

鑑定意見書：立法程序、 總統國情報告、質詢

政治大學法學院
林佳和



形式法治國原則之程序要求 – 本件立法程序瑕疵

委員會任務

史圖克法則：黨團內部專業分工準備；如涉及複雜或政治具爭議之內容，應舉行公開聽證；經討論辯論，以簡單多數決，作成決議，含法律草案之意見、修正建議，銜接院會二讀程序

其他機關與
行動者參與

在立法機關中聚集的不同力量，包括多數少數政黨議員、黨團、政府機關，須進行「建設性的、忠誠的共同協力」、「制度化的共同攜手」，各司其職，包括對抗性參與 – 禁止排除多數以外其他力量參與

院會討論
公開性要求

院會決定，必須藉由公開的諮商過程：對立主張的公開討論、公開辯論、協商與尋求最大公約數，作為民主議會主義的要素

院會討論
規範性要求

專業的、政治的認識與澄清程序、對話公眾：院會需有辯論，必須公開提出各自主張、理由與論證，承擔責任；反對黨得做批評，質疑多數，提供不同對案，謀求公眾關注，形成得以翻轉的抗多數之壓力

協商論辯貫穿
多數決民主

as many people as possible，非「狹窄的決策多數」（narrow decision-making majorities）- 民主並非僅剩最終的多數決

1

程序創造正當性：立法程序應含「透過公開論辯以實現實質價值的可能性」- 憲法對立法程序之拘束：「藉由適當程序以確保內容正確性」原則 - 「立法程序本身作為權力分立、權力限制之表徵」原則 – 本件整體過程是否幾乎蕩然無存？

2

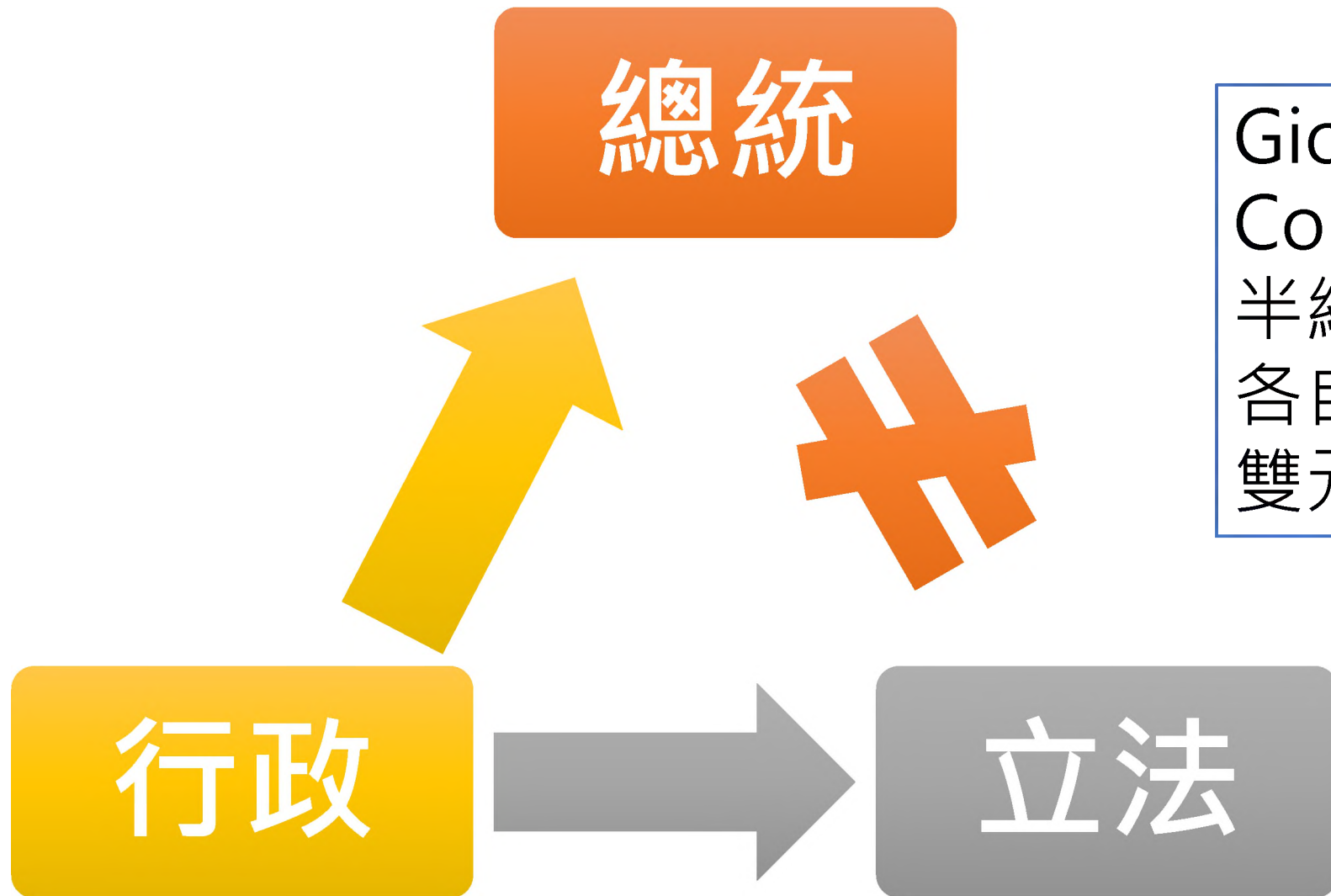
並非任何程序瑕疵，都是違憲 – 可運用機動條款來判斷與檢驗 (je... desto... Klausel)：所涉事務越重要，內容越複雜，攸關公益越重大，人時地物上影響越顯著，程序瑕疵越多越明顯 (明顯說 Evidenzlehre：望之即知)，則認構成違憲之立法程序明顯重大瑕疵

3

無法想像：國會程序今後準備壓縮至僅剩最終表決、其他程序 (廣泛討論、逐條討論、審議、論辯、少數提案) 一律則免，拋棄程序慣例，不再遵守不同層級法規範所定程序 – 立法院系爭爭議以外的其他議案與程序，似乎又回復正常狀態？

中華民國憲法增修條文	內閣制	半總統制		總統制
		總理總統制	總統議會制	
人民直選總統	-	+	+	+
總統任命行政院長	-	-	+	+
總統得解散立法院	-	-	+	-
立法委員不得兼任官吏	-	-	+	+
行政院對國會負責	+	+	+	-
行政院經總統核可之覆議權- 立法院強迫其接受	-	-	+	+
立法院得對行政院長提出不 信任案 (倒閣)	+	+	+	-
立法院發動彈劾總統副總統- 司法院大法官審理	-	+	+	+

行政的雙元依賴關係



Giovanni Sartori 1994
Constitutional Making
半總統制的兩個渦輪，
各自運轉，藉由行政之
雙元負責來銜接

1

憲法增修條文第4條第3項「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，非義務性敘述：總統有權決定是否至立法院報告(類似法國)、立法院有權拒絕聽取 - 性質為「政治行為」、歸屬「政治溝通」領域

2

系爭新法：總統應遵期送交國情報告書、進行國情報告（無待院會決議之邀請 - 15-1），不定期之「經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告」（15-2），立法委員有口頭或書面提問權，總統有限時限期「依序即時回答暨書面回覆」義務（15-4） - 整體觀察，無疑已「義務化」（定期與不定期、限時限期答覆義務） - 「國情報告」已失學理、其他國家實踐「政治意涵、總統單方宣示」性質，與「(政府)受質詢之法律義務」無異

3

將總統「國情報告」義務化，已質變「總統不對國會負責」之半總統制內涵，違反憲法所定中央政府體制中的權力分立

4

立法院之罷免(政治上)與彈劾(法律上)總統，都是法定程序之發動者、非決定者，前者交給人民複決、後者提請憲法法庭 - 美國有類似後者制度，性質類似 - 「總統任期屆至前例外的免職機制」，不是「總統應對國會負責」意義

25 | 反質詢

1	有將政治行為逕行該當不法疑義
2	無法描述被質詢人公法上義務內容 - 禁止作對話式反提問？對質詢人地位或權威表示尊重(非負責所涵蓋)？ - 難符明確性原則
3	以法律強制手段事前禁止與事後處罰，侵害與欲保護法益為何不清楚
4	以政治行為與意圖，強行作為法規範之內容並施以制裁效果 - 「將政治問題法律化」