

議題研析

一、題目：國會改革議題—美國國會調查權相關法制簡介

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

美國在殖民地時代，軍事權、外交權、通商規則權係由英國掌有，內政權、預算權及課稅權則歸屬殖民地議會。此後，各殖民地議會代表爰將英國下議院之特權視為固有權限。從而，殖民地時代之調查權行使乃以預算權為基礎，並以改善行政為主要目的，嗣於制憲會議時亦直接將國會調查權視為傳統權限之一部分¹。

1789年²美國國會參、眾兩院成立，聯邦政府正式運作，三權分立、權力制衡之機制也逐漸形成。惟美國政府之中央體制採總統制，與英國之內閣制有所不同，國會議員尚無質詢權，總統及部會首長亦無須列席國會備詢，國會若欲追究政府官員責任，即須倚賴調查權之行使，以釐清違法或失職事實，並依法究懲³。我國司法院釋字第325號、第585號、第633號及第729號等解釋亦揭示本院享有一定之調查權，爰就美國國會調查權相關法制加以介紹，俾供參考。

四、探討研析

（一）國會調查權之法源依據

美國聯邦憲法並無國會調查權之明文規範，相關事項多源自於司法判例及國會運作實務形成之架構。國會調查權制度，最早可追

¹ 沈中元，〈論國會調查權—釋字三二五號解釋之比較分析〉，《空大行政學報》，第1期，83年5月，頁90。

² 本研析關於年分之使用，涉及外國法制或立法例部分，採西元紀年表述，其餘以民國紀年表述。

³ 立法院編印，《97年度立法院「美國國會調查及聽證制度運作實務」專案參訪報告》，97年9月，頁4。

溯自1792年眾議院調查聖克萊爾將軍戰敗（St. Clair's Defeat）一案；其後聯邦最高法院亦於相關判例中承認國會享有調查權及藐視懲罰權，1927年並於 McGrain v. Daugherty 一案確立調查權乃立法權固有之附帶權力⁴。

國會調查權雖未明定於聯邦憲法或其他法律（例如 United States Code, U.S.C.；Legislative Reorganization Act of 1946），惟美國國會向認調查權係聯邦憲法賦予之「隱含權力」（Implied Power）或「固有權力」（Inherent Power）⁵。析言之，國會調查權為從國會立法權衍生之一種監督權，目的在確保國會有效、正確行使憲法賦予之職權，即國會調查權乃附隨立法權之自然、固有權力。

（二）國會調查權之行使事由

國會行使調查權之事由包括⁶：

1.行政監督—依據「依法行政」（Rule of Law）原則，行政部門之作為不得違反立法機關依法定程序制定之法律。因此，基於制衡原理之憲政機制，國會對於各部會執行國會立法之情形自應加以監督，並探究有無違反依法行政情事。

2.立法準備—國會立法權非僅指法律之制定，尚包含立法過程中之立法準備步驟，包括法案或預（決）算案之立法預測、立法規劃、立法建議採納、立法項目確定等。司法判例認為國會行使調查權須以立法目的為據，惟若係有助於將來立法之事項，亦屬正當之立法目的，是縱基於報導或行政監督而進行調查，仍非不可。

3.政策形成—國會為全國最高民意機關，當應訪查社會、經濟或政治體制之運作缺失，以為制定或修正法律之參考；政府部門固有行政裁量權限，基於制衡原理，國會探究行政體系運作良窳，除可促其謹慎、公允擬定及推動政策，亦可達矯正體制缺失之功效。

4.揭弊及報導—基於制衡原理及監督職責，對於違法失職、舞弊亂紀、貪污腐化或效能低落等重大情事，國會自應進行專案調

⁴ 李健源，〈美國國會與我國立法院調查權之比較研究〉，《修平學報》，第45期，111年9月，頁134-136。

⁵ 陳清雲，《立法院調查權法制化之研究》，國立中正大學法律學研究所博士論文，103年1月，頁144。

⁶ 立法院編印，同註3，頁4。

查，以防杜行政部門藉機圖利，避免人民權益遭受損害。此外，聯邦最高法院亦認公眾應有被告知政府活動之權利，且屬國會之必要機能與重要職責⁷。

5.行使人事同意權—總統提出重要政府官員人選，包括部會首長、最高法院大法官、駐外使節等，皆須送請參議院諮詢並獲同意始得任命，通常並透過聽證方式進行審查；另副總統出缺時，總統提名之新任人選亦須由參、眾兩議院共同批准。

6.行使彈劾權—彈劾權為司法監督之一種方式，當總統、副總統、政府官員、聯邦法官、最高法院大法官涉有違憲或叛亂罪之嫌，眾議院可提出彈劾案，並由司法委員會進行聽證調查程序，審查彈劾理由是否成立，而參議院則得進行彈劾審判（Impeachment Trials）⁸。

（三）調查權行使之方式

國會行使調查權係依下列權限，並以進行聽證為主要方式：

1.會議召集權—現行「參議院議事規則」（Standing Rules of the Senate）明定參議院常設委員會及其小組委員會得於該院會期或休會（Recesses）、閉會（Adjourned）期間召開聽證會⁹；第118屆「眾議院議事規則」（Rules of the House）亦規定，委員會及其小組委員會得在美國境內，無論於眾議院會期或休會、閉會期間召集會議，並在必要情況下舉行聽證會¹⁰。

2.傳喚調閱權—國會為進行聽證得行使傳喚調閱權（Subpoena Power），其內涵包括傳喚（證人作證）及調閱（文件等物證）。現行「參議院議事規則」明定參議院常設委員會及其小組委員會得以傳票或其他方式傳喚證人或調閱通信、書籍、證件及文件到會¹¹；第118屆「眾議院議事規則」亦規定，委員會及其小組委員會得以傳

⁷ 沈中元，同註1，頁108。

⁸ 美國參議院，網址：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm>，最後瀏覽日期：113年2月2日。

⁹ 參議院議事規則第26章第1條規定，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹⁰ 眾議院議事規則（2023.12.11）第11章第2節第(m)條第(1)項第(A)款規定，網址：<https://rules.house.gov/sites/republicans.rules118.house.gov/files/117-House-Rules-Clerk.pdf>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹¹ 參議院議事規則第26章第1條規定，同註9。

票或其他方式傳喚證人、聽取證言，並在其認為必要的情況下調閱書籍、紀錄、通信、備忘錄、證件及文件到會¹²。

(四) 調查權行使之強制手段

為達調查之目的，國會行使調查權執行傳喚須有強制手段，以便能取得所需之證詞及文件、證據。實務運作上之強制手段包括：

1. 行使「藐視懲罰權」(Contempt Power) — 美國國會承襲英國國會本有之司法功能傳統，用以維護其尊嚴及特權。憲法雖無藐視懲罰權之明文，實務運作上向認係立法權固有之「隱含權力」，聯邦最高法院亦於相關判例中承認國會享有藐視懲罰權，惟指出僅得作為用以防止妨礙之行為或確保立法任務履行之自衛手段¹³。

2. 以「藐視國會罪」移送法院裁判—1857年「藐視國會罪」通過立法(Act of January 24, 1857)，藐視國會者得交由聯邦法院依刑事程序裁判。查該法明定經眾議院或參議院以聯合、共同決議或眾議院、參議院任何委員會所傳喚，為進行調查作證或提供文件資料之證人，故意不出席或出席但拒絕回答相關問題，應為犯輕罪(Misdemeanor)，得科100美元至100,000美元罰金，並處1個月以上12個月以下監禁¹⁴。

3. 訴請法院強制執行—1978年政府倫理法(Ethics in Government Act)規定，當證人不尊重參議院傳票時，參議院有權向聯邦地方法院請求民事之強制執行；證人若拒絕服從法院之命令，將以藐視法院行為論處¹⁵。惟上開規定僅適用於一般民眾，並不適用於聯邦政府官員之職權行使，亦即參議院尚難以上開強制手段取得執行公務中之聯邦公務員或雇員之證詞。

(五) 調查權行使之界限

¹² 眾議院議事規則(2023.12.11)眾議院議事規則第11章第2節第(m)條第(1)項第(B)款規定，同註10。

¹³ 楊芳苓，《美國國會調查權之研析—以行政特權與國會調查監督為中心》，立法院法制局專題研究報告(編號：AO1375)，105年11月，頁32-34。

¹⁴ 2 U.S.C. §192 (2012)；原定最高罰金已提高至100,000美元，參見18 U.S.C. §3571 (2012)，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18.htm>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹⁵ 參見28 U.S.C. §1365(a)，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title28/html/USCODE-2011-title28-partIV.htm>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

美國採行政、立法及司法三權分立之憲政體制，國會調查權係輔助立法權之工具，故不得超越憲法賦予立法部門之職權範圍，亦不得干預其他憲政部門之權力核心。

1. 調查權與行政權之關係

美國行政部門為達成特定行政目的或貫徹政策，基於權力分立原則，得於其權力範圍內享有事務獨立專斷之權，其強度甚至可不受國會監督及免於司法審查，乃所謂「行政特權」(Executive Privilege)¹⁶。

美國憲法並未明文授予總統上開特權，係由憲法分權規範，以及總統為執行憲法職權而須正當享有行政特權所導出。實務運作上總統與國會針對行政特權與國會調查權之界限，大多遵循以下原則：(1) 本於國家安全與公共利益維護之原則，若認資料之提供有礙國家利益或涉及軍事、外交上機密，對於國會之要求，總統可予拒絕提出；(2) 本於三權分立之精神，總統就其持有之任何文件或各政府機關、官員所保有之資料，皆得以行政特權宣告為機密或拒絕接受調查¹⁷。

2. 調查權與司法權之關係

基於司法獨立原則，國會對於法院審理中之案件，不得以任何方式為調查；就法院業經審判確定之案件，國會倘有不同見解，可經由修法程序廢棄法院之裁判，亦無須直接對法院之判決進行調查，避免有干涉司法之嫌。因此，國會不會對法院審理中之案件進行調查，惟仍可就涉及國會權限事項如預算、組織、司法制度等，對於司法部門行使調查權¹⁸。

國會進行調查之事項，可能與法院繫屬之民事或刑事案件有所牽連。基於權力分立原則，國會調查推定符合正當立法目的，法院基本上不會事前干預國會調查，原則上容許國會對繫屬案件之事實並行調查¹⁹。

¹⁶ 李健源，同註4，頁144。

¹⁷ 陳清雲，同註5，頁163-164。

¹⁸ 駱建呈，《國會調查權之研究—兼論我國立法院調查權之法制化》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，95年7月，頁37-38。

¹⁹ 李健源，同註4，頁148。

3.調查權與基本人權之關係

國會調查權雖屬立法權之固有權力，但調查權之行使仍須與國會之憲法上職權有正當關聯。聯邦最高法院亦表示國會行使調查權，不得侵害人民受權利法案所保障之程序上及實體上的權利。準此，人民雖有應國會要求作證之義務，但國會亦應尊重證人受憲法保障之權利（如憲法第 1、第 4 及第 5 修正案），若涉及該等受憲法保障之自由時，須明確規定調查委員會之調查權限及目的，確保調查僅限立法輔助之性質²⁰。

（六）結論

美國國會調查權制度，係為輔助立法權，並以舉行聽證為主要方式。藉由調查權之行使，除可蒐集相關資訊，以輔助立法及監督行政；透過公開之聽證，並能滿足民眾「知的權力」。以2021年美國國會暴動案為例²¹，眾議院成立調查特別委員會並進行聽證調查，透過訴訟程序保全相關文件、證據，且將拒絕出席聽證者移送法院，而對總統 Donald J. Trump 提出彈劾案；參議院司法委員會亦就所涉犯罪提出相關調查報告，然因該案投票未達定罪所需之三分之二多數而裁決無罪²²。如上述說明，美國國會行使調查權係以舉行聽證為主，對證據資料亦可採行保全措施，並遵守權力分立原則，其制度運作及相關規範或可作為我國未來研修相關法制之參考借鏡。

撰稿人：彭文暉

²⁰ 李健源，同註4，頁149-150。

²¹ 李健源，同註4，頁139。

²² 美國國會圖書館，網址：<https://guides.loc.gov/federal-impeachment/donald-trump>，最後瀏覽日期：113年2月2日。