

釋字第 491 號解釋不同意見書

劉鐵錚大法官 提出

本件聲請案關鍵問題，應在於公務人員考績法第十二條第一項第二款各機關辦理公務人員專案考績，一次記兩大過免職之規定，有無假考績之名，行使懲戒權最嚴厲之撤職處分之實，剝奪公務員服公職之憲法上權利，而生牴觸憲法增修條文第七條、憲法第七十七條之問題。

奈多數大法官對上述問題避而不談，遷就現行法令之架構，在維護主管長官行政權思維下，僅在枝節上，從事法律層面之修正補全工作，例如對免職事由提升為法律位階，免職程序應踐行正當法律程序及行政爭訟確定後始可執行等。站在維護及解釋現行憲法之立場上，本席實難同意，茲說明理由如後：

一、公務人員考績法第十二條第一項第二款牴觸憲法增修條文第七條、憲法第七十七條

憲法第十八條規定：「人民有應考試服公職之權。」第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度…」足見我國憲法對公務人員甚為重視，並藉公開公平之競爭制度，以選拔優秀人才為國為民服務，因此之故，憲法對公務人員之各種保障也甚週全（參見憲法增修條文第六條）。就公務人員違法失職行為之懲戒言，憲法增修條文第七條第一項除規定監察院為國家最高監察機關，行使彈劾權外，其第三項更明文規定「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議、九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。」；憲法第七十七條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」（上述憲法條文有無將彈劾與懲戒混淆不清，致弊端叢生，

係制憲或修憲者之責任，非釋憲者所可置喙）相關法律並有進一步之規定，於此不贅。

由上引憲法條文可知，憲法對中央及地方公務人員違法、失職之彈劾案，係規定須由超出黨派以外，獨立行使職權之二位監察委員提議及九位以上之審查及決定，始得提出。並由司法院所屬之公務員懲戒委員會審議，程序是何等之慎重，也符合權力分立相互制衡之原則（至懲戒案件之審議程序，自當本正當法律程序之原則予以檢討改進，已見本院釋字第三九六號解釋）。惟由於我國公務人員眾多，官等有高低之別，懲戒處分有輕重之分，對公務人員違法失職行為之懲戒，若一律踐行上述程序，有其事實上困難及不便之處，故公務員懲戒法第十九條第一項遂規定：「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員，得逕送公務員懲戒委員會審議」，而同法第九條第三項也規定：「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」。凡此規定，或未剝奪司法院公務員懲戒委員會之懲戒審議權，或未涉及公務人員服公職權利之喪失，從性質言，其規定要屬在合理範圍，尚難謂為違背首開憲法條文。

惟主管長官依公務人員考績法一次記二大過之免職規定，既為對單一重大違法失職事件，所為之制裁，性質上即為懲戒處分，且與懲戒法上最嚴重之懲戒處分一撤職，效果無異。依此規定主管長官對所有公務員包括十職等以上十四職等以下之高級文官，對其違法或失職行為，既可不送監察院審查，也可不送公務員懲戒委員會審議，直接剝奪公務員服公職之憲法上權利，此種以迂迴之方法，規避前引憲法條文，架空監察院及司法院公懲會之職權，能不抵觸憲法而無效乎！

二、對釋字第二四三號解釋及第二九八號解釋之省思及檢討

釋字第二四三號解釋雖已承認考績懲處之合憲性，惟其理由書起首即謂「公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式用語如何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序如何規定，方符憲法意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整。」可見大法官對於具有懲戒性質之免職處分，究應如何為適當之調整，並無確定之見解。釋字第二九八號解釋雖進一步承認考績懲處之合憲性，而謂「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之。」惟本號解釋有二項不確定法律概念，即「視其性質」、「於合理範圍內」，考績法上免職處分當然屬於該號解釋所稱足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分，惟考績法規定的考績免職，有年終及專案考績二種，二者性質並不相同，年終考績係平時考核，於年終時併計成績增減總分，獎懲也得相互抵銷，年終考績做為長官決定獎懲、升遷、調職甚至淘汰（免職）之用，應屬無可厚非，就「其性質言」，應屬於「合理範圍內」，以法律規定由其長官為之。但專案考績之免職處分則係對單一事件之處理，其懲處標準不外乎違法失職之範疇，與懲戒法上之懲戒事由完全重疊，從「其性質言」，乃屬於懲戒法上最嚴厲之處分（撤職），為剝奪公務員服公職之憲法上權利。如此種懲處亦屬於釋字第二九八號所稱之「合理範圍內」，得由法律規定由其長官為之，則在舉重以明輕之法理下，又有何種懲戒處分得不由法律規定由其長官為之？是則該「視其性質、於合理範圍內」之限制，豈不成為贅語，憲法增修條文第七條所規定之監察院對公務人員違法失職之彈劾權，憲法第七十七條所規定之司法院

(公懲會)所掌理之懲戒審議權，不也皆成為具文！故本席以為釋字第二九八號解釋，雖承認考績懲處之合憲性，但就足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分，解釋文既未明示係指專案考績之免職，吾人從法理上就應為限縮之解釋，將專案考績一次記二大過免職之規定，排除於外，俾維持上述兩憲法條文最低之尊嚴。

三、從實際層面言，多數大法官所通過之解釋，既不能使主管長官對違法、失職公務員所做一次記二大過「免職處分」，得到快速、直接、果斷之「免職結果」，因其必須於行政爭訟確定後始可執行；但對重大違法、失職行為採取憲法所規定之懲戒程序時，其情節重大，有急速處理之必要者，無論監察法第十四條，或公務員懲戒法第四條原都有為急速救濟處理或先行停止其職務之規定，已足達成維持長官監督權之必要及整飭公務員紀律之效果。此外，在採取懲戒程序—監察院審查及公懲會審議時，無論其結果是否撤職處分，因其係由公正獨立行使職權之第三者所為，確定不致引起公務員之忿怨與不平，既可阻絕長官濫權以杜悠悠之口，又可維持公務員起碼之尊嚴，更不致發生法律牴觸憲法之疑義，吾人豈可以有關機關初步完成之相關法規之修正，已不朝此方向進行，即視而無睹！

最後本席願附帶一提者，即外國立法例雖多以懲戒本屬於行政監督權之作用範疇，並未規定於憲法，而規定於法律，為行政處分，受懲戒人得依訴願程序請求救濟，並設獨立行使職權之準司法機關為其行政救濟之終審機關，如英國之文官申訴委員會(Civil Service Appeal Board)、美國之功績制度保護委員會(Merit System Protection Board)、日本之人事院等等，最後尚得請求司法救濟，始由司法介入，為司法審查，用資保障公務員權益。惟吾人援用外國立法例時，必須考慮外國憲法中是否亦有類似我國憲

法增修條文第七條、憲法第七十七條之規定，若答案是否定的，則外國立法例僅可供未來我國修憲時之參考，而不得做為解釋我國憲法之依據。爰為不同意見書如上。