

109年度憲三字第18號

公務員考績丁等免職案言詞辯論意旨

1

司法院行政訴訟及懲戒廳

本廳就本案爭點題綱之意見

行政長官依據公務人員考績法第6條第3項第4款、第7條第1項第4款及第8條後段規定，所為年終（另予）考績丁等而予以免職，具有實質懲戒處分性質，因剝奪公務員身分而限制人民服公職權，此核心範圍應保留由司法權為之，方符憲法第77條以司法院為最高懲戒機關之意旨。

司法院釋字第298號解釋所指「合理範圍」，不包含公務人員考績法中具有實質懲戒處分性質之免職處分，方符憲法第77條規定司法院掌理公務員懲戒，以保障人民服公職權利之意旨。

依我國行憲前公務員懲戒法制之固有傳統與制憲歷程及大法官釋憲意旨，足認憲法第77條確有蘊含「懲戒一元化」之憲法原則。

二個前提

解釋憲法意旨，
而非修改或批判憲法。

不探究不具實質懲戒處分
性質的不利考績處分

三大論理基礎

行憲前公務員懲
戒法制之固有傳
統

制憲過程權屬爭
議及最終議決

釋字第298號
「合理範圍」之
詮釋基準

懲戒一元化之憲法原則

憲法第77條
規定司法院
掌理公務員
之懲戒



實質懲戒處
分之審查基
準



懲戒
一元化之
憲法原則

司法懲戒權

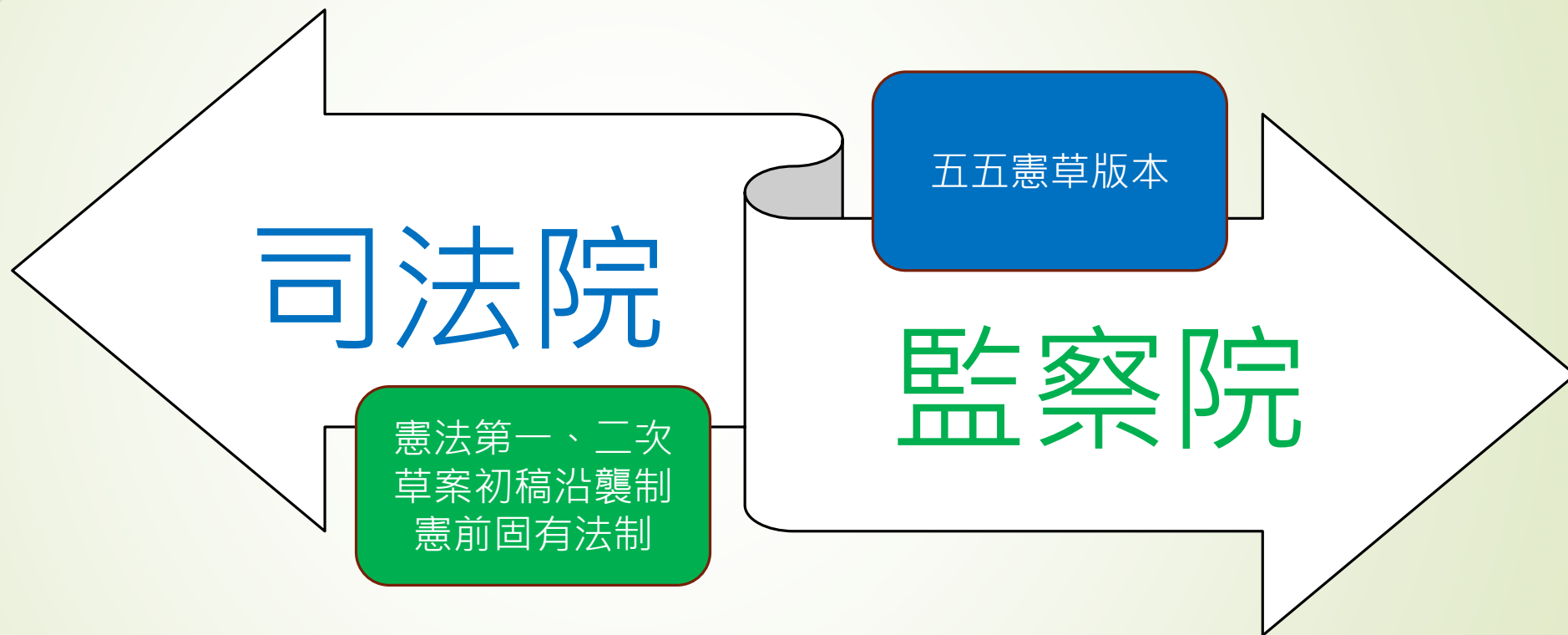
行政懲戒權

行憲前公務員懲戒法制之固有傳統

一、國民政府北伐成功後，於民國17年10月8日修正中華民國國民政府組織法，其第33條規定：「司法院為國民政府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權。」同月設官吏懲戒委員會，掌理文官、法官之懲戒。同年11月公布司法院組織法，明定司法院分設司法行政部、最高法院、行政法院及官吏懲戒委員會，自此我國公務員之懲戒乃劃歸司法機關審理。

二、嗣於20年6月8日，國民政府同時制定公布「公務員懲戒法」及「公務員懲戒委員會組織法」，建立完整的公務員懲戒法制，就我國常任公務員之懲戒，歸屬由司法院公懲會掌理，僅將薦任職以下公務員之記過或申誡處分，依法律授權得由主管長官逕行懲戒（但從不包括涉及剝奪公務員身分之免職處分），此乃仿效德國法制而來。

公務員懲戒權歸屬司法院之制憲過程



嗣經國民參政會憲政實施協進會、政治協商會議，建議刪除監察院之懲戒權，由國民政府於35年11月28日向國民大會提出「中華民國憲法草案修正案」，回歸懲戒機關掌理。

制憲國民大會議決懲戒權歸屬於司法院

- ▶ 國民大會就「中華民國憲法草案修正案」審查過程中，負責審查關於司法考試及監察之「第四審查委員會」對於懲戒權問題形成兩派，因辯論熱烈，各自堅持不一，為尊重少數意見，經將「懲戒權」究應歸屬於監察院抑或司法院，移請綜合審查委員會決定，並對於草案第82條提出審查意見三種：
「1.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。2.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，公務員之懲戒，及各級法院法官之任用考核。3.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，公務員之懲戒，各級法院法官之任用考核，及其他有關司法行政事項。」併移請綜合審查委員會討論。
- ▶ 就監察院之同意權及懲戒權問題，原憲草第95條經第四審查委員會審查意見修正為「監察院為國家最高監察機關，行使同意彈劾糾舉懲戒及審計權。」經綜合審查委員會整理小組詳密審查，主張維持修正意見，並刪去懲戒兩字，經提出全體會議表決，**在場人數126人，以94票多數通過。**
- ▶ 最終國民大會議決通過：
 - 憲法草案第82條：「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。」
 - 憲法草案第95條：「監察院為國家最高監察機關，行使同意彈劾糾舉及審計權。」

憲法所稱「最高機關」，係指五權之行使，須以該院名義行之

- 觀以立法院中華民國憲法草案宣傳委員會所編之29年7月中華民國憲法草案說明書（下稱草案說明書）內容，依草案說明書對五五憲草第55條：「行政院為中央政府行使行政權之最高機關」之說明：「五權憲法中治權分由五院行使、行政院為中央政府行使行政權之最高機關。有以為總統既為行政首長、行政院何得為最高機關。不知行政院院長雖對總統負責、而行政權之行使、仍應以行政院之名義行之、故行政院不失為行使行政權之最高機關。」可知，所謂「最高機關」，係指中央政府規定五院制、分掌五權下，須以該院或其所屬機關名義決定行之。

五權憲法分治相維，懲戒權既歸由司法院掌理，行政機關即無此權

- 從制憲過程可以確定，制憲者最終決定將公務員懲戒權依沿革劃歸司法院掌理，其目的係避免監察院同掌彈劾及懲戒權，深恐有失公平，以司法程序審理，期保障公務員權益。行憲後，37年修正公布之「公務員懲戒法」及「公務員懲戒委員會組織法」，取消其他懲戒機關，統由司法院之公懲會掌理公務員懲戒事宜，以符合憲法第77條規定。
- 司法院釋字第3號解釋：「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言，依憲法第53條（行政）、第62條（立法）、第77條（司法）、第83條（考試）、第90條（監察）等規定建置五院。本憲法原始賦與之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊。」明揭憲法賦與五院之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，佐以草案說明書之解釋，自須以其名義行使，方能彼此平等相維。公務員懲戒權既於憲法第77條明定為司法院之執掌，從憲法層次觀之，擁有彈劾權之監察院即無懲戒權，自不可能復將懲戒權分由性質屬行政機關者（行政院或考試院）共享行使。
- 從公務員懲戒法層次而論，規定薦任職以下公務員之記過或申誡處分，得由主管長官逕行懲戒，自應解為係考量行政權之實際需求，而經由法律授權，將屬司法權性質且影響公務員權益較不嚴重之懲戒種類，授權主管長官行使，方符制憲意旨。

大法官釋憲意旨：憲法第77條含有「懲戒一元化」之原則

第243號解釋理由書

首創「實質懲戒處分」

- 「公務員之懲戒，依憲法第77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，不論其形式上用語如何，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，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整。」
- 可知釋憲者肯認一元化的司法懲戒制度，若屬實質懲戒處分，都應納入憲法第77條司法懲戒的邏輯脈絡檢驗其合憲性。

第298號解釋

提出「合理範圍」標準

- 「憲法第77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。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第243解釋應予補充。」
- 司法機關可就原處分之違法性與妥當性加以審查此點，亦可看出此非單純行政救濟，而彰顯憲法第77條規定之司法懲戒權僅係可依法律授權行政長官為之，然其本質仍是司法權，故掌理公務員懲戒事項之司法機關當然能審查其合法性及妥當性。

第491號解釋

考績懲處為實質懲戒處分

- 「憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。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。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，其構成要件應由法律定之，方符憲法第23條之意旨。」
- 公務員考績法規定之免職懲處，只要具有針對違失行為制裁之懲戒性質，而限制其服公職之權利，都應視為實質懲戒處分

釋字第298號所指「合理範圍」，不包含公務人員考績法中具有實質懲戒處分性質之免職處分

- 具有懲戒性質之免職處分，等同剝奪其服公職之權利，對於公務員身分權益侵害之嚴重性，可歸類為最嚴重之懲戒處分等級，**性質上應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍**。
- 蓋若連核心範圍也可讓渡，僅由司法執掌事後救濟，則不僅所謂「合理範圍」將盡失其義，更會架空憲法第77條特將公務員懲戒劃歸司法權及保障公務員權益之立憲意旨。
- 侵害最嚴重等級的懲戒性質免職處分保留由司法權以司法程序審理，而於合理範圍內，將其他較輕微的懲戒處分，諸如記過、申誡等，交由主管長官以行政程序直接行使，司法針對其合理性及妥當性保留事後救濟之權限，此種懲戒一元化的制度安排，應該最能反映釋字第298號解釋之意旨，即既能尊重憲法第77條於制憲過程中彰顯的價值決定，並兼顧行政指揮監督權需要的最佳解決模式。

五權分立之
制憲意旨

對公務員權
益影響程度

侵害嚴重構
成核心範圍

授權長官行
使之**禁區**

法學解釋方法論：文義、體系、歷史+目的

如此解釋符合憲法第77條規定司法院「掌理」公務員懲戒之文義。

若認司法院僅掌理行政長官為懲戒後之「事後救濟」，則以掌理「行政訴訟」即可涵蓋。

制憲過程爭議頗大，最後經制憲者決議由司法院掌理「公務員之懲戒」，以保障公務員權益之明確意旨。

符合大法官解釋隨時代變遷而強化公務員權益保障及最新公務員懲戒法修正意旨

釋字第396號解釋

- 明揭公務員懲戒之正當法律程序，保障受懲戒公務員憲法權益

109年7月17日最新修正施行之公務員懲戒法

- 公懲會改制「懲戒法院」
- 並建立「一級二審制度」，提供上訴、抗告救濟程序，以強化公務員權利保障

年終或另予考績丁等免職因受公務員考績法第6條第3項限制，並非單純績效考核處分

- 公務人員考績法第6條第3項規定等情形之一者，不得考列丁等：
 - 挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。
 - 不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。
 - 怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。
 - **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。**

依系爭第6條第3項第4款所為考績丁等免職， 為實質懲戒處分

- 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」，其實質意義與公務員之違法失職行為之內涵相同。
- 特別係本案行政訴訟事件原告於104年間涉犯刑法加重竊盜罪（臺灣基隆地方法院104年度易字第579號刑事判決），該違法行為該當公務員懲戒法第2條第2款：「非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽」之懲戒事由。
- 本案被告機關依據該款規定評列原告年終考績丁等，依司法院釋字第298號及第491號解釋「公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁」意旨，核屬實質上之懲戒處分。

結論：請鈞庭宣告違憲，以回復制憲者賦予司法院掌理公務員懲戒權及保障人民服公職基本權之初衷。

- ▶ 因我國於行憲前即有常任公務員懲戒權歸屬司法院掌理，行政長官並無針對違失行為剝奪公務員身分作成免職處分之固有傳統。
- ▶ 於制憲國民大會審議憲法草案之過程中，經代表詳細審究後明定公務員懲戒權歸由司法院掌理之制憲意旨。
- ▶ 司法院釋字第243號、第298號解釋揭示於憲法第77條所蘊含「懲戒一元化」原則下，應以「實質懲戒處分」概念檢視免職懲處合憲性之釋憲意旨。
- ▶ 因主管長官依公務人員考績法第6條第3項第4款規定所為丁等免職處分，已屬針對違失行為剝奪公務員身分之實質懲戒處分，嚴重限制憲法保障人民服公職之基本權利，逾越釋字第298號解釋之「合理範圍」，而抵觸憲法第77條明定司法院為最高懲戒機關之意旨。

陳述完畢