

司法院釋字第一六五號解釋

中華民國 69 年 9 月 12 日

解 釋 文

地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。本院釋字第一二二號解釋，應予補充。

解釋理由書

憲法第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」中央或地方機關就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所為之解釋發生疑義聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第四條或第七條之規定再行解釋，業經本會議第一一八次會議決議在案。本件前經監察院以本院「院解字第三七三五號對縣參議員發言責任之解釋及內政部依據該項解釋所為之釋示，顯屬違憲，且不應適用於行憲今日之臺灣省議會及各縣市議會議員。」函請予以解釋。經以釋字第一二二號解釋後，監察院依上開決議，聲請補充解釋，應予受理，合先說明。

憲法第三十二條、第七十三條及第一百零一條，對於國民大會代表、立法委員及監察委員在會議時或院內所為之言論及表決，分別特設對外不負責任之規定，旨在保障中央民意代表在會議時之言論及表決之自由，俾能善盡言責。關於地方民意代表言論之保障，我國憲法未設規定，各國憲法亦多如此。未設規定之國家，有不予保障者，如日本是（參考日本最高裁判所昭和四十二年五月二十四日大法廷判決），有以法規保障者，如我國是。地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。惟上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權，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，乃法治國家公法與私法之共同原則，即不應再予保障。故地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。本院釋字第一二二號解釋應予補充。

院長 黃少谷

不同意見書 大法官 陳世榮

解釋文

中央民意代表與地方議會議員，地位職權，迥不相同，雖憲法第三十二條、第七十三條及第一百零一條，保障中央民意代表之言論權，但不能因此即謂依憲法保障中央民意代表之精神，地方議會議員之言論免責權亦應同受憲法之保障。

解釋理由書

憲法對於地方議會議員並未授予與中央民意代表同等之權利，地方議會議員究有何種權利，尤其言論免責權之有無或其範圍如何，應屬於立法政策問題，而由法律決之，憲法不予保障，必法律有規定地方議會議員之言論免責權，地方議員始有言論免責權保障之可言（註），自不能謂由憲法之精神言，地方議會議員之言論亦應同受憲法之保障。

註：日憲法第五十一條承認國會議員言論免責權，但其現行自治法規則未規定地方議會議員之言論免責權，憲法雖對於國會議員議院內之發言賦予言論免責權，但仍不得以之為根據，應將其理論逕行適用於地方議會，解為地方議會議員之發言，亦受有免責權之憲法上保障，日最高裁判所大法廷著有判例（最大昭 42.5.24 刑集二一卷四號五〇五頁）。

抄監察院函

受文者：司法院

事由：關於 貴院釋字第一二二號有關縣議員在會議時發言責任一

案，本院院會決議檢同研究意見函請 查照惠予再行解釋見復由。

- 一、貴院本年七月八日(56)院臺秘二字第四六五號函暨附件均敬悉。
- 二、本案經提報本年七月十五日本院第一〇一四次會議決議：「推陶百川、王冠吾、葉時修、田欲樸、吳大宇五委員研究並推陶委員百川為召集人」嗣據擬具研究意見提報本年九月十二日本院第一〇二一次會議決議：「本案由院函請司法院大法官會議予以解釋（再行解釋）。」等語，紀錄在卷。
- 三、相應錄案並檢同研究意見一份函請查照惠予再行解釋見復為荷。
- 四、附件。

（附件）

關於司法院釋字第一二二號解釋之意見

查司法院釋字第一二二號解釋認為該院院解字第三七三五號解釋並不發生違憲問題，但經同人等詳加研究，認為其解釋要旨及所持理由殊欠允當，對民主法治難免發生不良影響。擬由本院依照大法官第一一八次會議所定辦法函請司法院酌予變更或酌加補充，以杜流弊而利民主。茲將理由及辦法縷陳如次：

- 一、釋字第一二二號解釋中指出：「本院院解字第三七三五號解釋，係對於縣參議員在會議時濫用言論免責權者而發。」姑不論濫用之界說如何，何人有權認定，不無疑義，且該案之對象既為舊日之縣參議員，對今日臺灣省之縣議員，因其與行憲前大陸各省之縣參議員，名義職權，迥不相同，該解釋應無一體適用之餘地。

若謂行憲前縣參議會組織條例所訂關於縣參議員言論免責權之條文，與今日臺灣省各縣市議會組織規程所訂者完全相同，故該第三七三五號解釋對今日之縣議員相同，而立監委員部份，除「在會議時」改為「在院內」以及「對會外」改為「對院外」外，其餘亦完全相同。然該解釋是否亦將因文字相同而擴大其適用範圍及於中央級人民代表乎？

二、該解釋認為地方議員在會議時所為之言論應如何保障，憲法未設有規定，其意自以為中央級人民代表之言論免責權，憲法既採列舉式保障，自不包括地方議員在內；重以各國憲法亦無保障地方議員言論免責權之規定，認為第三七三五號「無關會議事項之不法言論仍應負責」之解釋「不發生違憲問題」。但查各國地方議員之言論免責權，憲法雖無規定，然皆依據憲法精神，獲有保障。蓋國家憲法在技術上自不能就地方事項詳為規定。故不可遽謂無保障規定者即根本不予以保障，因尚有憲法精神為其保障之依據也。

我國憲法關於議員言論免責權之規定，係採自美國憲法。美憲雖亦無關於地方議員權利之規定，但此絕非謂因地方議員之地位不同於職邦議員而故意不予保障。此蓋純粹為立法之技術問題。故美國各州憲法對此皆加以補充，例如密歇根州憲法第五條第八項明文規定：「彼等（議員）在院內所為之言論在院外任何地方不受質問」，自係根據聯邦憲法保障聯邦議員之精神而訂定。

三、此項言論免責權之理由及範圍，美國著名參議員賓漢曾加闡釋：「在此議會之議場中，余有權指摘他人為小偷。經過國會議事紀錄之傳播，此一指摘將有極大宣傳效力。但該被罵之人對余絕無控訴之機會，無一法庭將受理其控訴，甚至彼亦不能對余有所質問」。（「美國參議院」下冊第八八二頁）

美國早年對此亦有爭論，但法院則一直予議員以支持。一百五十餘年前聯邦最高法院院長柏爾森在判決中宣示：「此項特權之授予，其目的非為保護國會議員之利益，使其免於執法人員之訴追，而在支持人民之權利，俾其代表可以放膽執行其職責而不慮遭受刑事或民事之訴追。」（「美國憲法判解彙編」第一〇〇頁）

美國最高法院在較新之判例中更宣稱：「國會議員在執行職務時可以如此放肆而不受追訴，非為彼等私人之便利，而係為國家之公共利益。假使不給議員以特別保障，吾人不能期待國會議員有超過常人之勇氣」。（同上頁）

四、對議員言論免責權應否有所限制，世界各國在理論或制度上，誠不完全相同，未可一概而論，但我國自有議會以來，議員言論免責權則向有完整之保障，並無「但書」或例外加以限制。民國元年三月之臨時約法第二十五條即已明定：「參議員於院內之言論，對於院外不負責任」。其後北洋政府時期仍如此，訓政及抗戰時期亦如此。此一優良傳統，歷久不墜。乃民國三十六年十二月司法院第三七三五號解釋，根據一假定事實，對縣參議員言論免責權，加一「但書」式之限制，實為議會政治發展中之不幸。此或因當時訓政結束未久，縣參議會仍屬諮詢機構，且國家局勢已開始惡化，故司法院該項決定，不無草率。但在行憲已達二十年之今日，竟仍抱殘守缺，將此不合理之解釋，重新加以認定，且以憲法不予保障為理由，此誠不能不認為違反優良傳統及憲政常軌矣。

五、其實地方議員之言論免責權，憲法雖無保障之明文，然依憲法保障中央級人民代表之精神，地方議員不可謂無保障，已如上述。若併此憲法精神亦不予採用，則第一二二號解釋案，司法院自始即不應受理。因大法官會議法第三條規定，大法官會議受理憲法解釋案，以憲法有明文規定者為限，而此次解釋則顯然以有憲法精神為受理之根據。（因憲法並無關於地方議員保障之明文）。

且司法院以憲法精神為解釋之理由，過去亦嘗有之。例如釋字第三號解釋即謂：「監察院關於所掌事項得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符」。人民代表言論免責權之關於中央級者，憲法既予以明文保障，其精神理應延伸於地方。故第一二二號解釋似應為：地方議員得受言論免責權之保障，實與憲法之精神相符。

六、第三七三五號解釋既謂：「無關會議事項之不法言論仍應負責」，故地方議員之不法言論並不包括在免責權範圍之內，則該一保障條文豈不應讀作「在會議時所為之（合法）言論對外不負責任」！如此豈非變為廢話！因合法言論人人皆可免責。且地方議員之免責權無論條文或精神皆係援引憲法，如照該項解釋加以類推，則中央級人民代表自非例外，但制憲者何致竟

將此一廢話訂為憲法條文！可見免責權之含義顯為有關議員職責（不僅有關會議事項）之不法言論（例如檢舉某一官吏貪污事件之誹謗罪嫌）亦在不負責任之列。故第三七三五號解釋不能不認為違悖法理。

- 七、司法院因議員在議會質詢女教員是否為暗娼，遂以第三七三五號解釋，限制全國地方議員之言論，並變本加厲，以第一二二號解釋進一步將地方議會及議員固有之一切保障亦摒斥於憲法保障之外，開闢行政及司法人員削弱地方議會及議員權力與功能之旁門曲徑。循此法理，則司法警察調查檢舉或法院檢察官偵查起訴某女涉嫌為暗娼，某官涉嫌犯貪污，亦皆須負誹謗之責。若謂此係職務行為，故不負責，然則議員之質詢或提案亦為職務行為，司法院何竟謂須負責！是該項解釋不獨違反憲法精神，違反優良傳統，違反憲政常軌，甚至對「職務行為不罰」或「依法令之行為不罰」之普通法則，亦難謂為適合。
- 八、且第一二二號解釋，較第三七三五號尤為不合，因後者所限制者僅為議員言論一端，而前者之含義則凡憲法所未明文保障之地方議員權益，無論法令加以何等限制或侵犯，皆不發生違憲問題，換言之，皆不違憲。此例如不變更，則因目前臺灣省地方議員言論免責權僅以命令為保障，行政院或省政府隨時可在省縣市議會組織規程中根本刪除省縣市議員「在議會時所為之言論或表決，對會外不負責任」，而不發生違憲或違法問題，因第一二二號解釋謂憲法並無對其保障之明文也。司法警察人員亦可在省縣市議會集會期間逕入議會逮捕省縣市議員而不違憲或違法，因依照第一二二號解釋，憲法關於地方議員之人身並無如對中央級人民代表之予以明文保障也。此在事實上或不致發生，然其影響自不可不加重視。
- 九、第三七三五號解釋之背景乃係湖北隨縣縣政府假設一事例謂「設有」某一女教員因被一議員在質詢中指為暗娼而自殺，從而層轉司法院乃有該解釋及限制。今如亦假設該一女教員並不自殺，而要求參議會就該項指責加以調查，予該議員以紀律處分，並訴諸輿論予該議員以道德制裁，或發動選民將其罷免，則該案當不致

如此聳動聽聞，而該解釋亦不致如此不合理。蓋師道尊嚴，豈容暗娼混跡，如果該議員確有理由認為該女教員確係暗娼，則發言質詢，以明真相，以重師道，亦為議員職責所在，國家仍當予以保障。如經議會查明所指不實，不獨該女教員可還其清白，而該議員對外雖不負誹謗責任，然對內將受議會之紀律制裁，其後果或大於法院判決之罰金。（誹謗罪往往僅處罰金）。故不獨該女教員殊無遽行自殺之必要，司法院更不應因少數官吏有被議員誹謗之虞，而遽作此限制一般議員言論之解釋。

十、或謂第三七三五號解釋係指「無關會議事項之不法言論，仍應負責」，此即謂有關會議事項之不法言論，自不負責。姑無論該解釋之含意是否如此，即使果真認為一部份不法言論亦在保障之列，但該解釋仍有下列不合之處：

(一)憲法或有關法令對議員言論祇有一項限制，即所謂「在會議時」。故在會議時以外，無論在會場、在走廊、在辦公室，在開會之前或散會之後，議員如有不法言論俱應負責。（憲法對立監委員之限制，非為「在會議時」而為「在院內」，故其言論免責權之保障較大）。此對議會之權利與功能以對官吏之權利與保障已能兼顧，而且並不過份。但司法院之解釋竟在固有之一個限制（「在會議時」）外增加另一新限制（「會議事項」）因而須將原有條文改讀為「在會議時所為（有關會議事項）之言論及表決對會外不負責任」，自屬侵越立法權限，並足損害議會功能。

(二)且照第三七三五號解釋，議員之言論，必須合於會議時之「會議事項」方予保障。此是否即謂議員在教育質詢或討論事項時可以指摘某女教員為暗娼而對外不負責任，而其理由即為教員暗娼問題，係有關於教育之「會議事項」；但如在討論經濟事項時即使依照會議規則由主席許可其發言，如果指摘該女教員為暗娼，便須負誹謗之責，而其理由僅為教員暗娼問題，係「無關（經濟之）會議事項」。此項有罪或無罪（負責或不負責）之理由，可謂毫無意義。

且此說如不變更，則某議員在議會討論經濟事項時指摘縣

長採購物品受賄，可不負責，而另一議員在同一會議指摘縣長調動校長受賄，便須負責，而其理由僅為有關或無關會議事項。此一新限制或新理由之不獨於法不合，於事不宜，抑且與理不通，至為顯明。

- 一一、或謂果如所言，議員言論既毫無限制，豈非可以任意誹謗他人，究非所宜。但議員言論並非毫無限制。「在會議時」之規定，即為一大限制。又所謂「對外不負責任」，即謂對內仍應負責，此為另一限制，而對內負責，包括議事規則之約束及議會紀律之制裁。且選民尚可將其罷免，輿論亦可加以指責。大多數議員有言論免責權而不敢濫用，未始不因懍於上述種種之限制及牽制。

且議員言論如須加以更多更苛之限制，其合法途徑厥為修改憲法，由憲法加以限制，而不得由司法院以解釋為之。

此外，議會自得以決議就言論問題作自我約束，例如規定：議員對官吏之批評或指責，以其行使職權所必要者為限；如果濫用職權，主席得阻止其發言；如果因而損害他人名譽，經當事人檢舉後，議會得予以紀律處分。此即所謂對內負責，議會多有此等約束。但司法院若以解釋，立法或行政機關若以法令，規定某事某物議員對外亦須負責，自應認為違背憲法或憲法之精神。

- 一二、臺灣今日正邁向民主自由，絕大多數地方議員亦能深明責任，未嘗濫用言論免責權以迫害官吏。而因後者權勢較大，如果確無違法失職之嫌疑，議員何敢故意誹謗。事實亦確係如此。且民國三十六年隨縣縣議會女教員自殺一節，亦係假設，未必真有其事。故臺灣今日當務之急，乃為慎選人民代表，並鼓勵其善盡言責，以促進政治之更清明，而非加以嚇阻，以致地方議員皆成為仗馬寒蟬，不敢勇於發言。
- 一三、本院前准臺灣省臺東縣議會，以該會議員因發言質詢引起訴訟，涉及議員在會內言論表決對外不負責任問題，電請核辦，本院原可依據「職務行為不罰」之通常法則及憲法精神，行使法定職權，但為尊重憲政體制並發揚民主政治，故經院會決議

送請解釋。今該項解釋既經同人等悉心研究，認為不合，有如上述，自應請本院函請司法院依照大法官會議第一一八次會議之議決案及釋字第八二號解釋之前言，將第三七三五號及第一二二號解釋酌為如下之變更或補充：

- 甲、比照憲法保障國大代表及立監委員言論之原則，地方議員得受言論免責權之保障，實與憲法之精神相符合。
- 乙、「院解字第三七三五號解釋，（既）係對於縣參議員在會議時濫用言論免責權者而發」，（第一二二號解釋理由），對今日臺灣省縣市議員自不適用。

監察委員 陶百川 王冠吾 葉時修 田欲樸 吳大宇
五十六年九月十一日

附註：此意見書已於五十六年九月十二日經監察院一〇二一次會議通過送請司法院大法官會議再行解釋。