

憲法法庭判決

聲 請 人 徐國堯

訴訟代理人 邵允亮 律師

邵允鍾 助研究員

上列聲請人認最高行政法院 106 年度判字第 76 號判決所適用
07 之警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款等規定牴觸憲法
08 ，聲請解釋憲法，並聲請補充解釋。本庭判決如下：

主 文

一、警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定：「警察
11 人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學
12 校應予以免職：……十一、同一考績年度中，其平時考核獎
13 懲互相抵銷後累積已達二大過。」與憲法第 7 條、第 18
14 條保障人民平等服公職權及第 77 條司法院掌理公務員懲戒
15 之規定，均尚無牴觸。

二、其餘聲請不受理。

理 由

壹、聲請人陳述要旨【1】

聲請人陳述要旨略以：聲請人為高雄市政府消防局隊員（警
20 正 4 階），其自中華民國 103 年 1 月 1 日起至同年
21 7 月 16 日止之 103 年考績年度中，平時考核獎懲互相抵
22 銷後，累積已達二大過，經高雄市政府依 96 年 7 月 11
23 日修正公布之警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款
24 （下稱系爭規定）及第 2 項規定，以 103 年 9 月 4
25 日高市府人考字第 10304482600 號令核布免職，免職未確
26 定前先行停職。聲請人不服，向公務人員保障暨培訓委員會
27 提起復審，遭決定駁回後，提起行政訴訟，經高雄高等行政
28 法院 104 年度訴字第 162 號判決以無理由駁回。聲請人
29 不服提起上訴，經最高行政法院 106 年度判字第 76 號判
30 決（下稱確定終局判決）以無理由駁回上訴而告確定。聲請
31 人認確定終局判決所適用之系爭規定，因立法疏漏，使警消
32 人員於考績年度一旦平時考核獎懲互相抵銷累積達二大過，

即遭免職，無法比照一般公務人員依公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款，於累積達二大過後，仍有可能於年終考績前將功抵過，形成不合理差別待遇；且該規定未限制獎懲之原因事實，須以同一考績年度中所發生者為限，有違憲法第 7 條及第 18 條保障人民平等服公職權之疑義。92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 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 條規定區分為權利事項或管理事項，而為不同之救濟程序，有違反憲法保障訴訟權之疑義。再者，系爭規定性質上為懲戒，卻由行政機關為之，亦違反憲法第 77 條懲戒權應由司法院掌理之要求等語，聲請解釋憲法、補充解釋司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號、第 785 號解釋及變更釋字第 583 號解釋。【2】

貳、受理要件之審查【3】

一、系爭規定部分【4】

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除同法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定。人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，憲訴法第 90 條第 1 項及司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款，分別定有明文。又憲訴法係於 111 年 1 月 4 日施行，本件係於 106 年 8 月 9 日聲請，其是否受理應依大審法之規定。經核聲請人就系爭規定之聲請，與憲訴法第 90 條第 1 項但書及大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，應予受理。【5】

二、其餘部分【6】

（一）聲請人另聲請補充解釋司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號及第 785 號解釋、變更釋字第 583 號解釋部分。經查其原因案件之確定終局判決並未適用司法

院釋字第 298 號、第 323 號及第 583 號解釋，又關於公務人員對違法之行政處分或不當之管理措施或有關工作條件之處置有所不服，均得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，業經司法院釋字第 785 號解釋在案，自無再就前開解釋另為解釋必要，是聲請人上開部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，均應不受理。【7】

(二) 聲請人主張 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 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 條規定區分為權利事項或管理事項，而為不同之救濟程序，有違反憲法保障訴訟權之疑義部分。查公務人員保障法第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項係關於公務人員對其服務機關或人事主管所為不當或違法之行政處分，提起復審及不服復審決定而向司法機關請求救濟之規定。本件聲請人就原因案件已依前開規定提起復審，並對於復審不服而向法院請求救濟，是聲請人提起復審及行政訴訟之權利，並未因上開規定而受不法侵害，不符合聲請解釋之要件。至於同法第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條規定部分，業經司法院就其聲請作成釋字第 785 號解釋，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背，聲請人聲請再為解釋，尚無必要。是聲請人上開部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定均應不受理。【8】

參、形成主文第 1 項之法律上意見【9】

一、聲請人及關係機關言詞辯論要旨【10】

本庭於 111 年 3 月 29 日下午 3 時行言詞辯論，通知聲請人及關係機關內政部及銓敘部到庭陳述意見，茲摘述其言詞辯論之陳述要旨如下：【11】

(一) 聲請人辯論要旨【12】

聲請人陳述略以：系爭規定未限制獎懲之原因事實須為同

一考績年度中所發生者為限，致聲請人之行政績效無從被公平地評價，甚可能導致因被免職而失去俸給，已違反憲法第 7 條及第 18 條保障人民服公職之平等權利。又免職處分為剝奪公務員身分之最嚴厲處分，並非包含於行政機關得自行懲處之合理範圍內，系爭規定亦牴觸憲法第 77 條所定司法院直接掌理公務員懲戒之規定。【13】

(二) 關係機關辯論要旨【14】

1、關係機關內政部陳述略以：系爭規定採年中考績免職，係考量警消人員與一般公務人員所負任務及特性之差異，其目的在於即時處置，避免影響主管領導統御與團隊紀律，核屬重要公益，該差別待遇與前述目的間，具有正當合理之實質關聯性，且國家就人民是否適於擔任公務人員，應有較大裁量空間，系爭規定因涉及行政權實際上需求，故應採寬鬆審查標準。是系爭規定與憲法保障平等權及人民服公職權之意旨均無違背。系爭規定涉及行政懲處，而憲法第 77 條所定之懲戒專指司法懲戒，不及於前述行政懲處。又年中考績免職，係基於警消人員勤務特性所為規定，故系爭規定未違反憲法第 77 條之規定等語。【15】

2、關係機關銓敘部陳述略以：系爭規定之立法形成過程有其特殊考量理由及背景，雖就警消人員與一般公務人員之應考試服公職權為差別待遇，惟二者間勤務性質有所差異，且警察人員為國家執法人員，影響社會公益甚鉅，且對其人事管理採行重獎重懲制度，特重紀律要求與懲處時效性，系爭規定與前述目的具有關聯性，又受免職處分人仍得復經國家公務人員考試或依公務人員相關法規規定等再服其他種類公職，尚難謂與憲法保障之平等原則及人民應考試服公職之權利有違。司法院掌有公務員之懲戒權，並非指行政長官不得享有包括免職在內之獎懲權，即便行政長官行使獎懲權，作成免職處分，公務員亦得經司法程序尋求救濟，故司法院所享之懲戒權及作為最高懲戒機關之地位均未受到侵犯，系爭規定並未侵犯憲法第 77 條賦予司法機關享有懲戒權之意旨及受

處分人之權益等語。【16】

二、系爭規定與憲法第 7 條及第 18 條保障人民平等服公職權之意旨，尚無牴觸【17】

（一）審查原則【18】

憲法第 7 條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，立法與相關機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定。又憲法第 18 條固規定人民有服公職之權，包括擔任中央及地方公務人員之權利，惟公務人員有各種類型，且其性質不盡相同。參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權利義務，就此立法者原則上應享有一定立法形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。惟鑑於服公職權為廣義參政權之一環，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇如涉及公務人員之免職，原則上應以中度標準予以審查，其目的須為追求重要公益，所採差別待遇與目的之達成間亦有實質關聯，即與憲法保障平等服公職權之意旨相符。【19】

（二）系爭規定亦適用於消防人員【20】

系爭規定明定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、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。」（上開內容係於 86 年 5 月 6 日修正公布時增列，於 91 年 12 月 11 日修正時，僅將原條文第 1 項序文有關免職之機關，由主管機關修正為遴任機關或其授權之機關、學校，其餘內容未修正；於 96 年 7 月 11 日修正公布法律名稱，條文內容亦未修正）。【21】

查各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例等有關規定辦理；消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依警察人員人事條例之規定辦理，內政部消防署組織條例第14條第1項及警察人員人事條例第39條之1，分別定有明文。本件聲請人係列警察官之消防人員，系爭規定亦適用於聲請人。【22】

(三) 系爭規定與公務人員考績法之規定，確有差別【23】

查系爭規定與公務人員考績法第12條第1項第1款規定：「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。」及第7條第1項第4款規定：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」尚有不同。亦即警察人員於累積已達二大過者，即予免職，若為一般公務人員，則適用於累積已達二大過者，並不當然免職，應至年終考績時，仍累積已達二大過，方可能考列為丁等而免職。二者在累積已達二大過者，是否即予免職之層面，確有所差別。【24】

(四) 系爭規定之目的係為追求重要公益【25】

按警察負有維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利之任務。警察依法行使下列職權：「一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」（警察法第2條及第9條參照）。足見警察執行職務之方法、過程或結果，攸關人民生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護。查系爭規定係於86年5月6日修正公布時增列，其內容與行政院於78年函送立法院審議之同條例修正草案第32條（未完成修法）之意旨相近，而該第32條修正草案之立法理由，係鑑於「對平時考核欠佳，大過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積

達二大過以上者，原依公務人員考績法之規定，須俟年終考績列丁等免職。惟警察係武裝單位，執勤攜帶警械，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體紀律，故宜即時辦理專案考績免職；對於忠勤盡職、冒險犯難、不眠不休維護治安之優秀員警，如獎懲抵銷累積達二大功以上者，亦宜即時辦理專案，以資激勵，藉收及時獎優汰劣之效。」（參見 78 年 12 月 30 日行政院、考試院函請審議「警察人員管理條例部分條文修正草案」總說明十，及修正草案第 32 條對照表說明欄，載立法院公報第 86 卷第 23 期第 18 頁、第 32 至 33 頁；行政院人事行政總處 108 年 11 月 22 日復司法院總處培字第 1080047924 號函）。可知系爭規定係為對於違紀已達法定免職標準之警察及時予以汰除，以避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害，積極保護人民生命、財產、自由之安全與維護社會秩序，其目的自屬為追求重要公益。【26】

（五）系爭規定所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯【27】警察人員通常係直接於人民生活現場執行職務行使公權力，並得依法採取各種強行性措施（警察職權行使法第 2 條第 2 項規定參照），是警察人員執行職務之過程或結果，往往直接影響人民生命、財產、自由之安全及社會秩序之維護。一旦警察人員有消極怠於執行職務、未依法執行職務，或濫用違法手段執行職務，或職務上違紀鬆弛等情況，人民之生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護，極可能遭受立即之危害；反觀一般公務人員係於行政階層體系下執行職務行使公權力，其執行職務之行為通常須受到行政組織內之指揮監督與層層審核後，始得對外為之，此與警察人員行使職權之情形明顯不同。因此，警察人員之紀律要求較一般公務人員為高，對其違紀失職之容忍程度亦較一般公務人員為低。系爭規定考量警察執行職務與一般公務人員不同之特殊性，就警察人員於同一

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，採即時予以免職之手段，可認與達成其所追求重要公益之目的間具有實質關聯。【28】

（六）小結【29】

依前述理由，系爭規定與公務人員考績法之規定，雖有差別，然系爭規定之目的係為追求重要公益，且所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯，與憲法保障人民平等服公職權之意旨，尚無牴觸。【30】

三、系爭規定不生違反憲法第 18 條保障人民服公職權之問題【31】

聲請人另主張獎懲相抵應限於同一年度發生之事實，系爭規定以同一考績年度內核定之獎懲為相抵，已違反憲法第 18 條服公職權部分，查憲法第 18 條保障人民服公職權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範，包括對不適任公務人員與警察人員之汰除機制。系爭規定係以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，作為免職之要件，得予以汰除；而所謂同一考績年度之獎懲抵銷，係指於同一考績年度所核定發布之獎懲得為抵銷之意（銓敘部 58 年 9 月 9 日 58 台為登二字第 17207 號函意旨參照），而非指原因事實發生於同一考績年度之獎懲始得抵銷。蓋警察人員獎懲原因事由發生後，須有權機關知有該等獎懲原因事由之存在，始得對行為人施以法律上之獎懲決定，並非因獎懲事由之發生，即自動產生法律上之獎懲決定，是系爭規定以有權機關於同一考績年度所核定發布之獎懲間得為抵銷，不問各獎懲決定之原因事實之發生年度，此毋寧為法理之當然，自不生違反憲法保障人民服公職權之問題。若將得為抵銷之獎懲限於同一年度內發生之原因事實，則前一年度所發生應予敘獎之事實，將無適用抵銷於後一年度所發生應予懲處之事實，對於警察人員而言亦未必有利。況若有權機關恣意操縱核定發布懲處決定之時間，如蓄意延遲懲處時間至原因事實發

生之次年度等，其亦受到行政行為之誠實信用原則或信賴保護等行政法上原理原則之制約，尚難謂警察人員憲法上之服公職權將因此蒙受不利。【32】

綜上，系爭規定以「同一考績年度中」，其平時考核獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職之要件，而非限於「同一考績年度內之獎懲原因事實」之獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職要件，並不生違反憲法保障人民服公職權之問題。【33】

四、系爭規定無違憲法第77條規定意旨【34】

關於公務人員考績法第6條第3項第4款、第7條及第8條所定行政懲處免職權，是否牴觸憲法第77條規定部分，本庭業於111年憲判字第9號判決宣告並無牴觸。基於類似理由，本判決認為系爭規定無違憲法第77條規定意旨。【35】

（一）由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則【36】

無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。公務員之任命為人事權之起點，免職為終點，兩者俱為人事權之核心事項。基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。特別是就有任用資格要求之文官而言，如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，勢必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。【37】

公務員平時考核之獎懲，係用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。由於平時考核係依據公務員於平時之各項表現，予以評斷，而公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚並知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現。因此，關於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大

過之免職事由，不論是在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。與行政機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能均係在提供外部的事後救濟，且限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。故不論是在組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關及其長官，就是否免職逕為第一次決定。【38】

(二) 由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未牴觸憲法第77條規定【39】

按行政懲處與司法懲戒兩種制度，係承繼中華民國訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或當時法制背景，尚無從逕認憲法第77條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關長官行使具有免職效果之行政懲處權。其後憲法增修條文第6條第1項第3款規定將憲法第83條所定「任用」修正為「任免」，其意旨及效果僅係就公務人員任免及考績等事項之執行，由考試院移歸行政院，從而調整考試院與行政院間之權限分配，既與監察院之彈劾權無關，亦與司法院所掌公務員懲戒權無關，反更明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之固有範圍。是憲法第77條所定「公務員之懲戒」，在解釋上應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。【40】

上述行政懲處權與司法懲戒，於制憲當時既已雙軌併行，司法院歷來解釋亦皆承認行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。就公務員所受行政懲處（包括免職）而言，本應以憲法第77條所定行政訴訟為其救濟。惟因過去囿於特別權力關係理論及實踐之限制，致公務員一度難以就其所受之不利措施提起訴願及行政訴訟以獲

救濟。然在司法院釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），已得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將依系爭規定所為免職處分亦解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。【41】

綜合上述制憲、修憲及司法院向來解釋之整體意旨，系爭規定與憲法第 77 條規定並無違背。【42】

肆、結論【43】

綜上，系爭規定與憲法第 7 條、第 18 條保障人民平等服公職權及第 77 條司法院掌理公務員懲戒之意旨，均尚無牴觸；聲請人其餘聲請，應不受理。【44】

伍、併予指明【45】

系爭規定固與憲法前開規定之意旨尚無牴觸，惟系爭規定所定免職事由，係以警察人員於同一考績年度之平時考核獎懲互相抵銷後，累積達二大過為要件。由於系爭規定未於年度內另設獎懲互相抵銷之結算期間，因此警察人員於同一考績年度中之平時考核獎懲，即具有動態性、即時性抵銷結算性質，抵銷結算一達累積二大過，有權機關即應予以免職。其運作實際上是以前述平時考核「累積達二大過」結果之最後懲處作成時，為據以作成免職處分之平時考核獎懲之結算終期；換言之，促成受平時考核者累積達二大過之最後懲處作成時，平時考核之獎懲結算即已完成，系爭規定所定免職要件亦已該當，即便離年終考績年度終止日尚有一段時日，受平時考核者於現行規定下，亦無法再因嗣後敘獎而部分抵銷其二大過。於極端之特殊情形下，仍有人為惡意操縱平時考核累積達二大過之要件而予以免職之可能，例如，受考核者同時存有敘獎與懲處之事由時，懲處先行而延後敘獎，或短期內密集施以懲處，使受考核者不及以工作表現爭取敘獎機會等。【46】

為避免前述極端情形下之不合理結果，有關機關應研議

訂定適當辦法，就主管機關或人事人員辦理平時考核時，應於發現獎懲原因事實後，即時調查確認並辦理獎懲；於所屬警察人員獎懲相抵瀕臨二大過前，應予適時提醒，促其注意改善；於為獎懲相抵達二大過之免職處分前，就應予獎勵但尚未辦理之部分，先予辦理；於無其他得予獎勵之事實時，始得為前開免職處分等事項，予以規範。【47】

中華民國 111 年 6 月 24 日

憲法法庭 審判長大法官 黃虹霞

大法官 吳陳銀 蔡明誠 林俊益

許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元 謝銘洋

呂太郎 楊惠欽 蔡宗珍

（許大法官宗力、

蔡大法官炯燉迴避）

本判決由呂大法官太郎主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項	蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠、黃大法官昭元（憲法第 7 條、第 18 條部分）
第二項	黃大法官虹霞、吳大法官陳銀、蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	無

【意見書】

不同意見書：黃大法官虹霞提出

01 蔡大法官明誠提出
02 以上正本證明與原本無異
03 書記官 陳淑婷
04 中 華 民 國 111 年 6 月 24 日