

109年度憲三字第18號言詞辯論意旨

聲請人：臺北高等行政法院第五庭

辯論意旨說明代表：原因案件受命法官 梁哲瑋

「懲戒一元化」與憲法第77條

—「懲戒一元化」是多重憲法規範性原則的誠命要求—

壹、懲戒一元化是憲法的誠命要求

●法治國原則下，「懲戒一元化」的真正意涵：

- 對於公務員同一違失事實，國家懲戒權行使，應由法定的懲戒權責機關，遵循法定的正當懲戒程序，作成是否與如何懲戒的單一懲戒決定（程序與實體的單一性）。

●懲戒一元化的憲法依據：法治國法安定性、信賴保護原則及比例原則

- 對同一違失事實，禁止國家重複進行追究程序與懲戒制裁處分

（司法院釋字808號解釋理由第3段相同法理參照）

◆程序上與實體上，均應遵循「一事不二懲」(Doppelahndungsverbot)的基本原則

◆現行「公務人員考績法（下稱考績法）的考績懲處」與「公務員懲戒法之法定懲戒」併行多軌制：

➢實際上造成重複追究與處罰，違反法治國「一事不二懲」原則。

➢實體法上即使盡量使懲戒結果單一化，仍無法避免程序上的重複追究，以及因此衍生違反「程序的比例原則」、「法安定性原則」與「信賴保護原則」的違憲結果。

✓薩孟武坦承：懲處懲戒多元造成重複懲戒結果不同，「吾不知如何解決」！！！（中國憲法新論p.434）

壹、懲戒一元化是憲法的誠命要求

●小結：

1. 不論有無憲法第77條規定，不論在憲法上如何解釋、分配公務員懲戒的憲法機關管轄權限，都不容許公務員懲戒呈現現行「懲處/懲戒」的雙（多）元制
 - 世界各民主法治國家，均無懲戒多軌的事例，因為根本上就違反法治國一事不二懲原則。
2. 懲戒雙元多軌制的違憲：
 - 1) 違反法治國的「一事不二懲原則」、「法安定性、信賴保護及比例原則」、正當法律程序原則、法明確性原則、平等原則。
 - 2) 違反憲法第77條的權限分配秩序。

壹、懲戒一元化是憲法的誠命要求

- **憲法第77條的規範意旨**→「懲戒一元化」的法制，相關**事務權限如何分配的立憲決定**
 - 由憲法草案所定的「監察院掌理公務員懲戒」，到**立憲**之「監察院掌理公務員違失彈劾權」，「司法院掌理公務員懲戒權」，**用意**就在刻意**提昇服公職權利的正當程序保障**（憲法法定之正當程序）
 - 。憲法第77條所稱**公務員懲戒**，當然是指懲戒事務的**第一次決定**，而非事後的司法救濟。
- **考試院的「考績」、公務員任免法制規劃權，均與公務員懲戒無關！**
 - 考績，是對公務員職務工作表現的考核，是作為是否獎勵、懲戒的事實基礎與準則，不是獎懲（賞罰）本身（林紀東）→**懲戒不是考績的隱含權**
 - **現行考績懲處/懲戒雙元多軌制**，運行結果，造成人事行政對於懲戒之追究、處罰，得以徇私、恣意而不公正，反而**顯然違背五權憲法將考試權獨立的制憲原意**。
 - **司法院釋字第491號解釋吳庚大法官之協同意見書**：
 - ◆ 將封建時代考課與賞罰不同作用，作不當的跳躍論證聯結
 - ◆ 援引訓政黨國不分時期的考績懲處/懲戒併行制，為舉世無雙的懲戒多軌併行制背書
 - ◆ **錯用**旨在提供人民基本權客觀保障的「**制度性保障理論**」之論述模式，為違憲制度擦脂抹粉。
 - ◆ 此意見深受特別權力關係思想之荼毒影響而不自知。

壹、懲戒一元化是憲法的誠命要求

- 考試院的考績或公務員任免法制事項等權責，憲法規範意旨為何？
 - 憲法第83條規定之「考績」權，與「獎勵」、「懲戒」等「賞罰」作用無關。
 - ◆ 憲法第83條中將「褒獎」（獎勵）獨立於「考績」之外，懲戒更編排於憲法第77條規定之中！
 - 憲法增修條文第6條所定公務員任「免」法制事項，依考試權獨立的憲法規範原意，與個案公務員違失如何追究懲戒責任、是否應予免職無關。
 - 公務員懲戒，依憲法第77條規定，屬司法權事項。
 - 由司法機關依司法審理程序裁決，遠較考試權決定更具獨立、公正性，符合憲法規範原意。
 - 考試院的公務員免職法制事項，也無關懲戒涉及免職之法制規劃事宜。
 - ◆ 司法院關於公務員懲戒法制之研議規劃，涉及免職懲戒者，宜會同考試院決定之
 - ◆ 但除非影響上述考試獨立，考試院之會同決定，不應干涉憲法第77條保留予司法院之決定權。

考績免職處分違憲侵奪司法懲戒之核心領域

貳、懲戒二元的考績免職懲戒侵奪憲法所定司法懲戒權限

- 憲法第77條規定的原意，司法院所掌理「公務員之懲戒」，是指懲戒事務的第一次決定權！
- 但因憲法第77條規範密度，非達於憲法保留程度，應容許立法者一定的立法形成空間。
- 故得以法律之規定，視懲戒處分之性質，於合理範圍內，由長官為之（司法院釋字298號解釋參照）。
- 但是，此部分立法形成空間：
 1. 所謂「以法律之規定」，應於公務員懲戒法中規定，不得在法定的公務員懲戒軌制之外，另設實質懲戒的併行多元軌制，否則抵觸「法治國懲戒一元化原則」。
 2. 合理範圍之界定，應經謹守「原則/例外」的比例關連，更不得侵奪司法懲戒權的核心領域，架空憲法第77條的規範意旨。

貳、懲戒二元的考績免職懲戒侵奪憲法所定司法懲戒權限

- 憲法第77條規範意旨至少應保留的**核心領域**：
 - 依制憲意旨，既然是**為加強公務員服公職權的正當程序保障**→
 - **對公務員服公職權利形成重大侵害**者，應屬**司法院掌理公務員懲戒的核心領域**→保留予司法機關適用司法審理程序而為是否懲戒之決定。
 - **免職懲處**：已嚴重限制人民服公職權利，屬於憲法第77條司法權核心領域，**應由司法機關適用司法審理程序而懲戒**（法官保留）。

現行年終考績免職就是違憲的實質懲戒處分

參、年終考績丁等免職是違憲的實質懲戒處分

●年終考績丁等免職**是否為實質懲戒處分**，應依現行考績法形塑之樣貌而決定

■考績本質上與懲戒無關！

◆即使依年終考績的績效考核結果，應予汰除免職，在前述憲法規範意旨下，只限於「單純因工作績效不佳」而予汰除免職。

◆不得涉及因追究公務員違失事實而予制裁性的懲戒免職。

◆如果實質上已帶有追究公務員違失事實而予制裁的性質，這種年終丁等考績免職，就是實質的懲戒處分。

■司法院釋字第243號、298號、491號、583號解釋，都是以上述標準，參照考績法所形塑出「專案考績」的樣貌而判斷是「實質的懲戒處分」。

■同理，**年終考績丁等免職處分**，依現行考績法第6條第3項、同法第7條第1項第4款等規定，不論學理如何為其賦加不符社會實情的分析解釋，其目的與功能，就是針對年度內發現公務員有**違失事實**後，針對於此進行職務倫理責任的追究評價並予制裁的實質懲戒處分。

■銓敘部在原因案件中也發函自認：年終考績丁等免職，就是實質懲戒處分！！

◆聲請書附件1：銓敘部106年12月12日部特二字第1064288978號函

謝謝聆聽