

國家機密與總統豁免權

黃國昌

中央研究院法律學研究所籌備處助研究員

一、總統對於國家機密保護的權限

在憲法權力分立之原則下，掌控國防、外交專屬權限之總統，當然負有控管國家機密之權限與責任。同時，為確保總統得有效履行其憲法職責，在憲法解釋上，亦應賦予其拒絕透露涉及軍事、外交或敏感之國家安全機密的特權。必須特別強調者，總統之「國家機密特權」(State Secrecy Privilege)係奠基在憲法基礎上，並不適當以「國家機密保護法」作為界定其範圍與其他處理程序之絕對基準，事實上該法不僅未寓有此規範目的，甚至其規範內容亦不足以解決相關問題。

當司法案件之審理，涉及總統享有秘匿特權之事項，是否適當由法院命令開示系爭資訊，係具高度困難度的憲政問題。作為一個基本原則，當請求開示之資訊內容涉及軍事、外交等核心性國家機密，總統享有之秘匿特權應係絕對的，亦即當事人無從以有需求該資訊之必要為理由，排除國家機密特權之保護。不過，在此原則下，更為困難的問題為：是否屬於此類應受絕對保護之國家機密，究應「由何人」「透過何種程序」決定？在比較證據法上向來素有爭論。對此問題之解決，將嚴厲地考驗我國法院（或大法官會議）之智慧與成熟度。

二、憲法上總統的刑事豁免權

憲法第52條之射程範圍，目前爭論重心在於究應最狹義地限定於「起訴、審判」，抑或應擴及「刑事訴訟法上一切偵查行為」，甚或應劃定在二者之間，對此具高度重要性與困難性之憲政問題，宜由職司憲法解釋之大法官會議作出權威性宣示。目前採取僅禁止「起訴、審判」、不禁止偵查行

為立場之論者，所持最有力理由係「及時保全證據」。姑且不論「證據保全」，在憲法價值權衡上，得否足以正當化以總統為刑事偵查對象所將導致弱化總統憲法地位的惡害；即使立於允許檢察官在不涉及「對人強制處分」之前提下，對現任總統進行犯罪調查的立場，亦應嚴格限制在將紀錄封存之條件下進行，俟總統依法去職後，再公開追訴其犯罪責任，方符合憲法第52條之意旨。

退萬步言，即使檢察官得進行偵查，亦絕不應任由其在起訴書中公開指名總統為「未經起訴之正犯」，蓋此項作為將陷總統個人於「憲法上無可容忍之兩難」、將對總統職位造成「憲法上無法克服之障礙」，其所造成之傷害將更遠甚於直接起訴總統。

三、美國法之規範

美國憲法雖未就總統刑事豁免權與秘匿特權明文規定，惟由聯邦最高法院之判例以及實務上處理，仍可窺知其規範狀態。就國家機密保護言，原則上屬於行政權專責之事項；同時就涉及軍事、外交等敏感資訊，總統得享有絕對秘匿特權（absolute privilege）。對經行政首長認定為機密之資訊，法院在何程度內得審查之問題，聯邦最高法院於 *United States vs. Reynolds* 案中，採取折衷立場。一方面，為避免行政機關對機密認定權限之濫用，法院得保有若干審查權限；但在另一方面，法院並非在任何情形下均得為審查之目的命令行政機關開示機密。聯邦最高法院表示，如果存在「合理危險」（reasonable danger）強制該證據開示將洩露在國家安全利益下所不應揭示之機密，法院即應判定該國家機密特權之主張正當，而不應堅持欲親自審查該機密內容（即使由法官單獨秘密審查亦然），否則將危及此特權原欲保護之機密安全。

就豁免權言，由於司法部向來認為「起訴現任總統係違憲」，檢察官從未起訴兩任涉及刑事犯罪之總統（尼克森與柯林頓），而認為應先經由國會彈劾程序將總統解職，再進行刑事訴追。