

論議員言論免責權



荊知仁

民主政治之為民意政治，幾已成為家喻戶曉的老生常談。而所謂民意政治，主要是說民主國家政府的組成，應以民意為基礎，政府的決策施政，應以民意為依據。要使民意能夠積極地發揮作用，則言論自由乃是不可少的前提條件。同時民意之藉以影響，左右、支配政治者，雖然可以有各種不同的途徑，但在法制上，厥以代議政體為正宗的基本表現方式。由於這個關係，所以議會被視為民意機關，議員被視為民意代表。

民主政治係以反抗專制政體為背景而肇興，專制政治的特徵，雖然說者不一，但缺乏言論自由，乃為不爭的事實。而民意政治既以言論自由為必要條件，則代表民意的議會之應享有言論自由，乃是事理演證的必然結果。所謂議會的言論自由，不外是說議員於議會所為的言論及表決，享有免責的特權，不受議會以外司法機關的追訴和行政部門的查究，俾能暢盡言責，宣達民意。這是英國國會根據其多年的經驗教訓，於一六八九年權利法案中所建立，而後隨民主立憲政體之傳佈發展，為各國所景從效法的一項重要制度。

代表民意的議會，在層級上有中央與地方之分，而於議員言論免責權之保障，揆之各國憲法，則咸以明文規定中央議會議員者為原則，關於地方議會議員之言論免責權，其於聯邦國家，係由各州憲法自行規定，其於單一國家，則另有普通自治法規補充。我國係單一國家，關於各級民意代表之言論免責權，亦採各國通例，分別由憲法及自治法規予以保障。除了

憲法第三十二、七十三及一〇一條，分別規定國大代表及立監委員在會議時或院內所為之言論及表決，對外不負責任外，現行臺灣省議會及縣市議會組織規程，亦分別規定省縣議會議員在開會時所為之言論及表決，對外不負責任。地方自治法規在公法的地位及效力上，雖不如憲法之崇隆優越，但二者對民意代表言論免責權之保障，在精神上的完整及一貫性，則不容或予割裂，有所軒輊。中央級民意代表缺乏言論免責權保障，固不足以言民主政治，而地方級民意代表缺乏此一保障，尤非所以實踐民主政治之道。中山先生於民生建設之所以主張始於地方自治，蓋以有鑒於地方自治乃民治之礎石所使然也。而從這個觀點來看，則保障地方議會議員言論免責權之重要性，其與中央民意代表者之不應有所差等，蓋有不待言者矣。

議員之享有言論免責權，雖然是各國共有的制度，但此一制度究竟是絕對保障抑為相對保障？換句話說，免責的保障，究竟是包括在議會或會議時所有的一切言論呢？抑是尚有其一定的範圍？關於這個問題，多數國家均採絕對保障主義。例如美國憲法第一條第六節規定：兩院議員在院內所為之一切演說或辯論，於院外不受質問。這個條款照最高法院於一八八一年 *Kilbourn v. Thompson* (103 U.S. 168) 一案判決中的解釋，認為國會議員於院內的言論免責權不但限於提出意見，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爲。簡而言之，國會議員於執行其作為一個代表的職務時，其所

為之一切言行，無論是否正式依照議院規則，均享有免於追訴及質問之特權。憲法所以給予議員此項特權保障，既不在於維護議員本身之利益，亦非其對於私人之故子放縱，而是為了公眾之利益，為了維護人民之權利，俾其代表能夠藉此種保障，無懼於民刑事之追訴，而暢盡言責。否則，趨利避害，人同此心，於國會議員，固不能以超人相期。

一般國家憲法對議員之言論免責權，雖多採絕對保障主義，但西德基本法對此則別為不同的規定。其第四十六條第一款規定：「聯邦議會議員於議會或其委員會所為之發言及表決，不受司法或懲戒之追訴，亦不對外負責。但誹謗不在此限。」西德基本法這種附加但書的規定，顯然係採相對保障主義。雖然其所謂「誹謗不在此限」的確實涵義，尚有待適用上作進一步的澄清。但無論如何，此種規定，在近代各國的憲法中，乃是少有的特例。至於此一制度之是否可取，在理論上見仁見智，那是要根據各國的政情環境，以及流行信念去定取捨的。

我國憲法及現行臺灣省議會及縣市議會組織規程，除了分別規定各級民意代表於開會時或院內所為之言論及表決，對外不負責任外，並沒有附加任何其他但書。照一般國家於議員言論免責權的規定及適用情形來看，我國法則，於此無疑乃係絕對保障主義。不過我國之設代議機關，並不自行憲始，民國肇造之後，不但元年的臨時約法及十二年的憲法，均有保障議員言論免責權的規定，即訓政時期的縣參議會組織暫行條例第十九條，亦規定「縣參議員在會議時所為的言論及表決，對外不負責任。」從條文法的文字來看，我國對民意代表言論免責權的保障方式，向來是一脈相承，並無不同。然而這種條文在適用上的具體涵義，司法院在行憲前曾有兩度解釋。始則於三十四年十一月六日，以院解字第三〇一二號解釋，確定

「縣省市各參議員僅其在會議時所為之言論及表決對外不負責任，若將其在會議時所為之言論及表決，以書面或言詞向外發表，仍應依法負責。」繼則於三十六年十二月二十二日，又以院解字第三七三五號解釋，進一步確定「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。」這兩個解釋，前者是說參議員在會議時之言論及表決，不得自行對外以書面或口頭發表，否則仍應依法負責。其實照一般國家通例，議員在會議時之發言及表決，均載之記錄，刊諸公報，此種文獻，任何人均可得而閱之。更重要的是，保障議員言論免責權的動機和目的，要在使其不因於會議時之發言而受司法控訴或行政干涉，俾其克盡言責，維護民權，其所獲免的只是法律責任，真正說來，就其作為民意代表而言，仍然要對選民負其政治責任，如果其於會議時之發言，都是不為社會或選民所知的秘密，則至少就我國的政權體制而言，罷免權將不免流為形同虛設。從這個觀點來看，則前一個解釋，似乎並無多大意義。其次，後一個解釋是說縣參議員於會議時所為之不法言論，其與會議事項有關者無須負責，其無關者則仍應負責，至於合法的言論，則無論是否與會議事項有關，均無須負責。蓋言論自由，乃民主國家人人享有的權利，固不獨民意代表為然也。

從以上的說明，可知我國於訓政時期對參議員言論免責權的保障，顯然已從條文法上一般所了解的絕對保障，經司法解釋而確定為相對保障。行憲之後，憲法及地方自治法規，對各級民意代表之言論免責權，在條文法的文字上，仍採前此絕對保障式的規定。這種規定的文字涵義，是否仍然適用前此的解釋，當本年臺東縣議會以該會議員陳培昌，因在會議時發言質詢而引起訴訟後，乃函請監察院核辦。監察院一則認為司法院三十六年院解字第三七三五號解釋違背憲法第三十二、七十三及一〇一