

論國會調查權之革新與展望*

李 寧 修**

要 目

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| 壹、前言：權力分立原則下的觀察 | 二、國會調查權之發動及其行使要件 |
| 貳、憲法觀點下國會獲取資訊之行為：國會調查權於我國之實踐 | (一)文件調閱權：立法院職權行使法所型塑之法制框架 |
| 一、國會調查權之發展脈絡 | (二)調查權之行使 |
| (一)性質之界定：輔助性權力 | 三、立法形成之自由？第9屆第1會期各修法版本之評析 |
| (二)內涵之演進：司法院大法官相關解釋之觀察 | (一)歷 程 |
| (三)權力分立原則下國會調查權行使之界限 | (二)修法趨勢概說 |

DOI : 10.3966/102398202018090154002

* 本文首次發表於東吳大學法律學系公法研究中心主辦之「第五十五回東吳公法論壇」，感謝主持人程明修老師，與談人陳淑芳老師及陳信安老師給予諸多指正與建議，以及兩位匿名審查人之悉心審閱，並惠賜具體修改意見，作者受益良多，銘感在心，惟文責仍應自負。另，本文係執行科技部專題研究計畫「國會資訊行為之研究：國會調查權與國會資訊公開之革新與展望（MOST 105-2410-H-034-008-MY2）」之部分研究成果，對於擔任研究計畫助理之林倫慶先生、施孝儀先生及黃郁婷小姐，在計畫執行過程中給予諸多協助，敬謹一併致謝。

** 中國文化大學法律學系副教授，德國慕尼黑大學法學博士。

投稿日期：一〇六年十一月七日；接受刊登日期：一〇七年三月三十一日

責任校對：蘇淑君

參、比較法觀點：德國聯邦眾議院 調查權之介析	(一)調閱或調查：概念之區分或 整合？
一、國會調查委員會	(二)調查之拘束範圍
(一)國會調查權之憲法基礎	(三)強制手段之運用
(二)法律位階之具體化	(四)調查結果之效力
二、國防委員會之專屬調查權	二、透明公開之程序建構
(一)依據	三、內、外部衝突之消弭
(二)與國會調查委員會之比較	(一)外部衝突
三、諮議委員會	(二)內部衝突
肆、國會調查權之蛻變與新生	四、調查權限之爭議解決
一、行使要件之明確化	伍、結語



元照出版提供

請勿公開散布

摘 要

立法院作為我國最高立法機關，除得藉由質詢及邀請備詢獲取資訊外，透過司法院大法官解釋，進一步型塑出調閱、調查等權力，以確保其制衡能量之發揮。惟立法院調查權之行使，自司法院釋字第585號解釋問世至今，仍屬當前國會改革的未竟之役。本文首先由權力分立原則出發，探討國會調查權之性質、內涵與當今法制發展之趨勢（貳）；其次，借鏡德國國會調查權於憲法及法律層級規範之架構與制度設計，提供法制上之比較及參酌（參）；最後，就我國當前國會調查權所面臨之困境與挑戰，嘗試提出包括：行使要件之明確化、透明公開程序之建立、內外部衝突之消弭以及調查權限爭議之解決機制等個人的觀察與建議（肆），期得作為未來國會調查權法制化之參考。

關鍵詞：權力分立原則、立法院、國會調查權、文件調閱權、德國國會調查委員會法

壹、前言：權力分立原則下的觀察

國會作為人民的代表，自應克盡監督其他國家權力之職責，而於行使職權之過程中，獲取充分、完整之資訊，係確保其得理性、有效監督其他國家權力之必要前提。¹關於國會獲取資訊行為之態樣，首先，憲法第67條第2項以及憲法增修條文第3條第2項第1款，定有各委員會邀請備詢以及立法院（會議）聽取報告及質詢之態樣，但上述權力之行使，因缺乏（即時）強制力，往往多是以預算、法案審議等權限，換取行政機關之配合，一旦行政權消極不作為，或是實問虛答，立法院即無法順利獲取其所需之相關資料，而影響監督之效能；其次，立法院得依據立法院職權行使法第八章之規定，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱該議案涉及事項之文件原本，藉由文件調閱權之行使，獲取其行使職權所需相關資訊；最後，透過司法院大法官之解釋，發展出「不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限」²之調查權：一旦國會所需資訊，並非以書面、紙本形式存在，或是就資料內容有進一步確認及查證之必要時，應許其得採行其他方式或手段獲致其所需資訊，例如：要求與調查事項相關之人民或政府人員陳述證言或表示意見、調查證據、舉行聽證、交付第三人鑑定等，以取得行使職權所需資訊或進行調查。由於國會調查權在行使之過程中往往內含文件之調閱，故本文於標題僅以國會調查權概稱之，而討論之範

¹ 司法院釋字第585號解釋謂：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」

² 司法院釋字第585號解釋參照。

圍則將同時涵蓋文件調閱權與調查權。

權力分立乃法治國家支配其組織與權限分配之重要憲法基本原則，國會獲取資訊權力之行使，自無法置身其外。基於「國家權力如果未受控制，必定會濫用」之歷史經驗，將國家之權限區分為不同的功能，並交由不同的國家機關組織分別行使，使行政、立法、司法分屬不同機關；並使各個權力之行使相互獨立，彼此沒有隸屬關係，故沒有任何一種權力是其他權力之附屬或執行機關；³因而在權力行使的過程中，發揮相互制衡與監督之效果，避免國家權力過度集中而導致濫權。「蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，及權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制濫用，而致侵害人民自由權利」。⁴然而，每一個國家功能皆有其最核心的部分，各個權力之基本功能仍應予以保留，不能因相互制衡而造成個別功能的核心領域受到侵害，故國家設立各種機關，分別享有各種職權，各有其核心功能，這些權力作用的核心功能不應受到其他機關的干擾與逾越，此亦為權力分立之基本條件，因而，核心領域之判斷在權力制衡的過程中往往扮演十分重要的角色。⁵考量權力分立相互制衡，仍有其界限，我國國會調查權在現行五權分立之體制下，應如何妥適界分，即值得關注。

權力分立在憲政制度之實務運作中，往往會隨著政府體制與政

³ 蕭文生，國家法 I —— 國家組織篇，頁98-110，2008年7月。

⁴ 司法院釋字第613號解釋理由書參照。

⁵ 吳信華，憲法釋論，頁64-65，2015年9月，2版。

黨比例之變化，發展出多元的制度風貌。⁶就我國現行之政府體制而言，因採行較偏向總統制之雙首長制，其權力分立亦將因行政權與立法權之關係而發展出不同之互動形式：當總統與國會多數屬同一政黨時，行政權與立法權即可能產生合一之現象，總統可透過行政院院長提出與其主張相符之政策與法案，並期待國會加以落實推動；然而，當總統與國會多數非屬同一政黨時，總統可能因尊重國會，任命國會多數黨所中意之人選擔任行政院院長，而導致其政治影響力大幅降低。國會調查權作為國會監督行政權之形式之一，如何在前述動態的權力分立中，確保其權力不致因行政權與立法權之結合而被架空，或是於面臨總統與國會多數非屬同一政黨時，成為國會杯葛或阻礙行政權之工具，國會調查權之法制化，應有助於立法權在權力分立之架構下，維持監督行政權之充足能量，故具有高度重要性。

本文首先將透過觀察國會調查權之權力性質、內涵與法制發展之脈絡，發掘國會獲取資訊行為之憲法意義，建立劃定權力分立界限之基礎（貳）；其次，透過比較法之觀點，探究德國國會調查權之規範架構與制度設計，如法制規範、組成及運作、職權分配、救濟途徑等面向，作為我國參考借鏡之對象（參）；最後，嘗試就當前國會調查權在發展進程中所面臨之困境與挑戰，提出包括：行使要件之明確化、透明公開之程序、內外部衝突之消弭以及調查權限之爭議解決等個人的觀察與建議（肆），期供作未來國會調查權法制建構之參考。

⁶ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁360，2016年9月，4版。

貳、憲法觀點下國會獲取資訊之行為：國會調查權於我國之實踐

一、國會調查權之發展脈絡

(一)性質之界定：輔助性權力

國會作為人民的代表，為確保其職權之行使，同時使其得善盡監督其他國家權力之職責，故賦予國會取得資訊之相關權能，⁷國會調查權作為國會用以取得所需資訊、發現真相之工具，沒有調查權，國會即處於欠缺資訊，難以發現真相之不利地位，無法作出正確的決策，更難以期待其履行職權上的功能角色，因此，國會之調查權應屬國會固有之權力，縱憲法未明文規定，亦應透過解釋賦予其此種權力。惟上述權限僅係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，⁸所謂輔助性權力乃指其為一種工具、手段，而非目的，其功能主要在於輔助其固有權能之實施，本質上並非獨立之職權。因此，立法院作為國家最高立法機關，於行使其固有職權，包括作為國家最高立法機關，監督行政施政（憲法第62條及憲法增修條文第3條第2項）、⁹相關議案及國家重要事項之審議（憲法第63條）、¹⁰人事同意權之行使（憲法第104條或憲法增修條文第5條第

⁷ 同前註，頁539。

⁸ 司法院釋字第585號解釋參照。

⁹ 憲法第62條「立法院作為我國最高立法機關」之規定，若與憲法增修條文第3條第2項所定「行政院依左列規定，對立法院負責，……」共同觀察，應可肯認其係權力分立架構下，由立法監督行政之制度設計。

¹⁰ 針對立法院依據憲法第63條所享有之議案審議權限，有認為若結合憲法第58條第2項為觀察，則除法律案亦得由立法委員主動提案外，其他的議案或是國家重要事項之審議，必須先由行政院提出後，立法院方得審議，以防免立法院就其主觀認定之「其他重要事項」進行調查，而使國會調查權成為一個立

1項、第6條第2項、第7條第2項）、覆議案之處理（憲法增修條文第3條第2項第2款）、對行政院長提出不信任案（憲法增修條文第3條第2項第3款）、對總統、副總統提出罷免案（憲法增修條文第2條第9項）或彈劾案（憲法增修條文第4條第7項），提出修憲案（憲法增修條文第12條）；或依法審查行政命令（立法院職權行使法第十章）或請願文書（立法院職權行使法第十一章）等，得於必要範圍內發動調查權以輔助之，惟其調查之結果卻不必然拘束其他機關。¹¹

（二）內涵之演進：司法院大法官相關解釋之觀察

國會獲取資訊之權力，一方面透過憲法及憲法增修條文，賦予院會聽取報告和質詢，以及各委員會邀請備詢之權限，以期國會得有效發揮權力分立與制衡之機能；另一方面，則是延續上述憲法意旨，透過司法院大法官相關之解釋，肯認國會得藉由調閱文件或是發動調查，獲取其行使職權所需資訊，進一步充實國會獲取資訊行為之態樣。本文以下即聚焦於後者，就我國憲法及憲法增修條文中並未得見之國會調查權，依時序觀察司法院大法官歷年所作成之相關解釋，¹²呈現其發展之大致方向：

法院隨時可發動之獨立權力，而不再只是一個輔助性權力。相關論述請參考司法院釋字第585號解釋許宗力大法官提出之部分不同意見書。陳信安，立法、監察二院調查權爭議之再探，憲政時代，41卷2期，頁348，2015年10月。

¹¹ 李惠宗，立法院行使調查權應有的法制設計——從釋字第585號解釋出發，載：國會調查權的理論與實踐，頁101-103，2006年7月。然而，亦得見主張立法院之調查權屬獨立權能者，請參考陳清雲，立法院調查權法制化之研究，中正大學法律學系研究所博士論文，頁389-390，2014年1月。

¹² 與國會之文件調閱權與調查權密切相關之司法院解釋，包括司法院釋字第293號（議會得要求銀行提供放款資料？）、第325號（1992年憲法增修後，監察

1. 首先，於一九九二年作成之司法院釋字第293號解釋中，考量議會依法有審議公營銀行之預算、決算之權，故如有相當理由足認其放款顯有不當者，得經議會之決議，在不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供資料，以利議會對公營銀行之監督，於此確立議會對公營銀行有文件調閱權。

2. 隔年，司法院釋字第325號解釋針對第二次憲法增修後，憲法第95條及第96條之調查權，雖仍屬監察院專有，惟「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第57條第1款（現憲法增修條文第3條第2項第1款）及第67條第2項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕」，故立法院於行使憲法職權時，亦享有文件調閱權。

3. 其次，一九九八年公布之司法院釋字第461號理由書中，延續司法院釋字第325號解釋之見解，重申立法院所設之各種委員會為行使憲法所賦予職權，除得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢外，「抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料」，並進一步認為，「於有關機關提供參考資料以後，倘對其內容發生疑義，須待進一步詢問，以期澄清者，其邀請到會之政府人員，尤不得置之不理。」其對於國會取得資訊之權力，與其固有職權間的關聯性，即各委員會依據憲法第67條第2項邀請備詢與調閱文件兩種權限之關係，予以闡明。

4. 接續，二〇〇四年公布之司法院釋字第585號解釋中，於審

院仍為國會？仍專有調查權？立法院文件調閱權要件？）、第461號（參謀總長應受立委質詢？得拒絕至各委員會備詢？）、第585號（真調會條例違憲？）、第633號（2006年5月1日修正公布之真調會條例部分條文違憲？）以及第729號（立法院得否調閱檢察機關之偵查卷證？）解釋等。

理「319槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下簡稱真調會條例）是否違憲之際，補充司法院釋字第325號解釋對於文件調閱權之論述，進一步確立了國會調查權之憲法框架：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段。」

5.最後，於二〇一五年就「立法院調閱偵查卷證案」所作成之司法院釋字第729號解釋，補充司法院釋字第325號解釋，認立法院向檢察機關調閱卷證，限於已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，而不及於偵查中之案件，以保障檢察機關獨立行使職權，且該調閱「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。」然其似側重於鬆綁司法院釋字第325號解釋對於文件調閱權所設下限制，然並未對於國會調查權為進一步之論述。

（三）權力分立原則下國會調查權行使之界限

在與國會調查權相關之司法院大法官解釋中，可觀察出大法官透過憲法權力分立原則劃分國會獲取資訊行為與其他國家權力行使之分際，為國會之調查權行使應遵循之界限，描繪出符合憲法權力分立原則的框架。其中，就立法院與監察院之權限劃分予以闡明之司法院釋字第325號解釋，即認為監察院雖已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，「惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第95條、第96條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。」為避免立法院之文件調閱權與監察院依據憲

法所享有之調閱及調查權限相互衝突，因此將「監察委員為糾彈或糾正與否之判斷」劃定在立法院行使文件調閱之範圍外。除此之外，「監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制」。司法院釋字第729號解釋更進一步於解釋理由書闡明：「立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題」。¹³

而於司法院釋字第585號解釋中，進一步將行政權本質所具有之行政特權，排除在國會調查權所及範圍之外，因「行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力」，¹⁴行政特權所及者，即為大法官所認定之行政權核心領域，而應為立法權所尊重。然而，行政特權與立法調查權之具體界分及其衡平模式，實仍有待釐清與建構。¹⁵

¹³ 關於立法院與監察院就其所享有調查權之區分與衝突，請參考李惠宗，同註11，頁98-99；林超駿，偏師先濟？論監察院調查權——兼介英國公共調查制度，載：公法研究的世代對話：法治斌教授逝世十週年紀念論文集，頁256-257，2013年12月；陳信安，同註10，頁348-349；陳清雲，立法院調查權法制化之立法建議，軍法專刊，61卷1期，頁67，2015年2月；廖元豪，論立法院調查權的界限與範圍——釋字第585號解釋與美國經驗的參照，載：國會調查權的理論與實踐，頁82-83，2006年7月。

¹⁴ 司法院釋字第585號解釋理由書參照。

¹⁵ 有關行政特權之原因，請參考吳庚、陳淳文，同註6，頁541-542；陳清雲，同註13，頁69；許昭元，論行政特權——以美國法為借鏡（上），憲政時代，33卷1期，頁16-22，2007年7月。

就立法與司法間行使調查權可能產生之衝突，司法院釋字第585號解釋亦再次重申司法院釋字第325號解釋對於「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」之意旨，依據憲法第80條所明確揭示「法官依據法律獨立審判，不受任何干涉」，獨立審判係司法權之核心價值，因此，包括：「司法機關審理案件所表示之法律見解」、「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證」等，皆排除在國會調查權之行使範圍之外；但就檢察機關偵查終結後之卷證，司法院釋字第729號解釋補充司法院釋字第325號解釋，認為若係「目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者」，原則上可為立法院調閱，對屬於廣義司法機關之檢察機關所享有權力之核心範圍為限縮解釋，使其須適度受到國會之監督。¹⁶

二、國會調查權之發動及其行使要件

透過上述司法院大法官相關解釋之闡明，不難發現國會之文件調閱權與調查權實為一連動之過程，彼此密不可分：所謂文件調閱權係國會向有關機關就其行使職權所涉及事項要求提供參考資料，或向有關機關調閱文件原本，其可確保國會係在資訊充分且完整之前提下作成決策；惟國會亦得透過要求與調查事項相關之人民或政府人員陳述證言或表示意見、調查證據、舉行聽證、交付第三人鑑定等，藉此獲致行使職權所需資訊。然而，在司法院釋字第293號、第325號、第461號及第729號解釋中，其置重於文件調閱之要件及其限制；而司法院釋字第585號解釋則是就文件調閱外之調查權行使，有較多著墨。由於國會調查權在行使之過程中確實經常內

¹⁶ 司法院釋字第729號解釋參照。

含文件之調閱，故在概念之運用上，本文傾向將「文件調閱權」理解為「國會調查權」之調查手段之一。然而，考量在上述司法院大法官解釋中，對於「文件調閱」與「調查」之要件、程序及其對於人民權益影響程度仍有差異，故以下仍將就我國現行法有明文之「文件調閱權」，以及立基於司法院大法官解釋之「國會調查權」，分別探討其發動及行使要件。¹⁷

(一)文件調閱權：立法院職權行使法所型塑之法制框架

立法院文件調閱權之發展，自一九九二年以降，分別於司法院釋字第293號（一九九二年）、第325號（一九九三年）及第461號解釋（一九九八年）中，確認立法院為行使憲法所賦予之職權，得要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料或文件原本；時至一九九九年，立法院方透過制定立法院職權行使法，具體回應上述司法院釋字所揭示之意旨，就文件調閱權之行使，於第八章明文規範其要件及程序，其亦為現今立法院文件調閱權之法律依據；¹⁸而於二〇一五年，司法院公布釋字第729號解釋，補充司法院釋字第325號解釋，形成現今立法院文件調閱權之完整樣貌，但針對司法院釋字第729號解釋就調閱偵查卷證之要件及限制所為補充，尚待修法明確納入，觀察目前第9屆第1會期的各修法提案中，亦可見相

¹⁷ 就司法院大法官相關解釋對於國會調查權法制化應發揮之引導功能，請參考後述「肆、國會調查權之蛻變與新生」。

¹⁸ 由1999年制定立法院職權法第45條之初的立法理由可知，其係依循司法院釋字第325號解釋之意旨而訂定：「一、依司法院釋字第325號解釋之意旨，立法院得經院會或委員會之決議，向有關機關調閱文件，但議案在院會或委員會係不同之處理階段，爰於第1項明定進行文件調閱之主體，賦與不同名稱，以示負責對象之不同。二、依司法院釋字第325號解釋之意旨，明定得調閱文件原本之要件。」

關回應。¹⁹以下即就文件調閱權之發動要件、法律效果、程序及其限制，分別予以說明。

1. 要件

文件調閱權之行使須經院會決議成立調閱委員會，或經委員會決議設置調閱專案小組行之，且不論調閱委員會或調閱專案小組，其設立均應於立法院會期中為之（立法院職權行使法第46條），故其屬於集體權力，而應由立法委員集體主張、行使之。²⁰另外，考量文件調閱權係為行使憲法上職權之輔助性權力，故其所欲調查之事項必須為行使憲法所賦予之職權，此係司法院釋字第325號解釋對於立法院行使文件調閱權所揭示之前提；惟值得關注者，係司法院釋字第729號解釋中，對於立法院調閱檢察機關之偵查卷證，卻改採司法院釋字第585號解釋就調查權所定「與其行使憲法上職權有重大關聯」之標準。

立法院職權行使法第45條將文件調閱區分為兩種情形：「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」，以及「向有關機關調閱特定議案涉及事項之文件原本」，並分別設定不同之要件：針對前者，調閱委員會或調閱專案小組得分別經院會及各委員會之決議要求提供參考資料；但若屬後者，則須經院會之決議方得調閱文件原本。另外，針對調閱與原本內容相同之影本，依據司法院釋字第729號解釋之意旨，亦應經立法院院會決議後方得行之。而院會及委員會之決議，皆以出席委員過半數之同意行之（立法院職權行使法第6條、立法院各委員會組織法第10條）。²¹

¹⁹ 例如民進黨黨團所提出之修法版本第46條之2第2項。

²⁰ 實務上常見立法委員以自己名義要求相關機關提供資訊，由於屬立法委員之個人行為，而無法適用立法院職權行使法第八章關於文件調閱之規定，而必須依據政府資訊公開法為進一步之判斷。

²¹ 立法院職權行使法第6條：「立法院會議之決議，除法令另有規定外，以出席

相對於立法院享有之文件調閱權，立法院職權行使法第47條課予受要求調閱文件機關提供參考資料或供調閱文件原本之義務，且「除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於5日內提供之」，且「於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾」（立法院職權行使法第48條）。

2. 程 序

針對調閱委員會所需工作人員之指派（第49條）、調查人員之限制及其應遵守事項（第50條）以及保密之義務（第52條），立法院職權行使法皆有規範，並要求調閱委員會或調閱專案小組，應於文件調閱處理終結後二十日內，分別向院會或委員會提出調閱報告書及處理意見，以作為處理該特定議案之依據（第51條），而在調閱委員會或調閱專案小組未提出調閱報告書及處理意見前，院會或委員會原則上對該特定議案不得為最後之決議（第52條第1項）。

3. 限 制

在權力分立相互制衡之原則下，文件調閱權之行使仍然有其界限，司法院釋字第325號解釋明文限制其權力行使之範圍不及於獨立行使職權受憲法保障之國家機關或人員，意即，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調閱文件之範圍，例如：司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等。

而二〇一五年司法院釋字第729號解釋針對司法院釋字第325號

委員過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。」立法院各委員會組織法第10條：「各委員會之議事，以出席委員過半數之同意決之；可否同數時，取決於主席。但在場出席委員不足3人者，不得議決。」

解釋已確認之「文件調閱」權限，將調閱文件類型聚焦於檢察機關之偵查卷證，就其調閱之要件與限制加以補充解釋，指出：為保障檢察機關獨立行使職權，立法院不得向檢察機關調閱偵查中案件之相關卷證；惟就已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，若為目的與範圍均屬明確之特定議案，並與立法院行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者，仍得請求檢察機關提供。但若有妨害另案偵查之虞，應延至該另案偵查終結後，再行提供調閱。另，司法院釋字第729號解釋中，承襲司法院釋字第585號解釋之精神，特別強調，行使文件調閱權時，對於「因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）」。

4. 爭議解決

針對立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生權限劃分之爭議，例如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等，司法院釋字第729號解釋理由書沿用司法院釋字第585號解釋之論理，指出：「立法院與受調閱之機關，宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之」，讓文件調閱與調查權之機關爭議解決，尋同一法律機制予以解決。

另外，為強化對於特定事務之監督，除於立法院職權行使法中明文賦予立法院享有文件調閱之權力外，亦可見於個別法令中明文課予有關機關主動提供立法院相關資訊義務之立法型態，²²藉此強

²² 明定應主動向立法院提出報告之法令為數眾多，例如：災害防救法第5條：「中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財

化國會取得資訊之權力，例如：二〇一四年增訂通訊保障及監察法第16條之1第1項即明定：「通訊監察執行機關、監督機關每年應製作該年度通訊監察之相關統計資料年報，定期上網公告並送立法院備查。」以及二〇一四年增訂之食品安全衛生管理法第2條之1第3項：「第1項食品安全會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。」皆有透過提供國會資料，以利國會監督之明文規範。²³

(二)調查權之行使

國會調查權中，除文件調閱以外，尚得採行何種處置或措施，於司法院釋字第461號解釋理由書中似有稍稍觸及，但直至司法院釋字第585號解釋，方有較明確之論述。針對國會調查權之行使要件及程序之具體化，例如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，大法官皆要求必須遵循法律保留原則，以法律為適當之規範。然而，現行立法院職權行使法第八章針對立法院文件調閱處理之相

政金融之必要措施，並向立法院報告。」國防法第31條第1項：「國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書。」公司法第156條第10項：「前項紓困方案達新臺幣10億元以上者，應由專案核定之主管機關會同受紓困之公司，向立法院報告其自救計畫。」預算法第9條：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第23條：「本會應就業務執行現況與不當取得財產之調查進度，即時公布於不當黨產專屬網站，並應每半年向立法院提出報告。」等。

²³ 增訂食品安全衛生管理法第2條之1第3項之立法理由謂：「為避免相關部會未能具體落實食品安全會報相關決議事項，於第三項明定行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。」

關規範，僅足以作為行使文件調閱權之法律依據，而調查權之要件、組織、程序、救濟等規範，自司法院釋字第585號解釋（二〇〇四年）作成後，從第6屆（二〇〇五年二月一日至二〇〇八年一月三十一日）至現今的第9屆立委，皆尚未依上述解釋意旨相應修正立法院職權行使法，導致國會調查權在法律位階之規範仍付諸闕如。但對於作為釋憲標的之真調會條例，立法者即於二〇〇六年五月一日公布新版之真調會條例，針對被宣告違憲之相關規範進行後續修法，惟其合憲性再次受到挑戰，二〇〇七年作成之司法院釋字第633號解釋再次宣告部分條文違憲。上述兩號解釋，提供國會調查權法制化極具參考價值之素材，包括具體的要件規範與衡量標準等，惟真調會條例中雖亦就國會調查權之行使予以規範，但其係屬特別法，針對其他事件行使國會調查權，恐無法當然準用該法之規定行之，²⁴故如何將司法院大法官解釋之意旨落實，使國會行使調查權時，得有明確之規範足資依循，仍是當前的重要任務。以下僅就司法院大法官於相關解釋中所揭示之意旨為整理及介紹。

1. 內涵與要件

依據司法院釋字第585號解釋，其調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者，相較於前述司法院釋字第325號解釋中針對文件調閱權之行使，將其前提定為「行使憲法所賦予之職權」，在個案之適用上，是否應建立不同之判斷標準？值得探究。

相較於司法院釋字第325號解釋，司法院釋字第585號解釋認：「立法院行使調查權，除文件調閱之型態外，必要時得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意

²⁴ 司法院釋字第633號解釋理由書謂：「惟真調會既為隸屬於立法院下行使調查權之暫時性特別委員會，其所具有之權限，應限於立法院調查權所得行使之權限，並僅止於319槍擊事件真相之調查。」

見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段」，故其調查之範圍，並不限於國家機關及政府人員，而擴及於「與調查事項相關之人民」；並賦予立法院調查權以罰鍰範圍內之合理手段，強制被調查之對象應遵從。²⁵針對調查程序有涉及限制人民權利者，大法官亦強調其須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

2. 程 序

司法院釋字第585解釋中針對不具有立法委員身分者，例外協助調查工作者之委任，要求「須制定特別法」，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎，且「各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。」

3. 限 制

針對國會之調查權在權力分立相互制衡原則下應遵循之界限，司法院釋字第585號解釋除重申司法院釋字第325號解釋對於「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」之意旨；更進一步闡明，行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之

²⁵ 司法院釋字第585號解釋理由書謂：「至立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限，真調會條例第8條第9項規定『本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境』，賦予真調會或其委員得依其裁量為限制相關人員出境之強制處分權，已逾越立法院調查權行使強制權力之必要範圍；且其限制亦非調查真相之必要手段，違反憲法第10條及第23條規定之意旨。」

權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權，立法權應即予尊重。

4. 爭議解決

國會調查權為許多民主國家國會所具備監督其他國家機關之制衡性權力，但由於我國另設有監察院，職司糾正、糾舉與彈劾之權限，而為履行上述權限亦得進行調查，考量權力分立相互制衡，仍有其界限，一旦涉及其他權力行使之核心領域，應即退讓，我國國會調查權在五權分立之體制下，應如何妥適界分，即屬重要憲法課題。司法院釋字第585號解釋就國會調查權所設定之權力分立界限：「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」

針對上述文件調閱權與調查權之介紹，簡要以表格的方式呈現如下：

表一 文件調閱權與調查權之比較

	文件調閱權	調查權
依據	1. 立法院職權行使法 2. 司法院釋字第325號、第729號解釋	司法院釋字第585號解釋
前提	1. 為行使憲法所賦予之職權（司法院釋字第325號解釋） 2. 目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯（司法院釋字第729號解釋：調閱檢察機關之偵查卷證）	行使憲法所賦予之職權有重大關聯者

	文件調閱權	調查權
內 涵	參考資料或文件原本（包含與其相同之影本）之調閱	除參考資料或文件原本（包含與其相同之影本）之調閱外，尚得要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見
主 體	1. 經院會決議設調閱委員會 2. 經委員會決議，設立調閱專案小組	1. 經院會決議進行調查 2. 得委任不具立法委員身分之人協助調查（須制定特別法）
調查對象及證人	政府機關及公務人員	有關機關、與調查事項相關之人民或政府人員
限 制	1. 排除「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者」 2. 但就檢察機關偵查終結後之卷證，原則上可調閱	1. 排除「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者」 2. 得主張行政特權
報告之提出及其效力	提出調閱報告書及處理意見作為處理該特定議案之依據	無特別規定
強制力	移送監察院	在處以罰鍰之範圍內施以強制力
爭議解決	各國家機關協商，或交由司法機關審理（法律保留）	各國家機關協商，或交由司法機關審理（法律保留）
保密義務	1. 文件調閱之調閱報告書及處理意見提出前負有保密之義務 2. 涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依法保密 （立法院職權行使法第52條）	無特別規定

資料來源：本文自行製表。

三、立法形成之自由？第9屆第1會期各修法版本之評析

(一) 歷程

就國會調查權的法制化，自司法院釋字第585號解釋公布後，在第6屆立法委員即陸續提出關於國會調查權的法案，但因時逢憲法第七次增修，立法委員席次減半，立法院面臨組織調整、法案配套修正的問題，以致國會調查權之相關法案並未於該屆審查通過。²⁶而第7屆時亦有調查權法制化之相關提案，法案業經一讀交付委員會審查完竣，決議在院會逐條討論前交付黨團協商，但因故無召集協商。然而，此於第7屆經委員會審查完竣的法案版本，因納入許多司法院釋字第585號解釋中所揭示之意旨，故多為後續屆次提出版本所參考，例如：調查權行使採取雙軌制方式，亦即得經院會及委員會決議設調查委員會及調查專案小組；限於與行使憲法上職權有重大關聯之事項方得行使調查權；限制國會調查權對於政府機關獨立行使職權事項之行使；調查之委外；明定罰鍰等。進入第8屆後，立法院雖亦鎖定「議長中立」與「調查聽證」作為優先改革項目，²⁷但仍因故未完成審查，而受限於屆期不續審原則，第9屆仍須重啟程序，第9屆立委於第1個會期已提出超過10個以上的修法版本，並皆已交付委員會審查，但至今尚未有明確之排審進度。

立法院於司法院釋字第585號解釋作成後，對於國會調查權之立法的態度轉為積極，但觀察上述歷程可知，自第6屆至今的第9屆

²⁶ 第6屆立委提出關於國會調查權的議案共計有三案，分別為國民黨、親民黨黨團共同提案一件、台聯黨團一件以及國民黨黨團自行提案一件，而前兩者提案乃自委員會抽出逕付二讀決議，並經院長主持黨團協商，然而，協商後尚未審查通過，第6屆即告結束。

²⁷ 陳清雲，同註13，頁75-86。

立委，都尚未能達成國會調查權法制化之目標，歸納其可能的原因可能包括：首先，當有重大或優先法案「插隊」的情況，如第6屆立委配合憲法第七次增修，眾多法規因此有相應增修之需求，而導致國會調查權法制化進度之拖延，應是其未能於任內具體回應司法院釋字第585號解釋之主要原因；其次，當行政權與立法權之多數屬於同一政黨時，對於用以監督行政施政之國會調查權，在法制化的進度上亦多帶來較為不利的影響，例如：第12屆及第13屆馬英九總統任期內之第7屆及第8屆立委選舉，國民黨分別獲得81席及64席，占總當選人數71.68%及56.64%，皆屬掌握國會過半數席次之最大黨，可能因此造成黨團協商程序的停滯，甚至是停擺；²⁸最後，在立法程序上，因為「屆期不連續原則」，因此導致未「全力衝刺」完成議決的法案，都將隨著立委改選而必須在下一屆「捲土重來」，可能亦是造成國會調查權相關法案審議期程相當漫長的原因之一。

第14屆總統與第9屆立法委員的選舉，雖然政黨輪替，但行政權與立法權之多數仍屬同一政黨，被視為少數監督利器之國會調查權，其法制化的進程是否會因此受到影響？仍有待觀察。²⁹以下僅就現行各個修法草案中所呈現對於國會調查權之規劃，嘗試釐清目前立法者對於國會調查權之制度設計與發展趨勢。

²⁸ 相較之下，第7屆立院選舉，民進黨獲27席，占總當選人數23.89%；第8屆立委選舉，民進黨獲40席，占總當選人數35.40%。相關數據請參考中選會資料庫，網站：<http://db.cec.gov.tw/>，最後瀏覽日：2017年11月5日。

²⁹ 陳清雲，立法院調查權法制化之困境與突破，法學叢刊，242期，頁9，2016年4月。

(二)修法趨勢概說

目前民進黨黨團³⁰、國民黨黨團³¹、時代力量黨團³²及親民黨黨團³³，就國會調查權法制化皆有各自提出草案版本，大多聚焦在立法院職權行使法的部分條文修正，而未另立專法。³⁴以下即以各黨團所提草案版本為主軸，輔以其他由立委連署提案之版本，³⁵歸納出現行修法之大致趨勢，並略為呈現其與前述司法院大法官解釋中所揭示之憲法框架之異同。

1. 各版本多鎖定現行立法院職權行使法第八章文件調閱之處

³⁰ 立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書，中華民國105年4月13日印發，院總第23號委員提案第18908號。

³¹ 立法院第9屆第1會期第3次會議議案關係文書，中華民國105年3月2日印發，院總第23號委員提案第18443號、第18444號。

³² 立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書，中華民國105年2月24日印發，院總第23號委員提案第18328號。

³³ 立法院第9屆第1會期第1次會議議案關係文書，中華民國105年2月17日印發，院總第23號委員提案第18235號。

³⁴ 賴瑞隆等17位委員提案之版本中主張，調查專案小組之組織及運作方式另以法律定之（第45條第1項），立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書，中華民國105年2月24日印發，院總第23號委員提案第18254號。關於制定專法與否之討論，請參考李惠宗，同註11，頁115；陳清雲，同註13，頁95。

³⁵ 包括由賴瑞隆等17位委員提案之版本（立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書，中華民國105年2月24日印發，院總第23號委員提案第18254號）；尤美女及顧立雄等24位委員提案之版本（立法院第9屆第1會期第3次會議議案關係文書，中華民國105年3月2日印發，院總第23號委員提案第18353號）；林俊憲等20位委員提案之版本（立法院第9屆第1會期第3次會議議案關係文書，中華民國105年3月2日印發，院總第23號委員提案第18392號）；李俊俤、徐國勇、賴瑞隆等24位委員提案之版本（立法院第9屆第1會期第3次會議議案關係文書，中華民國105年3月2日印發，院總第23號委員提案第18438號）；顧立雄、莊瑞雄等18位委員提案之版本（立法院第9屆第1會期第8次會議議案關係文書，中華民國105年4月6日印發，院總第23號委員提案第18800號）等5個修法版本。

理，以及第九章委員會公聽會之舉行進行修正，但其中可見不同概念之選用：有將原先第八章改為調查權之行使，並另外新增第八章之一聽證權之行使，而保留第九章委員會公聽會之規定之模式（民進黨黨團版）；或是同樣將原先第八章改為調查權之行使，而於原先公聽會之舉行（第九章）中再加入聽證之規定（親民黨黨團版）；亦有將原先第八章改為調查權之行使，而第九章改為委員會聽證會之舉行（但僅改變名稱，而多維持昔公聽會之要件）（國民黨黨團版）；另外，亦可見維持原先第八章之文件調閱與第九章委員會之公聽會，³⁶並明文就聽證予以規範之方式（時代力量黨團版），但不論是何種選擇，較為一致之趨勢似乎是以調查取代原先文件調閱之用語，並將調查及聽證兩種制度共同納入現行立法院職權行使法中明文予以規範，並分別訂定其行使之要件。但若進一步比較各個用語所代表之內涵，可發現各版本似乎皆普遍將原先「文件調閱」之用語改為「調查」，然若究其實質內涵，卻未有相應之修正；³⁷而調查權中「陳述證言或表示意見」的部分，則另外切割適用「聽證」之規定。然而，此種規範模式，當聽證之過程中亦發生調閱文件或資料之需求，或調查並不僅限於調閱文件時，應如何交錯適用？恐易致生混淆。

2. 就國會調查權之行使主體，各版本較無爭議者為，仍將其界

³⁶ 然若進一步探究其所界定之公聽會，係「邀請政府人員及社會上有關係人員出席陳述證言、表示意見並提供相關資料」（第54條），且若無正當理由拒絕出席或提供文件資料者，依據第75條之1第1項可處以罰鍰，實已與聽證之內涵相當，但其仍限於由各委員會舉辦。

³⁷ 例如於民進黨黨團所提出之修法版本第45條第2項中，雖明確規定：「調查委員會或調查專案小組經院會決議，得以調閱文件原本或要求有關機關（構）及人員提供證言、資料及物件之調查方式進行。」但若進一步觀察第八章調查權之行使態樣，卻僅得見「提供資料物件、調閱文件（第47條第1項）」，對象亦僅及於「政府機關或公務員（第47條第1項，第48條）」。

定為集體性之權利，因此比照現行立法院職權行使法對於文件調閱權之規定，國會調查權亦須經院會或委員會決議後成立調查委員會或調查專案小組（民進黨及國民黨黨團版）；而可能是出於對概念的界定有所不同，在文件調閱權的部分，亦得見將其交由院會及各委員會直接行使，以排除不必要之程序限制，貫徹並強化委員會中心主義之主張（時代力量黨團版）。但除經院會或委員會決議成立外，各版本中皆未著墨於保障少數之制度設計，即使少數委員亦得透過連署課予院會或委員會設立調查委員會或調查小組之義務。

3. 針對調查權行使之對象，考量立法之功能主要在於監督行政施政，故其得對政府機關以及公務員發動調查，多無爭議，在國民黨黨團及親民黨黨團版本中，同時還明文列舉「部隊」及「公法人、團體」之類型；惟其是否可及於私人，則有不同之見解，國民黨黨團版本有及於「私法人」，而時代力量黨團版本則將調查之對象及於「人民團體或個人」；³⁸而觀察各版本就聽證或公聽會得邀請之對象，將得發現其一致將範圍擴張至「政府人員及社會上有關係之人員（國民黨黨團及時代力量黨團版本）」、「相關人員（民進黨黨團版本）」、「公務員與非公務員（親民黨黨團版本）」，使作為調查手段之一之聽證，反而相較於「文件調閱」具有更廣泛之拘束力，得行使之範圍更廣。

而受調查之對象或是受邀參與聽證之對象，是否可以拒絕配合？各版本多樹立不得拒絕之原則，但例外得拒絕，受調查對象得據以主張拒絕配合調查之理由，包括其他法律另有規定、侵害個人

³⁸ 時代力量黨團版本看似大幅擴張其調查對象之範圍，但因其將權力類型限於原先之「文件調閱」，故綜合觀察，其影響範圍實未必最大。另，尤美女及顧立雄等24位委員提案之版本第46條之2中，則得見將調查權行使對象擴張至「有關之法人、團體、個人」之提議。

隱私、行政特權、涉及不當詢問、違反不自證己罪、內容涉及經核定之國家機密等，亦得見準用行政訴訟法或刑事訴訟法相關規定以為判斷之體例。

4. 關於調查權行使之範圍，為避免侵害到其他國家權力之核心內涵，各版本中可見將司法院釋字第585號解釋所揭示界限，明定於相關條文中，包括：涉及國家機關獨立行使職權³⁹及行政特權⁴⁰之事務範疇，訴訟案件於裁判確定前之審判、偵查卷證以及進行中之訴願案件（民進黨黨團版第46條之2）等，藉此限制調查權之行使，確立調查權行使必須謹守之權力分立界限。

5. 針對拒絕配合者，是否得予以處罰、得予以何種處罰之討論，相較於現行立法院職權行使法僅得移送監察院之規定，各版本均肯定國會調查權之行使須配置有合理之強制力，方得對於調查對象產生一定的效果，故皆積極回應司法院釋字第585號解釋之意旨，在處以罰鍰之範圍內施以強制力，並輔以移送監察院、公務員懲戒委員會或是司法機關之相關規定，惟時代力量黨團之版本中，對向立法院為虛偽陳述或提出內容虛偽不實之資料者，得見有期徒刑併科罰金之處罰規定。

6. 而在立法院行使調查權，與其他國家機關權限發生爭議之解決機制，各版本中並未見明確之規劃，惟於民進黨黨團與時代力量黨團之版本中，就拒絕配合調查與聽證予以處罰之情形，訂有得向法院聲明不服之救濟途徑，⁴¹但若拒絕配合之理由涉及國家機關權

³⁹ 例如於民進黨黨團之修法版本的第46條之2第2項中，即明定就「其他依法應獨立行使職權之政府機關本於職權處理中之案件」，立法院亦不得主張調查權。

⁴⁰ 尤美女及顧立雄等24位委員提案之版本中，於第46條之2第3項將行政特權之主張交由「政府機關所屬最高上級機關首長」決定。

⁴¹ 關於救濟之途徑，民進黨黨團（第48條、第53條之8、第53條之12、第74條之2、第74條之3）及時代力量黨團（第75條之1）均以高等行政法院作為管轄法

限劃分之爭議，是否仍宜循同一模式解決，恐不無疑義。

目前修法版本中，對於國會調查權之法制化，似乎仍呈現百家爭鳴之局勢，其應如何與司法院大法官於相關解釋中所揭示之意旨齊步並進，妥適回應權力分立原則下對於國會調查權所得發揮功能之期待，值得持續觀察。⁴²

表二 立法院第9屆第1會期就立法院職權行使法所提出國會調查權之修正比較

草案版本 比較項目	民進黨黨團	國民黨黨團	親民黨黨團	時代力量黨團
使用概念 (立職法第 8、9章章名)	修正為「調查 權之行使」與 「聽證權之行 使」	修正為「調查 權之行使」與 「委員會聽證 會之舉行」	修正為「調查 權之行使」與 「聽證會及公 聽會之舉行」	未修改，維持 「文件調閱之 處理」與「委 員會之公聽會」
行使主體	調查權			
	調查委員會或 調查專案小組	調查委員會或 調查專案小組	調查委員會或 調查專案小組	院會或 各委員會
	聽證權／聽證會／公聽會			
	調查委員會、 調查專案小 組、全院委員 會、各委員會	各委員會	調查委員會、 調查專案小 組、全院委員 會、各委員會	各委員會

院。

⁴² 本文就此所提出個人之觀察與建議，請參閱後述「肆、國會調查權之蛻變與新生」。

草案版本 比較項目	民進黨黨團	國民黨黨團	親民黨黨團	時代力量黨團
調查對象、 證人	調查權			
	政府機關或公務員	政府機關、部隊、公法人、團體	政府機關、部隊、公法人、團體	機關、法人、人民團體或個人
	聽證權／聽證會／公聽會			
	相關人員	政府人員及社會上有關係人員	公務員與非公 務員	政府人員及社會上有關係人員
調查權行使之 限制	1. 不得逾越調查目的、事項與範圍、亦不得及於國家機關獨立行使職權及行政特權。 2. 裁判決定前之審判、偵查、訴願中之案件個案不得行使調查權。	未特別規定	未特別規定	未特別規定

草案版本 比較項目	民進黨黨團	國民黨黨團	親民黨黨團	時代力量黨團
拒絕之權利	調查權			
	不得拒絕。但政府機關或公務員依法律或其他正當理由（行政訴訟法第144條至第146條所定事由）得拒絕提供受調閱之物件、文件；而依據法律、行政特權或正當理由，得拒絕接受調查。	不得拒絕。除因國防、外交機密理由並經立法院長之認可，不得拒絕提供證言或提供檔卷；除因不可抗力或屬於國家機關獨立行使職權或行政特權事務者，不得拒絕接受調查。	不得拒絕。但有正當理由得拒絕回答及參考資料。	不得拒絕。但依法律或有其他正當理由得拒絕者，不在此限。
	聽證權／聽證會／公聽會			
受邀出席聽證會之相關人員，除有法律依據、行政特權或正當理由，不得拒絕出席。	應邀出席人員非正當理由，不得拒絕出席。	證人除有正當理由外，不得拒絕到場或拒絕作證。證人對於不適法之詰問、逾越聽證目的之詰問、侵害其個人隱私權或其他基本權之詰問，得拒絕證言。	受邀出席之政府人員及社會上有關係人員，非有正當理由，不得拒絕出席。出席人員得拒絕陳述證言或拒絕提供資料；涉及行政特權或經總統依其國家機密	

草案版本 比較項目	民進黨黨團	國民黨黨團	親民黨黨團	時代力量黨團
				特權決定不公開之事項；逾越公聽會目的；依刑事訴訟法得拒絕證言事項；涉及個人隱私或受其他法律保護之秘密。
處 罰	罰 鍰			
	拒絕配合立法院行使調查權；受邀出席聽證會人員拒絕出席、出席後拒絕證言，或為虛偽陳述，得經院會決議，以立法院名義，函請高等行政法院裁定處以罰鍰。	經院會決議，對被調查對象無正當理由拒絕、拖延、隱匿不提供或為虛偽陳述，得除以罰鍰。	政府機關或公務員違反本法規定，得經院會決議，以立法院之名義處以罰鍰。	違反本法規定，無正當理由拒絕出席、答覆詢問或提供相關文件或資料者，得經院會或委員會之決議，處以罰鍰。

草案版本 比較項目	民進黨黨團	國民黨黨團	親民黨黨團	時代力量黨團
	移送其他機關			
	涉有犯罪嫌疑者，經院會決議，移送檢察機關為刑事追訴。	涉有其他犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰。政府機關或公務員不願配合調查者，得經院會決議，移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。	調查委員會或調查小組可將其移送公務員懲戒委員會，並移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾；同時涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴及審理。	違反本法規定，無正當理由拒絕出席、答覆詢問或提供相關文件或資料者，得經院會或委員會之決議，移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。
	未特別規定	處以罰鍰後，若仍不願配合調查，得經院會決議以藐視國會罪或偽證罪，訴請法院處罰。	未特別規定	對向立法院為虛偽陳述或提出內容虛偽不實之資料者，得處以刑罰（1年以下有期徒刑，得併科1百萬元以下罰金）。

資料來源：本文自行製表。

參、比較法觀點：德國聯邦眾議院調查權之介析

我國之體制與德國並不相同，德國係採內閣制，並設置有雙國會，此與採行偏向總統制之雙首長制，且為單一國會之我國有所差異，⁴³惟內閣制中強調行政須以取得國會信任作為前提之要求，與我國憲法增修條文第3條第2項行政院對立法院負責之意旨，實不謀而合。因此，在進行比較法研究時，將會特別考量不同體制、背景下所衍生之差異，希望能汲取德國在將國會調查權制度化的過程中，所提出眾多的批判與討論，以及其對於實務操作相應檢討及修正之經驗，提供我國建置國會調查權制度時參酌。

國會除了透過與行政部門間質詢與答覆之互動獲取資訊外，應亦享有自主獲取其行使職權所需資訊之權力，而無須仰賴行政機關之合作與配合，包括聽證、閱覽檔卷、勘驗等權限之賦予，皆為取得資訊之有效手段。但由於其非國會權力之核心內涵，故其行使應非常態，而為輔助、例外之情況，因此，在德國基本法第三章對於聯邦眾議院（Bundestag）之規範中，僅於第44條以及第45條之1第2項，分別就經聯邦眾議院成立之國會調查委員會（Untersuchungsausschuss）及國防委員會（Verteidigungsausschuss）專屬之調查權（Untersuchungsrecht）予以規範，並進一步於二〇〇一年訂定國會調查委員會職權行使法（Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages），以下簡稱調查委員會法

⁴³ 司法院釋字第729號解釋李震山大法官所提協同意見書中曾指出：「我國因總統直接民選，已傾向總統制的行政雙首長制；德國採議會內閣制，其國會議員得兼任內閣成員，立法與行政高度重疊；兩國的相關法制，似無可比較基礎。但當兩國的國會多數與政府結合，監督政府的重任大多落在非執政的少數黨身上，此時，調查權或文件調閱權就成為國會少數監督政府的有力武器。」

(Untersuchungsausschussgesetz, PUAG)，就其行使之要件、範圍、方式、效力等，建立明確之標準。另外，在聯邦眾議院議事規則 (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) 中，亦明定聯邦眾議院「為了決定範圍廣泛及重要之綜合事項」，得成立諮議委員會 (Enquete-Kommission)⁴⁴負責相關之準備工作。以下即分別針對上述三種委員會加以說明。

一、國會調查委員會

(一)國會調查權之憲法基礎

國會調查權係國會自主獲取資訊之權限，其透過高權之手段，藉以釐清並取得其行使憲法上職權所必要之事實與資訊。但一般而言，國會調查權之行使，往往會破壞立法與行政權間之關係，故其發動之時點，亦多落在行政權逐漸喪失立法權信任之際。⁴⁵由於德國係採行內閣制，內閣之組成必須以取得議會之信任作為前提，故其多由於國會中具有多數席次之政黨取得組閣之權力，以多數之事實擬制為信任關係之成立，且其內閣成員得由國會議員兼任，導致行政與立法之成員多出身屬性相近之政黨，因此，監督政府的重任

⁴⁴ 依據聯邦議事規則第56條所組成之諮議委員會，其德文名稱為Enquete-Kommission，亦有翻譯為「調查特別委員會」者，但考量其功能與定位與德國基本法中所明定之調查委員會 (Untersuchungsausschuss) 有別，故本文選譯為「諮議委員會」，以凸顯其與其他調查委員會所具備之「調查」權限仍有所別。

⁴⁵ 司法院釋字第585號解釋許玉秀大法官所提出之一部協同一部不同意見書中，亦曾就此一憲法上權限之行使，其所代表的政治上意涵，予以闡明，並認為「就立法調查權的政黨鬥爭特質而言，亦符合憲法權力制衡的原理，而具有憲法上之正當性」。類似見解請參考 Teuber, *Parlamentarische Informationsrechte: Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen*, 2007, S. 125.

大多落在非執政的少數黨身上，調查權因此就成為國會少數監督政府的重要武器。德國聯邦眾議院之調查權須設立委員會行之，依據德國基本法第44條第1項規定，除得經聯邦眾議院多數決議成立多數調查委員會外，經聯邦眾議院四分之一以上成員之聲請，聯邦眾議院負有成立少數調查委員會之義務，特別強調對於國會少數組成調查委員會之保障，展現民主原則下雖採多數決，但同時必須尊重少數之精神。⁴⁶

德國基本法第44條中並未對於調查權之發動明定其原因，但除了權力分立下，對於立法應發揮制衡行政功能之期待外，由目前實務運作之情況觀察，其亦涵蓋對於國家權力濫用之監督，如對聯邦政府責任之釐清、國會內部事務及國會組織職權之調查、司法運作之調查等不同領域，而不僅限於對行政權之監督，甚可擴及至對人民或非屬政府之組織與程序。惟當此調查權限擴張至私人時，觀察德國基本法第44條第1項「調查委員會應舉行公開會議調查必要證據」之規定，除應將調查之範圍，限於「必要」之證據調查外，更有論者主張，必須要以「調查法益具公益性」（*öffentliches Untersuchungsinteresse*）者為限，此一要件對於針對人民發動之調查別具意義，因當調查對私人之基本權利可能致生侵害，則該國會之調查行為即應接受比例原則之檢證，而具公益性之調查法益，即立於與人民基本權利進行權衡之另外一端，特別是當其涉及書信、郵政及電訊秘密時，應即排除在調查範圍之外（德國基本法第44條

⁴⁶ 德國聯邦憲法法院對於國會調查委員會取得資訊之權力，肯認其屬行使職權所必要之權力，對其行使之界限與範圍所生相關爭議，有亟具參考價值之深入論述。Vgl. BVerfGE 124, 78. BVerfGE 124, 161. *Emmenegger*, Die Stärkung des Parlaments in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 453-458. *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hg.), *Parlamentsrecht*, 2016, S. 973.

第2項)。⁴⁷

德國基本法第44條第2項針對調查證據之程序，明定準用刑事訴訟程序之規定，而透過此一準用規定，將對於證人所得主張之拒絕證言權，以及在採行限制人身自由之強制手段時，必須遵循法官保留之要求等，亦帶入國會調查之程序之中。⁴⁸同時，德國基本法課予法院及行政機關對之有協助義務：針對受到聯邦眾議院監督之行政機關，此為權力分立相互監督之具體實踐；而法院基於機關間職務協助之原理，亦應提供聯邦眾議院調查所需資料，但法院之審判並不受調查所作成之決議拘束，彼此互相獨立，調查委員會所作成之決議亦不受司法審查，調查委員會對於調查事實之評價及判斷，法院亦不受其拘束。⁴⁹

(二)法律位階之具體化

針對國會所享有之調查權，皆進一步於調查委員會法（PUAG）中予以規範，以下即就國會調查委員會之組成及運作、職權行使以及爭議解決等三個面向，簡要說明其於法律位階之相關規定，以作為後續比較之基礎。

1. 組成及運作形式

依據德國基本法第44條第1項及調查委員會法第1條第1項規

⁴⁷ 此要件雖未明文出現在德國基本法中，但在德國聯邦憲法法院之判決，以及北萊茵—威斯伐倫（Nordrhein-Westfalen）邦之調查委員會法第1條中，卻可見此之規定：「邦議會所成立之調查委員會擔負調查涉及公益之事實，並向邦議會就此提交報告之任務」。Vgl. BVerfGE 76, 363, 381f.; 77, 1, 39, 44f. *Bumke/Voßkuhle*, Casebook Verfassungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 400. *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, S. 436f. *Teuber*, aaO. (Fn. 45), S. 133.

⁴⁸ *Maurer*, aaO., S. 435.

⁴⁹ *Bumke/Voßkuhle*, aaO. (Fn. 47), S. 399. *Jarass/Pieroth*, Gundgesetz Kommentar, 11. Aufl., 2011, S. 720f.

定，調查委員會得經聯邦眾議院決議或經聯邦眾議院四分之一以上成員之建議而成立，其係由聯邦眾議院之議員組成，聯邦眾議院於成立國會調查委員會時須決定由哪些聯邦眾議院議員擔任國會調查委員會之委員，同時選定與委員人數相同之代理人員。委員之選任，除須適當呈現國會政黨比例且每一個黨團皆應有代表外，亦應妥適考量調查委員會的任務設定與成員的執行能力。（調查委員會法第4條）

另外，調查委員會法第10條得見調查官（Ermittlungsbeauftragte）之制度：調查委員會得隨時決議，或經四分之一以上成員提請而負有義務，將先行準備工作委由調查官進行，期間以六個月為限。調查官經調查委員會出席委員三分之二同意任命之，主要是協助調查委員會取得與審視必要之證據，並得聽取相關人陳述意見，若經調查委員會決議，其亦得要求相關機關及私人提供證據（調查委員會法第18條及第30條）以及進行勘驗（調查委員會法第19條）。調查官於受託之範圍內，獨立行使職權，其向調查委員會整體負責，但不得逕代調查委員會對外表示意見。受託期間屆至時，調查官應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，其蒐集與調查證據的結果，亦得為全體調查委員會成員所運用。⁵⁰

調查委員會法第13條第1項承繼德國基本法第44條第1項之意旨，明定調查證據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，除經出席委員三分之二決議並獲得受調查或行聽證者之同意，方得為之。然而，當公開之會議形式可能影響同法第14條第1項所列舉之個人或國家法益，包括：涉及證人或第三人之個人生活領域，其公開討論將侵害具有較高保護價值之法益

⁵⁰ 關於調查官制度之介紹，請參考陳淑芳，德國之國會調查權，載：權力劃分與權限歸屬，頁85，2011年8月。

（第1款）；對於證人或其他人之生命、身體及自由有致生危害之虞（第2款）；涉及營業、職務、發明及稅務秘密，其公開討論將侵害具有較高保護價值之法益（第3款）；與聯邦及邦之利益相牴觸，特別是當其可能導致德國安全上或與其他國家間關係之不利益時（第4款），調查委員會得例外決議不予公開。惟調查委員會一旦決議不舉行公開會議，則應於公開會議中說明不公開之理由。

但值得注意的是，調查證據會議之公開，卻未當然得出其他由調查委員會舉行之會議亦應以公開行之，此觀諸德國基本法第44條第1項：「會議得不公開」之規定自明，故調查委員會法第12條即針對調查委員會之諮詢會議及決議之過程，明定以不公開為原則，但上述不公開舉行會議之內容，仍應對外公告，公告之形式及範圍由調查委員會定之。

而針對具有保密需求之調查事項，調查委員會法第15條將證據及證據之調查是否涉及秘密，交由調查委員會判斷之，其保密之等級，依據聯邦眾議院之秘密保護規則決定，若確實有保密之需求，則應以秘密會議行之。其並進一步對機密文件之開放與使用，設定其範圍，當密等越高，得以閱覽之人的身分即會受到較大之限制。若要擴大其公開之範圍，則以該人獲有授權或明文課以保密義務為前提。而當調查委員會之成員於調查程序中知悉關於個人生活領域之秘密或是營業或業務秘密時，其僅得於當事人同意之情況下公開之。但若法有明定應公開者，不在此限。（調查委員會法第16條參照）

2. 職權行使

考量調查委員會係為強化國會之監督功能而設，其屬設於國會下的委員會，基於權力分立原則，其職權之行使自不得脫逸國會原有之權限範圍，依據調查委員會法第1條第3項：「調查程序只允許在聯邦眾議院之憲法職權範圍內為之。」即以「憲法職權」劃定行

使調查權之範圍；國會行使職權時所應受到的限制，其亦同受拘束；⁵¹且調查委員會成立時，即須明定其任務，其後續職權之行使，亦須限於履行該調查任務之範圍內；⁵²另外，國會調查權之行使亦須遵循權力分立之界限，德國聯邦憲法法院即曾就「行政自我負責之核心領域」，認：「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，比如事件尚未終結，尚處在內閣內部意志形成之提案、審議與處理的領域。」⁵³

(1) 證據調查

德國基本法第44條第1項明確賦予調查委員會調查必要證據之權限。調查委員會法第17條規定，調查委員會依決議調查證據，其經調查委員會委員四分之一之請求，應調查證據，惟若調查證據不被允許或該證據即便依本法所定強制手段仍無法取得時，不在此限。調查證據之方法，包括：

① 命提交證物

調查委員會法第18條承接德國基本法第44條第3項之意旨，課予法院及行政機關提供調查委員會法律及公務上協助之義務，特別是提交客觀證據之義務：首先，就證據提供的部分，課予聯邦政府、聯邦行政機關及其他直屬聯邦之行政主體，包括公法團體、公營造物及公法財團等，均負有提供調查委員會證據之義務，特別是調查所涉及之檔案文件；除聯邦法律另有規定外，對於調查委員會所提出之要求，由聯邦政府主管部會之首長作成決定；其若拒絕提

⁵¹ Teuber, aaO. (Fn. 45), S. 126f. 陳淑芳，同前註，頁81-82。

⁵² BVerfGE 77, 1, 41. 調查委員會法第3條第1句參照。

⁵³ BVerfGE 67, 100, 139. 中譯轉引自陳淑芳，同註50，頁83。Vgl. Maurer, aaO. (Fn. 47), S. 437.

供或將該檔案列為密件以致無法提供時，則應以書面向調查委員會釋明理由。⁵⁴

而針對私人所持有之物證，調查委員會法第29條第1項規定，一物若屬對調查具重要性之證據，則該物之保管者，經調查委員會之要求，負有提供之義務。惟當該證據含有之資訊，因涉及高度人格特質，而致不可期待該當事人提供時，則不在此限。

②傳喚證人提供證言

調查委員會法第17條第3項規定，對於傳喚證人及鑑定人之順序應盡可能於調查委員會中取得共識定之，若有調查委員會委員四分之一反對，則準用聯邦眾議院議事規則關於發言順序之規定。證人依據調查委員會法第20條負有依傳喚到場之義務。傳票中須告知作證之議題，並教示其所享有之權利，以及未到場之法律效果（調查委員會法第21條規定參照），同時提醒其得由信任之法定輔佐人陪同接受訊問。

依據調查委員會法第22條，證人基於不自證己罪原則，得拒絕回答提問。此一權利應於第一次傳喚時教示之。對於拒絕證言之原因事實，該證人負有舉證之責任。

③實施勘驗

調查委員會得依調查委員會法第19條實施勘驗（*Augenschein*），作為證據調查之形式之一。勘驗之實施係針對任何感官得以觸及之情狀予以觀察，亦可就照片、影像、音頻等加以分析，以瞭解並掌握物品之存否、地點、事發經過等與調查相關之事實及證據。⁵⁵勘驗之實施準用調查委員會法第18條第1項至第3項第1句前半段，以及第4項關於法院及行政機關協助義務之規定。

⁵⁴ 陳清雲，同註13，頁66-67；陳淑芳，同註50，頁87。

⁵⁵ *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hg.), aaO. (Fn. 46), S. 981-982.

④命鑑定人提出鑑定報告

調查委員會得將證據交付鑑定，依據調查委員會法第28條規定，鑑定人由調查委員會選任之，並訂於一定期限內提出鑑定報告，鑑定報告應中立、完整並據實呈現，應調查委員會之要求，鑑定報告應提交書面並以口頭為進一步之闡明。鑑定人拒絕約定提交鑑定之合適期限、逾期未提交鑑定報告、經合法傳訊未到場、拒絕提交或闡明其鑑定報告時，調查委員會得處其1萬歐元以下之罰鍰。調查委員會並得立即要求鑑定人負擔因其拒絕或遲延而致生之費用。

(2)違反之處罰及施以強制力

調查委員會法中，配備以強制力達成目的之相關規定，分別見於第21條第1項、第27條第1項、第28條第6項及第29條第2項第1句中，其多先透過科處罰鍰，並於無法達成目的時，再對人身自由及財產權加以限制，以迫使相關人提交證物、為證言、履行鑑定等，但亦因其涉及人民基本權利之限制，而強調必須特別注意比例原則之遵行及法官保留之要求。

對於證人未依傳喚到場作證，調查委員會法第21條明定，調查委員會得命其負擔因拒絕到場所生費用、處以1萬歐元以下罰鍰，並強制拘提（*zwangsweise Vorführung*）其到場，惟須於拘提當日結束前釋放（準用刑事訴訟法第135條第2句）。若仍不到場，得連續處以罰鍰一次。但證人即時提出充分之理由者，不在此限；若係事後提出，則應舉證延遲係基於不可歸責於其之事由者，方得免予處罰。

若證人無正當理由拒絕證言，調查委員會得命其負擔因拒絕到場所生費用，並科以1萬歐元以下罰鍰。聯邦最高法院之偵查法官得依調查委員會或四分之一委員之聲請，於調查程序進行中，管收（*Haft*）證人，以強制證言。（調查委員會法第27條）

調查委員會法第29條之規定，一物若屬對調查具重要性之證據，則該物之保管者，經調查委員會之要求，負有提供之義務。惟當該證據含有之資訊，因涉及高度人格特質，而致不可期待該當事人提供時，則不在此限（第1項）。違反上述義務時，調查委員會得對物之保管人處以1萬歐元以下之罰鍰。經調查委員會或四分之一以上委員聲請，聯邦最高法院之偵查法官得裁定管收以迫其提供（第2項）。若該物無法透過自願提交取得，經調查委員會或四分之一以上委員聲請，聯邦最高法院之偵查法官得裁定扣押（*Beschlagnahme*），並提交調查委員會。若有事實顯示，該物存在於某一處所時，亦得裁定搜索該處所（第3項）。

(3) 調查報告之提出及其效力

依據調查委員會法第33條之規定，國會調查委員會調查結束後，應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結果。若無法提出一致性之報告時，得附上不同意見書。基於屆期不連續原則，當成立調查委員會之聯邦眾議院任期結束時，調查委員會也隨之結束，若預期調查委員會無法在任期結束之前完成其調查之付託時，其應適時向聯邦眾議院提出已進程序及調查結果報告。另，經聯邦眾議院之決議，應即向聯邦眾議院提出中間報告。⁵⁶

由於德國基本法第44條第4項明確揭示：「調查委員會之決議不受司法審查。對於調查事實之評價及判斷，法院不受其拘束。」因此，調查之結果並不會產生法律上之拘束力，而未符合權利受侵害而得提起救濟之要件，故對於調查之結果，似乎並無救濟之可能性。但某些調查結果中所揭露之資訊，仍有可能會產生事實上之影響，調查委員會法第32條針對此一情況，對於權利可能因結案報告

⁵⁶ Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), aaO. (Fn. 46), S. 983.

之公開而受到顯著影響者，若未曾於證據調查程序中給予其陳述之機會，則在調查程序終結前，應許其於二週內對於相關內容提出意見，並要求於調查報告中，應「正反俱呈」地將其所表示意見之重要內容併同顯現，予以衡平。惟若調查委員會所採行調查程序，有違法或不當，導致人民權益受損，依據調查委員會法第36條，仍得向聯邦最高法院提請救濟。

3. 爭議解決

針對國會調查權行使所產生之爭議，調查委員會法第36條將聯邦憲法法院及聯邦專業法院共同納入定分止爭的行列，例如：調查委員會若決議拒絕調查證據或運用同法第21條第1項、第27條第1項、第28條第6項及第29條第2項第1句所定強制手段時，聯邦最高法院之偵查法官經調查委員會委員四分之一之聲請，就證據之調查或強制手段之運用予以裁判（調查委員會法第17條第4項）；或是當國會調查委員會向聯邦行政部門進行證據調查時，若因主管部會首長拒絕提供致其無法取得或閱覽，而有爭議時，依據調查委員會法第18條第3項，得經調查委員會或四分之一以上委員向聯邦憲法法院聲請裁判；若是因其將該證據列為密件而致生爭議時，則交由聯邦最高法院偵查法官裁判之。而針對法院及行政機關所擔負之法律上及職務上協助義務，遇有爭議時，同樣亦得經由調查委員會或四分之一以上委員聲請，交由聯邦最高法院偵查法官裁判之。（調查委員會法第18條第4項）

新近針對二〇一三年美國中情局前雇員愛德華·史諾登（Edward Snowden）透過媒體揭露美國國安局（National Security Agency, NSA）旗下「稜鏡」（PRISM）等透過網路和電話，進行大規模國內及國際通訊監控之計畫，由於德國總理梅克爾也赫然列於監聽名單中，德國聯邦眾議院就此案事涉德國國家利益部分，組成調查委員會（NSA Untersuchungsausschuss），但針對應如何及

於何地傳訊史諾登作證，引起國會行使職權的憲法機關爭訟，二〇一四年十二月四日，德國聯邦憲法法院第2庭作出裁定，認為該項爭議應屬聯邦最高法院（Bundesgerichtshof, BGH）之審理事項（2 BvE 3/14）。⁵⁷

二、國防委員會之專屬調查權

（一）依據

依據德國基本法第45條之1⁵⁸第1項規定，聯邦眾議院下設國防委員會（Verteidigungsausschuss），國防委員會享有調查委員會之權力，如經其委員四分之一之建議，有對特定事項進行調查之義務（基本法第45條之1第2項及第3項）。上述規定一方面賦予國防委員會相較於其他聯邦眾議院之常設委員會，一專屬之調查權，對於其決議發動調查事項之範圍內，享有與基本法第44條所定調查委員會相同之權力（調查委員會法第34條第1項第1句）；另一方面，則藉此排除聯邦眾議院對國防事務發動調查之權限。但此種規範模式，不排除國防委員會行使調查權之同時，其所調查事務可能亦得同時依據基本法第44條成立調查委員會，而例外地使得兩個調查委員會進行平行調查，此為聯邦眾議院在就其他事務進行調查時，不會產生的特殊情況。⁵⁹惟就調查權之歸屬究應交由國防委員會，抑

⁵⁷ Brocker, NVwZ 7/2015, S. 410-412.

⁵⁸ 德國基本法第45條之1：「（第1項）聯邦眾議院應設一外交委員會及一個國防委員會。（第2項）國防委員會並應享有調查委員會之權力。（第3項）如經其委員4分之1之建議，有對特定事項進行調查之義務。第44條第1項，於國防事項不適用之。」

⁵⁹ Waldhoff/Gärditz, PUAG, Untersuchungsausschussgesetz Kommentar, 2015, S. 411-412.

或由聯邦眾議院另成立調查委員會，有所爭議時，得向聯邦憲法法院提請憲法機關爭訟（*Organklage*）。⁶⁰

針對國防委員會得發動調查之範圍，一般採較為廣義之理解，包括所有與安全政策相關之議題以及軍事國防事務，例如為了提供聯邦眾議院對未來於境外軍隊部署之諮詢及準備工作，亦為其所涵蓋。⁶¹將國防委員會之調查權單獨訂定，應是考量國防軍事之監督有其特殊性，除了有較高的保密需求外，考量安全政策的敏感性，其所受國會監督之程度亦與其他事務有別。⁶²

（二）與國會調查委員會之比較

國防委員會對於其所享有之調查權，與國會調查委員會相同，須透過正式之決議發動，並應同時確認調查標的；其成立之門檻亦顧及對於少數委員之保障，若有國防委員會委員四分之一之建議，即有對特定事項進行調查之義務。國防委員會行使其調查權時，得成立下級委員會（*Unterausschuss*）協助調查（調查委員會法第34條第3項），此係國會調查委員會所未享有者；而就調查之程序，其與國會調查委員會共同適用調查委員會法之相關規範。⁶³

由於德國基本法第45條之1第3項明文排除德國基本法第44條第1項於國防委員會行使調查權之適用，其中「調查委員會應舉行公開會議調查必要證據」之要求，即在排除之列。國防領域中因保護國家利益而生之高度保密需求，亦常見於憲法或其他法律之規範中，不公開之考量及原因，或可理解，惟調查事務若非全然與國防

⁶⁰ *Glauben/Brocker*, PUAG, Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2011, S. 208.

⁶¹ AaO., S. 206-207.

⁶² *Teuber*, aaO. (Fn. 45), S. 134.

⁶³ *Waldhoff/Gärditz*, aaO. (Fn. 59), S. 413-414.

事務相關，是否仍須全面否定公開調查證據之必要性，則不無疑義。但目前實務之運作上，國防委員會對於調查證據程序之公開，多抱持較為開放之立場，使基本法第44條第1項的「陽光」，仍得依據個別情況照耀在其調查程序中。⁶⁴調查委員會法第34條第4項課予國防委員會調查終結後，應向聯邦眾議院提交書面報告，而口頭報告（Aussprache），僅限於報告屬對外公開之情況下，方須為之。但對國防調查委員會，課以與國會調查委員會相同之報告義務，有論者質疑，認為國會調查委員會係經聯邦眾議院決議成立，最終應向其提交報告，並無問題；但國防調查委員會之成立，係專屬國防委員會之權限，故聯邦眾議院是否有權要求報告，不無疑義。⁶⁵

三、諮議委員會

相較於前述主要為調查醜聞或弊案、監督行政權，依據德國基本法第44條所成立之國會調查委員會；或是對於國防事務享有專屬調查權限，由聯邦眾議院下之國防委員會依據德國基本法第45條之1所成立之國防調查委員會外，聯邦眾議院尚得依據聯邦議事規則第56條，組成諮議委員會（Enquete-Kommission），其係針對聯邦眾議院為了「決定範圍廣泛及重要之綜合事項」進行準備而籌組之委員會。而何種聯邦眾議院的「決定」，需要組成諮議委員會進行準備，聯邦眾議院實享有相當之判斷餘地，一般而言，只要屬聯邦眾議院的憲法職權範圍內，皆可符合此一要件。

依聯邦眾議院議事規則第56條第1項之規定，聯邦眾議院得成立諮議委員會，其得經聯邦眾議院多數決議而成立，或經四分之一

⁶⁴ *Glauben/Brocker*, aaO. (Fn. 60), S. 211.

⁶⁵ *Vgl. Glauben/Brocker*, aaO. (Fn. 60), S. 212.

以上成員之建議而成立。諮議委員會含括跨黨團之各黨派成員，經黨團協商後提名並由議長任命，若協商不成，則依據各黨團之比例推派之（聯邦眾議院議事規則第56條第2項），原則上每個黨團可以指派1名成員加入，諮議委員會之組成員不得超過9名；但經聯邦眾議院之決議，亦可指派數名成員加入，則其成員總數不受前述限制（聯邦眾議院議事規則第56條第3項）。諮議委員會之成員不以具備議員身分者為限，學者專家、行政官員或各邦的代表，亦可能成為諮議委員會之委員。透過諮議委員會成員之多元化，同時結合外部之資源與能量，提升重要公共議題的能見度，其結論雖僅提供作為聯邦眾議院行使職權之參酌，但藉由審議之程序，以及結果之公開，得以適度引發討論或凝聚共識，建構未來行使職權之基礎。⁶⁶

諮議委員會之運作模式，依聯邦眾議院議事規則第74條，係準用調查委員會法有關委員會之程序規定，其除以會議之形式行使職權外，亦得透過公聽會之舉行，蒐集其所需資料及意見，並形成對於其審議內容之具體建議。惟諮議委員會因屬聯邦眾議院議事規則所創設之委員會類型，其性質仍與立基於德國基本法而成立之委員會有所差異，⁶⁷故其並未似前述國會調查委員會及國防調查委員會一般，享有得依據德國基本法與調查委員會法進行調查之權限，亦

⁶⁶ 自1969年聯邦眾議院議事規則納入諮詢委員會之制度，1971年首度成立「精神病學（Psychiatrie）」諮議委員會，至今聯邦眾議院曾經成立過27個諮議委員會。Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hg.), aaO. (Fn. 46), S. 1004-1005.

⁶⁷ 依據德國基本法所得設立之委員會，包括：選舉審查委員會（德國基本法第41條）、調查委員會（德國基本法第44條）、歐盟事務委員會（德國基本法第45條）、外交委員會（德國基本法第45條之1）、國防委員會（德國基本法第45條之1）、請願委員會（德國基本法第45條之3）、法律審議委員會（德國基本法第77條第2項）、聯邦憲法法院法官選任委員會（德國基本法第94條第1項第2句）、聯邦法院法官選任委員會（德國基本法第95條第2項）。

無法對其他國家機關之成員或私人施以強制力，以達成其目的，而較偏向於以彙整資訊、提供建議之方式，協助聯邦眾議院行使職權，而具有類似幕僚或是審議諮詢機關之性質。

依聯邦眾議院議事規則第56條第4項之規定，諮議委員會之委員負有提交書面報告之義務，以利於會期屆至前，向聯邦眾議院進行口頭報告。若其無法提出結案報告，則應提交中間報告，聯邦眾議院將據此審查諮議委員會之任務是否有持續之必要。

肆、國會調查權之蛻變與新生

一、行使要件之明確化

目前文件調閱權之行使，得以立法院職權法之相關規範為其準據，而調查權則透過司法院釋字第585號解釋予以肯認，其同時明確揭示須依據法律行之者，至少包括：調查權之要件、程序、組織、委任制度及救濟程序等，然而，至今卻尚未有法律之明文規定，導致國會調查權在實務的運作上，處於一進退維谷之局面，若欲落實國會調查權，立法實為刻不容緩之當務之急。以下僅就國會調查權行使要件之明確化，分別針對調閱及調查概念之區分或整合、調查之拘束範圍、強制力之運用以及調查效力等四個面向，提出個人初步的建議。

(一)調閱或調查：概念之區分或整合？

不論是立法院職權行使法或是各個修法草案，大多呈現同時規範「文件調閱權」及「調查權」之趨勢，國會調查權在行使之過程中確實經常內含文件之調閱，若將文件調閱權理解為調查之型態之一，兩者是否仍有區別規範之必要？若認為司法院釋字第585號解釋中所論及之調查權內含文件調閱權，則文件調閱即亦應適用於該

號解釋中所揭示調查權之行使要件，則現行透過立法院職權行使法所建立之文件調閱權，即可能因此在主體及行使範圍上，必須受到較多制約，然而，卻可擴張對象及並強化強制力。反之，司法院釋字第325號、第729號解釋或是立法院職權行使法中，對文件調閱權所揭示之相關規範，是否亦得直接適用於調查權之行使，恐亦不無疑義。

若觀察德國基本法及調查委員會法之規定，其並未特別區分「文件調閱」及採行其他形式之「調查權」，而是依據調查手段之不同，分別訂定寬嚴不一之要件，或許更有助於釐清調查權之內涵，若將文件調閱及調查權毫無彈性共用同一規範要件，恐怕反而會變相地造成文件調閱權行使趨向困難，或是調查權行使過於寬泛的極端化現象。

國會調查權之核心在於調查證據，其得透過調閱文件、傳喚訊問證人、要求提供證物、交付鑑定、進行勘驗等方式進行，其所涵蓋之型態較廣，對於人民基本權利亦會產生輕重不一的限制，因此，或可援用司法院釋字第585號解釋中所使用之「調查權」作為上位概念，並進一步區分不同措施對於相對人的哪些權利可能造成何種限制與侵害，分別明定其要件及法律效果，一方面或可解決目前各修法草案中就「調查」及「聽證」之割裂適用，所產生同一調查方法卻適用不同要件之混亂；另一方面，亦可避免當然地共用相同之要件，反而易致生未合於比例原則之疑義。⁶⁸當證據之調查涉

⁶⁸ 國會調查權之行使，若會對於人民之基本權利產生限制或侵害，其自應遵循憲法所設定之標準及界限，司法院釋字第585號解釋即謂：「如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」如何透過制度與程序之設計，妥適平衡兩者間可能產生之衝突與矛盾，應是國會調查權在憲法框架之設定上不可迴避之問題。

及私人之財產權、隱私權或人身自由等基本權利之限制時，自應以較為嚴格之標準檢驗之，並透過強化正當程序、課予保密義務等要求，將對基本權利之侵害降至最低。

但調閱文件之需求，卻不一定僅發生在調查之過程中，立法院在行使其權限時，大多皆會有資料蒐集之需要，一旦無法取得，立法委員僅能憑空想像、臆測，恐難作出理性、客觀之問政及決策。觀諸德國聯邦眾議院依據聯邦議事規則第56條得組成之諮議委員會，其功能並不限於權力分立下對其他國家權力之制衡，而及於「聯邦眾議院為決定範圍廣泛極重要之綜合事項」而設立，進行決策前所需資料之蒐集與調查。因此，建議應將文件調閱權普及化，交由院會及立法院下所設立之各種類型之委員會皆得行使，⁶⁹例如：修憲委員會依據憲法增修條文第12條擬訂憲法修正草案之過程中，應亦可調閱相關文件，或是依循司法院釋字第461號解釋之論理脈絡，將提供文件納入質詢及應邀備詢所包含之範圍，強化國會獲取資訊之實力。

(二)調查之拘束範圍

國會對於行政部門之監督與制衡，係民主國家中之恆常動態，立法院調查權主要之功能應在監督，而其監督之主要對象應為其他的國家權力，尤其是行政權。故其行使調查權，目的應在於在議案議決前用以取得相關資訊，以協助政治共識形成，⁷⁰因此其調查之

⁶⁹ 司法院釋字第729號解釋蔡清遊大法官所提出之部分不同部分協同意見書中，即認「文件調閱權之行使要件實不宜限制過嚴。如動輒須經立法院院會同意，則很容易受政治爭鬥影響，苟多數黨因某種特定因素考量而不願調閱，少數黨立法委員之文件調閱權恐被封殺。」時代力量黨團版草案第45條之1亦採類似之見解。

⁷⁰ 陳信安，同註10，頁348-349。

範圍是否得擴及於人民？值得探究。⁷¹

然而，考量國會行使職權之過程中，若未能獲取充分、完整之資訊，其制衡之能量與效果恐怕無法發揮，亦無法期待其作出合理性的客觀決定，司法院釋字第585號解釋針對調查權行使之方式，除調閱文件外，尚得「要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見」。但其亦特別強調，當調查程序有涉及限制人民權利時，應特別關注調查之行為或方法是否切實遵循比例原則之界限，例如，若係藉由對人身自由施以強制之方式，以達成獲取證據之目的，則應如同德國調查委員會法之規範體例，引進法官保留，以符合憲法所要求之正當法律程序。其次，由於國會之監督對象原則上應是針對政府機關之行政部門，若須及於與調查事項相關之人民，或可參考德國法上「調查須具備公益性」之要件，強調調查應具有公益目的，對於私人或民間團體進行之調查，本身並非目的，而僅是作為發揮監督行政功能所必要之手段或前提，並課予國會就調查之公益性予以釋明之義務，其亦可作為依據比例原則進行檢證時，法益權衡之依據。最後，當協助調查之人民認國會行使調查權有違法或不當，致其權益受有損害，則應許其相應提請救濟，⁷²乃屬當然，且應課以國會事前，向受調查對象妥善說明其所享有相關權利之義務。

⁷¹ 司法院釋字第585號解釋許玉秀大法官所提出之一部協同一部不同意見書中，對於調查權是否應及於人民，認應有其限度，畢竟「憲法如何能夠容忍公權力以保護自己的有效存在為理由，限制它所保護之基本人權？」，並提出「對人民寬容的立法調查權」之結論。Vgl. *Teuber*, aaO. (Fn. 45), S. 126-217.

⁷² 時代力量黨團版草案第75條之1第2項即規定：「前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分送達之次日起2個月內，逕向高等行政法院提起行政訴訟。」廖元豪，同註13，頁86-87。

(三)強制手段之運用

司法院釋字第585號解釋論及，立法院行使調查權，「得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段」，藉由強制手段之運用，勢必得大幅提升國會調查權之實效性。國會調查權之行使，因多須仰賴其他政府機關之配合，方得完整發揮其功能，故德國基本法透過第44條第3項，明定法院及行政機關，負有給予國會調查委員會法律及職務上協助義務，值得參酌，而強制力之發動，亦應以該義務之違反作為前提。

惟上述「於科處罰鍰之範圍內」之論述，究竟屬例示抑或列舉？若對於不配合國會調查之人，施以罰鍰以外之強制力，是否妥適？⁷³觀諸司法院大法官釋字第585號解釋，國會調查權所得採行之強制手段，似僅限「於科處罰鍰之範圍內」為之；⁷⁴但亦可見為確保國會調查權得以有效行使，而主張在不違反罪刑相當原則之前提下，得輔以刑罰之見解。⁷⁵然而，針對不繳納罰鍰之情形，是否得運用行政執行法第二章關於公法上金錢義務不履行之行政執行手段，以確保其實效？司法院釋字第633號解釋理由書中指出：真調會條例中，「賦予真調會逕行裁處罰鍰之權力部分」，與司法院釋字第585號解釋所稱「得以法律規定由立法院院會決議，對違反協助調查義務者裁處適當之罰鍰」之意旨不符，因此導致「同條第4項規定：『前項罰鍰案件之處理，準用行政程序法及行政執行法之

⁷³ 李惠宗，同註11，頁114-115；廖元豪，同註13，頁86-87。

⁷⁴ 司法院釋字第585號解釋就真調會條例第8條第9項規定：「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，認其逾越立法院之調查權限，並違反比例原則，故宣告違憲。

⁷⁵ 於各修法草案之版本中，亦得見訴請處以罰金、拘役或有期徒刑之處罰（國民黨黨團版本第48條第2項，時代力量黨團版本第75條之2），以確保調查權之實效者。

規定。』亦失所附麗。」但針對罰鍰案件準用行政執行法，是否與上開解釋意旨不符，則並未有所著墨。

於此，恐須思考一旦裁處罰鍰仍不足以達成目的時，又應以何種方式確保國會調查權之实效性？若以德國法之規範為例，可見其於罰鍰無法達成目的時，尚得運用拘提、調查程序中之管收、扣押等方式加以輔助，但此種涉及人身自由或財產權之強制，實須輔以相關的配套，方足以行之：首先，其除應以法律為適當規範外，發動之實質要件判斷應特別注意比例原則之要求。其次，強制力之侵害程度越高，其程序就必須更加嚴謹，若是運用限制人身自由之方式，即應謹守法官保留之誡命，即便國會調查權之行使，可能是為了「重要的公益」而行之，國會作為國家機關，仍應莫忘保障人民基本權利之初衷。接續，強制力之運用仍應有其限度，應許參與調查之證人有行使退出權之可能性，在特定情況下，得例外允許其得拒絕配合調查，例如：基於不自證己罪之原則，若陳述恐導致受刑事追者，得拒絕證言；或就其負有保密義務之事項為訊問，亦應免除其配合之義務；另外，當注意證言之提供，不應涉及損及人性尊嚴之情事，或導致證人之人格因此受到過度之損害，⁷⁶因此，對於涉及高度個人隱私之證物或證言，亦應許其拒絕提供。最後，針對拒絕配合之理由，應於法律中明確規範，同時在認定拒絕是否「有正當理由」遇有爭議時，亦應建立相應之司法救濟途徑，同時作為對國會濫用國會調查權之監督。⁷⁷

⁷⁶ 李仁森，國會調查權之行使方法與界限，月旦法學雜誌，250期，頁103，2016年3月。

⁷⁷ 司法院釋字第633號解釋針對拒絕接受調查者，謂：「……受調查政府機關證明確有妨害重大國家利益，拒絕封存、攜去或留置證件資料，及前述受調查者證明確有妨害重大國家利益或因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞，規避、拖延或拒絕調查，而發生爭議時，受調查者均得提起確認訴

相較於德國就國會調查權強制方法所建立之法制框架，我國國會調查權之相關法制，不論是現行立法院職權行使法或是各修法草案，實尚未就強制手段之運用，建構如上述符合法律保留與法律明確性之形式，以及合於比例原則之實質要件，並於程序上藉由引入法官保留、賦予退出權以及完備救濟途徑等方式，為全面性的制度設計與配置。因此，在欠缺前述配套之情況下，我國國會調查權所應具備之強制力，恐仍應限「於科處罰鍰之範圍內」行之，較為妥適。

(四)調查結果之效力

國會行使調查權所認定之事實或所取得之證據，究竟應發揮何種效果？若就國會內部而言，國會調查之結果應對於國會行使其憲法職權產生助益，故院會或委員會在行使該「憲法職權」時，自應負有審酌、參納該調查結果之義務；⁷⁸一旦最終之決議並未採納調查報告之建議，亦應詳細說明其理由，並對外公布。而就對外之效力，考量國會調查權係屬輔助性之權力，其應是用於國會行使憲法上職權所需，故對於其他國家機關行使職權，特別是獨立行使職權之國家機關，並不具有拘束力。另一方面，國會調查之結果，亦不受到其他國家機關，尤其是司法機關之審查，或可參考德國基本法第44條第4項之規定：「調查委員會之決議不受司法審查。對於調查事實之評價及判斷，法院不受其拘束。」⁷⁸ 明定調查結果所具備效

訟，依行政訴訟法規定之程序解決之，自屬合理之解決途徑，尚不生違憲問題。至上開確認訴訟終結確定前，受調查者是否違反協助調查義務尚未明確，自不得對其裁處罰鍰，併予指明。」

⁷⁸ 立法院職權行使法第51條及第53條對於文件調閱權即有此一規範。另外，親民黨黨團之修法版本第51條第4項更進一步規定：「調查報告書及中間報告之事項，不適用黨團協商之規定，亦不得交付黨團協商。」

力，對於釐清國家機關間之權界限分，應亦得發揮正向之助益。⁷⁹

二、透明公開之程序建構

國會調查權雖屬立法院固有之輔助性權力，但本於權力分立相互制衡避免濫權之原理，國會調查權之行使是否亦應受到適度監督，值得探究。觀諸國會調查權所依據之法令，皆由立法院自行草擬制定，相較於其他法案之立法程序，其他國家機關就此恐較欠缺實質參與討論之機會；而調查權進行的過程中，亦是由調查委員會主導，若涉及對人民基本權利之限制，似乎亦得以已遵循「法律保留」，而正當化調查之行為。因此，調查程序相關資訊之公開，便具有重要意義：透過公開調查證據之過程，除可作為制衡國會之能量外，或許亦可收提高調查對象及相關證人配合之程度，同時在調查過程中，隨時公布調查之項目及進度，以及調查對象拒絕提供文件或其他證據之原因，使人民得有監督之機會，作為衡平國會調查權之機制。

參考德國基本法第44條第1項，對於會議之公開與否，得分為兩個面向觀察：其一是就調查委員會調查必要證據之程序，要求應舉行公開會議以行之；但調查委員會所舉行之其他會議，得不公開。故就調查證據之程序，應公開進行，包括事前將其法規依據、目的、調查對象、調查會議之參與人等相關事項對外公告；在調查終結後，應即提出調查報告，而該報告及報告中之處理意見皆應以適當之方式對外公開。但會議得不公開，而得舉行不公開會議之情形應明定於法律，例如：涉及國家安全或國家機密；公開可能對證

⁷⁹ 民進黨黨團修法版本第53條之1得見類似之規定：「（第1項）調查報告書之內容，不受司法審查。（第2項）檢察、司法或訴願審議機關對案件之偵查、審判或審議，亦不受調查報告書內容之拘束。」

人之生命、身體等重要法益產生危害等，以資遵循。而作成會議不公開之決定時，亦應對外公開說明其原因及會議結論。

三、內、外部衝突之消弭

(一)外部衝突

由於我國將一般三權分立國家中，由國會所享有之調查權，讓立法院與監察院「共享」，因此，兩院在行使調查權時，應如何依循權力分立原則，劃定其應遵循之界限，即具重要性。

首先，應確認國會調查權之內涵及其性質。調查作為立法監督行政之手段之一，其目的在於透過調查釐清事實、掌握證據，以為理性判斷及決策。故國會調查權在本質上應屬輔助性之權力，而不應逾越固有權限之範圍，因此，為避免國會藉由擴張調查之權限，侵擾其他國家權力之核心領域，其發動應謹循「與行使憲法所賦予之職權有重大關聯」之前提，⁸⁰作為權力本質之限制；另外，對於「憲法職權」之認定，由於憲法第63條明定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」因此，「與行使憲法上職權有重大關聯」作為國會調查權之發動要件，若是單純由立法院主導，實不難想像因此與其他國家權力產生衝突之情況，特別是欠缺客觀判斷標準之「國家其他重要事項」的判斷，恐易致生「國會調查權將超越其工具權之本質，升級為立法院的獨立權能」之疑慮，故「國家重要事項」之理解，實應限於已由行政院議決成為具體政策或議案之事項為當；⁸¹最後，針對調查證據手段之運用，應合乎比例原則之要求，

⁸⁰ 例如於民進黨黨團之修法版本之第八章之一中，即將聽證類型化為：人事同意聽證、調查聽證、彈劾聽證、補選聽證及立法聽證，具參考價值。

⁸¹ 司法院釋字第585號解釋許宗力大法官所提出之部分不同意見書中論及：「在

確認其屬行使憲法上職權之必要、有效手段，避免僭越輔助權之性質。

綜上所述，此一外部衝突之消解，或可透過修訂立法院職權行使法，將相關司法院大法官解釋所揭示發動調查權之前提：「與行使憲法上職權有重大關聯性」納入，並明定「憲法上職權」、「重大關聯」之判斷標準，作為發動國會調查權之首道把關機制；同時將調查權行使受有之限制為明確規範，例如：行政特權之認定標準、獨立行使職權之國家機關類型⁸²等，以負面表列之方式，為國會調查權劃定較為清楚之行使範圍，避免國會調查權之範圍不當擴張；惟若對立法院認定之標準產生疑義，因此須釐清國會調查權之行使範圍時，仍應建立一客觀、公正之獨立機制加以排解。

(二)內部衝突

隨著政黨政治之高度發展，相互制衡之主體，由立法權與行政權，部分轉換為執政黨與在野黨之角力，此亦造成國會調查權在內部之衝突，而產生不利於監督之後果，執政黨之國會議員雖然有替行政權所提政策辯護之義務，但應如何以國會為本位思考，監督並

行政院未就應行提出於立法院之『其他重要事項』提出於立法院之前，立法院又如何能未雨綢繆，為日後之議決先進行調查？如果認為立法院隨時可主動就『其他重要事項』加以議決，因而隨時有權就其所認為的『其他重要事項』進行調查，則由於何謂『重要事項』，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具權，而升級為一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷」。

⁸² 例如於民進黨黨團之修法版本的第46條之2第2項中，即明定就「其他依法應獨立行使職權之政府機關本於職權處理中之案件」，立法院亦不得主張調查權。

制衡行政權，而非淪為替行政權背書之情況，亦屬我國國會調查權制度建置所必須面臨的重大挑戰。⁸³

德國於內閣制之設計下，係由國會之多數黨組閣，以此為行政權獲國會信任之象徵，故作為行政首長之聯邦總理及聯邦各部會首長多由國會議員兼任，面對此種行政權與立法權結合，而可能不利於少數監督行政施政之情形，德國基本法於第44條第1項及第45條之1第2項，皆有明定經四分之一之議員或委員建議，即應成立調查委員會之義務，藉由降低調查委員會發動調查權限之門檻，確保少數議員亦可啟動調查，對行政權進行監督。反觀我國行政院院長及各部會首長，雖非如德國係由國會議員兼任，但在國會多數黨與總統所屬黨派同一之完全執政情境下，仍可能會發生不利少數監督之問題。為避免國會調查權在立法院內部行使過程中，不致於在提議之初，即因政黨惡鬥或密室協商而無法實現，首先，應使國會調查權配置有保障少數之功能，觀諸第9屆第1會期各修法版本，多延續現行立法院職權行使法之規定，將調查權交由院會或委員會發動，僅有時代力量黨團之草案版本採直接交由院會或委員會行使。若就委員會而言，因各委員會之人數為13名至15名（立法院各委員會組織法第3條），只要三分之一出席即可開會，出席委員過半即可決議（立法院各委員會組織法第6條、第10條），成立調查專案小組或行使調查權之門檻似乎並不高，故上述規範亦因此被視為是另類的「少數保護」條款，而認已足。惟其恐忽略以下二個面向：其一，各委員會係由各黨團依比例分配席次，本屬少數之政黨恐仍無法單憑一己之力於委員會中發動或行使調查權；其二，考量各委員會中具有表決權者，僅限於委員會之成員，將造成其他委員對於是否發動或行使調查權，無從參與決策。因此，不論是我國現行立法

⁸³ 蕭文生，同註3，頁111-112。

院職權行使法或是各草案版本中，仍欠缺如同德國法中對於少數立委行使調查權之保障模式。⁸⁴立法負責監督行政施政，惟當行政與立法屬同一政黨，或屬性類似時，是否能確實發揮制衡的效果？若能保障屬少數之立法委員亦享有對行政發動調查之權限，放寬現行院會或各委員會出席委員二分之一之決議門檻，應可適度緩解上述疑慮；其次，觀察目前立法院設立調閱委員會之歷程，實可見於經院會討論後交付黨團協商之情況，⁸⁵且不乏因此無疾而終者。為保障少數委員成立調查委員會之提案，不會因黨團協商之制度而被架空，應可循上述德國基本法之規範模式，就此種由少數發動調查之情況，課以成立調查委員會之義務；最後，則是賦予少數委員就調查權行使遇有爭議時，例如：針對調查之程序、範圍或採行手段等，應循何種途徑解決，亦應明確予以規範，透過預先就此內部紛爭建立解決之機制，以確保國會調查權不致因行政與立法之多數同

84 司法院釋字第729號解釋李震山大法官所提協同意見書中，針對保障少數行使國會調查權之規定，即曾論及：「我國司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款，就機關爭議有保障國會少數（3分之1）之規定；立法院職權行使法第45條第1項規定，亦寓有保障少數的意涵。但規範層次不如德國般高，且規範脈絡亦欠分明。」另外，蔡清遊大法官所提部分協同、部分不同意見書中，亦認「文件調閱權之行使要件實不宜限制過嚴。如動輒須經立法院院會同意，則很容易受政治爭鬥影響，苟多數黨因某種特定因素考量而不願調閱，少數黨立法委員之文件調閱權恐被封殺。」

85 例如：立法院第5屆第2會期第9次會議，針對「健保醫療浪費及要價黑洞調閱委員會」之設立、立法院第6屆第4會期第12次會議，針對「國務機要費支用情形調閱委員會」及「各機關首長特別費支用情形調閱委員會」之設立、立法院第7屆第1會期第6次會議，針對「保護國產調閱委員會」之設立、立法院第7屆第4會期第8次會議，針對「通訊監察執行情形調閱委員會」之設立、立法院第8屆第4會期第16次會議，針對「調閱檢評會對檢察總長黃世銘、特偵組組長楊榮宗及檢察官鄭深元之調查與評議之完整檔案」、立法院第8屆第4會期第18次會議，針對「洪仲丘案文件調閱委員會」之設立等，皆曾由院會決議交付黨團協商。

流而減損其監督之功效。

四、調查權限之爭議解決

不論是針對文件調閱權或是調查權之行使，當立法院與其他國家機關在權限劃分遇有爭議時，依據司法院釋字第585號以及第729號解釋之意旨，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。但目前各修法草案版本，就上述爭議解決法律機制，未有具體的制度設計，與司法院大法官於司法院釋字第729號解釋理由書中，「相關機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制」之疾呼，似乎仍有所落差；另外，其亦有混淆因調查權所生「權限爭議」及「處罰救濟」之情形，將立法院行使調查權時，遇拒絕配合調查予以處罰而致生爭議之情形，未區分拒絕之原因及理由，皆交由行政法院管轄，若其屬立法院與人民間之衝突，循此途徑救濟，應屬適當；但若係因立法權與其他國家權力之權限劃分有其爭議，而拒絕接受調查或拒絕提供資料，針對政府機關拒絕配合調查之理由是否合理之判斷，是否宜一併交由行政法院審理，恐不無疑義。

循上述司法院大法官解釋之脈絡，針對國家機關間權限之爭議，或可將其設計為兩階段之爭議解決模式：首先，由國家機關間透過協商方式解決衝突，此一階段或得依據憲法第44條之規定，將院與院間爭執之排解，交由總統召集有關各院院長會商，於一定期限內解決之，惟當立法院之爭議對象非院級機關時，則應以法律明定參與協商機關之認定標準，以資遵循；然而，第一階段的政治性協商雖可能較有效率，但恐仍有其瓶頸，一旦協商無法獲致雙方皆得接受之結果時，仍應由客觀、公正、獨立之司法機關扮演定分止爭之角色，依據司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款之規

定，司法院大法官就機關權限爭議享有解釋權，⁸⁶而現行實務運作，亦是以聲請司法院大法官解釋作為紛爭解決之途徑。

伍、結 語

在權力分立原則下，國會依據憲法，代表人民行使許多重要之權限，並負責監督行政權之運作，然而，在要求國會理性、負責地行使職權的同時，亦應許其得獲取充分、完整之資訊，方屬可能。因此，賦予國會獲取其行使職權所需資訊之權力，係確保其得有效監督其他國家權力之必要前提，且此一權力之保障，特別是屬於國會之少數議員在進行監督時，所倚重的重要武器，其有助於在國會內部擺脫多數黨制約，發揮實質監督行政權之重要意義。

我國國會獲取資訊行為之類型，除憲法及憲法增修條文所定質詢及邀請備詢外，進一步透過司法院大法官之解釋，發展出文件調閱及調查等具體權力內涵，但礙於其概念並未清晰地劃分，導致行使要件不甚明確，此一現象，於第9屆立法委員所提出的眾多修版本中，仍懸而未決，至為可惜。因此，國會調查權行使要件之明確化，當屬國會調查權法制化工程中之首要任務，包括對於調閱及調查兩者概念之釐清、調查範圍之界定、調查權所得運用之手段及調查結果效力之確認，藉此對調查權可能致生之基本權利侵害，預先建立防護之程序與監督機制。其次，應將國會調查權之行使，限

⁸⁶ 司法院釋字第729號解釋理由書第1段即指出：「是聲請人即有本於偵查職權而與立法院調閱文件之職權發生適用憲法之爭議，乃報請其上級機關法務部，層轉行政院聲請解釋憲法。經核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款、第9條之規定相符，應予受理，合先敘明。」而對於我國現行違憲審查機制，在國會調查權個案判定上可能遭遇的困境，請參考許昭元，論行政特權——以美國法為借鏡（下），憲政時代，33卷2期，頁168-169，2007年10月；廖元豪，同註13，頁85-86。

於「與行使憲法所賦予之職權有重大關聯」之情形，以避免立法權不慎跨越權力分立之紅線，跨入其他權力之核心功能領域，導致權限劃分衝突之外部爭議；同時，為避免國會調查權在國會內部因政黨惡鬥或密室協商而落空，適度鬆綁發動調查權限之門檻，確保少數立委亦可啟動調查，對行政權進行監督，應亦具有正面的影響。最後，事前建立調查權限爭議之解決機制，亦屬刻不容緩之配套，不論是針對國會與其他國家機關間權力之劃分，抑或是國會內部少數發動調查可能引發爭議之排解，皆屬必要。另，考量國會調查權之設計，多高度尊重立法院自身之決定，而交由其自主訂定相關規範以行之，為防免國會調查權被濫用的可能，確立其調查程序之透明、公開，例如：調查程序原則上應以公開會議之形式進行、調查結束後之報告應對外公開等，藉由資訊之透明、公開，強化人民監督國會之能量，發揮適度衡平的效果。

國會調查權發展至今，其法制化無疑為當前國會改革之共識，雖然仍有許多法律或政治上的問題亟待積極地面對、處理，但至少在這方似乎已透出一道隱隱的曙光，誠心期盼，自司法院釋字第585號解釋於二〇〇四年底作成至今，歷經十三載嚴冬之洗禮後，春天，就在不遠的前方！

參考文獻

一、中 文

1. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，4版，2016年9月。(Geng Wu & Chwen-Wen Chen, *Constitutional Theories and Government Forms*, 4th ed (2016).)
2. 吳信華，憲法釋論，2版，2015年9月。(Hsin-Hua Wu, *Constitutional Law*, 2nd ed (2015).)
3. 李仁森，國會調查權之行使方法與界限，月旦法學雜誌，250期，頁86-105，2016年3月。(Ren-Miao Lee, *The Application Methods and Boundaries of the Investigatory Powers of Congress*, 250 THE TAIWAN LAW REVIEW, 86-105 (2016).)
4. 李惠宗，立法院行使調查權應有的法制設計——從釋字第585號解釋出發，載：國會調查權的理論與實踐，頁97-123，2006年7月。(Hwai-Tzong Lee (2006), *The Legal System Design that the Legislative Yuan Exercising Investigation Power Should Have—Starting from Judicial Yuan Interpretation No.585*, in: Rong-Chwan Chen, *Theory and Practice of the Parliament's Investigation Power*, 97-123.)
5. 林超駿，偏師先濟？論監察院調查權——兼介英國公共調查制度，載：公法研究的世代對話：法治斌教授逝世十週年紀念論文集，頁249-303，2013年12月。(Chao-Chun Lin (2013), “*The Investigation Power of the Control Yuan—Concurrently Introducing United Kingdom’s Public Investigation System.*”, in National Chengchi University College of Law Public Law Center (eds.), *THE DIALOGUE OF PUBLIC LAW RESEARCH BETWEEN GENERATION: A Festschrift in Honor of Prof. Fa Jyh-Pin.*, 249-303.)
6. 陳信安，立法、監察二院調查權爭議之再探，憲政時代，41卷2期，頁315-356，2015年10月。(Hsin-An Chen, *Further Research on the Controversy over the Investigation Power of Legislative and Control Yuan*, 41(2) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 315-356 (2015).)

7. 陳清雲，立法院調查權法制化之研究，中正大學法律學系研究所博士論文，2014年1月。(Ching-Yun Chen, *The Research of Legalization in Legislative Yuan's Investigation Power*, doctoral thesis, Institute of Law, Chung-Cheng University (2014).)
8. 陳清雲，立法院調查權法制化之立法建議，軍法專刊，61卷1期，頁55-96，2015年2月。(Ching-Yun Chen, *Legislative Advice on the Legalization of the Legislative Yuan Investigation Power*, 61(1) THE MILITARY LAW JOURNAL, 55-96 (2015).)
9. 陳清雲，立法院調查權法制化之困境與突破，法學叢刊，242期，頁1-24，2016年4月。(Ching-Yun Chen, *The Dilemma and Break Through of the Legalization of the Legislative Yuan Investigation Power*, 242 LAW JOURNAL, 1-24 (2016).)
10. 陳淑芳，德國之國會調查權，載：權力劃分與權限歸屬，頁75-99，2011年8月。(Shu-Fang Chen (2011), *German's Parliament Investigation Power*, in: Shu-Fang Chen, DIVISION OF POWER AND ATTRIBUTION OF COMPETENCE, 75-99.)
11. 許昭元，論行政特權——以美國法為借鏡（上），憲政時代，33卷1期，頁1-38，2007年7月。(Chao-Yuan Hsu, *Executive Privilege—Comparing with American Law (1)*, 33(1) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 1-38 (2007).)
12. 許昭元，論行政特權——以美國法為借鏡（下），憲政時代，33卷2期，頁131-186，2007年10月。(Chao-Yuan Hsu, *Executive Privilege—Comparing with American Law (2)*, 33(2) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 131-186 (2007).)
13. 廖元豪，論立法院調查權的界限與範圍——釋字第585號解釋與美國經驗的參照，載：國會調查權的理論與實踐，頁81-94，2006年7月。(Yuan-Hao Liao (2006), *The Boundary and Scope of the Legislative Yuan Investigation Power—Reference between the Judicial Yuan Interpretation No.585 and the United States Experience*”, in: Rong-Chwan Chen, *Theory and Practice of the Parliament's Investigation Power*, 81-94.)
14. 蕭文生，國家法 I ——國家組織篇，2008年7月。(Wen-Sheng Hsiao, *State Law I—Organization of States* (2008).)

二、外 文

1. *Brocker, Lars*, Zeugungvernehmung durch den NSA-Untersuchungsausschuss „in Moskau“ ein Fall für den BGH?, *NVwZ* 7/2015, S. 410ff.
2. *Bumke, Christian/Voßkuhle, Andreas*, *Casebook Verfassungsrecht*. 5. Aufl., 2008.
3. *Emmenegger, Sigrid*, Die Stärkung des Parlaments in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Rensen, Hartmut/Brink, Stefan* (Hg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts- erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern*, 2011, S. 447ff.
4. *Glauben, Paul J./Brocker, Lars*, *PUAG, Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, 2011.
5. *Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo*, *Gundgesetz Kommentar*, 11. Aufl., 2011.
6. *Maurer, Harmut*, *Staatsrecht I*, 6. Aufl., 2010.
7. *Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter* (Hg.), *Parlamentsrecht*, 2016.
8. *Teuber, Christian*, *Parlamentarische Informationsrechte: Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen*, 2007.
9. *Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand*, *PUAG, Untersuchungsausschuss-gesetz Kommentar*, 2015.

The Reform and Envision of the Parliament's Investigation Power

Ning-Hsiu Lee^{*}

Abstract

Parliament as the representative of people naturally should fulfill its duty to oversee the government authorities. As the highest legislative authority in Taiwan, the Legislative Yuan can not only obtain information from interpellation but also—through the interpretation of the Judicial Yuan's Justices—further develop substantive powers such as the power to access information and investigate. However, after the interpretation of Judicial Yuan No. 585 has been made, the legal system of the Legislative Yuan's power to investigate still has not been built. For the purpose of exploring and establishing the legal framework of Taiwan's parliament investigation power, this article will first start from the principle of separation of powers to discuss the nature and meaning of the investigation power, and the trend of nowadays legal system. Moreover, the framework and system design of the German's parliament investigation power on the level of constitution and law will be taken as an example. This article will analyze the elements, formation, operation, distribution of power and remedies of the parliament's investigation power in Germany to provide comparison

^{*} Associate Professor, Department of Law, Chinese Culture University; Dr. jur. Ludwig-Maximilians-University Munich, Germany.

Received: November 7, 2017; accepted: March 31, 2018

and reference to Taiwan's legal system. At last, due to the dilemma and challenge which Taiwan faces when enforcing the parliament investigation power, some personal observations and suggestions will be provided such as clarifying the legal requirements of exercising the power, establishment of a transparent and public investigation procedure, eliminating the internal and external conflicts and the resolution of investigation power disputes. Hopefully these observations and suggestions could be used as reference for the future institutionalization of the parliament's investigation power in Taiwan.

Keywords: Principle of Separation of Powers, Legislative Yuan, Parliament's Investigation Power, Right of Access to Documents, German Parliamentary Committee of Inquiry Act



元照出版提供 請勿公開散布