

議題研析

一、題目：國會改革議題-德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

(一)依德意志聯邦共和國基本法¹(以下簡稱德國基本法)第20條規定，德意志聯邦共和國是一個聯邦國家，立法權應受憲法之限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制。1816年德國薩克森-威瑪-埃森納森邦(Sachsen-Weimar-Eisenach)憲法第91條賦予該邦國會成立調查委員會的權利，迄今德國的國會調查權發展史已逾200年²。

(二)德國的國會調查權制度，在1919年的威瑪憲法第34條規定國會調查權正式確立。威瑪憲法第34條規定：「聯邦眾議院得設置調查委員會，經議員五分之一以上請求時，應設置之」。而1949年的德國基本法沿襲威瑪憲法，亦於其第44條明定國會調查權：「(1)聯邦眾議院有權，經四分之一議員提議之下，有義務成立調查委員會，委員會以公開審理方式調查必要的證據。舉證會議得不公開。(2)調查證據準用刑事訴訟的相關規定。信件、郵政及電訊秘密仍不得侵犯之。(3)法院及行政機關有法律協助及職務協助之義務。(4)調查委員會之決議不受司法審查。但法院

¹司法院，德意志聯邦共和國基本法，2020年1月2日，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/sp-search-1.html?Query=%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95>，最後瀏覽日期:2024年1月18日。

²呂坤煌，〈德國的國會調查制度(上)〉，《國會季刊》，第31卷第7期，2003年6月，頁77。

對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」³德國國會調查權制度最大的特色是少數權的設計，其亦確實對國會調查權之制衡功能，發揮舉足輕重的作用⁴。

四、探討研析

(一) 國會調查權法源依據

德國基本法第44條規定國會調查權，第45條之1第2項特別賦予國防委員會調查權。2001年制定國會調查委員會法(以下簡稱調查會法)來行使國會調查權。德國就國會調查權特別制定調查會法，將調查權以法律位階來具體化。

(二) 國會調查程序

依德國基本法第44條及第45條之1第2項規定，國會調查權之行使皆在四分之一議員提議下得成立調查委員會，惟仍須經由院會的決議通過後進行，調查的範圍依憲法允許的權限進行(調查會法第1條)。調查的先行準備工作得委由調查官進行，期間以6個月為限(調查會法第10條)。調查官協助取得與審視必要證據，並得聽取相關人陳述意見，經調查委員會決議，得要求相關機關、私人提供證據(調查會法第18條及第30條)，並得進行勘驗(調查會法第19條)。調查官獨立行使職權，但不得逕自對外表示意見，並應於期限內向調查委員會提交書面及口頭報告，並對於後續之處置提出建議⁵。

至於舉證會議則明定以公開會議方式行之，但原則上不得以錄音錄影以及影音轉播方式公開(調查會法第13條)，惟在特殊條件下得例外決議不予公開，但應公開說明不公開之理由。調查委員會對證據調查過程賦予強制力以達成目的，如傳喚證人拒絕到場，則可向證人收取因缺席而產生的費用，處以1萬歐元以下罰鍰並強制拘提到場，如果屢傳不到，加倍罰鍰，並適

³ 陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，《臺灣法學雜誌》，第78期，2006年1月，頁53。

⁴ 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，2006年，頁47。

⁵ 李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，第152期，2018年3月31日，頁119。

用刑事訴訟法第135條規定(調查會法第21條)。

舉證過程適用保密規範(調查會法第14條第3款、第15條及議事規則第16條、第17條)，涉及機密也包括商業、營運、發明或稅務秘密等事項。調查委員會依聯邦眾議院保密規則決定證據、證據蒐集及審議內容的機密等級，調查委員會成員於調查過程中知悉之機密資料應保守秘密，未經聯邦眾議院議長許可，不得在法庭或庭外陳述機密資料內容。調查結束後，調查委員會向聯邦眾議院提交書面報告，報告必須呈現調查過程、查明的事實和調查結果，調查委員會未形成一致意見的報告，應在報告中一併呈現(調查會法第33條)。

至於調查結果的效力，在內部效力，調查權係屬輔助性權力，院會或委員會在行使該「憲法職權」時，自應負有審酌、參納調查結果之義務⁶。而其外部效力，則可藉由德國基本法第44條第4項之規定：「調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」來一窺究竟，從而得知調查結果的效力，也釐清國家機關間的權限分際。

(三)國會調查權之限制

- 1.與行政權之間的界限：德國聯邦憲法法院曾就國會調查權之行使與行政權之間須遵循權力分立之界限表示，「基於聯邦眾議院對於聯邦政府之監督權限，行政領域雖然是聯邦眾議院可以調查的領域，但仍不得侵犯行政自我負責的核心領域，如：事件尚未終結、尚處在內閣內部意志形成之提案、審議與處理之領域。」⁷
- 2.與司法權之間的界限：調查會法第36條特別界定法院管轄權，明定本法發生爭議的管轄法院為聯邦高等法院，如有違憲爭議則由聯邦憲法法院決定。例如調查會法第18條就提出證據部分加以規範，在遵守憲法限制的前提下，聯邦政府、聯邦行政機關、與聯邦直接關聯之社團、公法人團體及基金會有義務根據

⁶ 同前註，頁136。

⁷ 李寧修，同註5，頁121。

要求提交物證，特別是與調查主題有關的檔案予調查委員會。如果請求被拒絕或提交的重要證據被列為密件，則必須以書面形式告知調查委員會無法提供的原因。如應調查委員會或其四分之一成員的聲請，聯邦憲法法院得判決拒絕請求的適法性。法院和行政機關有義務提供法律與業務協助，特別是提供物證。所引起的法律爭議，由聯邦高等法院依調查委員會或其四分之一成員的聲請而判決之。而德國基本法第44條第4項規定：「調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」，從而得知國會調查報告對司法審判並不具有拘束力。

- 3.不得侵害基本人權：國會調查必須是政府或行政對於私人施以違法措施，或政府官員與私人有違反職務之往來，為監督政府或行政而須調查私人時，方得以社會或私人領域作為調查對象。尤應注意德國基本法第2條第1項、第12條第1項、第14條第1項之個人人格權、營業權與財產權的保障，亦需考量比例原則⁸等。

(四)結論

德國國會調查權制度最大的特色是少數權的設計，為使國會確實對行政權發揮制衡的功能，採用基本門檻發動調查權制度，惟仍需經院會議決後始得進行調查。調查委員會成員的組成雖依議會各黨成員比例組成，但須涵括各黨成員，各小黨至少有1位代表；同時委員會設有主席及副主席，並規範分別由不同政黨成員擔任，以確保多元意見之呈現。並依法治國原則制定調查會法，以法律位階規範國會調查權的行使，同時依據權力分立原則界定與行政權及司法權之分際。另對於證據的蒐集、取得、保密與提出；證人的傳喚、缺席、拒絕作證、拒絕提供資料等，均有相應之規範，於期限內完成調查，並提交書面及口頭報告。調查完成，委員會任期結束，向聯邦眾議院提出書面報告，闡述程序進行的經過、所調查出之事實與調查之

⁸ 陳淑芳，同註3，頁56-57。

結果。若無法提出一致性之報告時，得附上不同意見書。

撰稿人：江建逸