

防制滲透再重要也重要不過保防法制化

輔仁大學法研所博士生 趙萃文

恐怖攻擊或網路駭侵等無國界犯罪活動，將國安威脅推向新的高峰，保防工作法制化，完善保防機制，藉以維護機密、防制滲透及執行安全防護，非僅必要，更顯迫切。

隨著全球化、資訊化時代來臨，國家安全威脅已擴及至資通安全及網際空域，威脅來源除境外勢力，更有恐怖攻擊或網路駭侵等藉由網際網路之連結入侵，進行破壞，甚或從事跨國性、無國界之犯罪活動，將國安威脅推向新的高峰。從現行《國家安全法》條文觀之，實難因應實需，三大保防主管機關因缺乏法律授權，無法因時、因地訂定有效之法規命令據以執行，民間企業更乏法源依據，無法設置安全保防部門，形成保防工作今日之困局；邇來伊斯蘭國（IS）在世界各地發動恐怖攻擊，引發全球恐慌；更且，中國網軍竊密內容涵蓋國安、國防、外交、軍情與高科技及商業機密，對國家安全造成之威脅以及產生之實害，自屬重大。因此，制定《國家保防工作法》（以下簡稱〈保防法〉），將保防工作法制化，完善保防機能與功效，建構完整的反情報體系，藉以維護機密、防制滲透及執行安全防護，維護整體國家安全，非僅必要，更顯迫切。

將現行作法加以統整或略幅擴張權能，有待立法者審慎商酌

蔡總統於 105 年 7 月作出「制定保防工作專法」政策指示，保防工作法制化號角響起，法務部調查局除委託專案研究外，並舉辦論壇廣泛聽取各方意見，於各地區辦理擴大研討會，強化立法論述，期能以最快速度完成草案；此誠為一個值得期待與讚揚的立法積極作為，可以對國家安全的延續，保防觀念之闡揚，發揮莫大導引作用，必須慎重瞻矚籌畫。惟本次立法希望做到什麼程度？其立法選項，究係將現行散見於各法規之作法加以統整，抑或略幅擴張權能，諸如在特殊要件下，可對國人查訪談，或針對特定人（如大陸國安人員）、時（如國慶日或演習）、地（如總統府或軍事要域）為特殊規範，俾執法運作更形順暢？有待立法者審慎商酌，並形成共識。

強化保防意識外，預警情資之掌握至為關鍵

「保防」顧名思義就是「保衛國家安全、防制敵諜滲透」，要達此目的，除強化保防意識外，先期警示亦即預警情資的掌握至為關鍵。因情報機關（含視同情報機關）與保防執行機關高度重疊，其權責應如何釐清？又保防情資之分享交流機制，以及彙送主管機關（行政院或法務部）之程序，如何避免與《國家情報工作法》（以下簡稱〈情工法〉）所揭國家安全局為情報統合機關之規範產生扞格，造成情資彙送之多頭馬車？另〈情工法〉第 22 條對反制間諜工作明定由情報機關首長核可，反爭取運用由主管機關報告國家安全會議秘書長，經檢察總長同意後，協調偵辦時機，〈保防法〉有關反情報與反間諜運用之程序，該如何避免歧異致衍生適用疑義？凡此，均應有相適的規範與機制。

任何法案之立法，都必須兼顧人權保障

任何法案之立法選項，都必須兼顧人權保障這個面向，此為不可否認的鐵律；因此，保防工作法制化最重要者為：避免引發過往時期對保防工作行政專擅之指控，及侵犯人權所遺留下來之疑慮。由於執行保防工作，得對相關人員、場所採取必要之防護及管制措施，相關措置無不涉及人民權利極多，其對象、範圍、執行方式、限制或禁止事項，以及對違反者處以罰鍰，涉及刑事責任者，移送檢察機關依法辦理等，均應有具體之內涵，如何訂出符合人權要求、法益衡量、社會主流價值乃至國際人道主義之規範，當是政府與國會應盡之職責，透過明確的保防法制建設，建構嚴密的軍民一體的保防網絡，消弭危安事件。

保防工作由行政院統合，較能發揮效能

保防工作既為國家安全重中之重的工作，且區分機關、社會與軍中三大體系，由行政院統合協調辦理保防工作，及召開全國保防工作會報較能符合實需並發揮效能。然則各法規幾無以「院」之層級為主管機關。另保防工作執行人員之身分定位，是否該具備司法警察（官）權能，如移民署人員依〈移民法〉對外國人或大陸地區人民實施面談等作為時，視同司法警察（官），可依刑事訴訟法調查相關事實與證據，可執行犯罪調查職務，依〈保防法〉卻無法對間諜案件進行合法偵辦作為；如此，非特有身分錯亂問題，亦難避免行政調查與刑事偵查之間產生模糊地帶。此外，對於間諜活動的追訴時效，及從事活動時間長短應如何判定刑責；若間諜活動在第三地進行，是否納入規範，應再斟酌。另為提高國人保密警覺，養成良好保密習性，讓全體國民恪遵保密規定，增訂給予檢舉獎金及適當之保密防護，鼓勵民眾舉報。凡此，均應加以規範。

完成專法立法前，允宜強化工作法規

保防工作長期以來面臨法源依據、主管機關、強制力不足等窘況，基層執行保防工作人員大多宣稱法規不足。就目前法制規範觀察，外國人、大陸地區人民或港澳居民來臺從事與許可原因不符之活動、逾期停留、居留等案件，在前階段係由移民署人員先行依據《入出國及移民法》第 66 條實施面談(無正當理由不得拒絕到場，得處一萬元以下罰鍰)、進入相關營業處所、交通工具或公共場所查證人員身分，調查相關事實與證據；案主接受詢問後，若符合「足以影響國家安全或利益」之前提，可依〈情工法〉進行行政協助，協請調查局或警政署執行查(約)訪作為，此為中階段作為，在後階段則可由犯罪偵查手段介入，實施相關刑事偵查作為，權限具體明確。然而，因科技及時空因素，此三階段在時間上可能十分接近甚至同時完成，此為執行單位之難處，亦為可以精進之所在。因此，就現階段而言，在完成專法立法前，允宜強化工作法規，以正面表列方式將各種符合影響國家安全或利益之情狀，在不超出文義解釋之範疇，研訂處理流程表，提供第一線執勤人員更堅實的執法基礎。

保防法制化錯綜複雜，應多方廣納意見

整體而言，保防法制化所以如此錯綜複雜，在於三大保防體系應如何統合？保防工作執行人員身分應如何定位？保防執行機關與情報機關(含視同情報機關)事權該如何劃分？保防與國安及犯罪治安情資之彙送要如何界接？以及反情報與反間諜運用之程序應如何避免歧異？甚或形成多頭馬車情形。寄望保防工作法之立法者廣納各方意見，重新檢視三大保防及資通安全所浮現的種種問題提出解方，同時設立問責與監督機制，讓草案內容力求客觀中立及周延妥適，以符社會期待與國安需求。