

行政院院長

「立法院職權行使法部分條文」
及「中華民國刑法增訂第 5 章之 1
章名及第 141 條之 1 條文」
覆議案報告

行政院院長 卓 榮 泰

立法院第 11 屆第 1 會期第 1 次全院委員會

中華民國 113 年 6 月 19 日

韓院長、江副院長、各位委員女士、先生：

今天榮泰應邀到貴院列席報告，是基於本（113）年5月28日貴院第11屆第1會期第15次會議決議通過修正「立法院職權行使法」部分條文、增訂「中華民國刑法」第5章之1章名及第141條之1條文，有違反憲法上民主原則、權力分立原則，以及正當法律程序等而侵害人民權利之虞。其中包括「審議程序違反民主原則；要求總統國情報告常態化及備詢違反憲法；立法院質詢權、調查權及聽證的行使違反權力分立原則及侵害人民基本權利；人事同意權的行使恐導致憲法與法定機關職權行使產生窒礙；藐視國會的處罰違反法律明確性原則、比例原則及正當法律程序」等窒礙難行之處，經本院審慎研議結果，謹提請覆議。

依憲法增修條文第3條第2項第2款規定：行政院對於立法院決議之法律案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。本次覆議案的提出，

係基於維護權力分立及保障人民基本權利之考量，爰依上開憲法增修條文規定呈奉總統核可，於本年 6 月 11 日移請貴院覆議，在此，謹請各位委員諒解並惠予支持。

榮泰謹就修正「立法院職權行使法」部分條文、「中華民國刑法」增訂第 5 章之 1 章名及第 141 條之 1 條文，提出覆議的相關內容及理由，說明如下：

一、本院依法行政；法律案違反憲法，對於本院而言，即有窒礙難行之處

立法院職權行使法及刑法修正條文將行政院及所屬機關之人員及人民作為主要規範對象，並課予許多協力義務及裁罰，不能說本次修法跟本院沒有關係。

本院基於法治國原則要求，依法行政；所謂「法」，包括憲法在內。法律案違反憲法，並不限於條文內容的違憲；條文制定或修正的程序如具嚴重瑕疵，也有違憲的可能。故法律案之立法程序或條文內容，如違

反憲法，對本院而言，即屬窒礙難行。

至於本次立法院職權行使法及刑法之修正，究竟具有哪些立法程序及條文內容的違憲瑕疵問題，榮泰依序以下列第二點至第六點說明：

二、貴院就上開兩案之審議程序不符民主原則，具有明顯重大瑕疵

民主議事程序除依多數決議外，亦應尊重及保護少數，始符合憲法第 1 條民主國原則中的少數保護原則。

貴院於委員會、黨團協商及院會審議時，未經過實質審議及討論，並且限制持反對意見的委員充分發表、辯護其意見及對多數意見提出批評的機會，已悖離「民主議事程序應尊重及保護少數」原則，而有「未議而決」的程序嚴重瑕疵，違反憲法第 63 條「議決」法律案的規定。故上開兩案修正條文之全部，難認已具備「法律」的基本成立要件，本院基於憲政機關須「依法行政」的

立場，執行上即有窒礙。

三、總統進行國情報告相關規定違反憲法

依憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告，並無課予總統定期為國情報告之義務。立法院職權行使法修正條文第 15 條之 1 及第 15 條之 2 第 1 項規定總統「定期」或「不定期」赴貴院進行國情報告，將妨礙總統日常政務的行使。另外，總統國情報告的時程及內容，也可能與本院的施政報告重疊，除引發權限爭議外，亦會造成政務執行的窒礙。

立法院職權行使法修正條文第 15 條之 4 第 2 項及第 3 項規定貴院委員的口頭提問，總統應依序即時回答，書面問題總統應於 7 日內以書面回覆，性質上均屬「質詢」總統的規定。惟總統為國家元首，對外代表中華民國，對內統率全國陸海空軍，並有任免官員、授與榮典與赦免等重要職權，以及享有國家機密、刑事豁免等特權，與一般行

政首長的地位並不相同，不應將民意機關對一般行政首長的質詢權套用在總統身上。

總統由全國人民直選產生，與貴院委員各自具有民意基礎及民主正當性；總統定期接受民意檢視，直接對人民負責，並不對貴院負責。依憲法規定，是由總統任命的行政院院長及行政院團隊，依憲法規定的方式對貴院負責。上述修正條文的規定，勢將造成總統國情報告及行政院院長施政報告後，均由貴院委員質詢的重疊與衝突現象，已紊亂憲法所定行政權之分工，以及行政權對立法權負責之權力分立與制衡設計。

另總統直選前，總統是由國民大會間接選舉產生，依照國民大會相關規定，國民大會代表在總統進行國情報告時，並不得發問或中斷；在今日總統由人民直選產生，並且不對貴院負責的現行憲法制度下，貴院自無對總統發問或中斷發言之理。況 89 年修憲後，國民大會聽取總統國情報告的職權移由

貴院行使；貴院既承繼國民大會的職權，當無承繼的職權超過原職權之理。

四、質詢權、調查權、聽證之行使既違反權力分立原則，且侵害人民基本權利

立法院職權行使法修正條文第 45 條第 1 項及第 2 項、第 47 條第 1 項及第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項均規定貴院行使調查權、調閱權及舉行聽證會時，得要求政府機關、部隊提供文件資料、出席提供證言、表達意見及接受詢問；然貴院調查的範圍已擴張至「對相關議案或與立法委員職權相關之事項」，與司法院釋字第 585 號及第 729 號解釋所示「須與行使憲法所賦予之職權有重大關聯」、「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限」並不相符。如貴院啟動調查的目的是為清查政府弊案，依憲法規定，則屬於監察院或司法機關的職權範圍。

依司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋，向有關機關「調閱文件原本」或要求與調查事項相關之人民或政府人員「陳述證言或表示意見」，均須經貴院「院會」決議始得為之；立法院職權行使法修正條文第 45 條第 1 項、第 2 項及第 47 條第 1 項、第 2 項有關由「委員會」決議所設「調查專案小組」行使調查權的組織及程序，與上開司法院解釋未符。

立法院職權行使法修正條文第 25 條第 2 項、第 50 條之 1 第 5 項所定拒絕答復、拒絕證言或拒絕提供文件資料事由、第 59 條之 5 第 1 項所定拒絕證言或表達意見事由，並未包括國家機關獨立行使職權受憲法之保障者、行政首長之行政特權及檢察機關之偵查卷證等，另第 47 條第 1 項亦未明定拒絕調查事由，均與司法院釋字第 325 號、第 585 號及第 729 號解釋意旨不符，而違反權力分立原則。此外，第 25 條第 2 項及第

50 條之 1 第 5 項又將該等拒絕事由的認定，全權交由主席判斷，將造成被質詢人及受調查者陷於應會議主席要求回答而違反保密義務，以及未依會議主席要求回答而被移送彈劾、懲戒或裁處行政罰的義務衝突。

立法院職權行使法修正條文第 45 條第 1 項及第 2 項、第 47 條第 1 項及第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項均規定貴院得要求法人、團體或社會上有關係人員提供文件資料、出席提供證言、表達意見及接受詢問；但是貴院究係行使何種憲法職權，必須強制人民配合，並不明確。而且不區分調查事由及目的，一律課予人民強制接受調查的義務，難謂已屬最小的侵害手段，又因為調查目的等相關規定的不明確，更難以衡量貴院所採強制調查人民的手段，與貴院所欲達成目的之公共利益是否相當。

此外，修正條文未就作為調查對象之「法人、團體或社會上有關係人員」的要件

及範圍予以限縮，將造成一般人民隨時可能被貴院要求提供資料、出席作證或表達意見，均有恣意調查、違反比例原則的情形。

立法院職權行使法修正條文第 50 條之 1 第 5 項、第 50 條之 2、第 59 條之 4 均規定拒絕證言或交付文件、協同律師到場協助「須經主席同意」，已違反司法院釋字第 585 號解釋所示應提供被調查者正當法律程序保障的意旨。

五、人事同意權之行使恐導致憲法、法定機關職權行使產生窒礙，且與比例原則及正當法律程序不符

立法院職權行使法修正條文第 29 條第 3 項規定人事同意權案交付貴院全院委員會或相關委員會審查，自交付審查之日起，期間不得少於 1 個月；但是並未規定最長審查期間。審查期過長，將會影響憲法、法定機關的組成及重要職位懸缺，導致法定職權的行使產生窒礙。

另修正條文第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項規定被提名人應提出結文或具結，第 30 條之 1 第 2 項則規定其罰責。惟被提名人既尚未通過同意及任命，並不具有公職身分，其於書面答復或列席說明時有答復不實或提供虛偽資料情事，貴院應不同意其任命即可。又被提名人為政府重要職位的可能人選，於貴院審查時被課予具結義務及裁罰，形同將其視為一般有作證義務的證人，顯屬地位錯置，處置失衡，不符比例原則。

貴院依憲法或法律行使人事同意權時，被提名人並非均為熟稔法律者。故於命被提名人提出結文或具結時，亦應充分告知其權利義務及違反的法律效果，並得協同律師或相關專業人員協助；但上開條文均無相關規範，實不符合正當法律程序。

六、妨礙立法委員行使質詢權、調查權及舉行聽證會時之處罰規定，有違法律明確性原則、正當法律程序及比例原則

立法院職權行使法修正條文第 25 條第 1 項所定「質詢之答復不得超過質詢範圍之外」、「反質詢」與第 2 項所定「隱匿資訊」、「其他藐視國會之行為」，以及刑法第 141 條之 1 所定「就其所知之重要關係事項」、「為虛偽陳述」的定義並不明確，不具可預見性，且實務上質詢事項廣泛，答詢內容可能為法令解釋、政策說明、輿論回應等，不一而足，未必皆與事實釐清或證明有關，更常充滿主觀認知、期待、訴求等涉及價值判斷之言詞，且質詢內容亦可能屬正在進行中的事件，或基於錯誤資訊而來者；此種情形，如何認定政府人員的答詢屬「反質詢」、「隱匿資訊」或「虛偽陳述」，而應課予處罰，除有違法律明確性外，執行上恐怕會爭議不斷。

國會質詢制度是責任政治的具體表現，與國會調查權制度不同。政府人員答詢內容不當，應依其身分，分別負行政責任或政治

責任，始符合目前民主國家之政治與法律制度。修正條文逕予處罰相繩，有欠公平合理。

立法院職權行使法修正條文第 50 條之 2、第 59 條之 4 規定接受調查詢問之人員，須「經主席同意」與「於必要時」始得協同律師或相關專業人員到場協助，削弱被調查人透過專業協助辨識其是否得予拒絕之能力；況擔任會議主席之立法委員為求調查目的之達成，能否衡平考量貴院職權之行使與個人權益之保護，亦有疑慮。另立法院職權行使法修正條文第 25 條第 5 項、第 59 條之 5 第 6 項及刑法第 141 條之 1 未規定具結程序即課予罰鍰或刑事處罰，均不能保障公務員確實明瞭相應法律責任，有違正當法律程序。

依司法院釋字第 585 號解釋，貴院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限。立法院職權行使法修正條文第 25 條第 9 項、第 59 條之 5 第 5 項、刑法第 141 條

之 1 對政府人員受質詢及出席聽證會為證言時為虛偽陳述，除予行政罰外，復課以刑事處罰，已逾越上開解釋意旨所揭示的合理手段。

最後，在各種藐視國會行為的處罰構成要件不明確，受規範者不具處罰可預見性，且正當法律程序均有欠缺之情況下，可想見未來相關處罰規定於執行上均有窒礙；即使定有司法救濟途徑，審判機關也難合理判斷，只是讓政治紛擾延伸至司法機關而已。

以上所舉違反憲法原理以致於窒礙難行之處，均為最嚴重及外界最為詬病者，實際上相關法條修正的整體設計失衡失當，難與權力分立原則契合。本院經審慎評估結果，認為貴院所通過之修法，違反民主原則、權力分立、法律明確性、比例原則及正當法律程序等，確有窒礙難行之處，影響人民權利義務及機關權限行使甚鉅，因此依據憲法賦予本院職權，就該二法律案修正條文之全部移請貴院覆議。

榮泰衷心盼望，透過法律案覆議的憲政程序，各位委員先進均能站在人民的立場，以及向歷史負責的態度，貴我兩院攜手合作，共同維護憲政體制及保障人權，並以深化民主、理性和諧的溝通對話，在合乎憲政體制及憲法原則下，積極追求國會改革的願景。

以上報告，懇請大力支持，榮泰衷心期待此次覆議案審查圓滿順利。最後敬祝各位委員健康愉快。謝謝！