

議題研析

一、題目：地方議會議員因重病致無法執行職權時之處理方式研析

二、所涉法律：地方制度法第 80 條

三、探討研析

(一)本案事實：鑑於日前分別發生苗栗縣及澎湖縣議會議員因重病而無獨立行動能力下，由家屬、助理等陪同協助下，以蓋章方式完成定期會報到程序，引起社會譁然。有立委質疑地方制度法有缺失應修正；內政部則表示，將召集相關單位研商法制上如何處理較恰當。

(二) 本案涉及的問題：本案涉及爭點主要為：

- 1、憲法第 2 條民主國原則。
- 2、議會自律原則。
- 3、憲法第 11 章地方制度。
- 4、地方制度法第 80 條解釋適用與漏洞填補。

(三) 憲法第 2 條民主原則的核心精神

其核心精神是「人民作主」。世界各國多以人民選舉其代表的代議民主制、輔以人民創制、複決的直接民主制，實現「人民作主」。無論代議民主制或直接民主制，議決方式原則上為多數決，亦即以過半數多數意見為準，僅在重大議題（例如修改憲法等），才例外要求以超過三分之二多數意見做決定。歸言之，「民主」就是「人民」以「服從多數尊重少數」原則下，做成決定與共識。在代議民主制度下，代表人民之代議士應能實質執行職權，以落實民主原則。

(四) 地方制度與議會自律原則：內政部代表在面對立委質詢時表示，中央面對地方自治事項，特別是高度地方自治議題拿捏上，無法明快地做出決定，似乎只回答一半問題。本爭點其實兼涉地方制度與議會自律原則。

地方制度是受憲法制度性保障，其核心意義在基於住民自治理念與垂直分權功能，地方自治團體設有地方立法機關，其民意代表由自治區域內之人民依法選舉產生，行使地方立法機關之職權。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。

而議會自律，是指議會得自主且獨立決定與議事有關的一切事項，不受其他國家機關的干涉(主要內容及範圍包括：議事程序事項、內部組織事項、內部秩序、紀律及懲戒事項等)。

(五) 本案爭點是代議民主的「形式」是否維持

本案爭點是地方制度範疇下的地方立法機關議員，因重病致無法執行職權時，應如何為法律適用？進一步言之，本案是否屬於議會自律範疇，成為解決本爭點的先決問題。若從代議民主的本質性思考，當人民經由選舉方式選出其代表時起，人民的意志已交由其代表(本案之議員)行使；而該代表即得自主且獨立決定與議事有關的一切事項，不受其他國家機關的干涉，這部分是議會自律原則的具體展現，目的在避免該代表在代人民行使意志決定時受到不當干預。進言之，本案爭點是代議民主的「形式」有無維持，而非代議民主的「實質」有無受到干預。而代議民主的「形式」，在本案可化約為一句話：議員有無執行職務的能力。

（六）地方制度法第 80 條解釋適用

地方制度法第 80 條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上，或因故不執行職務連續達六個月以上者，應依前條第一項規定程序解除其職務；直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表連續未出席定期會達二會期者，亦解除其職權。」解釋適用本條文應分為「地方行政首長」與「地方民意代表」兩部分：

1、地方行政首長：

適用對象包括直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長¹。當有「因『重病』致不能執行職務」或「因『故』不執行職務」之事實時，以與本案有關的重病為例，解釋上重病需達不能執行職務的程度。此外，還有期間要件，即「繼續一年以上」。綜言之，符合以上三項要件，即構成解除職務事由。

2、地方民意代表：

適用對象包括直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表。當有「連續未出席定期會達二會期」之事實時，以與本案為例，「完成定期會報到程序」解釋上即不該當於連續未出席定期會達二會期的要件，當然不產生解除其職權之法律效果。至於是否因重病？是否無獨立行動能力？甚至是否不能執行職務？在所不論。

四、建議事項

（一）本爭點應回歸「民意代表能否實質行使職權，以

¹ 村里長的角色定位有爭議。

充分展現選民意志」，換言之，應從民意代表得否確實行使包括質詢、審查法案或預算等職權為重點，而非僅是討論本案是否屬於地方制度的高度自治事項。當人民意志無法充分展現時，民主原則的落實猶如空談。

(二) 建議修正條文：地方制度法第 80 條

「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上，或因故不執行職務連續達六個月以上者，應依前條第一項規定程序解除其職務；直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表連續未出席定期會達二會期、因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上，或因故不執行職務連續達六個月以上者，亦解除其職權。」

撰稿人 張裕榮

「地方議會議員因重病致無法執行職權時，法制上如何處理」
研析之建議

胡文棟

根據議會自律權之原則：對於議會內部事務，議會具有不受行政權、司法權之干預，而有自行決定之權力。然而，卻發現議員違法之調查與懲戒權，並非為議會所有，而為司法權與行政權所有。因此，可以發現地方自治團體議會之議會自律功能不彰，甚至未能顯見議會自律表現。就本案言之，議會缺乏變更議員身分之職權，亦即議會對於議員沒有資格審查權和除名權。根據地方制度法第 79 條明定：「…直轄市議員…由行政院…解除其…職權；縣（市）議員…由內政部…解除其職權；鄉（鎮、市）民代表…由縣政府…解除其職權，…」；以及地方制度法第 80 條：「……直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表連續未出席定期會達二會期者，亦解除其職權。」地方議會議員之解職權為行政機關所有，地方議會並沒有解除議員職權之相關權能。因此，議會無法對議員進行身分剝奪之懲戒處分，難以避免行政侵權之可能。

基於尊重地方議會自律原則，關於涉及議員職權行使之內部紀律相關問題，地方制度法上開規定關於解除職務之除名權，宜考量檢討回歸由地方議會處理之合理性及可行性。在現行地方制度法下，地方議會議員因重病致無法執行職權時之法制處理，從立法技術上建議修正第 80 條規定為：「……直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表執行職權有前述情形或連續未出席定期會達二會期者，亦解除其職權。」文字似較為精簡。謹請卓參。