

## 行政院函

主旨：貴院三讀通過修正「立法院職權行使法」部分條文，經研議全案確屬窒礙難行，依憲法增修條文第3條第2項第2款規定，移請貴院覆議。

說明：

- 一、復貴院本(113)年6月5日台立院議字第1130702163號函。
- 二、本案經本院研議，貴院修正「立法院職權行使法」部分條文(以下簡稱立職法修正條文)，全案確有窒礙難行之處，建請覆議，理由如下：

**(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**

- 1、本院基於憲法第23條等規定之法治國原則要求，依法行政；在此所謂「法」，自亦包括憲法在內。因此，貴院決議之法律案倘屬違反憲法，本院即難以執行；否則將有背離依法行政之疑慮。易言之，違反憲法之法律案，對本院而言，即憲法增修條文第3條第2項第2款規定所稱之「窒礙難行」。
- 2、又法律案違反憲法，原不限於法律案中條文內容之違憲；其條文制定或修正之程序具嚴重瑕疵，同有違憲之可能。是法律案之立法程序或條文內容，如違反憲法，對本院而言，皆有窒礙難行之處。
- 3、綜上，鑑於貴院通過之立職法修正條文，無論立法程序，抑或條文內容，如下列各點所陳，皆有牴觸憲法之處，其為窒礙難行，當可確認。

**(二) 貴院就立職法修正條文之審議程序不符民主原則，具有明顯重大瑕疵**

- 1、民主議事程序除以多數決外，亦應尊重及保護少數，始符合憲法第 1 條民主國原則中之少數保護原則。貴院於委員會、黨團協商及院會審議時，均未經實質審議及討論，且限制持反對意見委員充分發表、辯護其意見及對多數意見提出批評之機會，已悖離上開「民主議事程序應尊重及保護少數」原則，而有「決而未議」之程序瑕疵，違反憲法第 63 條規定，難認為已具備「法律」之基本成立要件。
- 2、貴院之審議程序既不符民主原則，而具有明顯重大瑕疵，則所通過旨揭修正條文之全部，難認已具備「法律」之基本成立要件；本院基於憲政機關須「依法行政」之立場，執行上即有窒礙。
- 3、另貴院院會採行舉手表決，由表決結果之呈現，人民無從得知各出席委員之決定，亦有礙人民對於民意代表政治責任之審視，而與憲法上民主政治即責任政治之精神有違，併此敘明。

### (三) 總統進行國情報告相關規定違反憲法

- 1、**憲法並未課予總統赴立法院進行國情報告義務：**憲法增修條文第 4 條第 3 項規定並無課予總統定期為國情報告義務之意。立職法修正條文第 15 條之 1 及第 15 條之 2 第 1 項分別規定總統應定期或不定期赴立法院進行國情報告，頻繁之國情報告將妨礙總統日常政務之行使，且國情報告之時程及內容恐與行政院院長進行施政報告重疊，除引發權限爭議外，亦造成政務、議事執行之窒礙。
- 2、**立法委員並無質詢總統之憲法權力：**
  - (1) 立職法修正條文第 15 條之 4 第 2 項及第 3 項規定立法委員口頭提問時，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，已屬「質詢」總統之規定。按總統為國家元首，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，與一般行政首長之地位不同，不應將民意機關對一般行政首長之質詢權套用於總統上。

(2) 總統由全國人民直選產生，與立法委員各自具有民意基礎及民主正當性；總統直接對人民負責，不對立法院負責。至於對立法院負責者，則係由總統任命行政院院長，並由行政院院長率領之行政院團隊，依憲法規定之方式為之。上開立職法修正條文之規定，勢將造成總統國情報告及行政院院長施政報告後，均由立法委員質詢之重疊與衝突現象，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之設計。

(3) 85年總統由人民直選產生前，總統係由國民大會間接選舉產生，國民大會代表於總統進行國情報告時，尚不得發問、中斷；則在今日總統由人民直選產生，並不對立法院負責之現行憲法制度下，立法院自無對總統發問或中斷發言之理。89年修憲後，國民大會聽取總統國情報告之職權移由立法院行使；立法院既承繼國民大會之職權，自無承繼之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**

### **1、違反權力分立原則**

(1) 立職法修正條文第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項規定立法院行使調查權、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；然立法院調查之範圍擴及至「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 號解釋意旨均有不符。又啟動調查之目的如係清查政府弊案，則屬監察院或司法機關之職權範圍。

(2) 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」，均須經立法院院會決議始得為之；立職法修正條文第 45 條第 1 項、第 2 項及第 47 條第 1 項、第 2 項有關由調查專案小組行使調查權之組織及程序，與上開司法院解釋未符。

(3) 立職法修正條文第 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之事由與「須經主席同意」之要件、第 59 條之 5 第 1 項所定拒絕證言或表達意見事由，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，以及第 47 條第 1 項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之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、懲戒或裁處行政罰之義務衝突。

## 2、違反比例原則及正當法律程序，而侵害人民基本權利

(1) 立職法修正條文第 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 項均規定立法院得要求法人、

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；然而立法院究係行使何種憲法職權，必須強制人民配合，實有未明。即使立法院調查之目的具有合憲性，強制調查亦具合目的性，惟不區分調查事由及目的（例如立法準備之調查、行政監督之調查、政府弊端之調查等），一律課予人民強制接受調查之義務，難謂已屬最小之侵害手段，亦難以衡量強制調查人民之手段與所欲達成目的之公共利益是否相當。此外，條文未就調查該「法人、團體或社會上有關係人員」之要件及範圍（例如該人員與立法院相關憲法職權之行使存有重要關聯、對該人員調查存有重大意義之公共利益等）予以限縮，亦將造成一般人民隨時處於可能被立法院要求提供資料、出席作證之地位。凡此，均有恣意調查、違反比例原則之虞。

(2) 立職法修正條文第 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，包括准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之旨。另立職法修正條文第 50 條之 1 第 5 項所定得拒絕證言或交付文件之事由，較第 4 項所準用行政訴訟法規定拒絕證言事由限縮，導致拒絕證言事由前後不一，而生適用上之矛盾。

**(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**

1、立職法修正條文第 29 條第 3 項規定人事同意權案交付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；然未規定審查之最長期間。過長之審查期，將影響相關憲法、法定機關之組成及重要職位懸缺，導致法定職權之行使產生窒礙。

- 2、立職法修正條文第 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，不具有公職身分，其於書面答復或列席說明時有答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料情事者，立法院應以不同意任命即為已足。又被提名人僅為政府重要職位之可能人選，其經邀請擔任國家重要職位，而於立法院審查時卻被課予具結義務及裁罰，形同將其視為一般有作證義務之證人，顯屬地位錯置，且處置失衡，完全不符比例原則。
- 3、立法院依憲法或法律行使人事同意權時，各該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之法律效果，並得協同律師或相關專業人員協助；惟上開條文均無相關規範，實不符正當法律程序。

**(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**

**1、違反法律明確性原則**

- (1) 立職法修正條文第 25 條第 1 項及第 2 項規定，質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢；除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。第 5 項、第 6 項則規定被質詢人違反上開質詢相關行為規範者，處 2 萬元以上

20 萬元以下罰鍰，並得按次連續課處罰鍰；第 9 項規定政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。惟第 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」及第 2 項所定「隱匿資訊」、「其他藐視國會之行為」等，構成要件並不明確，實務執行上恐因主觀上認知或政治立場不同而有不同定義，認定容易流於恣意，亦未能使受規範者預見其何種作為或不作為構成義務之違反，以及所應受之處罰為何。又實務上質詢事項眾多，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之事件，或基於錯誤之資訊而來者；此種情形，如何認定政府人員之答詢係屬第 2 項或第 9 項所定之「虛偽答復」或「虛偽陳述」，而應課予處罰，除有違反法律明確性原則外，執行上亦易生爭議。

- (2) 國會質詢制度乃責任政治之具體表現，與國會調查權制度有別。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。

## 2、違反正當法律程序

- (1) 立職法修正條文第 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，能否衡平考量立法院職權之行使與個人權益之保護，亦顯有疑慮。
- (2) 另立職法修正條文第 25 條第 5 項及第 59 條之 5 第 6 項

未規定具結程序即課予罰鍰，不能保障受處分人確實明瞭相應法律責任，有違正當法律程序（民事訴訟法第 367 條之 2 第 1 項規定參照）。

### 3、違反比例原則

依司法院釋字第 585 號解釋，立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限。立職法修正條文第 25 條第 9 項、第 59 條之 5 第 5 項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，復依法追訴其刑事責任，已逾越上開解釋意旨所揭示之合理手段。

4、在各種藐視國會行為之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，立職法修正條文第 25 條第 5 項、第 6 項、第 48 條第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 6 項所定罰責，執行上均有窒礙。即令受處分者有司法救濟之途徑，審判機關亦難合理判斷，徒使政治紛擾延伸至司法機關，權利保障之功能無從發揮。

三、綜上，貴院三讀通過立職法修正條文，全案確屬窒礙難行。

四、經提本年 6 月 6 日本院第 3907 次會議決議：「通過，呈請總統核可後，移請立法院覆議。」並經呈奉 總統本年 6 月○日○字第○○號牋核可。

五、檢附「立法院職權行使法修正條文窒礙難行條文一覽表」1 份。