

## 45. Cleveland Board of Education v. Loudermill

470 U.S. 532, ( 1985 )

郭介恒 節譯

### 判 決 要 旨

通知及答辯之機會為正當法律程序之必要要件，亦為被告或上訴法院所要求者。以口頭或書面提出何以所建議之行政處分不應採取之理由，係正當法律程序之基本要件。受有任期保障之公務員有權要求給予口頭或書面通知所被指控之事證及提出說明之機會。於解僱前為逾此要件之要求者，自將不當干預政府迅予解僱不適任人員之權利。

(The essential requirements of due process, and all that respondents seek or the Court of Appeal required, are notice and an opportunity to respond. The opportunity to present reasons, either in person or in writing, why proposed action should not be taken is a fundamental due process requirement. The tenured public employee is entitled to oral or written notice of the charges against him, an explanation of employer's evidence, and an opportunity to present his side of story. To require more than this prior to termination would intrude to an unwarranted extent on the government's interest in quickly removing an unsatisfactory employee.)

### 關 鍵 詞

due process of law clause( 正當法律程序條款 ); hearing( 聽證 ); civil servant ( 公務員 ); judicial review ( 司法審查 ); administrative appeal ( 訴願 ); interest at stake ( 訴之利益 ); discretion ( 裁量 ); cross petition ( 反訴 )

(本案判決由大法官 White 主筆撰寫)

## 事 實

西元一九七九年，克利夫蘭教育委員會（訴願人）雇用被告 James Loudermill 為保全警衛。在其求職書中，聲明自己從未被判有重罪。十一個月後，在一項例行的工作記錄檢查中，教育委員會發現，事實上，在西元一九六八年他曾被判加重竊盜罪。教育委員會業務主管以一封日期為西元一九八一年十一月三日的信告知被告他已因填寫工作申請表格時沒有誠實而被解雇。教育委員會沒有提供 Loudermill 任何對其被指為不誠實答辯或其對被辭退表示不服之機會。同年十一月十三日，教育委員會正式決議批准該解雇案。

## 判 決

上訴有理由，原判決廢棄更審（即系爭解雇案違憲）。

## 理 由

在這些個案中，吾人檢視僅能因正當理由被解雇的公務員所須踐行之事前審查程序。

依 Ohio 法，Loudermill 為一「合格之公務員」，此類公務員資格僅於有正當理由時，始得予以終止，且於解雇時，得予行政救濟。Loudermill 依此規定於同年

十一月十二日向克利夫蘭公務員委員會（Cleveland Civil Service Commission）提出訴願，該委員會指派一名調解人（referee）於一九八一年一月二十九日舉辦聽證，Loudermill 主張其於一九六八年所犯竊盜罪經判定為行為不端之輕罪而非重罪，調解人乃作成復職之建議。一九八一年七月二十日，教育委員會全體委員會議聽取意見後，宣布維持原解雇決定（以下略）。

雖然教育委員會之決定可於州法院受司法審查，惟 Loudermill 代之以向俄亥俄北區之聯邦地區法院起訴。起訴書中主張一二四.三四條規定形式即屬違憲，因教育委員會未於受僱人被解雇前提供任何對被指控事項答辯之機會，從而被解雇之員工係未經正當法律程序被剝奪自由及財產。起訴書中並主張該項規定之適用違憲，因被解雇之員工於被解雇後，並未迅即給予足夠之解雇聽證。

聯邦地區法院予以駁回，其理由為並未述明可予救濟之請求，法院認為創設繼續僱用之法規本身亦經特定解雇之程序，因該程序業經遵循，在定義上已提供 Loudermill 所有正當程序，且解雇決定後之聽證亦充分保障 Loudermill 之自由權益。最後，聯邦地區法院認定：鑒於教育委員會之積案甚多，對於 Loudermill 之行政救濟程序處理遲

延，其合憲性可以接受。其他個案亦基於相同事實並採類似之程序（以下略）。

按財產權益並非由憲法所創設，“其誕生及其重要性係由諸如州法等獨立來源所產生之法則或解釋所界定”，俄亥俄州州法明文規定有此項權益，被告為一“合格之公務員”於其“行為良好足以服務”之情形下，有權保有此項資格，除有違法失職或不履行義務外，不得免職，州法明確支持此一下級法院所達成之結論，即被告於其僱用期間有財產權益。

聯邦地區法院所採意見，源自於 *Arnett v. Kennedy*, 416 U.S. 134 (1974) 案，*Arnett* 一案中涉及前聯邦公務員被解僱之程序，法院多數意見以當立法賦予實體權利，同時設有實現權利之程序者，二者即不能分開：

“當一項實體上權利設有與決定該項權利之程序不可分之限制者，於訴訟中請求救濟人須同時嚐到甜與苦（take the bitter with the sweet）”。

此一見解於 *Arnett* 一案中獲得三票，惟其他六位法官則特別指出予以反駁，在該案後此項理論似乎漸取得更多之支持。

上開“甜與苦”理論誤解憲法之保障，吾人將提供一明確之理由，理由重點係直接明確的：即正當法律程序條款規定之實體權利，

例如生命、自由及財產，除經遵循合憲適當之程序，不得被剝奪。程序與實體之分類係可區分的，如法則作不同解釋時，正當法律程序條款將被縮減至僅具語意反覆之功能。“財產權”不得被所賦予之程序定義為較生命或自由更易於剝奪，正當法律程序之保障係“由憲法所保障而非由法律給予之恩典，當立法者可選擇不賦予公務員一項財產上權利，並非謂未經適當程序保障即可合憲的有權剝奪此項已賦予之權利”。簡言之，如經確定有正當法律程序條款之適用，則“問題僅在於何種程序始為正當？”。此問題之答案即無法在俄亥俄州之法律中找尋。

正當法律程序之基本原則在於剝奪生命、自由或財產”應合於事件之本質通知並給與適當之聽證機會”，吾人經申述正當法律程序之“基本要件為於剝奪任何重大財產利益之前，應給予個人聽證之機會”<sup>1</sup>。此一原則要求在解僱因僱傭關係而有憲法保障財產上利益之受僱人之前，應給與“某種聽證（some kind of hearing）”，甚或致法院判決亦曾認定因解僱程序係基於給予決定作成前有反應之機會，即未違憲，例如在 *Arnett* 案中，六位法官認定合於憲法最低保障，因受僱人得以接近據以作成其所被指控罪名之相關資料，並得以口頭或書面提出可反證之證詞作答辯；又

Barry v. Barchi, 443 U.S. 55, 65 (1979)一案亦可資參照(本案判決訓練師之執照被停權並未違憲,因“已給予一次以上之機會提出其說詞” )。

在這些個案中要求在決定前須採某種形式之聽證,顯然係基於利益平衡之考量,即保有僱傭關係之個人利益與對不適任者之便宜解僱,以避免行政負擔之政府利益及可能作成錯誤決定風險之平衡。

首先,個人僱傭關係存續具有私益之重要乃屬毋庸置疑,其次,予以受僱人提出其說詞機會,於達成正確決定上,其顯著價值一再發揮,縱或事實已屬顯然,解僱之正當及必要卻未必然,於此情形下,僅能於決定生效前,給與有意義之機會以供決定者裁量,<sup>2</sup>。

政府即予解僱之利益不得高於個人之利益,提供受僱人於解僱前答辯之機會並不致增加行政上之實質負擔,亦非不可忍受之遲延,進而言之,僱主在避免工作中輟及錯誤決定上至事件終了為止享有受僱人繼續提供勞務之利益,保留一合格之受僱人較訓練一位新人更為可行,政府作為僱主,亦有使其成有用的公民而不採取可能錯誤的或不具生產性的將其受僱人列為社會福利對象之利益,最後,在避免維持僱用關係可能導致實質危害可能之情形,政府

亦可予以停職留薪。

上開考量指出決定前之“聽證”是必要的,毋待再加申述,一般而言,作成不利之行政處分前,舉辦較少於完整證據調查型之聽證即為已足,依州法規定,被告在其後有權進行行政聽證及司法審查,唯一的問題在於解僱生效前所要求之步驟為何。

於Goldberg v. Kelly一案中聯邦最高法院要求於不利益之行政處分作成前須有完整之審訊型聽證,惟該案中法院亦指出其與其他類似本案之政府僱傭事件之重大不同,該案中決定前之聽證毋須解決解僱之正當與否問題,而係對錯誤決定之初步檢驗,要言之,即決定是否有合理之理由確信對受僱人之指控為真實並足以支持此一處分。

通知及答辯之機會為正當法律程序之必要要件,亦為被告或上訴法院所要求者。以口頭或書面提出何以所建議之行政處分不應採取之理由,係正當法律程序之基本要件。受有任期保障之公務員有權要求給予口頭或書面通知所被指控之事證及提出說明之機會。於解僱前為逾此要件之要求者,自將不當干預政府迅予解僱不適任人員之權利。

本院之判決部分係基於俄亥俄州法律規定完整之事後聽證,於交互請求中,Loudermill主張其行

政程序過長本身即可構成違憲，上訴法院並未肯認此點，本院亦同，正當法律程序條款要求於“有意義時間內”聽證之規定，在某些觀點上，事後聽證之遲延可能構成違憲，本案訴狀中僅重述進行之程序並論結：拒絕作“快速處理”，違反正當法律程序條款，並揭露除因程序周延外所致之遲延，一項九個月作成之裁決，其時程本身並不當然違憲，惟 Loudermill 除提出歷時九個月外，並未提出任何其等待係因被不合理拖延所致之證明。

據上論結，除於決定前未給予答辯機會外，所有程序包括俄亥俄州法所規定之事後行政程序，均屬正當，由於被告主張無答辯機會，聯邦地區法院以無請求權予以駁回，有所違誤，聯邦上訴法院之判決應予維持，本案發回依本院意見續行審理。

#### 大法官 Rehnquist 部分協同意見書

本席仍確信在終止受僱人薪資之決定作成前，受僱人對於證言證據有爭議時應有權要求“經由面對及交叉訊問不利證人及提出己方證人”以驗證證據力之機會，由於本院暗示縱使於此情形，正當法律程序僅要求於薪資終止前告知及給予聽證之機會，本席乃未能全部加入本院意見。

#### 大法官 Marshall 部分協同及部分不同意見書

吾人應認知州立法對系爭財產權之整體性，而不應於單一法規中擷取部分片斷主張州立法得無情的對公務員賦予美國聯邦憲法無權給予之權利，又於法規下段中認其有權給與，此一實務見解，輕乎本院在 Roth 一案本於州法所賦予之財產利益可適用聯邦憲法第十四修正案正當法律程序條款之見解。

在論結俄亥俄州對本案被告創設一項財產權後，本院自然的續行審究被告在被剝奪此項權利前應踐行何種程序始為“正當”，此一慣用之利益“平衡”係單純的個案衡量，大部分係由法院主觀的認定系爭利益之輕重，前一案與後一案之結果往往相當不可預測，今日之平衡當然與 Goldberg 或 Mathew v. Eldridge 一案不相一致。

#### 譯者註

註 1 在部分情形下，亦有事後聽證亦可符合正當法律程序之要件者，參見 Ewing v. Mytinger & Casselberry, Inc., 339 U.S. 594, 70 S.Ct. 870, 94 L.Ed. 1088 (1950); North American Cold Storage Co. v. Chicago, 211 U.S. 306, 29 S.Ct. 101, 53 L.Ed. 195 (1908)。

註 2 此並非謂州政府所有行為均具裁量性，始有正當法律程序之適用，亦非謂個人得堅持聽證以主張決定作成者須仁慈且背離合法要件。