

洪○松聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政法院八十一年度判字第二○○九號判決所適用公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目之規定，違反中央法規標準法第五條及第六條規定之法律保留原則，發生牴觸憲法第十八條、第二十三條、 鈞院釋字第三一三號、第三九○號、第三九四號、第四○二號解釋及比例原則之疑義，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請解釋前揭細則之規定牴觸憲法。

說 明：

一、事實經過

- (一)緣聲請人為台北市政府警察局大安分局警佐，平日奉公守法，工作認真，績效良好，從警以來連續五年考績列甲等，迭次破獲刑案，獲得記功二次嘉獎三十三次，表現優異，且努力上進，於七十八年間經乙等特考及格，更努力準備投考警官學校，虛心向上。
- (二)聲請人前曾將歷年來儲蓄新台幣三十萬元，參與投資鼎○投資股份有限公司，惟嗣後鼎○投資公司週轉不靈，聲請人為確保債權，乃曾數次與鼎○投資公司負責人楊○木交涉，於此同時，投資人亦推派林○鐘等數位代表與楊○木交涉，希請鼎○投資公司好好處理資產清理債務。聲請人與鼎○投資公司老板楊○木先生接洽債務處理事宜時，僅偶而碰見投資人代表林○鐘、余○泰等人，聲請人只知彼等為投資人代表，並不知彼等為有前科之人，且係各自找楊○木先生解決債務問題，聲請人並無與彼等交往。

(三)因此，本案已經台灣高等法院八十年度上訴字第一〇三七號、第一〇三八號等刑事判決聲請人並無妨害自由無罪確定。然而，台北市政府警察局七十九年七月北市警人字第〇九四二七七號考績通知書，卻對於聲請人記二大過免職處分，其理由謂：「涉嫌與不良份子參與逼債案，破壞警紀情節重大」等語，此有七十九年專案考績清冊可稽。台北市政府 80.11.26 八十府人三字第八〇〇六四八四八號復審決定，變更原處分之理由，改以聲請人「為維護自身債權而與不良份子交相往來，行為不檢，致遭纏訟，影響本府警譽及公務人員形象至鉅」云云，作為支持原處分之理由，行政法院八十一年度判字第二〇〇九號判決，亦以台北市政府警察局依公務人員考績法施行細則所定標準為處分依據，無違背依法行政原則，維持原處分。

二、聲請解釋憲法的目的

公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定一次記二大過免職之構成要件，足以改變公務員身分關係，並且直接影響人民受憲法保障服公職之權利，違反法律保留原則，牴觸憲法第十八條、第二十三條、鈞院釋字第三一三號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋及比例原則，爰依法聲請鈞院大法官解釋前揭細則之規定違憲。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

(一)公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目違反法律保留原則：

按「人民有應考試、服公職之權。」憲法第十八條有明文規定。因此，服公職之權利，係人民受憲法保障之基本權利，非為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社

會秩序或增進公共利益所必要，不得以「法律」限制之，憲法第二十三條亦有明白規定。一次記二大過免職，係屬具有懲戒性質之裁罰性行政處分，足以改變公務員身分關係，並且直接影響人民受憲法保障服公職之權利，涉及人民權利之剝奪（比限制嚴厲），其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之。法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，授權之目的、內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，有 鈞院釋字第三一三號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號解釋可按。查公務人員考績法第十二條第二項授權銓敘機關訂定一次記二大過之標準，即授權銓敘機關訂定免職之構成要件，其授權之目的、內容及範圍並未具體明確，因此，公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定行政長官得以破壞紀律情節重大等不確定概念，恣意免除公務員職務，顯然違反上開法律保留之原則。

(二) 公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目違反比例原則：

按「公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為者，應受懲戒」「公務員之懲戒處分有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡，九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之。」公務員懲戒法第二條及第九條分別有明文規定。由上述規定可知，公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，未必受到「撤職」之懲戒處分，尚有休職、降級、減俸、記過、申誡之可能。其次，主管長官只能對九職等或相當於九職等以下公務員，為記過或申誡之處分。撤職、休職、降級、減俸之懲戒處分，

則須經公務員懲戒委員會之審議。公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定主管長官得以公務員破壞紀律情節重大，一次記二大過予以免職。因此，就本案而言，主管長官認為聲請人雖無違法、失職、廢弛職務之事由，而與不良份子交往致遭纏訟，影響公務員形象，雖未達違法、失職、廢弛職務之程度，仍一律予以免職。公務人員考績法施行細則上開規定，與公務員懲戒法之規定相較，顯然不成比例，違反法律價值判斷一致性原則與比例原則，自不待言。

其次，公務員即使未違法，亦無廢弛職務或其他失職之行為，僅因其主管長官認為其有破壞紀律情節重大，經考績委員會初核，機關長官覆核，銓敘機關核定，即得予以免職。而破壞紀律情節重大又屬不確定之法律概念，主管長官更有濫用權力之機會。較諸公務員懲戒法只授權主管長官記過、申誡之權，益顯其有倚重倚輕，利益失去平衡之現象，顯然違反比例原則。

(三) 聲請人出身南部鄉下，因努力上進，謀得警職，得以為社會大眾服務。聲請人因確保自身債權與鼎○投資公司負責人楊○木交涉，並無妨害自由之行為。然因交涉時，偶而碰見投資人代表林○鐘、佘○泰等人，即被台北市政府引用公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目之規定，以「涉嫌與不良份子交相往來，行為不檢，致遭纏訟，影響本府警譽及公務人員形象至鉅」為理由，予以一次記二大過免職。查聲請人並無妨害自由，已經台灣高等法院八十年度上訴字第一○三七號、第一○三八號判決無罪確定。台北市政府警察局亦不能證明聲請人有任何違法之事實，卻認為聲請人破壞警紀情節重大，引

用公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目之規定予以一次記二大過免職。公務人員考績法施行細則上開規定未有法律明確授權，顯然違反法律保留原則。而其規定之處罰構成要件非常不明確，易引起行政長官濫權，於違背行政紀律規定，雖然情節重大，但尚未達到違法、失職、廢弛職務之程度，亦容許長官一次記二大過免除公務員職務，較諸公務員懲戒法，亦顯有利益失衡之現象，違反比例原則，至為顯然。

為此，謹懇請 鈞院鑒核，賜准進行違憲審查，以維人民權益，至感德便。

四、關係文件名稱及件數

- (一) 行政院八十一年度判字第二〇〇九號判決影本乙件。
- (二) 台灣高等法院八十年度上訴字第一〇三七號、第一〇三八號判決各乙件。

聲 請 人 洪○松

代 理 人 陳清秀律師

中 華 民 國 八 十 六 年 五 月 二 十 八 日

(附件一)

行 政 法 院 判 決 八 十 一 年 度 判 字 第 二 〇 〇 九 號

原 告 洪 ○ 松

訴訟代理人 陳 清 秀 律師

被 告 台北市政府警察局

上當事人間因免職事件，原告不服銓敘部中華民國八十一年一月十五日八十一台華審三字第〇六六五三六一號再復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事實

緣原告於任職被告機關所屬大安分局警員任內，為索討債務涉嫌與不良份子余○泰等人共犯妨害自由、恐嚇等罪，經移送法辦，被告機關遂以原告身為警察人員，破壞紀律情節重大為由，依據公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定，報經內政部警政署七十九年四月十九日警署人字第一八〇七〇號行文表核准一次記二大過，並依考績法第十二條第一項第二款第二目規定辦理專案考績，再由銓敘部以七十九年七月十一日台華審三字第○四二七六七七號函核定原告「免職」之處分。原告不服一再申請復審，亦分別為台北市政府及銓敘部先後函復駁回，乃提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如下：

原告起訴意旨及補充理由略謂：

- 一、按台北市政府警察局七十九年七月北市警人字第○九四二七七號考績通知書，對於原告所為記二大過、免職之處分理由係謂：「涉嫌與不良份子參與逼債案，破壞警紀情節重大」等語，此有七十九年專案考績清冊可稽。惟查原告並未與不良份子參與逼債案，此業經台灣高等法院深入查證後查明並未參與逼債妨害自由，而判決無罪確定，此有判決書可稽。足證原處分所根據之理由，已無可維持，其處分自有違法瑕疵。
- 二、再按台北市政府 80.11.26 八十府人三字第○八〇〇六四八四八號復審決定，變更原處分之理由，改以原告「為維護自身債權而與不良份子交相往來，行為不檢，致遭纏訟，影響本府聲譽及公務人員形象至鉅」云云，作為支持原處分之理由。惟查「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法」，行政法院三十九年判字第二號判例著有明文。本件復審決定機關並無確切事實證據證

明原告與不良份子交相往來，其憑空臆測原告有與不良份子交相往來之行為，自不足採信。且本件復審決定竟持以為免職處分之依據，尤難昭人信服。

- 三、按原告與鼎○投資公司老板楊○木先生接洽債務處理事宜時，僅偶而碰見投資人代表林○鐘、佘○泰等人，原告只知彼等為投資人代表，並不知彼等為有前科之人，且係各自找楊○木先生解決債務問題，原告並無與彼等交往，故復審決定以原告與不良份子交往作為免職依據，顯無理由。
- 四、退步言之，社會上有犯罪前科之人，不勝枚舉，而我國刑法及監獄行刑法均鼓勵犯罪徒刑執行完畢之人重返社會，重新做人，故法務部尚設有觀護人制度，以輔導鼓勵犯罪人改過自新。故縱認本件原告與有犯罪前科之投資人代表接洽往來，亦純屬基於正當理由，確保全體投資人及原告之債權所必要不得已之正當往來，原告既無涉及任何不法行為，即不得遽認有何違法失職行為。
- 五、尤有進者，原告處理個人債權債務，均係利用休假或慰勞假之下班休息時間為之，並未影響正常勤務執行，可謂盡忠職守，努力工作，並無任何傷害政府信譽之行為。此可從楊○木之司機劉○虔於接獲其老板可能有不測危險時，即拜託原告前往了解協助處理，即可明瞭原告一向維持良好公務員之形象，故劉○虔始有求救於原告之舉動。
- 六、按公務員懲戒法第二條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為」，本件原告並無任何違法失職行為，依法應不受懲戒。退步言之，公務員之懲戒處分包括申誡、記過、減俸、降級、休職、撤職等六種，本件縱認原告曾與投資人代表談話即構成失職行為，其情節亦屬極為輕微，其情殊堪憫恕，則採取申誡之懲戒處分即為已足，亦殊無

記二大過免職之必要，故原處分就輕微過失行為科以免職處分，實有小題大作，違反比例原則之濫用權力之違法。

- 七、又公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定：「破壞紀律，情節重大者」，記二大過處分，其所稱破壞「紀律」自係指破壞行政法秩序而言，此觀同款各目所列之行為，均係重大或嚴重違法行為，即可明瞭。查本件原告之行為，縱認有與投資人代表「交往行為」，亦無任何違反或破壞行政法秩序之行為可言，蓋單純就債務處理「會商討論」之交往行為，純屬憲法保障「言論自由」之範圍，不得構成懲戒處罰免職之依據，否則倘僅單純因「言論」免職，豈不嚴重損害我國大有為之開明政府形象？
- 八、本件原處分機關所為免職處分直接侵害原告受憲法及法律保障之服公職權利，自應有法律根據始得為之，本件原處分所為免職處分係依公務人員考績法施行細則第十四條規定為之，並非依據「法律」為之，違反憲法第二十三條及中央法規標準法第五條規定之法律保留原則，顯有違法瑕疵，應予撤銷。
- 九、按行政院三十二年判字第十八號判例：「司法機關所為之確定判決，其判決中已定事項，若在行政上發生問題時，則行政官署不可不以之為既判事項，而從其判決處理」，查本件原告並無夥同不良份子余○泰等人挾持妨害楊○木之行動自由，業經司法機關判決確定，此項判決所確定之事實，行政機關應以之為既判事項，從其判決處理，方屬正辦。乃被告機關答辯書竟猶執陳詞，謂原告涉嫌夥同不良份子妨害自由云云，顯無可採。其所持刑事移送書及警訊中筆錄等，既已經法院所不採，足見並無證據力。
- 十、次查記二大過專案考績免職處分，實際上係剝奪公務員服公職權利，本質上即屬「懲戒處分」，本應有行政法上比例原則之適用。退步言，依考績法所為處分，仍無解免於行政法上比例原則之適用。本件縱認原告有為維護債權而與債權人代表或所稱不良份子

交往會面之行為，亦屬情非得已，情節輕微，是予以警告或記小過即為已足，殊無免職之必要，故原處分顯有違比例原則，屬濫用權力之違法，至為明顯。故原處分、原復審決定及再復審決定均有違法不當瑕疵，損害原告服公職權利至鉅。請判決予以撤銷等語。

被告機關答辯意旨略謂：

- 一、查原告訴訟理由第一項稱其並未與不良份子參與逼債且業經台灣高等法院深入查證後查明，並未參與逼債妨害自由。惟經查佘○泰、佘○亞、郝○民等三員均為四○幫不良份子，且本案原告判決無罪，係指妨害自由部分，而其夥同本局前保安警察大隊警員范○凌等強行將被害人楊○木接走並限制其行動，被害人楊○木於其偵訊筆錄業已說明，至為明確，其參與本案屬實，刑事責任雖因上訴改判無罪，惟行政責任，違紀情節重大，難辭其咎，自非空言所能卸責。
- 二、原告訴訟理由第二項陳述復審決定機關並無確切事實證據證明其與不良份子交相往來，惟經審閱本案全卷，由偵訊筆錄中，即可確知原告與不良份子交相往來之事實毋庸置疑。
- 三、本案原告認為其既經法院判決無罪（妨害自由部分），應不受公務員之懲戒處分，即便應受處分，亦予申誠之懲戒處分即可，惟經查本案乙次記二大過行政處分係依據「公務人員考績法」施行細則第十四條第一項第二款第七目規定：「破壞紀律、情節重大」之規定辦理，其乙次記二大過專案考績免職並非懲戒處分。
- 四、本案原告提出行政訴訟之理由，無非敘明其未與不良份子交相往來，且涉案部分既經法院判決無罪（妨害自由部分）確定，即應無任何廢弛職務或其他失職之行為，自無任何行政責任可言。惟經查佘○泰（曾犯竊盜前科），佘○亞（曾犯竊盜前科），郝○民（曾犯傷害、恐嚇勒索等案並曾移付管訓），以上三員均為四○幫

不良份子，另林○鐘曾違反票據法案，均有案可查，且其與上述人員往來之事實，由偵訊筆錄中即已詳明。本案原告雖經判決無罪（妨害自由部分）在案，惟該員身為警察人員理應謹言慎行、嚴守本分，卻為維護自身債權而與不良份子往來，行為不檢，致遭纏訟，破壞紀律，影響警譽情節重大，損害公務人員形象至深且鉅。

五、綜上所述，本案本局處理洵屬適法，並無違法或不當，原告提起行政訴訟並無理由，請判決駁回其訴等語。

理 由

按各機關辦理公務人員專案考績，其一次記二大過者免職。為公務人員考績法第十二條第一項第二款第二目所明定。又前項第二款所定記二大過之標準，由銓敘機關定之。專案考績不得與平時考核功過相抵銷，同條第二項復定有明文。而公務員破壞紀律，情節重大者，為專案考績一次記二大過之標準之一，公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目亦有規定。本件原告因涉嫌參與不良份子逼債，經被告機關認其行為不檢，破壞紀律，情節重大，乃依首揭法條規定予以免職處分，原告不服，循序提起行政訴訟主張：（一）本件被告機關對於原告所為記二大過、免職之處分理由係謂：「涉嫌與不良份子參與逼債案，破壞警紀情節重大」等語。惟查原告並未與不良份子參與逼債案，業經台灣高等法院深入調查後查明而判決原告無罪確定，足證原處分所根據之理由，已無可維持，其處分自有違法瑕疵。（二）台北市政府八十·十一·二十六·八十府人三字第八〇〇六四八四八號復審決定，變更原處分理由改以原告為維護自身債權而與不良份子交相往來，行為不檢，致遭纏訟，影響本府聲譽及公務人員形象至鉅云云作為支持原處分之理由。惟查行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實，倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法，本件復審決定機關並無確切事實證據證明原告與不良份

子交相往來，其憑空臆測原告有與不良份子交相往來之行為，自不足採信。(三)公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目所謂破壞「紀律」，係指破壞行政法秩序而言，本件原告之行為縱認有與投資人代表「交往行為」，亦無任何違反或破壞行政法秩序之行為可言。且上開施行細則並非「法律」，原處分據之為處分之依據，顯有違反法律保留原則，應予撤銷。(四)本件縱認原告有為維護債權而與債權人代表或所稱不良份子交往會面之行為，亦屬情非得已，情節輕微，予以警告或記小過即為已足，殊無免職之必要，故原處分顯有違行政法上之比例原則，屬濫用權力之違法，至為明顯，應予撤銷云云。惟查本件原告因涉嫌夥同余○泰、余○亞、郝○民等不良份子共同參與妨害自由罪，固經台灣高等法院判決無罪確定，有該院刑事判決影本附卷可稽。第上開刑事判決係以不能證明原告有共同參與將被害人楊○木接走並限制其行動之行為為由而予改判無罪。而本件訴外人范○凌、余○泰、余○亞、林○鐘、郝○民等為向鼎○投資公司負責人楊○木追償投資款，於七十九年四月二日晚，由范○陵駕車載余○泰、「阿龍」、「阿豪」南下台南縣新營市○○街十一巷十二號之三楊○木胞兄楊○雄住宅佯稱商談解決債務將楊○木騙至台北市○○路○段○○○號七樓之一林○鐘租屋處，即由等候在場之余○亞對楊恫稱若不解決債務將予苦刑受，並限制其行動自由，嗣於當晚又由余○泰、郝○民、「阿豪」，將其押往台北市內湖國會山莊某公寓一樓。翌(三)日上午十時許，即迫楊○木電囑女友王○美、胞兄楊○雄攜帶鼎○投資公司之土地所有權狀、印鑑章、資產拋棄書、委託書北上台北市福○飯店交付，迨當日下午六時許，余○泰、郝○民押楊○木前往福○飯店時為警查獲而救出楊○木等情為前開刑事判決所確認。參諸訴外人郝○民於警局偵訊中供稱：「我於四月二日下午十六時許，我和女朋友出去玩……回到我住處，看到余○泰、林○鐘……洪○松……及被害人楊○木等人，……」及范○凌供稱：「七十九年三月十一日與洪○松將楊○木安

排於洪之警勤區內瑞安街○○旅社七○一號房間……」及余○泰供稱：「……強押楊○木到本市○○路○段○○○號七樓之一現場，除范○凌、「阿隆」、「阿豪」外，還有余○亞、林○鐘、郝○民……洪○松……」、「……挾持楊○木期間取得之款項，……洪○松分拾萬元……」及據林○鐘供稱：「……強押楊○木……整個過程均由我……范○凌、洪○松等人共同商議，共有我、丁○豪、范○凌、余○泰、鄭○儀、洪○松、余○亞七人參與此事……」等語（詳見原處分案卷第一四五頁至第一六八頁），足見原告為追討投資款而與范○凌、林○鐘、郝○民、余○泰、余○亞等人往來之事實，已臻明確，而郝○民、余○泰、余○亞、林○鐘等人均分別犯有竊盜、妨害自由等前科之不良份子，亦有刑事案資料作業個別查詢報表附原處分案卷可稽。查原告身為警察人員負有維護社會秩序尊重法治之責，縱令為追討投資債款，亦應循合法途徑以謀救濟，乃利用不良份子藉不法手段追償，自難謂無違反警紀，影響警察人員形象，其情節亦非屬輕微。被告機關因而為免職之處分，核與行政法之比例原則尚無違背。又公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款所定記二大過之標準，乃係依公務人員考績法第十二條第二項規定所訂定，被告機關依該施行細則所定標準為處分之依據，亦無違背依法行政原則之可言。綜之，原告所訴各節，均無足採憑。被告機關所為處分，核無違誤，一再復審之決定亦均屬允適。原告起訴論旨，難謂為有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 一 年 九 月 三 十 日
（本聲請書其餘附件略）