

釋字第 583 號解釋不同意見書

廖義男大法官 提出

本號解釋之聲請人因行政機關以事隔二年多前之事實據以考評處罰公務員，並為免職處分，侵害其憲法第十五條、第十八條所保障人民之工作權及服公職之權，而對於公務人員考績法及施行細則就公務員之考績評定未有明確之時效規定，主張與憲法第二十三條人民自由權利限制之比例原則及法律保留原則有違，而請求解釋。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，其立論基礎係以本院釋字第四九一號解釋為據，認依公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為一次記兩大過免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違反法律保留原則，但卻又認為應類推適用公務員懲戒法第二十五條第三款之規定。繼而又指摘現行公務員懲戒法概以十年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符，並要求有關機關應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正公務員懲戒法，並且公務人員考績法有關懲處之規定，亦應一併及之。本席認為整個解釋重點放在公務員懲戒法，而非聲請人所聲請解釋有違憲疑義之公務人員考績法，已偏離本案聲請解釋主題，且理論前後矛盾，不僅扭曲考績懲處之性質與作用，而且嚴重斲傷司法懲戒權之行使，本席不表贊同，爰提出不同意見書如下：

一、公務人員考績法真如多數意見所認為「未設懲處權行使期間之規定」？

- 1、公務員之考績係為落實機關長官對所屬公務員於特定期間之工作勤惰、績效與能力之表現，予以考核並予獎懲，以維護行政紀律、提高行政效率之一種制度。

- 2、依本案原因事實當時應適用之民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法，考績分年終考績及專案考績。年終考績，係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職之成績。任職不滿一年，而已達六個月者，另予考績。而專案考績，係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績（第三條規定參照）。又年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之（第五條第一項規定參照）。平時考核，獎勵分嘉獎、記功、記大功，懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等（第十二條第一項第一款規定參照）。年終考績列丁等者，應予免職（第七條第一項第四款規定參照）。又平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下，曾記一大功人員，考績不得列丙等以下，曾記一大過人員，考績不得列乙等以上（第十三條規定參照）。至於專案考績，則於有重大功過時行之，一次記二大過者，免職。並且專案考績不得與平時考核功過相抵銷（第十二條第一項第二款第二目、第二項規定參照）。
- 3、綜上規定，平時考核所為之申誡、記過、記大過之懲處，既於年終考績時併計成績扣減總分而影響其年終考績之等級，即表示年終考績評定分數及考績等級所依據之平時獎懲，乃以考績當年度內所為者為準，故公務人員考績法有關平時考核之申誡、記過、記大過之懲處，依其性質及作用，其行使期間自以考績當年度期間為期間，其理自明。至於一次記二大過而予免職之專案考績，既然係「平時有重大功過時，隨時辦理之考績」，並且強調「於有重大功過時行之」及「不得與平時考核功過相

抵銷」，即表示於發現公務員有重大違失行為時，即應隨時立即辦理，不須等待至年終考績時才併計成績扣減總分，然後再以累積二大過，年終考績應列丁等為由，始予免職。換言之，專案考績「一次記二大過，免職」之設，即是要與年終考績脫鉤，使機關長官於公務員有重大違失行為時，得「即予免職，藉肅政風」（民國六十七年十一月十日修正公布之分類職位公務人員考績法第十二條第一項第二款第二目首先規定專案考績一次記二大過者免職之立法理由參照。嗣後民國六十九年十二月三日修正公布之公務人員考績法第八條第二項第二款第二目亦隨同規定專案考績一次記二大過免職，其立法理由亦強調為配合重獎重懲原則，對一次記二大過者，即予免職，藉肅政風）（註一）。故專案考績一次記二大過免職之懲處，依原來制度之設計，既是考績之一種，強調應隨時辦理，不受年終考績時間之限制，則其行使期間，於發現公務員有重大違失行為時，即應隨時辦理，並且最遲不能逾越該重大違失行為時當年年終考績期限，始符合專案考績制度規定之本意，故專案考績懲處之行使，其實有期間之限制。然多數意見未深入瞭解專案考績規定之源由，而認為公務人員考績法對於一次記二大過免職之懲處處分，未設懲處權行使期間，顯有誤會。

二、多數意見認為依公務人員考績法所為專案考績一次記二大過而予免職之懲處處分，未設懲處權行使期間，乃違反法律保留原則，但卻又表示有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法之相關規定，此種論點有以下缺失，難以令人信服：

1、姑不論公務人員考績法對於專案考績一次記二大過免職懲處之行使，其實有期間之限制，前已敘明，縱如多數意見所認為「未設懲處權行使期間」，然多數意見既認為其實質上屬於懲戒處分，而應類推適用公務員懲戒法之相關規定，即表示得以解釋

之方法彌補法律之缺漏而解決法律適用之問題，則該法律縱有事項欠缺規定，亦尚未達到重要事項欠缺規定之程度而真正違反法律保留原則。蓋法律本身如真對重要事項欠缺規定而違反法律保留原則者，不能也不應以解釋方法彌補此項缺失，而僅能以修法方式解決，故多數意見所持見解前後矛盾。

- 2、公務人員考績法上懲處權之行使，本質上係對公務員於特定期間服勤表現之考評，而由其長官主動行使以維護行政效率及紀律者，與懲戒係由司法機關公務員懲戒委員會須待監察院提出彈劾或主管長官移送，始被動為審議者，主體、性質與程序已有不同，且考績除每年辦理外，尤重平時之考評，須及時為之，與司法機關之審理懲戒係被動為之，須設較長之等待移送期間，因而須「自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止已逾十年者，始得為免議之議決」，二者關於行使期間之長短所應斟酌因素顯有迥異，因此強要「類推適用」並不適當。

三、多數意見通過之解釋文，認為「有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定」，不僅扭曲懲處之性質與作用，而且嚴重斷傷司法懲戒權之行使。

- 1、有關公務員之懲處，依公務人員考績法之規定，包括平時考核所為申誡、記過、記大過之懲處及專案考績一次記二大過免職之懲處。平時考核所為申誡、記過、記大過之懲處，於年終考績時併計成績扣減總分並決定其年終考績之等級，故其行使期間乃以懲處原因行為當年之年終考績期限為最後期限。如依多數意見所通過之解釋文「應類推適用公務員懲戒法之相關規定」，其所稱相關規定應係指現行公務員懲戒法第二十五條第三款所規定之「十年」，則對於十年前之行為，仍得於今年為「平時」考核而列入年終考績之依據，如此解釋之結果，將使

強調每年應辦理「年終考績」及「年終考績應以平時考核為依據」之考績制度基本精神被破壞無遺。如多數意見所稱「有關公務員懲處權之行使」，其實並不包括平時考核之懲處，則顯示多數意見所通過解釋文之用字遣詞不夠審慎。

- 2、如多數意見所稱「公務員懲處權」係專指專案考績一次記二大過之免職懲處而言，則其表示「應類推適用公務員懲戒法相關規定」，即表示公務員有重大違失行為，其所屬機關長官仍可於該行為後十年內辦理專案考績一次記二大過予以免職。此不僅與原來專案考績之設，強調其獎懲不須待至年終考績而於平時有重大功過時即得隨時辦理，以發揮即時重獎重懲效果之立法意旨有違，並與考績制度乃在考評考績當年度公務員工作勤惰、績效與能力表現之基本精神牴觸。
- 3、多數意見承襲本院釋字第四九一號解釋之意旨，認為依公務人員考績法專案考績一次記二大過免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，故其懲處權行使期間應類推適用公務員懲戒法相關規定，而可達十年之久。姑不論將免職之懲處處分解為實質上屬於懲戒處分之理論是否合憲及符合考績法制沿革之事實，多數意見既認為其實質上為懲戒處分，即本應由司法機關行使之懲戒權，而為維持長官監督權之必要，以法律規定由長官為之。而依該法律規定制度之設計，僅使機關長官最遲應於公務員有重大違失行為時當年之年終考績期限前行使者，如逾越該期限，則機關長官應不能再為行使，而須將該重大違失行為案件，依行為人公務員官職等之高低，送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審理而回歸司法機關行使懲戒，始為正解。然依多數意見，機關長官仍可在行為後十年內行使實質上屬於懲戒處分之免職處分，此種解釋之結果，不啻使司法機關懲戒權之行使，繼續被延擱而再一次受到侵蝕與斲傷。

四、憲法第七十七條規定司法院掌理公務員之懲戒，憲法第八十三條亦明定考試院掌理考績之事項（憲法增修條文第六條第一項第三款則改為考試院掌理考績之法制事項）。考績制度係本於考試權而為落實公務員於特定期間服勤表現之考核及維持長官監督權之適時行使所為之規定。考績制度之內涵，不僅對公務員於特定期間服勤表現之考核，而且包括依據上述考核成績所為獎優汰劣之獎懲。行憲前民國二十四年十一月一日公布之公務員考績獎懲條例即明定公務員考績懲處分為解職、降級及記過（第三條），並規定年考四等記過，五等降級，六等解職（第四條），總考五等記過，六等降級，七等解職（第五條）。行憲後民國三十八年一月一日公布之公務人員考績法，亦沿襲依考核成績為獎懲之精神，規定年考五等免職，總考四等降俸一級調職，連續兩次總考列四等者免職，五等降一階免職（第六條）。嗣後公務人員考績法於民國四十三年一月九日、五十一年四月九日、五十九年八月二十七日、六十九年十二月三日、七十五年七月十一日、七十九年十二月二十八日雖迭有修正，然每年應辦理考績、依考核成績予以獎懲及對考績最劣等者予以免職淘汰之規定，則從未改變，乃向來考績制度久已建立之基本原則。惟本院釋字第四九一號解釋謂「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分」，將免職之懲處處分，僅以其效果對人民服公職之權利有所限制，即將其性質歸類為司法權性質之懲戒處分，而非考試權或行政權，否定其為考績制度之固有內涵，顯然昧於前述考績法制之沿革事實及考績建制之基本精神。又，若免職如多數意見所強調者，實質上屬於懲戒處分，則免職使公務員喪失其職位，對公務員權益侵害最大，即應屬懲戒權之核心領域。而司法權性質之懲戒權，其核心領域應保留由司法機關自己行使，如屬核心領域之懲戒權

亦可由行政機關長官行使，將導致司法機關懲戒權行使之落空，而與憲法規定司法院掌理公務員之懲戒之意旨不符。然同號解釋卻認為「公務員之懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之」，容許包括專案考績一次記二大過免職在內之懲處處分亦可由機關長官行使，而未對該免職之規定，以侵犯司法懲戒權之核心領域為由，宣告違反憲法第七十七條之規定，顯示其理論前後矛盾。

五、總之，本席認為公務人員考績法關於專案考績，既然定義為「平時有重大功過時，隨時辦理之考績」，強調「於有重大功過時行之」及「不得與平時考核功過相抵銷」，即表示是考績之一種，則基於考績之性質、目的及考績應每年辦理，考績期間以年為準，專案考績之辦理最遲亦不能逾越該重大功過行為時當年之年終考績期限。換言之，專案考績一次記二大過免職之懲處處分，依公務人員考績法係有行使期間之限制，並非「未設懲處權行使期間」而「應類推適用公務員懲戒法之相關規定」。如機關長官對於公務員有重大違失行為而未於當年考績期限內行使該免職之懲處處分者，則逾期即不得行使，而須將該重大違失行為案件，依行為人公務員官職等之高低，送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審議，即應改由司法機關行使懲戒權。如機關長官於逾越當年考績期限後，仍行使該免職之懲處處分者，應認違法行使懲處權，該受懲處之公務員得依復審及司法救濟程序請求撤銷之。如復審機關或法院未予撤銷，其復審決定或法院判決即構成違法。本號解釋應就上述意旨，加以指明。

註一：立法院公報第六十七卷第八十九期第一一五七號，頁一一——一三。立法院公報第六十九卷第九十二期第一三六八號，頁一四——一六。