

司法院新聞稿

司法院大法官於九十六年六月十五日舉行之第一三〇五次會議中，就總統陳水扁先生為貪污等案件，認臺灣高等法院檢察署查緝黑金中心檢察官就總統「國務機要費」使用問題分案偵查，並陸續訊問總統，向總統要求取得有關資料、文件，且將總統夫人吳淑珍女士等人以共同貪污及偽造文書罪嫌提起公訴，已由臺灣臺北地方法院審理，進行準備程序。此一偵查總統與起訴行為，以及臺灣臺北地方法院審理本案之行為，應已違反憲法第五十二條之規定，聲請暫時處分暨解釋憲法案，作成釋字第六二七號解釋。

解釋文

一、總統之刑事豁免權

憲法第五十二條規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。此係憲法基於總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍等重要職責，對外代表中華民國之特殊身分所為之尊崇與保障，業經本院釋字第三八八號解釋在案。

依本院釋字第三八八號解釋意旨，總統不受刑事上之訴究，乃在使總統涉犯內亂或外患罪以外之罪者，暫時不能為刑事上訴究，並非完全不適用刑法或相關法律之刑罰規定，故為一種暫時性之程序障礙，而非總統就其犯罪行為享有實體之免責權。是憲法第五十二條規定「不受刑事上之訴究」，係指刑事偵查及審判機關，於總統任職期間，就總統涉犯內亂或外患罪以外之罪者，暫時不得以總統為犯罪嫌疑人或被告而進行偵查、起訴與審判程序而言。但對總統身分之尊崇與職權之行使無直接關涉之措施，或對犯罪現場之即時勘察，不在此限。

總統之刑事豁免權，不及於因他人刑事案件而對總統所為之證據調查與證據保全。惟如因而發現總統有犯罪嫌疑者，雖不得

開始以總統為犯罪嫌疑人或被告之偵查程序，但得依本解釋意旨，為必要之證據保全，即基於憲法第五十二條對總統特殊身分尊崇及對其行使職權保障之意旨，上開因不屬於總統刑事豁免權範圍所得進行之措施及保全證據之處分，均不得限制總統之人身自由，例如拘提或對其身體之搜索、勘驗與鑑定等，亦不得妨礙總統職權之正常行使。其有搜索與總統有關之特定處所以逮捕特定人、扣押特定物件或電磁紀錄之必要者，立法機關應就搜索處所之限制、總統得拒絕搜索或扣押之事由，及特別之司法審查與聲明不服等程序，增訂適用於總統之特別規定。於該法律公布施行前，除經總統同意者外，無論上開特定處所、物件或電磁紀錄是否涉及國家機密，均應由該管檢察官聲請高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成特別合議庭審查相關搜索、扣押之適當性與必要性，非經該特別合議庭裁定准許，不得為之，但搜索之處所應避免總統執行職務及居住之處所。其抗告程序，適用刑事訴訟法相關規定。

總統之刑事豁免權，亦不及於總統於他人刑事案件為證人之義務。惟以他人為被告之刑事程序，刑事偵查或審判機關以總統為證人時，應準用民事訴訟法第三百零四條：「元首為證人者，應就其所在詢問之」之規定，以示對總統之尊崇。

總統不受刑事訴究之特權或豁免權，乃針對總統之職位而設，故僅擔任總統一職者，享有此一特權；擔任總統職位之個人，原則上不得拋棄此一特權。

二、總統之國家機密特權

總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。其他國家機關行使職權如涉及此類資訊，應予

以適當之尊重。

總統依其國家機密特權，就國家機密事項於刑事訴訟程序應享有拒絕證言權，並於拒絕證言權範圍內，有拒絕提交相關證物之權。立法機關應就其得拒絕證言、拒絕提交相關證物之要件及相關程序，增訂適用於總統之特別規定。於該法律公布施行前，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付，是否妨害國家之利益，由總統釋明之。其未能合理釋明者，該管檢察官或受訴法院應審酌具體個案情形，依刑事訴訟法第一百三十四條第二項、第一百七十九條第二項及第一百八十三條第二項規定為處分或裁定。總統對檢察官或受訴法院駁回其上開拒絕證言或拒絕提交相關證物之處分或裁定如有不服，得依本解釋意旨聲明異議或抗告，並由前述高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成之特別合議庭審理之。特別合議庭裁定前，原處分或裁定應停止執行。其餘異議或抗告程序，適用刑事訴訟法相關規定。總統如以書面合理釋明，相關證言之陳述或證物之提交，有妨害國家利益之虞者，檢察官及法院應予以尊重。總統陳述相關證言或提交相關證物是否有妨害國家利益之虞，應僅由承辦檢察官或審判庭法官依保密程序為之。總統所陳述相關證言或提交相關證物，縱經保密程序進行，惟檢察官或法院若以之作為終結偵查之處分或裁判之基礎，仍有造成國家安全危險之合理顧慮者，應認為有妨害國家利益之虞。

法院審理個案，涉及總統已提出之資訊者，是否應適用國家機密保護法及「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」相關規定進行其審理程序，應視總統是否已依國家機密保護法第二條、第四條、第十一條及第十二條規定核定相關資訊之機密等級及保密期限而定；如尚未依法核定為國家機密者，無從適用上開規定之相關程序審理。惟訴訟程序進行中，總統如將系爭資訊依

法改核定為國家機密，或另行提出其他已核定之國家機密者，法院即應改依上開規定之相關程序續行其審理程序。其已進行之程序，並不因而違反國家機密保護法及「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」相關之程序規定。至於審理總統核定之國家機密資訊作為證言或證物，是否妨害國家之利益，應依前述原則辦理。又檢察官之偵查程序，亦應本此意旨為之。

三、暫時處分部分

本件暫時處分之聲請，因本案業經作成解釋，已無須予以審酌，併予指明。

解釋理由書

一、總統之刑事豁免權

刑事司法權之行使，係以刑事正義之實踐為目的。國家元首不受刑事訴究之特權或豁免權，濫觴於專制時期王權神聖不受侵犯之觀念。現代民主法治國家，有關總統刑事豁免權之規定不盡相同。總統刑事豁免權之有無、內容與範圍，與中央政府體制並無直接關聯，尚非憲法法理上之必然，而屬各國憲法政策之決定。

憲法第五十二條規定：「總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究」，是為總統之刑事豁免權。其本質為抑制國家刑事司法權，而賦予總統除涉犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上訴究之特權，乃法治國家法律之前人人平等原則之例外。此一例外規定，係憲法基於總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍等重要職責，對外代表中華民國之特殊身分，為對總統特別尊崇與保障所為之政策決定。

中華民國八十四年十月二十七日公布之本院釋字第三八八號解釋文前段釋示：「憲法第五十二條規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。此係憲法基於總統為

國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍等重要職責，對外代表中華民國之特殊身分所為之尊崇與保障。」該解釋理由書第一段載明：「憲法第五十二條規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。此係憲法基於總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍、依法公布法律、任免文武官員等重要職責，對外代表中華民國之特殊身分所為之尊崇與保障。藉以確保其職權之行使，並維護政局之安定，以及對外關係之正常發展。惟此所謂總統不受刑事訴究之特權或豁免權，乃針對其職位而設，並非對其個人之保障，且亦非全無限制，如總統所犯為內亂或外患罪，仍須受刑事上之訴究；如所犯為內亂或外患罪以外之罪，僅發生暫時不能為刑事上訴追之問題，並非完全不適用刑法或相關法律之刑罰規定」，就憲法第五十二條之規範目的，與總統刑事豁免權之性質、保護對象及效力等，已作成有拘束力之解釋。依該解釋意旨，總統不受刑事上之訴究，為一種暫時性之程序障礙，而非總統就其犯罪行為享有實體之免責權。

自八十四年十月二十七日以來，歷經多次修憲，我國中央政府體制雖有所更動，如總統直選、行政院院長改由總統任命、廢除國民大會、立法院得對行政院院長提出不信任案、總統於立法院對行政院院長提出不信任案後得解散立法院、立法院對總統得提出彈劾案並聲請司法院大法官審理等。然就現行憲法觀之，總統仍僅享有憲法及憲法增修條文所列舉之權限，而行政權仍依憲法第五十三條規定概括授予行政院，憲法第三十七條關於副署之規定，僅作小幅修改。況總統刑事豁免權之有無與範圍，與中央政府體制並無必然之關聯，已如前述，而總統之刑事豁免權，乃抑制國家之刑事司法權而對總統特殊身分予以尊崇與保障其職權行使之本質未變，因此憲法第五十二條規定，尚不因憲法歷經多次修正而須另作他解，本院釋字第三八八號解釋並無變更解釋之

必要。

依本院釋字第三八八號解釋意旨，總統不受刑事上之訴究，既為一種暫時性之程序障礙，而非總統就其犯罪行為享有實體之免責權，是憲法第五十二條規定「不受刑事上之訴究」，應指刑事偵查及審判機關，於總統任職期間，就總統涉犯內亂或外患罪以外之罪者，暫時不得以總統為犯罪嫌疑人或被告而進行偵查、起訴與審判程序而言。因此總統就任前尚未開始以其為犯罪嫌疑人或被告之刑事偵查、審判程序，自其就職日起，不得開始；總統就任前已開始以其為犯罪嫌疑人或被告之刑事偵查、審判程序，自其就職日起，應即停止。但為兼顧總統經罷免、解職或卸任後仍受刑事上訴究之總統刑事豁免權之本旨，故刑事偵查、審判機關，對以總統為犯罪嫌疑人或被告之刑事案件，得為對總統之尊崇與職權之行使無直接關涉之措施，如檢察官對告訴、告發、移送等刑事案件，及法院對自訴案件，得為案件之收受、登記等；總統就任前已開始以其為犯罪嫌疑人或被告之偵查程序，於其就職之日，應即停止；總統就任前以其為被告之刑事審判程序，於其就職之日，應為停止審判之裁定等，俟總統經罷免、解職或卸任之日起，始續行偵查、審判程序。

總統之刑事豁免權僅係暫時不能為刑事上訴究之程序障礙，總統如涉有犯罪嫌疑者，於經罷免、解職或卸任後仍得依法訴究，故刑事偵查及審判機關，於總統任職期間，就總統涉犯內亂或外患罪以外之罪者，固然暫時不得以總統為犯罪嫌疑人或被告而進行偵查、起訴與審判程序，但就犯罪現場為即時勘察（刑事訴訟法第二百三十條第三項、第二百三十一條第三項參照），不在此限。總統之刑事豁免權，僅及於其個人犯罪之暫緩訴究，不及於因他人刑事案件而於偵查或審判程序對總統所為之證據調查與證據保全。惟如因而發現總統有犯罪嫌疑者，雖不得開始以總統為

犯罪嫌疑人或被告之偵查程序，為避免證據湮滅，致總統經罷免、解職或卸任後已無起訴、審判之可能，仍得依本解釋意旨，為必要之證據保全程序，例如勘驗物件或電磁紀錄、勘驗現場、調閱文書及物件，以及自總統以外之人採集所需保全之檢體等。但基於憲法第五十二條對總統特殊身分尊崇及對其行使職權保障之意旨，上開證據調查與證據保全措施，均不得限制總統之人身自由，例如拘提或對其身體之搜索、勘驗與鑑定等，亦不得妨礙總統職權之正常行使。其有搜索與總統有關之特定處所以逮捕特定人、扣押特定物件或電磁紀錄之必要者，立法機關應就搜索處所之限制、總統得拒絕搜索或扣押之事由，及特別之司法審查與聲明不服等程序，增訂適用於總統之特別規定。於該法律公布施行前，除經總統同意者外，無論上開特定處所、物件或電磁紀錄是否涉及國家機密，均應由該管檢察官聲請高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成特別合議庭審查相關搜索、扣押之適當性與必要性，非經該特別合議庭裁定准許，不得為之，但搜索之處所應避免總統執行職務及居住之處所。其抗告程序，適用刑事訴訟法相關規定。

總統於他人刑事案件為證人之義務，並非憲法第五十二條所謂之「刑事上之訴究」，因此不在總統刑事豁免權之範圍內。惟以他人為被告之刑事程序，刑事偵查及審判機關如以總統為證人時，應準用民事訴訟法第三百零四條：「元首為證人者，應就其所在詢問之」之規定，以示對總統之尊崇，但總統得捨棄此項優遇而到場作證。

依本院釋字第三八八號解釋意旨，所謂總統不受刑事訴究之特權或豁免權之規範目的，乃針對其職位而設，因此擔任總統職位之個人，就總統刑事豁免權保障範圍內之各項特權，原則上不得拋棄。所謂原則上不得拋棄，係指總統原則上不得事前、概括

拋棄其豁免權而言，以免刑事偵查、審判程序對總統之尊崇與職權之有效行使，造成無可預見之干擾。但總統之刑事豁免權，本質上為總統之憲法上特權，行使總統職權者，就個別證據調查行為，事實上是否造成總統尊崇與職權行使之損傷或妨礙，應有其判斷餘地。故除以總統為被告之刑事起訴與審判程序，或其他客觀上足認必然造成總統尊崇之損傷與職權行使之妨礙者外，其餘個別證據調查行為，縱為總統刑事豁免權所及，惟經總統自願配合其程序之進行者，應認為總統以個別證據調查行為，事實上並未造成總統尊崇與職權行使之損傷或妨礙而拋棄其個案豁免權，與憲法第五十二條之規範目的，尚無違背。總統得隨時終止其拋棄之效力而回復其豁免權，自不待言。至總統於上開得拋棄之範圍內，其刑事豁免權之拋棄是否違反本解釋意旨，若該案件起訴者，由法院審酌之。又總統刑事豁免權既係針對其職位而設，故僅擔任總統一職者，享有此一特權，其保障不及於非擔任總統職位之第三人。共同正犯、教唆犯、幫助犯以及其他參與總統所涉犯罪之人，不在總統刑事豁免權保障之範圍內；刑事偵查、審判機關對各該第三人所進行之刑事偵查、審判程序，自不因總統之刑事豁免權而受影響。

二、總統之國家機密特權

憲法並未明文規定總統之「國家機密特權」，惟依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分，本院釋字第五八五號解釋足資參照，此即我國憲法上所承認行政首長之國家機密特權。

總統依憲法及憲法增修條文所賦予之職權略為：元首權（憲法第三十五條）、軍事統帥權（憲法第三十六條）、公布法令權（憲法第三十七條、憲法增修條文第二條第二項）、締結條約、宣戰及

媾和權（憲法第三十八條）、宣布戒嚴權（憲法第三十九條）、赦免權（憲法第四十條）、任免官員權（憲法第四十一條）、授與榮典權（憲法第四十二條）、發布緊急命令權（憲法第四十三條、憲法增修條文第二條第三項）、權限爭議處理權（憲法第四十四條）、國家安全大政方針決定權、國家安全機關設置權（憲法增修條文第二條第四項）、立法院解散權（憲法增修條文第二條第五項）、提名權（憲法第一百零四條、憲法增修條文第二條第七項、第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項）、任命權（憲法第五十六條、憲法增修條文第三條第一項、第九條第一項第一款及第二款）等，為憲法上之行政機關。總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任。是總統就其職權範圍內有關國家安全、國防及外交資訊之公開，認為有妨礙國家安全與國家利益之虞者，應負保守秘密之義務，亦有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。立法者並賦予總統單獨核定國家機密且永久保密之權限，此觀國家機密保護法第七條第一項第一款、第十二條第一項自明。其他國家機關行使職權如涉及此類資訊，應予以適當之尊重。惟源自於行政權固有權能之「國家機密特權」，其行使仍應符合權力分立與制衡之憲法基本原則，而非憲法上之絕對權力。

總統依其國家機密特權，就國家機密事項於刑事訴訟程序應享有拒絕證言權，並於拒絕證言權範圍內，有拒絕提交相關證物之權。立法機關應就其得拒絕證言、拒絕提交相關證物之要件及相關程序，增訂適用於總統之特別規定。於該法律公布施行前，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付，是否妨害國家之利益，由總統釋明之。其未能合理釋明者，該管檢察官或受訴法院應審酌具體個案情形，依刑事訴訟法第一百三十四條第二項、第一百七十九條第二

項及第一百八十三條第二項規定為處分或裁定。總統對檢察官或受訴法院駁回其上開拒絕證言或拒絕提交相關證物之處分或裁定如有不服，得依本解釋意旨聲明異議或抗告，並由前述高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成之特別合議庭審理之。特別合議庭裁定前，原處分或裁定應停止執行。其餘異議或抗告程序，適用刑事訴訟法相關規定。總統如以書面合理釋明，相關證言之陳述或證物之提交，有妨害國家利益之虞者，檢察官及法院應予以尊重。總統陳述相關證言或提交相關證物是否有妨害國家利益之虞，應僅由承辦檢察官或審判庭法官依保密程序為之。總統所陳述相關證言或提交相關證物，縱經保密程序進行，惟檢察官或法院若以之作為終結偵查之處分或裁判之基礎，仍有造成國家安全危險之合理顧慮者，應認為有妨害國家利益之虞。

法院審理個案，涉及總統已提出之資訊者，是否應適用國家機密保護法及「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」相關規定進行其審理程序，應視總統是否已依國家機密保護法第二條、第四條、第十一條及第十二條規定核定相關資訊之機密等級及保密期限而定；如尚未依法核定為國家機密者，無從適用上開規定之相關程序審理。惟訴訟程序進行中，總統如將系爭資訊依法改核定為國家機密，或另行提出其他已核定之國家機密者，法院即應改依上開規定之相關程序續行其審理程序。其已進行之程序，並不因而違反國家機密保護法及「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」相關之程序規定。至於審理總統核定之國家機密資訊作為證言或證物，是否妨害國家之利益，應依前述原則辦理。又檢察官之偵查程序，亦應本此意旨為之。

三、暫時處分及不受理部分

本件暫時處分之聲請，因本案業經作成解釋，已無須予以審酌，併予指明。又本件聲請意旨主張總統行使職權，與臺灣臺北

地方法院九十五年度矚重訴字第四號刑事案件審理之職權，發生適用憲法第五十二條之爭議；適用法院組織法第六十三條之一第一項第一款、第二款及刑事訴訟法第一百七十六條之一規定，發生有抵觸憲法第五十二條之疑義部分，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定不符，應不受理。

該次會議由司法院院長翁大法官岳生擔任主席，大法官林永謀、王和雄、謝在全、賴英照、余雪明、曾有田、廖義男、徐璧湖、彭鳳至、林子儀、許宗力、許玉秀出席，秘書長范光群列席。會中通過之解釋文及解釋理由書，均經司法院以院令公布。

附本件總統陳水扁先生聲請案之事實摘要。

釋字第六二七號解釋事實摘要

台灣高等法院檢察署查緝黑金中心檢察官就聲請人總統陳水扁先生「國務機要費」使用問題，於九十五年六月二十九日分案偵查，並陸續訊問聲請人，向聲請人要求取得有關資料、文件，嗣以台灣台北地方法院檢察署檢察官九十五年偵字第二三七〇八號起訴書將總統夫人吳淑珍女士等人以共同貪污及偽造文書罪嫌提起公訴。

本案由臺灣臺北地方法院九十五年度矚重訴字第四號刑事案件審理，聲請人認本案檢察官形式上雖未起訴聲請人，其起訴書卻以認定聲請人係犯罪共同正犯為前提，並將總統夫人以共同貪污及偽造文書罪嫌提起公訴，此一偵查聲請人與起訴行為以及台灣台北地方法院審理本案之行為，應已違反憲法第五十二條之規定。

又台灣台北地方法院為審理本案，於九十六年一月十九日發函聲請人，要求聲請人說明相關事項，聲請人認相關事項係屬總統之國家機密特權，與台灣台北地方法院發生爭議。

爰此，聲請人主張總統行使職權，與臺灣臺北地方法院九十五年度矚重訴字第四號刑事案件審理之職權，發生適用憲法第五十二條之爭議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請解釋。