

憲法訴訟言詞辯論意旨書

案號：會台字第 13588 號

全案釋憲標的及釋憲聲明：

- 一、《公務人員保障法》第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條等規定不當侵害公務員受《中華民國憲法》第 16 條保障之「訴訟權」，請求宣告違憲。
- 二、《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定與「法律明確性原則」不符，請求宣告違憲。
- 三、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定就「一般公務人員」與「警消人員」同受《中華民國憲法》第 18 條所保障之「應考試服公職權」作出不合理之差別待遇，侵害「警消人員」受《中華民國憲法》第 7 條、《中華民國憲法》第 18 條所保障之「應考試服公職平等(權)」，請求宣告違憲。
- 四、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定未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，侵害警消人員受《中華民國憲法》第 7 條、《中華民國憲法》第 15 條、《中華民國憲法》第 18 條所保障之服公職平等權與財產上平等權，請求宣告違憲。
- 五、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定允許機關逕為免職處分，違反《中華民國憲法》第 77 條「懲戒一元化」之誡命，請求宣告違憲。
- 六、請求就司法院大法官釋字第 243 號、第 298 號及第 323 號解釋為補充解釋。

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司法懲戒之部分應予變更。

聲請人 徐國堯 年籍資料詳委任書

上一人共同 邵允亮律師 年籍資料詳委任書

訴訟代理人 邵允鍾博士 年籍資料詳委任書

1 為聲請人徐國堯所提之解釋憲法聲請案，依法敬呈憲法訴訟言詞辯論意旨
2 書事：

3 壹、爭點題綱

4 一、《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定(下稱系爭規定)，
5 警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達
6 二大過者，即予免職之規定，與一般公務員不同，是否違反憲法平
7 等原則？有無侵害憲法保障人民服公職之權利？

8 二、系爭規定允許遴任機關或其授權之機關、學校於符合上開條件時，
9 即應為免職處分，是否違反《中華民國憲法》第 77 條：「司法院為
10 國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒」之規定？

11 貳、對於爭點題綱，聲請人所持之法律見解

12 一、對於爭點題綱一，聲請人所持之法律見解一系爭規定已違反憲法平
13 等原則，並明顯侵害憲法保障人民服公職之權利：

14 (一) 依《公務人員考績法》第 12 條第 1 項第 1 款規定：「各機關
15 辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、
16 平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、
17 記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲

1 得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列
2 丁等」。易言之，如果是「一般公務人員」，於累積達二大
3 過後，其仍有可能於年終考績前「將功抵過」，避免遭行政
4 機關免職之命運。然而依系爭規定，「警消人員」於考績年
5 度一旦平時考核獎懲互相抵銷後累積達二大過，「遴任機關
6 或其授權之機關、學校應予以免職」。換句話說，系爭規定
7 已就「一般公務人員」與「警消人員」同受《中華民國憲法》
8 第 18 條所保障之「應考試服公職權」作出差別待遇，至於此
9 差別待遇是否合憲，應視系爭規定是否是基於「一般公務人
10 員」與「警消人員」間於事物本質上之差異而定。

11 (二) 非基於事物本質差異之差別待遇：

- 12 1. 如係「本於事物本質之不同」所為之差別待遇，原非我國
13 憲法所不許。惟本案系爭規定之所以就「一般公務人員」
14 與「警消人員」同受《中華民國憲法》第 18 條所保障之「應
15 考試服公職權」作出差別待遇，似非係因「警消人員」與
16 「一般公務人員」間有何「本質上之差異」，詳析如下。
- 17 2. 按於民國 64 年以前，我國就警察人員之升遷、獎懲、管理
18 並無專法以資規範。於民國 64 年，因「臺灣地區警察人事
19 管理，在內政部警政署及臺灣省警務處規劃執行下，業已
20 奠定穩固，且具良好績效。惟為求進一步確定警察法規，
21 統一警察人事管理權責，以配合今後建警目標」，立法院
22 乃依據當時《警察法》第 3 條及《公務人員任用法》第 17
23 條等規定，制訂《警察人員管理條例》(即《警察人員人事
24 條例》之前身)(詳聲請人解釋憲法聲請書，聲證 24)。
- 25 3. 民國 64 年制定之《警察人員管理條例》，原無現行系爭規

1 定「記二大過即應免職」之文字。於民國 86 年間，因「本
2 條例於民國六十五年元月十七日施行以來，除民國七十二
3 年曾修正第二十二條附表外，其餘條文已逾二十年未修
4 正，期間公務人員考試、任用、考績、俸給四法暨『公務
5 員懲戒法』等法律案陸續修正施行，為配合上開法律修正
6 暨因應實際需要」，且「打擊犯罪第一線的警察其待遇與
7 公務人員相較有極大差別。警察們是犧牲享受讓社會大眾
8 來享受犧牲，然而大家對警察的社會形象及待遇仍有負面
9 扭曲。例如每逢年假警察們無法與一般大眾享受家人團聚
10 的樂趣，通常此時反而是他們最忙碌的時候」，為了更加
11 保障全體警消人員相關權益，立法院爰參考公務人員考試
12 法、任用法、考績法、俸給法相關規定，就《警察人員人
13 事條例》作出相應之修正。（詳聲請人解釋憲法聲請書，聲
14 證 25）

15 4. 在民國 86 年《警察人員人事條例》修法一讀階段、二讀「廣
16 泛討論」階段，本來並無任何關於系爭規定「記二大過即
17 應免職」相關文字之討論（詳聲請人解釋憲法聲請書，聲證
18 26）。詎料於修法二讀「逐條討論」階段，立法院突然以「朝
19 野協商」之方式，在未作出任何說理之情況下，增列系爭
20 規定「記二大過即應免職」之文字並三讀通過。（詳聲請人
21 解釋憲法聲請書，聲證 27）

22 5. 依以上立法歷程，即可知系爭規定之所以就「一般公務人
23 員」與「警消人員」同受《中華民國憲法》第 18 條所保障
24 之「應考試服公職權」作出差別待遇，看不出係因「警消
25 人員」與「一般公務人員」間有何「本質上之差異」所致，
26 而是「朝野協商」之結果。是系爭規定非基於事物之本質

1 就「一般公務人員」與「警消人員」同受《中華民國憲法》
2 第 18 條所保障之「應考試服公職權」作出差別待遇，已違
3 反憲法平等原則，並明顯侵害憲法保障人民服公職之權利。

4 (三) 又 鈞庭前於民國 108 年 10 月 30 日以秘台大二字第
5 1080029600 號函詢問行政院人事行政總處關於系爭規定之立
6 法沿革。行政院人事行政總處雖以總處培字第 1080047924 號
7 函回覆 鈞庭：「1、案據內政部提供資料及立法院議案關係
8 文書(院總第 849 號，政府提案第 3724 號)略以，行政院及考
9 試院會銜函請立法院審議之管理條例部分條文修正草案，擬
10 於第 32 條第 3 項增訂『警察人員年度內平時考核獎懲相互抵
11 銷，其獎懲抵銷而累積達二大功、二大過以上者準用前項規
12 定即時辦理專案考績。但累積二大功辦理專案考績者，在同
13 一年度內以一次為限。』惟該草案條文未修正通過。2、據其
14 修正理由略以：『對於平時考核欠佳，大過不犯、小過不斷，
15 輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積達二大過以上者，原
16 依考績法之規定，須俟年終考績考列丁等免職。惟警察係武
17 裝單位，執勤攜帶警械，如不即時予以斷然處置，易生意外
18 事故，將嚴重影響主管領導統御與團隊紀律，故宜即時辦理
19 專案考績免職；……藉收及時獎優汰劣之效。』」等語，
20 惟姑且不論上開修正理由未於民國 86 年時列為系爭規定之
21 修法理由，縱系爭規定於民國 86 年時確實是以上開理由修正
22 通過(假設語氣)，則更可窺見系爭規定是特別權力關係之遺
23 毒(因為警察持有警械，所以允許行政機關任意免除警察之職
24 務，自始不被賦予司法救濟之機會)，且對於非屬武裝單位、
25 值勤時未攜帶警械之消防隊員，為何亦須受系爭規定之規
26 範？顯然無法自圓其說。故系爭規定違反憲法平等原則、明
27 顯侵害憲法保障人民服公職之權利，應屬顯然。

1 (四) 茲有附言者：系爭規定未限定獎懲之原因事實行為須以同一
2 考績年度中所發生者為限，侵害警消人員受《中華民國憲法》
3 第 7 條、第 15 條、第 18 條所保障之服公職平等權與財產上
4 平等權：

5 1. 聲請人據以聲請憲法解釋之原因案件中，如同高雄高等行
6 政法院於 104 年訴字第 162 號行政判決中所為之事實調
7 查，懲處令之作成，係因杉林分隊前任分隊長甲○○於 103
8 年 1 月 22 日將聲請人尚有未議處之違紀事由及資料檔案移
9 交於新任分隊長乙○○，始於 103 年間就相關違紀事實加
10 以調查而作成，從而有原因事實行為與考績年度跨越不同
11 年度之情形。

12 2. 然而此一「未限定獎懲之原因事實行為須以同一考績年度
13 中所發生者為限」之法律規範模式不符合平等原則，就此
14 許宗力大法官已於司法院大法官會議釋字第 583 號解釋之
15 部分不同意見書中闡釋甚明：「按考績制度本為長官基於
16 監督權之行使，對公務員於特定時間內執行公務之表現予
17 以考核，也是階段性地調整公務員人事體系之評量依據。
18 換言之，考績制度為公務員內部結構之調整手段，使公務
19 員之官等地位，合於其能力與表現，亦使官職等與公務員
20 之適任得以合致；況且既然是整個體系的調整，長官為考
21 績時，不僅僅應顧慮個別公務員之表現，亦應就同官等公
22 務員之能力表現，經比較後為公平之衡量(公務人員考績法
23 第九條參照)。考績既涉及公務員間平面性的比較問題，考
24 核評量自須於一定之期間內行使。我國歷來考績法制向以
25 『年度』為單位，……因此，長官不可以前年度所發生的
26 事由作為今年度評分之依據，乃屬當然。」

1 3. 誠然，一國之考績制度應如何設計，立法者享有一定立法
2 空間，然立法者既如上述已確認考績以「年度」為單位之
3 原則，則其於制定系爭規定時竟疏未規定獎懲之原因事實
4 行為須以同一考績年度中所發生者為限，已侵害警消人員
5 受《中華民國憲法》第7條、第15條、第18條所保障之
6 服公職平等權與財產上平等權。就此而言，聲請人之原因
7 案件即是血淋淋的例子：由於聲請人積極為消防員爭取權
8 益，導致受到長官「秋後算帳」的違法對待，翻出陳年舊
9 帳集中於一個考績年度為考績懲處。由於現行系爭規定並
10 未明文限制長官此種違反考績制度基本法律原則之行為，
11 導致聲請人即使欲藉司法救濟途徑保障其權利，亦獲得敗
12 訴之判決。其結果，聲請人無從與其同儕立於平等的「年
13 度」基準上被加以考核。換言之，在抽象法規範層次，由
14 於系爭規定未限定獎懲之原因事實行為須以同一考績年度
15 中所發生者為限，警消人員恆處於被長官以「翻舊帳」之
16 方式針對性報復的危險之中，其行政績效無從被公平地加
17 以評價，而此種不公平的考核方式卻可能導致當事人被免
18 職，進而失去其俸給，也因此系爭規定已侵害警消人員受
19 《中華民國憲法》第7條、第15條、第18條所保障之服
20 公職平等權與財產上平等權。

21 二、對於爭點題綱二，聲請人所持之法律見解一系爭規定已違反《中華
22 民國憲法》第77條所定司法院直接掌理公務人員懲戒之憲法要求：

23 (一) 公務員的「懲戒」與「懲處」，其彼此間的關係應如何安排，
24 至今仍是我國公務員法制中尚未被完全釐清的一個問題，而
25 聲請人正是此一曖昧現狀最直接的受害者。

1 (二) 究其因，此一問題乃源自我國憲法秩序中兩個必須加以調和
2 的憲法目標：一方面，制憲者希望強化對於公務員權利的保障，
3 因此於《中華民國憲法》第 77 條明白要求司法院掌理公務員之懲戒。
4 換言之，制憲者並不以司法權掌理懲戒之救濟為滿足，而要求司法者
5 直接行使懲戒權。然而另一方面，行政權依其權力本質，必然包含對於
6 所屬公務員的監督，而監督必須透過獎懲為之。也因此，如何調和「司法
7 直接行使懲戒權」的憲法明文要求以及「行政不能沒有指揮監督」的
8 權力分立實際需求，便成為我國憲法秩序的特殊難題。
9

10 (三) 換言之，我國憲法並未明文承認「行政懲處」此一概念。我國
11 現行公務員法制下的「行政懲處」，在憲法的意義上，至少在制憲當時，
12 仍屬制憲者欲分配給司法權行使的「懲戒權」的範疇。然而現實上完全
13 剝奪行政的懲處權，無可避免將導致行政體系無法順暢運行，也將與
14 憲政主義下權力分立的基本邏輯有所扞格。
15

16 (四) 鈞院釋字第 298 號解釋已經指出：「憲法第七十七條規定，公務
17 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
18 規定由其長官為之。」聲請人亦認同許宗力大法官於司法院大法官會議
19 釋字第 583 號解釋之部分不同意見書中所指出，調和「司法直接行使
20 懲戒權」與「行政不能沒有指揮監督」的正確方法，不應是偏廢其中任
21 何一方，因為二者皆是憲法層次的要求。也因此正確的做法應該是：「
22 公務員考績法所規定的懲處處分，只要有懲戒性質，都應以實質的懲戒
23 處分視之，為完成懲戒一元化。爾後考績法所有具有懲戒性質之懲處處
24 分(如申誡、記過、免職等)均應廢除，改規定於公務員懲戒法。惟改規
25 定於公務員懲戒法，並不表
26

1 示一切懲戒處分均非由司法……直接行使不可，毋寧，為維
2 持長官之指揮監督權於不墜，得在『合理範圍』內以法律規
3 定由長官行之。」(司法院大法官會議釋字第 583 號解釋，許
4 宗力大法官部分不同意見書，司法院公報第 46 卷第 10 期，
5 頁 3-4。)

6 (五) 然而聲請人之原因案件所凸顯的一個重要問題在於，系爭規
7 定是否為所謂的「淘汰處分」，因而全然無懲戒性質？(相關
8 討論可參見許宗力大法官針對司法院大法官會議釋字第 583
9 號解釋所提部分不同意見書之註解 2，司法院公報第 46 卷第
10 10 期，頁 7-8。)或有論者將曰：因為系爭規定是一種「淘汰
11 處分」，全然無懲戒性質，也因此系爭規定與「司法須直接
12 行使懲戒權」的憲法要求完全無涉，由機關自行為之並無違
13 憲之虞。不過聲請人在此必須強調，此種論點遺忘了，如前
14 所述我國憲法在嚴格的意義上並不認識、也未承認「行政懲
15 處」的概念，所以我們若逕行從法律上所定性的「淘汰懲處
16 處分」回推得出此類處分並不在「司法須直接行使懲戒權」
17 的憲法誠命射程範圍內，其實是犯了邏輯上的謬誤。由於我
18 國憲法未明文承認懲處的概念，無論普通法律如何定性淘汰
19 處分，對於制憲者而言淘汰處分就是憲法意義上的懲戒。也
20 因此正確的理解方法，毋寧是承認「淘汰處分」仍在「司法
21 須直接行使懲戒權」的憲法誠命射程範圍內，只是如上所述
22 必須進一步與「行政不能沒有指揮監督」的憲法要求加以調
23 和而已。因此，鈞庭的重要任務乃在確認，包括系爭規定
24 在內的此種「淘汰處分」若由機關自行為之，是否仍算是「在
25 『合理範圍』內以法律規定由長官行之」。

26 (六) 若系爭規定確實是一種「淘汰處分」，則系爭規定將「淘汰

1 處分」規定為由機關自行為之，已經明顯逾越合理範圍，因
2 為「合理範圍」唯一正當的判斷標準是此類處分對於公務員
3 權利侵害的嚴重性。就此而言，我國制憲者之制憲意旨甚
4 明：如果不是為了強化公務員的權利保障，制憲者斷不會刻
5 意要求司法必須直接行使懲戒權。也因此，由機關自行懲處
6 的「合理範圍」，必然不可能包括剝奪公務員身分的這種最
7 嚴厲的免職處分在內。即使類似系爭規定之此種「淘汰處分」
8 在現行法制下被歸類為行政懲處，立法者亦無法變更憲法層
9 次的判斷。

10 (七) 進一步而言，即使暫時不論憲法層次，而將討論限縮在法律
11 的層次，我們其實也無法將系爭規定定性為全然不帶懲戒性
12 質的單純「淘汰處分」。如同關係機關銓敘部於民國 109 年
13 7 月 14 日部法二字第 1094953555 號函之說明三、(二)中所
14 自承：「實務上常發生受考人獎懲事實發生年度與獎懲令核
15 定發布生效年度不同之情形」，然而銓敘部正當化此一作法
16 之理由卻是，若不允許此種實務慣行，在嗣後發現公務人員
17 獎懲事實之情形將導致必須重辦考績，「增加機關行政作業
18 負擔」、「影響法秩序安定性」(見同函說明三、(三)節)。
19 實則此一理由並不值得支持，蓋即便嚴守「考績應於當年度
20 為之」的原則，在獎懲事實之發現與調查確定已逾越行為時
21 年度之情形，正如許宗力大法官於司法院大法官會議釋字第
22 583 號解釋之部分不同意見書中已然正確指出的：「遇此情
23 形，仍有懲戒法可資適用，懲戒權行使期間較長，基本上不
24 會有無法追究其違法失職責任的情形發生，且……長官甚至
25 還得依職權先行停止該被移送公務員之職務，其領導統御當
26 無受影響之虞，如擔心長官無法直接懲處，就主張懲處期間
27 也應同懲戒法較長之行使期間，將違法失職的陳年往事作為

1 今年度考績對象，反而扭曲考績之本質與制度功能。」(司法院
2 大法官會議釋字第 583 號解釋，許宗力大法官部分不同意見書，
3 司法院公報第 46 卷第 10 期，頁 6)許大法官此處說得
4 含蓄，聲請人願意指出：「將違法失職的陳年往事作為今年
5 度考績對象」，無可避免已經扭曲考績以年度為單位，「考
6 績權應每年行使(司法院大法官會議釋字第 583 號解釋，許
7 宗力大法官部分不同意見書，司法院公報第 46 卷第 10 期，
8 頁 5)」之本質，模糊其與懲戒的分際，使懲處染上懲戒的色
9 彩。而正是由於許大法官之此一法律意見在司法院大法官會
10 議釋字第 583 號解釋做成時只是不同意見，目前我國之考績
11 法制實乃依循司法院大法官會議釋字第 583 號解釋之原則，
12 讓機關懲處權之行使類推適用公務員懲戒法相關規定。也因
13 此，縱使淘汰處分可能在理論上完全不帶懲戒性質，然而事
14 實上，只要涉及受考人獎懲事實發生年度與獎懲令核定發布
15 生效年度不同之情形，就已非純粹的行政考評，而必然帶有
16 懲戒的性質。其結果，系爭規定因為沒有排除受考人獎懲事
17 實發生年度與獎懲令核定發布生效年度不同之情形，系爭規
18 定等於允許機關得做成帶有懲戒性質的淘汰處分。如此一
19 來，系爭規定應被定性為實質懲戒處分，而同上所述，雖然
20 實質的懲戒處分得「在『合理範圍』內以法律規定由長官行
21 之」，但由機關自行懲處的「合理範圍」，必然不可能包括
22 剝奪公務員身分的這種最嚴厲的免職處分在內。職是之故，
23 若系爭規定為實質之懲戒處分，其亦應由司法機關直接掌
24 理，也因此系爭規定已違反《中華民國憲法》第 77 條。

25 (八) 在司法院大法官會議釋字第 583 號解釋所確立的現行法制框
26 架下，由於懲處權之行使類推適用公務員懲戒法相關規定，
27 為機關預留了回溯過往年度的可能性，這使得系爭規定極易

1 被機關濫用，用來「翻舊帳」、實施秋後算帳，藉由一次性
2 大量針對既往過犯做成申誡的方式，將實質的懲戒處分偽裝
3 為單純的淘汰處分。由於系爭規定欠缺起碼的防止濫用機
4 制，系爭規定不僅因為違反《中華民國憲法》第 77 條而違
5 憲，同時也因未對警消人員受《中華民國憲法》第 18 條所保
6 障之服公職權提供最起碼的正當法律程序保障而違憲。此一
7 缺陷在過往尤其明顯，蓋保訓會一直要到民國 109 年 9 月 22
8 日才變更其「申誡非屬行政處分」之長久法律意見(參見保訓
9 會新聞稿：

10 https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3926&sm
11 [s=12390&s=35315](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3926&sm))。長此以往，因為系爭規定之存在而遭
12 受到一次性大量申誡處分而被「淘汰」的警消人員，皆被排
13 除在復審程序的窄門之外。實務上行政法院亦普遍認為申誡
14 非行政處分，聲請人所獲之最高行政法院 106 年度判字第 76
15 號判決以及高雄高等行政法院 104 年度訴字第 162 號判決即
16 為血淋淋的明證。而雖然目前保訓會已經肯定「申誡以上之
17 懲處」為行政處分，但保訓會就此之法律意見對行政法院並
18 無拘束力。保訓會的從善如流可以說服多少行政法院法官，
19 現實上難以確認。基於上述理由，聲請人請求 鈞庭在宣告
20 系爭規定違憲的同時，亦變更司法院大法官會議釋字第 583
21 號解釋，明確宣告考績權應每年行使、懲處權之行使不得類
22 推適用公務員懲戒法相關規定，以斷絕機關濫用任何類似的
23 淘汰處分法律規定，對於所屬公務員進行秋後算帳的可能
24 性。

25 參、附論

26 一、聲請人請求 鈞庭除宣告系爭規定違憲外，亦應宣告《公務人員保

1 障法》第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第
2 78 條第 1 項及第 84 條等規定違憲：

3 (一) 緣聲請人之所以提起本件解釋憲法聲請案，最主要的原因，係
4 因《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 條等規定將行政機關
6 之行政行為區分為(可提起司法救濟之)「權利事項」以及(不
7 可提起司法救濟之)「管理措施」，而聲請人所受申誡、小過、
8 大過等懲處處分，於受處分時均被以「管理措施」視之，故聲
9 請人就所受申誡、小過、大過等懲處處分，從未被賦予提起司
10 法救濟之機會。

11 (二) 司法院大法官會議釋字第 785 號解釋作成以後，雖然表示公務
12 員就侵害權利之懲處處分，得於提起申訴、再申訴後再向行政
13 法院尋求救濟，然依照往常之司法實務，如某一行政行為被以
14 「管理措施」視之，行政法院均傾向賦予行政機關較廣大的裁
15 量空間(在司法院大法官釋字第 785 號解釋作成以前，申誡、
16 小過、大過等影響人民權益重大之懲處處分甚至不被認為可以
17 提起司法救濟)。司法院大法官不直接宣告《公務人員保障法》
18 第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78
19 條第 1 項及第 84 條等規定違憲，無異為某些處於灰色地帶之
20 行政行為，創造出「不受司法審查之真空地帶」。舉例而言：
21 對於排班制公務人員所為之「排班」，一般認為是行政機關之
22 管理措施。如果行政機關對於公務人員做出不合理的排班安
23 排，經人民提出申訴、再申訴均被維持後，依據向來之司法實
24 務，行政法院很有可能以該「管理措施」未影響人民權利為由
25 駁回人民之請求。

1 (三) 易言之，聲請人固能了解系爭規定確實有違反「懲戒一元論」
2 的問題。然而對於公務人員權利之救濟，重點應不在於應由「懲
3 戒法院」或是「行政法院」管轄，而是管轄法院能否正確適用
4 法律、以及管轄法院所適用之法律是否有不法侵害人民受憲法
5 所保障之權利。如《公務人員保障法》第 25 條第 1 項前段、
6 第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條等
7 規定未被宣告違憲，則客觀上永遠可能會出現「不受司法審查
8 之真空地帶」，此可能導致日後國家不斷的出現關於具體行政
9 行為是否屬於「權利事項」之憲法訴訟，實非人民之福。

10 (四) 簡言之，「行政不能沒有指揮監督」，不代表「行政機關出於
11 指揮監督所為之權利侵害，不受司法審查」。《公務人員保障
12 法》第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、
13 第 78 條第 1 項及第 84 條等規定可能創造出「不受司法審查之
14 真空地帶」，懇請 鈞庭均予宣告違憲，以最大化落實《中華
15 民國憲法》第 16 條「有權利即有救濟」之憲法精神。

16 二、聲請人就 鈞庭於本件諭知原因案件具體之救濟方法之請求與建
17 議：

18 退步言，如 鈞庭認本解釋憲法聲請案僅系爭規定有違憲爭議(假
19 設語氣)：

20 (一) 無論 鈞庭最終係以系爭規定在消防人員與一般公務人員間
21 做出無正當理由的差別待遇為由判決系爭規定違憲而無效，或
22 者系爭規定違反《中華民國憲法》第 77 條懲戒一元化意旨而
23 無效，亦不論 鈞庭判決系爭規定立即失效或定期失效，依據
24 司法院大法官會議釋字第 725 號解釋：「本院就人民聲請解釋
25 憲法，宣告確定終局裁判所適用之法令於一定期限後失效者，

1 聲請人就聲請釋憲之原因案件即得據以請求再審或其他救
2 濟，檢察總長亦得據以提起非常上訴；法院不得以該法令於該
3 期限內仍屬有效為理由駁回。如本院解釋諭知原因案件具體之
4 救濟方法者，依其諭知；如未諭知，則俟新法令公布、發布生
5 效後依新法令裁判。」

6 (二) 由於系爭規定性質上屬於算術型(累計型)的免職處分，雖然
7 司法院大法官會議已於聲請人聲請之另案，亦即司法院大法
8 官會議釋字第 785 號解釋中明確宣示：「中華民國 92 年 5 月
9 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及
10 第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主
11 張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相
12 應之行政訴訟，請求救濟」，但如上所述，實務上仍有許多行
13 政法院法官與聲請人所受之最高行政法院 106 年度判字第 76
14 號判決以及高雄高等行政法院 104 年度訴字第 162 號判決採取
15 相同見解，認為申誡並非行政處分。也因此為保障聲請人之
16 權利，聲請人建請 鈞庭於本件諭知原因案件具體之救濟方法
17 時，再次重申司法院大法官會議釋字第 785 號之意旨，並強
18 調再審法院(無論 鈞庭最終判定應由懲戒法院或行政法院審
19 理)應全盤重新檢視聲請人之原因案件中之所有懲處處分。蓋
20 聲請人所受任何單一懲處處分，皆與聲請人最終所受之免職
21 處分有算術上的累加關係，亦即與聲請人服公職權所受之侵
22 害有直接之關係。聲請人當年此一合法的司法救濟權利同時
23 遭到保訓會與行政法院之否定，尚祈 鈞庭勿讓此一憾事重
24 演，讓聲請人之訴訟救濟權利再一次淪為白紙黑字。

25 (三) 也正因為系爭規定性質上屬於算術型(累計型)的免職處分，
26 行政長官可能透過短時間大量做成申誡處分的方式實現「量變

1 導致質變」、「化考績為懲戒」的制度濫用結果。為保障聲請人
2 之權利，聲請人建請 鈞庭於本件諭知原因案件具體之救濟方
3 法時，應命再審法院（無論 鈞庭最終判定應由懲戒法院或行
4 政法院審理）除全盤重新檢視聲請人之原因案件中之所有懲處
5 處分以外，亦應對最終的免職處分進行整體性的檢視，最重要
6 者，個案中「短期間大量做成申誡處分」一事本身，是否已構
7 成考績權濫用之情事。

8 肆、結語

9 以上所陳，謹爰作本案聲請解釋憲法之補充理由。

10 截至目前為止，聲請人共提出「解釋憲法聲請書」、「解釋憲法補充理由
11 書」、「解釋憲法陳報暨陳述意見書」、「解釋憲法陳報(二)暨補充理由(二)
12 書」、「憲法訴訟言詞辯論意旨書」共五份釋憲聲請文件。簡言之，聲請人
13 對本案所持之立場及見解，係：

14 ①《公務人員保障法》第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第
15 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條等規定不當侵害公務員受《中華民國憲法》
16 第 16 條保障之「訴訟權」，且

17 ②《公務人員保障法》第 77 條第 1 項規定與「法律明確性原則」不符，
18 且

19 ③司法院大法官會議釋字第 785 號採「合憲性解釋」之方法，認上開規定
20 與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背，似逾越合憲性解釋之界限；

21 ④《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定就「一般公務人員」
22 與「警消人員」同受《中華民國憲法》第 18 條所保障之「應考試服公職

1 權」作出不合理之差別待遇，侵害「警消人員」受《中華民國憲法》第 7
2 條、《中華民國憲法》第 18 條所保障之「應考試服公職平等(權)」，

3 ⑤《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定未限定獎懲之原因事
4 實行為須以同一考績年度中所發生者為限，亦侵害警消人員受《中華民國
5 憲法》第 7 條、第 15 條、《中華民國憲法》第 18 條所保障之服公職平等
6 權與財產上平等權，

7 ⑥《警察人員人事條例》第 31 條第 1 項第 11 款規定允許機關逕為免職處
8 分，亦違反《中華民國憲法》第 77 條「懲戒一元化」之誠命；

9 ⑦司法院大法官會議釋字第 243 號、第 298 號及第 323 號解釋放寬對公務
10 員訴訟權之限制，惟得依法提起訴願或行政訴訟之範疇僅限於「行政處分」
11 (亦即「權利事項」)，未強調任何違法且損害公務人員權利之措施皆應被
12 定性為行政處分，而非無涉權利侵害的管理措施，應允許公務人員提起行
13 政訴訟尋求救濟。為彌補對於公務員憲法上訴訟權之保障漏洞，防止行政
14 法院片面援引司法院大法官會議釋字 243 號解釋而罔顧 鈞庭嗣後破除
15 特別權力關係的努力（例如聲請人在訴訟中所遭遇者），謹請 鈞庭補充
16 解釋司法院大法官會議釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號解釋；

17 ⑧謹請 鈞庭就司法院大法官會議釋字第 583 號解釋關於考績懲處之時
18 效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當年度
19 為限之原則，以確保公務人員於接受考績評定之時得享有起碼的平等保
20 障；

21 ⑨請求 鈞庭於本件為救濟之諭知時，再次重申司法院大法官會議釋字
22 第 785 號之意旨，並強調再審法院（無論 鈞庭最終判定應由懲戒法院或
23 行政法院審理）應全盤重新檢視聲請人之原因案件中之所有懲處處分。

1 此 致

2 憲法法庭 公鑒

3 具狀人：聲 請 人 徐國堯

4 上一人共同 邵允亮律師

5 訴訟代理人 邵允鍾博士



6 具 狀 日 期 ： 中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 8 日