

憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

臺北高等行政法院第五庭

言詞辯論日期：111 年 3 月 29 日

判決公布日期：111 年 6 月 24 日

案由：

聲請人為審理同院 106 年度訴字第 936 號免職事件，認應適用之公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款（下稱系爭規定一）、第 7 條第 1 項第 4 款（下稱系爭規定二）及第 8 條後段（下稱系爭規定三）等規定，有牴觸憲法之疑義，裁定停止訴訟程序，於 109 年 6 月向司法院聲請解釋。

判決主文

1. 公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：……四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」第 7 條第 1 項第 4 款規定：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」及第 8 條後段規定：「另予考績人員之獎懲……列丁等者，免職。」與憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」及憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨，均尚無牴觸。
2. 其餘聲請不受理。

判決理由要旨

1. 一、系爭規定一至三許行政機關就所屬公務員有予以考績丁等免職之行政懲處權，與憲法第 77 條規定，尚無抵觸〔第 18 段〕

（一）由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則〔第 19 段〕

1. 免職權之性質屬行政權，且為行政機關人事權之固有核心權限〔第 22 段〕

無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。於我國法制，免職係泛指個別公務員之終止現職，其原因則包括因受懲處或懲戒之免職，或因另有他用或主動辭職之免職，免職後機關長官即對個別公務員不再有業務上之指揮監督權。是公務員之任命為人事權之起點，免職為終點，兩者俱為人事權之核心事項。又基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。法律就公務員之任命及免職固得就其資格、程序、效果等為一般性之規定，但不得完全剝奪行政機關之任命及免職權，否則即侵及行政機關人事權之核心。〔第 23 段〕

2. 就政府業務之推動、上下指揮監督之運作及行政一體原則之確保而言，免職權之重要性甚至更大於任命權。特別是就有任用資格要求之文官而言，用人機關或許無從自主選擇其認為最適合之公務員，但如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，則必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。〔第 24 段〕

3. 2. 考績免職權適合由行政機關行使並為第一次決定〔第 25 段〕

系爭規定一至三所定之年終考績制度係對公務員之平時考績，

此等考績制度係行政機關人事權之重要環節，更是上開免職權之必要配套制度。尤其是平時考績（包括年終考績），更是用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。由於平時考績係依據公務員於全年度內之各項表現，予以個別及綜合評斷；且公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚及知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現，從而不論是在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。與掌理行政權之用人機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能係在提供外部之事後救濟，且其救濟亦限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。故不論是就組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關，就是否考績免職逕為第一次決定。〔第 26 段〕

4. 故於憲法解釋上，應承認並保障行政機關於所屬公務人員發生特定之法定事由，且情節重大時（包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等），得依正當法律程序，予以考績免職。反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。〔第 27 段〕
5. 3. 完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之，已逾越權力制衡之界限〔第 28 段〕

上述免職權雖屬行政權之核心領域，但並非不得限制。為健全公務員制度，保障人民之服公職權，立法機關得制定法律規定免職事由及其應遵循之正當法律程序，並給予被免職之公務員得依法請求司法救濟，以制衡行政權。然此等立法限制仍不得完全剝奪行政機關之免職權，或將之交由其他機關取而代之，否則將侵犯行政權核心領域，破壞責任政治，並致權力失衡。〔第 29 段〕

6. (二) 由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未抵觸憲法第 77 條規定〔第 31 段〕

按現行懲戒與懲處制度，其事由固有重疊，然其目的及效果則均有別。就效果而言，現行公務員懲戒法所定之免除職務，其效果除免其現職外，並有不得再任用為公務員之效果；其所定之撤職，除撤其現職外，並有於一定期間停止任用之效果。而公務人員考績法所定之免職，則僅有免其現職之效果，而無根本剝奪公務員資格之效果。〔第 33 段〕

7. 又查懲戒與懲處兩種制度，係承繼中華民國訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或修憲規定，均無從認定憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關行使具有免職效果之行政懲處權。大法官過去所為司法院解釋亦皆承認行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。〔第 34 段〕
8. 1. 憲法第 77 條規定並無「懲戒一元化」之意旨或效果〔第 35 段〕

憲法第 77 條固規定：「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。」然考諸制憲過程，當時制憲國民大會係為避免由監察院同時掌理彈劾案之提出及審理（即懲戒），故將彈劾案提出後之懲戒自監察院移列為司法院之職權，而於憲法第 77 條明定公務員懲戒為司法院職權。究其意旨，僅係要以司法懲戒作為監察院彈劾權之外部制衡機制，避免監察院於彈劾案扮演球員兼裁判之雙重角色，而與制憲當時即已存在、併行之行政懲處制度無關。〔第 37 段〕

9. 換言之，憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」，在解釋上，應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。聲請人主張憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，致所有公務員之免職，包括向來屬行政懲

處之免職，均須由法院作成第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，實難以成立。〔第 39 段〕

10. 3. 向來司法院解釋亦承認行政懲處及司法懲戒之雙軌併行〔第 43 段〕

制憲當時，上述行政懲處權與司法懲戒權原即已雙軌併行。因此公務員就其所受行政懲處，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），既得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將年終及另予考績免職處分亦均解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。〔第 44、45 段〕

11. 綜合上述制憲、修憲及相關司法院解釋之整體意旨，應認憲法第 77 條所定之行政訴訟，係公務員就其受行政懲處所得請求司法救濟之原則性及一般保障規定，至於監察院依公務員懲戒法移送司法懲戒，則屬例外性及特別保障規定，始為正本清源之解釋。〔第 46 段〕

12. 二、系爭規定一至三與憲法第 18 條規定保障之服公職權尚無抵觸〔第 47 段〕

系爭規定一至三規定考績丁等者免職，係為汰除不適任公務員，以貫徹行政一體，發揮行政效能，其所追求之目的自屬重要公共利益。又於體系解釋上，用人機關於受處分公務員具有符合系爭規定一所定「品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者」或公務人員考績法第 6 條第 3 項第 1 款至第 3 款規定之明顯不適任事由時，始得依系爭規定二或三予以考績丁等而免職，是系爭規定一至三之限制手段與上述目的之達成間，顯具有實質關聯，而不違反憲法第 18 條規定保障人民服公職權之意旨。〔第 49 段〕

本判決由黃大法官昭元主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
主文第一項	吳大法官陳鑾、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍（共 11 位）	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠 （共 2 位）
主文第二項	黃大法官虹霞、吳大法官陳鑾、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍（共 13 位）	無

許大法官宗力、蔡大法官焯燉迴避而未參與本判決之審理及決議

黃大法官虹霞、蔡大法官明誠分別提出不同意見書