

## 司法院釋字第四〇一號解釋

中華民國 85 年 4 月 26 日

院台大二字第 08376 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。

### 解釋理由書

憲法第二十五條規定國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。又憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。二者均屬由人民直接選舉之代表或委員所組成之民意機關。憲法依民主憲政國家之通例，乃賦予國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，俾其能暢所欲言，充分表達民意，善盡監督政府之職責，並代表人民形成各該民意機關之決策，而無所瞻顧。憲法第三十二條規定國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任；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。其目的係為保障國民大會代表及立法委員不因其行使職權所為言論及決議而負民事上之損害賠償責任或受刑事上之訴追，除其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，此乃憲法保障國民大會代表及立法委員之言論及表決對外不負法律上責任。而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，則係憲法基於直接民權之理念所設之制

度。依上述條文，國民大會代表及立法委員於就任一定期間後，選舉人得就其言行操守、議事態度、表決立場予以監督檢驗，用示對選舉人應負政治上責任。至提議罷免之理由，自無限制之必要。其由全國不分區及僑居國外國民產生之當選人，因無原選舉區可資歸屬，自無適用罷免規定之餘地。民國八十年八月二日修正公布之公職人員選舉罷免法第六十九條規定：「公職人員之罷免，得由原選舉區選舉人向選舉委員會提出罷免案。但就職未滿一年者，不得罷免。」「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定。」即係本上開意旨而制定。綜上所述，國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人認為國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當者，得依法罷免之，不受憲法第三十二條、第七十三條規定之限制。

大法官會議 主 席 施啟揚  
大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄  
王澤鑑 林永謀 林國賢 城仲模  
孫森焱 陳計男 曾華松 董翔飛  
楊慧英 戴東雄 蘇俊雄

抄廖〇林等五十四人聲請書

受文者：司法院

壹、聲請解釋憲法之目的

我國憲法第三十二條、第七十三條規定，民意代表有言論及表決之免責權，依學者通說，前開之免責權係針對司法權之設計，所謂「對外不負責任」，是指不負司法上之責任，並非可擴張、引申為不負「政治責任」。

再衡諸憲法第十七條明列罷免權係人民參政權之一，憲法第一百三十三條更以明文規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」蓋「選舉」與「罷免」為相對之制度設計，憲法既已明列人民具罷免權，自為民意代表「言論及表決之免責權」非可不負「政治責任」，甚至，更難謂得以「言論及表決之免責權」為

由，限制人民罷免權！故為保障人民基本權利、維持民主憲政秩序，特提本案，冀大法官會議明確解釋下列兩端問題：

- 一、憲法第三十二條、第七十三條所規定之民意代表言論及表決免責權是否包含「政治責任」之免責？
- 二、得否以民意代表言論及表決免責權為由，限制人民罷免權？以俾本院審查公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，得以適從遵行，且能建立民主政治、憲政秩序之千秋基石。

#### 貳、疑義性質及經過

立法院為行使職權，適用憲法發生疑義之事項，說明如后：

- 一、本院委員於審查公職人員選舉罷免法部分條文修正草案之際，對憲法第三十二條、第七十三條所規定之民意代表言論及表決免責權是否包含「政治責任」之免責，以及能否以此免責權限制人民罷免權之行使，發生疑義。（見附件一）
- 二、爰而依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」聲請大法官會議解釋。

#### 參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

- 一、我國憲法第三十二條、第七十三條規定民意代表（國會議員）具表決及言論之免責權，按學者通說，此免責權係針對司法權之設計，指民意代表在院內所為之表決及言論，對外不負司法上之責任。（附件二）衡諸書牘，並無學者或學說以為前開免責權得包含民意代表言論及表決得不負「政治責任」。
- 二、憲法第十七條明列人民參政權臚置「罷免權」，憲法第一百三十三條更加以明文規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」

蓋選舉與罷免係憲法上相對之制度設計，係為使民意代表善盡選民所託，負其政治責任。依憲法解釋之論理解釋而言，憲法第十七條、第一百三十二條明文列示選舉權及罷免權之行使，自謂憲法第三十二條、第七十三條之民意代表言論及表決免責權不能免除其政治責任，更難謂得以言論及表

決免責權為由，限制人民之罷免權。

- 三、再者，憲法第二十三條規定，人民基本權利「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，人民罷免權為憲法明文明示保障之基本權利，其限制自須符合憲法第二十三條之要件，遽以民意代表言論及表決免責權輕易限制人民罷免權，與上述要件並不合致，自為違憲，不當侵害人民基本權利。
- 四、是以，茲等爰以提案聲請大法官會議解釋，以期保障人民基本權利之參政權，以及落實憲政制度及民主政治。

#### 肆、關係文件之名稱及件數

- 一、立法院本會期報到委員名單及人數乙件。
- 二、本聲請案立法委員聲請連署書乙份。
- 三、附件。明列如后：

附件一： 附件一之一．立法院議案關係文書院總第一〇四四號委員提案第一〇五六號（請見其提案修正條文第六十九條第三項）。

附件一之二．立法院第二屆第四會期第八次紀錄（請見第三十五頁至四十一頁部分）。

附件二： 附件二之一．《罷免的制度意義與社會意涵》顏厥安（中國時報八十三年十月二日第十一版）。

附件二之二．《中華民國憲法論》陳水逢（民國七十一年十月）第六二八頁至第六二九頁部分文字節錄。

附件二之三．《中華民國憲法草案說明書》立法院（民國二十九年）第七十二條說明及註解。

【引用自七十年五月文海出版社重印之發行本】由該說明及註解可知，立委言論及表決免責權係免於司法上之責任而言。

附件二之四．《中華民國憲法論》（上冊）耿雲卿（民國七十一年五月）第一七五頁部分文字節錄。

附件二之五：《中國憲法及政府》張治安（民國八十一年九月）第三三三頁部分文字節錄。

附件二之六：聯合晚報八十三年十月六日第二版《學者看法：反罷免，逃避政治責任》剪報。

附件二之七：台灣時報八十三年十月七日第二版，社論。《立委言論免責權與選民罷免權》

聲請人：廖大林 施明德 蔡同榮 張旭成 陳哲男 林濁水  
 翁金珠 蘇煥智 邱垂真 蔡式淵 賴英芳 柯建銘  
 李進勇 張俊宏 周伯倫 林正杰 謝聰敏 余玲雅  
 尤 宏 蘇嘉全 趙綉娃 謝長廷 陳光復 劉文慶  
 陳水扁 黃煌雄 邱連輝 許國泰 侯海熊 呂秀蓮  
 陳昭南 戴振耀 洪奇昌 魏耀乾 姚嘉文 許添財  
 彭百顯 黃爾璇 林瑞卿 黃昭輝 方來進 廖永來  
 顏錦福 沈富雄 葉耀鵬 林光華 陳婉真 葉菊蘭  
 盧修一 葉憲修 蔡貴聰 陳定南 朱星羽 黃信介

中 華 民 國 八 十 三 年 十 月 八 日  
 （本聲請書附件略）