

民選首長停職及復職相關問題

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

停職中的南投縣長李○○，10日由正、副議長何○○、潘○○等人陪同，到內政部申請復職，但未獲肯定答覆；李○○強調，他是民選首長，所涉案件迄未判決，依法須讓他復職。

李○○因為縣府經辦災修工程，涉嫌收受回扣，被羈押、起訴，交保後內政部不准他復職，成為全國首例！李○○指出，南投縣前縣長彭○○、雲林縣長蘇○○等人，被交保後都順利復職，內政部沒有理由不讓他復職，況且他是民選首長。昨天李○○北上，22位議員陪同，帶著5萬人連署書，但常務次長林○○接見時，僅表示會轉達給部長，李○○當場發飆，雙方不歡而散！

李○○指出，監察院將他的案子移送公懲會，但他是民選首長，依法只能申誠、撤職，而全案尚在法院審理中，此，公懲會上個月做出「停止審議」的決定，讓一切回到原點。

內政部常務次長林○○指出，李○○先依《地方制度法》停職，對於他之前申請復職，內政部依《公務人員懲戒法》第4條第2項規定，「送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，得依職權先行停止其職務」，內政部繼續停職。這次再度要求復職，林○○說，原該案適用《公務人員懲戒法》第6條，「停職者未受撤職或休職處分或徒刑之執行者，應許復職，並補給其停職期間之俸給。」但公懲會在法院判決尚未出爐前，不願做任何處分，等同內政部無法依第6條予以復職。

【爭點提示】

- 1.地方首長原依刑事訴訟程序被羈押，嗣後經釋放時，若其向地方自治監督機關申請復職，地方自治監督機關是否即應准其先行復職？
- 2.地方自治監督機關引用公務員懲戒法停止地方首長職務，於法是否妥適？

^{註1}引自 2014-03-11／中國時報／第A5版／政治綜合／廖志晃。

<http://news.chinatimes.com/politics/11050202/112014031100108.html>

(最後瀏覽日：2014/04/12)

- 3.公懲會停審本案，是否即表示懲戒依法無據，內政部應依法讓地方首長復職？
4.南投縣長李○○若請辭再參選，是否違反地方制度法第 56 條之規定？

【案例解析】

一、地方首長原依刑事訴訟程序被羈押，嗣後經釋放時，若其向地方自治監督機關申請復職，地方自治監督機關是否即應准其先行復職？

按地方制度法(以下簡稱地制法)第 78 條第 1 項第 3 款、第 2 項規定：「(第 1 項)……縣(市)長……，有下列情事之一者，分別由……內政部……停止其職務，不適用公務員懲戒法第三條之規定：……三、依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。(第 2 項)……或依前項第三款……停止職務之人員，經……釋放時，於其任期屆滿前，得准其先行復職。」同法第 79 條規定：「(第 1 項)……縣(市)長……有下列情事之一，……縣(市)長由內政部分別解除其職權或職務；鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長由縣政府分別解除其……職務，……：……二、犯內亂、外患或貪污罪，經判刑確定者。(第 2 項)有下列情事之一，其原職任期未滿，且尚未經選舉機關公告補選時，解除職權或職務之處分均應予撤銷：一、因前項第二款……情事而解除職權或職務，經再審或非常上訴判決無罪確定者。」

又按公務員懲戒法(以下簡稱公懲法)第 3 條第 1 款規定：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：一、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。」次按司法院院解字第 3693 號解釋文明示：「公務員在刑事訴訟程序實施中被羈押而交保及依刑事確定判決受拘役或判處六月以下徒刑而易科罰金者與公務員懲戒法第十七條一三兩款規定之情形不同如其交保中未再羈押及罰金執行完畢非當然停止其職務。」

此一問題，有肯否二說，茲分述如下：

(一)肯定說

- 1.依地制法 78 條以往適用慣例，地方首長因涉案被羈押，交保後都應復職。
- 2.當事人一審尚未判決，依無罪推定原則，未獲有罪判決者，皆屬無罪之人，地方首長交保後，地方自治監督機關仍決定予以停職，違反憲法賦予地方自治的精神。
- 3.地制法第 78 條規定，應與同法第 79 條合併觀察，對於涉嫌犯貪污治罪條例之罪是否解職，在地制法第 79 條第 1 項已有明確規定，若地方自治監督機關緊守地制法第 78 條「得」字之規定，並解釋其擁有「可准、可不准」之裁量權，此與以往地制法第 78 條、第 79 條之慣行適用狀態，容有

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

未洽。是故，若綜合地制法第 78 條及第 79 條觀之，「得准其先行復職」，實已明定交保復職機制。

4.地方首長屬任期制，如在第一審或第二審判決過程中即予停職，常因司法程序冗長導致如同解職的效果，才會給予地方自治監督機關得准予復職之權限，依據無罪推定原則，地方自治監督機關並無實際之自由裁量權(亦即此時應屬裁量萎縮至零)，只要地方首長提出復職申請，地方自治監督機關皆應准許，過去已經有前南投縣長彭○○、前台南市長張○○、前嘉義縣長陳○○和雲林縣長蘇○○適用地制法，完成復職。

5.參考公懲法第 3 條第 1 款「當然停職」的理由與地制法相同，均為「依刑事訴訟程序被羈押」；如其被交保未再羈押，是否仍得予以停職？司法院院解第 3693 號解釋指出，此即非本款所稱「當然停止職務」之情形。司法院雖係就公懲法所作解釋，基於法律解釋的一致性，在地制法也應有其適用。

(二)否定說

1.地制法第 78 條，規定地方首長依刑事訴訟程序被羈押經釋放時，「得准其先行復職」，既曰「得」字而非「應」字，「得准予復職」亦可「得不准予復職」由此可知，地方自治監督機關確實擁有行政裁量權，得視個案之實際政治環境條件乃至司法進度，有所取捨。

2.要言之，地方民選首長一旦涉及刑事羈押，事態非輕，縱經釋放，情況往往多端難一概而論。准予復職者，固然是假設無罪；否准復職，亦非推定有罪，而是地方制度交由主管機關盱衡個案情況，作成適合判斷。

二、地方自治監督機關引用公務員懲戒法停止地方首長職務，於法是否妥適？

按公懲法第 3 條第 2 款、第 3 款規定：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：……二、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。三、依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者。」

又按公懲法第 4 條規定：「(第 1 項)公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。(第 2 項)主管長官對於所屬公務員，依第十九條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務。」

再按公懲法第 19 條第 1 項規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務

【尚點法律尋班】
版權所有，重製必究！

員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」

此一問題，有肯否二說，茲分述如下：

(一)肯定說^{註2}

- 1.地制法第 78 條第 1 項規定，對於地方行政首長停職不適用公懲法「第 3 條之規定」，其立法理由乃因「依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告或受徒刑之宣告在執行中者」，依公懲法第 3 條第 2、3 款規定，僅係「當然停職」之事由，但依地制法第 79 條則為構成「解職」事由，「為避免兩法規定發生適用上爭議」，爰明定不適用公懲法第 3 條規定。由此尚無法推出「地制法完全排除公懲法適用」之結論；換言之，公懲法第 4 條「依職權停職」的規定，於地方首長停職仍有適用餘地。
- 2.過去實務，內政部即曾因縣市首長違法失職，依公懲法第 19 條規定，移送監察院審查，監察院決議彈劾後交公懲會審議的案例，監察院與公懲會均予受理並實質審查；而主管長官依公懲法第 19 條規定移請監察院審查如「認為情節重大者，得依職權先行停止其職務」，既為公懲法第 4 條所明定，雖不存在公懲法第 3 條當然停止之事由，自治監督機關長官自得依本條規定，予以停職。
- 3.地制法是建構與維繫地方自治的根本規範，為施行地方自治，規範各級地方政府組織、運作，並確立中央與地方基本關係的綱要性依據。本來，中央對地方人事監督權的行使，除非確有必要，否則仍應優先適用地方制度法。尤其，公懲法第 4 條係針對第 3 條當然停職以外違法失職的「概括性」事由，如輕易動用，將民選地方行政首長停職，對地方自治之傷害不可謂不大，相關法律適用允應審慎。
- 4.地制法與公懲法均賦予自治監督機關法定權限，主管機關自有必要從功能最適原則，視個案情節與需要，審酌最適當的處理準則。

(二)否定說

- 1.根據大法官第 498 號解釋：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方

^{註2}參引內政部 2013/04/03 新聞稿。

http://www.moi.gov.tw/print.aspx?print=news&sn=7268&type_code=02
(最後瀏覽日：2014/04/13)

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。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」地方首長非屬中央機關之屬員，如何能依據公懲法規定停職？要言之，公懲法第 4 條 2 項規定情形，係「主管長官對於所屬公務員」關係，惟查，地方自治監督機關顯非各縣市長之主管長官，因此地方自治監督機關應不得依據公懲戒法針對民選首長作成停職處分。

2.公懲法第 4 條所稱「情節重大」「情節重大」之定義及的範圍為何？實非明確，極易被擴大解釋。

3.地制法已施行多年，我國不應該走回頭路。地方首長在未經判刑，即直接被以公懲法移送彈劾，假若未來法院判決無罪，地方自治監督機關豈不自陷兩難困境？準此，本案所開先例，違反地方均權及行政慣例，實非妥適。

4.地方制度法和公務員懲戒法相較，前者為特別法，後者為普通法，在適用上應該是特別法優於普通法，本案地方自治監督機關援引公懲法第 4 條做為停職事由，與法律競合時之適用順序，顯有扞格。

三、公懲會停審本案，是否即表示懲戒依法無據，內政部應依法讓地方首長復職？

按公懲法第 31 條第 1 項規定：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」

準上，停審與停職無關，停職係地方監督主管機關之權責，至於公懲會決定懲戒案停審，並非被付懲戒人不受處罰，而是本案被付懲戒人所涉刑事案件尚未判決確定，但被付懲戒人是否受懲戒，需以刑事責任是否成立為前提，因此公懲會方依據公懲法第 31 條第 1 項規定暫停審理，與被付懲戒人應否復職無關。

四、南投縣長李○○若請辭再參選，是否違反地方制度法第 56 條之規定？

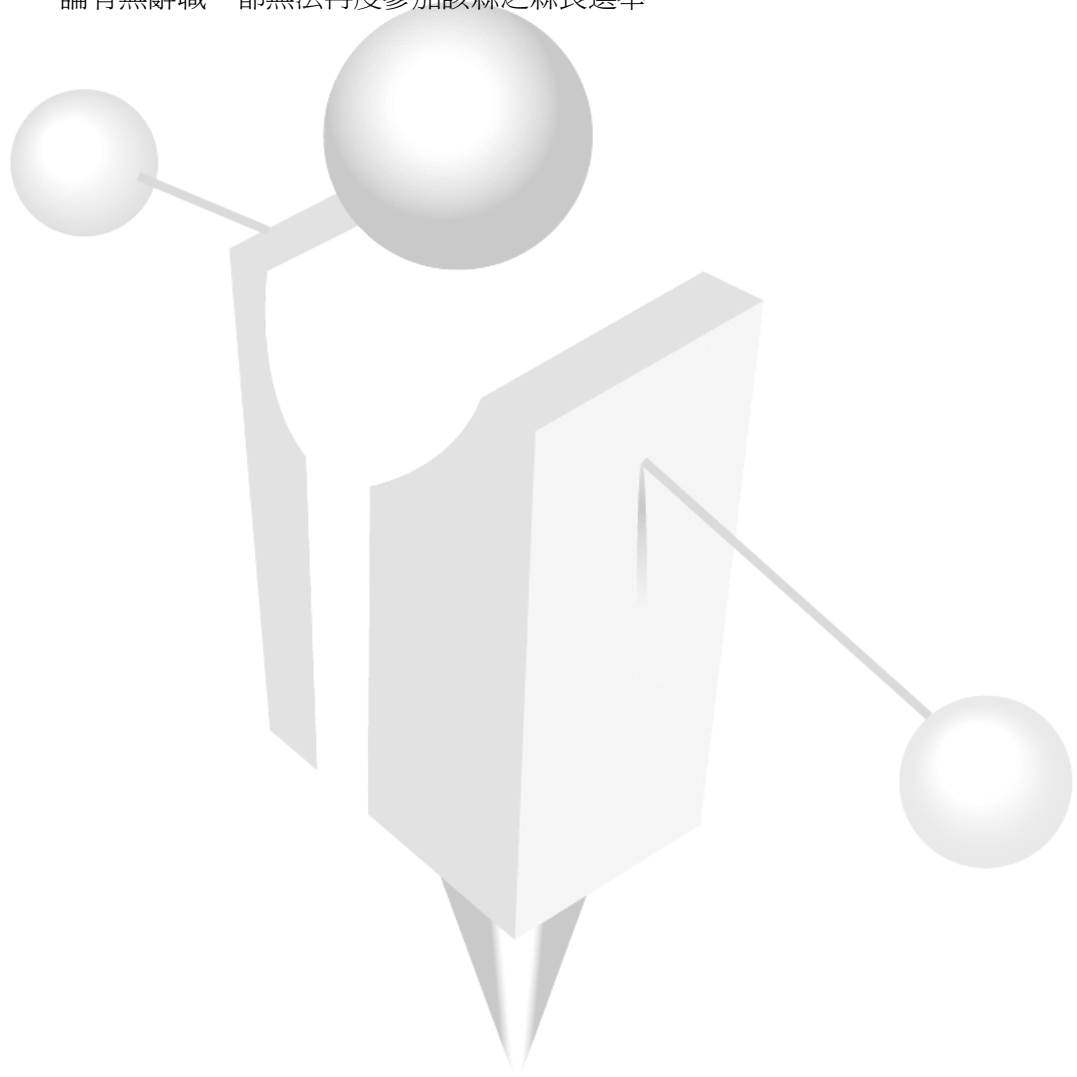
按地制法第 56 條第 1 項前段規定：「縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長由縣（市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。」

又按內政部 101 年 12 月 18 日台內民字第 1010392405 號函明示：「地方制度法第五十五條至第五十七條有關直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長「任期四年，連選得連任一次」之規定，係指同一職務連續二屆均曾當選就任，不論改選或補選之任期均屬之。同一人於同一屆任期內參加補選並當選就任，依同法第八十二條第四項規定，係補足該屆所遺任期，應視為同一任。」

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

依據前開法令函釋規定，李○○雖然在第二屆縣長任內遭停職，未做滿任期，但只要李○○在第二屆當選就任就已經算第二任，依法不得「連選連任」，無論有無辭職，都無法再度參加該縣之縣長選舉。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！