

## 第五章 結論

目前我國國會已趨單一化，立法院成為唯一國會，立法委員所擁有權力比過去任何一時期都來得大且多，此權力來自全民的託負，相對所肩負的責任更形重大。全民意志透過立法委員，得以在國會殿堂一一立法實現，進而共謀全民自由平等、民生樂利之民主國家。是以，立法委員在國會上職權行使，受到憲法保障，不受政府專擅，及其他權力機關干擾。憲法付予立法委員在行使職權時必要特權機制，以對抗政府權力機關的干擾。本文所探討立法委員特權中之言論免責權及不受逮捕權，即在論述立法委員能自主地、獨立地及無畏地行使各項立法權能。在運用特權行使職權的同時，立法委員更須共同遵守議會之議事規則，來規範其議事過程。議事和諧，提高議事效能，為當前對國會運作之最高期盼。

### 第一節 研究發現

經過以上章節的學理、制度、法律及相關資料的分析與研究，對於立法委員特權機制中之言論免責權及不受逮捕權，有下列的發現：

#### 一、立法委員言論免責權之目的在促使民意有所決定

從立法委員言論免責權之「目的」觀察，在於保障國會意思形成，即反應民意，使其完成立法。在代議制度下，人民透過選舉，選出立法委員，組成國會。每位立法委員均係代表全體國民之利益，而在言論免責的保障下，將民意在國會中所決定。以下圖說明之：(圖 6-1)

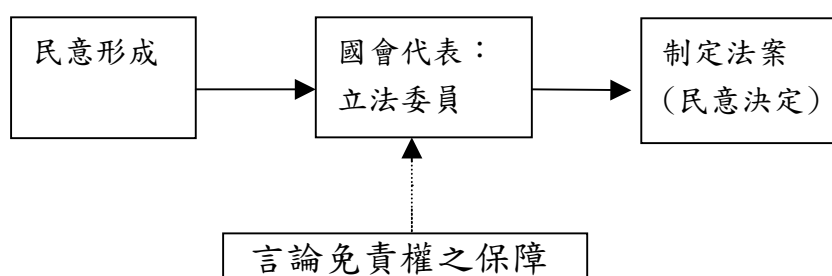


圖 6-1 言論免責權保障民意決定

資料來源：筆者自繪

## 二、從「絕對保障」導向「相對保障」之趨勢

言論免責之制度是屬「絕對保障」，但有趨「相對保障」之傾向。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。但基於對人格之尊重及濫權之禁止，採相對限制理論，可防止國會議員藉執行職務，而有誹謗之不法行為。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。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下，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（周良黛，1997：51）。

我國憲法第七十三條規定並未附加任何但書，亦無其他條件限制，依前述分類，應屬「絕對保障」。然立法委員行使職之保障乃「立法行為」，而非「政治行為」。為避免立法委員濫用此權利侵犯他人，各國實務及多數學者見解均趨採相對保障制度。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。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。

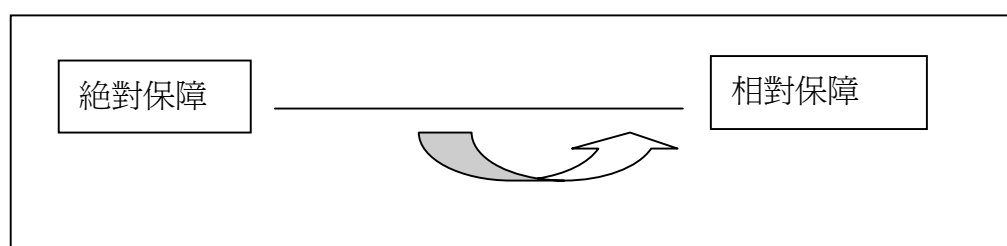


圖 6-2 言論免責權之保障制度趨勢

資料來源：筆者自繪

三、言論免責權保障之範圍，與民主制度功能之發揮，呈現互相消長的關係。

國會議員言論免責權制度，為近代民主議會政治運作的一項成果，

且為世界各國憲法規範的重要內容之一；其始意在於維護立法權之獨立行使，並確保議事的順遂進行。司法院大法官釋字第四三五號解釋明白揭示：「言論免責權之保障範，應作最大程度之界定」，其維護民主憲政用心與精神，值得肯定；其最終目的則在於落實民主政治。

言論免責權的保障，固然在使國會議員行職權時能無所瞻顧，但絕非百無禁忌。國會議員若濫用此項特權，並執以作為脫免法律責任之護身符，甚以之掩飾其違法行為，則言論免責制度，不但無法發揮民主功能，反成民主政治進步之絆腳石。

#### 四、立法委員之言論免責權是不會因時間而消失，不受逮捕權之適用是有時間限制的

憲法第七十三條立法委員在任何期間，皆不須就其在院會內之言論及表決對外負責任，即使日後失去立法委員身份，亦不須對其在具有立法委身份時所為之言論及表決負責。言論免責權乃是一項永久、不可放棄且不得取消的個人阻卻刑罰事由。

不受逮捕權之適用是有時間限制的，其僅在擁有立法委員身份時，始得主張。易言之，此項保障隨著立法委員之身份消失而喪失，蓋此時之拘禁或逮捕，不會影響議會之運作。不受逮捕權之目的既在保護議會運作之功能，故適用之依據應僅取決於當事人是否具有立法委員身份，而非取決於訴訟程序之開始是否在任職前後。

### 五、不受逮捕權所保護者非立法委員個人人身自由，而是在確保立法功能得以彰顯。

不受逮捕權在防止司法權或行政權，恣意妨害議員身體自由，阻礙國會功能之發揮，導致立法功能癱瘓。賦予國會議員不受逮捕特權之目的，在尊重擔任審議國政之議員職務，免遭權力濫用而妨礙工作，並非不論其犯罪嫌疑是否確實，而僅因其係議員就加以特別保護（林秋水，1970：43）。是此，不受逮捕權之基礎，乃建立在保障議員對抗發自政治理由之不當司法追訴，如國會議員公然違法犯罪，竟准以適用此特權，在刑法上已違反人人平等原則。

### 六、不受逮捕權存在之價值取向在保障反對黨立法委員

就不受逮捕權而言，傳統保護民意代表免受君主或司法機關恣意侵害之功能已不存在；尤其是內閣制國家，由於立法及行政權之行使大都由同一政黨為之，因此並不存在行政機關侵害立法機關之危險。惟立法機關係由執政黨之議員及反對議員所組成，因此為保障反對黨議員不受威脅，不受逮捕權仍有其存在之價值。

## 第二節 研究建議

基於上述結論，首先對言論免責權提出建議，再對不受逮捕權提出建議，作為國會改造的一點參考，並為日後個人更深入研究之方向：

## 一、解決目前言論免責權濫用問題，亦為未來樹立原則，謹提供以下建議：

### (一)、提高國會自律功能：

不可否認者為濫用言論免責權之立法委員畢竟僅為少數，為保障多數立法委員權利及國會議事不受司法機關影響，少數人之偏差應交議會自行解決。然而立法院目前並非無內規與紀律，只是自律能力令大眾疑慮而已。為達議會自制之目的，尚可以下列條件配合實施之：

#### 1、修正相關內規增強約束力：

過去因立法院有關紀律及懲戒之規定分散於立法院組織法、立法院議事規則及立法院紀律委員會組織規程，不僅散亂不一，查考不便，且處分罰則太輕，故執行效果不彰，甚至形同具文。惟在社會對國會改革強大期盼壓力下，立法院陸續自 1999 年增訂立法院職權行使法、立法委員行為法，並修正立法院組織法、各委員會組織法及立法院議事規則等所謂「國會五法」法規。其中立法委員行為法第七條規定為立法委員問政不得有之行為，對於在議場使用辱罵或涉及人身攻擊之言詞、破壞公物或暴力之肢體動作、佔據主席台或阻撓議事之進行、脅迫他人為議事

之作為或不作為及對依法行使職權議事人員做不當之要求或干擾等行為均有所規範。違反者主席得交紀律委員會議處。至於第二十八條則係關於懲戒案之處分及停權之規定。處分按情節輕重包括口頭道歉、書面道歉、停止出席院會四次至八次、經出席院會委員三分之二以上同意，得予停權三個月至半年。復於 2002 年 1 月增訂第二十八條第二項規定，確立停權期間之計算及效力範圍。立法院就國會五法檢討修正所作努力，各界皆表肯定，並咸認對國會改革具有正面意義。儘管修正後立法委員行為法業已強化紀律委員會審議懲戒案之功能，然相關內規如立法院紀律委員會組織規程及立法院紀律委員會審議懲戒案進程序卻自民國 1953 年迄未修正，似已與現勢脫節。為因應未來涉及立委言論免責權案件之有效處理，前揭二項內規應儘速配合立法委員行為法檢討修正。

## 2、強化院長（會議主席）職權：

縱然立法院制定再多法律及內規，缺少主席之權威及執行公信力，亦不足以自行。立法委員行為法第七條規定不遵守主席依規定所作之裁示，發言超過時間或不聽主席制止者，主席得交紀律委員會議處。然而這些規定，委員是否

能遵循？院長或主席又是否嚴格執法？以英國為例，若國會議員不服議長約束，執意抗爭或發表攻擊他人言論，主席可令其離開會場或將其姓名向院會公布，由議員動議，停止其出席權。違規議員拒不服從離開會場之命令或決議時，主席應報告院會派警強制執行。是以為加強議會相關規定之執行及紀律維護，學界<sup>1</sup>建議院長或會議主席之職權應再予強化，似可參考英、美、德、日等民主先進國家制度，於必要時指派院警維持秩序。

## （二）、加強政黨紀律：

現代民主政治主要植基於政黨政治，國會議政往往透過政黨協商，取得共識後再以黨紀約束成員。以先進國家而言，國會紀律多半依賴政黨間之協調及黨紀制裁。國會自律亦在政黨紀律嚴明及高度民主議事素養之前提下，方能發揮功效。目前我國各政黨對於黨員均無法有效約束，每每在衝突後相互指責，對黨員是否違法亂紀反不予追究。至於有無濫用言論免責權，黨團不但不追究，甚至加以掩飾或反而排擠譴責濫權者之黨員。為不負各方對國會改革之深切期望，各政黨實責無旁貸，應儘速研擬立法院黨團之政黨紀律規範，以對躲在言論免責權保護傘下恣意濫權者，處以嚴明之黨紀制裁。

---

<sup>1</sup> 學者如楊泰順、陳淑芳及周良黛等皆有相同見解。



### (三)、其他機關之自我節制

當立法委員之言論明顯侵害私人權利或他人生命、身體法益時，繼續強調立法委員不受司法審查，似已難正當化。學界雖無法提出可有效「阻止」或「延遲」司法機關主動偵審之實體或程序障礙，惟基於維護議會民主機制，在涉及個人基本權利侵害之案件，唯有訴諸司法自制。釋字第四三五號解釋已意圖朝向司法自制方向發展，為使司法機關在適用大法官抽象解釋於具體個案時，有更明確之標準，檢察官或法官應建構一套更類型化之處理方式。如處理立法委員言論所涉案件，應考慮對立法委員言論類型化，並依據類型化結果決定不同處理方式。因釋字第四三五號解釋認為「必要時」檢察官可主動偵查，而所謂「必要時」在解釋理由書中認為僅須被害人提出告訴或影響重大公益時，檢察官即可主動偵查，並不須以國會告發為要件。經如此解釋所得之「必要時」意義，極不明確且易引人疑慮，實有將立法委員言論加以類型之必要。如依據被害人之身分為其他立委、政府官員、立法院職員或私人等予以區分<sup>2</sup>。此外，亦應就所侵害之法益加以類型化，如立委侵害私人之身體、生命權或是名譽權、財產權等。對於身體或生命權之法益侵害，應予較大之保障，言論免責權之範圍自應有所限縮。

---

<sup>2</sup>學者黃昭元認為國家不得成為被害人，因此如「侮辱官署罪」之罪行應不能成立。引發釋字第四三五號之台北地院刑事判決在此點上有所違誤。

我國雖較英美等國施行民主政治之經驗為淺，對於訂定有形之議事規範或許不難，然對尊重無形之議事傳統、榮譽或精神等則有賴民眾在民主憲政方面之修養。若吾等將平等對待他人、尊重個人人格等基本信念內化為生活方式，即不易產生誹謗侮辱言行。若民眾皆具相當之政治知識與道德體認，偏激之立法委員自無從當選，已當選者則莫不竭盡所能把持言論免責之分際，屆時亦屬全民之福。

**二、參酌世界各國不受逮捕權制度，為使此制度符合現代法治社會及憲法精神之目的，謹作以下建議：**

**(一)、透過修憲或大法官解釋使制度更趨完備**

英美法系國家對不受逮捕特權制度之規範可見於其特權法或憲法，前者如英國及澳大利亞，後者如美國。即便早期僅限民事案件，而後因廢除以拘押惟收取債務手段而漸失效用。惟鑑於國會之議事運作及議員之尊嚴，目前各該國立場則係於刑事重罪及民事訴訟間個案處理，已表明仍保留相當範圍之特權。而大陸法系國家之不受逮捕特權更可見於各國憲法之明文規定。綜合觀之，各國憲法中有關不受逮捕特權之規定內容，可謂小異而大同。重點略有數端：

- 1、現行犯之除外適用。
- 2、不受逮捕特權適用期間，限於開會期間。

- 3、此時對國會議員之逮捕拘禁，須得議會許可。
- 4、不受逮捕適用民事或刑事案件，抑或二者皆適用。
- 5、逮捕範圍及於搜索、起訴或其他剝奪身體自由之方式與否。
- 6、會期前逮捕之處理方式。

由上可知，以各國憲法所定不受逮捕特權範圍應不限於「人身自由」之保護，尚包括偵查、起訴等在內。而日本對於國會行使許可裁量權是否得附條件或期限爭議，並透過相關判例解釋。

至於我國學界亦認為對不受逮捕特權所保障之逮捕範圍，應包含刑事之拘禁、羈押，行政法上之拘束處分，緊急拘提等，然起訴（尤其會期以外之起訴），傳喚、訊問及提供資料文件等則似應排除在外。然反觀我國憲法第七十四條規定則僅使用「不得逮捕或拘禁」用語，與他國相較，自有未臻完備之處。筆者建議下列幾項：

- 1、 修改憲法
- 2、 依循大法官解釋方式
- 3、 參酌他國國會議員及我國立法委員特權制度之發展沿革，以不成文憲法方式將上述範圍加以釐清。

以區別立法委員之權利及義務。如此亦足以表示特權雖立基於「議事自律」原則，惟仍有不可超越之界限。

## （二）、立法院制定許可程序及標準

針對司法機關提出逮捕國會議員之要求，各國國會多藉其國會議法或議事規則、手冊等制定相關許可程序及標準。如英國除上議院第七十六號單行辦法外，尚有上下議院歷年所作決議可資遵循。美國雖迄今未依憲法第十一章第八節規定制定行使特權之程序，然自其議事規則手冊可得國會之立場及實務做法等。澳大利亞則有議事規則作為依據。而大陸法系國家中法國對國會行使許可裁量權更屬鉅細彌遺，相關程序自接獲司法機關逮捕要求、成立特別委員會審查所涉案件，乃至院會會議記錄檢送等可見於其參議院法、國民議會法及各該議院之議事規則。德國更不遑多讓，其聯邦議會議事規則第一百零七條規定就有關不受逮捕事項交由「選舉、不受逮捕及議事規則委員會」處理。該委員會於每屆任期開始時提出處理不受逮捕權之原則，現行處理原則計三章十八條規定。日本國會之許可程序規定於國會法第三十三、三十四條及眾議院規則第二一〇條、參議院規則第二一九條。而我國對於立法院行使逮捕立法委員許可裁量權之程序則付之闕如，此外案件較少尚不足以形成慣例，然為達許可裁量權行使符合不受逮捕特權之立法目的，亦為兼顧其他機關履行其職務時需要，立法院似應制定相關程序。筆建議內容除納入院內及院外現行犯之處理程序外，尚可規定：

- 1、 請求許可要有合法公文。

- 2、 由院會審議決定請求應否許可。
- 3、 交特設委員會或指定委員會審查。
- 4、 院會審議方式。
- 5、 許可與否之表決。至於許可標準除應參酌議會活動及運作能力外，尚須考慮國會議員之身分及地位、正當司法程序之利益及受害人利益等。

亦即針對個案狀況，衡量所有相關利益，作出審慎適當決定。最重要者為依據申請機關對被逮捕人涉案情形及重大程度所做說明，以進一步判斷有無逮捕之正當理由。所謂「正當理由」，如是否嫌疑重大，且有湮滅證據與逃亡之虞；以及議員若遭逮捕是否影響國會議事等。自案例以觀，我國行憲以來，對立法委員之逮捕拘禁均甚為審慎，且對司法機關所請，尚無不予許可之事。然參照國外制度及學界看法，應有制定具體程序必要。以藉此保障立法委員權益，並符合民主法治之目的。

### (三)、司法機關針對逮捕立法委員訂定相關程序

鑑於對國會及議員之尊重，各國司法機關對逮捕國會議員均遵循一定程序。如法國對屬現行犯之國會議員係依一般刑事訴訟進行，無須取得所屬議院許可。惟檢察機關應即呈報司法部，由司法部長照會議院主席。而對非屬現行犯之刑事案件在檢察官起訴後，由司法部長

轉知議員所屬議院，並提出「取消不受逮捕特權」之要求。案件送國會審查，並經其決議後，會議紀錄亦將送司法部長轉知承辦檢察官辦理。由於逮捕國會議員易生爭議，法國刑法第一二一條要求所有法官、檢察官及司法警察官，在處理涉及國會議員案件時，應嚴守法律規定，違者以瀆職罪論。日本則在國會法中規定現行犯以外者，如有議院許可亦得逮捕。且管轄法院或法官，於發出令狀前，應向內閣提出要求書。內閣接到要求書後，應即轉請議會承諾。至於我國司法機關似無相關程序可循。除內政部警政署曾依據行政命令<sup>3</sup>函頒「警察機關查捕逃犯須知」中針對查緝具民意代表身分之處理單位加以明定外，並未訂定處理程序。為審慎處理類似案件，建議訂定相關程序，除顯示尊重國會威信之外，亦達公開透明之目的。

---

<sup>3</sup>六八警署刑（壹）字第一五二〇號函參照。