

第四章 立法院議事自律制度之規制

在所謂特權的機制下，立法委員除個人的自律外，更須以組織本身（立法院）議事運作順暢的自律為重點。立法委員來自多元的社會，如不從外在的制度上加以規範，而要求政治人物從內心的心靈上自我改造，以致使政治終究要變成道德的辦法，是一種極為不易，且幾乎不可能一一實現的空想（林毓生，1989：21）。中國社會尊崇紳貴，常認為本身足以自律，而少立法約束，但當其無法自我要求與控制時，社會亦無外加的紀律，往往造成負面的影響。因而，立法者必須學習如何行為，同時「不僅要為自己參與的立法判斷負責；也要為立法機構的整體功能負責」（馬德麟，1988：34）。

如何規範立法委員在立法院行使職權時，在特權機制下能不為私利而能為全民福祉法案盡心盡力，是需要智慧與耐力；同時也須要將立法院的議事制度作全盤檢討。議事專家立委郭登敖及立法院祕書長胡濤曾說：「本院今天之所以會如此混亂，就是因為沒有確立制度」¹、「功能與結構應該並重，不能說功能是低層次就輕忽它。現在我們的缺點，就是輕忽功能問題，...今天議會倫理秩序之亂，就出在這裡。」（胡濤，1987：151），所以本文希望能以制度去樹立立法院的法治規

¹ 參閱立法院民主憲政研討會法案研究小組於1989年12月30日，第二次座談會中郭登敖委員發言內容。

範，如此，道德規範則易建立在合作、團體規範以及法律的權威上。(廖永靜，1987：121)。此一法治規範，即是立法院自身建立的家法--規章，因為『國會「家法(國會內部法規)」的唯一目的，就是在保障國會的「議事功能」』²，所以制度規章的建立及實行，不僅是法治規範的培養，亦是本文研討之重點。

立法效率能否提昇，取決於立法院內部議事程序能否恪守紀律，在重振、整頓議會紀律的首要條件，就是提振國會的紀律權。立法院的紀律為立法院議事自律制度所要深入探討者；如何有效地規範立法委員在院會內的言行自律更，是制度設計的重點。

立法院的重要性與日俱增，全民的關注焦點都聚於此。立法院已不只具有立法的功能而已，其教育社會化的功能也日益重要。若立法人員不守法，或抱有全盤否定現有法律的態度，不但對民主政治會造成傷害，更易導致整個社會缺乏法律精神，破壞台灣社會安定的局面。議事的過程不能符合民主的基本要求，那對整個國家民主政治發展是負面的，不但有教育上的負面作用，而且有直接的、教唆的、挑逗的教育作用，這種教育是負面的，將是接近暴力的傾向，自會影響民主政治的發展³。本章所探討的自律制度希望將立法行為，很清楚地界定為制度的行為，使立法者或議會外人士，能了解立法委員在立法角色

² 陳新民撰，〈悲哉、國會紀律(上)〉，《青年日報》，1988.12.30，版2。陳氏所指的「家法」，即國會內部法規。

³ 參見姚立明撰，〈議事紀律實例之探討〉，《政治評論》，第46卷第3期，頁30-31。

上須遵守的規範並且在此位置上，期待他們應有的行為，以是能負起政治責任與教育責任。

第一節 立法院議事自律制度之涵義

一、自律的意義

立法院是一個組織體，集合許多立法委員而成，自需有健全制度及良好秩序，方能處理工作，克盡職責。立法委員的主要職責在於立法時能適時地測知民意的歸趨並反映民意，為避免此職責被干擾，首要瞭解立法院議事自律制度的基涵義。首先，分析「自律」的意義所在，繼之探討「立法院的自律觀念」，而後方行歸納「立法院議事自律制度」的主要理念。

(一)、「自律」的意義

「自律」(autonomy)是倫理學上的名詞，猶言不為身外之威權法則所拘束，而自己主宰其行動。「不受拘束」的意含，以本文之旨而言，乃因立法院自己主宰自己之其行動，才是自律的本意。下列義同於「自律」意義，概述如下：

- 1、自律義同自我控制 (self-control)：其意乃指個體能抑制自己的衝動，或克制暫時所獲得慾望的滿足，從而尋求更遠大目

標的心理歷程⁴（張春興，1989：587）。

- 2、自律義同自主：自律乃指個體獨立自主的能力，在社會情境中，遇到團體壓力、社會規範以及個人價值觀念三者不能協調一致時，個體所做的獨立判斷與抉擇，所表現之有所為及有所不為的態度，此即代表他的自律能力。
- 3、自律義同自治：自治者，乃為在法律範圍內，為自己的支配領域，創設有拘束之客觀意義之法的權限（許宗力，1989：293）。

從以上對「自律」之意義得知，要建立的自律理念，其實即是視組織為一個體，探討此一個體的自律能力，故應令其組織自主，以求內部成員的自治，建立自我控制的能力，使之接近積極意義的自由。

（二）、立法院的自律觀念

關於立法院主要的自律觀念，可分為兩方面加以論述之：

1、從組織個體的特質言

為建立組織個體自我控制的能力，其個體在道德自律的心理特質上，必須兼具「立法、行政與司法的功能」，亦即一個行為的個體，必須自為道德的立法者、自為道德的執行者及自為道德的司法者（李美枝，1985：217），方可稱為自律

⁴ 引自張春興著《張氏心理學辭典》，書謂：「自律（self-discipline），指個體主動對自己行為的約束，在達成目標的行動中，克制自己的衝動，約束自己的慾念，在不違犯社會規範的原則下獲致動機的滿足。」

的個體。此個體組織即為的立法院，其自律的特質應具有自主的立法、執行及懲罰之功能。李鴻禧說：「國會內部自律權，亦即擁有國會之「自主組織權」、「自主立法權」及「自主懲罰權」。」（李鴻禧，1988：75），而此即自我控制的體系，不僅使立法院擁有組織自主之權力；亦能達到內部成員的自治。

林秋水謂：「議院的自律，就是構成國會的議院，對於議院組織、活動及其他議院內部事項，原則上不要其他國家機關介入，得自主決定的意思⁵。」茲所以要立法院自主的立法、執行及懲罰，乃是為了不受其他國家機關介入，得自主決定與實行內部事項；換言之，立法院自律權在組織制度上的精義，主在立法院不受制於行政機關與司法機關，而在相互合作，互不干涉與壓制上。

2、自從組織與成員的互動而言

要達到立法院自律之功能，須刻以立法委員相對且嚴格的義務與政治責任，就長遠而言，此具兩種含義：

- (1)、利用團體規範與團體壓力，約束委員或培養委員，使之漸為符合組織運作要求的個人。
- (2)、為換取團體的權益，委員每人須犧牲少部分權益。當

⁵ 原龍之助，林秋水編譯(1977)，《日本法政論集--日本議院的自律》，台北：台灣商務印書館印行，頁 284

團體能運作良好，達到其功能時，每位委員即是最大的投資回收者。

立法院的自律，即是立法委員的義務規範；亦是立法院要求委員自治的權限。劉慶瑞謂：『所謂「自律」是：議會應自律其議員，以免議員的言詞越軌而損害他人名譽或毀損議會之尊嚴。』（劉慶瑞，1978：384）；換言之，立法院自律制度主要表現在議會內部的秩序維護之上。

從上述兩分析得知「立法院的自律觀念」乃基於組織個體的特質，應有對其他機關要求獨立自主的權限；又基於組織與成員的互動，也應有要求其成員自治的權限。基於此將立法院自律制度的界定觀念，以下圖表之：

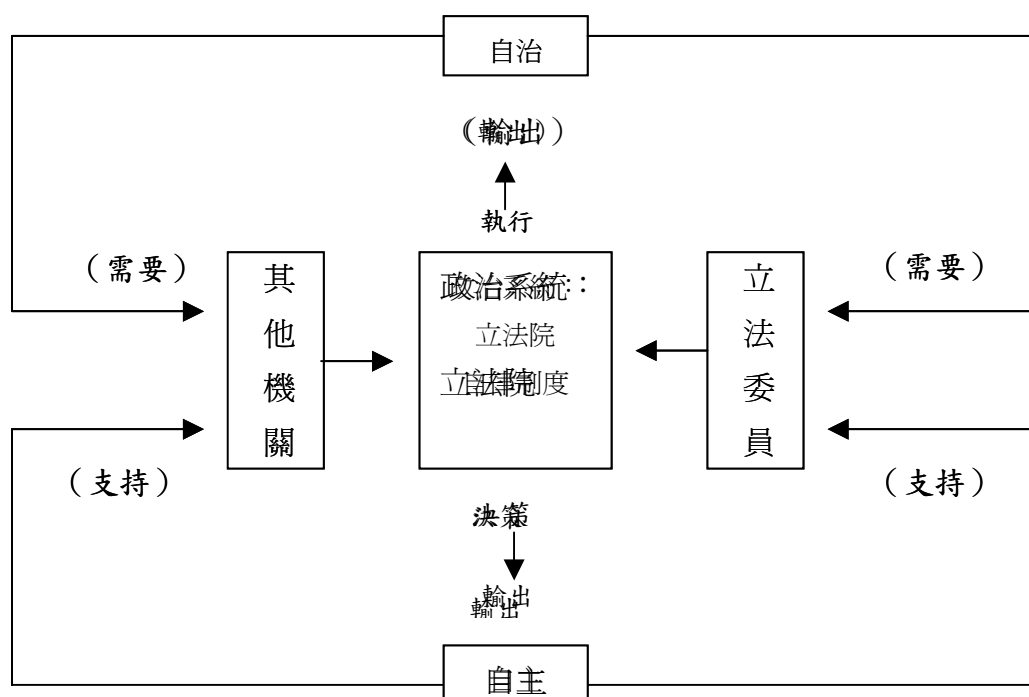


圖 5-1 立法院自律制度體系

資料來源：引自 David Eston (1965), *A System Analysis of Political Life*, N.Y.:John Wiley & Sons.

(三)、立法院議事自律制度概念

我國立法院組織法第十五、十六、十七條規定有紀律、懲戒及制定規則之制度，顯示我國立法院亦有此類之議事自律制度，惟立法院組織法係依憲法第七十六條授權而產生，因此憲法亦具不容忽視之地位。「議事規則與不成文的行為規範係議會基於自律的原則所訂定，以維持議會內秩序首要，雖然議員在議會內部所為之言論，憲法規定有對外不負責任，在會期中又有不安逮捕之特權，但如議員違反議事規則與不成文的行為規範'導致議會秩序的破壞，向須自行訂定懲罰辦法，嚴格執行，使之自律，以維護議場秩序，增進議事故能。」⁶。

綜合上述，將「立法院議事自律制度」一詞之意歸納為五項理念：

- 1、立法院議事自律制度僅在探討立法院自律制度的一部分，係以組織自主的理念為內涵，表現在委員治院的議事上
- 2、立法院議事自律制度重視組織與成員的互動，主要內容係指我國立法院組織法第十五、十六、十七所規定的部分，及相關議事規則內容與不成文的行為規範。
- 3、因立法院議事自律制度兼有組織個體的特質（即立法、行政、司法的功能），故應論及秩序的維持（自律執行方面）、規則的制定（自律立法方面）及違規的懲戒（自律

⁶ 國民大會憲政研討委員會第一研究委員會研究結論(1987)，〈強化議會紀律增進議事故能之研究〉，《憲政論壇》，第35卷第6期，頁6。

懲罰方面)等。

- 4、立法院議事自律制度，亦應考慮憲法上已有的條文，尤其足以影響議事自律制度的相關制度，如免責特權及司法權等制度的協調，亦是主要論題之一，應一併包含。
- 5、立法院議事自律制度主要在建立作為委員他律的規範，而此規範須經由委員共同討論、決議。由於此種規範係互利產物，委員方具共同遵守的主動意願，亦是自律的價值所在。

二、立法院議事自律制度的淵源

議事自律，指議員在議會內之行為，由議會自行處理，自行約束，其他機關非必要不得干預。自律原則，源自英國。按英國憲政發展過程中，國會經常代表著與王權對抗的角色，對抗王權保障民權。因此議員於議會內發言及表決每多與王室的意旨相違反，國王亦經常派出密探至議會刺探議員之發言及表決，甚至有派兵至議會內逮捕議員之行為。議會不斷抗爭，王室不斷壓制，英國的民主憲政即在這種議會與王室的不斷抗爭中前進，此種情形迄 1688 年光榮革命，國會通過權利法案而告一段落。

1689 年光榮革命通過的權利法案中，明確的規定議會的各種特

權，如：發言、表決、身體自由之不得侵犯。而國王必須遵守國會制定的法律，即國王的繼承亦須遵守由國會通過的「王位繼承法」的約束，國會主治乃告確立。由是而形成的傳統，即議員在議會內之行為，由議會自行處理，其他機關非必要不應干預，乃成為民主國家的共識，以示對代表國家最高民意機關之尊重。一般所謂議會自律多指此而言。世界各國議會多承襲此項制度，也大都在憲法及法律上加以明文保障。

「立法機關行使職權必須經由一定的程序，而不限於法案之制定為然。」(曾濟群，1988：3)。首先即須針對程序規則的來源 (sources of rules procedure) 作一敘述。根據馬遜 (Paul Mason) 指出，其來源有七：(Paul Mason，1953:32)

1、憲法上的各種規制 (constlttutional rules)。

各國憲法上中，大都有關於國會行使職權程序的提示規定，例如我國憲法從六十二條至七十六條，皆為規範立法院的組成與運作。憲法有最高效力，在立法程序的運作上必須遵守，其中有關立法院的法規，更是不得遠離憲法所規定的原則。因此，憲法必然是構成立法「自律」制度之重要依據。

2、法律上的例規或條款 (statutory rule or chapter provisions)

指法律之中有關立法程序者，例如英國的國會法、日

本的國會法、我國立法院的組織法等均是。特別是我國立法院組織法中甚多條款即屬於自律性之規定；如審查委員資格、會議主席及職員產生、議場秩序的維持、及自主制定議事、舉行秘密會議、懲戒制度等。因此，法律之中的有關規定，亦是立法院「自律」制度之主要依據。

3、國會制定的規則（adopted rules）

指議院議事規則、規章而言。大體來說，立法機關都有權自行議決其有關之立法程序、內部自律的各種規則之權。而我國立法院之議事規則即由立法院自行制定。

4、司法判決（judicial decisions）

法院判決之中倘有涉及立法程序的事項，對於立法機關的立法行為或自律制度，自有拘束致力。

5、國會採用的議學權威手冊（adopted parliamentary authority）

有許多立法機關採用某一立法程序手冊（a manual of legislative procedure）做為議事程序的準據。這種手冊是將立法機關的各種習慣及先例，以正確的方式編輯而成，供主席及議員參考之用，如美國國會所採用的傑弗遜手冊即為一種權威的著作；在我國情形來說，國父所撰的民權初步一書即是屬此。所以凡有關議會通常規則的權威手

冊，常是制度所援用的依據，甚至可明白規定，規程未盡者，依此手冊行之。所以議學的權威手冊，當然是立法院自律制度的來源之一。

6、會議規範

係指一般社會團體開會程序的規律而言。如民國四十三年由內政部訂的「會議規範」刊成手冊，公布試行。故法規所未明定時，亦常參照一般會議規範的原則行之。所以會議規範可視為立法院自律制度的程序來源之一。

7、習慣與慣例（customs and usages）

習慣乃合乎善良風俗，合乎人性情理的自然行為，少有見之於文書；慣例則為議會關於程序事項的決議，或主席關於權宜、秩序問題，這些都是有紀錄可查。是故，習慣與慣例為超越成文條例，卻是深植人心的道德規範；易言之，習慣和慣例都可做為立法院自律制度的來源之一。

由以上歸納，前三者屬於直接法源，具有直接發生法的效力；後四者屬於間接法源，須經過機關之承認，始發生效力。

第二節 言論免責權之自律限制

立法院議事自律制度的主要相關制度，列舉有二：即立法委員的

「言論免責權」、「不受逮捕權」等制度。此二者之所以重要，是因與「議會特權」與「議會尊嚴」之課題相關。本文的目的，不僅在探討組織自主的意義，更重要乃是在確立議事上委員應負之責任義務。因而，探討立法院的特權或委員的特權之界限，即是間接地探討立法院議事自律制度的相關內涵。以特權制度（含言論免責權及人身豁免權）而言，立法院乃憲法下的治權機關；就分工而合作，各有職掌。基於立法院功能的考量，委員的特權似不能一味以民意基礎為藉口，而規避應有的法律責任，或者過分以立法院自律標榜，而破壞了國會的實質意義。

儘管英美兩國在憲法制度上，對免責權是絕對保障，但由於經驗調整理念，在具體適用上則落實為相對保障，故民意代表在執行職務，亦須有一定範圍（黃祥蓉，1984：18），此範圍即是議院自律制度的界限。以免責制度為例，即在探討免責制度在「相對主義」下，所衍生的種種範圍。將此範圍，在不破壞或不干涉立法院自主的情況下，制定為議院自律的義務規範，以平衡可能在「絕對主義」下的弊病。

一、言論免責特權及其限制

言論免責特權（privilege of speech or debate）。探討言論免責特權

的限制，即其議事自律制度的關係與界限，亦即探討言論免責特權在相對下的限制範圍。使此特權不致以「議事自律」為藉口，而膨脹此權。

(一)、言論免責特權的意義及各國法規

議員言論自由之宣告應溯自西元 1397 年英王理查二世時，下議院哈克斯 (Haxey) 議員事件 (詳見本文第三章)，為使英王息怒而科處罪刑，後經亨利四世即位，國會始因哈克斯之訴願而撤銷處分。自是而後，英國國會習慣上已公認議員享有言論自由權 (董翔飛 1976：268-269)。直至西元 1689 年光榮革命後提出權利法案，才明文規定言論免責。此權至才真正確立。

至於首先將言論免責特權予以「相對保障」的國家，則應屬西德於西元 1949 年公布的基本法第四十六條一項 (陳新民，1986：110)。因該條款規定了議員「免責權」之例外，即犯有「詐謗罪」者，應排除受憲法的保障。此種制度為現今諸國所採。

言論免責權是指議員職務行為的免責性 (劉幸義，1988：3)，指議員在「院內」所發表的言論，對外不負責；在利益衡量上，民意代表可無阻礙地行使此職權，比貫徹刑罰還重要。同時，言論免責權的效力亦及於議案表決之時，議員憑其一己之智慧及選民之意見，作可否之表示，其結果或使政府因而蒙受不利；政府亦不能對其投票之行

為加以干預。換言之，此言論免責權並不是用來保障議員個人的特權，而是在發揮議會獨立於行政單位以外的功能，使之不因為言論，而受到行政單位的干擾。惟議員言論對外不負責任，係指對外不負法律責任，對於院內仍須到議院紀律及懲戒之限制。

列舉數國之有關規定，以利參考：

1、美國：憲法第一條第六項規定

『參議員與眾議員...不得因其在議院內所發表之言論，於議院外受責問。』

2、西德：基本法第四十六條第一項規定

『無論何時，聯邦議會議員，不得因其在聯邦議會或在委員會之表決或發言，而受司法上或懲戒上之追訴，或在聯邦議會追究任何責任；但詐謗罪不在此限。』

3、日本：憲法第五十一條規定

『兩議院議員在議院內所為之演說、討論或表決，對院外不負責任。』

4、法國：第五共和憲法第二十六條第一項規定

『國會議員執行職權所作之言論及表決，不受追索、搜查、逮捕、拘留或審判。』

5、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。』

(二)、言論免責特權的限制原理

議員的免責特權，通常意謂三權分立，即立法、行政、司法，互不侵犯。事實上，主張民意代表應具言論免責特權者，往往是以議會應有自律權，議會內之行動，不受外間之干涉，為其理由之一（林紀東，1987a：456）。因制度的發展及現實環境的考量，追求立法院議事自律制度的同時，亦應注意權力的過分擴張，所帶來的影響。茲將各家學說綜合整理如下：

- 1、我國大法官解釋理由書中，謂：「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，為法治國家公法私法之共同原則，即不應再予保障。」⁷。
- 2、任卓宣謂：「現代法律已趨向社會化，即任何人都處於社會本位，不能享絕對的自由權利。....任何權利的行使，如果損害他人，決不能受到法律保障。所以說，議員在會議時的言論自由，是相對的而非絕對的。」（任卓宣，1965：18）。
- 3、鄒文海謂：「議員在議會中對私人妄加詳謗，以致影響他

⁷ 我國司法院大法官會議於民國 69 年為釋字第 165 號解釋文之解釋理由內容。

人名譽及事業，實亦為妨害他人權利的舉動，而法律不加制裁，不能不說違背了民主的原則。」(鄒文海，1989：302-303)。

4、曾繁康謂：「言論自由的行使，亦當有其一定之範圍，是即應以增進公益，與完成議員或議院職責之必須者，為其最大之限度。」(曾繁康，1968：44)。

5、荊知仁謂：「議員的這個特權，乃是以使之善盡言責為目的之特權，而非以說謗為目的之特權。如果議員濫用免責權，於議場之發言，與議事無關而侵害私人人格尊嚴，而仍不負責任，則不但國家與個人兩受其害，而且也顯非所以設定其言論免責特權的本意，所以從這個角度來看，對議員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」(荊知仁，1986：46-48)。

6、林紀東謂：「憲法賦與國會議員免責特權之目的，在使其能充分發揮其職務上立意見，直言而無礙，俾能善盡其責任；無關職務之言論及表決，殊無保護之必要，且乏應特予保護之理由，自不在保障之列也。」(林紀東，1989：406)。

7、涂懷瑩謂：『議員有濫權之言論....在我國之「實際的憲政」

上，則立法院對立委之紀律制裁至多停止出席會議數次而已，..何能發生「自我約束」之作用耶?』『較之英美國會之具有「除名」權者，實不可向日而語，故在我國議員之言論免責權，有主可以國會內部紀律救濟者，實不研討度不同「情勢」之偏見』(涂懷瑩，1990：10-12)。

綜合上述，言論免責權，絕非賦予議員有為所欲為之權利，而係「相對」權利。換言之，只有為議事需要，始有言論免責之可能；並基於言論免責，充分發揮議員為人民喉舌主張權利的角色扮演。

事實上，採「相對限制」理論，是要使不法行為，亦可受到立法院所通過的法律的制裁，以符合法治國家禁止「恣意及濫權」的理念。所以，即使憲法上，對言論免責權界定為「絕對保障」的權利，議會仍可考量整體的憲法秩序，而以「內在限制」的方式出現，維護立法院的自律制度；更何況世界各國對此權的規定多已進步至「相對保障」的理論。在保障制度上，無論採用何者，都應對言論免責特權之限制範圍有一番深入的瞭解，方能將研究所得的限制內容，轉化為明文的規範。

(三)、言論免責特權的限制範圍

本文第三章第三節中曾針對言論免責保障範圍以人、地、時、事四個面向討論，而本節茲將言論免責特權的限制範圍，分為「人」

的限制、「地」限制、「時」的限制以及「事務」的限制等四項，加以分述。

1、言論免責特權之「人」的限制

以英、美、法為例，凡協助國會活動之人，均應受言論免責特權之保障；但在德國學說，則以議員本人為限。日本學者之見解，亦多與德國學者相同（林秋水，1977：294）。各國對「人」的分歧說法，本文茲分二類說明：

(1)、不具議員身分，而協助國會活動之人，得免責。

英國平民院職員執行平民院交付之任務，以及人民在平民院委員會作證時，均可享有特權而受到保護。

美國的新聞記者，若將國會新聞作選擇性報導，如報導內容準確且公正，依美國判例亦得享有特權的保障。（我國學者黃東熊亦云：他人擴散民意代表在時或院內言論，但不加入個人評論；若是基於公益，這種客觀報導原則上也不應受刑事追訴。）議員的立法助理，其言行及工作如構成協助議員立法工作不可或缺的一部分，則議員立法助理亦視同議員的替身（alter ego）而享有議員言論免責權。

(2)、不具議員身分者，不具有免責特權

如劉幸義言：「不具議員身分而共同參與議員行為的人...

其行為仍然會構成犯罪，仍負共犯的責任」(劉幸義，1988:3)。
其理由乃因為言論免責權是個人排除刑罰之事由，可排除特定行為構成要件的可罰性；或者可以說是議員行為的「違法性」並未消失，只是被排除而已。此論牽涉除議員以外之人，雖屬言論免責範圍中，不列本文研究範疇內。基於上述，由於：

- ①、特權的存在疑義。
- ②、特權行使只限定特定的職務行為。
- ③、議事自律制度應以其組織成員為主作考量。
- ④、我國立法院時常濫用言論免責權的現狀。

從這四點衡量，言論免責權實應以其「議員」身分者為限。

2、言論免責特權之「地」的限制

所謂「地」即指言論免責權在何種「場所」可以主張而言。中、日、美三國憲法就此都僅規定「在院內」，而德國則規定「在聯邦眾議院或其委員會內」，足見廣狹不一，茲學各國規定觀之：

(1)、美國

「議院內」之範圍，乃包括議院全院會議、委員會（含常設委員會、小組委員會、聯合委員會、特別委員會）及其他國會機關。而各種聽證會在立法程序中是重要活動場所，所以國會不論在院內或至議院以外地方所舉行之聽證調查或聽證會

亦受保障（楊日旭，1985：8）；英國也如此。

（2）、法國

不但指全院會議中的活動，亦包括在祕書處及委員會中的活動，且可及於對外的職權行使。習慣上，國會議員在省議會或區議會的發言，亦視為無須負責（劉慶瑞，1978:381）。

（3）、日本

據學者解釋，「在議院內所作行為」乃指行使職務上所作行為之意，非指議會場所的神聖之意，所以議員在議會場所外召開委員會致協商會時，也可享受其特權；反之，私人交談即使在議會場所內為之，也不得享受此權⁸。但國會閉會典禮之類的禮儀活動、其他處所召開的會議或緊急會等均應包括在內。又如為調查而派出議員，在被派地方所為之職務行為，亦得現該地方為議院之延長⁹而享有此特權。

（4）、西德

基本法明定在執行職務的範圍內，議員享有言論免責權。故議員在院會及在委員會中的言論，原則上皆受免責權保護，「但是在聽證會或調查委員會的言詞，就不在言論免責範圍，

⁸ 黃俊杰(1988)，〈國會議員言論免責特權之地的範圍〉，《中國論壇》，第310期，頁50。作者指出：日本在昭和三十七年一月二十二日東地刑三判案件中更擴大「議院內」範圍至「議院活動」均屬之，但有一限制即須「議員在職務上實施者」才可，此一解釋超越條文所規定的形式意義，而從實質內容來探討「議院」之範圍。

⁹ 佐藤功(1957)，《憲法》，頁339。引自吳威志（1990），《立法院議事自律制度之研究》，頁145。

蓋此時議員言詞雖然仍在議會之內為之，但其係以證人身分（非代表民意），自不應在免責權範圍之內」。

(5)、我國

憲法第七十三條雖明文規定：「立法委員，在院內所為之言論及表決，對院外不負責任」，但對於場所之爭議仍存在。

由上揭歸納得知，場所之解釋可分為三類：

- ①、「在院內」指議院建築物之內之意，故凡在議院牆圍內之發言，不問其與執行職務有關與否，均無須負責。
- ②、「在院內」指議院建築物之內，執行職務之意。故縱在建築物之內，如其發言與職務無關，仍須負責。
- ③、「在院內」指執行職務之意。故不問其發言是否在建築物之內，凡與執行職務有關，都無須負責。

3、言論免責特權之「時」的限制

保障言論免責權對「時」之限制有不同的四類，歸納如下：

(1)、保障其於會議時，享有此種權力。

林紀東曾謂：「所謂會議時，非會期中之意，而係專指開會時而言。惟其所謂開會，不以大會為限」(林紀東，1987a：453)。

馬起華也主張會場內方有言論免責權，且嚴格限制在「會議時」

10。

(2)、保障其於會期中，享有此種權力。

即只要是「會期中」不論開會與否，均有此種權力。似在折衷此權的濫用。

(3)、保障其於任期中，享有此種權力。

劉幸義言：「言論免責權不但議員個人於任期中不能放棄，議會也無權放棄，而且，議員在會內的言論，於任期屆滿後，也不須負責。」(劉幸義，前揭書：3)。

(4)、保障其於任職後，享有此種權力。

如德國依基本法第四十六條第一項觀之，免責權於議員資格終結後，仍持續之¹¹。議員本人於卸職後，終身均不必為其議員身分時所發表之言論負責。

由於議員免責權並非議會特權，實係議員個人在議會發言及表決時之特權，故此項特權應限於在「議會內」或「開會時」行使，但在此期間的免責效力，並不因任期屆滿而中斷。如此，一方面有助於議事專注的態度；一方面亦有益於議事自律制度的建立。

4、言論免責特權之「事務」的限制

可就四個面向論述之，如下：

¹⁰ 引自馬起華(1984)，〈論析民意代表的言論免責權〉，《台灣日報》，2版專論。

¹¹ 參閱國民大會憲政研討會編印，《德國憲法學》，台北，頁339。

(1)、言論免責特權與免責的議事

美國聯邦法院會認為：『憲法所保障的議員言論免範圍，不限於在院內所為之「言論」(speech)與「辯論」(debat)亦包括議員所為之投票(voting)、書面報告(written reports)他一切與執行盟會職務有關之行為。』¹²。

(2)、言論免責特權與免責事項

通常以「會議時有關之事項」為免責範圍，然而會議中那些又是與會議無關的事項?以就以下幾點比較其差異：

①、會議時所為有關之事項：

指議員在職權範圍內的行為，縱有不法，亦有阻卻違法的效果，得以免責。但學者仍主張：應以與其職務有關，且列入議程者為範圍。倘與職務無關者，自無予以保護之必要。縱與職務有關，其未列入議程，而遂行提出者，亦不享受此種保障」。(林紀東，1987a:462)

②、無關會議之不法言論：

於會議中逕發表無關會議之不法言論，如謾罵、誹謗等，此乃濫權行為，不應受免責保障。

③、無關會議之合法言論：

¹² Kilbourn V. Thompson, 103 U.S. 168 (1881)

此則屬於議事自律執行權的問題。陳新民教授指出：

『一個議員之發言，有無遵照議會的內部紀律，自屬議會內部的「紀律制裁」問題，自不能與免責權所涉及的「(會外)法律制裁」混為一談。因而此方面最好能明文釐清，否則應歸諸於議事自律制度的所管範圍。』(陳新民，1986：110)

其實議員於議場發言，其與會議事項之關係，往往不能以有、無關係兩極端去劃分，它可以直接有關、也可以間接有關，所以有、無直接或間接關係並不易有截然的客觀標準。

(3)、言論免責特權免責的責任

「對外不負責任」即不負法律上責任，不受刑事上或民事上追訴之意；亦即民事上不構成侵權行為，致負擔損害賠償責任；在刑事上不構成追訴的原因，以成立犯罪。

(4)、言論免責特權不受保障之行為

論及此項的先決條件，言論免責權在「時」的限制上，應非僅保障於「會議時」，須擴及會期中或任期中方可。立法行為的言論當屬免責，但非屬立法性質的政治社會活動，在美國均不受議員言論免責權的保障，如(楊日旭，1989:161-163)：

①、幫助本直選民取得政府工程承包合同或類似為選民利益之

服務。

- ②、設法安排本區直選民與政府官員唔談。
- ③、招待記者發表談話，接受廣播電台或電視節目之訪問。
- ④、在非議會場合（如選區、非選區或各種社團集會中）發表演說。
- ⑤、向選區民眾寄發意見調查表或文件資料。
- ⑥、將國會紀錄複印向外界發送者。
- ⑦、事先因受賄而「承諾」支持某利益團體並為特定法案投票者。（雖其投票行為係立法行為可以免責，但受賄行為則非立法行為，自不能逃避刑責。）
- ⑧、為立法需要致函軍政首長索取資料，而將往來信件公佈並用作競選活動之行為。
- ⑨、議員在議會外的公開集會中，宣讀或公布含有毀謗性之文件。
- ⑩、議員及其助理私下要求行政主管機關撤銷某一計劃或停止撥款的政治行為。

由以上對言論免責特權的限制論述，可知議員對其言行，有自主裁判權，非法院權力所及；惟此種權力，乃整個議會之特權，而非議員個人之特權，故如議員在會內之言論，逾越範圍時，議會自可加以

處罰（林紀東，1972：245）。可知特權的完善運用，須依賴議會的自尊與自律，建立完善的議事自律制度，而完善的議事自律制度，則須依賴言論免責制度的限制與釐清。

第三節 不受逮捕特權之自律意含

立法委員不受逮捕特權的限制，即在探討與議事自律制度的界限，亦在瞭解此特權相對的義務，使議員不致以「議事自律」為藉口，而濫用此權。本文第四章已就國會議員不受逮捕權的法源依據、建制目的、性質及保障範圍做詳細論述，本節僅就以不受逮捕權的自律限制範圍依「人」、「地」、「時」、「事務」等四項限制加以分述之。

一、不受逮捕特權之「人」的限制

我國則一概以「立法委員本人」為限制對象。

二、不受逮捕特權之「地」的限制

保障的原則，當然以議事上為優先考量；而且考量的標準也以「可能」妨害議員行使職權為判斷，而無須嚴格限定於是否正為執行職務之時。因而在探「地」之限時，歸納有二：

（一）、院外犯罪：

議員在院外正在實施犯罪的現行犯¹³，得立即逮捕之；但若非現行犯，須得所屬議院之許可。

(二)、在院內犯罪：

在院內實施犯罪，則依照議院內部的執行權，即議長的警察權由議長下令逮捕之。

以上即為不受逮捕特權之「地」的限制。不過，依照議事自律度的理念，立法院可制定相關的規則，自行決定委員可否逮捕。

三、不受逮捕特權之「時」的限制

不受逮捕特權對「時」之限制有三種不同的範圍：

- 1、限制其於會期中，享有此種權力。
- 2、限制其於會期中，享有此權力。
- 3、限制其於任期中，享有此權力。

從上述三項範圍，可瞭解不受逮捕特權在時限上有廣義狹義的不同，但是我國憲法對此未明文規定。學者認為：「立法委員經常行使職權之故，不以在會期中為限。」(侯明正，1980：88)，作廣義之解釋。林紀東教授則認為，應作狹義之解釋：「議員職權之行使，祇於會期中為之，如擴張太過，靡僅顯反原意，且對刑事裁判，發生不良影響之

¹³ 所謂現行犯，係指刑事訴訟法第八八條第二項之規定「犯罪在實施後即時發覺者為現行犯」，及同條第三項「一、被迫呼為犯罪人者，二、因持有兇器、贓物或其他物件或於身體、衣服等處，露有犯罪痕跡，顯可疑為犯罪人者」以現行犯論之。

可能，亦非法治國家應有之現象。依照憲法規定立法院，既有一定會期，本條之不逮捕特權，似只宜於會期中享有之」(林紀東，1987:438)。

四、不受逮捕特權之「事務」的限制

分析不受逮捕特權之「事務」的限制，可由下列各項來探討：

(一)、不受逮捕特權與犯罪行為

本處所言「犯罪行為」係指刑事上及民事上的一切不法行為而言；乃在分析犯罪行為是否適用不受逮捕特權。如前所述「現行犯」乃不適用此特權，除了此種限制外，其他各國概有兩種不同，茲以英美法制及大陸法制分析：

1、英美之制：

不受逮捕特者，僅及於民事上之債務不履行責任，且已失去實際作用；同時，此權不適用於刑事案件。依學者分析謂：英國無國會特權的罪行，係含叛亂罪、重罪（殺人、放火、搶劫）、破壞治安、強行侵入、強行侵佔之罪（郭登敷，1989：26）。美國則是憲法所定的叛國罪、重罪及妨害治安罪；同時美國最高法院歷年來也一貫認為所有刑事的逮捕與起訴，均不在國會特權範圍之內¹⁴。

2、大陸法制：

¹⁴ 余懷瑩，〈立法委員的「地位」及其「保障」與「問題」(下)〉，《法律評論》，第55卷第11期，頁14。引自C.H. Pritchett, *The American Constitution*(1959), P164。

以西德為代表，與英美法制的最大不同，是西德的豁免權是以刑事案件為限，至於民事或行政處分（如交通事件的行政罰）並不包括在內。學者認為，民事處分或行政處分等，並不會影響議員行動自由以及議會尊嚴，並無賦予的必要。我國的情況採類似，但憲法上並無明文規定。

（二）、不受逮捕特權相對於與不受逮捕方式

廣義的逮捕原則並不限於刑事上的拘禁、羈押，即使是行政上對人身之拘禁亦應包含在內。王學良認為「議員之不逮捕特權不包括不起訴特權，即使包含也僅限於於會期中」（王學良，1988：54）。應以不及於「起訴」為宜，而即使包含也僅限於會期中，否則弊病叢生。是以，不受逮捕特權所限制的逮捕範圍，包含了刑事的拘禁、羈押，行政罰上的拘束，會期中的起訴，緊急拘提等，然而似應不含有會期外之起訴，一般性傳喚、訊問、提供資料文件等。

（三）、不受逮捕特權相對於許可逮捕程序

我國則無明顯規定逮捕程序，但依我國憲法觀之¹⁵，如立法委員之犯罪係屬現行犯，則毋須立法院院會之許可，除此之外，如需逮捕立法委員，應經院會許可。

為能比較議事自律制度及不受逮捕特權差異，歸納出下表以作說

¹⁵ 參見憲法增修條文第四條第八項：立法委員除現行犯，非經立法院許可，不可逮捕或拘禁。

明：

表 5-1 議事自律制度與不受逮捕制度之比較表

制度 內容 項目		議事自律制度			不受逮捕制度
		懲罰權	立法權	執行權	
立法方式		制定議院規則			制定規則或立訂特權法律
適用 之 「 事 務 」 的 範 圍	人	以立法委員本 人為限	非以立法員為限，及於議事列 席者、旁聽者、場外擾者		原則上以立法委員為 限，例於正當參加議事者
		亦包含現行犯具有立法委身分者			現行犯除外
	時	原則上適用於 會期內，例外 延至下會期	適用至每屆任 期屆滿	原則上適用於會 議時，例外延至散 會後滯留時	以廣義「會期制」為宜含 往返議院途中
	地	效力以「院內」為宜，但非 以議院內行為為限。		以「院內」為 宜	非以「院內」為宜
適用 之 「 事 務 」 的 範 圍	犯罪行為	可包含一切立委犯罪行為之立法、執行、懲 罰			僅保障刑事案件，但叛亂 罪、重罪及民事案件除外
	逮捕 方 式	執行權最多僅能使之退場，懲罰權亦得行使 交付議長或大會，或強制退場			保障逮捕拘禁、羈押、拘 提、緊急拘提、行政上拘 禁，不保障傳喚、訊問及 會期外起訴、物品扣押
許可 程 序	應經大會議決程序		原則由議長許 可之	原則上應經大會許可，但 現行犯不必許可；至於期 前逮捕，經議院要求，可 以釋放	

資料來源：吳威志(1990：171)、筆者整理。