

2020-05-25

資料外洩案裡的總統權力黑洞

邱文聰／中央研究院法律學研究所副研究員

總統府內部機敏資料遭到外洩，究竟背後是中國駭客惡意入侵、還是府內幕僚粗心疏失，或者是政治權力鬥爭精心策劃的陰謀，一時間難以分辨。

總統府發言人則以目前在外流傳的資料經過變造，並不屬公務文件，也非法定列管的機密，拒絕針對資訊內容進行評論。不過府內資料外洩卻是府方默認發生的嚴重事態（因此需報案調查）；總統在各種大小人事安排決策過程中實質參與，並由總統幕僚提供分析與建議報告，也同樣是外洩內容當中難以否認的事實。因此，外洩事件除了凸顯政府雖常信誓旦旦地以資安維護做保證，回應人民質疑政府大規模蒐集個資、建立資料庫並將各種資料進行串連（包括晶片數位身分證的推動），可能侵害隱私並可能成為中國覬覦利用與竊取對象，但到頭來資安保證往往不堪一擊。外洩的內容其實也隱含與總統職權的行使有關的兩個重要問題。

首先，外洩資料顯示蔡英文總統在政府各種人事安排上，不僅對於依《憲法》或法律規定原就由「總統提名經立法院同意任命」之人員（例如考、監兩院委員），以及總統可直接遴聘的資政、國策顧問等人事有實質決定權；對於依《憲法》原應由「行政院院長提請總統任命」的內閣人事（文化部、原民會），依法應「由行政院長提名經立法院同意後任命」之獨立機關（通傳會、促轉會），乃至於原應「由行政院核定後遴聘」之國營事業、財團法人、行政法人之負責人、經理人及董、監事（中經院、民主基金會、合庫、彰銀、關貿）等，蔡總統實際上也在事前與行政院長商議，甚至就由總統直接主導，所涉及之領域則早已超越國防外交兩岸等屬總統權限的國安大政範圍。

總統閣揆權限未釐清

過去一年多來蔡蘇為勝選而合作無間的形象，曾讓人暫時忘卻《憲法》對總統與行政院長職權規範不明的致命缺陷。然而，總統的手直接伸入行政院長人事權的資料不論真假，再次暴露「肩負民意的直選總統」與「身為全國最高行政機關首長的行政院長」二者間的權限一日不釐清，隨時就有轉變為政治爭議的可能。倘若實際的政治運作已然朝向萬事皆由總統作主並負責的「總統制」傾斜，則可制衡總統的國會人事聽證制度一日不健全，從萬民擁戴與凡事謙卑的總統塌縮為民主體制「權力黑洞」的危機，就一刻不會消失。

其次，總統幕僚為總統撰寫的密參備忘文件，究竟是否屬「公務文件」，既不應以其有無被「變造」而論，也不應以其僅供總統「密參」為斷。真正的關鍵應

該以其是否與總統行使《憲法》或法律規定職權所為之活動有關，或與總統參與對之有實質影響力之事務的決定有關而定。台灣向來對於總統職權行使過程製作之文件的紀錄與保存，欠缺相關之規範。

美國在 1978 年即制定了《總統紀錄法》，規定總統或直屬總統之幕僚，為總統行使《憲法》或法律規定職權所為之相關活動，或為總統參與對之有實質影響力之事務的決定，而於其過程中製作或接收之任何能固著於記錄性材料上之紀錄或其可分之一部分，均屬「總統紀錄」；「總統紀錄」所有權歸於國家，而非文件製作人；除非文件之內容純屬與總統職權無關之個人或個別政黨事務，或純為總統個人參選總統之資料，否則無論當中是否包含個資，均應依法保存，並於總統卸任時完整移交予國家檔案館，不得隱匿或任意銷毀。

應立法規範總統職權

除依法應對外公開之正式文告外，美國「總統紀錄」於總統任內及其卸任後 5 年內得不公開，總統卸任時並得以涉及國家安全等為由，為特定文件指定 12 年之延長閉鎖期間，但 12 年一過，所有總統紀錄皆應公諸於世。世人不僅能從各種已公開的「總統紀錄」中得知當初總統職權行使之面貌，完整的「總統紀錄」更為總統權力行使留下歷史課責的依據。

蔡總統的第二任才剛開始，在資料外洩的危機處理外，是負責任地制定一部「總統職權行使法」的時候了。

<https://tw.appledaily.com/...../ODTSEE6OL7PAOGQ7GRFIXU3DM4/>