102</sup> 蔡庭榕，論反恐怖主義行政法制與人權保障，刑事法雜誌第47卷第4期，2003年10月，頁61。

<sup>103</sup> 同草案第14條規定：「中華民國人民在中華民國領域外犯前二條之罪者，不問其犯罪地之法律有無處罰規定，依本法處罰。」按基於世界法秩序之整體性觀點，對於特定之犯罪可採世界法原則，定位為國際犯罪（international

者，該條項之規定並未明確界定其「恐怖行動」之構成要件，雖同草案第2條第1項已定義：「本法所稱恐怖行動，係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念之目的，從事計畫性、組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行爲。」但該項關於「爲個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念目的」作爲目的犯之主觀構成要件要素，法概念至爲不確定，故仍不足作爲同草案第12條第1項處罰要件明確性之充分條件。且以刑法作爲對照規定觀察，足使公眾心生畏懼而危害個人或公眾安全之行爲，可謂不勝枚舉，諸如放火、漏逸氣體、決水、傾覆破壞交通工具、妨害或劫持舟車航空機、製造販賣運輸持有使用危險物品、不法使用或放逸、妨害公用事業、工礦場所、投放毒物、製造販賣妨害衛生實務、下毒、散布核子燃料、殺人、傷害、妨害自由、搶奪、海盜、恐嚇、擄人勒贖，更遑論其他特別刑法中之犯罪行爲<sup>104</sup>。故而，美國依愛國者法案修正美國法典Title 18.Sec.2331將恐怖行爲定義爲該活動主要發生於美國國土管轄權內，觸犯美國聯邦或任何州之刑法，足以危害人員生命，意圖恐嚇或威脅大眾，藉恐嚇或威脅手段影響美國政府政策，或藉大規模破壞暗殺或擄人行爲影響美國政府行爲。是我國前開草案第12條第1項籠統作爲加重要件，顯屬施用重典之惡例，不足爲訓，此立法方式，遠不如同草案2003年版第2條第1項各款明示犯罪類型之妥當<sup>105</sup>。如日後，立法裁量上認有加重處罰之必要時，實應特定於相關之重大犯罪類型爲是。

而在追訴之程序上，法律人應深刻體認人道原則爲刑事法之指導原則，因此，即使違反刑事法規範，從憲法保障人性尊嚴之原理下，亦應禁止使用殘酷而不人道之法律手段對待犯罪之行爲人<sup>106</sup>，此原則應同時拘束反恐怖行動之實體規範及刑事追程序。

## 柒、結 語

國家遭受恐怖攻擊，若已達緊急爲難程度，所謂覆巢之下無完卵，固然有對國家安全予以高度重視之必要。然法治思想，正在防避國家假借國家生存及人民福祉爲名，行牧民及迫害人權之實。是以，本文不敢忽略國家安全之重要性，惟更側重於與人權保障間之均衡性，不論係相關之行政法制或刑事規範，認爲在高密度限制人民權益之反恐特別法制中，立法者應慎議其立法時刻，並做出正確之法政策決定。在適當時機，以特別法之立法建構法制規範，遠優於容許國家發布緊急命令因應。就其法制結構，在組織法上，本文認爲以強化組織現有功能及檢討協同機制爲先，成立如美國之國土安全部之需求，現階段並無成熟之環境。舉凡其因應之行政作爲，效率效能爲重要且必要之要求，此包含行政作爲及其程序需求均然，而其採取之手段，仍有比例原則之適用。爲避免非常時期法制過度延伸，及滯守不退，造成非常時期平時化，應於立法之民主程序下，定其落日條款，並課予隨時檢討之機制，且於非常時期終結後，提供重建及權利救濟機制，始符合實質法治國之精神。

crime)，就境外犯罪明定其國家之刑事管轄權。林山田，刑法通論，自版，2005年9月，頁131。

<sup>104</sup> 同草案第12條第2項前段規定：「前項之罪，不適用告訴乃論之規定。」亦即，採公訴罪規定，惟如前開說明，其原爲告訴乃論之犯罪類型亦不多見。

<sup>105</sup> 該版草案第二條第一項係規定：「本法所稱恐怖行動，指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之下列行爲：一、殺人、二、重傷害。三、放火。四、投放或引爆爆裂物。五、擄人。六劫持供公眾或私人運輸之車、船、航空器或控制其行駛。七、干擾、破壞電子、能源或資源系統。放逸核能或放射線。九、投放毒物、毒氣、細菌或其他有害人體健康之物質。」當然此條項第7款關於電子、能源或資訊系統，同草案亦無立法定義，於明確性尚有不足，如前揭三類系統之產品類型至多，又所干擾或破壞者，非公眾使用之相關系統，而未達一定之危害程度，難謂堪使公眾心生畏懼。

<sup>106</sup> 林山田，刑法通論，自版，2005年9月，頁96-98。

附件：

## 反恐怖行動法草案總說明

二〇〇一年九月十一日美國遭受恐怖份子攻擊，造成重大傷亡，恐怖主義行動已成爲全球愛好和平者共同之敵人。同年九月二十八日聯合國安全理事會第四三八五次會議通過第一三七三號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，爲得以將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支持恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動爲嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防制恐怖行動外，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。聯合國各會員國紛紛依該決議，迅速採取一些反恐怖作爲或制定相關法律，除美國國會參眾兩院早先於同年九月十八日通過「授權使用武力」之決議，並於同年十月二十六日通過「二〇〇一年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」（簡稱「愛國者法案」）、同年十一月十三日發布一項有關軍事上之命令外；日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「C-36」法案（簡稱「反恐怖行動法」），其他國家亦多制定專法或修改相關法律以配合聯合國上開決議。

我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力向不餘遺力，身爲地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐行動之外，自應積極配合建構相關反恐作爲及完備法律制度，以與世界各國建立反恐合作關係。經檢討我國目前相關刑事處罰及行政管制法律，對於恐怖行動雖有若干處罰及管制規定可資適用，但爲強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之專責處理小組、統合全國相關情報及執法機構，對外負責與國際間之動態合作，仍有賴制定專法，始克有效達成，爰擬具「反恐怖行動法草案」。本草案內容共計二十條，其要點如下：

### 一、立法宗旨（第一條）

揭櫫爲建立完備法制，以有效防制國內、外恐怖行動，維護國家安全，促進國際反恐合作，共維世界和平之立法目的及法律適用。

### 二、明定恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義（第二條）

參考相關國際反恐怖公約及法令對於恐怖行動之定義，訂定有關恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義，以爲執法依據。

### 三、明定反恐怖行動專責單位（第三條）

各國爲因應國際反恐怖行動，大都設立專責單位，爰規定由行政院召集政府相關部門成立反恐怖行動專責小組，以統籌規劃並執行相關反恐怖行動任務。

### 四、反恐怖行動情報之統合（第四條）

反恐怖行動重在事先情報研析，參考國家安全局組織法第二條及第十七條之規定，訂定由國家安全局負責統合反恐行動有關情資，研判及提供反恐怖行動專責小組、情治機關及相關權責單位；爲避免恐怖行動危害國家及全體人民生命財產，除情治機關應有主動蒐集報送國家安全局之義務外，各級政府機關如業務上獲悉恐怖行動情報資料，亦應即時主動報送國家安全局，不受其他法律有關保密規定之限制，以利情報統合研判及研擬對策，有效防制恐怖行動。

### 五、規定國軍部隊支援反恐行動（第五條）

明定國軍在支援反恐怖行動之任務，並賦予編裝整備之依據。

### 六、通訊監察之執行（第六條）

反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，通訊監察爲必要手段，參考通訊保障及監察法第七條訂定通訊監察之依據；另在恐怖攻擊事件中，除實施通訊監察外，於急迫情形有阻斷限制恐怖份子通信之必要，爰賦予國家安全局局長在處理重大恐怖攻擊事件之需要時，爲避免人民遭受緊

急危難，得命阻斷或限制相關通信。

七、網際網路跨境連線通信紀錄之保存及提供（第七條）

為防範恐怖分子對我國網路之攻擊、破壞、干擾及入侵等作為，及利用本國網路作為攻擊他國網路之跳板，有保存相關網路跨境資料以供相關單位調查防範之必要，參照通訊保障及監察法第十四條第二項，規定電信事業應使其通信系統之軟硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能與義務。

八、對疑為恐怖份子之留置檢查（第八條）

反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對於有事實疑為恐怖份子者，應賦予治安機關留置檢查權限，參考臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條及行政執行法第四章即時強制第三十六條賦予治安機關留置權限之規定，以應付反恐怖行動之需要。

九、對疑為恐怖份子交通工具之檢查（第九條）

反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對有事實疑為恐怖份子使用或承載之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關如必要時得為檢查；對於有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，得進入檢查，但為保護人民住宅隱私權，以人民之生命、身體、財產有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者為限，參考行政執行法第四章即時強制第三十六條、第四十條之規定訂定賦予治安機關檢查之權限，以應付反恐怖行動之需要。

十、對疑為恐怖份子財產之扣留及禁止處分（第十條）

反恐怖行動，事先預防應重於事後制裁，爰參考行政執行法第四章即時強制第三十八條之規定，對有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產及其他財產（如有價證券等），最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長，得為扣留或禁止處分之命令，以應付反恐怖行動之需要。

十一、對疑為恐怖份子資金流動之凍結（第十一條）

參考一九九九年之「制止向恐怖主義提供資助之國際公約」，對於有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之資產，得加以凍結，以有效防杜恐怖行動之發生；美國愛國者法案 SEC311 條，亦規定對涉及重要洗錢之地區、金融機構、或國際交易行為採取特別措施，得對疑為恐怖份子資金流動加以凍結。

十二、恐怖行動罪加重處罰、告訴乃論規定之排除及沒收之特別規定（第十二條）

為有效及從嚴追訴恐怖行動，參考國際相關反恐怖主義公約、聯合國安全理事會第一三七三號決議及相關國家法制，除將恐怖行動依所犯之罪處罰外，得加重其刑至二分之一；排除所犯之罪須告訴乃論之規定；另為澈底防制恐怖行動，對其犯罪所用之物及犯罪所得，不問屬於犯人與否均沒收之。

十三、參加恐怖組織罪（第十三條）

參考組織犯罪防制條例第三條、第六條，訂定參加或資助恐怖組織之罪名。

十四、本法效力（第十四條）

參考聯合國安全理事會第一三七三號決議及相關國家法制規定，明定中華民國國民在我國領域外犯本法之罪為我國刑法效力所及，以排除刑法第七條之適用。

十五、銜接條文（第十五條）

查恐怖行動犯罪之偵辦，常需涉及對於洗錢防制及通訊監察，然本法第十二條及第十三條之犯罪罪名及刑度有不符洗錢防制法、通訊保障及監察法所列之罪名範圍者，爰訂定得適用洗錢防制法、通訊保障及監察法之規定，以免發生執法漏洞。

十六、自首、自白(第十六條)

為鼓勵恐怖份子勇於自首、自白，協助緝獲恐怖組織，爰參考槍砲彈藥刀械管制條例第十八條、組織犯罪防制條例第八條，訂定免刑或減輕其刑之規定。

十七、違反保存及提供通信紀錄義務處罰（第十七條）

對於違反執行保存及提供通信紀錄義務之電信事業應予處罰，以達規範效果，參考通訊保障及監察法第三十一條之規定訂定罰則。

十八、舉報及獎勵（第十八條）

恐怖行動之犯罪特性之一，即在造成被害人以外之政府及民眾恐慌，與一般犯罪主要針對害人個人不同，因此任何人皆有可能為恐怖行動之被害人，爰規定任何人皆有舉報義務，其獎勵辦法，由內政部研擬，陳報行政院定之。

十九、國際合作條款之簽訂（第十九條）

各國反恐怖行動之法律規範或宣言，僅是防杜或制裁恐怖行動之基礎，並不足以建立完整的適用體系，國家間之動態合作才能真正形成防制恐怖行動之嚴密法網，爰參考組織犯罪防制條例第十五條、洗錢防制法第十四條，訂定簽訂國際合作條款之規定。

二十、施行日期（第二十條）

訂定本法施行日期。

反恐怖行動法草案

條文	說明
<p>第一條 為防制國內、外恐怖行動，維護國家安全，促進國際反恐合作，共維世界和平，特制定本法。 本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>一、明定本法立法宗旨及法律適用。 二、二〇〇一年九月十一日美國遭受恐怖份子攻擊，造成重大傷亡，恐怖主義行動已成為全球愛好和平者共同之敵人。同年九月二十八日聯合國安全理事會第四三八五次會議通過第一三七三號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖主義行為，為得以將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖主義行為或參與支持恐怖主義行為者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防止犯下恐怖主義行為外，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖主義行動。聯合國各會員國紛紛依該決議迅速採取一些反恐作為或制定相關法律。我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力向不餘遺力，身為地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐行動之外，自應積極配合建構相關反恐作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐合作關係。</p>
<p>第二條 本法所稱恐怖行動，係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念之目的，從事計畫性、組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為。 本法所稱恐怖組織，係指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。 本法所稱恐怖份子，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。</p>	<p>一、明定恐怖主義行動、恐怖組織及恐怖份子之定義。 二、參考一九七一年之「美洲國家組織關於防止與懲治恐怖主義行為公約」(Convention to prevent and punish the acts of terrorism) taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance)、一九七七年「制止恐怖主義歐洲公約」(European Convention on the suppression of terrorism )、二〇〇一年美國「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) (簡稱美國愛國者法案)</p>

	(Patriot Act) 等國際相關反恐怖公約對於恐怖行動之定義，訂定本條有關恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義，以為執法依據。
<p>第三條 為防制恐怖行動，行政院應召集政府相關部門成立反恐怖行動專責小組，統籌規劃下列事項，以執行反恐怖行動任務：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、指揮體系。</li> <li>二、情報蒐集。</li> <li>三、人員訓練。</li> <li>四、武力使用。</li> <li>五、防護措施。</li> <li>六、國際合作。</li> <li>七、災後重建。</li> <li>八、其他相關事項。</li> </ol> <p>對於前項任務，各政府相關部門及地方自治團體應積極配合辦理。</p>	<p>因應國際反恐怖行動，大都設立專責單位，爰規定由行政院應召集政府相關部門成立反恐怖行動專責小組，統籌規劃並執行相關反恐任務，各政府相關部門及地方自治團體積極配合辦理。</p>
<p>第四條 國家安全局負責統合協調辦理反恐怖情報資訊之蒐集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子，或疑為恐怖組織或恐怖份子之資訊，及其他必要之情報資訊，適時提供反恐怖行動專責小組、情治機關及相關權責單位；各該機關或單位對國家安全局所提供之恐怖行動情報資料應予保密，非經國家安全局同意不得公開。</p> <p>各情治機關應主動針對國內外恐怖行動蒐集相關情報資料，即時送交國家安全局；其他政府機關蒐獲涉及恐怖行動之相關情報資料者，除依權責處理外，應即送交國家安全局，不受其他法律有關保密規定之限制。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、美國發生九一一事件後，經檢討情報未能有效統合為其中關鍵因素，而依據國家安全局組織法第二條及第十七條之規定，國家安全局負有統合國家安全情報之責，故反恐行動有關情資，應由國家安全局負責統合、研判及提供反恐怖行動專責小組、情治機關及相關權責單位。</li> <li>二、為避免恐怖行動危害國家及全體人民生命財產，是除情治機關應有主動蒐集報送國家安全局之義務外，行政、立法、司法、考試、監察各級政府機關如業務上獲悉恐怖行動情報資料，亦應即時主動報送國家安全局，不受其他法律有關保密規定之限制，例如外交部蒐獲國際恐怖組織資訊，衛生署、環保署、原子能委員會發現特殊病毒或異常疫病、生化毒劑、核能事故等與恐怖組織有關之異常徵候，檢察官、法官於案件偵審中、海關於海關檢查中發現恐怖行動情資，自應報送國家安全局綜合研整，以利情報統合研判及研擬對策，有效防制恐怖行動。</li> </ol>
<p>第五條 國防部應就部隊能力，適度編組整備，支援反恐怖行動。</p>	<p>為明確國軍在支援反恐怖行動之任務，及賦予編裝整備之依據，爰訂定本條。</p>
<p>第六條 為避免國家安全遭受恐怖行動危害，而有監察恐怖組織、恐怖份子通訊之必要者，得由國家安全局局長核發通訊監察書。</p> <p>前項通訊之一方在境內設有戶籍者，其通訊監察書之核發，應先經最高法院檢察署之檢察官同意。但情況急迫者不在此限。</p> <p>前項但書情形，國家安全局局長應即將通訊監察書核發情形，通知最高法院檢察署之檢察官補行同意；其未在二十四小時內獲得同意者，應即停止監察。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、查反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，通訊監察為必要手段，爰參考通訊保障及監察法第七條訂定本條。</li> <li>二、另在恐怖攻擊事件中，除實施通訊監察外，於急迫情形有阻斷限制恐怖份子通信之必要，爰賦予國家安全局局長在處理重大恐怖攻擊事件之需要時，為避免人民遭受緊急危難，得命阻斷或限制相關通信。</li> </ol>



<p>為處理重大恐怖攻擊事件之需要，避免人民遭受緊急危難，國家安全局得命阻斷或限制相關通信，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。</p>	
<p>第七條 為防制恐怖份子利用網際網路進行恐怖行動，電信事業應使其通信系統之軟硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能。</p> <p>前項網際網路跨境連線通信紀錄，係指網際網路資訊發送點至目的點間之國際連線通信紀錄。</p> <p>於有事實疑為恐怖份子利用網際網路進行恐怖行動時，電信事業應依治安機關之請求，就特定之網際網路範圍位址，保存並提供通信紀錄。</p> <p>前項通信紀錄之保存期限為九十日；必要時，得延長之，其延長期間不得逾九十日，並以一次為限。</p> <p>因執行第一項業務所需軟硬體設備建置、維護及其他必要成本之費用，得請求治安機關支付。其費額由交通部會同內政部、國防部、法務部及行政院海岸巡防署定之。</p>	<p>一、查反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，在網路領域之危害更是如此。為防範恐怖分子對我國網路之攻擊、破壞、干擾及入侵等作為，及利用本國網路作為攻擊他國網路之跳板，有保存相關網路跨境資料以供相關單位調查防範之必要，爰參照通訊保障及監察法第十四條第二項，規定電信事業應使其通信系統之軟硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能及義務，以應治安機關之需求，而訂定第一項、第三項；至本法所稱治安機關，係指依法令有偵查或調查犯罪職權，或關於特定事項，依法令得行使偵查或調查犯罪職權之機關（參考香港澳門關係條例施行細則第十七條）。</p> <p>二、何謂網際網路跨境連線通信紀錄，需加以定義以利執行，爰訂定第二項。</p> <p>三、有關通信紀錄之保存期限，參考美國18 USC.2703以九十日為限，必要時得延長一次，爰訂定第四項。</p> <p>四、第五項規定電信事業因執行第一項業務所需軟硬體設備、建置時程及費用，得請求治安機關支付。其費額由交通部會同內政部、國防部、法務部及行政院海岸巡防署相關治安機關定之。</p>
<p>第八條 對於有事實疑為恐怖份子者，治安機關於必要時得予留置調查，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。</p> <p>前項留置期間，不得逾二十四小時。</p>	<p>查反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對於有事實疑為恐怖份子者，應賦予治安機關留置檢查權限，爰參考臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條及行政執行法第四章即時強制第三十六條，賦予治安機關留置權限訂定第一項，並於第二項明定其留置期間，以應付反恐怖行動之需要。</p>
<p>第九條 對於有事實疑為恐怖份子所使用，或承載有恐怖份子之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關於必要時得檢查，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。</p> <p>為防止恐怖行動之發生，對於有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，治安機關於人民之生命、身體、財產受有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者，得進入檢查，並應即時通報反恐怖行動專責小組。</p>	<p>查反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對於有事實疑為恐怖份子使用或承載之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關如必要時得為檢查；對於有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，得進入檢查，但為保護人民住宅隱私權，以人民之生命、身體、財產有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者為限，爰參考行政執行法第四章即時強制第三十六條、第四十條之規定訂定本條，以應付反恐怖行動之需要。</p>
<p>第十條 對有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產及其他財產，最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長，為防制恐怖行動之發生而認有必要</p>	<p>按反恐怖行動，事先預防應重於事後制裁，爰參考行政執行法第四章即時強制第三十八條之規定，對有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產及其他財產（如有價證券等），最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局</p>

<p>時，得為扣留或禁止處分之命令，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。</p> <p>前項扣留或禁止處分之命令不得逾一月；有繼續扣留或禁止處分之必要者，得延長之，其延長期間不得逾二月，並以一次為限。</p> <p>依第一項扣留之財產，除依法應予沒收、沒入、毀棄或應變價發還者外，其無繼續扣留之必要者，應即發還；於一年內無人領取或無法發還者，其所有權歸屬國庫；其應變價發還者，亦同。</p>	<p>長、內政部警政署署長、得為扣留或禁止處分之命令，爰訂定本條，以應付反恐怖行動之需要。</p>
<p>第十一條 對有事實疑為恐怖份子利用帳戶、匯款或通貨以外之其他支付工具從事恐怖行動者，最高法院檢察署檢察總長、行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長，為防制恐怖行動之發生，而認有必要時，得對該工具為禁止或限制付款、轉帳、提款或交付等金融交易之命令，並應即時通報行政院反恐怖行動專責小組。</p> <p>前項禁止或限制命令不得逾一月；有繼續禁止或限制之必要者，得延長之，其延長期間不得逾二月，並以一次為限。</p>	<p>參考一九九九年之「制止向恐怖主義提供資助之國際公約」，得對於有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之資產，加以凍結，以有效防杜恐怖行動之發生；美國愛國者法案SEC311條，亦規定對涉及重要洗錢之地區、金融機構、或國際交易行為採取特別措施，爰參考上開公約及相關法制訂定本條。</p>
<p>第十二條 以恐怖行動犯本法以外之罪者，加重其刑至二分之一。</p> <p>前項之罪，不適用告訴乃論之規定。其查獲之供犯罪所用之物及犯罪所得，不問屬於犯人與否，均沒收之。</p>	<p>一、為有效及從嚴追訴恐怖行動，爰參考國際相關反恐怖主義公約，及聯合國安全理事會第一三七三號決議2(e)：「決定所有國家應在國內法中明確規定此種恐怖主義行為是嚴重刑事罪行」，於第一項將恐怖行動依所犯之罪處罰外，並加重其刑至二分之一。</p> <p>二、依第二條第一項之規定，恐怖行動犯罪，足使公眾心生畏懼，是縱其所觸犯之刑法及或特別刑法罪名，為告訴乃論，亦應排除適用。</p> <p>三、為澈底防制恐怖行動，對其犯罪所用之物及犯罪所得，不問屬於犯人與否均沒收之。</p>
<p>第十三條 參加恐怖組織者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。</p> <p>資助恐怖組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p>	<p>參考組織犯罪防制條例第三條、第六條規定，明定參加或資助恐怖組織之犯罪及刑罰。</p>
<p>第十四條 中華民國人民在中華民國領域外犯前二條之罪者，不問其犯罪地之法律有無處罰規定，依本法處罰。</p>	<p>一、明定中華民國國民在我國領域外犯本法之罪為我國刑法效力所及，以排除刑法第七條之適用。</p> <p>二、除參考根據聯合國安全理事會第一三七三號決議2(e)：「決定所有國家應在國內法中明確規定此種恐怖主義行為是嚴重刑事罪行」外，另參考下列國家根據該決議所提之報告，日本報告中提及：如果日本政府依據國際條約有義務懲罰犯有刑法所涉罪行者，日本法院便可審判這些罪犯，不論其國籍如何或住在何處，也不論其犯罪地點在何處；德國報告中提及：德國人在國外犯下之罪行原則上須按照德國法律處罰；法國報告中提及：</p>

	<p>一八八一年七月二十九日法第二十三條有關懲處公眾煽動罪犯之規定，涵蓋實施恐怖主義行為，不論此項行為是在法國還是在外國實施；及美國愛國者法案SEC.377，亦規定在美國轄區外犯罪管轄之相關規定。</p>
<p>第十五條 犯第十二條第一項、第十三條之罪，視為洗錢防制法第三條第一項所定之重大犯罪、通訊保障及監察法第五條第一項所定得發通訊監察書之罪，除本法另有規定外，適用通訊保障及監察法相關規定。</p>	<p>查恐怖行動犯罪之偵辦，常需涉及對於洗錢防制及通訊監察，然本法第十二條第一項及第十三條之犯罪罪名及刑度有不符洗錢防制法、通訊保障及監察法所列之罪名範圍者，爰將第十二條第一項、第十三條之罪擬制為上開二法之重大犯罪及得發通訊監察書之罪，明定於本條，俾得適用洗錢防制法、通訊保障及監察法，以免發生執法漏洞。</p>
<p>第十六條 犯本法之罪自首，並提供相關資料供調查，因而查獲其他恐怖組織、恐怖份子或因而防止恐怖行動犯罪之發生者，得免除其刑；於偵查或審判中自白，並因其自白而查獲其他恐怖組織、恐怖份子或因而防止重大恐怖行動犯罪之發生者，減輕其刑。</p>	<p>為鼓勵恐怖份子勇於自首自白，協助緝獲恐怖組織，爰參考槍砲彈藥刀械管制條例第十八條、組織犯罪防制條例第八條之規定，訂定本條。</p>
<p>第十七條 電信事業違反第七條之規定者，由交通部處新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰；經通知限期改善而仍不改善者，按日連續處罰，並得廢止其特許或許可。</p>	<p>對於違反執行保存及提供通信紀錄義務之電信事業應予處罰，以達規範效果，爰參考通訊保障及監察法第三十一條之規定訂定本條。</p>
<p>第十八條 任何人獲悉恐怖份子，應舉報之。因檢舉而破獲恐怖行動者，應給予檢舉人檢舉獎金。其辦法由內政部擬訂，報請行政院核定。</p>	<p>查恐怖行動之犯罪特性之一，即在造成被害人以外之政府及民眾恐慌，與一般犯罪主要針對害人個人不同，因此任何人皆有可能為恐怖行動之被害人，爰規定任何人皆有舉報義務，其獎勵辦法，由內政部研擬，陳報行政院定之。</p>
<p>第十九條 為防制國際恐怖行動，政府或其授權之機構依互惠原則，得與外國政府、機構或國際組織簽訂防制國際恐怖行動之合作條約或其他國際協定。</p>	<p>查各國反恐怖行動之法律規範或宣言，僅是防杜或制裁恐怖行動之基礎，並不足以建立完整的適用體系，國家間之動態合作才能真正形成懲治恐怖主義罪刑之嚴密法網，爰參考組織犯罪防制條例第十五條、洗錢防制法第十四條之規定，訂定本條。</p>
<p>第二十條 本法自公布日施行。</p>	<p>明定本法之施行日期。</p>