

憲法法庭法庭之友意見書

憲法法庭收文
111. 3. 18
憲A字第 636 號

案 號 會台字第 13588 號

法庭之友 財團法人民間 地 址：台北市中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓
司法改革基金 電 話：02-2523-1178
會 傳 真：02-2531-9373
代表人：林永頌

代 理 人 呂政諺律師 地 址：台北市中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓
電 話：02-2523-1178 分機 37
傳 真：02-2531-9373
郵 件：elvin@jrf.org.tw

李睿禔律師 地 址：高雄市新興區民生路一段 52 號 2 樓
G 室
電 話：07-223-8356
傳 真：07-226-3088
郵 件：chengstarlaw@gmail.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代理人呂政諺律師、李睿禔律師共同撰寫，
9 財團法人民間司法改革基金會及其代理人，曾與本案聲請人徐國
10 堯、代理人邵允亮律師、邵允鍾，就相關專業意見或資料之準備
11 或提出，有交換意見。但本法庭之友意見書未受包括本案聲請人、
12 原因案件當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額

二科

或價值，亦並無任何指揮監督關係，併予敘明。

貳、為促進公眾對本案所涉公務員權利保障議題之論辯，並使法庭之友意見得以適當方式呈現，宜認有到庭陳述之必要，以供 鈞庭卓參。

參、提具法庭之友意見書之主張及理由：

一、就 鈞庭所列爭點題綱所涉之先決問題，本會已於 鈞庭 109 年度憲三字第 18 號案件提出法庭之友意見書（下稱「關聯案件意見書」）中表示法律意見，包含：

（一）《中華民國憲法》（下稱《憲法》）第 77 條所揭示之「懲戒一元化原則」，既已經釋憲實務承認，並陸續有多則憲法解釋闡發，惟至今仍未能於制度上落實上開其意旨，使公務員權利之保障仍有缺憾（關聯案件意見書第 2 頁第 2 行至第 7 頁第 19 行參照）。

（二）我國司法懲戒制度長久遭實質架空，致使「懲戒一元化」原則充分保障公務員權利、活化公務體系、創造有自我糾錯能力之行政等意旨未能發揮，並也導致具懲戒性質之事件多未能於懲戒法院審理（關聯案件意見書第 7 頁第 20 行至第 8 頁第 24 行參照）。

（三）本意見書引用上開意見書全部內容，並再就所列爭點題綱闡述法律意見如下。

二、系爭規定有違《憲法》第 7 條、第 18 條保障人民平等權、服公職權之意旨，亦牴觸同法第 77 條所揭示之「懲戒一元化原則」，應屬違憲：

（一）依 鈞庭所列爭點題綱一（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），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，是否違反憲法平等原則？有無侵害憲法保障人民服公職之權利？）及爭點題綱二（系爭規定允許遴

1 任機關或其授權之機關、學校於符合上開條件時，即應為免職
2 處分，是否違反憲法第 77 條：「司法院為國家最高司法機關，
3 掌理……公務員之懲戒」之規定？）提出。

4 (二) 系爭規定違反《憲法》第 77 條所揭示之「懲戒一元化」原則，
5 並侵害《憲法》第 18 條保障人民之服公職權，應屬違憲：

- 6 1、《憲法》第 77 條及我國憲法解釋所揭示之「懲戒一元化原則」，
7 要求效果相當於《公務員懲戒法》撤職處分之免職處分，應保
8 留予司法機關為之。免職或實質上有免職效果之處分，係對公
9 務員最嚴厲之懲戒，依「懲戒一元化」原則有保留司法權為終
10 局決定之必要。是法律授權行政長官得為免職處分，已侵害《憲
11 法》第 77 條賦予司法機關之懲戒權及第 18 條人民之服公職
12 權（關聯案件意見書第 11 頁第 4 行至第 14 頁第 2 行參照）。
- 13 2、再依《憲法》第 18 條對人民服公職權予以制度性保障之意旨，
14 未能依「懲戒一元化」原則形成公務員懲戒制度，係對人民服
15 公職權利之侵害（關聯案件意見書第 17 頁第 10 行至第 18 頁
16 第 9 行參照）。
- 17 3、又「累計達兩大過而應予免職」之制度，仍可能因主管長官行
18 使具輔助司法懲戒制度性質之「行政懲戒權」而維持，故有必
19 要探究因應之道。依「懲戒一元化原則」之意旨，法院審理此
20 類免職案件時，亦應就構成該免職處分之所有事實為實質審理，
21 以免司法懲戒權再遭侵奪，並同時並符合「違失行為一體性原
22 則」及《公務員懲戒法》之法理（關聯案件意見書第 14 頁第
23 3 行至第 15 頁第 21 行參照）。應值注意者，此一解釋並不影
24 響系爭規定侵害司法懲戒權而牴觸憲法之結論。
- 25 4、是依上述見解，系爭規定授權為遴任之行政機關或由其再授權
26 之機關、學校，得逕行免職公務員，已逾越「司法懲戒權」之
27 核心內涵，違反《憲法》第 77 條所揭示之「懲戒一元化」原
28 則，並侵害同法第 18 條人民之服公職權。

1 (三) 系爭規定侵害《憲法》第 7 條保障平等權之意旨，應屬違憲：

2 1、司法院釋字第 491 號解釋謂：

3 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
4 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
5 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
6 責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。

7 對此，司法院釋字第 764 號解釋許志雄大法官之不同意見書
8 第 4 頁指出：

9 依其意旨，服公職權兼具保障工作權、參政權及平等權之內容，
10 要求國家應建立平等保障人民依法令從事公務之工作權之制
11 度。

12 憲法對人民服公職權之保障，既包含平等權之要求，若無合理
13 原因，則對於不同公職之制度設計及保障，自不能存在差別待
14 遇。

15 2、從立法理由觀之，經查詢立法院法律系統發現，民國（下同）
16 86 年新增系爭規定時，立法理由完全未說明新增系爭規定之
17 原因。致使警察人員與一般公務員間雖無本質上之不同，但卻
18 於「考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過」而發動免職之時機，
19 對警察人員予以恣意之差別待遇。又內政部 109 年 2 月 26 日
20 內授消字第 1090821551 號函雖以「...警察人員之法定職權
21 與維護社會治安密切相關，爰對警察人員品格及紀律之要求較
22 一般公務人員為高...」、「消防機關用人採雙軌制...」等語說明
23 差別待遇之理由，但理由模糊、語焉不詳，仍未符合能具體說
24 明差別待遇之理由，而違反法《憲法》第 7 條保障人民平等權
25 之意旨。

26 3、行政院人事行政總處 108 年 11 月 22 日總處培字第
27 1080047924 號函引用之立法理由，係參考 78 年未通過之草

案，但其既未經正式立法通過，得否逕為參照即非無疑。退步言之，該理由謂：

...警察係武裝單位，值勤攜帶警械，如不及時予以斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御與團隊紀律，故宜及時辦理專案考績免職...

此一論理，益證其立法有重大缺失。蓋警察、消防機關法制上雖已分立，但其人事行政仍依《警察人員人事條例》行之，而使消防人員仍適用該法。就此觀之，縱使系爭規定就警察人員部分之特別規定係屬合理，但就非屬武裝單位、未攜帶警械之消防人員言，顯與系爭規定未合，係屬適用上違憲之情形，應有必要予以目的性限縮，使消防人員之考績評核回歸《公務人員考績法》之規定。是以，系爭規範無合理原因，就一般公務員及消防人員於「考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過」而發動免職之時機，恣意為不合理之差別待遇，侵害人民《憲法》第 7 條所保障之平等權。

三、《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 條等規定將機關對公務人員之處置區分為「權利事項」及「管理事項」，且法院拒絕就屬「管理事項」等「輕微」懲處實質審酌，便造成受免職之公務人員實質上無法獲得有效之救濟，顯違反《憲法》第 16 條保障人民訴訟權之意旨：

(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，將機關對公務人員之處置區分為「權利事項」及「管理事項」，乃係基於傳統上特別權力關係理論發展而成。此二元區分模式，對於「管理事項」事務，因不直接涉及公務員身分關係之改變，傳統上並不許其以訴訟之方式為救濟，嚴重侵害公務人員應考試服公

職權及訴訟權等憲法保障之基本權。自司法院歷次對公務員關係所為之大法官解釋，可察大法官不斷放寬公務員法律關係中之權利事項範圍，逐漸解構特別權力關係理論。

(二) 至最高行政法院 104 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議(二)作出決議：

憲法第 18 條所保障人民服公職之權利，包括公務人員任職後依法律晉敘陞遷之權，為司法院釋字第 611 號解釋所揭示。而公務員年終考績考列丙等之法律效果，除最近 1 年不得辦理陞任外(公務人員陞遷法第 12 條第 1 項第 5 款參照)，未來 3 年亦不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練(公務人員任用法第 17 條參照)，於晉敘陞遷等服公職之權利影響重大。基於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，應無不許對之提起司法救濟之理。

並於研擬意見明確指出：

前述保障法相關規定基於合憲性解釋之必要，自不應再援用前揭「基礎關係及管理關係」論述，將公務人員「復審、申訴」救濟雙軌救濟程序，解釋為二元不併立，亦即，「關於公務員身分關係之決定，始得被評價為復審標的，而得為行政訴訟之提起，反之，則屬內部管理措施，僅得尋申訴管道尋求救濟，亦不得對之為司法救濟」這樣的論述，既有違反憲法第 16 條之虞，即應予揚棄。而應代之以其他可能之解釋方式，使之上開規定合於「有權利，即有救濟」之基本人權保障。就文字解釋而論，上開保障法規定，並非不可解為凡人事行政處分「違法」或「不當」而「損害權益」者，均得提起復審，而違法且損害權益者，並得循序提起行政訴訟；至於所謂「管理措施、工作條件」則屬可能「影響公務員權益」行政行為之例示規定(事實行為、內部規則及行政處分均可能包含其中)，主張其

不當者，則均得循申訴、再申訴途徑促請行政內部自我省察及救濟。易言之，行政處分與管理措施或工作條件本無不兩立之情事，保障法第 77 條第 1 項法文中之「管理措施」或「工作條件」既不排除可能以行政處分形式展現，其關於行政處分違法而侵害權益所應得之訴訟上保障，不會因歸遁於「管理措施或工作條件」之詞，而排除之。如此解釋方式，無悖於法律文義，且合於憲法第 16 條、第 18 條保障人民訴訟權及服公職權之要求，庶幾於公務人員權利之保障無缺矣。

可知最高行政法院亦認為應揚棄此二元區分模式，對於權利受侵害之公務員透過行政訴訟之方式進行實質審查，以保障公務人員之訴訟權。

(三) 惟於司法院釋字第 785 號解釋作成後，公務人員保障暨培訓委員會 109 年 9 月 22 日 109 年第 12 次委員會議所通過之「人事行政行為一覽表」(附件 1 參照)，仍僵化地固守二元區分模式，若法官亦拒絕對於「管理事項」等「輕微」懲處進行實質審酌，難道無違憲侵害公務人員基本權之疑慮？按司法院釋字第 298 號、323 號解釋之意旨，公務員雖得就「權利事項」依法提起訴願或行政訴訟，然對於「管理事項」則形成訴訟權保障之漏洞。謹請 鈞庭就司法院釋字第 298 號、323 號及第 785 號解釋再為補充之解釋。

(四) 綜上所述，屬管理事項等輕微懲處若對於公務人員之服公職權等法律地位產生影響，其性質應為行政處分，法院即應就該懲處為實質審酌，否則將有違《憲法》第 16 條保障人民訴訟權之意旨。

四、就公務員懲處權之行使期間，《公務人員考績法》未設有明文規定，司法院釋字第 583 號解釋認《公務人員考績法》應類推《公務員懲戒法》相關規定，但我國考績制度向以年度為單位於一定

期間內行使，故性質上應不能以前年度所生之事由作為考評依據，
於此範圍內，司法院釋字第 583 號解釋之意旨應予變更：

(一) 聲請人之原因案件中 (高雄高等行政法院 104 年訴字第 162 號行政判決參照)，甲、乙懲處令之作成，即為原因事實行為與考績年度跨越不同年度之情形，涉及本爭議事項，合先敘明。

(二) 按「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」、「公務人員考績區分如左：一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。」、「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」、「公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。」《公務人員考績法》第 2 條、第 3 條第 1 款、第 5 條、第 9 條定有明文。

(三) 就考績制度立法目的觀察之：

1、我國考績制度乃是就公務人員平時之工作、操行、學識、才能等為考核，再於每年年終考核其當年度任職期間之成績，並與同官等人員相互比較後為年終考績。考其立法目的，是為落實機關長官對公務員之監督權，以維行政紀律並提高行政效率，藉由考績制度得以使機關長官對所屬公務員適時予以獎懲，以為獎優汰劣。是以，考績評量自應於一定期間內行使。參《公務人員考績法》第 3 條第 1 款規定，公務人員年終考績於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績，即揭示我國考績制度係以「年度」為單位進行，因此應不能以前年度所生之事由作為考評依據。

2、參司法院釋字第 583 號廖義男大法官之部分不同意見書：

我國考績制度係本於考試權而為落實公務員於特定期間服勤表現之考核及維持長官監督權之適時行使所為之規定。……考

績制度之內涵，不僅對公務員於特定期間服勤表現之考核，而且包括依據上述考核成績所為獎優汰劣之獎懲。然每年應辦理考績、依考核成績予以獎懲及對考績最劣等者予以免職淘汰之規定，則從未改變，乃向來考績制度久已建立之基本原則。

許宗力大法官之部分不同意見書：

考績制度本為長官基於監督權之行使，對公務員於特定時間內執行公務之表現予以考核，也是階段性地調整公務員人事體系之評量依據……考績制度為公務員內部結構之調整手段，使公務員之官等地位，合於其能力與表現，亦使官職等與公務員之適任得以合致；況且既然是整個體系的調整，長官為考績時，不僅僅應顧慮個別公務員之表現，亦應就同官等公務員之能力表現，經比較後為公平之衡量。考績既涉及公務員間平面性的比較問題，考核評量自須於一定之期間內行使。我國歷來考績法制向以「年度」為單位，現行法第三條第一款即明示此旨，因此，長官不可以前年度所發生的事由作為今年度評分之依據，乃屬當然。

（四）就公務員懲戒及公務員懲處兩制度比較觀察：

- 1、司法懲戒及行政懲處本質上均為追究公務員責任，屬「實質懲戒處分」。縱使現仍暫予區分，考量法秩序之安定性，二者均應有行使期間之限制。然二制度著重之點不盡相同，公務員懲戒制度著重在違法失職行為之處罰，公務員考績制度重在維護行政機關之運作，二者自應有不同之行使期間規定。依修法後之《公務員懲戒法》第 20 條規定，懲戒處分行使期間，有「十年」及「五年」，《公務員考績法》雖未如前開規定定明懲處權行使期間，然參《公務人員考績法》第 3 條第 1 款、第 5 條、第 12 條等規定應係以「年度」為單位進行，亦即，公務員考績係依平時考核為依據，再於每年年終就當年度內所為獎懲得

互相抵銷再併計成績增減總分，是自應以當年度為懲處權行使期間。

2、參司法院釋字第 583 號廖義男大法官之部分不同意見書：

2、依本案原因事實當時應適用之民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法，考績分年終考績及專案考績。年終考績，係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職之成績。任職不滿一年，而已達六個月者，另予考績。而專案考績，係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績（第三條規定參照）。又年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之（第五條第一項規定參照）。平時考核，獎勵分嘉獎、記功、記大功，懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等（第十二條第一項第一款規定參照）。年終考績列丁等者，應予免職（第七條第一項第四款規定參照）。又平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下，曾記一大功人員，考績不得列丙等以下，曾記一大過人員，考績不得列乙等以上（第十三條規定參照）。至於專案考績，則於有重大功過時行之，一次記二大過者，免職。並且專案考績不得與平時考核功過相抵銷（第十二條第一項第二款第二目、第二項規定參照）。

3、綜上規定，平時考核所為之申誡、記過、記大過之懲處，既於年終考績時併計成績扣減總分而影響其年終考績之等級，即表示年終考績評定分數及考績等級所依據之平時獎懲，乃以考績當年度內所為者為準，故公務人員考績法

有關平時考核之申誡、記過、記大過之懲處，依其性質及作用，其行使期間自以考績當年度期間為期間，其理自明。……故專案考績一次記二大過免職之懲處，依原來制度之設計，既是考績之一種，強調應隨時辦理，不受年終考績時間之限制，則其行使期間，於發現公務員有重大違失行為時，即應隨時辦理，並且最遲不能逾越該重大違失行為時當年之年終考績期限，始符合專案考績制度規定之本意，故專案考績懲處之行使，實有期間之限制。然多數意見未深入瞭解專案考績規定之源由，而認為公務人員考績法對於一次記二大過免職之懲處處分，未設懲處權行使期間，顯有誤會。

許宗力大法官之部分不同意見書：

基於同屬責任追究之本質，在維護公務員權益及法秩序之安定的考量上，懲處權應與懲戒權一樣有行使期間之限制。惟因懲戒法制重在公務員違法失職行為之處罰，考績法制則重在落實行政指揮監督機制之運作，懲戒權及懲處權在行使期間之長短以及其他次位規範上，自可由立法者依各該制度特質分別制定。現行的公務員懲戒法與公務人員考績法劃分「十年」與「年度」的權力行使期間模式，即本於上開制度性的差異而設。

(五) 綜上所述，立法者既已於《公務人員考績法》確認考績制度應以「年度」為單位，謹請 鈞庭就司法院大法官釋字第 583 號解釋關於考績懲處權時效類推適用公務員懲戒法部分變更解釋，並明確宣示考績之原因事實行為，應以當年度為限之原則，以確保公務員接受考績評定時得享有平等保障。

五、就涉及公務人員免職案之救濟，若免職處分經撤銷後，公務人員於免職期間並未有任何明文規定任何金錢、俸給之補償，但若屬停職，依《公務人員俸給法》第 21 條，得發給半數之本俸，至

其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止，就此，公務人員之免職處分若因違法而撤銷，對其之保障顯有不足，與《憲法》第 16 條、第 18 條保障人民訴訟權及服公職權利之意旨有違：

(一) 所謂免職，指免除公務人員身分與職務，《公務員任用法》第 28 條、《公務人員考績法》第 7 條、第 12 條、《警察人員管理條例》第 31 條等定有相關規定。所謂停職，指暫時停止公務員職務之執行，《公務員懲戒法》第 4 條、第 5 條、《公務人員考績法》第 18 條、《警察人員管理條例》第 29 條、第 31 條定有相關停職規定。

(二) 免職處分與停職處分雖均為行政處分，然其性質上並不相同，免職處分經司法院釋字第 491 號解釋，認為實質上屬於懲戒處分；停職處分則係為調查公務員行政責任、刑事責任時，所必要之附屬性暫時措施，並非藉由停職處分以達懲戒或懲處公務員之目的，非懲戒或懲處公務員之處分。

(三) 依《公務人員俸給法》第 21 條第 1 項、第 2 項規定：「依法停職人員，於停職期間，得發給半數之本俸（年功俸），至其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止。復職人員補發停職期間之本俸（年功俸），在停職期間領有半數之本俸（年功俸）者，應於補發時扣除之。」其立法理由謂：

查公務人員因違法失職依法停職，於停職期間仍具公務人員身分，在未受刑事判決或懲戒處分前，理應為無罪之推定，仍應照顧其基本生活。是以，停職人員於停職期間，發給半數之本俸或年功俸，以維持基本生活。至於復職人員薪俸之補發，雖於『公務員懲戒法』第六條規定，依第三條第一款或第四條規定停止職務之公務員，未受撤職或休職處分或徒刑之執行者，應許復職，並補給其停職期間之『俸給』（按：公務員懲戒法修正草案修正為俸級）。惟停職期間既發給半數薪俸，於復職補

發時扣除之較為合理，爰明定之。

(四) 是依前開規定，停職處分若許復職後，仍得補發俸給予復職人員。然，雖公務人員因免職處分所受損害顯然高於停職處分，但在受免職處分嗣後經合法程序廢止或撤銷之情形，現行法並未設有明文規定該受行政機關不利處分之公務員得有任何賠償或補償，對其保障顯然有不足之處。

(五) 參《警察人員人事條例施行細則》第 15 條於 110 年 10 月 12 日修正新增第 2 項：「警察人員因公傷病請公假、因病或安胎請延長病假、因案受免職、停職處分經依法提起救濟而撤銷原處分並復職或因其他事由致考核期間全無工作事實而不辦理年終考績者，其年資仍予併計前項計算。」可知因案受免職經依法提起救濟而撤銷原處分並復職者，於新規定下其年資已可併計而受保障，在在可徵對於免職處分撤銷或廢止後，免職期間無任何金錢、俸給之合理補償，對公務人員保障有所不足。

(六) 又，若係在違法行政處分之狀況，依《行政程序法》第 118 條前段規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」於撤銷違法行政處分後，是否即表示該公務人員原職應未曾間斷，仍可保有其職位，並進一步請求免職期間未發給之俸給等損失？又，若係合法行政處分之狀況，依《行政程序法》第 125 條前段規定：「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。」於廢止合法行政處分後，公務人員是否得再回任原職位，又或者應如何補償該公務人員？

(七) 就上開問題，如若肯認公務人員得請求免職期間之損失，則請求權時效該如何計算，請求損失範圍又該如何認定，除《警察人員人事條例施行細則》第 15 條所規定年資可併計外，係應參酌停職處分相關規定僅補發俸給，又或者對於加給、年終獎金、陞遷均應納入，更甚者係除財產權以外，對於公務人員之

名譽權、服公職權等侵害行為，是否亦應連同補償之，我國現行法亦均未有明文規定，益證本問題有於本案判決中處理之必要，以符憲法保障人民服公職權、工作權及財產權之意旨。

(八) 正義的破網

1、法律遭不當利用

早於 86 年 7 月第 492 期警光雜誌中即有時任高雄市警察局人事室主任謝鴻傳撰寫〈慎防年中考績免職規定的負面效果——論《警察人員管理條例》第三一條第十一款之增訂〉一文（附件 2 參照），主要論述增訂後對警察人員權利之影響可能有規避《公務人員保障法》及將使基層員警處於更加不利地位等問題，特別是於文中提及

故在本款施行後，如何避免本款之不當運用，則有待主管單位妥為規劃防範，使本款發揮真正的功能，而不會淪為部分心存整人的幹部要挾基層員警的工具。

不難看出，在增訂當初，即存在重新妥為檢討之聲音，而事實上在經過 17 年後，本件聲請人徐國堯即因高雄市政府消防局於 42 天內一口氣密集對他記下 2 支大過、6 支小過跟 6 支申誡（換算後足足達 42 支申誡）完美實現上文之擔憂。體制無法容納第一個站出來的人，一個奉公守法為國為民之消防員（甚至是促成後來司法院釋字第 785 號解釋之聲請人之一）就這樣被上級視為「頑劣份子」惡意免職，刻意忽略管理者對於部屬之教育及輔導責任（本件徐國堯之上級主管事後還榮升），法律更淪為幫兇。

2、法律有時而窮——法律真空是立法問題或司法問題？

遭受免職其法律效果係免除公務人員之職務，使其喪失現職公務人員之身分，而終止其與國家間之公法上職務關係，若非屬《公務員懲戒法》第 11 條及《公務人員任用法》第 28 條規

1 定之受免除職務懲戒處分不得再任用為公務員之情形，仍可再
2 任為公務員，惟此時並無如《公務人員俸給法》第 21 條停職
3 期間得發給半數之本俸（年功俸）之規定可得適用。又以第一
4 銀行中山北路分行前襄理柯芳澤 43 年前捲入之押匯弊案為例，
5 免職處分違法無效，雖可請求確認僱傭關係存在並請求補發薪
6 資（臺灣高等法院 103 年度重勞上更(一)字第 4 號民事判決參
7 照），然薪資至多僅及於本俸，不足以補償免職期間之生活所
8 需，實應包括專業加給、警察勤務加給（於消防人員乃指危險
9 加給）、繁重加給等。更有甚者，以徐國堯個案而言，其實質
10 上因免職而阻斷繼續陞遷或服公職之機會，又因被扣上遭免職
11 之污名而構成名譽之毀損，且長期與司法纏鬥更處於不安與對
12 未來之不確定性及對自我人格發展之懷疑，原本井然有序之消
13 防員公職之路已然走樣，不禁要問縱使免職處分遭撤銷，其無
14 故遭違法免職之損失，又豈是現行法制下能獲充分填補。

15 3、以特別犧牲之角度尋求可能之救濟：

16 依前大法官李震山教授之見解（附件 3 參照）：

17 某甲係公務人員，於一九九一年因貪污案被依法移送懲
18 戒，並經檢察官依法提起公訴，偵查期間被羈押二個月而遭服
19 務機關依法停職，該案刑事部分一、二審均依法判處有期徒刑，
20 嗣經最高法院發回更審十三次，高等法院計六次判處有期徒刑，
21 七次判決無罪，最後一次為判決無罪經高檢署檢察官上訴
22 最高法院判決駁回而於二〇〇七年確定；懲戒部分經公懲會議
23 決於刑事裁判確定前停止審議程序，並於刑事部分判決無罪確
24 定後為不受懲戒之決議。某甲乃依《公務人員保障法》第十條
25 之規定申請復職獲准，因已屆滿六十五歲，隨即辦理退休，補
26 發薪資、退休金，並就羈押部分請求冤獄賠償等。請問：某甲
27 除了已補發之薪資、退休金及冤獄賠償金外，其因被捲入刑事

1 程序及公務員懲戒程序而停職十六年所受之其他損失(包括行
2 政、刑事.....)，問：可否請求賠償或補償？

3

4 法律若針對特定事件未明文規定補償，法官並非不得依據
5 憲法保障人民權利與憲法原則審判，判令補償。因為憲法對損
6 失補償雖無成文規定，尚有不成文憲法之規定得作為依據，特
7 別是憲法原理原則（例如：平等、信賴保護等原則）。其次，
8 尚可透過基本權利多重功能面向之憲法解釋，包括財產權、名
9 譽權、服公職權等基本權利之保障範圍中，歸納獲得損失補償
10 之憲法依據。何況大法官已有多號解釋對國家合法行為致人民
11 財產權受到特別犧牲者，承認國家應予補償。某甲損失補償既
12 然係因公益受特別犧牲，除財產權之外，實應包括其他權利，
13 如名譽、服公職及人性尊嚴等因國家干預構成之特別犧牲，始
14 符合憲法保障人民權利之本旨。

15

16 肆、結語：

17 某甲除了已補發之薪資、退休金及冤獄賠償金外，其他損
18 失仍應依憲法特別犧牲之法理予以補償。因此，現行法制包括
19 憲法及法律層面，均有強化乃至明文化之必要。其具體之做法，
20 諸如透過憲法解釋擴張補償之範圍，制定行政與司法補償之一
21 般性法律等，特別是建構刑事補償法制，它確是一塊極待修補
22 的漏洞。司法人員既非神而是人，就更需因其能力之侷限性，
23 透過法制之整備，凸顯司法寬容、溫暖的一面。

24 前大法官李震山教授於斯時對於刑事補償法制建置之期待已
25 透過司法院釋字第 487、624、670 號解釋逐步完善，實質上
26 改賠償為補償，此於司法院釋字第 670 號解釋已明文肯認：

27 對個別人民身體之自由，因實現國家刑罰權之公共利益，受有

1 超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償，以符
2 合憲法保障人民身體自由及平等權之立法意旨…

3 故於行政事件上，應可參酌刑事補償之立法精神，使受違法免
4 職之警察人員亦得回復其全部權利並給予補償。

5 肆、結論：

6 「懲戒一元化原則」作為《憲法》第 77 條蘊涵之憲法原則，雖早
7 已經釋憲實務肯認，後並有多號憲法解釋持續闡發其意旨，惟於制度上
8 仍未能加以落實。為落實「懲戒一元化原則」，以達成透過公務員懲戒
9 制度充分保障公務員權利、活化公務體系、創造有自我糾錯能力之行政
10 等目的，實應宣告牴觸上開原則之系爭規定違憲，並同時消除對於消防
11 人員之不正當差別待遇，充分保障其平等權。

12 再者，遲來的正義並非正義，猶如司法院釋字第 681 號解釋雖針
13 對假釋之撤銷給予救濟途徑，然礙於立法進程較為緩慢，嗣又以司法院
14 釋字第 691 號解釋作為有關審理法院之補充。本件針對徐國堯之個案，
15 或對於薪資之本俸或年功俸尚非無任何救濟可能，然如又是走向一般
16 司法途徑，不僅曠日費時，且是否尚能請求到其他損失（諸如財產權之
17 專業加給、危險加給、繁重加給等以及財產權以外之其他名譽、服公職
18 及人性尊嚴等因國家干預構成之特別犧牲）仍是未定之天，要能真正救
19 濟到個案（甚至日後有可能出現之第二、第三個身為公務員但選擇勇敢
20 挺身而出爭取權益之徐國堯們），應更進一步於法制齊備前給與相當救
21 濟期能獲得立即且實質之填補。

22 距今離徐國堯被免職之日（103 年 9 月 9 日）已近 7 年半，依其
23 103 年 7 月薪資單（附件 4 參照）之警正 4 階薪俸、專業加給、危險
24 加給合計金額新台幣（下同）71,455 元計算（不包含每月加班費 17,000
25 元及繁重加給 5,905 元），90 個月共計 6,430,950 元，如非遭受違法
26 免職，或已升任分隊長以上（因徐國堯雖屬警察三等特考及格之非警大
27 生，惟大法官第 760 號解釋已明令職務任用資格不可有不利差別待遇）。

1 若此等損害(失)皆無法獲得完足且即時之救濟，不只是徐國堯個人之
2 公平正義無法實現，歷來大法官對於特別犧牲之法理建構也因犧牲之
3 個案具公務人員身分而落空，實非法治國家發展所樂見，更非人民百姓
4 之福，希冀大法官針對本件所列爭點題綱以外部分，亦能多關注徐國堯
5 個案本身可能之救濟問題，並予以進一步指示闡明救濟之方向。

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：公務人員保障暨培訓委員會公保字第 1091060302 號函。

附件2：謝鴻傳，慎防年中考績免職規定的負面效果，《警光雜誌》，
492 卷 1997 年，頁 60-62。

附件3：李震山，憲法意涵下的國家補償—補正義的破網？，《月旦
法學教室》，2007 年，頁 6-7。

附件4：本件聲請人徐國堯 103 年 7 月薪資單影本乙紙。

具狀人：財團法人民間司法改革基金會

代表人：林永頌

代理人：呂政諺律師

李睿禔律師



委 任 書

	委任人	受任人
姓名或名稱	財團法人民間司法改革基金會	李睿禔律師
身分證明文件字號		104臺檢證字第11968號
住居所或營業所、郵遞區號、電話號碼或電子郵件地址	地 址：台北市中山區松江路90巷3號7樓 電 話：(02)2523-1178 傳 真：(02)2531-9373 電子郵件：elvin@jrf.org.tw	地 址：高雄市新興區民生一路52號2樓 G 室 電 話：(07)2238356 傳 真：(07)2263088 電子郵件：chengstarlaw@gmail.com

委任人因憲法法庭會台字第13588號案件，提出專業意見或資料（即法庭之友意見書），委任李睿禔律師為代理人，依憲法訴訟法第二十條第四項及第八項，提出委任書。

此 致

憲法法院 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 0 日

委任人 財團法人民間司法改革基金會

代表人 林永頌

受任人 李睿禔律師

