**地方議員免責權經解釋之後**

http://udndata.com/images/blk.gif  
李鴻禧   
http://udndata.com/images/blk.gif

在我國現行憲政體制下，地方議會議員在會議時所為之言論，能否享有中央民意代表在會議時的「免責權」問題，司法院大法官會議經十多年的討論，終於在十二日第六五三次會議中，作成釋字第一六五號解釋；使這問題暫時有個「結論」。

這個釋字第一六五號之補充解釋，兼顧地方議會中之「民主主義」與「法治主義」之運作，正面肯定地方議員在憲法中的免責權利，同時認定此種權利的施用範圍，以維持地方議會之品質，此為本項解釋案值得推讚之處。

然而，我們若從「議員免責權」制度之本質，及其在整個民主憲政體系中所具之真義的角度，冷靜而客觀地分析研究釋字第一六五號解釋及其解釋理由書，仍不免會感到有若干值得吾人思索商榷之處。

(一) 早從英國一六八八年「權利宣言」規定：「法院及其他任何機關，均不得就議會內之言論及議事手續訴追或責問。」而確立「議員免責權」的理念與制度後，英美等 民主憲政先進國家，不但歷來議會之規則制定權，都以此「議員免責權」為其立法依據，而且三權分立與制衡，也以此為運作之「支撐點」；故「議員免責權」在立 憲主義價值體系內，有極其莊嚴深遠之意義。而且，英國自王座法庭Badlaugh V. Gosett，美國自聯邦最高法院Kibourn V. Thompson後；審判實務上，對各級議會議員在會議中之言論表決，縱令惡意中傷、故意誹謗都不過問。然這並非表示英美憲政縱容議員以至漫無約束，也非 承認中傷誹謗為合法；相反地議員一有此情形，很容易受議會內部紀律之嚴厲懲戒，甚至招來民間之罷免或與論之指責。故徹底保障議員免責權的目的，在使議員在 絕對不受法院或其他方面訴追審判之威脅下，自由行使立法權能，以維三權分立與制衡之民主憲政體制。若果如第一六五號解釋對「無關會議事項所為顯然違法之言 論」，應令負責；則其反面解釋對「有關會議事項所為顯然合法之言論」，應予保障之「理念」，將之列為「議員免責權」範圍，則所謂之「保障」登非虛幻？

(二) 「議員免責權」在比較憲法學上，既然被奉為立憲體制之根本原理；各國類多只在立法機關章節明白規定，而不再在地方自治章節冗複規定，視為當然有其適用；試 觀世界各國當前憲法，很少有明文排斥地方議員之免責權。卻多另設法規保障者，即其明證。雖然實例上像日本最高截判所在昭和四十二年五月二十四日大法廷，曾 就地方議會議員逾越言論而作妨害公務之行為，判示應准許裁判所之司法審查權介入。但判例一出，不但廣受憲法學界及一般與論之批評，而且嗣後實際上，法院於 受理有關「議員免責權」案件時，若非議會決議移送之案件，則多先徵詢議會之意見，作為決定是否受理之依據。蓋日本憲法泰斗宮澤俊義所論：「議員免責權」既 然在保障議會中之發言，則純粹議會中之叫喧、吵罵，亦應解為憲法所保障。……時至今日吾人未聞有議員因叫喧、吵罵而受議會以外之機關追問其刑責者。在日本 已相當定著。(三)第一六五號解釋之解釋理由，既然指明地方議會議員之言論，應比照憲法上有關中央民意代表之規定，予以保障，俾得善盡表達公意及監督地方 政府之責。這種公法上法理，殊無因中央或地方議會就迥然相異之理。何以單只地方議會之與會議事項無關、而為妨害名譽及其他顯然違法之言論，應排斥予「議員 免責權」之外；而中央民意代表則厚受保障？令人費解。

然而，現在就地方議會議員之「免責權」，大法官會議既然作成上述解釋，為維護司法尊 嚴，全國上下自應敬謹遵從。我們一方面探盼各級民意代表，不要在民意機關濫用免責特權，惡意誹謗或中傷他人；同時，希望行政機關人員或議員彼此間，勿稍受 惡聲責詢，就汲汲然向法院或其他機關訴追責任。法院或其他機關受理關涉「議員免責權」時，也應先尊重議會意見，再乍斟酌。如此，才是地方議會之福，民主政 治之福。

【1980-09-14/聯合報/02版/第二版】