

當代憲政國家的民主盲區—從美國法反思國安情治部門的適法性控制

●林昕璇／維吉尼亞大學法學博士候選人

媒體於2016年美國總統大選後發難指出俄羅斯對美國和歐洲發起網絡攻擊、俄方試圖利用社交媒體干預選舉以及川普團隊與俄方多次接觸等等指控。美國眾議院情報委員會¹於今（2018）年3月宣布：「沒有證據顯示2016年美國大選期間，川普的競選團隊與俄羅斯串通」；但隨後又於7月，參議院情報委員會卻公布了截然相反的調查結果，指稱俄羅斯確實干預了2016年總統大選，為川普助力，與美國中情局（CIA）、聯邦調查局（FBI）及國家安全局（NSA）三個情報機構的調查結論口徑一致。²參眾兩院情報委員會的意見齟齬，再次引發美國民眾對於兩院情報委員會的關注。兩院情報委員會設立於1976～1977年間尼克森總統水門案爆發之後，旨在透過跨黨派的常設型、合議制委員會，踐行美國國會秉承憲法賦予的權力，對情治機關行使監督權的制度化展現。兩院情報委員會對於中情局針對川普是否於大選期間與俄羅斯勾結一事展開調查並做出報告，提供一個重新檢驗美國國會情報委員是否有效貫徹情報監督的絕佳機會，也會為台灣社會思考相關議題帶來啟示與借鑑。

儘管台美兩國的政府體制與國會組織結構有所差異，惟作為民主憲法國家面臨的兩難課題實屬共通：亦即，民主社會所重視的人權、以及情報所重視的機密，如何在與國家安全的拉鋸中求取平衡？當代憲政國家咸以民主與法治為兩大基石，訴求開放政府及透明問責，但國安、情報部門又不可避免地必須存在某種程度的隱密性，因此觀諸其本質運作必然隱身於幕後的政府機構，及其種種祕密活動，如何能恰當地納入民主政治的框架中？在充斥著暗殺、間諜、臥底如此詭秘且諱莫如深的國安情資蒐集場域，台灣該如何從美國兩院情報委員會的運作實況，探詢憲政民主體制中的國會（立法權）在情報監督所能發揮的功能？

這些問題意識恰恰反射出民主理論的一個內在困境，在民主社會中，民眾的授權與問責是政府維繫統治正當性的必要條件，而對於問責制度最素樸的理解，指的便是存在週期性的普選。然而有效且有意義的選舉授權，唯有確保公眾具備獲得充足公部門資訊的渠道，並能夠憑藉此資訊正確地對行政行為作出判斷的條件下才有實質意義可言。但一般情形下，公民不可能接觸到、更無從得知諸如稜鏡（PRISM）、上游（UPSTREAM）、

船塢（Marina）及梯隊（ECHELON）等政府為取得戰略優勢或犯罪偵防目的，對其國內公民或海外人士佈建的監控專案或通信截收系統，若非媒體或吹哨者（Whistleblower）揭露，人民恐怕自始至終皆無從得知其「存在」及「運作模式」，遑論有足夠證據或依據判斷政府是否僭越法律規定、濫用職權，從而判斷當政者應當受到選票的支持還是懲罰。

承此脈絡，學者Rahul Sagar主張政府秘密情資之決策與行動，在此情境之下，將成為行政體系中難以循一般政府資訊公開程序予以透明化的死角盲區，但另一方面，基於軍事考量和情資蒐集之需要，允許一定程度的情報活動卻又是維繫國家防衛和外交均勢不可或缺的手段。因此他認為，與其一味質疑情治機構存在的必要性，問題癥結毋寧繫諸於如何將其嵌入民主體制使其受到權力分立的制約和適當有效的監督，強化國安情治部門存在的民主正當性和適法性。³

司法尊重主義最大化

從現有法律體系來看，司法權基於美國《憲法》第3條被賦予被動、客觀、最後防線的特質，法院在高度政治化的國安事項上難以發揮功能是不爭的事實。哥倫比亞大學法學院教授David Pozen歸納美國自1920年代迄今的判決理由，亦顯示了司法機關謹小慎微的裁決脈絡。⁴從後冷戰時期的Halkin v. Helms⁵、Halperin v. CIA⁶等案，乃至聯邦最高法院的代表性案例CIA v. Sims⁷，司法權在審判過程國家機密案件中，各級法院均一致適用「馬賽克理論」（The Mosaic Theory）裁示：「每個微小單一的情資，就像一塊拼圖，即便單一資訊本身看似並非攸關重大，但可能再與其他瑣碎片段的情資拼湊下，整合為一幅更全面的圖畫，這副圖畫將可能使得覬覦美國國土安全的恐怖份子有機可趁，成為有心人士掌握並危及美國國家安全的狙擊目標。」⁸；因此，「相較法院系統，CIA局長及其情報人員，理當更熟悉國安系統運行的整體圖像（the CIA's Director must of course be familiar with “the whole picture,” as judges are not）」⁹，情報機關的決策「應該享有大幅度的司法尊重（are worthy of great deference）」¹⁰，鮮有例外的，將近三十年來的法院憑藉上述論理，根據政府《資訊自由法》（The Freedom of Information Act, FOIA）552 (b)(1) and § 552 (b)(3) 所定「國家防衛及外交政策」資訊之豁免條款，拒絕人民公開國安情資的訴訟請求。

簡言之，欲透過司法途徑獲取國安資訊，人民前仆後繼的奮鬥與努力，很可能是徒勞無功的。正如憲法學者David Rudenstine於論著*The Age of Deference- The Supreme Court, National Security, and the Constitutional Order*主張：「法院對於國安事務展現的『司法尊重』（Judicial Deference）在911事件後愈益膨脹，致使任何牽涉國安的法律爭議一旦進入司法程序後，都難逃『證據保密』（Evidence is Secret）、『法律保密』（Law is Secret）、『審判程序保密』（The Court is Secret）的處置，當事人無從攻防答

辯，自然更無法期待其能與對造國家機關進行有意義的抗衡。」¹¹Rudensine進一步表示：「若最高法院持續在國安事件中束手自縛，恐將完全架空司法權秉承美國憲法所賦予之捍衛『法治』（Rule of Law）、『憲政秩序』（Constitutional Order）及『公民自由權』（Civil Liberties）的核心精神。」¹²

司法權的謹慎自制，儘管是體現了法院對其自身不足的清醒認識，惟這並非意味民主憲政體制只能坐以待斃。在此境況下，由立法權發動監督便極為重要。從歷史發展軌跡來看，1975年舉國譁然的尼克森水門案醜聞案，促成參議院「邱池委員會」（Church Committee）的誕生，也正是在這個被歷史學家Loch Johnson稱為*Era of Uneasy Partnership*的歷史時刻，美國國會首次對包括國家安全局、聯邦調查局以及中央情報局的所作所為發動跨黨派的集中式調查，以落實「情報監督」（Intelligence Oversight）為宗旨，進一步催生常設的「參議院情報特別委員會」（Senate Select Committee on Intelligence）和「眾議院情報特別委員會」（Senate Select Committee on Intelligence）。

國會監督的有效性檢驗

綜上述，從三權分立的角度來看，不難窺見司法權監督情報活動的侷限性，接下來值得吾人觀察的是，倘若監督情治機關的重責大任必須轉而仰賴立法權，美國的兩院情報委員會在現行制度運作下是否能切實回應設立初衷，履行監督並調控情治機關行為適法性的重要任務？答案恐怕也無法一概而論，學者Amy Zegart提出兩個國會情報監督委員會的制度性缺陷。第一、專業性不足。以情報蒐集中反彈聲浪最激烈的兩種模式：「人工情報」（Human Intelligence, HUMINT）和「信號情報」（Signal Intelligence, SIGINT）為例，前者指涉臥底偵查和間諜活動，後者則包含將外國通信情報結合「資訊保障」（Information Assurance, IA）與「電腦網絡運作」（Computer Network Operations, CNO）後，進行加密、傳輸與解密的過程，其運作往往需綜合情研專家、語言學家、資訊工程師甚至密碼學家等高度專業知識群體對於國安機敏資訊的經驗累積與判讀能力，唯有長年實際身處體系內的人員方能窺其一二，而根據Amy Zegart文章中的統計，第一百一十一屆美國國會共五百三十五位國會議員的經驗背景，其中僅有兩位出身自情報系統，相對於「軍事武力委員會」（Armed Services Committee）的成員中至少有三分之一來自美國軍隊，比例相差之懸殊，顯而易見。¹³也正因嚴重的資訊落差以及專業性欠缺，致使情報委員會難以在公聽會中，探查情治機構決策與行動的實際癥結或試圖藏匿的違法舉措，從而落實有效質詢。

表 1、美國重要情治機關監督機制之流變

| 1956 | 1976~1977 | 1986 | 2004 | 2007 |
|---|--|---|--|--|
| 艾森豪總統設置總統外國情報委員會，負責提供白宮「適當且有品質」的情治蒐集、分析與操作。 | 水門案醜聞爆發，參議院成立丘奇委員會，負責調查FBI、CIA及NSA的違法行為，最終催生常設兩院情報特別委員會。 | 伊朗軍售醜聞（Iran-Contra scandal）爆發，國會成立Tower commission調查本案。 | 911調查委員會出版911調查報告（9/11 Commission Report）。 | 眾議院成立 Appropriations Select Intelligence Oversight Panel 監督情治活動的授權和補助。 |

Photo Credit：作者自繪。

資料來源：Eric Rosenbach and Aki J. Peritz, “Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community,” *Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs* (Harvard Kennedy School & Belfer Center, 2009).¹⁴

其次，從憲法賦予「國會的監督權」（Congressional Oversight）之面向來看，根據憲法及國會職權行使法相關規定，理論上國會可以透過三種方式制衡情蒐活動，第一、立法規範（《美國憲法》第1條第1項）。第二、預算審議（美國憲法第1條第9項第7款）。第三：發出「國會令狀」（Congressional Subpoena），責令行政部門人員列席委員會報告。但這些途徑均存在若干制度性限制。

就立法規範而言，以美國國會兩院於911恐怖攻擊事件經過一週後通過的國內法律依據《軍隊使用授權決議》（Authorization for Use of Military Force, AUMF）第2條(a)項授權總統可以採取反恐攻擊所使用的法律文句為例，由於立法行為屬於制定一般性、抽象性法規之國家權力作用，國會充其量僅能使用所謂「適當且必要的武力……」（use all necessary and appropriate force against……）如此模稜兩可的文字表述，無法鉅細靡遺地將所有行政部門的具體作為納入掌控範疇，也凸顯了規範國安活動、情資蒐集在立法技術上的侷限性。¹⁵另外，在預算控制上，因情報系統的預算審議撥用權限係屬兩院撥款防衛小組委員（Appropriations Subcommittee on Defense）掌握，情報委員會實際上並未享有預算審議權力，致使情報委員會空有監督之名，而無配套相關的制裁手段，實際運作上難以發揮應有之監督功能。最後，發出國會令狀意味著國會選擇直接正面與行政部門為敵，結果可能是以院際之間的政治鬥爭與失衡為代價，有效監督的案例其實少之又少。

台灣取法美國國會情報監督委員會的可行性

通俄門事件的調查報告提供了一個重新檢驗美國國會情報委員會落實情治部門監督之有效性的絕佳機會，也為台灣社會思考情報監督帶來啟示與借鑑。台灣隨著政治民主化與政權輪替，不論在人民知的權利的保障抑或國家機密資訊法制化均有長足的進步。從解嚴之前，不存在任何法源依據監督情報機關，直至1993年後於李登輝前總統的主導下，相繼通過實施國家安全會議組織法、國家安全局組織法，落實軍、情、治分立。後續更於陳水扁前總統任內，通過政府資訊公開法及國家情報工作法，可謂初步完成了情報機關組織架構與權限行使的法制化工程。然而，若論及我國立法院是否直接取法美國的兩院情報委員會，於國會內部建構情報機關的監督制度，並使其不至於徒具形式，淪為替情報工作背書的橡皮圖章，其可行性與必要性則有待進一步考察研究。

【註釋】

1. Matt Zaptosky, Karoun Demirjian and Greg Miller, “House Intelligence Committee Republicans release final Russia report,” *THE WASHINGTON POST*, April 27, 2018, Available at <https://www.washingtonpost.com/powerpost/house-intelligence-committee-gop-releases-final-russia-report/2018/04/27/cfea31e2-4a20-11e8-9072-f6d4bc32f223_story.html?utm_term=.8fac3597e003>.
2. Mark Hosenball, “Senate panel backs intelligence agencies on Russia-Trump conclusions,” *THE REUTERS*, July 3, 2018, Available at <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-russia-cyber/senate-panel-backs-intelligence-agencies-on-russia-trump-conclusions-idUSKBN1JT2YB>>.
3. See generally RAHUL SAGAR, *SECRETS AND LEAKS: THE DILEMMA OF STATE SECRET* 1-9 (2013).
4. David Pozen, *The mosaic theory, national security, and the freedom of information act*, 115 *Yale LJ* 628, 638-641 (2005).
5. *Halkin v. Helms*, 598 F.2d 1 (D.C. Cir. 1978).
6. *Halperin v. CIA*, 629 F.2d 144 (D.C. Cir. 1980).
7. *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159, 179.
8. See *Halperin v. CIA*, 629 F.2d 144, 150 (D.C. Cir. 1980)
9. *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159, 179.
10. 同前註。
11. David Rudenstine, *The Age of Deference: The Supreme Court, National Security, and the Constitutional Order* (Oxford University Press, 2016).



12. 同前註。
13. Amy Zegart, *The Roots of Weak Congressional Intelligence Oversight*, Hoover Institution, p6, available at <https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/future_challenges_zegart.pdf>.
14. Eric Rosenbach and Aki J. Peritz, “Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community,” *Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs*, Available at <<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/IC-book-finalasof12JUNE.pdf>>.
15. RAHUL SAGAR, *SECRETS AND LEAKS: THE DILEMMA OF STATE SECRET* 82 (2013).◆