

1 解釋憲法陳報(二)暨補充理由(三)書

2 案號：司法院大法官會台字第 13588 號

3 補充後全案釋憲標的及釋憲聲明

4 一、《公務人員保障法》第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、
5 第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條等規定不當侵害
6 公務員受憲法第 16 條保障之「訴訟權」，請求宣告違憲。7 二、《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定與「法律明確性原
8 則」不符，請求宣告違憲。9 三、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定就「一般
10 公務人員」與「警消人員」同受憲法第 18 條所保障之「應
11 考試服公職權」作出不合理之差別待遇，侵害「警消人員」
12 受憲法第 7 條、憲法第 18 條所保障之「應考試服公職平等
13 (權)」，請求宣告違憲。14 四、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定未限定獎
15 懲之原因事實行為須以同一考績年度中所發生者為限，侵害
16 警消人員受憲法第 7 條、憲法第 15 條、憲法第 18 條所保障
17 之服公職平等權與財產上平等權，請求宣告違憲。18 五、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定允許機關
19 逕為免職處分，違反憲法第 77 條「懲戒一元化」之誡命，
20 請求宣告違憲。

21 六、請求就司法院大法官釋字第 243 號、第 298 號及第 323 號解

1 釋為補充解釋。

2 七、司法院大法官釋字第 583 號解釋關於考績懲處之時效類推
3 司法懲戒之部分應予變更。

4 聲請人 徐國堯 詳委任書

5 代理人 邵允亮律師

6 邵允鍾

7 為聲請人徐國堯所提之解釋憲法聲請案，依法敬呈陳報(二)暨補
8 充理由(二)書事：

9 壹、《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定與法律明確
10 性原則不符

11 於 鈞院大法官會議釋字第 785 號解釋作成後，日前公務人員保
12 障暨培訓委員會於民國 109 年 10 月 5 日作成「公保字第
13 1091060302 號」行政函示【附件 3】，明白表示「申誡以上之懲
14 處」「已觸及公務人員服公職權等法律地位，對外直接發生法律
15 效果，核屬行政處分，應循復審程序提起救濟。」對照本案釋憲
16 原因判決即最高行政法院 106 年度判字第 76 號確定終局判決【詳
17 聲證 1】，更加確認《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定：
18 「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處
19 置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴」，
20 與法律明確性原則不符，應有宣告違憲之必要。謹節錄並陳報公

1 務人員保障暨培訓委員會於 109 年 10 月 5 日作成公保字第
2 1091060302 號行政函示如次：

3 「說明：

4 一、依本會民國 109 年 9 月 22 日 109 年第 12 次委員會議決議
5 事項辦理。

6 二、按司法院釋字第 785 號解釋意旨略以，公務人員保障法(以
7 下簡稱保障法)第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，
8 並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利
9 之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行
10 政訴訟，請求救濟。本會依其意旨，通盤檢討保障法所定
11 復審及申訴、再申訴救濟範圍。

12 三、保障法第 25 條所稱『行政處分』，過去受歷次司法院解釋
13 影響，尚以有『改變公務人員之身分或對公務員權利或法
14 律上利益有重大影響之人事行政行為，或基於公務人員身
15 分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者』為限。茲因上
16 開標準所依司法院釋字第 298 號、第 312 號、第 323 號及
17 第 338 號等解釋，均係因當時相關法制不完備、時空背景
18 有其特殊性而為，惟行政訴訟法於 89 年 7 月 1 日修正施
19 行，訴訟類型已多元化，以及行政程序法於 90 年 1 月 1
20 日制定施行，上開見解已無維持之必要。是參照司法院釋

1 字第 785 號解釋意旨，以現行法制有關『行政處分』之判
2 斷，並未以侵害之嚴重與否為要件，保障法第 25 條所稱
3 之『行政處分』，應與行政程序法第 92 條規定『指行政機
4 關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對
5 外直接發生法律效果之單方行政行為』為相同之認定。據
6 上，諸如依公務人員考績法規所為之獎懲、考績評定各等
7 次、曠職核定等(詳如人事行政行為一覽表)，均有法律或
8 法律授權訂定之規範，且經機關就構成要件予以判斷後，
9 作成人事行政行為，已觸及公務人員服公職權等法律地
10 位，對外直接發生法律效果，核屬行政處分，應循復審程
11 序提起救濟。本會歷來所認應依申訴、再申訴程序提起救
12 濟之相關函釋，與上開一覽表不合部分，自即日起不再援
13 用。

14 四、茲為保障公務人員之救濟權益，請各機關(構)作成人事行
15 政行為時，應依行政程序法第 92 條規定判斷該行為之定
16 性，如屬行政處分者，於製發相關文書(例如：獎懲令、
17 考績通知書、曠職核定函)時，應注意救濟教示內容；倘
18 已受理公務人員就改認為行政處分之事件提起救濟時，勿
19 再依申訴程序處理，請通知渠等改提復審，並依保障法第
20 44 條規定辦理。」

21 貳、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定
22 允許機關逕為免職處分，違反憲法第 77 條「懲戒一

元化」之誠命

一、《警察人員人事條例》第31條第1項第11款所規定符合「同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過」免職之懲處處分，其構成要件不出違法失職，與《公務員懲戒法》中所規定違法失職要件初無二致，其具懲戒功能顯而易見。惟根據憲法第77條規定，公務員之懲戒權歸司法院掌有，《警察人員人事條例》第31條第1項第11款規定已抵觸憲法第77條規定而屬違憲，下詳述之。

二、按行政不能沒有指揮監督，指揮監督則恆以獎懲為後盾，是若謂懲戒(姑不問形式名義為何)構成行政權當然且不可或缺之要素之一，應不為過，換言之，即使憲法未明定行政掌懲戒，但懲戒或可視為行政之隱含權(implied power)。惟行憲後，制憲者引入外國懲戒制度，讓司法權直接掌懲戒，其以較嚴謹之司法程序辦理懲戒，強化對公務員權益保障的意圖，彰彰明甚，使得行政懲戒之合憲性即不再理所當然。即使將憲法第77條之懲戒解為針對懲戒之司法救濟，以為長官直接掌懲戒，司法掌救濟之制度安排的合憲性尋求解套，亦嫌勉強，姑不論與制憲初衷不符，如不稍作限縮，任一種類懲戒處分均得任諸立法裁量交由長官直接行使，不無架空司法懲戒權之嫌。總之，唯有能夠合乎憲法第77條所預設司法懲戒之價值決定，同時能兼顧行政指揮監督需要的公務員懲戒制度，才能免於違憲指摘。

1 三、如何型塑公務員懲戒制度，方符合憲法意旨，對此問題，司
2 法院大法官其實已經指出一個方向。司法院大法官首次對此
3 問題表示意見是在民國 78 年的司法院大法官釋字第 243 號
4 解釋。該號解釋之解釋理由書指出：「公務員之懲戒，依憲
5 法第七十七條之規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有
6 公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公
7 務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如
8 何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序
9 如何規定，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為
10 適當之調整。」從「具有懲戒性質之免職處分，不論其形式
11 上用語如何，實質上仍屬懲戒處分」等語，可知大法官屬意
12 的是「一元化的司法懲戒制度」，有懲戒之實的行政懲戒
13 決定，無論形式用語為何，都應納入憲法第 77 條司法懲戒
14 的邏輯脈絡檢驗其合憲性，且「此項權限之行使……應通盤
15 檢討，為適當調整，方符憲法意旨」等語，也可知大法官係
16 以委婉的方式，指出司法懲戒之外同時存在考績懲處的雙
17 軌制，其實有違憲疑慮。整體而言，司法院大法官釋字第
18 243 號解釋就公務員懲戒權限行使的問題，基調是要求回
19 歸，乃至獨尊憲法第 77 條司法懲戒之價值預設，也就是說，
20 公務員懲戒只能歸司法權直接行使，行政掌懲戒與憲法第
21 77 條意旨不符。

22 四、若謂司法院大法官釋字第 243 號解釋只是獨尊司法懲戒，沒

1 有顧慮到行政為領導統御也有懲戒需要，三年後的司法院大
2 法官釋字第 298 號解釋則在司法懲戒一元化的基礎上作了
3 適度修正，將行政指揮監督需要也納入考量。司法院大法官
4 釋字第 298 號解釋的大意是：根據憲法第 77 條之意旨，司
5 法院僅是公務員懲戒之最高機關，非謂國家對公務員懲戒權
6 之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家
7 對其違法、失職行為之制裁，此項制裁為維持長官監督權所
8 必要，自得視處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長
9 官為之。有關公務員懲戒及公務員考績之法律，應依上述意
10 旨修正之。其基調同樣是宣示回歸憲法第 77 條司法懲戒一
11 元化之意旨，但從允許立法者在合理範圍內將部分懲戒權交
12 由行政權直接行使，可看出是很務實地回應行政指揮監督權
13 之需求。

14 五、雖然司法院大法官釋字第 298 號解釋所傳達訊息仍嫌簡
15 略，但就公務員懲戒權限之行使，畢竟已指出一個方向調整
16 的大原則：亦即，〈警察人員人事條例〉、〈公務員懲戒
17 法〉所規定之懲處處分，只要有懲戒性質，都應以實質的
18 懲戒處分視之，為完成懲戒一元化，爾後〈公務人員考績
19 法〉所有具有懲戒性質之懲處處分(如申誡、記過、免職等)
20 均應廢除，改規定於公務員懲戒法。惟改規定於《公務員
21 懲戒法》，並不表示一切懲戒處分均非由司法院公務員懲戒
22 委員會直接行使不可，毋寧，為維持長官之指揮監督權於不

1 墜，得在「合理範圍」內以法律規定由長官行之。何謂「合
2 理範圍」，固嫌抽象，但合理之解釋，應不可能包括針對
3 剝奪公務員身分這種最嚴厲之免職處分在內，因這種免職
4 處分可謂是對公務員權利影響最嚴重之懲戒處分者，今既
5 然制憲意旨為進一步保障公務員權益，而刻意將公務員懲
6 戒劃歸由司法機關以司法程序辦理，則對公務員權利影響
7 最大之免職處分自無交由行政長官行使的道理，換言之，
8 免職處分應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍，如果連核
9 心範圍也可讓渡出去，司法只掌事後救濟，則不僅「合理
10 範圍」一詞盡失意義，也架空憲法第 77 條保護公務員權益
11 之意旨。要之，最嚴重的免職處分保留由司法權自己以司
12 法程序辦理，其他較輕微的懲戒處分，諸如休職、降級、減
13 俸、記過、申誡等，則交由長官以較迅速之行政程序直接行
14 使，司法只負責事後救濟的這種懲戒一元化的制度安排，應
15 該最能反映司法院大法官釋字第 298 號解釋之旨意，也是體
16 系解釋下，既能尊重憲法第 77 條所預設之價值決定，同時
17 也可以兼顧到行政指揮監督權需要的最佳解決模式。許宗力
18 大法官於司法院大法官釋字第 583 號解釋部分不同意見書
19 並表示：「可惜第二九八號解釋未能站穩自己立場，一方面
20 宣示懲戒只能在合理範圍以法律規定由長官為之，另一方面卻
21 又指出受免職處分之公務員得向掌理懲戒事項之司法機關
22 聲明不服云云，似乎意謂著長官行使免職這種實質懲戒處分
23 權並不抵觸憲法第七十七條，只要司法院公務員懲戒委員會

1 仍保有最後的審查權即可，至此，『合理範圍』一詞很不幸
2 地淪為白紙黑字。也因第二九八號解釋理論未能一貫，導致
3 相關機關無所適從，難怪懲戒一元化之目標，迄今仍是無法
4 達成。」

5 六、具上論結，《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款所
6 規定符合「同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累
7 積已達二大過」之免職處分，侵及司法懲戒權的核心範圍，
8 應宣告違憲，懇請 鈞院在此違憲宣告基礎上限期要求相關
9 機關修法，朝「懲戒一元化」方向調整。

10 參、結語

11 以上所陳，謹爰作本案聲請解釋憲法之補充理由。

12 截至目前為止，聲請人共提出「解釋憲法聲請書」、「解釋憲法補
13 充理由書」、「解釋憲法陳報暨陳述意見書」、「解釋憲法陳報(二)
14 暨補充理由(二)書」共四份釋憲聲請文件。簡言之，聲請人對本
15 案所持之立場及見解，係①《公務人員保障法》第 25 條第 1 項
16 前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84
17 條等規定不當侵害公務員受憲法第 16 條保障之「訴訟權」，且
18 ②《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定與「法律明確性原則」
19 不符，③ 鈞院大法官會議釋字第 785 號採「合憲性解釋」之方
20 法，認上開規定與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背，似逾越合憲

1 性解釋之界限；④《警察人員人事條例》第31條第1項第11款
2 規定就「一般公務人員」與「警消人員」同受憲法第18條所保
3 障之「應考試服公職權」作出不合理之差別待遇，侵害「警消人
4 員」受憲法第7條、憲法第18條所保障之「應考試服公職平等
5 (權)」，⑤《警察人員人事條例》第31條第1項第11款規定未
6 限定獎懲之原因事實行為須以同一考績年度中所發生者為限，亦
7 侵害警消人員受憲法第7條、憲法第15條、憲法第18條所保障
8 之服公職平等權與財產上平等權，⑥《警察人員人事條例》第31
9 條第1項第11款規定允許機關逕為免職處分，亦違反憲法第77
10 條「懲戒一元化」之誠命，請求宣告違憲；⑦ 鈞院大法官會議
11 釋字第243號、第298號及第323號解釋放寬對公務員訴訟權之
12 限制，惟得依法提起訴願或行政訴訟之範疇僅限於「行政處分」
13 (亦即「權利事項」)，惟未提及公務人員得否就違法或顯然不當
14 且損害權益之不具行政處分之管理措施，提起行政訴訟尋求救
15 濟，為彌補對於公務員憲法上訴訟權之保障漏洞，謹請 鈞院補
16 充解釋大法官會議釋字第243號、第298號、第323號解釋；⑧
17 謹請 鈞院就大法官會議釋字第583號解釋關於考績懲處之時效
18 類推司法懲戒之部分為變更解釋，明確宣示考績之原因行為應以
19 當年度為限之原則，以確保公務人員於接受考績評定之時得享有
20 起碼的平等保障。

21 此 致

22 司法院大法官會議 公鑒

1 【附件及證物明細】

2 附件 3：公務人員保障暨培訓委員會 109 年 10 月 5 日公保字第
3 1091060302 號行政函示影本乙份。

4 具狀人：聲請人 徐國堯

5 代理人 邵允亮律師

6 邵允鍾



7 中 華 民 國 1 0 9 年 1 0 月 1 4 日