

## 第二章 立法委員言論免責權制度之檢視

民意代表言論免責權始自英國議會長期對王權之抗爭，最後在一六八九年之「權利法案」中方告確定。美國在 1787 年費城制憲會議中，亦接受此項原則。隨後法、德、日等國均紛紛將對議員言論保障之概念納入憲法，成為近代議會制不可欠缺之原則。究其目的不外防止政府專擅，維護議會民主自由。然隨時代進步，眾人認為民主政治，應不僅重視「自由」，尚應重視「平等」，因而逐漸滋生「世無絕對之權利或自由」之學說。英國「人權宣言」第四條規定：「凡不妨害他人之事都可去做，叫做自由。」。

是以，自由並非毫無範圍，而伴隨民意高漲，立法權甚至壓縮行政權發展空間，各國對於言論免責權之限制亦日趨嚴格。數百年來，各國憲法縱經多次修正，然言論免責條款抽象概念式之規定並無重大改變。實務運作上產生之爭議，則多藉長期累積司法裁判案例以為釐清。近來，各國因民主政治日趨成熟，已少聞國會議員濫用言論免責權之情形。

至於我國，歷屆以來有少數立法委員在國會殿堂失序情形，在媒體廣為披露下，對於國會而言，不僅損及其等辛苦經營之正面形象，更甚者尚損及民眾對國會之信心。針對言論免責權遭少數立法委員濫

用之情形，各界不免質疑國會自律功能是否有進一步提昇必要？另在強調政黨政治之今日，政黨紀律對於約束濫權之黨員是否可扮演更積極之角色？皆有探討空間。

其次，自歷年司法院對於民意代表言論免責權之解釋及各級法院對相關案例之判決觀之，若干具體原則確經各界認定。如司法院大法官會議釋字第一二二號<sup>1</sup>及第一六五號解釋<sup>2</sup>，確立地方議會議員亦享有言論免責權，釋字第四〇一解釋<sup>3</sup>則宣告言論免責權尚難免除民意代表之政治責任，而釋字第四三五號亦對言論免責權之保障範圍有一定釐清作用。言論免責制度在我國既經確立多年，復經各界認定多項適用原則。然具體施行下，仍時有爭議；尤以釋字第四三五號解釋，雖對立法委員在院內之言論及表決之免責範圍以最大程度作界定，卻又認為「司法機關於必要時亦非不得依法行使偵審。」引發各界對於行政介入，亦即檢察官對國會爭端主動偵查之疑慮。司法權之行使乃不告不理，且被動、消極，不至於發生主動侵犯立法委員言論免責權之危

<sup>1</sup> 釋字第一二二號解釋文：「地方議會議員在會議時所為之言論，應如何保障，憲法未設有規定。本院院解字第三七三五號解釋，尚不發生違憲問題。」

<sup>2</sup> 釋字第一六五號解釋文：「地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。本院釋字第一二二號解釋，應予補充。」

<sup>3</sup> 釋字第四〇一號解釋文：「憲法第三十二條及第七十三條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之。則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第三十二條及第七十三條規定之限制。」

險。反而是掌握行政權之檢察官，若動輒以立法委員涉嫌犯罪為由，主動積極偵查，勢將對立法委員言論免責權造成威脅。

## 第一節 言論免責權界說

### 一、制度來源

由於國會議員之言論免責權機制原肇始於英國，而隨近代立憲主義發展，漸為各國憲法所採用。在十四至十六世紀，英國議會制度發軔之初，議員在議會之言論，常被行政機關認為妨礙國王權利或於法不合，而受到控訴，最早一例為 1397 年下議院議員 Haxery 提出減少王室經費案，卻被依叛逆罪科以刑責。此種情形對於議員行使職權構成莫大妨礙，議員遂鼓吹言論免責觀念，幾經奮鬥，終獲國王讓步。初則決定國會議決之內容，縱對國王不利，議員亦不負責；繼則決定國會內之言論及表決，非國王裁判權所及，即法院不得就國會內之言論及表決，而為審判處罰（黃祥蓉，1984：16）。

直至光榮革命後，1689 年國會制定權利法案，該法案第九條規定：「院內之言詞、辯論或議事，不應受任何法院或國會外任何其他場所之控訴或審問。」（曾繁康，1984：264）。至此，民意代表之言論免責權於是正式見於成文法律，而後各國紛紛仿行此制。惟因各國國情不同，政治思想互異，故對議員言論免責之保障亦不盡相同。

## 二、理論依據

對於言論免責權之理論基礎，學界看法不一，惟不外以下三項：

### (一)、以「言論自由說」為理論基礎：

言論自由從國家立場而言，是民主政治的關鍵，所以可說是民主國家人民最基本之權利（劉慶瑞，1962：375）。言論自由為民主政治之靈魂，必人人有言論自由，無所顧忌，而後民主政治始能名符其實。國會為代表人民宣達民意之機關，如議員在國會內之言論並不自由，且須顧忌其他機關之干涉，則無言論自由可言，民主政治之意義亦喪失殆盡（林紀東，1972：186）。英國憲法學者 Padfield & Byrne 認為，國會議員言論免責權是基於保障每位議員以衛護全體選民利益為出發點，為每位人民之間接憲法特權（an indirect constitutional privilege of every citizen）。（Colin Frank Padfield, 1972：1146）

### (二)、以「三權分立說」為理基礎：

孟德斯鳩（Montesquieu，1689~1755）<sup>4</sup>，是對權力分立理論之倡導最有貢獻者，他在政治制度方面，主張立法、司法、行政三權分立，且彼此制衡。此一理論在十八、十九世紀有極大貢獻。當時民權剛剛伸張，放任之思想瀰漫，自由主義及個人主義正是這時代的寵兒，因此限制政府權能，俾使人民充分獲得自由之設計，最能順應時代要求。

---

<sup>4</sup> 孟德斯鳩是法國政治哲學家，他找出了行政、立法和司法機構三權分立的英國體制成功的關鍵所在，上述三項權力中的任何一方，都是為了抵制另外兩方中的任何一方施行專制的傾向。

既然是三權分立，互不侵犯，國會不得干涉司法官之言論行動，則議員在國會內之言論及表決，自亦不受法院之追訴及處罰（周良黛，1997：48）。

（三）、國會意思形成保障說：

為議會主權思想，係以言論自由說為基礎，認為言論免責權之權利本質為「言論自由說」；即由人民意思（民意）選出國會議員，代表全體國民之利益（即代表民意），而行使國會議員之自由言論（議員意思），而此權利之目的在於透過每位國會議員個人特有言論貢獻，來參與或影響國會之意思形成過程，使國會之意思形成，以凝聚民意於一體，而讓民意之決定與國會之意思形成相等，體現國會議員言論免責權是每位人民憲法特權最終目標的達成。

此又可分為兩個階段：在君主立憲時，謂主權分屬於君主與國會；國會既有其自主權，則國會之言論及表決，自非是其他機關所得過問。迨後民主政治發達，民主理論益見堅強。謂民主政治主權屬於人民，國會即為民意機關；即為實際上掌握主權之機關。國會既握有主權，國會內之言論及表決，對會外自不須負責。例如，英國 1512 年 Strode 法案即認為對國會議員關於國會事務之任何提案或言論，所提之任何控訴均為無效。（Phillips,O. Hood，1973：200）

綜合以上提出之國會議員言論免責權之理論基礎，可將之歸類，而整

理繪制成下表 2-1：

表 2-1 言論免責權之理論基礎

國會議員言論免責	
言論自由思想說	→ 自由委任
三權分立思想說	→ 維護三權分立
國會主權思想說	→ 國會是主權機關

資料來源：林紀東（1972：167-168）

### 三、各國法規

（一）、美國憲法：美國憲法於 1787 年將國會議員之言論免責特權

（privilege of speech or debate）與依法受領俸給（報酬）權、不受逮捕特權（privilege of freedom from arrest）等並列於第一條第六項第一款「參眾兩院議員於各該院內所為任何言論或辯論，於其他場合不受質問。」（The Senators are Representatives...;and for any speech or debate in either House,they shall not be questioned in any other Place）此言論免責條款和英國「權利法案」（Bill of Right）第九條有直接關連（陸潤康譯，1983：73）。

（二）、德國：1949 年基本法第四十六條第一項規定：「聯邦議會議員不得因其在聯邦議會或其委員會所為之表決或發言，而受司法上或懲戒上之訴追，或在聯邦議會外被追究任何責任，但誹謗

不在此限。」。

(三)、法國：1956 年第五共和憲法第二十六條第一項規定：「國會議員在執行職權所為之言論或表決，不受訴追、調查、拘禁或審判。」；日本 1945 年憲法第五十一條規定：「兩院議員在議院內所為之演說、討論或表決，對院外不負責任。」(湯德宗，1998：559)。

(四)、至於我國憲法第七十三條規定：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」則係以美國憲法為藍本制定。於民國肇造之初，中華民國臨時政府組織大綱第二章，對參議院參議員，並無言論免責權規定，至 1912 年之中華民國臨時約法第二十五條始規定：「參議院議員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」是民意代表言論免責權第一次出現在具憲法位階的法制中。爾後，1923 年憲法第六十八條修正為「兩院議員」。1937 年之五五憲章第三十三條、七十二條及第九十四條再將國大代表、立法委員及監察委員列為保障對象。

現行憲法第三十二條、七十三條及一百零一條承襲五五憲章，對國代及立監委均予以保障。然監委及國代因經數次修憲，前者選舉改由總統提名，立法院同意後產生，不再由人民

間接選舉，自此失去其為國會之地位<sup>5</sup>。後者則因虛級化，成為針對特定任務而召開之非常設性組織，姑不論此一組織是否仍相當於民主國家之國會，至少其免責權問題已不復以往重要<sup>6</sup>。至於地方議會議員之言論免責權，在 1999 年 1 月 25 日公布之地方制度法中均有明文規定<sup>7</sup>。歷年來大法官釋字一二二號及一六五號解釋，對賦予地方民意代表言論免責權保障，均屬明確。

#### 四、言論免責權建制目的及性質

##### (一)、建制目的

民主代議制度下，人民經由選舉所選出之國會議員，組成國會，透過提案、討論、辯難、妥協及表決等議事行為，以形成人民意思。而為使此種間接之代議制度能夠真正落實，必須保障國會議員有免於被追究責任之自由。具體言之，憲法上明定國會議員免責權之目的，乃基於保障國會議員在議會中行為及決定之自由，同時透過防止外來干預的保護網，使議會功能得以正常發揮，並促使議會能獨立自由地

<sup>5</sup> 參見憲法增修條文第七條第六項規定，憲法本文第一一條及第一二條關於監察委員免責權規定，停止適用。

<sup>6</sup> 學者蔡宗珍認為第六次修憲後，國民大會已失去民主國家國會應具備之一般性民主正當性基礎，充其量只能說國民大會具有就特定任務之完成享有決議權力之民主正當性。參見氏著(2000)論國民大會虛級化後立法院之憲政地位，《月旦法學雜誌》，第 61 期，頁 52。

<sup>7</sup> 地方制度法第五十條規定：「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會開會時，直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。」原省縣自治法及直轄市自治法於 1999 年 3 月 30 日廢止。

形成本身之意志。議員在作成任何決定前，應能自由地不受議會外不當影響，透過討論來形成意見<sup>8</sup>；亦即言論免責權不僅在使國會議員之議事活動免於「行政部門」發動刑事追訴（偵查）之干擾，抑且在擺脫「司法部門」，以受理民、刑事訴訟，迫其應訴之負擔（許慶雄，1992：262）。而其最終目的不外維護立法權之獨立，或保護立法程序之完整。

## （二）、言論免責權之性質

言論免責制度之目的，在全面保障議會內之投票行為及言論自由免於受到其他國家權力不當之干涉。因此，其具有個人（主觀）及制度（客觀）之兩項要素，二者且相互關聯（湯德宗，1998：562）。就禁止追溯制裁之觀點，乃是議員之一項特權；就保障議會內言論發表及意志形成自由之最終目標，即維護議會正常運作及功能正常發揮而言，其又屬一種客觀之制度性保障（蕭文生，1996：43）。言論免責權之法律性質雖有爭議（陳新民，1990：257），不過可以確定的是，無論是議會或國會議員本身皆無法自由處分此項權利；換言之，議會無法取消此項權利，國會議員亦無法放棄此項權利。

國會議員言論免責權應歸屬何人享有，學界見解有所分歧，至少有下列四種說法：

---

<sup>8</sup> 參照司法院大法官釋字第四一、四三五號解釋。

第一說：

認為此係國會議員個人權利，而非整個國會之權利。

第二說：

認為此係整個國會之權利，而非議員個人權利。

第三說：

認為國會議員之特權，言論自由之存在，並非議員個人之特別身分之權，而是為有助於充分履行其議員職責而設，故事實上是選民之特權。

第四說：

認為此言論自由特權不是國會議員個人之權利，而是每位人民間接之憲法特權。

國內學者如湯德宗、黃昭元等主張第一說，林紀東則主張第二說，而黃俊杰認為此特權兼具「議員個人特權」及「整個議會特權」。因此若有國會議員公開放棄其言論免責權，事實上僅據政治效用，在法律上仍享有此項特權。

相對於濫觴自英國「議會特權」傳統下之國會自律權而言，我國學界多認為免責特權係專屬於立法委員一身之權利，用以對抗議會以外之國家權力，以免立法委員受其侵害；而議會自律權則係以作為立

法委員集合體之「國會」為保障對象，用以維持國會本身之自主性，並確保國會議事程序之順遂進行。因此，國會除得以「國會自律」之名義，排除其他國家權力之干預外，並得排除來自內部之干擾（蕭文生，1996：43）；換言之，立法委員免責權屬於對外之特權，對議會內部則無免責效力。而議會自律權除是對外之特權外，同時亦為對議會內部之控制權（薛宏欣，1997：127）。

## 第二節 保障制度設定

雖然現在各民主國家憲法，均有保障國會議員言論自由之原則規定，然議員在議會中是否真正享有絕對之言論自由，各國依立法、解釋、慣例等，而有不同之保障規範。目前學說可大致分為以下兩種：

### 一、絕對保障制度：

主張此制度者認為只要是議員在執行職務時所發表之言論，給予絕對免責之保障，不問其言論之內容為何，均不受任何方式之追訴（黃祥蓉，1984：17）。例如美國憲法第一條第六項規定：「兩院議員在院內所為之一切演說或辯論，於院外任何地點不受質問。」，誠如美國聯邦最高法院 1881 年在「契爾鮑爾恩控霍姆森」（*Kilbourn v. Thompson*）一案之判決採納廣義解釋，「憲法的言論免責特權適用至國會會期中，

議員們從事其職務有關的一般活動。」<sup>9</sup>，認為國會議員於院內之言論免責權，不但限於表示意見，發表演說，或參與辯論，而且包括投票、書面報告以及一切其他執行職務之行為。

簡言之，國會議員於執行職務時，無論是否正式依照議事規則，均有免於追訴及質問之特權（荊知仁，1986：404）。賦予議員言論免責權之目的，既不在於維護議員本身之利益，亦非對其個人故為放縱，而是為了公眾利益，為人民權利，俾其代表能夠因此種保障而善盡言責。就民主政治之尊重個人人格尊嚴而言，如果議員濫用此種特權，侵害私人人格尊嚴，而猶能免責。以此制度言之，固屬無辜，值得同情，但若因此而放棄絕對保障，則影響所及，顯非一個人或少數人之利益，而是代議制度之削弱，民主政治進步之障礙（李建聰，1993：403）。在絕對保障之思潮體系內，儘可使用國會自治或借助其他非法律制度之方式；如選民壓力、輿論或黨紀之誅伐等，防止民意代表言論免責權之濫用，而不必由外部檢察機關介入偵查追訴，或由司法機關干預審判處罰。

## 二、相對保障制度：

主張相對保障制度者認為國會議員在國會之言論對外不負責，係以執行職務之言論為保障範圍，亦即其免責權之行使必須在一定範圍

---

<sup>9</sup> Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. 168, 204(1881)

內。此說批評議員言論絕對不負責任之保障，嚴重地違反民主憲政為保障民權而建置之神聖意思。從相對保障觀點，維護個人尊嚴乃民主政治重要目標之一，而在代議政體下，所以要賦予議員言論免責權，旨在促其善盡言責（李建聰，1993：404）。但如果議員不道德地，假借或濫用言論免責權，非法侵害他人法益，仍給予無條件保障，則此特權不僅成為一項不合理之特權，對社會而言，亦將成為一種變相的暴力。同時，議員之言論免責權並非以誹謗為目的之特權，如果議員濫用特權於議場發言，與議事無關又侵害私人之人格尊嚴，卻仍不必負責，則不但國家與個人兩受其害，亦顯非設定言論免責權之本意。因此從此角度觀之，對議員之言論免責權採相對保障主義，而以與議事有關之不法言論為限，自然不能說沒有道理。

至於採相對保障主義，最具代表性之國家為德國，其在1949年制定之基本法第四十六條第一項將犯有誹謗情事以附加但書之方式，排除於免責範圍之外<sup>10</sup>。西德立憲者將『誹謗罪』列入國會議員不能免責部分，主要基於：

（一）、對人格權之尊重：基本法第一條第一項，即宣示『人類尊嚴』不可侵犯，對其尊重及保障，是所有國家權力之義務。而保障人民人格權，是在維護人性尊嚴之背景下，基本法將保障他人「榮譽」之位

---

<sup>10</sup> 西德基本法第四十六條第一項僅對誹謗罪列為免責例外，而不及洩密或叛國等涉及言論之犯行。

階置於議員言論免責特權之上（周良黛，1997：48）。

（二）、法治國家權利濫用之禁止：法治國家保障人民基本權利，同時對所有公權力，亦必須禁止其濫用權力；尤其是針對立法權力「恣意的禁止」，即禁止立法者，以個人好惡為動機之行為（包括言論行為在內）。基本法代表之憲法理論，摒棄對立法者全盤信任，而考慮到立法者亦可能有個人濫權行為，因之，採相對限制理論，防止國會議員藉執行職務，而有誹謗之不法行為（陳新民，1984：197）。

在歐美及西方立憲國家絕對保障之潮流下，1808年美國麻州最高法院在 *Coffin v. Coffin* 一案認為：「雖在院內，但係於私人交談時，發表破壞他人名譽為目的之無關會議事項之言論，仍應負責。」為「相對保障」之最初表現（曾繁康，1983：264）。此外，聯邦最高法院在1972年 *United States v. Brewster* 案、同年 *Gravel v. United States* 案及1973年之 *Doe v. McMillan*<sup>11</sup>等案中判決認為：議員對外散播在院內之言論，若發生侵權問題，亦不得免責。

### 參、我國言論免責權之保障制度

我國憲法第七十三條規定並未附加任何但書，亦無其他條件限

---

<sup>11</sup> *United States v. Brewster*, 408 U.S.501, 507 (1972); *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972), 參見黃俊杰(1998),《美國國會議員言論免責權之保障對象》,頁31; *Doe v. McMillan*, 412 U.S.306 (1973), 參見湯德宗,前揭書,頁569。

制，依前述分類，應屬「絕對保障」。然該條規定歷經司法院多次解釋，是否仍屬絕對保障，則各界看法不一。司法院先後以院解字第三〇一二號及三七三五號解釋確定：「縣參議員在會議時所為無關會議事項之不法言論，仍應負責。」繼而大法官會議釋字第一二二號再確認「省市縣會議員如無濫用情事，其言論保障，自不受影響。」更於補充前開解釋之釋字第一六五號解釋宣告：「.....對外不負責任，但就無關會議事項所為違法言論，仍難免責」是以地方民意代表之言論免責權已由憲法解釋，確定為「相對保障」。然論者對於針對地方議會議員之解釋是否適用立法委員表示質疑。

若自釋字一六五號解釋理由書中所述：「關於地方民意代表言論之保障.....宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當保障，俾得善盡表達公意及監督地方之職責。為上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權。如與會議事項無關，而為妨害名譽或其他顯然違法之言論，則係濫用言論免責權，而權利不得濫用，乃法治國家公法與私法之共同原則，即不應再予保障。」<sup>12</sup>。所以不論中央或地方議會議員之言論免責權，均應適用民主政治保障基本人權與民意代表言論免責權之平衡原則。

---

<sup>12</sup> 司法院，《司法院大法官會議解釋彙編》，頁 286。

蓋保障個人基本人權不僅是近代民主立憲主義所以肇興之最原始動機，亦為民主社會所共同追求之目的，更是政府無可旁貸之責任。論者認為議員言論免責權絕對化，忽視與保障基本人權原始目的之平衡，顯然與民主立憲動機與目的是相違背的（周良儼，1997：51）。況就體制言，我國係單一國會，對於中央及地方議會議員之言論免責權保障，在精神之完整及一貫性上，則不容或予割裂，有所軒輊（荆知仁，1986：404）。

司法院復於1996年作出大法官會議釋字第四〇一號解釋，除確認「立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任」但卻不保障立法委員不負政治責任。至於1997年作出之第四三五號解釋更明白指出「越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。」學者因而認為精神上我國可說採用相對保障制度（周良儼，1997：51）。

對於民意代表言論免責權應否予以限制之實質內涵，學界依各國憲法規定內容，雖作出絕對保障與相對保障之分；然亦有學者對此區分提出質疑。認為言論免責並非絕對，而是因不同國家，不同時期有不同之限制範圍與內容，或將其解釋成不在言論免責概念內，或將其劃歸為議會自律事項而已，故絕對及相對保障應是流動的，是否有

所謂之絕對保障存在，令人懷疑（陳春生，1995：100）。而學者除盛讚我國憲法第七十三條未將誹謗除外，為進步立法例外<sup>13</sup>。對於德國將誹謗罪明文排除在外，則表示無法理解。認為誹謗性言論可說是言論免責權保護之核心之一，將之除外，言論免責權又剩多少？（黃昭元，1998：83）

此外，尚有論者認為德國基本法乃屬特例，我國憲法未明文，自不宜強作比擬（李建良，2000：186）。我立憲者雖未如德國基本法立憲者，在言論免責權與人性尊嚴兩項法意中作一般性價值判斷，面對此種憲法無明文規定問題，學者建議應於發生爭議時，由釋憲機關依據個案具體情形，妥善權衡所涉利益，並做適當之個別價值判斷。即使不同個案產生不同結論，亦不違背立憲者本意（蕭文生，1966：46）。事實上，鑒於人格尊嚴在現代民主法治國家愈來愈重要，必要時，似可經由修憲方式，在憲法中明文規定，人性尊嚴之維護優先於言論免責權保障。言論免責權之範圍及免責效果

### 第三節 言論免責權之範圍及效果

#### 一、言論免責權之範圍

立法委員言論免責權之功能，係基本權利形成史過程中，為達到

---

<sup>13</sup> 湯德宗，參見立委言論免責權憲案專家學者說明意見書，收錄於氏著《權力分立新論》，1998，頁563

確保彼等作為主權者之代表，所逐漸架構而成的憲法上制度。因此，其本質應是人民基本權保障制度前提，與國民主權具體化類型之一。準此，其內容須含有人、事、空間與時間之要素，始足以完整架構此一制度。在此，不妨借用基本權理論上之用語，而稱為保護領域之四要素。就人之要素而言，則須為依憲法所定之立委身分，始受憲法第七十三條保障。就事之客觀要素而言，則為有關行使其權限所必要之言論以及與此有關聯之行為。另就空間之要素而言，應係就其權限行使相關事務且於國會中所為之者，可受保障。至於時間則是與空間相關聯的至其任滿為止期間內之言論受保障。然就其於任期內所發表之言論，並不因其任期終結而有所影響（陳慈陽，1997：195）。以下分就保障對象、場所、時點、事項研析之：

#### （一）、對象

受言論免責權保障對象，原則上僅及於立法委員本身。蓋言論免責權乃立法委員代表人民行使國家權力之一項表徵。此項憲法地位僅及於立法委員一身，而不及於在國會中接受質詢之政府官員或其他人員，例如國會助理。而美國聯邦最高法院見解，認為國會議員與助理間可「視為一體」（treated as one）；或將國會助理視為議員之「替身」

(alter ego)<sup>14</sup>。國會助理在為國會議員執行立法作時，即「代理其議員雇主而做 (acting for their employer-member)」，可享有憲法上之國會議員言論免責權。是以，言論免責條款不僅對議員可適用，對助理亦可適用。惟為免此權利無限延伸，美國學者建議那些幫助議員執行立法職能者，或為議員利益完成此職能而可被授與此權利者，若符合二要件：

1、由議員主張此權利；

2、助理須為議員利益而為<sup>15</sup>，應被視為在此權利保障之內。至於國內學者亦有認為國會助理（與職員）已成為現代議事程序中不可或缺之人物，在立法任務之合理範圍（the reasonable bounds of the legislative task）內，亦得享受與立法委員親自為之時同等範圍之免責權。因此憲法第七十三條所稱之「立法委員」應擴張解釋，以符實際需要<sup>16</sup>。美國議員之言論免責權亦擴及於國會委員會中各種列席作證之人，如證人、請願人及辯護人等，其等因被視為院內議事參與者而得免責。

而在我國學界通說一如日本、德國，認為免責主體不宜過份擴大範圍（林紀東，1987a：457），僅及於具「立法委員」身分者，而不及

---

<sup>14</sup> Gravel v. United States, 408 U.S. 606, 616。參見黃俊杰（1998），《美國國會議員言論免責權之保障對象》，頁 31。

<sup>15</sup> The speech or debate clause protection of congressional aides (The Yale Law Journal, 1982, vol.91, p.961-973)。參見黃俊杰，前揭書，頁 33。

<sup>16</sup> Doe v. McMillan, 412 U.S.306 (1973)，參見湯德宗，前揭書，頁 569。

於政府官員、公証人、證人及鑑定人等。但德（黃東熊，1999：46）、日（陳春生，1995：94）學界不排除當國務大臣同時具有議員身分，以議員資格發言時，亦有所適用。至於以國務大臣身分發言者，則無此免責特權。

## 二、場所

憲法第七十三條所謂之「院內」，其涵義首應考慮者為是否與立法院行使憲法賦予職權之場所有關，換句話說，此項言論與表決必須是立法委員本於憲法所賦予之權限並為協助完成立法院任務所為（蕭文生，1996：46）。並非指立法院之「建築物或其附連圍繞之土地」之物理上定義而言，而係指於立法院中所召開之各種會議，其範圍除全院正式之大會外，尚包括臨時會、其他各委員會、調查委員會、紀律委員會及公聽會等（李建良，2000：181）。凡與立法院或以委員會名義舉辦而有助於全院或委員會形成共同意見之活動場合，因其與院會或委員會議在功能上無法分離，故在該場合之言論，亦受到保障。但與執行職務無關之記者會，或與會議無關之場所；即令在「院內」，如在交誼廳或委員辦公室等私人交談，仍非保障範圍所及。

另外一個值得重視之問題為：立法委員在其所屬黨團會議內發表之言論應否受到保障。鑒於黨團對於議會內意見及決定之形成乃不可

或缺者，大法官會議釋字第四三五號解釋亦認為院內黨團協商屬於憲法保障事項，雖未明確指出立委在院內黨團會議發言是否應受到言論免責權之保障，但學者皆傾向應予保障（蕭文生，1996：47、李建良，2000：182）。

至於立法委員在其他場合之言論，如在政黨大會、選舉活動或接受媒體訪問，雖亦屬日常任務或為代議士必要工作，惟非基於行使憲法上職權，因此不在保障之列。

### （三）、時點

立法委員免責特權之行使，其前提須具有立法委員身分時方可。惟何時始具有立法委員身分？因自立委選舉結束至在院會或委員會行使職權通常尚有一段時間，應自中央選委會公告之時、就職之時或新一屆立法院成立開議之時起算？學界有認為應始自選委會公告當選之時（陳慈陽，1997：195）。然立委當選人於行使立委職權前，依立法院職權行使法第二條應親自報到，並依宣誓條例相關規定於就職時宣誓，若未依宣誓條例宣誓者，則依該條例第八條規定，視同未就職。因此必須完成宣誓行為後，立法委員始能行使憲法賦予之職權。故應自此時起，始享有言論免責權，而毋庸等到立法院開議之時（蕭文生，1996：47）。至於言論免責權之保護終點則為立委任期結束之日。

言論免責權乃一項永久、不可放棄及不得取消之特權，亦係立法委員個人在議會發言及表決之特權，故此項特權應限於在「議會內」或「開會時」時行使。但在此期間之免責效力，不因任期屆滿而中斷。亦即立法委員自任職後，即使卸職，終身均不須對其在具立法委員身分時所為之言論或表決負責。其目的不外促使立法委員專注議事，另亦有益於議事自律制度之建立。

#### (四)、事項

我國司法院院解字第三七三五號及大法官第一六五號解釋皆指出地方議會議員在會議時無關會議事項所為顯然違法言論，仍應負責。其意旨在於言論免責權既在使地方議會議員得順利執行職務，自應以與議案討論或質詢等有關會議事項之言論為限，始得享有言論免責權；如與會議無關，而為妨害名譽或其他顯然違法言論，則係濫用免責權。而誠然權利不得濫用乃法治國家公法與私法之共同原則，因此不應再予保障。然憲法第七十三條所謂之「言論及表決」行為範圍多大？「與會議有關事項」為何？「無關會議之事項」為何？等均為言論免責權對事物保障較具爭議之問題。學者多主張，言論及表決應做廣義解釋。「言論」係指任何意見或想法之表達，不論其具有何種性質、事實陳述、意志表達、價值判斷，呼籲或意見主張皆屬之。

此外，亦不論其依何種方式出現，以口頭、書面或所謂「默示」行為，如在會議中靜坐或舉布條表示抗議等（陳慈陽，1997：198），重要者為該項行為足以顯示出歸屬特定人之意見表達，至於言論之「內容」如何，則非所問。而所謂「表決」，乃立法委員於全院會議及各委員會中，對於議案表示贊成或反對之方式，包括對「事」之贊成與否以及對「人」之決定，前者如對法律及預算案之表決，後者如對大法官行使同意權及對立法院正副院長之投票等均屬之。此等表決行為因含有意志決定之性質，故亦是表達意見方式之一，可視為言論之下位概念，應無疑問（李建良，2000：177）。

至於何謂「與會議有關或無關事項」？論者認為依據司法院院解字第三七三五號解釋之反面含義，所謂「會議時所為有關會議事項」即屬議員所行使職權範圍，縱屬不法，亦有阻卻違法效果，得以免責（涂懷瑩，1993：10）。然無關會議之不法言論，乃濫權行為，自不應受保障，如誹謗謾罵等。有學者將此類言論略分為三類：

- 1、 在施政範圍外，惡意詆毀政府、醜化政府；
- 2、 在無關政府機關之業務上，作人身攻擊，侮辱政府官員；
- 3、 藉口以質詢事項，作題外發揮，對無關國家社會公益之事，攻訐私人（張溯崇，1990：33）。

日本實務認為言論免責特權，僅限國會議員發言本身之違法行

為，但不包含以暴力行使之違法行為，如傷害、妨害自由、妨害公務等<sup>17</sup>（吳威志，1990：149）。

不可否認者，議員在議場之言論，是否與會議有關及何謂不法言論，範圍不易確定，易生紛擾。是以有論者認為是否係「有關會議事項」乃事實認定問題，是否為「不法言論」亦為法律適用問題。而認定事實與適用法律，係法院職權，法院自有審判程序與證據可循（吳威志，1990：149）。而德國國會言論免責權之事的保障範圍，係針對議員之國會活動。對於議員在國會中「職務行為」（誹謗除外）之言論（包括表決在內），應受此權利保障。其目的在促使議員本其個人良知判斷行使職權，並毋庸負擔因此而生之任何法律義務（黃俊杰，1998：92）。

若以美國為例，國會議員是否受免責權保障，須視其言行究為立法行為或政治行為？前者受保障，後者則不受保障（楊日旭，1984：181）。但何謂立法行為或政治行為，則由最高法院在不同判例中界定（周良黛，1997：52）。在 *United States v. Brewster* 案指出，立法行為可定義為在國會中與職務有關之行為。立法行為之言論當屬免責，但對於許多非立法性質之政治活動，即使與立法程序有關，惟是否予以保障，則採保留態度。如：

---

<sup>17</sup> 日本昭和三十八年三月二十三日福岡高刑二判。參見吳威志（1990），《立法院議事自律制度之研究》，私立文化大學三民主義研究所碩士論文，頁 149。

- 1、 將國會紀錄複印向外界發送；
- 2、 事先因受賄而承諾支持某利益團體並為特定法案投票；
- 3、 為立法需要致函軍政首長索取資料，而將往來信件公布並用作競選活動之用；
- 4、 議員在議會外之公開集會中，宣讀或公布含有誹謗性用語之文件（縱該文件確係國會紀錄或委員會紀錄，且涉及立法事務，然非立法程序所必須活動）；
- 5、 幫助本區選民取得政府工程承包合同或類似為選民利益之服務；
- 6、 安排選民與政府官員協調晤談；
- 7、 開記者招待會，接受廣播電台或電視節目訪問；
- 8、 向選區民眾寄發意見調查表或文件資料；
- 9、 在非議會場合（如選區、非選區或各種社團集會中）發表演說（吳威志，1990：149-150）。

因之，對於國會免責權範圍認定乃立法委員免責權之核心問題。

因事涉「確保國會功能」與「保障個人權益」之利益均衡；又攸關國家民主政治生機，看法分歧，在所難免。惟論者（李建良，2000：181；及蕭文生，1996：46）皆認為國會言論免責權乃立法委員「良知自由」之體現，而立法委員之政治良知高低，非其他機關所能評價。況且對

於立法委員之言行舉止之監督，原則上應訴諸民意，亦非其他機關所得干預者。準此，對於該等問題之判斷，尤應避免單純機械式之法律概念解析，而應兼顧憲政體制之發展與社會政經文化之結構背景，依據個案具體情形，妥善權衡利益，作最適切判斷。

## 二、言論免責之效果

言論免責權之立法目的，在於全面禁止對立法委員在院內之言論及表決施以任何制裁；亦即賦予立法委員對於院外之國家防禦之權。因此最關鍵者為毫無漏洞地防止議會活動受到來自外部其他國家權力，尤其是司法權及行政權之侵害。所謂「對外不負責任」，除應包括所有法院得據以裁判立法委員在院內行為之法律，其他國家措施，一旦具規範性或事實性之法律效果者，亦屬之。而「對外不負責任」，亦係指不負民事、刑事責任，以及除內部自律懲戒責任外之行政責任。但政治責任，如受罷免之責任，依據大法官釋字第四〇一號解釋，則不在免責之列。

具體言之，民事上不構成侵權，不僅不負賠償責任，且民事法院亦不得對之為「不作為」判決，或為強制執行之措施。警察機關不得對之為行政上之強制措施，或處以秩序罰。至於不負刑事責任<sup>18</sup>，則係

---

<sup>18</sup> 我國法律對言論應負之刑事責任，約有下列各類：1、妨害名譽之言論：通常為所謂之「人身攻擊」，包括公然侮辱（抽象地妨害名譽）、誹謗（具體地妨害名譽）等；2、洩漏國防或其他應屬秘密之言論；3、叛亂之言論；4、妨害國交及妨害秩序之言論。

立法委員個人之免責原因，因免責特權僅係一種「個人阻卻刑罰事由」<sup>19</sup>，並不阻卻構成要件之該當性、違法性及有責性（李建良，2000：185）。而其他非公權力之制裁，如違反所屬社團或政黨決議所為之制裁，自與免責責任不相衝突<sup>20</sup>（蕭文生，1996：48），因係基於自由意志，自願接受契約上之制裁。

既言「對院外」不負責任，則國會議員的行為並不能免於國會內部之「紀律懲戒」措施。其目的在於以院內秩序權（禁止國家追訴功能之替代物）拘束立法委員行為，維持國會內部紀律。該項權力之規範，通常由國會議長或委員會主席加以行使。處分內容則包括：單純警告，禁止發言，禁止出席，或停權等<sup>21</sup>。

#### 第四節 釋字第四三五號解釋

司法院大法官針對「立委在院內議事行為受司法機關之偵辦或審判，是否違反憲法第七十三條有關立委言論免責權規定，而致侵犯立法院職權？」作成釋字第四三五號解釋。此號解釋各界予以肯定者有下列各項：

- 1、明白揭示：「言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定」，

<sup>19</sup> 關於「個人阻卻刑罰事由」的概念，請參閱黃常仁（2000），《刑法總則》，增訂1版，頁6-7。

<sup>20</sup> 惟亦有與多數說看法互異之學者認為不分區立委若遭最嚴厲黨紀處分之情形應屬例外，因開除黨籍即喪失立委身分，業已根本剝奪立委行使職權之可能，因而應有主張免責權之餘地。

<sup>21</sup> 立法委員行為法第二十八條規定參照。

對維護國會民主之用心與精神，認為極具意義。

- 2、對受保障之立委言論、表決，解釋為必須與立委「行使職權」有關，包含職權上直接行為及附隨行為。此與多數國家之學說與實務相符。
- 3、以積極、消極例示之方式，進一步澄清「在院內」、「所為之言論及表決」等立法委員言論免責權之構成意義。
- 4、對言論免責範圍以「有關立委職權之行為」為限，而不以所謂「議事行為」或「立法行為」為限。如考慮我國立委職權除立法外，尚有質詢及調閱等，該等用語較不易引起誤解。
- 5、對言論免責保障範圍未模仿德國基本法規定，將所謂「誹謗性」言論排除在外，而採較廣泛性、一般性保障，符合憲法第七十三條之文義。

惟事實上本號解釋自大法官處理本案之程序問題<sup>22</sup>，至釋憲原則<sup>23</sup>皆備受爭議。更遑論此次解釋實質上並未完全釐清言論免責權行使之種種問題，如：

---

<sup>22</sup> 本案原包括二案，除立法院聲請案，尚有魏耀乾為台北地院 81 年度易字第 5120 號刑事判決，有違憲疑義，聲請解釋案。惟大法官認為魏案不符司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定之聲請要件，卻未依同法第五條第三項予以「不應受理」之決議，反作成「其聲請解釋之事項與本件已作成之解釋係屬同一」實質內容之解釋，固有不應受理卻作成解釋之矛盾且違法情形。參見黃俊杰，附隨行為與人格權，收錄於氏著「言論免責權」，一九九八年，第一五五頁。

<sup>23</sup> 目前大法官釋憲以抽象地闡釋憲法疑義為原則，具體地解決憲法爭議為例外。但學者如湯德宗認為抽象釋憲不易正確，有可能逾越司法權限，作出難以預料之解釋，若立法者不遵從，使大法官抽象解釋變成僅供參考諮詢意見，則將對司法威信造成傷害。請參照八十七年四月二十三日於東吳大學法學院舉辦之「大法官議決釋字第四三五號解釋研討會」記實（1998），《律師雜誌》，6月號，第225期，頁74。

- 1、哪些為直接相關之附隨行為：本號解釋對所謂「言論、表決」作擴張解釋，明示包括所謂：「直接相關附隨行為」。在所有例示之言論或行為中，最具突破意義者，當屬「院內黨團協商之發言」亦包含在免責範圍內。然原本有疑義或未來可能會有疑義者，如立委在院內黨團內部會議之發言；立委將質詢內容在質詢後另以個人名義在立法院外發表，或在質詢前先行對媒體發表；立委利用院內會議室或其他場所舉辦個人記者會或公聽會之言論；立委助理受立委委託或指揮行使職權時所為之言論；以上具爭議之言論或行為，本號解釋未提供明確之判斷標準。此外，對於備受爭議之國是論壇，2002年1月15日，通過之「立法院議事規則」明定，為維持議場秩序，立委就國是問題發表意見，應遵守立法委員行為法第七條第一項各款規定。惟此係基於國會內部自律所定之懲戒責任，至於立委在國是論壇發表之言論，是否在本解釋所謂「言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定」而得免民、刑事責任，亦非屬明確。
- 2、立法委員之肢體動作是否在言論免責範圍內：本號解釋最可能造成誤導者，是將一切「蓄意之肢體動作」排除在言論免責範圍外。若自言論自由觀點而言，任何形式之表意行為或具有表意成分之行為均係言論。而是否所謂「蓄意之肢體動作」皆與

「行使職權無關」？事實上，不論就理論或實際情形，立委不乏採取「蓄意之肢體動作」為其表達意見之方式者。尤其是以所謂「象徵性言論」行使職權，如少數黨委員集體占據主席台，以阻止強制表決。而立委之言論或行為是否與其行使職權有關，與其採取之表意方式是否為蓄意之肢體動作應分屬二致。前者為言論內容問題，後者則為言論表達方式問題。

- 3、言論免責權與國會自律原則之區別：本號解釋並未就言論免責權與國會自律原則之關係提出具體說明。我國學界多認為，若自保障主體而言，言論免責權是憲法直接賦予立法委員個人之特權，與國會自律原則為議會整體之特權不同。若自保障重點而言，前者在保障立法委員個人權利，確保國會整體自律僅為間接效用；後者係以國會整體為單位，排除其他國家權力之干預，係以確保國會整體意思為目的，而非以保障個別立法委員權利為重心，尤以與保障立法委員言論免責權無直接關聯者。
- 4、司法何時介入：立委言論免責權所涉另一主要問題為誰有權認定系爭言論是否與立委行使職權有關？或國會是否有優先並排他認定之權利？尤其司法機關能否在未經國會請求，主動進行偵查或審判活動？自本號解釋文義似可推測在「必要時」，即「情節重大而明顯」及「經被害人提出告訴或自訴」兩要件具備其

一時，可依法主動偵審。似已否定立法院具有優先認定並且發動司法偵審之決定權。學者參考日本學說者，多認為國會議員附隨職務行為而生之犯罪行為，往往涉及高度政治性，自應以國會之舉發或移送為司法機關發動偵查或審判程序之要件（黃東熊，1999：68），其目的在保障國會自律。

然慮及言論免責權屬立法委員個人特權，而非議會整體特權，則即使議會亦不得以多數決將個別立法委員移送，如此反將侵害立法委員言論免責權。因此，除非將言論免責權視為議會整體權利，否則議會自律原則實難構成司法主動偵審之程序障礙。換言之，立法委員在國會中之「言行」是否構成犯罪而應受到刑事訴追，應非以國會或議長之告發為前提要件<sup>24</sup>。

反面言之，國會本身若認為立法委員之言行構成犯罪，應接受刑事制裁，並作出「移送法辦」之決議，立法委員之言論免責權亦非當然喪失，司法機關亦無必須加以訴追之理（李建良，2000：188）。學界認為基於維護代議政治基本機制、保障立法委員之代表機能等目的，對於言論免責範圍之具體判斷，應以「內部控制優先」（紀律懲戒）為原則，即使要採外部控制，政治手段（改選、罷免、政黨紀律）亦

---

<sup>24</sup> 學者陳愛娥認為議員在議會內之行為若已違反刑事規範，已非屬議會自治範圍，除非其另符合言論免責權要件，就其違反刑事規範行為，自應負刑事責任。參見氏著（1997），言論免責權、不受逮捕特權及議會自律原則—兼評司法院大法官釋字第四三五號解釋，《月旦雜誌》，第31期，頁115。

應優先於法律手段，司法偵審應作為最後一道防線<sup>25</sup>。

學界對釋字第四三五號解釋不盡明確雖不滿意，惟對大法官維護民主憲政之用心極表肯定。並認為解釋之缺失肇因於制度問題，而大法官採抽象釋憲之方式，亦使司法機關適用不易。可預期者為未來相關個案發生時，釋字四三五號在釐清國會及司法機關角色上，及協助司法機關作出具體判斷上較難發揮一定功能。

此外，在釋字第四三五號解釋於八十六年作成後，立法院於 1999 年 1 月通過國會五法之「立法委員行為法」。其中第十二條規定：「立法委員在院內依法行使職權所為之議事行為，依憲法規定，享有免責權。」對於立法委員免責權範圍定為「在院內依法行使職權」之議事行為，與釋字第四三五號解釋「言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定」似有所限縮。是否與具憲法效力之大法官會議解釋有所牴觸，亦容有探討空間。

## 第五節 國內外相關案例分析

一、美國：最高法院判決關於言論免責權之案例為一八〇八年 Coffin v. Coffin<sup>26</sup> 案及一八八一年 Kilbourn v. Thompson 案，但後者被視為有關免責權之首樁判例，將言論免責範圍擴大至書面文字，而

---

<sup>25</sup> 黃昭元，參見司法院釋字第四三五號解釋之檢討，一九九八年六月，律師雜誌，第 225 期，頁 68。

<sup>26</sup> Coffin V. Coffin, 4 Mass. 1, 27 (1808).

不限言詞而已。

### 案例一

事實：美國政府控告眾議員 Johnson 在院內發表一篇有利於某借貸公司之言論，企圖影響司法部駁回此公司之詐欺案，並在事後以「競選捐款」及「法律費用」名目收取報酬。美國政府指控其違反聯邦利息條例，認為 Johnson 之言論含有不正當動機欲圖謀私利，有收賄及陰謀欺騙政府之嫌。  
(U.S. V. Johnson, 383 u.s. 169, (1966))

判決要旨：1.言論免責條款不僅禁止對國會議員言論調查，並且對於為何發表此項言論之週遭因素，包括動機，亦在保護之列。  
2.與另一議員勾結詐欺，向政府關說部分，因其係企圖影響政府決定之政治行為，故不受免責權保障。

### 案例二

事實：前參議員 Brewster 為郵政文官委員會委員，在其任職期間，美國政府認為其有利用立法職務行為以收取賄賂之嫌。  
(U.S. v. Brewster, 408 U.S. 501, 1972)

判決要旨：縮小立法行為範圍，並對不受保障之政治行為加以界定。認為立法行為係指清楚地為立法過程一部分，即「立

法過程之適當活動」。

### 案例三

事實：參議員 Gravel 取得國防部關於越南政策之秘密資料，於提出參院公共工程會之小組委員會後，預備與其助理交予印刷公司出版。聯邦大陪審團開始調查可能之犯罪行為，並傳喚其助理。Gravel 請求法院撤銷傳喚，認為強迫助理作證乃侵犯國會議員言論免責權之行為。(Gravel v. U.S., 408 U.S.606, 1972)

判決要旨：1.國會議員言論免責權保障 Gravel 在小組委員會會議所發生之事在任何地方均不受責問。若其助理之行為在議員本身親自執行時係受保障者，則亦可適用言論免責條款。

2.對所謂立法行為之認定，自 Brewster 案之「立法過程之適當活動」限縮為「立法過程之主要部分」。

### 例案四

事實：1970 年聯邦眾議院哥倫比亞管理委員會特別選任小組委員會，就此區教育之紀律問題向議長提出一份 450 頁之調查報告，其中 45 頁列舉成例，並提出問題學生之姓名，此報

告且經政府出版局（U.S Government Printing Office）公開印發。部分家長向聯邦區法院控告哥倫比亞區管委員主席及議員、書記、助理、出版局局長及美國聯邦等。（John Doe et al v. Mcmillan, 412 U.S. 306, 1973）

判決要旨：國會議員及助理所為之立法行為受免責權保障，但出版局局長雖經國會授權執行任務印刷報告，卻公開散佈具有損害他人權利之文件，則非屬立法行為之所必要者，故不受言論免責權或職務免責原則（the official immunity doctrine）之保障。

### 例案五

事實：Proxmire 參議員之助理經長期調查，認為美國太空總署資助行為科學專家 Hutchinson 七年研究計畫（猿猴遇到挑戰之激烈反應）純係浪費公帑。遂引據助理報告及講稿向參院發表演說，力評此項無聊計畫，並事先將講稿廣寄各媒體及私人團體。爾後又在寄給選區之簡訊中及電視節目上，雖未指名道姓，卻批評此項計畫是一場拿納稅人開心之猴戲。H 氏隨之控告參議員及其助理誹謗。（Hutchinson v. Proxmire, 1979）

- 判決要旨：1.免責權並不保障議員散發新聞稿及簡訊，因為言論免責權無意保障在議場外散播具有誹謗性之聲明文件。以往案例均認為「議員必須對重新印發原來在議場所作具誹謗性言論負責」。
- 2.新聞稿及簡訊僅能代表議員私人立場，既非立法辯論程序必要，亦非得視為通知國會或大眾之必要媒介。議員事後在電視節目上所作誹謗性聲明，非在免責範圍內。
- 3.助理所為並非立法行為，故不受保障。

## 案例六

事實：眾議員 Helstoski 被控曾於接受賄賂後，承諾將向眾院提出私人法案，使若干外僑得在美國居留。(U.S. v. Helstoski, 442 U.S. 477, 1979)

判決要旨：言論免責條款僅保障已履行之行為。承諾未來去發表言論及表決或請求他人表決，非本條款所保障之「言論或表決」。

## 二、 德國

### 案例一

事實：Rheinland-Pfalz 邦總理（德國聯邦及各邦內閣閣員通常多具有議員身分）於某黨員大會中，公開抨擊某 DRP 黨籍議員，其後並以類似方式於邦眾議院中重複該言論。該議員認為是項言論不實且有誤導之虞，並認為有在眾議院外重複為之之虞，乃向民事法院提出聲請，要求法院作出假處分，命該總理不得於邦眾議院外再為該項言論。

（Koblenz 邦法院 1960.1.25.判決）

判決要旨：依據 Rheinland-Pfalz 邦憲法第九十三條規定「議員所為之表決或於行使其代議身分所為之言論，不受法院訴追或懲戒，於會議外亦不負責任」。是議員於會議中所為不實言論，固屬個人阻卻刑罰事由，惟該言論本質仍具違法性，若該總理於國會外有將言論散布之虞，法院即有為命不作為假處分之權限。（依帝國法院判決發展之原則，任何對於法律保護法益之違法侵害，若有侵害之虞，皆可成為不作為訴訟之標的。）

## 案例二

事實：巴伐利亞邦某 SPD 黨籍眾議員，依該邦眾議院議事規則第七十九條規定，向該邦營養、農業暨林業部提出書面質詢，指出某賽馬活動有舞弊情事。同日，該議員將該份書面質詢交新聞媒體，請求發布新聞。負責舉辦該活動之某團體認為該議員指控不實，提出民事訴訟，要求法院判決該議員不得再為上開指控，並應向已取得該書面質詢之人撤回是項指控。並要求相當的非財產上損害賠償。（聯邦普通法院 1979.12.18.判決）

判決要旨：巴伐利亞邦憲法第二十八條所定議員之言論免責權，其範圍固然包括不負民事責任，然對議員個人自由有所限制之強制執行措施，尤在保護之列。惟議員將其書面質詢內容於國會外透露，則非言論免責保障範圍。此項保護旨在確保議員在國會議場上進行充分討論，對國會外所為之言論並不保護，即使該言論所述內容業於國會中討論過。同理，議員除非曾於國會公開之會議中，以口頭發表書面質詢內容，再將該意見向媒體透露，否則不在免責範圍。

### 案例三

事實：Saarland 邦眾議員基於反對黨 SPD 之聲請，成立調查委員會，對於醫學院院長及所屬醫師兼業問題，進行調查。然對調查結論，調查委員會成員意見不一。其中代表少數意見之某議員與該黨黨團召集人於一九七七年九月對散布印製品，摘錄該調查結論內容，並提及健保醫師職業問題。健保醫師公會認為該印製品侵害其等聲譽，乃向民事法院提起訴訟，要求該議員收回印製品，並不得再為類此行為。（聯邦普通法院 1982.6.22.判決）

判決要旨：Saarland 邦憲法第八十一條關於言論免責權規定在確保國會功能，尤以國會之「自由討論」為最。是以適用該條之前提為，系爭言論須與國會工作之間存有一定關連。被告雖具議員身分，亦曾參與國會調查委員會調查程序，惟將該調查內容對外發表，並不足以免責。亦即，保障範圍限於議員從事議事工作所為言論，但不包括私下言論或於政黨會議中發表言論。準此，被告所為印製品散布行為，非基於議員身分從事議事任務，而係以國民及黨員身分所為，故不在保障之列。

### 三、日本

#### 案例一

事實：第一次國會群鬥案件：參議院議院運作委員會為審議「設置憲法調查會法案」、「國防會議組織法案」。甲議員為該委員會委員而出席該會議，乙、丙議員則旁聽。於會議進行中，甲乙兩人對該會議主席丁議員施加暴力以妨礙會議進行，並因而致其受傷。丙在議場對欲阻止甲乙暴力行為之參議院警衛施加暴力以妨害其執行職務，亦致其受傷。丙在會議中止後，在走廊對警衛長施以暴力並妨礙其執行職務，警衛長因而受傷。甲乙丙三人均遭以妨礙公務及傷害罪起訴。（東京地方法院 1962.1.22.判決無罪，檢察官未上訴）

判決要旨：1.國會議員如因擾亂國會秩序而侵害私人權利而觸犯刑法時，法院具審判權。

2.議員在國會之意見表達行為及附隨此等行為之行為，是否在言論免責範圍，認定權在法院，而非在國會。是以，對該等犯罪行為之起訴殊難須基於國會或國會議長之告發。否則可能與職務無關之犯罪行為，檢察官皆無法起訴。

- 3.承認所謂「統治行為理論」。參加或旁聽委員會審議時所為之犯罪行為，非統治行為，僅能適用於國會之院會或委員會之決議行為而已。

## 案例二

事實：第二次國會群鬥案件：參議院院會在審議所謂「教育二法案」時，議員起爭執，社會黨議員四名對議長等施暴以阻撓其進入會場。該四名議員分別遭以妨害公務、傷害罪等起訴。（東京高等法院 1969.12.17.判決維持東京地方法院無罪之判決，駁回檢察官上訴）

- 判決旨要：1.被告之行為非起因於言論活動本身或附隨言論活動而為，或與其言論活動不可分，故難認係言論免責對象。
- 2.非屬國會表決或審議行為之國會議員個人行為，如涉及犯罪，仍應負刑事責任，而無適用「統治行為理論」之餘地，即使該行為係國會議員為達成其職務附隨行為者，亦同。
  - 3.被告行使之有形力強度有所節制，且以當時客觀情形觀之，被告不得不採取有形力之行使。而被害人

因有形力所受傷害輕微，亦未感受恐懼。

#### 四、我國

以立法委員部分為討論對象

##### 案例一

事實：1966年三位立委涉及油商行賄案，台北地院檢察處函請立法院查明通過黃豆進口關稅稅率日期，並請求將委員會聯席秘密會議及大會審議上開稅率時各委員發言紀錄檢送參考。

案件結論：立法院法制司法委員會提出審查報告，決議不予檢送。

其理由為立委在院內所為之言論及表決有免責權，是立委在院內發言及表決紀錄，不得作為偵查犯罪及裁判之依據。

##### 案例二

事實：1990年立法院加開秘密會議審查國防外交預算，在議場走廊上，某沈姓立委對記者批評同仁翁姓立委等六人小組，謂其等以選舉恩怨或包工程之私心刪減退輔會預算，實無資格擔任立委等。此段陳述經媒體廣為報導，翁姓立委等因而控告沈姓立委誹謗。

案件結論：高等法院判決認定沈姓立委觸犯誹謗罪，但予免刑。

理由為言論免責權僅適用於會議時有關會議事項之言論。被告所指涉及人身攻擊且與會議事項無關。其指控縱未指名道姓，惟就所指之事已可推定被指對象，自符合誹謗罪之要件。鑑於其本意乃善盡立委言責，故予免刑。

### 案例三

事實：1991 年陳姓立委在國防委員會選舉召集及程序委員時，因不滿數十年未改選之立委參與該委員會，憤而將某資深委員選票搶走，並將選票撕毀。

案件結論：台北地院 1997 年判決被告無罪。理由在於被告之違法行為已為「國會自律」原則阻卻。本案應屬國會議員應享有之國會自律權限，與言論免責權並不相涉。

### 案例四

事實：1991 年王姓立委於立法院議場內發言台，試圖當眾引燃浸有汽油之衣物，遭台北地檢署依縱火未遂提起公訴。

案件結論：台北地院認為王姓立委無縱火燒毀立院建物之故意，僅係政治訴求方式，因而判決無罪。又其問政方式雖

屬不當，但與犯罪構成要件並不相符。

### 案例五

事實：1992年葉姓立委在院外向中央通訊社散發尚未送達立院議事組之書面質詢稿，內容指涉五位立委涉嫌假借特權瓜分高速公路十八標工程，未附證據，亦未經證實。爾後，該立委再向行政院提同樣內容書面質詢，遭吳姓立委向台北地院自訴控告其公然侮辱及妨害名譽。

案件結論：台北地院未經開庭審理，即基於政治不宜受司法審判精神予以裁定駁回。理由在於被告質詢內容屬言論免責範圍，縱其質詢涉有行使職權不當，毀損他人名譽，應循立院議事內規予以紀律處分，或交選民以選票或罷免方式公斷，使負政治責任，並無使受司法審查而科以刑事責任餘地。

### 案例六

事實：1992年郁姓及李姓立委於立委選舉期間，在一場「揭開十八標的神秘面紗」政見發表會上，指控交通部長為財團護航，致該部長控告二人誹謗。

案件結論：台北地院判決二人無誹謗及公然侮辱故意，獲判無罪。

認為民意代表在政見發表會上之言論，應屬廣義公務員因其職務所作報告，應受保障。

### 案例七

事實：魏姓立委在立院司法、內政委員會質詢法務部長關於「分裂國土」涵義時，立委走向主席台，搶麥克風，以言詞侮辱，並拍桌、踢桌，致次長因桌子震動而身軀後仰。次長爾後提出妨害公務及名譽告訴。

案件結論：台北地院判決將被告論以妨害公務及公然侮辱罪。理由在於言論免責權以執行職務或與職務有關之言論為要件，肢體動作並不包括在內。（本案之肢體動作部分即大法官會議釋字第四三五號解釋之重點）

### 案例八

事實：1995年沈姓立委出席外交委員會議時，不滿主席阻斷其發言及他黨動員強行表決，在議場丟擲桌椅、茶杯，並將懸掛主席台上之國旗及國父遺像拆下丟擲。

案件結論：台北地院認為沈姓立委之行為係議事抗爭動作，而判決不足以構成侮辱國旗及國父罪。

