

國會監督法與政治摘要



為方便讀者快速瞭解本書內容，本書摘要內容如下：

臺灣國會監督法與政治

憲法採半總統制，責任政治有待釐清。一旦總統與國會多數政黨不同調，形成少數政府，常起國會監督爭議。本章簡述司法院大法官解釋與憲法法庭判決的演變，從文件調閱權到國會調查權爭議，都與形式或實質少數政府有關。總統作為憲法守護者，行使元首權，院際調解權，過去透過司法院大法官解決院際間權限爭議，從未行使法律違憲審查權，總統從未到立法院做國情報告。

憲法本文採修正式總統制，總統無法解散立法院，戒嚴時期立委質詢有藉機自肥之嫌。97 修憲後，總統僅有被動解散立法院的權限，但立法院提出不信任案從未成功，質詢除了獲取資訊外，成為讓行政院難堪的工具。國會調查權誕生於第一次政黨輪替下的少數政府（釋字 585）。2024 年立法院職權行使法修正，賦予立法院、立法院委員會、委員會調查小組調查權，與憲法責任政治體制不符。

立法院委員會本來就得舉行聽證會，但不得強制人民出席、宣誓與證言，更無處罰權。97 修憲不成，自不得以修法賦予委員會強制權。總統依憲法提名、或行政院院長依法律提名後，立法院享有人事同意權，但不得以聽證為名，要被提名人具結與證言，不從即課罰。釋字 76 號解釋三國會後，立法院報復，法律設定高解釋門檻，大法官解釋幾乎停擺。實務透過大法官現有總額緩和，2022 年實施憲法訴訟法，廢除疑義解釋、降低解釋門檻。2024 年立法院職權行使法判決

後，立法院再度設定高解釋門檻，並否決 7 位大法官被提名人，憲法法庭已受理憲訴法違憲案，備受矚目。113 年憲判字第 9 號重申，在釋字 585 號解釋下，藐視國會罪的刑事處罰並無立足之地。

論彈劾與懲戒正當法律程序

監察院祖述訓政時期，道承清朝科道官。清末宋教仁提出改督察院為懲戒裁判所。民初設肅政史，成效不彰。訓政和戒嚴時期監察院深受清朝科道官制度影響，解嚴與修憲後亦然。科道官混淆違法的法律責任與失職的政策責任，自元代成形。自英國政務官彈劾、以致德國部長訴訟，政務官的責任主要是政治責任，以信任或不信任投票決定去職與否，彈劾政務官或提起部長訴訟已演變為備而不用。憲法本文無不信任投票，卻高舉監察院彈劾政務官與事務官。監察院 2020 年新設人權委員會，應以柔性調查、調查報告無法律拘束力始能竟其功。但此與監察院糾正與彈劾具法律拘束力相衝突。

受到特別權力關係以及訓政至戒嚴時期黨國體制影響，迄今公務員彈劾與懲戒仍未能遵守彈劾與懲戒責任原則，混淆對憲政民主體制的忠誠義務，與對黨國體制的忠心義務。2015 年公懲法第 3 條新增，公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。監察法第 6 條並未規定，公務員之行為非出於故意或過失者，不受彈劾。公懲法第 23 條規定，監察院將彈劾案移付懲戒法院，僅需提出違法或失職的客觀構成要件證據（公懲法第 2 條），無需提出可歸責性證據（公懲法第 3 條）。憲法第 97 條第 2 項規定，監察院是否提出彈劾有裁量權。監察法第 6 條及第 8 條規定，提案監察委員和監察院應提出彈劾，無裁量權，違反憲法第 97 條第 2 項。公務員懲戒法第 10 條規定未如刑法第 57 條規定，懲戒輕重「應以行為人之責任為基礎」，違反憲法第 24 條要求的懲戒責任原則。

懲戒法院雖曾判決彈劾程序應遵守正當法律程序，學說迄今無定論，監察院亦未釐清。監察法施行細則第 11 條抵觸提案委員與審查委

員分離之組織原則。監察委員自動調查承繼古代御史聞風彈劾，欠缺嚴格證據法則拘束，違反法律保留、憲法增修條文第 7 條第 5 項監委中立原則、無罪推定原則以及彈劾正當法律程序。被調查人的聲請監委迴避權、受告知與聽審請求權、任命輔佐人與律師權皆受到限制，無從行使緘默權、卷宗閱覽權、不受無罪推定保障。

監委只是懲戒程序的原告，扮演懲戒程序檢察官角色。但監察法第 16 條第 2 項基於書面審理主義，監察委員只需提出書面審核意見，不需要出庭與被付懲戒人對質，違背釋字 396 號，審判必須「採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度」。

英國國會監督法與政治

英國責任內閣制下，內閣有權向國會提出信任投票和解散國會，國會有權提出不信任投票。英國自 1921 年馬可尼委員會之後，不再由國會調查委員會調查政治醜聞，因執政黨與反對黨各說各話，無助於釐清政治責任。國會另制訂 1921 年《調查法庭（證據）法》，由獨立調查委員會接手，2005 年調查法規定，獨立調查委員會無需由國會授權。英國下議院部門專責委員會得下議院授權得傳喚證人，但無法強制證人出席、強制宣誓、強制證言、更無權處罰金，在歐洲人權法院 1991 年 *Demicoli v. Malta* 判決之後，若無國會立法，無法解決上述窘境。

國會對首相以及內閣大臣質詢形成於 19 世紀，受到議事規則與傳統的高度規範。對於國會開幕時的國王演說經辯論後表決，具有隱藏式信任投票的作用。首相和內閣大臣對於質詢的答復有真實陳述義務。對於首相官邸在新冠肺炎期間舉行的派對，英國前首相 Johnson 在國會刻意誤導國會議員，被英國國會調查並準備懲戒，因而辭職。若 Johnson 不主動辭職而被懲戒停權 90 日，將啟動 2015 年國會議員罷免法的罷免程序，截至 2025 年 1 月為止，已經有 5 個國會議員被罷免。

國會在行使各種權限時，有權命令政府提交所需資訊的所有文件，但政府要求御用法律顧問提供法律意見時，有權要求保密。2018年國會決議要求內閣交付檢察總長提供給政府關於脫歐的法律建議，因國會決議檢察總長藐視國會，政府被迫交出。

美國國會監督法與政治

美國國會經由電視、好萊塢電影、以及電子媒體的傳播，幾乎已成談論國會調查法的典範。美國國會調查權建立在行政、立法、司法三權分立與制衡的基礎之上，並非我國半總統制，內閣對立法院負責體制所能完全模仿。

美國國會調查權制度源於英國。早期英國國會為立法權與司法權的混合權限機關，無須透過法院，即可行使強制權以及藐視國會的處罰權。美國國會為立法機關，非司法機關。國會調查權不能逾越憲法權限。透過最高法院判決，可以說明美國三權分立下的國會調查權。

美國國會運作有所謂委員會中心主義，參、眾兩院的議事規則皆有授權常設委員會行使調查權，幾乎未曾以參、眾兩院名義行使調查權。委員會聽證大致可歸類為參議院和眾議院皆有的立法性、監督性、調查性聽證，以及參議院享有的同意權聽證。委員會舉行聽證都是為了蒐集資訊、履行職權。

總統提名須經參議院同意之人，委員會並不強制要求進行聽證，許多直接由院會投票。大部分的提名案都會獲得同意。少數提名案會受到杯葛。近年來，對於重要的提名案，例如大法官同意案，政黨對立嚴重，常常需要啟動所謂「核子按鈕」，停止討論，才能進行表決。

委員會舉行聽證會時，被傳喚人有出席作證與宣誓義務，但可以對於調查事項與國會職權的關聯提出相關性抗辯。證人在國會調查程序中，仍然享有不自證己罪、言論自由與宗教自由的保障，但不適用第六修正案的交叉結問權，是否符合第五修正案正當法律程序則視個

案而定。證人拒絕遵守傳票，而被刑事藐視國會罪追訴或傳票民事執行訴訟起訴後，始得循求司法審查。

美國國會、參、眾議院委員會、次委員會可行使國會調查權、發出傳票要求提交文件或出席提供證言。不遵守傳票構成藐視國會，經參院或眾院決議移送檢察官偵辦。是否將案件提交大陪審團，檢察官有裁量權。大陪審團決定後，檢察官是否起訴，擁有排他性與絕對性的裁量權。從 2008 年到 2023 年，國會移送 10 個藐視國會罪的案件，當中僅有 2 個遭到起訴。

當國會調查要求總統提供資訊，依慣例都是經由國會與總統透過協商與妥協解決，不經法院判決。委員會得國會授權，得向法院提起傳票民事執行訴訟。證人向法院提起民事訴訟或暫時性救濟，法院向來極不願意審理。如果傳票要求第三人交出文件，法院容許對文件內容具有個人利益者提起訴訟。

眾議院認定司法部長 Merrick Garland 觸犯刑事藐視國會，移送司法部，司法部隨即表示不會起訴 Merrick Garland。眾議院司法委員會隨後向法院提出傳票民事執行訴訟。幾天後，眾議員提議表決，由眾議院自力執行決議的「固有藐視國會」，該決議未能通過。

在國會委員會經宣誓後，故意作不實證言，構成偽證罪。在國會委員會未經宣誓作證，而明知且故意為不實證言，將受不實陳述罪處罰。美國眾議院從未有過英國下議院議員對內閣的質詢，偶爾國會提案引進英國式國會質詢皆無疾而終。依慣例，總統國情咨文在眾議院議場發表。參、眾兩院議員不得就國情咨文內容提出質詢。

德國國會監督法與政治

德國責任政治與國會調查權百年來經歷很大變遷。君主立憲時期，國會並無調查權。第一次世界大戰後，在 Max Weber 影響下，威瑪共和建立半總統制，民選總統，對抗國會多數萬能論，同時引進國

會調查權。一次世界大戰德國戰爭責任調查委員會只是各說各話，並無真相。

二戰後，德國基本法建立首相民主，總統虛位化，議會不信任投票必須同時選出新首相，即所謂建設性不信任投票。為穩定政局，總理可向議會提出信任透票，如未獲通過，得請求總統解散眾議院。2025 年德國再度面對威瑪時刻，國內左右極端政黨勢力增長，國外安全威脅正考驗基本法責任體制的韌性。直到 2001 年，國會才立法將國會調查權明文化，在政黨政治之下，國會調查委員會只是披著司法形式的政治競技場。

國會雖為調查之主，但只能成立調查委員會行使調查權。調查委員會由國會議員依政黨比例組成，有強制證人出席與證言的權限。資訊性調查委員會專為取得資訊，由國會議員與非國會議員共同組成，則沒有強制權。少數黨黨團具有提案成立調查委員會或資訊性調查委員會的權利。調查委員會的調查報告被譏為政黨比例真實。

調查委員會主要以公職人員為調查對象，例外才可以及於私人，單純私人事務不得成為調查對象。調查權不得侵害政府的核心領域。調查委員會得強制證人出席，因實務上對於強制證人宣誓爭議，國會調查法並不要求證人宣誓，證人虛偽陳述將受罰。利害關係人無特殊法律地位，享有拒絕證言權，以及在公布最終調查報告之前，有表示意見機會。

眾議院議員得向政府提出小質詢，國會黨團或 5% 以上的議員得向政府提出大質詢或要求辯論。因質詢權與資訊權產生的爭議，可以循憲法機關權限爭訟提起救濟。