

議題研析

一、題目：國會改革議題－各國國會行使監督懲罰權相關 法制之探討

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

- (一) 國會為最高民意機關，基於權力分立制衡原則，為防止權力集中於任一權，而有監督行政部門之責。國會行使監督權賴以實現之主要手段有：調查聽證、質詢、文件調閱、舉行公聽會及行政命令審查等權力。為進行有效之監督，國會監督工具甚為重要，唯有充分掌握各項立法事實與資訊，才能做出正確之判斷¹。國會調查聽證係賦予國會主動蒐集並獲取立法相關資訊之權限；質詢或調閱文件，則須視行政部門答詢之態度積極與否，而產生不同之效果²。
- (二) 國會調查權起源，可追溯至1688年英國國會下議院，開啟調查委員會之先例³。主要民主國家國會，無論是否有明文規範，皆具有廣泛調查權。質詢制度存在於內閣制及行政機關須向立法機關負責的國家；總統制國家，因為權力分立關係，總統與國會分別對選民負責，國會議員因而不具備質詢權⁴。民主國家國會首要之任務與功能即在於善盡對政府之監督。國會監督之有效與否，向來是備受重視之議題⁵。

¹ 李仁森，〈國會調查權之行使方法與界限〉，《月旦法學雜誌》，第250期，2016年3月，頁86。

² 黎淑慧，〈談立法院調查權〉，《管理資訊計算》，第7卷，特刊2，2018年8月，頁5。

³ 鄒筱涵，〈調查權與治理機制〉，政治大學法學院碩士論文，2015年1月21日，頁14。

⁴ 楊日青，〈立法院質詢制度之探討〉，《政治大學學報》，第70期，1995年6月，頁69。

⁵ 李昌麟，〈民主國家之國會對政府監督能力之探討〉，《中國行政評論》，第25卷，第2期，2019

(三) 主要國家對違反國會監督義務者，所賦予強制力相關法制規定，簡要說明如下：

1. 英國

英國為內閣制國家，閣員由國會多數黨議員兼任，下議院議員雖可向首相及閣員提出質詢，惟同黨議員通常加以支持，很少行使質詢權⁶。1871年英國制定《國會證人宣誓法》(Parliamentary Witness Oaths Act)，規定上議院、下議院兩院及委員會均有令證人宣誓之權限，如違反國會基於調查權所發之命令時，將構成刑事責任。1921年制定《調查法庭法》(Tribunals of Inquiry Act)，國會針對官員違法失職時，得決議進行調查並指派專人組成調查法庭，藉強制性司法程序，確保國會行使質詢、彈劾等權力⁷。英國下議院行使立法調查權，各選任委員會有權傳喚證人，調閱文件及紀錄，如有拒絕出席作證者，得以「藐視國會罪」(guilty of contempt)追訴，如證人作虛偽證言亦可能被依偽證罪起訴⁸。

2. 德國

德國「聯邦眾議院議事規則」第100條至第106條規定，將質詢區分為「大質詢」、「小質詢」、「議員個別質詢」及「時事議題質詢」4種⁹，聯邦政府對於國會議員之質詢，有義

年6月，頁80。

⁶ 楊日青，同註4。

⁷ 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》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006年，頁39-40。

⁸ 同前註，頁42。

⁹ 德國聯邦眾議院網站，德國聯邦眾議院議事規則，第100條至第106條，網址：https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08-245176，最後瀏覽日期：2024年2月21日。「大質詢」大多涉及重要之綜合政策問題。通常由反對黨黨團向聯邦政府提出。「小質詢」旨在就特別指出的領域向聯邦政府請求提供說明。「議員個別質詢」指聯邦眾議院每位議員有權向聯邦政府提出簡短的個人質詢，以獲取口頭或書面答復。「時事議題質詢」指議員關於最近一次的內閣會議所討論之時事議題，提出質詢。

務給予具根據及以事實證明之答復¹⁰。此外，德國《基本法》規定議會可以組成調查委員會進行調查，程序則準用刑事訴訟程序，並對證據調查過程賦予強制力¹¹。如證人拒絕到場則可處以1萬歐元以下之罰鍰並得命強制拘提之，且得依《國會調查委員會職權行使法》第21條規定，連續處以罰鍰一次¹²。

3.法國

法國雖為半總統制國家，國會議員仍具有質詢權，質詢制度大體分為書面及口頭兩種方式。《第五共和憲法》第48條第6項規定：「(國會兩院)每週至少保留1次會議，以供國會議員質詢及政府答詢之用。」¹³。1958年後法國國會議員之質詢權僅有「詢問」(question)性質，就個別官員職掌業務進行詢答，質詢結束後不能成為全院討論之議題，亦不交付表決，其目的僅在確保政府提供充分的資訊，並使之對國會負責¹⁴。

此外，法國國會得成立調查委員會，可採行傳喚證人、舉行聽證或調閱文件等不同方法進行調查¹⁵。各常設委員會亦可舉行聽證會，並要求政府官員到場；若經委員會要求，部長亦須到會備詢¹⁶。依《國會職權行使法》第6條第3項第1款、第2款規定，證人如有拒絕應訊或應訊時拒絕宣誓，可處2年有期徒刑及科7,500歐元罰金¹⁷。

¹⁰ 呂坤煌，《德國聯邦眾議院質詢權之探討》，立法院法制局專題研究報告，2010年8月，頁12。

¹¹ 胡博碩，國民黨最好先了解國會有什麼工具，自由時報，2024年2月17日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/4581491>，最後瀏覽日期:2024年2月18日。

¹² 李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，第54期，2018年9月，頁123。

¹³ 法國國民議會網站，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/01_constitution，最後瀏覽日期:2024年2月20日。

¹⁴ 張景舜，《法國國會質詢制度之研析》，立法院法制局專題研究報告，編號864，2011年3月，頁36。

¹⁵ 徐正戎，〈法國的國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，2006年1月，頁69。

¹⁶ 國民議會議事規則第45條規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Article_45，最後瀏覽日期：2024年2月20日。

¹⁷ 1958年國會職權行使法第6條第3項第1款規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024年2

4. 美國

美國為總統制國家，在三權分立之下，國會並無質詢權。美國國會有調查事實之權力，其所發出傳票效力，獲得最高法院承認¹⁸。參、眾兩院委員會可行使聽證制度（public hearing），具有輔助性權力（auxiliary power）及強制性質。美國國會行使調查聽證權，實務上為執行傳喚以取得文件或證言，可採取之強制措施包括行使「藐視懲罰權」¹⁹、移請法院依「藐視國會罪」（contempt of Congress）裁判，得科100美元至10萬美元之罰金，並處1個月以上12個月以下有期徒刑。倘有偽造文書或證詞不實之情事，得以偽證罪起訴，使不合作之證人受到法律制裁，就國會聽證程序與效果而言，具有司法性及強制性²⁰。

5. 日本

日本國會質詢制度，可區分為「質問」與「質疑」。質問係指議員就一般國政事項，要求內閣說明事實或發表意見；質疑係指議員對列入議事程序之議案，得以口頭提出疑義之行為²¹。國會僅能透過不信任決議拘束內閣，使其負起政治責任，對於內閣虛偽、迴避答辯或「反質詢」之法律效果尚無明文規定。依《日本憲法》第62條規定，參、眾兩議院得各自進行有關國政之調查，並得為此要求證人出席作證或提出證言及紀錄²²。《議院證言法》第1條確認國會之國政調查權具強制性，依該法第6條第1項規定，對拒絕出席、宣誓、作證、提出文件與作虛假陳述者，得處3個月以上10年以下有期徒刑²³。

月20日。

¹⁸胡博碩，同註11。

¹⁹美國1857年通過「藐視國會罪」後，越來越偏重刑事手段取代民事的「藐視懲罰權」，1935年之後就無行使藐視懲罰權的案例。

²⁰Congress' s Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas : Law, History, Practice, and Procedure, CRS Report, May 8, 2014, p.18。

²¹淺野一郎、河野久，新・国会事典 用語による国会法解説，有斐閣，2003年7月，頁157。

²²《日本憲法》第62條規定：「兩議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」

²³日本法令檢索，議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律，網址：https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC1000000225_20220617_504AC0000000068，最後瀏覽日期：

四、探討研析

(一) 各國國會對行政部門違反質詢義務，尚未建立相關課責制度

綜觀內閣制或混合制國家，國會議員擁有「質詢」權限，作為監督政府的主要工具。法制上雖賦予議員質詢權，行政官員自有答復之義務。惟行政官員如有反質詢或實問虛答等不當情形，前揭採取質詢制度諸國對之尚未明文規定課以其法律上責任。行政官員言行主要透過公報紀錄與錄影轉播等向社會公開，而被追究相應之政治責任。

(二) 各國均賦予國會調查權一定之強制力，俾利遂行國會職能

綜觀主要國家國會，為遂行國會調查權能，相關法律對調閱文件、陳述意見、出庭作證、虛偽證言、妨礙調查、保密規定、傷害國會尊嚴等違反義務者，均處以行政罰或刑罰。如未賦予國會調查權相當之強制力，將會因受邀備詢或受傳喚者之拒絕出席、受要求提供資料者拒絕提供或作虛偽證言，而受到相當之影響而無法查明真相。故各國國會為取得行使職權所必要之資訊，皆賦予國會監督懲罰權，俾能有效監督行政部門²⁴。

(三) 我國現行立法院監督相關法制與各界意見

依我國《憲法》第57條第1款後段及增修條文第3條第2項第1款後段規定，立法委員開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。針對官員虛偽答復，現行法律並未規定其法律效果。此外，立法院現行議事規範對於「反質詢」並未明文規定，惟部分地方立法機關之議事規則中，則有禁止「反質詢」規定²⁵。

2024年2月20日。

²⁴ 陳清雲，〈立法院調查權法制化之立法建議〉，《軍法專刊》，第61卷，第1期，2015年2月，頁64-65。

²⁵ 例如臺北市議會議事規則第33條、臺中市議會議事規則第29條、臺南市議會議事規則第35條等規定。

司法院釋字（下稱釋字）第325號解釋，雖確認立法院具有文件調閱權，惟與民主國家國會調查制度仍有差距²⁶。後經釋字第585號解釋，賦予立法院享有一定之調查權，俾能主動獲取行使職權所需之資訊。有論者認為現行體制下，調查權如由立法院行使，將與司法院及監察院調查職權產生爭議，有違憲擴權之虞²⁷。惟另有論者認為，經過7次修憲後，五權體制已實質不復存在，欲以五權憲法體制去否認立法院調查權，已難成理²⁸。鑑於各界意見不一，我國國會行使監督懲罰權相關法制，仍待討論以凝聚共識。

撰稿人：陳建權

²⁶ 駱建呈，同註7，頁97。

²⁷ 林憲同，自由開講《國會調查權的法律本質及其憲政界限》，自由時報，2024年2月7日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/4574598>，最後瀏覽日期：2024年2月18日。

²⁸ 李仁森，同註1，頁88-89。