

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2386

議題研析

一、題目：國會改革議題－美國眾議院倫理委員會運作程序 簡介

二、議題所涉法規

立法委員行為法

三、背景說明

美國憲法第1條第5項第2款明確授權各議院得規定該院之議事規則，處罰該院擾亂秩序之議員，並得經議員3分之2同意，將議員除名¹。為處理違紀懲戒案件，1967年眾議院設立「公務行為標準委員會(Committee on Standards of Official Conduct)」，嗣於2011年更名為「倫理委員會(Committee on Ethics)」²。該委員會為眾議院唯一按政黨數平均分配席次之常設委員會，現由民主黨、共和黨各5席議員組成，共計10席。其職權包括(1)建議眾議院建立或執行行為標準所必要之立法或行政措施；(2)調查議員、議院官員及雇員執行公務所涉違反任何法律、規則、條例或其他行為標準之告發，經通知及聽證(Hearing)後，向眾議院建議其認為適當之行為或懲戒內容；(3)經眾議院核准，將調查所得涉嫌違法之相關證據送交聯邦或州主管機關；(4)發布及提供行為適當性相關諮詢意見²。茲就美國眾議院倫理委員會(下稱倫理委員會)處理議

¹ 其原文為 “Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a member.”

² Jacob R. Straus, House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction, Congressional Research Service, Updated 2023/3/31, p.6-7, website: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-15> (last visit: 2024/2/22)

員違紀懲戒案件現行法制及運作程序概述如下，俾供參考。

四、探討研析

(一) 倫理委員會職權行使之法源依據

美國憲法賦予國會制定議事規則懲戒議員違紀行為之權力，議員如違反相關法規，包括刑事犯罪、議事違紀行為或有損國會聲譽之行為，國會有權對其懲戒。除眾議院議事規則³(Rules of the House of Representatives)適用於倫理委員會及其下設小組委員會外，倫理委員會依眾議院議事規則第 XI 條 2(a)(1)授權訂定倫理委員會規則⁴(Rules Committee on Ethics，下稱委員會規則)，作為其職權行使之法源依據。

委員會規則分為兩大部分，第一部分為委員會一般規則，其內容包括一般規定、定義、諮詢意見與豁免、財務揭露、會議、委員會幕僚人員、保密、小組委員會(一般政策與組織)、法定人數與資格喪失、投票要件、委員會紀錄、委員會與小組委員會會議進行之轉播。第二部分為調查機構，相關內容包括眾議院決議、委員會調查權(一般政策)、申訴、主席與少數黨領袖之職責、申訴處理、國會倫理辦公室(Office of Congressional Ethics，下稱倫理辦公室)之移送(Referral)、委員會主動詢問或調查、調查小組委員會、違紀告發聲明之修正、委員會報告要件、被申訴人答辯、裁決聽證、懲戒聽證與懲戒或其他建議之審議、向被申訴人揭露免責資訊、被申訴人與證人之權利、無意義申訴之處理，以及移送至聯邦或州有關機關⁵。

此外，委員會規則規定，委員會得經多數決通過修正、增訂或廢止委員會規則。基於公平正義需要，委員會得經多數決通過審議特定

³ Cheryl L. Johnson , Rules of the House of Representatives(118th) ,2023/1/10,website:<https://cha.house.gov/cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147DCF176D95.118-rules-01102023.pdf> (last visit:2024/2/26)

⁴ Thomas A. Rust ,Rules Committee on Ethics (118th) ,2023/2/28,website:https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/CoE%20Adopted%20Rules%20118th_0.pdf (last visit:2024/2/26)

⁵ Contents,p.iii,同前註。

事項有必要而不違反本規則之特別程序，並應於通過後通知相關當事人⁶。

(二) 倫理委員會及倫理辦公室之組成

1. 倫理委員會

倫理委員會由 10 名議員組成，其中 5 名來自多數黨，5 名來自少數黨。並由多數黨 1 人擔任主席(Chairman)，少數黨 1 人為少數黨領袖(Ranking Minority Member)。此外，委員會現有幕僚人員(Committee Staff)29 名⁷，其應符合專業且無黨派、具備專業知識且足以勝任其職務、執行職務不受黨派影響及不得參與任何直接影響國會或總統選舉之政治活動等條件。所有幕僚人員應於倫理委員會召開第一次會議時以委員會多數決通過任命。如有必要，並得經委員會多數決議對外聘請法律顧問，以因應調查之需要⁸。

2. 倫理辦公室

有鑑於倫理委員會自律性經常飽受外界批評，眾議院於 2008 年成立倫理辦公室，負責接收、審查眾議院議員、官員及雇員不當行為之告發，並酌情將有關事項移送倫理委員會處理。倫理辦公室為獨立、無黨派之獨立實體，理事會(Board)由 6 名理事⁹組成，另有 2 名為候補理事。其中 3 名理事及 1 名候補理事由眾議院議長提名，並指定 1 名理事為主席；另 3 名理事及 1 名候補理事由少數黨領袖提名，並指定其中 1 名理事為共同主席(Co-Chairman)。提名人選經議長及少數黨領袖同意後，由議長任命之。其資格為「應具有傑出的公眾聲望，在立法、司法、監管、職業倫理、商業、法律及學術等領域受過良

⁶ Rule 1. General Provisions,p.1，同註 4。

⁷ Committee on Ethics , Committee Staff ,website:<https://ethics.house.gov/committee-staff> (last visit:2024/2/26)

⁸ Rule 6. Committee Staff,p.11-12，同註 4。

⁹ 經查，目前 6 名理事會成員中，其中 3 名為前眾議員，其餘 3 名為自眾議院退休之高階官員。Office of Congressional Ethics , Board And Staff ,website:<https://oce.house.gov/about/board-and-staff> (last visit:2024/2/26)

好教育、培訓或擁有豐富經驗，因而特別有資格擔任理事會成員。」遴選時無須考慮政治派別，而應以其是否適合履行職責為依據¹⁰。

倫理辦公室之幕僚人員主要由法律顧問及其他在倫理、法律或調查方面具有專門知識的專業人員組成，現有 7 名人員。理事會成員及幕僚人員受到嚴格的調查實施規則及行為準則約束，於調查、收集相關證據資料時應嚴守公正立場及遵守保密規定¹¹，以維護被申訴人之權益。

(三) 倫理委員會運作程序

1. 例行會議¹²

委員會例行會議於每月第 2 個星期二，除非眾議院於當日不開會。當委員會主席認為有充分理由時，得於其他日期召開會議。當主席認定無待審查事項時，得不召開例行會議。另外，委員會主席應排定委員會會議之議程，少數黨領袖得於議程中增列會議事項。

2. 委員會調查權之行使¹³

依據眾議院議事規則第 XI 條 3(b) 規定，委員會得於下列情況行使調查權：

- (1) 眾議員以書面形式並經宣誓直接向委員會申訴及提供資訊。
- (2) 非由眾議員提供之申訴資訊，但經眾議員以書面保證該資訊係出於真誠且值得委員會調查及審議；
- (3) 委員會主動進行調查；
- (4) 眾議員被起訴或以其他方式被指控有犯罪行為或在聯邦、州

¹⁰ Jacob R. Straus, House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures, Congressional Research Service, Updated 2023/3/31, p.11-15, website: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40760> (last visit: 2024/2/26)

¹¹ Office of Congressional Ethics, Citizen's Guide, website: <https://oce.house.gov/learn/citizen-s-guide> (last visit: 2024/2/26)

¹² Rule 5. Meetings, p.10, 同註 4。

¹³ Rule 14. Committee Authority to Investigate—General Policy, p.17-18, 同註 4。

或地方法院判處重罪。

(5) 眾議院通過決議授權或指示委員會進行詢問或調查；

(6) 倫理辦公室之移送。

3. 委員會主席與少數黨領袖之職責¹⁴

委員會主席與少數黨領袖得共同決定下列事項：

(1) 當申訴資訊提交至委員會時，應於 14 個日曆天或 5 個會議日內(以先到者為準)，決定該資訊是否符合委員會規則所定之申訴要件。

(2) 除委員會以多數決另作決定外，委員會主席與少數黨領袖於共同決定提送委員會之申訴資訊符合委員會規則所定申訴要件後之 45 個日曆天或 5 個會議日內(以晚到者為準)，得共同決定：

A、建議委員會以不需要眾議院採取任何行動之方式處理申訴之全部或一部，其中包括駁回申訴或發函回復提出申訴及被申訴的眾議員。

B、成立調查小組委員會。

C、要求委員會延長 45 個日曆天之期限。

(3) 在調查小組委員會成立前共同收集有關申訴的相關資訊或將是否成立調查小組委員會之議題列入議程。

(4) 如委員會主席與少數黨領袖共同決定提交給委員會的資訊符合委員會規則有關申訴之要求，且申訴未於 45 個日曆天或 5 個會議日內(以較晚者為準)處理，且未再延長 45 個日曆天，應即成立調查小組委員會，並將申訴送交該小組委員會審議。如委員會主席與少數黨領袖於前開期限內曾將是否成立調查小組委員會之議題列入議程，則調查小組委員會僅得經委員會多數決贊成，始得成立。

¹⁴ Rule 16. Duties of Committee Chair and Ranking Minority Member,p.20-22，同註 4。

- (5) 當主席和少數黨領袖共同認定提交至委員會的資訊不符合委員會規則有關申訴之要求時，得將資訊退還給申訴人，並聲明該資訊不符合委員會規則規定申訴之要求；或建議委員會授權成立調查小組委員會，以繼續進行調查。

4. 調查小組委員會¹⁵

委員會主席與少數黨領袖應選定 4 名非倫理委員會成員之眾議員(由多數黨及少數黨平均分配)組成調查小組委員會，委員會主席應指定其中 1 名多數黨議員擔任小組委員會主席，少數黨領袖亦應指定其中 1 名少數黨議員擔任小組委員會之少數黨領袖。

調查小組委員會進行調查時，包括取證等程序，均應於執行會議上進行；依據傳票或其他方式提供的所有證據或證詞，均應視為於執行會議上取得或提供。調查小組委員會應詢問被申訴人及證人是否須由法律顧問代理。如是，應以書面方式指定，且其不得在法律顧問缺席的情況下接受詢問，除非其明確表明放棄權利。調查小組委員會應給予被申訴人答辯之機會，就申訴及調查中出現的相關問題進行口頭或書面陳述，陳述須經宣誓或確認。幕僚人員得面談證人，檢視文件及其他證據，並要求證詞陳述應經宣誓，並確認文件之真實性及正確性。調查小組委員會得以多數決通過以傳票或其他方式傳喚證人出席作證，並提出帳簿、紀錄、信件、備忘錄、文件及其他調查所需之物品。除非委員會另有規定，傳喚權屬於調查小組委員會主席與少數黨領袖，其應依調查小組委員會之要求簽發傳票。

除眾議院先例對該證據另有規定外，調查過程中相關證據均應經採認。調查小組委員會主席或其他主持成員應就證據、動議及程序等其他相關事項作出裁決，並得指示證人回答問題。調查完成後，幕僚人員應起草調查小組委員會報告，內容包括涉嫌違紀行為相關資訊之綜合摘要。如調查小組委員會有充分理由認定其行為違反公務行為

¹⁵ Rule 19. Investigative Subcommittee, p.28-31, 同註 4。

準則等相關規定，調查小組委員會得以多數決通過「違紀告發報告」。違紀事項如不只一項，則應分項列舉，內容包括對違紀事項之簡要陳述及其違反之條文規定，並應將副本送交被申訴人及其法律顧問，以供答辯。如未通過違紀告發報告，則應向委員會提交報告，說明調查所收集之資訊摘要、結論、理由及其他適當建議。

5. 裁決聽證¹⁶

在被申訴人提交答辯或提交期限屆滿後，調查小組委員會主席應將違紀告發報告、被申訴人答辯聲明等資料提交給倫理委員會主席與少數黨領袖。除倫理委員會主席與少數黨領袖已擔任調查小組委員會成員外，兩人應為裁決小組委員會之當然主席及少數黨領袖。

裁決小組委員會應舉行聽證，以確定違紀告發報告中之違紀事項是否成立。裁決小組委員會得以傳票或其他方式傳喚證人出席作證，並提出帳簿、紀錄、信件、備忘錄、文件及其他調查所需之物品。

除另有規定外，裁決聽證應依以下程序進行¹⁷：

- (1) 主席與少數黨領袖應宣布聽證開始、時間分配、舉行聽證之依據及目的。
- (2) 主席應依序請委員會法律顧問及被申訴人法律顧問進行開場陳述。
- (3) 證人證詞及其他相關證據依序採認。
- (4) 證人應先由傳喚該證人之法律顧問進行詰問(examine)。對方法律顧問得對證人進行反詰問(cross-examine)。主席得酌情准許法律顧問進行覆主詰問及覆反詰問(Redirect examination and recross examination)。其後，裁決小組委員會成員得向證人提問。
- (5) 主席應依序請委員會法律顧問及被申訴人法律顧問進行結

¹⁶ Rule 23. Adjudicatory Hearings,p.34-39，同註4。

¹⁷ Rule 23(k),p.38-39，同註4。

案陳述。委員會法律顧問得經主席准許預留反駁時間。

在提交所有證詞及證據後，裁決小組委員會應儘速審查違紀告發報告中的各項違紀事項，並以多數決認定是否成立。裁決小組委員會之裁決結果應向倫理委員會提出報告。如裁決結果為不成立，倫理委員會應基於裁決小組委員會之報告內容，向眾議院提出報告。

6. 懲戒聽證與懲戒或其他建議之審議¹⁸

如裁決小組委員會向倫理委員會報告違紀事項經裁決結果成立，則倫理委員會應舉行懲戒聽證。懲戒聽證程序係倫理委員會就此類違紀事項擬向眾議院提出之懲戒建議，聽取委員會法律顧問及被申訴人法律顧問之口頭或書面意見；除有書面請求並經委員多數決同意外，原則上無須聽取證人之證詞，與前述裁決小組委員會舉行之裁決聽證在程序上有所不同。

懲戒聽證結束後，倫理委員會應就擬向眾議院提出之懲戒建議案進行審查及表決。倫理委員會得經多數委員決議，逕向違紀議員發出申誡函(Letter of Reproval)或採取其他適當的委員會懲戒行動；亦得以多數決通過，建議眾議院採取下列一項或多項懲戒處分：(1)自眾議院除名(Expulsion)。(2)譴責(Censure)。(3)訓誡(Reprimand)。(4)罰鍰(Fine)。(5)在不違憲的前提下，剝奪或限制議員之權利、權力、特權或豁免權。(6)其他委員會認為適當的懲戒處分。倫理委員會提交眾議院之報告，其內容應適當說明支持其所作結論之證據，並敘明建議懲戒處分之理由，以利眾議院作最終決定。

撰稿人：陳宏明

¹⁸ Rule 24. Sanction Hearing and Consideration of Sanctions or Other Recommendations,p.40-41，同註4。