

法庭之友意見書

正本
ORIGINAL

案 號 會台字第 13588 號

法庭之友 社團法人中華 地 址：台北市中山區吉林路 200 巷 16 號 1
民國消防員工 樓
作權益促進協 電 話：02-2562-5986
會 傳 真：02-2562-1630
代表人：黃鈺翔

憲法法庭收文
111. 3. 18
憲 A 字第 635 號

代 理 人 周宇修律師 謙眾國際法律事務所
地 址：台北市大安區羅斯福路二段 105 號
10 樓
電 話：02-2363-6500
傳 真：02-2363-6568
郵 件：yschou@chenandchou.com

1 為人民聲請法規範憲法審查案件，依 鈞庭裁定提出法庭之友意見書
2 事：

3 壹、提具法庭之友意見書應揭露事項：

4 一、依《憲法訴訟法》第 20 條第 3 項、第 19 條第 3 項，當事人、關
5 係人以外之人民或團體提出專業意見或資料時，應揭露是否與當
6 事人、關係人或其代理人有分工或合作關係，或金錢報酬或資助
7 及其金額或價值。

8 二、本法庭之友意見書由社團法人中華民國消防員工作權益促進協
9 會（下稱「本會」）成員共同撰寫。本會及其代理人，曾與本案聲
10 請人徐國堯、代理人邵允亮律師、邵允鍾，就相關專業意見或資
11 料之準備或提出，有交換意見；但未有任何金錢報酬或資助及其
12 金額或價值之往來。又本案聲請人徐國堯於 2013 年本會成立後，
13 曾擔任本會幹部至 2016 年，後續並未擔任任何本會職務，僅以
14 會員身分參與本會事務，併予敘明。

15 貳、為促進公民社群之討論，並使法庭之友意見得以適當方式呈現，宜

1 認有到庭及陳述之必要，以供 鈞庭卓參。

2 參、提具法庭之友意見書之主張及理由：

3 一、本案原因案件之事實，係源於聲請人在職期間受密集行政懲處，
4 而遭免職。相關懲處，客觀而言與其發起及參與消防員勞動權益
5 運動密不可分。現行公務員懲戒制度之不當，竟導致消防員勞動
6 權益運動遭到打壓，實為本會始料未及之事。是本會試陳述本案
7 原因案件之重要背景及社會事實，以供 鈞庭掌握其可能造成之
8 影響及對第一線基層消防員之意義。

9 二、消防員勞動權益運動源起與經過：

10 (一) 民國(下同)84年消防署成立而脫離警政體制，然而這27年
11 來消防員勞動權益並未受到保障，而消防員勞動權益運動之萌
12 芽背景，係來源自我國消防員長年以來以下問題：

13 1、工時過長：

14 現今因基層消防員人力不足，導致多數縣市為維持消防機關不
15 停運轉，仍以「勤二休一(連續工作48小時、休息24小時，
16 總工時最高達480小時)」居多，僅少數縣市能「勤一休一(連
17 續工作24小時、休息24小時，總工時最高達360小時)」，
18 遠高於我國一般勞工、公務員(月平均工時176小時)以及基
19 層警察、獄政人員、法警等外勤公務員工時一倍有餘，更遠遠
20 超過《公務人員因公猝發疾病或因戮力職務積勞過度以致死亡
21 審查參考指引》對長期職責繁重因子定義之每月平均80小時
22 加班時數，長年下來不僅造成基層消防員健康權受損，更間接
23 影響人民公共安全。

24 2、人力不足：

25 依據《消防統計年報》統計，97年至101年5年間消防人力
26 僅從11,090人增補至13,366人，平均一年僅補充455人左
27 右，至今(110年)統計亦僅成長至16,206人，成長幅度低
28 導致消防員工時過長，更使得現場救災人力不足影響救災安全。

3、業務繁重：

《消防法》雖規定消防員任務為搶救災害、緊急救護、預防火災，然而實務上各縣市消防員因相較其他機關直觀上具較多人力，過去多被要求進行動物救援、捕蜂捉蛇等非法定勤務，而縣市消防局並未視單位人力予以拒絕，導致人力吃緊之消防員負擔加重且剝奪其救災、救護訓練時間，直接影響人民安全。

4、連年殉職：

據本會統計至今年（110 年）為止已有 131 位警義消人員殉職，至徐國堯發起遊行時亦已有 90 位警義消殉職，而殉職成因雖多由官方記載為災害所致。然而本會以基層實務經驗認為，百餘位警義消人員的悲劇實屬可避免之人禍，其原因不外乎：「上述人力不足使得現場救災編組紊亂、不足應對災害」、「工時血汗影響人員救災狀態」以及「業務繁重剝奪訓練時間」等原因，整體而言，係因勞動環境未受保障而提高殉職風險。

（二）本案聲請人徐國堯因有感於工時血汗、人力不足，造成其與身邊同事身心健康損害，並擔憂因人力不足造成救災時人民與自身安全之危險；便透過各種體制內管道，不斷向上級反應工時過長以及人力不足等問題。因反應未果，方與當時的同事張○○、邱○○等人於 101 年 8 月 31 日籌辦「守護消防大遊行」，以期獲得社會各界關注公共安全與消防員勞動權益問題，並以徐、張二人為主體向高雄市政府消防局進行消防員工時行政訴訟，尋求司法救濟途徑。而這場遊行及其後續司法救濟，可視為臺灣消防員參與社會運動之起源，係臺灣史上第一場具規模且明確訴求改革的消防員遊行。

（三）詎料高雄市政府消防局內部顯然並未重視，反而將其提出的制度問題個人化，以抗拒改革。例如：不顧徐國堯建議於勤務單位試辦上八小時班的計畫，而僅針對其一人試行，後再以分隊人力不足，其他同仁負擔過大為由片面取消試辦，以試圖將錯

綜複雜的制度問題，歸因為徐國堯的個人問題。而高雄市政府消防局亦在遊行結束後，透過 3 個月內祭出 42 支申誡之密集懲處方式，打壓免職徐國堯，以此恫嚇其他爭取工作權益與工作安全保障的消防員，以達殺雞儆猴之效。

三、聲請人發起消防員勞動權益運動對社會之影響：

(一) 這場遊行催生出了 102 年其他基層消防員於台北舉辦「406 搶救心肝消防大遊行」，使得公部門勞動權益逐漸受到社會與政府之重視，並奠定日後本會、台灣警察工作權益推動會、台灣公務革新力量聯盟等基層公務員團體的成立基礎，成為公務員勞權運動的重要基石。當年的行政訴訟，終於在 108 年催生出司法院釋字 785 號解釋(公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案)，是為我國憲法解釋保障公務員健康權等權利之里程碑。

(二) 在當時的時空背景下，消防員要站上街頭行使國家賦予人民的言論自由，是件極度困難的事情。若查閱相關資料，可發現當時上街頭的消防員，幾乎都戴著口罩、墨鏡、帽子，甚至是由家人代替出席。更可以看到在遊行的過程中，除了維護秩序的員警蒐證外，更會有消防局的長官錄影拍照，欲營造出將會對參與遊行的消防員不利的印象，試圖使在職消防員們噤聲，以利控制打壓其勞動權益爭取意識。

四、聲請人發起消防員勞動權益運動對法規修正之影響

(一) 催生司法院釋字第 785 號解釋，促進公務員之健康權受全國公務機關重視：

因當時聲請人所發起的司法救濟與遊行引發的後續效應，在近十年的漫長努力過程中，成功透過司法院釋字 785 號解釋，證明我國輪班制公務人員在工時結構上，有差別待遇、缺乏健康權保障的事實。解釋作成後，在大法官限 3 年內應修正相關法令、給予外勤公務員框架性保障的要求下，各行政機關正進行

試辦工時方案、研擬外勤公務員勤休框架性保障等措施；考試院亦提出《公務員服務法》、《公務員保障法》修法草案。從各機關因應司法院釋字第 785 號解釋所做之調整，徐國堯當年堅持舉辦遊行與司法救濟之正確性，不證自明（附件 1 參照）。

（二）催生司法院釋字第 785 號解釋，完備公務員服公職權之保障：

徐國堯遭密集懲處的案件，更是彰顯公務人員救濟程序具有重大缺陷的指標性案件。從消防局申訴、保訓會再申訴過程中，徐國堯均無法完整到庭陳述意見、無法調閱相關事證，甚至是高等及最高行政法院中亦以形式審查方式審理，使得本案所有懲處都無法擁有實質審理、辯駁的機會與空間。因此，在司法院釋字第 785 號解釋作成後，考試院於同年修正調整公務人員保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，將 6 類如考績、懲處、調動等攸關公務人員權利的人事行政行為，改列為行政處分，擴大司法救濟範圍，變相承認徐國堯救濟過程遭遇之困境（附件 2 參照）。

五、聲請人因發起消防員勞動權益運動與受懲戒之關聯性：

（一）101 年度徐國堯舉辦遊行後，在 103 年 6 月至 7 月間遭高雄市政府消防局祭出大、小過、懲處共 42 支申誡，並遭免職。其密集程度、懲處數量為公務員懲戒史上罕見案例，而本會具體審視所有懲處（附件 3 參照）認為其不合理及刻意打壓之處在於：

1、懲處均為非當年度之懲處：

據以作成徐國堯免職懲處之事實，均發生於 103 年前（即 99 年度至 102 年度），本應於事實發生年度進行之功過結算，卻遭消防局全數移至 103 年度集中懲處，顯見消防局並未將懲處作為警惕人員改善工作態度與作為的方法，而係作為密集懲處、打壓不同意見之手段。

2、密集懲處未給予輔導期：

1 依本會所整理徐國堯所受懲處，均係於 103 年 6 月至 7 月間
2 由消防局密集送出，懲處方式相當罕見。且其並非出於警告、
3 警惕目的，亦未使受懲處者能有改善其工作表現或行為之機會。
4 於懲處後，也未見機關有進行任何輔導作為。如此大量、密集
5 懲處，儼然係以免職為目的所祭出。

6 3、懲處具爭議或有違反比例原則之嫌：

7 依本會所整理徐國堯所受懲處之內容，除均有跨年度懲處之爭
8 議外，更有懲處過重之問題。以「消防局認徐國堯有誣控濫告、
9 違法兼職，而祭出二小過、一大過」之部分為例，事實上，其
10 係徐國堯以檢舉人身分轉交事證予廉政署卻遭曝光身分，以及
11 僅是擔任非訟案件之代理人在業餘時間協助親友訴訟，卻以情
12 節重大辦理，顯有違反比例原則之嫌。

13 (二) 綜上，從本案諸多不合理之處，可見當年高雄市政府消防局對
14 於徐國堯之懲處，並未真正針對其工作表現進行評價。從懲處
15 時間、事由、手段嚴厲性觀之，主管長官明顯是將行政懲處，
16 作為機關打壓體制吹哨者之手段。據本會走訪消防分隊之過程
17 中，發現在徐國堯遭打壓而被免職後，本案造成全國基層消防
18 員之寒蟬效應，談及打壓必言本案，更使得高雄市政府消防局
19 的基層消防員在消防改革議題上人人自危，只好噤聲保住工作。

20 六、為實現憲法保障人民之平等權，《警察人員人事條例》應徹底檢 21 討，警消獎懲考核規範應與一般公務員無異：

22 (一) 警察、消防、海巡……等特種公務員，被國家以任務特殊為由，
23 長期受「特別權力關係」之桎梏。在懲處、懲戒制度上，形成
24 與一般公務員不同之差別待遇，理由是執法者需要有高於一般
25 公務員的道德操守與標準，所以在《警察人員人事條例》第 31
26 條第 1 項第 11 款中，就有當年度中累積申誡達兩大過者應予
27 以免職的「三振條款」。雖然當年條例立意可能出於對治安執
28 法人員的高規格要求，以此起到執法者能以身作則，使人民信

1 服的效果。但此條例並未考慮到，當此規定淪為警消制度中具
2 管理職者濫用而打壓異己的工具時，是否能給予受懲處人員相
3 對平等的救濟管道？也未與時俱進檢討《警察人員人事條例》
4 中，申誡滿兩大過即應免職的陳疴條款，是否因牴觸《憲法》
5 第 7 條保障人民之平等權，而應予以修正？

6 (二) 以基層警消人員觀點而言，警消單位雖與一般公務員在勤業務
7 性質上有所不同，但機關對於對受懲處者之輔導責任理應相同。
8 然而，《警察人員人事條例》中的「三振條款」，不僅默認受懲
9 處者在考績年度滿 18 支申誡後，無任何輔導矯正之可能，並
10 扼殺其至年終前任何可能補救改正之機會；亦忽略與否認機關
11 對於所屬人員受懲處後，應盡的輔導責任；或無視其有淪為整
12 肅異己手段之可能。本會認為，目前已有考績制度作為年度考
13 核汰除之標準，與《公務人員考績法》第 12 條一次給予兩大
14 過立即免職之手段，不應再將上開「三振條款」，加諸於警消人
15 員。

16 (三) 退萬步言，自 84 年消防署成立後，警消體制正式分立。比較
17 兩法內容可知，《消防法》規定消防員任務為搶救災害、緊急救
18 護、預防火災；而《警察法》規定警察係依法維持公共秩序，
19 保護社會安全。從消防勤務、業務性質而言，消防員進行救災、
20 救護、山水域救援、消防安檢等防救災工作，早已與警察巡邏、
21 逮捕人犯之治安工作大相逕庭。實務上，消防員亦不參與警察
22 治安工作之執行，但卻因《消防人員人事條例》草案遲未通過，
23 導致消防員仍適用《警察人員人事條例》之怪象；也導致徐國
24 堯成為此一懲處制度下的犧牲者。綜上所述，本會認為因歷史
25 因素導致消防員適用《警察人員人事條例》之怪象，應在本案
26 當中解決，使消防員之考績規範與人事管理，能回歸《公務人
27 員考績法》之規定，以整年度獎懲考核作為審視其汰除之標準，
28 作為揚棄特別權力關係的具體作為。

七、高雄市長承諾重啟調查及現行處理進度：

- (一) 本案目前除聲請憲法解釋以為司法救濟外，本會因有感於徐國堯吹哨爭取消防員權益而遭打壓，於 2014 年其遭免職前後，便一路協助其透過司法救濟、陳抗方式爭取復職。
- (二) 2018 年時任高雄市長候選人之陳其邁先生亦簽下承諾書，承諾若當選將全面檢視打壓徐國堯之行政懲處，是否有法院漏未審酌、有違比例原則等瑕疵。2020 年，陳其邁先生當選市長後，亦於本會記者會上，透過市府副秘書長再次表達全面檢視徐國堯案懲處之承諾（附件 4、附件 5 參照），並邀請本會與聲請人出席陳述意見。迄今雖仍在調查當中，但仍可見高雄市政府對於本案之重視，以及一反過去強調其免職懲處有正當性的態度。

八、本會期待憲法法庭對本案能明確平反並返還其工作權

- (一) 本會希望徐國堯能夠是特別權力關係底下的最後一位犧牲者，更希望透過本次憲法法庭的判決結果，保障警消體制內吹哨者的權益，促進體制內的消防人員、公務員勇於揭弊及發聲，藉以保障每位消防員的權益。
- (二) 本會認為，徐國堯是因為提出了可能撼動體制的關鍵問題，而遭到不願變革的主管長官透過各種方法刁難打壓。雖然高雄市政府消防局一直以來聲稱徐國堯本人在品德操守上有重大缺陷，不適任消防員，但在訴訟過程中，本會具體檢視與分析消防局所作成的每個懲處，發現諸多懲處根本是欲加之罪（附件 3 參照）。不僅不給予當事人平等的救濟管道，甚至讓當事人喪失工作權之後，還必須背負沉重的訴訟負擔，直至司法院釋字 785 號解釋作成後，才成功證明當時徐國堯所作主張只是最基本的人權保障。也希望透過 鈞庭之憲法裁判能夠保障徐國堯權益，洗刷他這些年來所承受的汙名與不平等待遇。
- (三) 在我國公務員相關法規中，針對遭免職公務員經救濟成功後之

1 復職補償，並未多加著墨。本會認為，若徐國堯案經過救濟能
2 獲得平反，應明確保障其工作權、使其能復歸原職，並合理補
3 償被剝奪工作期間應發給之薪資、各項專業加給等損失。若僅
4 僅讓其復職而未有其他補償，則是忽略當事人在漫長的爭訟過
5 程中所必須負擔的龐大經濟及家庭壓力，將成為未來每個可能
6 成為吹哨者的公務員的沉重枷鎖，或因畏懼被機關打壓而放棄
7 提出讓制度進步的建言或行動。長遠而言，未有合理補償的救
8 濟，不只對當事人保障不足，更是阻礙制度進步的主要原因。

此 致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 8 日

附件清單：

附件1：考試院 110 年 11 月 18 日新聞稿：積極適當調整公務員服務法制，考試院通過公務員服務法修正草案。

附件2：公務人員保障暨培訓委員會公保字第 1091060302 號函：「(主旨)本會依司法院釋字第 785 號解釋意旨，調整公務人員保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，自即日起實施，請查照轉知。」

附件3：徐國堯免職案申誠一覽表與小結（本會整理製表）。

附件4：【新聞稿】副局長承諾今日回覆本會調查進度 本會呼籲實質保障吹哨人權，2021 年 12 月 9 日，公民行動影音紀錄資料庫。

附件5：徐國堯免職案 高市府將全面檢視，2020 年 11 月 2 日，中時新聞網。

具狀人：社團法人中華民國消防員工作權益促進協會

代表人：黃鈺翔

代理人：周宇修律師

