

司法院 102 年專題研究計畫案

公務員懲戒制度上

「違失行為一體性原則」之研究

報告書



委託機關：司法院行政訴訟及懲戒廳

執行期間：102 年 5 月至 103 年 7 月

計畫主持人：劉建宏教授（國立中正大學法律學系）

司 法 院

中 華 民 國 103 年 7 月 印 製

目次

壹、	前言	4
一、	研究動機及目的	4
二、	研究範圍	5
三、	研究方法	6
	(一) 比較研究法	6
	(二) 文獻分析法	6
貳、	德國公務員懲戒制度晚近之變遷	8
一、	去刑事訴訟化之思潮	8
二、	德國聯邦公務員懲戒法 2002 年之大幅修正	9
	(一) 概說	9
	(二) 懲戒程序之行政程序及行政訴訟程序化	10
	(三) 廢除聯邦懲戒檢察官及聯邦懲戒法院	11
	(四) 加強行政機關之懲戒權限與行政機關懲戒程序之完備化	11
	(五) 加速懲戒程序之進行	13
	(六) 上訴之限制	14
參、	德國學說及實務上有關違失行為一體性原則之適用	17
一、	概說	17
	(一) 違失行為一體性原則之意義	17
	(二) 違失行為一體性原則之歷史發展	18
二、	違失行為一體性原則之程序效力	20
	(一) 移送機關之懲戒程序	20
	(二) 懲戒法院之審理範圍	23
	(三) 法院裁判之方式	25
	(四) 上訴審之審理範圍	26
三、	違失行為一體性原則之實體效力	28
四、	懲戒裁判之確定力	29
五、	違失行為之獨立性	31
六、	職務以外之違失行為	33
七、	義務違反之量的要求	35
八、	小結	37
肆、	我國實務上有關違失行為一體性原則之適用	38
一、	審理範圍之界定	38
二、	對於多次移送之處理	39
三、	法院裁判之方式	43
四、	既判力之範圍	47

五、	職務以外之行為	51
六、	公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議	52
伍、	德國違失行為一體性原則對於我國公務員懲戒制度影響之探討	54
一、	德國與我國公務員懲戒制度之結構性差異	54
二、	並無全面導入德國公務員懲戒法制違失行為一體性原則之可能	56
三、	以違失行為一體性原則之部分內容作為我國公務員懲戒法制之 「基本法理」	59
	(一) 法院裁判之方式	62
	(二) 既判力之範圍	63
	(三) 違失行為一體性原則之實體效力	65
	(四) 職務以外之行為	69
	(五) 違失行為之獨立性與義務違反量的要求	70
陸、	結論	72
柒、	參考文獻	74
一、	中文部分	74
二、	德文部分	75

壹、前言

一、研究動機及目的

公務員涉有數違失事實受司法懲戒時，審議機關是否應就其個別之違失事實分別加以懲戒？抑或得就其全部之違失事實整體判斷，作成單一之懲戒處分？我國實務上見解，向有承襲德國公務員懲戒制度中所謂「違失行為一體性」（Einheit des Dienstvergehens）原則者，認為：「懲戒處分之法律效果，不強調『一行為有其相應之一處罰』，而側重於就該移送案件相關連之違失行為為綜合判斷，予以一整體、概括作一處罰，即所謂數違失行為一體性原則。移送機關如移送被付懲戒人一違失事實，則與該移送之違失事實相關連之違失行為應認為也已一併移送審議，因本會要將數個相關連之違失行為作一整體之判斷，一併審議，並只能作一個懲戒處分，不能以一違失行為一處罰」¹。

違失行為一體性原則，固然有其存在之合理性。惟其適用於公務員懲戒制度中，可能產生諸多實體與程序上之問題。舉例而言，移送機關將違失公務員移送懲戒後，如發現有其他違失事實，應如何處理？是否應再行移送？如係審判機關發現該公務員另有違失事實，應如何處理？如審判機關已作成懲戒處分後，始發現該公務員另有違失事實，應如何處理？移送機關能否再為移送？審判機關能否再為懲戒？原懲戒處分之效力是否及於其後發現之違失事實？審判機關為懲戒處分之裁判確定後，其既判力之時間範圍如何？客觀範圍如何？凡此問題，均為適用違失行為一體性原則有待解決者。

¹ 參見：102年公務員懲戒委員會法律座談會決議甲說見解，
<http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=33&contentID=729>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

公務員懲戒委員會 100 年度法律座談中²，一方面認為：「公務員同時或先後被移送之數違失行爲，經公務員懲戒委員會受理而以一案或併爲一案審議時，應將該數個行爲整體評價，作成一個應爲懲戒或不受懲戒之處分...」，「公務員同時或先後被移送之數違失行爲經作爲一案評價之結果，部分成立違失行爲、部分不成立者，固應於議決書中分別認定，但基於公務員懲戒之法理、實務上一貫見解及公務員懲戒法第 2 條、第 9 條、第 10 條及第 24 條規定之意旨，應僅作成一個應爲懲戒之處分；其不成立違失行爲部分，於理由中敘明，無庸另於主文中單獨諭知」。惟其決議謂：「所謂『數違失行爲一體性原則』，與德國公務員懲戒法上『失職行爲一體性原則』之內涵與效力是否相同，目前學說與實務上尙無共識。在立法明定此一法律原則及相關規定之前，不再援用」。則在我國公務員懲戒法制上，究竟應否適用違失行爲一體性原則？德國公務員懲戒法制上之違失行爲一體性原則對於我國公務員懲戒法制有如何之影響？凡此，均爲本研究所欲探討之問題。

二、研究範圍

我國學說上對於違失行爲一體性原則之問題，研究不多³。德國學說及實務上

² <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=40&contentID=885>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

³ 參閱：王服清，公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁1-78，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006年12月；吳綺雲，德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁473-530，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月；同作者，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁105-258，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004年12月；同作者，公務員職務外錯失行爲之懲戒構成要件—德國法理論與實務之借鏡，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁947-976，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006年12月；林月娥，公務員懲戒制度之研究，頁144以下，司法院行政訴訟及懲戒廳，1996年6月；林明鏞，德國公務員懲戒法2002年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁79-141，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006年12月；柯慶賢，公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務，頁377以下，司法院行政訴訟及懲戒廳，2001年12月。

就此則有諸多見解可供參考⁴。本研究擬評介彼邦學說及實務上相關之見解，對於公務員懲戒法適用違失行為一體性原則之可行性進行研究。主要之研究標的，在於公務員懲戒程序是否應適用違失行為一體性原則，如是，其所產生之問題及其可能之解決方案。其重要之議題如下：

- 德國公務員懲戒法制相關背景
- 德國學說及實務上有關違失行為一體性原則之適用
- 我國實務上有關違失行為一體性原則之適用
- 德國違失行為一體性原則對於我國公務員懲戒制度影響之探討

三、研究方法

(一) 比較研究法

比較研究法為本研究之重要研究方法。本研究計畫之課題，為德國公務員懲戒法制上之重要原則，彼邦學術、實務上之相關研究極為豐富，可作為我國公務員懲戒法制之借鏡。本研究擬蒐集德國公務員懲戒法制上相關之學說、實務見解，包括：教科書、註釋書、專書、專書論文、期刊論文，以及相關之法院裁判，加以分析檢討，並對照我國公務員懲戒法制之相關見解，歸納出具體結論。

(二) 文獻分析法

本研究計畫擬蒐集國內與計畫內容相關之學說、實務見解，包括：教科書、專書、論文集、期刊論文、研究報告，以及司法院解釋、公務員懲戒委員會議

⁴ Vgl. z. B. Lingens, Einheit des Dienstvergehens und Verhängungsverbote, NZWehrr, 1999, 198 ff.; in der Rechtsprechung: BVerwGE 33, 314 ff.; BVerwGE 111, 54 ff.; BVerwGE 128, 125 ff.

決書、法律座談會決議等，並加以分析檢討。

貳、 德國公務員懲戒制度晚近之變遷

一、 去刑事訴訟化之思潮

德國公務員懲戒制度起源於 18 世紀之普魯士時期。普魯士於 1844 年制定之懲戒刑事程序法、1852 年制定之公務員懲戒法，均屬早期德國公務員懲戒制度之濫觴。公務員懲戒法，以往被稱為「懲戒刑罰」(Disziplinarstrafe)⁵。在上述法律，以及其後 1937 年威瑪憲法時期制定之帝國勤務刑罰法，甚至 1967 年基本法時期制定之聯邦懲戒條例 (Bundesdisziplinarordnung) 中，公務員懲戒制度均具有濃厚之刑事訴訟程序色彩⁶。

晚近，德國公務員懲戒制度發生一波去刑事訴訟化之思潮。論者認為，公務員之懲戒責任係基於行政責任而來⁷。公務員懲戒制度除對於違法失職之公務員有事後淘汰及檢肅官箴之作用外，亦有預防公務員從事違法失職行為之功能⁸。公務員懲戒制度之規範目的，在於確保憲法上賦予職業公務員執行行政事務之能力⁹，並非保護一般法益¹⁰，亦非對於公務員之人格作道德上評斷¹¹。對於違法失職之公務員，透過懲戒措施以矯正其行為，與刑法採取之一般預防目標有所不同¹²。公務員懲戒措施與刑罰二者之間，不僅是程度輕重有別，而是本質根本不同。此外，

⁵ Ebert, Das gesamte öffentliche Dienstrecht, 1983, § 410, Rn. 1.

⁶ 有關德國公務員懲戒制度之歷史發展，參閱：Köhler/Ratz, Bundesdisziplinalgesezt und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, Einf. I.

⁷ Ebert, Das gesamte öffentliche Dienstrecht, 1983, § 410, Rn. 1.

⁸ Battis, Bundesbeamtengesetz, 3. Aufl., 2004, § 77 Rn. 2; Schwandt, Die Schutzfunktion des Beamtendisziplinarrechts, DoD 1998, S. 1; Wagner, Beamtenrecht, 9. Aufl., 2006, S. 103 f.

⁹ Fliedner, Neuordnung des Beamtendisziplinarrechts? DÖ V 1973, 665; Köhler/Ratz, Bundesdisziplinalgesezt und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, Einf. II. S. 69-70; Reus, Vom Standort des Disziplinarrechts im Rechtssystem, ZBR 1966, 174.

¹⁰ Köhler/Ratz, Bundesdisziplinalgesezt und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, Einf. II. S. 71.

¹¹ Arndt, Der Zweck der Disziplinarstrafe, DÖ V 1966, 809; Claussen/Janzen, Bundesdisziplinarordnung, 8. Aufl., 1996, Einl. A, Rn 4 ff.; Köhler/Ratz, Bundesdisziplinalgesezt und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, Einf. II. S. 70.

¹² Schwandt, Beamten-Disziplinarrecht, DÖ D 2001, 237.

公務員之義務規定，多是針對公務員個人，並非針對行爲而設。絕大多數公務員之義務，均以不確定法律概念、概括條款之方式規定，與刑法大異其趣¹³。

綜上所述，論者以爲：公務員懲戒制度既與刑事訴訟制度有本質上之差異，在懲戒程序之內容上，應予以區別。公務員有數違失事實應受懲戒時，刑法上有關行爲數、法條競合之理論、數罪併罰等概念，在公務員懲戒法上均不適用¹⁴。同一事實關係經科處刑罰之後，仍得再予以懲戒，並未違反基本法禁止重複處罰之規定¹⁵。

二、德國聯邦公務員懲戒法 2002 年之大幅修正

(一) 概說

上述德國公務員懲戒制度去刑事訴訟化之思潮，最終促成聯邦公務員懲戒法 2002 年之大幅修正。按舊聯邦懲戒條例 (Bundesdisziplinarordnung) 自 1967 年施行以來，一直未有大幅之變革。然而近年來，德國國內追求司法現代化之呼聲不斷¹⁶。爲因應司法現代化之需求，聯邦內政部於 1997 年成立聯邦與各邦公務員懲戒法研修小組，經過多次專家座談及聽證程序，於同年提出公務員懲戒法修正草案，於 2001 年 3 月 15 日經眾議院 (Bundestag) 通過，3 月 30 日經參議院 (Bundesrat) 通過，完成立法程序，並自 2002 年 1 月 1 日起施行¹⁷。

德國聯邦公務員懲戒法 2002 年之大幅修正，其最主要之目標，即爲懲戒程

¹³ Stortz, Grundbegriffe, Grundzüge und Grundsätze des baden-württembergischen Disziplinarrechts, VBIBW 1989, 242.

¹⁴ 相關論述之內容，參閱：吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁116，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004年12月。

¹⁵ Bundesdisziplinargericht NJW 1966 949; BVerfGE 21, 381; NJW 1972, 93.

¹⁶ 相關內容，參閱：Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, 2005, Vorwort S. 1.

¹⁷ 有關2002年德國聯邦公務員懲戒法修正之過程，vgl. Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1335; Schwandt, Das neue Beamten-Disziplinarrecht, DÖD 2003, 1 ff.

序之去刑事訴訟化，以加速懲戒程序之進行，使聯邦公務員懲戒制度能更有效率地達成追懲違法失職公務員之目的¹⁸。蓋懲戒程序應加速處理，否則不僅對被付懲戒之公務員有不利影響，亦干擾行政之正常運作¹⁹。

以下略述德國聯邦公務員懲戒法 2002 年修正之重要內容²⁰：

(二) 懲戒程序之行政程序及行政訴訟程序化

新法之內容，最主要者，在於去刑事訴訟化，並將懲戒程序之內容轉變為行政程序及行政訴訟程序²¹。

按舊聯邦懲戒條例第 25 條規定：除本法特別規定外，其程序準用刑事訴訟法。因此舊聯邦懲戒程序受刑事訴訟法之影響甚深。新法第 3 條明文規定，除本法有其他特別規定外，準用行政程序法及行政訴訟法²²。淡化懲戒程序之刑事訴訟色彩，將懲戒程序之內容轉變為行政程序及行政訴訟程序²³。

¹⁸ Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1336.

¹⁹ Schwandt, Das neue Beamten-Disziplinarrecht, DÖ D 2003, 2.

²⁰ 有關德國聯邦公務員懲戒法 2002 年之大幅修正，林明鏘教授著有專文評介，本文以下內容對於該論文亦多有參採。參閱：林明鏘，德國公務員懲戒法 2002 年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁 79-141，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006 年 12 月。

²¹ Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1336.

²² 聯邦公務員懲戒法第 3 條（行政程序法和行政法院法的補充適用）：為補充本法，應準用行政程序法和行政法院法之規定，但以不與本法規定相牴觸或本法無另有規定者為限。

§ 3 Ergänzende Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung
Zur Ergänzung dieses Gesetzes sind die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden, soweit sie nicht zu den Bestimmungen dieses Gesetzes in Widerspruch stehen oder soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

²³ Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, 2005, § 3 Rn. 3; 德國學說上對此之批評，vgl. Müller-Eising, Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 145 ff.; Lemhöfer, Das neue Disziplinarrecht des Bundes: Licht und Schatten, RiA 2002, 53; Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1336; Weis, Bundesbeamten-disziplinarrecht, ZRB 1999, 21 ff; 參閱：林明鏘，德國公務員懲戒法 2002 年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁 89，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006 年 12 月。

(三) 廢除聯邦懲戒檢察官及聯邦懲戒法院

舊法原規定，懲戒訴訟由聯邦懲戒檢察官（Bundesdisziplinaranwalt）負擔論告及訴追之責。依新法第 85 條第 4 項規定，聯邦懲戒檢察官制度自 2004 年 1 月 1 日起廢除，改由公務員所屬之最高行政機關以書面提起懲戒訴訟²⁴。

有關公務員懲戒事件之審判權，依舊法之規定，由聯邦懲戒法院掌理第一審之聯邦公務員懲戒事件。不服其裁判，得上訴於聯邦行政法院。新法廢除聯邦懲戒法院，將聯邦公務員之懲戒事件，回歸一般之行政訴訟事件審判權體系，即第一審由各邦行政法院審理，不服其裁判得上訴於各邦之高等行政法院，並以聯邦行政法院為終審之法院。新法廢除聯邦懲戒法院之作法，頗受學者之批評²⁵。然而懲戒程序行政訴訟化既為新法修正之主軸，廢除聯邦懲戒法院，將公務員懲戒事件回歸一般行政訴訟之審判體系，為大勢所趨²⁶。

(四) 加強行政機關之懲戒權限與行政機關懲戒程序 之完備化

舊法賦予行政機關之懲戒權限，僅有申誡與罰鍰二者²⁷。新法第 33 條則再賦予減俸及減少退休金之權限²⁸。其目的在於加速懲戒程序，減輕行政法院之負擔。

²⁴ 對於廢除聯邦懲戒檢察官，並將聯邦懲戒法院之權限移轉給各級行政法院作法之批評，vgl. Müller-Eising, Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 145; Weis, Bundesbeamtendisziplinarrecht-Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 21.

²⁵ Müller-Eising, Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 146 f.; Schwandt, Entwicklung und Tendenzen im Beamten-Disziplinarrecht seit 1993, DÖ D 1999, 172; Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1337; Weis, Bundesbeamtendisziplinarrecht, ZRB 1999, 27 f.

²⁶ Lemhöfer, Das neue Disziplinarrecht des Bundes: Licht und Schatten, RiA 2002, 53.

²⁷ 聯邦懲戒條例第 29 條參照。

²⁸ 聯邦公務員懲戒法第 33 條（懲戒處分）：

顯示申誡、罰鍰、減俸或減少退休金為適當需要者，此些懲戒措施應以懲戒處分方式宣告。任何職務主管皆有對其屬下公務員處以申誡或罰鍰之權限。

減俸，得由以下方式確定之：

(1) 最高級行政機關至最高限度或

依新法第 34 條之規定，僅於對公務員應科予降級、撤除公務員關係或剝奪退休金時，由最高職務機關（die oberste Dienstbehörde）向行政法院提起懲戒訴訟（Disziplinar Klage）²⁹。

此外，新法為使行政機關之懲戒程序完備化，符合正當法律程序之基本要

(2)最高級職務機關直接下屬的職務主管至減少俸給五分之一，期間二年。
減少退休金至最高限度，得由依第八十四條規定行使懲戒權限有管轄權之職務主管確定之。
最高級職務機關得將其依第三項第一款之權限，以一般指令全部或部分移轉予下屬職務主管；
此項指令應公布於聯邦法律公報。
懲戒處分應具理由並送達之。

§ 33 Disziplinarverfügung

- (1) Ist ein Verweis, eine Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Kürzung des Ruhegehalts angezeigt, wird eine solche Maßnahme durch Disziplinarverfügung ausgesprochen.
- (2) Jeder Dienstvorgesetzte ist zu Verweisen und Geldbußen gegen die ihm unterstellten Beamten befugt.
- (3) Kürzungen der Dienstbezüge können festsetzen:
 1. die oberste Dienstbehörde bis zum Höchstmaß und
 2. die der obersten Dienstbehörde unmittelbar nachgeordneten Dienstvorgesetzten bis zu einer Kürzung um ein Fünftel der Dienstbezüge auf zwei Jahre.
- (4) Kürzungen des Ruhegehalts bis zum Höchstmaß kann der nach § 84 zur Ausübung der Disziplinarbefugnisse zuständige Dienstvorgesetzte festsetzen.
- (5) Die oberste Dienstbehörde kann ihre Befugnisse nach Absatz 3 Nr. 1 durch allgemeine Anordnung ganz oder teilweise auf nachgeordnete Dienstvorgesetzte übertragen; die Anordnung ist im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.
- (6) Die Disziplinarverfügung ist zu begründen und zuzustellen.

²⁹ 聯邦公務員懲戒法第34條（提起懲戒訴訟）：

對於公務員應科以降級、撤除公務員關係或剝奪退休金者，應對其提起懲戒訴訟。
對於公務員提起懲戒訴訟，由最高級職務長官為之。對於退休公務員提起懲戒訴訟，由依第 84 條規定行使懲戒權限有管轄權之職務主管為之。最高級職務機關得將其依第一句之權限，以一般指令全部或部分移轉予下屬職務主管；此項指令應公布於聯邦法律公報。第 17 條第 1 項第 2 句後半句和第 3 項、第 4 項規定準用之。

§ 34 Erhebung der Disziplinar Klage

- (1) Soll gegen den Beamten auf Zurückstufung, auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt werden, ist gegen ihn Disziplinar Klage zu erheben.
- (2) Die Disziplinar Klage wird bei Beamten durch die oberste Dienstbehörde, bei Ruhestandsbeamten durch den nach § 84 zur Ausübung der Disziplinarbefugnisse zuständigen Dienstvorgesetzten erhoben. Die oberste Dienstbehörde kann ihre Befugnis nach Satz 1 durch allgemeine Anordnung ganz oder teilweise auf nachgeordnete Dienstvorgesetzte übertragen; die Anordnung ist im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. § 17 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz sowie Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

求，規範詳細之統一行政調查程序³⁰。被付懲戒之公務員不服行政機關之懲戒處分者，舊法規定有申訴程序（Beschwerdeverfahren）以資救濟。新法為落實回歸行政訴訟制度之精神，改為類似訴願制度之異議程序（Widerspruchsverfahren）³¹，並規定：有關異議之程序及期間，適用行政法院法第 70 條（提起訴願之程式及期間）之規定³²。

（五） 加速懲戒程序之進行

新法第 4 條規定：「懲戒程序應加速進行」³³。第 45 條並授權各邦立法者，得將本法之審判權指定由一行政法院管轄³⁴。此種「集中原則」

³⁰ 聯邦公務員懲戒法第17條至第37條參照；中譯之條文內容，參閱：吳綺雲，（附錄）德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁501-509，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月。

³¹ 聯邦公務員懲戒法第5章第41條至第44條參照；中譯之條文內容，參閱：吳綺雲，（附錄）德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁511-512，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月。

³² 聯邦公務員懲戒法第41條（異議程序之必要性、程式及期限）：
公務員提起訴訟前，應行異議程序。訴請撤銷之決定是由最高級職務機關作成者，不行異議程序。

異議之形式和期限，適用行政法院法第 70 條規定。

§ 41 Erforderlichkeit, Form und Frist des Widerspruchs

(1) Vor der Erhebung der Klage des Beamten ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen. Ein Widerspruchsverfahren findet nicht statt, wenn die angefochtene Entscheidung durch die oberste Dienstbehörde erlassen worden ist.

(2) Für die Form und die Frist des Widerspruchs gilt § 70 der Verwaltungsgerichtsordnung.

³³ § 4 Gebot der Beschleunigung

Disziplinarverfahren sind beschleunigt durchzuführen.

³⁴ 聯邦公務員懲戒法第45條（行政法院審判權與管轄權）：

依本法之懲戒審判權任務，由行政法院審判權之法院行使。為此，應於行政法院和高等行政法院設立懲戒事件之專庭。一行政區有數個法院者，邦立法得規定，分派第 1 句所指之任務由一法院行使。依邦法規定，邦懲戒法之程序由行政區數法院之一法院管轄者，該法院亦對第 1 句所指之任務具有管轄權，但另有規定者，不在此限。行政法院法第 50 條第 1 項第 4 款規定不受影響。

§ 45 Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Aufgaben der Disziplinargerichtsbarkeit nach diesem Gesetz nehmen die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit wahr. Hierzu werden bei den Verwaltungsgerichten Kammern und bei den Oberverwaltungsgerichten Senate für Disziplinarsachen gebildet. Die Landesgesetzgebung kann die Zuweisung der in Satz 1 genannten Aufgaben an ein Gericht für die Bezirke mehrerer Gerichte anordnen. Soweit nach Landesrecht für Verfahren nach dem Landesdisziplinargesetz ein Gericht für die Bezirke mehrerer Gerichte zuständig ist, ist dieses Gericht, wenn nichts anderes

(Konzentrationsmaxime) 之特點，一方面得以加速程序之進行，另一方面亦得統一法律見解，不致因不同行政法院之見解歧異而危及法安定性³⁵。

為加速懲戒訴訟之程序，新法第 59 條第 1 項規定：法院得經當事人同意後，以裁定科處申誡、罰鍰、減俸或減少退休金等依第 33 條規定得由職務主管或最高行政機關科處之懲戒處分，或駁回懲戒訴訟。同條第 2 項並規定：依第 1 項所為之裁定確定後，與確定判決有同一效力³⁶。

(六) 上訴之限制

舊法之懲戒訴訟程序採二級二審制，新法改採三級三審制，對於當事人之第二審及第三審上訴，均有詳細規定³⁷。

有關第二審上訴，新法第 64 條第 1 項規定，不服第一審判決之當事人，得於判決書送達後一個月內，向高等行政法院提起上訴。為避免當事人濫行上訴，

bestimmt wird, auch für die in Satz 1 genannten Aufgaben zuständig. § 50 Abs. 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

³⁵ Urban, Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1339.

³⁶ 聯邦公務員懲戒法第 59 條（以裁定作成裁判）：

於懲戒訴訟，法院即使於言詞辯論開始後，亦得經當事人同意，以裁定為以下裁判：
(1) 科處必要的懲戒措施(第五條)，但以僅為申誡、罰鍰、減俸或減少退休金者為限或
(2) 駁回懲戒訴訟。

俾當事人表示是否同意，得由法院、審判長或受命法官訂定期限，期限經過後，若無當事人提出異議，即視為已同意。

依第一項之確定裁定，與確定判決具同地位。

§ 59 Entscheidung durch Beschluss

(1) Bei einer Disziplinklage kann das Gericht, auch nach der Eröffnung der mündlichen Verhandlung, mit Zustimmung der Beteiligten durch Beschluss

1. auf die erforderliche Disziplinarmaßnahme (§ 5) erkennen, wenn nur ein Verweis, eine Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Kürzung des Ruhegehalts verwirkt ist, oder
2. die Disziplinklage abweisen.

Zur Erklärung der Zustimmung kann den Beteiligten von dem Gericht, dem Vorsitzenden oder dem Berichterstatter eine Frist gesetzt werden, nach deren Ablauf die Zustimmung als erteilt gilt, wenn nicht ein Beteiligter widersprochen hat.

(2) Der rechtskräftige Beschluss nach Absatz 1 steht einem rechtskräftigen Urteil gleich.

³⁷ 聯邦公務員懲戒法第 64 條至第 70 條參照；中譯之條文內容，參閱：吳綺雲，（附錄）德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁 520-522，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002 年 11 月。

拖延訴訟，懲戒訴訟之第二審上訴採許可上訴制。依新法第 64 條第 2 項規定，當事人不服行政法院對於懲戒訴訟之判決提起上訴，須經高等行政法院許可³⁸。此外，為加速第二審懲戒訴訟程序之進行，新法第 65 條第 4 項規定，懲戒訴訟之第二審裁判得以第一審所認定之事實為基礎。同條第 2 項規定，當事人未於二個月之法定期間內主張之行政機關懲戒程序重大瑕疵，致第一審訴訟程序未予斟酌者（新法第 55 條第 1 項及第 2 項），第二審訴訟程序仍得排除之。同條第 3 項規定，當事人遲誤期間所提出之調查證據聲請（新法第 58 條第 2 項參照），第二審法院得駁回之。未於法定期間內主張程序瑕疵或聲請調查證據之失權效果，在第二審程序中亦有適用³⁹。

³⁸ 聯邦公務員懲戒法第64條（事實審上訴之許可性、形式和期限）：
當事人不服行政法院對於懲戒訴訟之判決，有權向高等行政法院提起事實審上訴。提起事實審上訴，應於完整判決送達後一個月內，以書面向行政法院提出並應具理由。此項提出理由之期限，得於期限屆至前，依聲請由審判長延長之。事實審上訴理由應包含一項確定之聲明，以及廢棄原判決之各項理由（事實審上訴理由）。欠缺以上任何要件之事實審上訴，為不合法。此外，當事人不服行政法院判決，僅於經高等行政法院許可後，始得提起事實審上訴。關於事實審上訴聲請許可之形式和期限以及對於事實審上訴聲請許可之裁判，適用行政法院法第 124 條和第 124 條 a 之規定。

§ 64 Statthaftigkeit, Form und Frist der Berufung

- (1) Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts über eine Disziplinaranzeige steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht zu. Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich einzulegen und zu begründen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Berufung unzulässig.
- (2) Im Übrigen steht den Beteiligten die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts nur zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht oder dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die §§ 124 und 124a der Verwaltungsgerichtsordnung sind anzuwenden.

³⁹ 聯邦公務員懲戒法第65條（事實審上訴程序）：
事實審上訴程序，準用關於行政法院懲戒訴訟之規定，但本法另有規定者，不在此限。第 53 條和第 54 條規定不適用之。
依第 55 條第 2 項規定得無須顧及之行政機關懲戒程序之重大瑕疵，於事實審上訴仍亦得無須顧及。
未於第 58 條第 2 項規定期限內，向行政法院提出之調查證據聲請，得拒絕之，但以高等行政法院依其自由心証，若顧及將會延滯懲戒程序之解決且被付懲戒公務員於第一審級已被告知遲誤期限之後果者為限；此於對遲誤釋明有強制理由者，不適用之。為行政法院正確所拒絕之調查證據聲請，於事實審上訴仍亦被排除。
經由行政法院所調查之證據，得無須重新為證據調查而作為裁判之基礎。

§ 65 Berufungsverfahren

有關第三審上訴，新法第 69 條規定適用行政法院法有關法律審上訴之規定⁴⁰⁴¹，即採高等行政法院許可上訴制。高等行政法院之許可，並以訴訟事件具有原則上重要性，或判決與聯邦行政法院或聯邦最高等法院聯合庭或聯邦憲法法院之裁判歧異者為限。

-
- (1) Für das Berufungsverfahren gelten die Bestimmungen über das Disziplinarverfahren vor dem Verwaltungsgericht entsprechend, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt. Die §§ 53 und 54 werden nicht angewandt.
 - (2) Wesentliche Mängel des behördlichen Disziplinarverfahrens, die nach § 55 Abs. 2 unberücksichtigt bleiben durften, bleiben auch im Berufungsverfahren unberücksichtigt.
 - (3) Ein Beweisantrag, der vor dem Verwaltungsgericht nicht innerhalb der Frist des § 58 Abs. 2 gestellt worden ist, kann abgelehnt werden, wenn seine Berücksichtigung nach der freien Überzeugung des Oberverwaltungsgerichts die Erledigung des Disziplinarverfahrens verzögern würde und der Beamte im ersten Rechtszug über die Folgen der Fristversäumung belehrt worden ist; dies gilt nicht, wenn zwingende Gründe für die Verspätung glaubhaft gemacht werden. Beweisanträge, die das Verwaltungsgericht zu Recht abgelehnt hat, bleiben auch im Berufungsverfahren ausgeschlossen.
 - (4) Die durch das Verwaltungsgericht erhobenen Beweise können der Entscheidung ohne erneute Beweisaufnahme zugrunde gelegt werden.

⁴⁰ 聯邦公務員懲戒法第69條（法律審上訴之許可性、形式和期限）：法律審上訴之許可、提起法律審上訴之形式和期限、不服不許可提起之抗告以及法律審上訴理由，適用行政法院法第 132 條、第 133 條、第 137 條至第 139 條以及公務員基準法第 127 條之規定。

§ 69 Form, Frist und Zulassung der Revision

Für die Zulassung der Revision, für die Form und Frist der Einlegung der Revision und der Einlegung der Beschwerde gegen ihre Nichtzulassung sowie für die Revisionsgründe gelten die §§ 132, 133, 137 bis 139 der Verwaltungsgerichtsordnung.

⁴¹ 行政法院法第132條規定參照；參閱：陳敏等譯，Eyermann著，德國行政法院法逐條釋義，頁 1580，司法院印行，2002年10月版。

參、 德國學說及實務上有關違失行為一體性原則之 適用

一、 概說

(一) 違失行為一體性原則之意義

德國公務員懲戒制度上之所謂「違失行為一體性」(Einheit des Dienstvergehens)原則，係指有監督權限之職務長官於發現其所屬公務員有足夠嫌疑涉有違法失職而發動懲戒程序時，應將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中。法院決定懲戒措施時，並非就被付懲戒人個別之違失事實逐一評價，而是針對全部之違失事實整體評價，以決定被付懲戒人應負擔之責任⁴²。

德國公務員懲戒制度之相關法規中，並無一特定條文對於違失行為一體性原則加以規範者，毋寧為學說及實務上由德國公務員懲戒制度之原理原則所導出。違失行為一體性原則之基礎法理，並非出於「重複處罰」(Doppelbestrafung)之禁止，而是基於相同生活情狀下，公務員一再重複之多數義務違反情狀(Pflichtverstöße)，應該給予整體性評價之考量⁴³。

違失行為一體性原則之適用，其目的係為判斷一重要問題：公務員的「廉正性」(Integrität)在何種程度上被動搖？是否酒精成癮而影響其執行職務？不守時或者廢弛職務？對於他人財物有覬覦之心？易與他人發生衝突或不服從長官指令？藉由對公務員所有違失事實之整體性判斷，了解對於公務員之不信任(Unzuverlässigkeit)或者有違法之人格傾向能否產生確認，進而決定應給予何種

⁴² Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

⁴³ Ebert, Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., 2012, S. 21.

懲戒處分⁴⁴。是以在公務員懲戒法上評價被付懲戒公務員所應負擔之責任時，係對於其多數之違失事實予以整體評價，給予單一懲戒處分。其原理與刑法甚或行政罰法上按行為數決定處罰次數之「一行爲一罰」、「數行爲數罰」等原則，大異其趣。

(二) 違失行爲一體性原則之歷史發展

違失行爲一體性原則最早可溯源自普魯士高等行政法院時期⁴⁵，迄今已有百年以上歷史，可謂淵遠流長⁴⁶。自 1873 年起，公務員懲戒事件改由皇家懲戒法院（kaiserlicher Disziplinarhof）審理，相關裁判中亦不乏適用違失行爲一體性之案例。法院認爲：公務員縱使有多數違失事實，亦僅能對之爲一懲戒處分，而不得宣告部分違失事實不受懲戒⁴⁷。公務員之多數違失事實僅能成爲一懲戒程序之標的，不得在數個獨立懲戒程序中加以審理⁴⁸。1919 年威瑪共和國成立之後，公務員懲戒事件由帝國懲戒法院（Reichsdisziplinarhof）審理，適用違失行爲一體性原則之案例仍隨處可見。然而法院認爲：違失行爲一體性原則並非絕對。公務員之多數違失事實縱使在一懲戒程序中加以審理，並非當然即喪失其獨立性。如果在一審程序中，部分違失事實並未受指摘，此一部分並不當然成爲上訴審中審查之對象，亦可能獨立成爲另一懲戒程序之標的⁴⁹。懲戒法院如已對公務員作成懲戒處分，縱使尚未確定，如再發生新的違失事實時，亦非當然須將後發生之違失事

⁴⁴ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 16.

⁴⁵ Schon PrOVG 32, 431; vgl. Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003, §§ 2, 2 Anh Rn. 1.

⁴⁶ 有關德國公務員懲戒法上適用違失行爲一體性原則之歷史發展，vgl. Köhler/Ratz, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, Einl. I. S. 61.

⁴⁷ Vgl. kaiserlicher Disziplinarhof, Urt. v. 02.03.1903; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 159-160, 2009.

⁴⁸ Vgl. kaiserlicher Disziplinarhof, Urt. v. 24.02.1913; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 160, 2009.

⁴⁹ Vgl. RDH, Urt. V. 14.03.1928; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 160, 2009.

實併入前懲戒程序中一併審理⁵⁰。

二次戰後，在基本法之國家體系中，公務員懲戒事件改由聯邦懲戒法院（Bundesdisziplinarhof）審理。有關違失行爲一體性原則之適用，實務上之見解已趨成熟。法院認爲：公務員之多數違失事實已經移付懲戒並在懲戒法院審理中，如嗣後再有新的違失事實發生時，未必須將其合併入前程序中加以審理。如法院確信將新的違失事實與其他違失事實整體評價，並不會產生對受懲戒人有利之影響時，得以對其獨立加以審理裁判，此一做法並未違背違失行爲一體性原則⁵¹。此外，法院多次強調：違失行爲一體性原則禁止就多數違失事實之一部宣告免罰，受懲戒人亦不得對於一審法院之懲戒處分提起部分上訴⁵²。職務長官懲戒權發生失權效的法律見解，在此一時期出現⁵³。法院認爲：一部之違失事實如與他部並無關聯性時，得獨立做爲懲戒程序之標的，不適用違失行爲一體性原則⁵⁴。

聯邦行政法院對於違失行爲一體性原則之適用，亦有頗多著墨。聯邦行政法院進一步定義懲戒權因時間經過而失效之問題，認爲：如僅有部分之違失事實因時間經過而禁止移付懲戒（Maßnahmeverbot），並不發生失權效之效果。必須全部違失事實均因時間經過而禁止移付懲戒，始有失權效之問題⁵⁵。此外，聯邦行政法院首度提出懲戒權已耗用之概念，認爲：如因職務長官裁量瑕疵而未將全部適於裁判之違失事實移付懲戒，致法院無從對於全部違失事實加以裁判時，職務

⁵⁰ Vgl. RDH, Urt. V. 24.03.1925; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 160, 2009.

⁵¹ Vgl. DStH RhPf, Urt. V. 15.07.1955; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 162, 2009.

⁵² Vgl. BDH, Urt. V. 30.05.1956; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 162-163, 2009.

⁵³ Vgl. BDH, Urt. V. 18.11.1955; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 163, 2009.

⁵⁴ Vgl. BDH, Urt. V. 28.01.1960; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 163, 2009.

⁵⁵ Vgl. BVerwG, Urt. V. 16.10.1968; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 163-164, 2009.

長官嗣後不得再行使懲戒權⁵⁶。

二、違失行為一體性原則之程序效力

現行德國公務員懲戒制度適用違失行為一體性原則之結果，對於行政機關之懲戒程序及懲戒訴訟之程序有頗多影響。以下詳述之。

(一) 移送機關之懲戒程序

依據聯邦公務員懲戒法第 17 條第 1 項之規定，有事實足認公務員有違法失職情事存在時，該公務員之職務長官應啟動懲戒程序，進行調查。為避免職務長官包庇所屬公務員，規避其啟動懲戒程序之職務義務，同條項並規定，更上級職務長官及最高勤務機關在其監督範圍內，應確保此項義務之履行。如該職務長官拒不履行其啟動懲戒程序之職務義務，得將懲戒事件移轉管轄由自己辦理⁵⁷。

⁵⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 04.09.1978; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 164, 2009.

⁵⁷ 聯邦公務員懲戒法第17條（職權進行原則）：
當有足以說明違失行為之事實線索存在時，職務長官負有啟動懲戒程序之職務義務。更上級職務長官及最高勤務機關在其監督範圍內，應確保此項義務之履行，並得隨時將懲戒程序移轉管轄由自己辦理。懲戒程序之進行，應作成公文檔案紀錄。
有本法第 14 條及第 15 條規定情形之一者，不得施以懲戒。其理由應作成公文檔案紀錄，並通知該公務員。
公務員兼任數項不相隸屬之職務，其中一職務長官欲就其職務範圍內之違失行為進行懲戒程序時，應通知其他職務長官。對於同一公務員之相同違失事實，不得重複進行懲戒程序。公務員兼任數項有隸屬關係之職務時，僅有主要職務之職務長官得進行懲戒程序。
第 1 項至第 3 項所定之管轄權，不因休假、借調或派任民營機構而受影響。於借調之情形，在借調期間所發生之違失行為，第 1 項之管轄權移轉由新的職務長官行使。但以其未將此權限委託其他職務長官，且法律並未另有特別規定者為限。

§ 17 Einleitung von Amts wegen

- (1) Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, hat der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Der höhere Dienstvorgesetzte und die oberste Dienstbehörde stellen im Rahmen ihrer Aufsicht die Erfüllung dieser Pflicht sicher; sie können das Disziplinarverfahren jederzeit an sich ziehen. Die Einleitung ist aktenkundig zu machen.
- (2) Ist zu erwarten, dass nach den §§ 14 und 15 eine Disziplinarmaßnahme nicht in Betracht kommt, wird ein Disziplinarverfahren nicht eingeleitet. Die Gründe sind aktenkundig zu machen und dem Beamten bekannt zu geben.

依據聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項之規定，職務長官如認為公務員之部分違失事實對於懲戒程序之結果並無影響時，得將此部分排除於懲戒程序之外，即停止該部分之懲戒程序。被排除之部分，不得再作為發動懲戒程序的對象⁵⁸。惟如排除之原因嗣後消滅者，例如：發現新的違失事實，經整體評價後，認為對於懲戒程序之結果有影響時，移送機關得再將其移送懲戒⁵⁹。蓋職務長官依合義務之裁量後，對於部分違失事實並未發動懲戒程序者，並非捨棄其懲戒權。故如嗣後再發生新的違失事實時，職務長官仍得對之發動懲戒程序⁶⁰。縱使該職務長官曾有不發動懲戒程序之承諾，該承諾為不合法，並無拘束力⁶¹。

(3) Hat ein Beamter zwei oder mehrere Ä mter inne, die nicht im Verhältnis von Haupt- zu Nebenamt stehen, und beabsichtigt der Dienstvorgesetzte, zu dessen Geschäftsbereich eines dieser Ä mter gehört, ein Disziplinarverfahren gegen ihn einzuleiten, teilt er dies den Dienstvorgesetzten mit, die für die anderen Ä mter zuständig sind. Ein weiteres Disziplinarverfahren kann gegen den Beamten wegen desselben Sachverhalts nicht eingeleitet werden. Hat ein Beamter zwei oder mehrere Ä mter inne, die im Verhältnis von Haupt- zu Nebenamt stehen, kann nur der Dienstvorgesetzte ein Disziplinarverfahren gegen ihn einleiten, der für das Hauptamt zuständig ist.

(4) Die Zuständigkeiten nach den Absätzen 1 bis 3 werden durch eine Beurlaubung, eine Abordnung oder eine Zuweisung nicht berührt. Bei einer Abordnung geht die aus Absatz 1 sich ergebende Pflicht hinsichtlich der während der Abordnung begangenen Dienstvergehen auf den neuen Dienstvorgesetzten über, soweit dieser nicht ihre Ausübung den anderen Dienstvorgesetzten überlässt oder soweit nichts anderes bestimmt ist.

⁵⁸ 聯邦公務員懲戒法第19條（懲戒程序之擴張與限縮）：

（第 2 項）懲戒程序依本法第 32 條至第 34 條規定作成裁判或第 42 條規定作成訴願決定前，得限縮之，排除對於預期科處懲戒措施之種類和強度不具重要性之行為。此項限縮應作成公文檔案紀錄。被排除之行為，不得再列入懲戒程序中，但限縮之要件嗣後消滅者，不在此限。若被排除之行為不再列入懲戒程序，則於裁判確定後，該行為不得再為新懲戒程序的對象。

§ 19 Ausdehnung und Beschränkung

(2) Das Disziplinarverfahren kann bis zum Erlass einer Entscheidung nach den §§ 32 bis 34 oder eines Widerspruchsbescheids nach § 42 beschränkt werden, indem solche Handlungen ausgeschieden werden, die für die Art und Höhe der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen. Die Beschränkung ist aktenkundig zu machen. Die ausgeschiedenen Handlungen können nicht wieder in das Disziplinarverfahren einbezogen werden, es sei denn, die Voraussetzungen für die Beschränkung entfallen nachträglich. Werden die ausgeschiedenen Handlungen nicht wieder einbezogen, können sie nach dem unanfechtbaren Abschluss des Disziplinarverfahrens nicht Gegenstand eines neuen Disziplinarverfahrens sein.

⁵⁹ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

⁶⁰ Köhler/Ratz, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, § 13 Rn. 13.

⁶¹ BVerwGE 73, 97.

職務長官於懲戒訴訟繫屬於法院之後，始發現有其他之違失事實者，得視情形為訴之擴張（Ausdehnung），或者提起追加懲戒之訴（Nachtragsdisziplinarklage）⁶²。詳言之，如新發現之違失事實單純，業經職務長官完成聯邦公務員懲戒法第 17 條以下之調查程序者，得向法院聲請訴之擴張。依據聯邦公務員懲戒法第 19 條第 1 項之規定，懲戒訴訟程序終結前，職務長官發現有其他之違失事實者，得為訴之擴張，使懲戒訴訟之審理範圍及於新發現之違失事實⁶³。如新發現之違失事實較為繁複，無法於法院審理程序終結前完成法定之調查程序並聲請訴之擴張者，依據聯邦公務員懲戒法第 53 條第 2 項規定，懲戒訴訟進行中，職務長官發現新違失事實並認為適當時，得將違失事實及其具體事證通知法院。此時，法院應停止懲戒程序，並指定期限命其提起追加懲戒之訴⁶⁴。如事件已繫屬於第二審

⁶² Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003, §§ 2, 2 Anh Rn. 3.

⁶³ 聯邦公務員懲戒法第 19 條（懲戒程序之擴張與限縮）：

（第 1 項）懲戒程序依本法第 32 條至第 34 條規定作成裁判前，得擴張至足以說明有違失行為嫌疑之新行為。此項擴張應作成公文檔案紀錄。

§ 19 Ausdehnung und Beschränkung

(1) Das Disziplinarverfahren kann bis zum Erlass einer Entscheidung nach den §§ 32 bis 34 auf neue Handlungen ausgedehnt werden, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Die Ausdehnung ist aktenkundig zu machen.

⁶⁴ 聯邦公務員懲戒法第 53 條（追加懲戒之訴）：

對於未繫屬於懲戒訴訟之新事實，得提起追加懲戒之訴。

懲戒訴訟進行中，職務長官發現新違失事實並認為適當時，得將違失事實及其具體事證通知法院。除有第 3 項規定情形外，法院應停止懲戒程序，並指定期限命其提起追加懲戒之訴。此項期間，得因職務長官於期間屆至前之聲請，予以延長，但以其因不可歸責於己之事由，預期不能遵守該項期間者為限。此項期限之指定和延長，以裁定為之。對於此項裁定不得聲明不服。法院認為，新的違失事實對於預期科處懲戒措施之種類和強度不具重要性，或若將該行為納入將嚴重延滯懲戒程序者，得不依第 2 項規定停止懲戒程序；第 2 項第 4 句和第 5 句規定準用之。縱使法院因第 1 句之規定未裁定停止而繼續進行懲戒程序，職務長官發現新違失事實時，於言詞辯論通知書或第 59 條之裁定送達前，仍得提起追加懲戒之訴。亦得針對新違失事實另行提起新的懲戒訴訟。

於依第 2 項所定期限內，未提起追加懲戒之訴者，法院即不納入該新行為而繼續進行懲戒程序；第 3 項第 2 句和第 3 句規定準用之。

§ 53 Nachtragsdisziplinarklage

(1) Neue Handlungen, die nicht Gegenstand einer anhängigen Disziplinarklage sind, können nur durch Erhebung einer Nachtragsdisziplinarklage in das Disziplinarverfahren einbezogen werden.

(2) Hält der Dienstherr die Einbeziehung neuer Handlungen für angezeigt, teilt er dies dem Gericht unter Angabe der konkreten Anhaltspunkte mit, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Das Gericht setzt das Disziplinarverfahren vorbehaltlich des Absatzes 3 aus und bestimmt eine Frist, bis zu der die Nachtragsdisziplinarklage erhoben werden kann. Die Frist kann

法院，必要時，法院得停止已在第二審之訴訟程序，俟追加之訴完成一審程序繫屬於第二審法院，再合併審理⁶⁵。

上述情形，法院如認為，新的違失事實對於預期科處懲戒措施之種類和強度不具重要性，或若將該行為納入將嚴重延滯懲戒程序者，得駁回訴之擴張之聲請（聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項參照），或者不停止訴訟程序而續行訴訟（聯邦公務員懲戒法第 53 條第 3 項參照）。至於職務長官所提起之追加懲戒之訴，應裁定停止訴訟程序⁶⁶。

（二）懲戒法院之審理範圍

依據聯邦公務員懲戒法第 56 條之規定，法院得限縮懲戒程序，排除對於應科處懲戒措施之種類和強度，不具重要性之違失事實。被排除之違失事實，不得再為懲戒訴訟之審理對象。但限縮之要件嗣後消滅者，不在此限。例如：發現新的違失事實，經職務長官訴之擴張或提起追加懲戒之訴者⁶⁷。

auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag des Dienstherrn verlängert werden, wenn dieser sie aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, voraussichtlich nicht einhalten kann. Die Fristsetzung und ihre Verlängerung erfolgen durch Beschluss. Der Beschluss ist unanfechtbar.

(3) Das Gericht kann von einer Aussetzung des Disziplinarverfahrens nach Absatz 2 absehen, wenn die neuen Handlungen für die Art und Höhe der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen oder ihre Einbeziehung das Disziplinarverfahren erheblich verzögern würde; Absatz 2 Satz 4 und 5 gilt entsprechend. Ungeachtet einer Fortsetzung des Disziplinarverfahrens nach Satz 1 kann wegen der neuen Handlungen bis zur Zustellung der Ladung zur mündlichen Verhandlung oder bis zur Zustellung eines Beschlusses nach § 59 Nachtragsdisziplinaranzeige erhoben werden. Die neuen Handlungen können auch Gegenstand eines neuen Disziplinarverfahrens sein.

(4) Wird innerhalb der nach Absatz 2 bestimmten Frist nicht Nachtragsdisziplinaranzeige erhoben, setzt das Gericht das Disziplinarverfahren ohne Einbeziehung der neuen Handlungen fort; Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

⁶⁵ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 13.

⁶⁶ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

⁶⁷ 聯邦公務員懲戒法第 56 條（懲戒程序之限縮）：
法院得限縮懲戒程序，排除就期待處以之懲戒措施之種類和強度，不具或預期不具重要性之行為。被排除之行為，不得再列入懲戒程序中。但限縮之要件嗣後消滅者，不在此限。若被排除

依據聯邦公務員懲戒法第 15 條之規定，部分懲戒措施因時間經過而禁止科處⁶⁸。違失行為完成已逾二年者，不得再科予申誡之懲戒（聯邦公務員懲戒法第 15 條第 1 項）。違失行為完成已逾三年者，不得再科予罰鍰、減俸或減少退休金之懲戒（聯邦公務員懲戒法第 15 條第 2 項）。違失行為完成已逾七年者，不得再科予降級之懲戒（聯邦公務員懲戒法第 15 條第 3 項）。⁶⁹⁷⁰

之行為不再列入懲戒程序，則於裁判確定後，該行為不得再為新懲戒程序的對象。

§ 56 Beschränkung des Disziplinarverfahrens

Das Gericht kann das Disziplinarverfahren beschränken, indem es solche Handlungen ausscheidet, die für die Art und Höhe der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme nicht oder voraussichtlich nicht ins Gewicht fallen. Die ausgeschiedenen Handlungen können nicht wieder in das Disziplinarverfahren einbezogen werden, es sei denn, die Voraussetzungen für die Beschränkung entfallen nachträglich. Werden die ausgeschiedenen Handlungen nicht wieder einbezogen, können sie nach dem unanfechtbaren Abschluss des Disziplinarverfahrens nicht Gegenstand eines neuen Disziplinarverfahrens sein.

⁶⁸ 聯邦公務員懲戒法第 15 條「因時間經過而禁止科予懲戒措施」之規定，並非消滅時效（Verjährung）之概念。刑法所規定之時效概念，在公務員懲戒法上為陌生。公務員懲戒法上時間之經過，所連結者係假定科予的懲戒措施（hypothetische Disziplinarmaßnahme），不會罹於時效；vgl. BT-Dr. 14/4659, S. 38；吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁 149，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004 年 12 月。

⁶⁹ 但撤除公務員關係及剝奪退休金之懲戒措施，不在因時間經過而禁止科予懲戒措施之範圍內。換言之，為確保維護公勤務功能及威信之職務上利益，不論事件經過之久長，均得科處；參閱：吳綺雲，德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介，行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁 479，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002 年 11 月。

⁷⁰ 聯邦公務員懲戒法第 15 條（因時間經過而禁止科予懲戒措施）：
違失行為完成已逾二年者，不得再科予申誡之懲戒。
違失行為完成已逾三年者，不得再科予罰鍰、減俸或減少退休金之懲戒。
違失行為完成已逾七年者，不得再科予降級之懲戒。
第 1 項至第 3 項之期間，因開始進行懲戒程序、提起懲戒訴訟、提起追加懲戒之訴或對試用職或附撤銷職條件公務員，依聯邦公務員法第 31 條第 4 項第 2 句或同法第 32 條併用第 31 條第 4 項第 2 句規定命令調查或擴張調查而中斷。
第 1 項至第 3 項之期間，於訴願程序、法院之懲戒程序進行期間或依本法第 22 條懲戒程序中止期間或人事委員會協力參與期間不完成。該項期間屆至前，因同一事實關係開始刑事訴訟程序或罰鍰程序，或者基於公務員關係提起訴訟者，於此程序進行期間不完成。

§ 15 Disziplinarmaßnahmeverbot wegen Zeitablaufs

- (1) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als zwei Jahre vergangen, darf ein Verweis nicht mehr erteilt werden.
- (2) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als drei Jahre vergangen, darf eine Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Kürzung des Ruhegehalts nicht mehr ausgesprochen werden.
- (3) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als sieben Jahre vergangen, darf auf Zurückstufung nicht mehr erkannt werden.

公務員之多數違失事實中，如有部分依聯邦公務員懲戒法第 15 條之規定已不得再科予懲戒措施，只要其他與之應整體評價之違失事實仍得受懲戒處分，全部違失事實均得為懲戒程序審理之對象⁷¹。蓋公務員懲戒制度之目的與功能，並非讓被付懲戒之公務員為其過去違背義務之行為「贖罪」，而是經由違背義務行為，顯示其不適合再擔任公務員的人格缺點，或給予警告的懲戒措施。懲戒法上評價的對象，並非特定的行為，而是經由整體行為所顯示的公務員人格。時間經過並不導致喪失懲戒權，只是作為判斷公務員違反義務之行為是屬於其人格上唯一一次或是典型行為的證據表徵⁷²。違失行為和懲戒措施的時間如已久遠，顯示其已不能顯示其具有評價公務員整體人格之重要性，故不應加以懲戒。惟如有其他與之應整體評價之違失事實仍得受懲戒處分，則全部違失事實均得為懲戒程序審理之對象。

(三) 法院裁判之方式

違失行為一體性原則既要求法院對於公務員之多數違失事實整體評價，就程序上而言，懲戒訴訟應以一個終局裁判（*abschließende Entscheidung*）終結，並且只下一主文（*einen Entscheidungssatz*）⁷³。

如一部不受懲戒，無論其原因係經證明並無違失，或者因證據不足，或依聯

(4) Die Fristen der Absätze 1 bis 3 werden durch die Einleitung oder Ausdehnung des Disziplinarverfahrens, die Erhebung der Disziplinaranzeige, die Erhebung der Nachtragsdisziplinaranzeige oder die Anordnung oder Ausdehnung von Ermittlungen gegen Beamte auf Probe und Beamte auf Widerruf nach § 34 Abs. 3 Satz 2 und § 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 34 Abs. 3 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes unterbrochen.

(5) Die Fristen der Absätze 1 bis 3 sind für die Dauer des Widerspruchsverfahrens, des gerichtlichen Disziplinarverfahrens, für die Dauer einer Aussetzung des Disziplinarverfahrens nach § 22 oder für die Dauer der Mitwirkung des Personalrats gehemmt. Ist vor Ablauf der Frist wegen desselben Sachverhalts ein Straf- oder Bußgeldverfahren eingeleitet oder eine Klage aus dem Beamtenverhältnis erhoben worden, ist die Frist für die Dauer dieses Verfahrens gehemmt.

⁷¹ BVerwG, ZBR 1989, 245 = E 33, 194.

⁷² 吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁151，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004年12月。

⁷³ Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003, §§ 2, 2 Anh Rn. 3.

邦公務員懲戒法第 14 條之規定免議者，主文中均不另為不受懲戒之議決⁷⁴。

(四) 上訴審之審理範圍

有關違失行為一體性原則對於上訴審審理範圍之影響，聯邦公務員懲戒法並無特別規定。然長久以來，法院實務上見解均對此有所著墨。例如已廢止之聯邦懲戒法院即曾有裁判認為：受懲戒人亦不得對於一審法院之懲戒處分提起部分上訴⁷⁵。聯邦行政法院亦認為：基於違失行為一體性原則，被付懲戒人之多數違失事實既然被視為一個違失行為而受一個懲戒處分，則其不服懲戒裁判上訴時，不得僅針對應受懲戒裁判之一部為之，應全部不服⁷⁶。

當事人不服一審裁判提起上訴時，上訴審法院之審理範圍如何？應區分一造上訴或兩造當事人均上訴而論。

如在一審裁判中，被付懲戒人之違失事實部分應受懲戒，部分不受懲戒，僅被付懲戒人上訴時，其在一審中被宣告不受懲戒之部分，不得為二審之審理對象。其理由如下：

1. 不利益變更禁止原則

當事人提起行政救濟，不得因此獲致更不利益之結果，此即所謂「不利益變更禁止原則」(Verschlechterungsverbot; reformatio in peius)⁷⁷。被付懲戒人不服懲

⁷⁴ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

⁷⁵ Vgl. BDH, Urt. V. 30.05.1956; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 162-163, 2009; 詳前述違失行為一體性原則之歷史發展。

⁷⁶ BVerwG, BDHE 6, 128.

⁷⁷ 聯邦公務員懲戒法第3條準用行政法院法第88、129、141條。

§ 3 Bundesdisziplargesetzes:

Zur Ergänzung dieses Gesetzes sind die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden, soweit sie nicht zu den Bestimmungen dieses Gesetzes in Widerspruch stehen oder soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

§ 88 Verwaltungsgerichtsordnung:

戒裁判上訴時，基於違失行爲一體性原則，既不得僅就裁判之一部爲之，而應對於全部之裁判不服。上訴審法院如就其原未表示不服之部分（即第一審法院裁判不受懲戒之部分）加以審理，並變更爲應受懲戒之裁判，不啻對於當事人之突襲。基於不利益變更禁止原則之要求，上訴人在一審中被宣告不受懲戒之部分，不得爲二審之審理對象⁷⁸。

2. 部分既判力之垂直效力（Die vertikale Teilrechtskraft）

既判力不僅可發生於全部之裁判內容，亦可發生於部分之裁判內容。懲戒法上雖有違失行爲一體性之原則，將多數之義務違反情狀視爲一個違失行爲，但個別之義務違反仍能單獨確定而發生既判力。如果一部之案例事實因裁判之部分確定力而告確定，該已確定之部分即不得再受司法裁判⁷⁹。第一審裁判既已生部分之既判力（Teilrechtskraft），第二審法院受該部分既判力之「垂直」（vertikal）效力拘束，不得就上訴人在一審中被宣告不受懲戒之部分加以審理裁判⁸⁰。

如當事人兩造對於第一審裁判均不服而上訴，第二審法院之審理範圍自無前述之限制，得就被付懲戒人在一審中被宣告不受懲戒之部分加以審理，變更爲應受懲戒之裁判。

Das Gericht darf über das Klagebegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden.

§ 113 Verwaltungsgerichtsordnung:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts darf nur soweit geändert werden, als eine Änderung beantragt ist.

§ 141 Verwaltungsgerichtsordnung:

Für die Revision gelten die Vorschriften über die Berufung entsprechend, soweit sich aus diesem Abschnitt nichts anderes ergibt. Die §§ 87a, 130a und 130b finden keine Anwendung.

⁷⁸ Vgl. Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 208, 2009, Fn. 697 m.w.N.

⁷⁹ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

⁸⁰ Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 210 f, 2009,

三、違失行為一體性原則之實體效力

如前所述，依據聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項及第 53 條第 3 項之規定，移送機關嗣後發現新的違失事實而為訴之擴張或者提起追加懲戒之訴時，法院如認為，新的違失事實對於預期科處懲戒措施之種類和強度不具重要性，或若將該行為納入將嚴重延滯懲戒程序者，得駁回訴之擴張之聲請，或者不停止訴訟程序而續行訴訟⁸¹。

上述情形，如後訴審理之結果，將導致懲戒結果加重，基於違失行為一體性原則之限制，其結果（與其在一程序中受整體評價相比）不能較為不利⁸²。實務上，法院曾有以下之做法，以調整原應在一懲戒程序中整體評價之多數違失事實，因程序上之原因致分別在數程序中評價時，其最終之實質懲戒結果⁸³：

1. 如將新事實與前訴合併審理，將導致減俸（Gehaltskürzung）之金額提高，在後訴中，法院仍應為必要之懲戒措施，但僅限於宣告扣除前訴減俸額度之差額。

2. 前訴之裁判結果係宣告「降級」（Zurückstufung），後訴不得宣告減俸，否則即過度侵害被付懲戒人之權益。

3. 前訴之裁判結果係宣告減俸，但合併考量新事實之後，應為降級之懲戒措施時，後訴得宣告降級。例外情形，如前訴判決已確定並經執行時，後訴不得宣告降級，僅得宣告減俸，且須扣除前訴減俸額度之差額。

4. 合併考量新事實之後，應宣告撤除公務員關係（Entfernung aus dem Beamtenverhältnis）之懲戒措施時，後訴仍得宣告撤除公務員關係。

⁸¹ 參見移送機關之懲戒程序。

⁸² BVerwGE 73, 178.

⁸³ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

四、懲戒裁判之確定力

懲戒裁判之確定力，原及於訴訟程序終結前所有之違失行爲。實務上，聯邦行政法院基於違失行爲一體性原則，提出懲戒權已耗用之概念，認爲：如因職務長官裁量瑕疵而未將全部適於裁判之違失事實移付懲戒，致法院無從對於全部違失事實加以裁判時，職務長官嗣後不得再行使懲戒權⁸⁴。聯邦行政法院曾於 2000 年 2 月 11 日所作成之裁判中，對此詳加闡述。

本案之案例事實如下：某公務員於 1996 年 2 月 13、14 日及 3 月 26 日執勤中飲酒，並因飲酒成癮而提前退休。聯邦懲戒檢察官針對上述違失行爲於 1998 年 11 月 6 日之起訴書中加以指摘，向聯邦懲戒法院起訴⁸⁵。然而，聯邦懲戒檢察官曾於 1995 年 12 月 22 日另案之起訴書中，指摘該公務員於 1993 年間因飲酒成癮並受勒戒，聯邦懲戒法院並於 1996 年 3 月 1 日作成，同年 3 月 8 日送達當事人之裁判中加以懲戒。聯邦懲戒法院認爲：移送機關既於前懲戒事件程序（1995 年 12 月 22 日起訴）終結前，已知該公務員有執勤中飲酒之違失事實，嗣後再另行移送，即有違違失行爲一體性原則，遂以後訴不合法裁定駁回之。聯邦懲戒檢察官不服，認爲：移送機關對於該公務員於 1996 年 2 月 13、14 日執勤中飲酒之違失事實，固然於前訴訟程序終結前已知，不得再行移送懲戒。然而該公務員於 1996 年 3 月 26 日執勤中飲酒之違失事實，係於前懲戒事件之裁判送達（1996 年 3 月 8 日）後所發生，並非該裁判之既判力所及，是以後訴並非不合法，向聯邦行政法院提起抗告⁸⁶。

聯邦行政法院以聯邦懲戒檢察官之抗告無理由駁回之。其理由爲：違失行爲

⁸⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 04.09.1978; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 164, 2009.

⁸⁵ 聯邦懲戒檢察官及聯邦懲戒法院於聯邦公務員懲戒法 2001 年 7 月 9 日修正後已裁撤。

⁸⁶ BVerwG, Beschluß vom 11. 2. 2000, NVwZ-RR 2000, 449.

一體性原則要求將公務員之全部義務違反情狀整體評價（*einheitlich zu würdigen*），不得分割。蓋唯有如此，才能對於違失公務員之義務違反情狀整體評價，判斷其是否仍適於服公職，應給予何種懲戒處分。

然而違失行爲一體性原則並非毫無例外。如法院作成懲戒決定時，該違失事實未達「適於裁判」（*entscheidungsreif*）之程度時，法院得對於公務員之部分違失事實單獨評價，並未違反違失行爲一體性原則。例如：職務長官或移送機關於法院作成懲戒決定時，尙未知悉該違失事實；或者應移送之機關經合義務之裁量後，認爲應迅速作成懲戒裁判，不宜拖延，故未於前懲戒程序中爲訴之追加。本案中，被付懲戒人之職務長官於 1996 年 2 月 15 日已知悉該公務員同年 14 日酒醉駕駛公務車輛之違失事實，卻並無任何作爲，顯然移送機關並未行使上述之裁量權。如其於 1996 年 2 月 15 日知悉該公務員之違失事實後，至同年 3 月 1 日法院作成懲戒決定前，能及時通知聯邦懲戒檢察官，懲戒法院即得停止審判程序，嗣聯邦懲戒檢察官追加起訴後，再合併審理。應移送之機關既有上述裁量怠惰之情事，且懲戒決定之裁判業已確定，基於違失行爲一體性原則之考量，其後發動之懲戒程序即非合法⁸⁷。

上述裁判中，聯邦行政法院認爲：

1. 公務員之多數違失事實，未必須於同一懲戒程序中由法院加以判斷。移送機關有裁量權，決定是否將多數違失事實集中於一程序中，或者分別在不同程序中移付懲戒。
2. 如應移送之機關未將部分違失事實移付懲戒，嗣懲戒裁判確定後，即不得再對之發動懲戒程序。
3. 懲戒裁判之既判力，不僅及於懲戒裁判「送達」（1996 年 3 月 8 日）前，

⁸⁷ BVerwG, Beschluß vom 11. 2. 2000, NVwZ-RR 2000, 449-450.

發動懲戒程序機關已知而未移付懲戒之可移送的違失事實（1996年2月13、14日執勤中飲酒），亦及於如應移送之機關及時將可移送之違失事實移付懲戒，即「可得移送」之懲戒裁判送達後違失事實（1996年3月26日執勤中飲酒）。

上述聯邦行政法院之見解，將「失權效」（*Verwirkung*）之概念引進懲戒法之中。認為：應移送之機關既已行使其懲戒權（*die Disziplinargewalt verbraucht*），自不得再將其他違失事實移送懲戒⁸⁸。

五、違失行為之獨立性

違失行為一體性原則係將多數行為方式或動機類似之義務違反情狀整合成爲一個違失行為，加以整體評價，給予單一懲戒處分。多數義務違反情狀如係基於特定之人格傾向、特質，或者具有共同之根源時，通常可認為係應整體評價之「一違失行為」⁸⁹。德國實務上常引用之事例，包括：人格不穩定（*gewisse Labilität im Charakter*）⁹⁰、出於漫不經心或懶散的基本態度（*auf Gleichgültigkeit und Laxheit beruhende Grundeinstellung*）⁹¹，甚至草率或邋遢的人格傾向（*Neigung zur Oberflächlichkeit und Schlampigkeit*）⁹²等。例如前述聯邦行政法院2000年2月11日所作成之裁判中，法院認為：移付懲戒之公務員多次於執勤中飲酒，並因飲酒成癮受勒戒並提前退休，對於酒精之過度依賴是被付懲戒人多次違失事實存在於人格上之共同內在原因，即其「內在根源」（*innere Wurzel*）。多次違失事實既具

⁸⁸ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplingesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 12.

⁸⁹ Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 233, 2009.

⁹⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.06.1979 – 1D 56/78; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 233, 2009.

⁹¹ Vgl. EGH München, Urt. v. 15.07.1983 – Bay EGH II 21/82; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 233, 2009.

⁹² Vgl. BGH, Urt. v. 17.01.1983; Steffen, Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren, S. 233, 2009.

有「內部及外部之連結性」(in keinem inneren oder äußeren Zusammenhang)，即應對於此等違失事實整體評價，而有違失行為一體性原則之適用⁹³。

如果多數義務違反情狀間並無時間上、原因上、心理上以及本質上之關聯性存在，此等義務違反情狀即具有「獨立性」(Verselbständigung)，不適用違失行為一體性原則⁹⁴。在此前提下，該部得從其他部分中區分開來，單獨成為懲戒程序之審理對象⁹⁵。

聯邦行政法院於 1981 年 4 月 28 日所作成之另一判決中，對於違失行為之獨立性問題，有較深入之探討，亦有參考價值。敘述如下：公務員 A 於 1978 年 1 月 24 日酒醉駕車撞傷路人致死，被判處有期徒刑一年。A 因此事件以及無故曠職，被移送懲戒。第一審聯邦懲戒法院認為 A 所涉犯之酒醉駕車撞傷路人致死與無故曠職等義務違反情狀之間，並無時間上、原因上、心理上以及本質上之關聯性存在，不適用違失行為一體性原則，得分別作為懲戒之對象。乃以 A 於 1976 年 6 月至 1977 年 7 月間曠職 14 天，科予減俸 20 分之 1 的懲戒措施，為期 3 年。惟對於酒醉駕車撞傷路人致死部分，則以其已受刑事制裁，並未予以懲戒。聯邦懲戒檢察官對此不服，提起上訴。第二審聯邦行政法院認為：公務員 A 酗酒與曠職之義務違反情狀，係基於特定之人格傾向、特質，具有共同之內在根源，對於義務違反情狀應整體判斷，不得分別作為懲戒之對象。乃改科予降級之懲戒措施⁹⁶。

在判斷公務員的「廉正性」(Integrität) 是否已被動搖之問題時，如果一部義務違反情狀不具有明顯之重要性 (kein erhebliches Gewicht)，應承認其獨立性，

⁹³ BVerwG, Beschluß vom 11. 2. 2000, NVwZ-RR 2000, 449.

⁹⁴ BVerwG, NVwZ-RR 2000, 449; Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003, §§ 2, 2 Anh Rn. 5; Köhler/Ratz, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, A. I. 2 Rn. 16.

⁹⁵ BVerwG, ZBR 1992, 281.

⁹⁶ BVerwGE 73, 166 ff.; 參閱：吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁122，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004年12月。

使其單獨成爲懲戒程序之審理對象⁹⁷。違失行爲一體性原則之功能，在於整體評價公務員之違失行爲，以判斷其是否仍具備擔任公務員所必備之廉正性。如過度擴大其適用範圍，反而可能產生公務員應負責任但實質上卻未受制裁之結果。

六、職務以外之違失行爲

公務員在職務範圍以外之義務違反情狀（außerdienstliche Pflichtenverstößen），也有適用違失行爲一體性原則之問題⁹⁸。依據聯邦公務員法第 61 條第 1 項第 3 句之規定，公務員職務內、外之行爲，均須符合其職業所必需的尊重與信任⁹⁹。昔日實務上見解，甚至有將離婚認定爲失職之情事者¹⁰⁰。

聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句則規定，公務員職務以外之行爲，只有在其義務之違反依個案情況判斷，已對其職務或公務員之尊嚴構成重大影響時，始構成違失行爲¹⁰¹。縱使公務員所爲者係非屬職務上之犯罪行爲，亦不必然即構

⁹⁷ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 16.

⁹⁸ Bauschke/Weber, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003, §§ 2, 2 Anh Rn. 2; in der Rechtsprechung: BVerwG, NJW 2001, 1080; NVwZ 2001, 1410.

⁹⁹ § 61 Bundesbeamtengesetz (BBG):

(1) Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Sie haben das ihnen übertragene Amt uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert.

(2) Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung zur Erhaltung oder Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten teilzunehmen.

¹⁰⁰ Kunig, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Aßmann/Schoch: Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2003, 6. Kapitel Rn. 140.

¹⁰¹ § 77 Bundesbeamtengesetz (BBG):

(1) Beamtinnen und Beamte begehen ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Außerhalb des Dienstes ist dieses nur dann ein Dienstvergehen, wenn die Pflichtverletzung nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen.

(2) Bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten sowie früheren Beamtinnen mit Versorgungsbezügen und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen gilt es als Dienstvergehen, wenn sie

成失職行爲¹⁰²。

實務上職務以外之違失行爲適用違失行爲一體性原則之結果，可能造成對於受懲戒公務員不利之情形。蓋部分實務見解認為：公務員受懲戒處分時，其所爲職務以外行爲並非均需符合聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句規定「重大性」之要件。縱使一部不符合該條之要件，仍應與所有符合該條要件行爲所構成之違背義務行爲方式（pflichtwidrige Verhaltensweisen）整體評價¹⁰³。

此種見解，將造成獨立判斷時並不該當於懲戒法上之違失行爲，實質上成爲受懲戒之對象。因此，區分聯邦公務員法第 61 條第 1 項第 3 句之「單純義務違反」與第 77 條第 1 項第 2 句義務違反之見解，並非合法¹⁰⁴。職務以外之行爲，其不符合聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句所規定「重大性」之要件者，即非聯邦公務員法上所謂的義務違反¹⁰⁵。對於公務員人格整體判斷必要性之理由，不能合理化對於原非應受懲戒之職務外行爲加以懲戒的做法。對於上述職務以外行爲，既然不能單獨發動懲戒程序，當然也不能以違失行爲一體性爲由，在懲戒程序中加以評價，實質上施以懲戒¹⁰⁶。

總之，應先判斷此等職務以外之過咎（außerdienstliche Verfehlungen）是否滿足聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句之要件。若否，則其並非聯邦公務員法第

-
1. sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen,
 2. an Bestrebungen teilnehmen, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen,
 3. gegen die Verschwiegenheitspflicht, gegen die Anzeigepflicht oder das Verbot einer Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses oder gegen das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen verstoßen oder
 4. einer Verpflichtung nach § 46 Absatz 1, 2, 4 oder 7 oder § 57 schuldhaft nicht nachkommen.
- (3) Die Verfolgung von Dienstvergehen richtet sich nach dem Bundesdisziplinargesetz.

¹⁰² Köhler/Ratz, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003, A. III. Rn. 63.

¹⁰³ BVerwGE 33, 162; BVerwG von 22.05.1980-1D 41.79.

¹⁰⁴ BVerwG v. 29.4.1976-1D 13.76.

¹⁰⁵ BVerwG, ZBR 2001, 39.

¹⁰⁶ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 17.

61 條第 1 項第 3 句之義務違反，當然不能在懲戒程序中予以任何形式之評價。違失行為一體性原則的前提是：整體評價的個別行為均具有公務員法上的義務違反性。換言之，職務以外之過咎行為必須滿足聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句之要件，才有違失行為一體性原則之適用¹⁰⁷。

聯邦公務員法第 77 條第 2 項規範不具有現職公務員身分者之義務違反（nachdienstliche Pflichtverletzungen）。受懲戒處分而喪失公務員身分者，當然不再有所謂職務義務，退休公務員則仍有之。此等義務之遵守期間為終身，但與現職公務員相較，其內容有所限制。退休公務員不再有端正行為（Wohlverhalten）以保持品位之義務¹⁰⁸，其義務內容限縮為包括：憲法忠誠義務、保密義務、不收受賄賂（廉潔）義務，以及接受徵召重回勤務崗位之義務等¹⁰⁹。

七、義務違反之量的要求

公務員懲戒法上之所謂義務違反，必須具有義務違反之最低含量，亦即逾越懲戒法上重要性之門檻（die Schwelle zur disziplinarrechtlichen Erheblichkeit überschreiten）始足當之¹¹⁰。公務員之行為縱使違法，如果僅有形式之違法性，而其違法之程度極低時，並無對此發動懲戒程序之必要。

所謂義務違反之最低含量為何，並無具體客觀之標準。立法者在聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 2 句中對於職務以外義務違反設有較高之懲戒法上重要性門檻，然而亦未規定具體之標準。實務上法院裁判曾有提及特定類型違失行為之懲戒法上門檻者，例如：在交通違規事件中，公務員之過咎必須逾越一般參與道路

¹⁰⁷ BVerwG v. 29.04.1976-1D 13.76.

¹⁰⁸ BVerwG, ZBR 1968, 290.

¹⁰⁹ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 19.

¹¹⁰ BVerfG, NJW 1975,1641.

交通者所發生違規事件之過失平均標準，才有義務違反之問題¹¹¹。

在職務上行爲領域中，亦非每一個違反最佳給付義務或行爲態度之行爲，都屬於懲戒程序發動的對象。尤其是聯邦公務員法所規定之公務員義務，其內容多爲概括條款（例如：符合其職業所必需的尊重與信任之義務），並非以具體的行爲態度爲據，而是作爲公務員努力目標之抽象規範。是以職務上義務之違反，必須具有義務違反之最低含量，始能作爲懲戒之對象。

縱使是具體特定義務的構成要件，是否公務員首次之違失事實，即可當然認定其值得信任之人格已被動搖，有時亦有疑問。公務員職業上必要的良好行爲態度（*berufserforderliche Verhalten*）是否欠缺，亦須依具體情況個案判斷。如果只是在秩序行政領域中一次性的少量違法（*Bagatelverfehlungen*），不能認爲係屬公務員懲戒法上之義務違反而應受懲戒。例如：偶爾的怠惰、翹班、遲到，都不算是違背聯邦公務員法第 62 條第 1 項第 1 句之「職業上完全奉獻」（*die Pflichten zur vollen Hingabe an den Beruf*）義務。同事間一次性的口頭脫序行爲，不算是違背聯邦公務員法第 62 條第 1 項第 3 句之受尊重及信任義務（*die Pflichten zur Achtungs- und Vertrauenswürdigkeit*）。偶發性的未遵守工作流程中有關文書處理或送達之規定，不算違背聯邦公務員法第 62 條第 1 項第 2 句之服從義務（*die Gehorsamspflicht*）。公勤務領域中並不需要唯命是從的「樣板人」（*Mustermensch*）¹¹²。是否具備職業上所「必需」的尊重與信任義務，並非取決於效用或期望，而是具體的職務上絕對必要（*unabdingbar*）。反之，形式上的秩序違反也可能具有重大性，尤其當其對於職務義務之核心領域產生影響，或者其反覆的義務違反情狀與本質的穩定性、思慮欠周（*Rücksichtslosigkeit*）連結時¹¹³，可認定其值得信任之人格已被動搖。

¹¹¹ BDH vom 31. 12. 1965, NJW 1966, 688.

¹¹² BDH, DVBl 1966, 143.

¹¹³ BDHE 7, 98; BVerwG, ZBR 1990, 90.

八、小結

德國公務員懲戒法制上之違失行為一體性原則，其核心內容，在於將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中，加以審理，就全部之違失事實整體評價，以決定被付懲戒人應負擔之責任。

德國聯邦公務員懲戒法 2002 年修正後，廢止聯邦懲戒檢察官制度，將提起懲戒訴訟之權限交由被付懲戒人之職務長官行使，並賦予其完整之調查權。職務長官既有完整之調查權，並得依法行使裁量權，將對於懲戒程序之結果並無影響之違失事實排除於懲戒程序之外。如於懲戒訴訟繫屬於法院後，發現有其他之違失事實時，並得為訴之擴張或提起追加懲戒之訴。對於懲戒訴訟程序之進行及其範圍，享有處分權。如其因裁量瑕疵致裁量權之行使不當，未能將部分違失事實移付懲戒時，則發生失權之效果，不得再行移送。是以懲戒訴訟裁判之既判力擴張及於懲戒裁判送達前，職務長官可移送或可得移送之違失事實。

公務員應整體評價之違失事實，如因程序上之原因未能集中於一程序中審理時，為貫徹違失行為一體性原則之要求，須對於裁判之結果加以調整。如後訴整體評價全部（包含前訴及後訴）違失事實後，認為應加重懲戒之處分時，其結果（與其在一程序中受整體評價相比）不能更為不利。

肆、我國實務上有關違失行為一體性原則之適用

我國公務員懲戒法制上雖無違失行為一體性之明文，然而昔日實務運作上，在公務員懲戒委員會之議決書、法律座談會決議中，多有提及。惟其內容及效力為何？與前述德國公務員懲戒制度之違失行為一體性原則是否相同？以下，本研究擬分析我國公務員懲戒實務上有關違失行為一體性原則適用之具體見解。

一、審理範圍之界定

公務員經被付懲戒後，移送機關或公務員懲戒委員會嗣後發現新的違失事實，公務員懲戒委員會之審理範圍，應如何界定？是否當然及於新發現之事實？關於此一問題，我國實務上之見解，前後有所不同。

早先之見解，以公務員懲戒委員會 99 年度鑑字第 11686 號議決書為例，本件被付懲戒人係臺灣鐵路管理局花蓮電務段技術領班，負責倉庫管理工作。自 92 年 8 月間起至 94 年 2 月初止，基於業務上侵占之概括犯意，侵佔臺灣鐵路管理局之廢料，如電纜線輪盤、電纜線、不鏽鋼電纜線槽底等物品，出售圖利。繼又於 94 年 4、5 月間侵占其職掌管理內之不鏽鋼電纜線槽底出售得利，終於 94 年 6 月 26 日從事犯行時經花蓮電務段人員察覺並報警，由法院論以被付懲戒人連續共同犯業務侵占罪，處有期徒刑二年確定，並移付懲戒。公務員懲戒委員會之議決書略謂：「...核其所為，除觸犯刑法外，並有違公務員服務法第 5 條所定，公務員應謹慎，清廉之旨，應依法酌情議處。又移送機關雖僅就被付懲戒人於 94 年 6 月 25 日之違失行為部分移送審議，惟基於違失行為一體性之原則，其餘未經移送之部分違失行為，自得併予審議；另被付懲戒人於刑法修正後，雖已不屬刑法上之公務員，然仍為公務員服務法之公務員，自亦得為受懲戒之對象，均併此敘明。...」。

公務員懲戒委員會 99 年度鑑字第 11828 號議決書，亦採相同見解。本件被

付懲戒人國防部軍備局生產製造中心主任陳○○少將未依規定程序擅改該中心留值規定，復指示所屬竄改公文，及刪除公文檔案資料，以不法手段，企圖掩飾真相及規避調查，核有重大違失，經監察院依法提案彈劾，移送公務員懲戒委員會審議。公務員懲戒委員會之議決書略謂：「...未查被付懲戒人所涉如附表所示之『其他擔任警戒職務之人，擅離勤務所在地』及毀棄公務員職務上掌管之文書部分之違失，雖未經監察院彈劾移送，惟此與前開移送部分之違失具有關連，為一體性之違失行爲，爰併予審議，附此敘明」。

其後公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議變更上述見解，公務員懲戒委員會之審理範圍，仍以「公務員同時或先後被移送之數違失事實」為限。對於未經依法定程序移送之違失事實，公務員懲戒委員會縱使知悉，亦不加以審議。

二、對於多次移送之處理

對於被付懲戒人應整體評價之違失事實，移送機關分為多次移送時，公務員懲戒委員會應如何處理？

關於此問題，我國實務上之見解如下：

1. 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 90 則¹¹⁴：

某甲先後兩次發生同一性質之違失行爲，其間相距僅一個月，移送機關卻將每次之違失行爲，分次移付懲戒，應如何審議？

甲說：應合併審議，僅做一個懲戒處分。

理由：按公務員之違失行爲應是「一體性」。被付懲戒人之數次違失行爲，應僅做綜合性觀察而做一個懲戒處分，此為本會所持之見解，如因移送機關分次

¹¹⁴ <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=33&contentID=716>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

移送，被付懲戒人要受兩次之懲戒處分，似有失公允。

乙說：應分別審議。

理由：按懲戒案件亦採刑事訴訟程序不告不理之原則，本會僅就移送事實而為審議，移送機關既將被付懲戒人先後兩次違失行為分次移送，自應就每次移送之事實，分別為審議。

丙說：應視各種不同情形而定。

理由：兩案均未審結時，應依違失行為之「一體性」(或稱「單一性」)原則，合併審議，綜合審酌公務員懲戒法第 10 條所列之一切情狀，為一個懲戒處分。如因不知有兩案同時繫屬，致使其中一案已經審結，因公務員懲戒法並無刑事訴訟法上所謂「審判不可分」原則之適用，所以另案應依告訴即理原則，單獨審議及議決。

決議：採丙說。

日期：97 年 5 月 16 日

2. 101 年度法律座談

日期：中華民國 101 年 5 月 17 日

一、委員長提議：

下列情形移送之懲戒案件，應否採後案併前案方式辦理：(併案之時間點：後案於本會收件日，前案尚未經本會議決)

1.被付懲戒人相同，違法失職之事實相同，同時或先後經不同之移送機關(即主管長官及監察院)移送審議。

2.被付懲戒人相同，違法失職之事實部分相同，部分不同，同時或先後經不同之移送機關(即主管長官及監察院)移送審議。

3.被付懲戒人相同，違法失職之事實不同，同時或先後經同一之移送機關移

送審議。

4.被付懲戒人相同，違法失職之事實不同，同時或先後經不同之移送機關（即主管長官及監察院）移送審議。

5.被付懲戒人部分相同，且該部分之違法失職事實相同，同時或先後經同一之移送機關移送審議。

6.被付懲戒人部分相同，且該部分之違法失職事實相同，同時或先後經不同之移送機關（即主管長官及監察院）移送審議。

7.被付懲戒人部分相同，惟違法失職之事實部分相同、部分不同，同時或先後經同一之移送機關移送審議。

8.被付懲戒人部分相同，惟違法失職之事實部分相同、部分不同，同時或先後經不同之移送機關（即主管長官及監察院）移送審議。

9.被付懲戒人部分相同，惟違法失職之事實不同，同時或先後經同一之移送機關移送審議。

10.被付懲戒人部分相同，惟違法失職之事實不同，同時或先後經不同之移送機關（即主管長官及監察院）移送審議。

11.不同之被付懲戒人，因同一違法失職案件，同時或先後經同一之移送機關移送審議。

12.不同之被付懲戒人，因同一違法失職案件，同時或先後經不同之移送機關（即主管長官及監察院）移送審議。

13.不同之被付懲戒人因違法失職事實相關聯，同時或先後經同一或不同之移送機關移送審議。

二、決議：

1.題旨 1.同一被付懲戒人之同一違法失職事實，經同一移送機關重複移送本

會審議，且後案於前案終局議決前繫屬本會者，於此情形：

- (1) 應採以「後案併入前案」之方式辦理。
- (2) 後案之配受委員補分同類新案一件。
- (3) 前案之配受委員則不予折抵。

2.題旨 1.同一被付懲戒人之同一違法失職事實，經不同之移送機關分別移送本會審議，且後案於前案終局議決前繫屬本會者。於此情形：

- (1) 得採以「後案併入前案」之方式辦理。
- (2) 後案之配受委員，補分同類新案一件。
- (3) 前案之配受委員則不予折抵。

3.題旨 2.同一被付懲戒人之違法失職事實，經不同之移送機關分別移送本會審議，或經同一之移送機關先後移送本會審議，所移送之違法失職事實部分相同，部分不同，且後案於前案終局議決前繫屬本會者。於此情形：

- (1) 得採以「後案併入前案」之方式辦理，原則上作成單一之議決。
- (2) 後案之配受委員補分同類新案一件。
- (3) 前案之移送違失事項無法涵蓋後案時，前案之配受委員應折抵同類新案一件；前案之違失事實涵蓋後案時，前案之配受委員則不予折抵。

4.本會 89 年 10 月 20 日第 2696 次審議會決議、96 年 1 月 12 日第 2996 次審議會附帶決議，應予補充。

5.題旨 3、4.同一被付懲戒人之不同違法失職事實，經同一移送機關或不同移送機關先後移送本會審議，且後案於前案終局議決前繫屬本會者。於此情形：

- (1) 得採以「後案併入前案」之方式辦理，原則上作成單一之議決。
- (2) 後案之配受委員補分同類新案一件。

(3) 前案之配受委員應折抵同類新案一件。

6.題旨 5.至 13.之情形，不得採「後案併入前案」之方式辦理。

7.適用本決議，而就案件是否應（得）併案，或是否補分（抵分）案件有爭議時，由本會審議會決之。

綜上所述，我國實務上見解認為：被付懲戒人之違失事實經多次移送懲戒時，如符合以下二要件者，公務員懲戒委員會得併案審理，作成單一之議決：

1. 被付懲戒人相同。如被付懲戒人僅部分相同或者完全不同，並無併案審理之問題。

2. 後案繫屬時前案尚未經議決。如後案繫屬時，前案已經公務員懲戒委員會議決者，自無併案審理之問題。

同時符合上述二要件者，如係同一違失事實，且經同一移送機關重複移送公務員懲戒委員會審議者，「應」併案辦理；經不同之移送機關分別移送公務員懲戒委員會審議者，「得」併案辦理。

如違失事實部分相同，部分不同，甚至完全不同者，仍得併案辦理，「原則上」作成單一之議決。

三、法院裁判之方式

針對同一程序中被移送之數個違失事實，如僅一部應受懲戒時，應如何裁判？有關此一問題，我國實務上之見解認為：裁判時僅為一個主文，其他部分無庸另於主文中單獨諭知。詳述如下：

1. 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 50 則¹¹⁵：

移送機關以被付懲戒人觸犯貪污行爲，移送審議，其移送懲戒事實有甲、乙二部分，嗣刑事案件經法院審理結果，認甲部分犯罪成立，論處罪刑確定，乙部分犯罪不能證明，惟因與論罪部分有裁判上一罪關係，不另爲無罪之諭知，本會議決時，就乙部分究應如何處理？

甲說：移送機關移送被付懲戒人違反義務行爲，雖有甲、乙二部分，乙部分既經刑事判決認定犯罪不能證明，僅就甲部分議決即可，乙部分無庸加以論列(參照 89 年 1 月 12 日法律座談會決議)。

乙說：公務員懲戒法因無如刑事法有裁判上一罪之規定，職是移送機關所移送違法事實，本會均應依職權加以審議，除就甲部分予以議處外，乙部分仍應依公務員懲戒法第 24 條後段規定，另爲不受懲戒之議決。

丙說：乙部分既經法院認定不能證明犯罪，且又查無其他行政違失情事，除甲部分予以議決懲戒外，乙部分僅須於理由欄加以論述，主文欄無庸另列不受懲戒之記載。

決議：採甲說。

日期：90 年 7 月 26 日

2. 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 57 則¹¹⁶：

被付懲戒人連續之數違失行爲，其中一部分已逾公務員懲戒法第 25 條第 3 款所定之十年時限時，就該部分應如何處理？

甲說：

¹¹⁵ <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=22&contentID=556>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

¹¹⁶ <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=22&contentID=563>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

(一)公務員懲戒法第 25 條第 3 款規定：自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者，應為免議之議決。解釋上，似應就該部分，於議決書主文為免議之諭知。惟本會對於同一被付懲戒人之數違失行為，一向僅為一個懲戒處分，且若其中有不應受懲戒之部分，亦不另為不受懲戒之諭知。故在議決書理由內敘明就該部分不予置議即可（本會 89 年度鑑字第 903 號議決書參照）。

(二)公務員懲戒法未有如刑法第 55 條、第 56 條之規定，故無刑法想像競合犯、牽連犯及連續犯之概念（本會 89 年 3 月 28 日懲戒業務座談會決議參照）。參諸司法院院字第 24 號、第 484 號、第 206 號、第 2516 號解釋及最高行政法院 90 年度判字第 731 號判決意旨，亦認行政罰並無刑罰之性質，不適用刑法總則關於時效之規定；連續犯行政罰者，可連續處罰，無違一事不兩罰之原則。從而，逾越 10 年時限部分，應該敘明不予議處之理由。至於本會議決書對於連續之數違失行為一向僅做一個處分，乃處分之單一問題，與刑法上「以一罪論」概念不同，尚難據此認定係連續犯以一罪論。

乙說：

(一)公務員懲戒法第 25 條第 3 款之立法理由謂：「違失行為之發生如逾時已久，不僅證據散佚難予調查，且事過境遷，亦無再為處分之必要，爰仿刑法時效之例，作第 3 款之規定」。該條文所稱：「自違法失職行為終了之日起」，與刑法總則第 80 條第 2 項規定「前項期間，自犯罪成立之日起算，但犯罪行為有連續之狀態者，自行為終了之日起算」，體例相同，皆著重於「行為終了」，且公務員懲戒法第 2 條所謂違法，包括刑法在內，故應可準用上開刑法總則之規定，於連續行為中有一部在 10 年時限內，即得就全部違失事實予以議處。況現行法之時限長達 10 年，要將連續行為予以割裂，劃分前後，亦有事實上之困難（本會 91 年度鑑字第 9585 號議決書參照）。且就未超過時效部分既予議處，似難謂其餘部分事過境遷而無再為處分之必要。

(二)按懲戒處分，與刑罰之法律依據、構成要件固屬相異，但與行政罰亦不相同。行政罰相關法規並無如上開「自行為終了之日起算」之規定。且公務員懲戒法第 2 條所規定之違法，包括違反刑法在內，而本會議決亦有單純以違反刑法論處者，從而，上引司法院解釋及最高行政法院判決意旨所為有關行政罰之闡釋，並非當然適用於懲戒處分。尤其所謂「無一事不二罰之原則」，於懲戒處分似無適用餘地（本會 88 年度鑑字第 8924 號議決書參照）。

決議：採甲說。

日期：91 年 4 月 1 日

3. 以 100 年度鑑字第 11936 號議決書為例，其內容略謂：被付懲戒人許○○係臺灣臺北地方法院法官，掌理刑事審判業務，於 82 年底至 83 年 2 月間審理吳○○違反證券交易法案件，其間結識原任職吳○○經營之長江投資公司職員陳○○，陳○○知悉被付懲戒人負責審理上開案件，因以轉告吳○○，吳某乃命陳○○續與被付懲戒人保持聯繫，自行設法交際，並乘機請求被付懲戒人對吳○○案予以輕判。被付懲戒人獲知陳○○意欲為吳○○關說後，竟仍不知謹慎避諱，仍多次接受陳○○邀請至醴園餐廳、豪門酒店餐敘飲宴，並對陳順隆表示吳○○案會予考慮。有違法官應謹言慎行，避免不當行為之基本要求。...綜上所述，被付懲戒人違失事證，已臻明確。核其所為，有違公務員服務法第 5 條所定公務員應謹慎之旨，應依法酌情議處。爰審酌被付懲戒人身為法官，未能嚴守分際，謹言慎行，避免不當之行為。於獲知友人企圖影響其對個案審判之後，猶接受邀宴，並談及審理中之案情，嚴重損及法官形象及司法公信等一切情狀，議決如主文所示之懲戒處分（撤職並停止任用壹年）。

移送意旨另以被付懲戒人於 83 年 1 月間審理吳○○違反證券交易法案件，收受其所交付賄款新臺幣 1 百萬元，並於同年 2 月 23 日從輕判處吳○○有期徒刑 10 月，緩刑 5 年。案經法務部調查局臺北市調查處移送偵辦，以涉犯瀆職罪嫌提起公訴。但查：本件被付懲戒人被訴貪污治罪條例收受賄賂瀆職案件，經臺北地院

審理結果，論處被付懲戒人對於職務上行爲收受賄賂罪刑。被付懲戒人不服提起上訴，臺灣高等法院判決後，經最高法院第 6 次發回更審，由臺灣高等法院於 92 年 5 月 30 日以 91 年度重上更（六）字第 231 號判決撤銷改判，認爲被付懲戒人犯罪尙屬不能證明，因予諭知無罪。檢察官不服提起上訴，經多次發回更審後，嗣經臺灣高等法院於 97 年度重上更（十）字第 173 號乙案中調查，認爲檢察官對於該院 91 年度重上更（六）字第 231 號判決所提上訴，已逾法定期限，其上訴爲不合法，因於 99 年 2 月 10 日裁定駁回對於 91 年度重上更（六）字第 231 號判決所提上訴。檢察官再爲抗告，終經最高法院認爲抗告無理由，於 99 年 12 月 30 日以 99 年度台抗字第 1045 號裁定駁回抗告而確定在案。亦有歷審判決正本存卷足憑。另查無其他確切證據足認被付懲戒人有收受賄賂之行爲，從而尙難認定被付懲戒人有移送意旨所指觸犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款之「收受賄賂」瀆職之違失情事。惟依數違失行爲一體性之原則，爰就此部分不另爲不受懲戒之諭知，併此記明。¹¹⁷

四、既判力之範圍

公務員懲戒委員會之議決確定後，其既判力範圍如何界定？在時間方面，是以「裁判作成時」或「裁判送達時」爲準？公務員在此以前的所有違失事實，都被既判力所遮斷？公務員懲戒委員會之議決確定後，其既判力客觀範圍如何界定？是否在既判力事件範圍內之所有違失事實，均爲既判力效力所及（即所謂遮斷效），不得再移送懲戒？

有關公務員懲戒委員會議決之時間範圍，我國實務上之見解如下：

¹¹⁷ 相關案例，尙可參閱：公務員懲戒委員會100年度鑑字第11912號議決書、100年度鑑字第11954號議決書。

1. 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 45 則¹¹⁸：

公務員應受懲戒之違法行為如為具有繼續性之集（聚）合行為時（例如違法經營商業、賭場、妓女戶或牛郎店等），經本會為懲戒處分之議決後，其既判力之延展極限應至何時為止？

甲說：應至本會議決之日為止。理由：公務員之懲戒處分，一經本會議決，即告確定，此觀公務員懲戒法第 28 條有關議決之執行規定自明，亦為本會向來所持之見解（參閱本會 84 年 1 月 12 日 84 台會義議字第 0085 號答覆司法院 83 年 12 月 27 日(83)院台廳行二字第 22101 號函）。參諸最高法院 32 年上字第 2587 號判例及 82 年 5 月 11 日、82 年度第四次刑事庭會議決議(二)，對於實質上一罪（包括具有繼續犯性質之集合犯，例如常習犯、常業犯等）及裁判上一罪，其判決既判力對於時間效力之延展極限範圍，認應以最後審理事實法院之宣示判決日為判斷之標準，逾此期限後之繼續行為，即為新發生之犯罪行為，非既判力所能及之，應另行追訴處罰等意旨，懲戒處分既無宣示議決之明文，似應解為以議決確定之議決日為議決既判力之延展極限。逾此期限後之繼續行為，即為新生應受懲戒之違法行為，非屬公務員懲戒法第 25 條第 1 款所稱之「同一行為」，應另行追懲。

乙說：應至議決書正本送達被付懲戒人之日為止。理由：民、刑事訴訟法所設判決宣示制度，具有告知行為違法與否之國民法律教育意義，最高法院前述判例及決議，以最後審理事實法院之宣示判決日為既判力延展極限之標準，其理在此。懲戒處分既無如民、刑事判決之宣示規定，被付懲戒人必至收受議決書正本之送達後，始能獲悉懲戒內容並確知其行為為違法。因之，議決書正本之送達，始相當於民、刑事判決之宣示告知，國家必待履行告知義務，始能要求人民接受

¹¹⁸ <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=22&contentID=551>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

懲處，判決書及懲戒議決書之宣示或送達，均具有警惕受懲處之人民爾後不得繼續為違法行為之教育意義，人民於接受告知後，若仍繼續為違法行為，始得以此後之行為認為新發生之違法行為，再另予懲處，亦較符合人民對於「法的感情」。為保障被付懲戒人之訴訟權益，符合正當法律程序及公平正義原則起見，似應解為以議決書正本送達被付懲戒人之日止，為議決既判力之延展極限。逾此期限之繼續行為，始為新發生應受懲戒之違法行為，再另予追懲，較為妥適。

決議：採甲說。

日期：89年7月27日

有關公務員懲戒委員會議決之客觀範圍，我國實務上之見解如下：

2. 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 102 則¹¹⁹：

被付懲戒人於執行公務時，以偽造文書之方法而達到圖利他人之目的之二項違失行為，兩項違失之行為有關連性，偽造文書部分業經本會議決受懲戒處分（本會審議時未發現並有圖利行為致圖利部分未一併審議）後，移送機關始發現被付懲戒人另有圖利行為之違失部分未移送及受懲戒處分，乃將圖利部分再移送本會審議，則被付懲戒人後者之圖利部分，應否再受懲戒處分？

甲說：按懲戒處分之法律效果，不強調「一行為有其相應之一處罰」，而側重於就該移送案件相關連之違失行為為綜合判斷，予以一整體、概括作一處罰，即所謂數違失行為一體性原則。移送機關如移送被付懲戒人一違失事實，則與該移送之違失事實相關連之違失行為應認為也已一併移送審議，因本會要將數個相關連之違失行為作一整體之判斷，一併審議，並只能作一個懲戒處分，不能以一違失行為一處罰。至於相關連之違失事實，原應一併移送審議，因當時圖利部分未發現，嗣後發現始移送，致移送時已在偽造文書懲戒處分作成之後，因兩項違

¹¹⁹ <http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=33&contentID=729>；最後瀏覽日期：2013年9月1日。

失行為有關連性，則偽造文書懲戒處分之效力應及於嗣後移送之圖利部分。不能以先後分兩次移送，即得對被付懲戒人為兩次之懲戒處分，否則有違數違失行為一體性原則，從而本件應依公務員懲戒法第 25 條第 1 款即同一行為已受公務員懲戒委員會之懲戒處分，應為免議之議決之規定，諭知免議。

乙說：偽造文書及圖利兩項違失之事實，雖有相關連性，而數違失行為一體性原則之適用，應僅限於數違失行為已移送並得經本會審議及作成懲戒處分者為限，圖利部分既未經移送及經本會審議，偽造文書部分所作之懲戒處分，其效力自不及於圖利部分，則圖利部分之違失行為，經移送機關再行移送本會審議，應再受懲戒處分。

丙說：95 年 7 月 1 日刑法修正施行前，刑法有牽連犯、連續犯等裁判上一罪之適用，其中一罪已被判刑確定，其餘之他罪應受免訴之判決。雖公務員懲戒法無此適用或準用之明文，但此理論應可準用於公務員懲戒案件，即刑法修正前所為之兩項違失行為，偽造文書已受懲戒處分之效力應及於嗣後移送審議之圖利部分，刑法修正後，則效力不及於圖利部分，圖利部分之違失行為，應再受懲戒處分。

丁說：按公務員懲戒法（下稱公懲法）係採不告不理之立法例，且無（1）刑法上關於法規競合時之優先關係、吸收關係、選擇關係等法律適用原則。（2）刑事訴訟法上所稱實質上或裁判上一罪，其基本社會事實相同之多數關連性事實及裁判上一罪確定之既判力擴張、延展等理論之適用問題。而數違失行為一體性（或稱單一性）原則，係指移送機關「所移送」之數違失行為，應視為綜合的單一行為而為一個懲戒處分者而言。偽造文書與圖利兩者在公懲法上並不具多數事實之關連性，亦非單一事實之同一性。因之，本件移送機關於第一次移送時既漏未移送圖利違失部分，自難謂為偽造文書及圖利兩項違失事實具有「關連性」，更不能適用裁判上一罪既判力擴張之理論而謂「本會議決偽造文書違失之效力，應及於未移送之圖利違失部分」。則同一移送機關嗣後另行移送圖利違失部分，

本會仍應依公懲法另行審議。

決議：採乙說。

日期：99年5月7日

五、職務以外之行為

職務以外之行為是否亦有違失行為一體性原則之適用？關於此一問題，我國實務上係採肯定見解。

以公務員懲戒委員會 99 年度鑑字第 11782 號議決書為例，本件案例事實如下：甲○○係本部臺北關稅局關員，負責進出口貨物通關、查核、分估及緝私等業務，為依法令從事公務之人員，其利用熟悉報關程序之機會，明知大陸花菇、乾香菇絲、柳菇均為管制進口之物品，竟虛設行號，於 89 年 8 月間自高雄關稅局進口大陸製鐵製圓柱型鍋爐容器二只，而在上開鍋爐內夾藏數額逾管制數額之大陸農產品花菇、香菇絲及柳菇等（淨重合計 1 萬 1,616 公斤），欲矇混過關，經海關查獲。甲○○因涉嫌違反懲治走私條例，經臺灣基隆地方法院以共同私運管制物品進口逾公告數額，判處有期徒刑 1 年。又甲○○因上述走私行為，於 93 年 1 月 12 日停職後，又自 96 年 8 月起至同年 12 月止，從事報關及進出口業務，明知實際來貨產地為中國大陸所產之核桃酥餅乾及糖果，且非屬經濟部公告准許間接輸入物品，竟自 96 年 11 月起至同年 12 月止，為遂行中國大陸產製食品報關手續順利，偽造菲律賓國出口報單及原產地證明，並製作不實之商業發票及裝箱清單，並加以行使，涉犯「刑法」第 216 條、第 210 條之行使偽造私文書罪。甲○○上開行為已違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實、清廉、謹慎、勤勉之規定，及「公務員服務法」第 13 條第 1 項「公務員不得經營商業或投機事業」之規定。經依公務員懲戒法第 2 條、第 19 條規定移付懲戒。

本案經公務員懲戒委員會作成「撤職並停止任用參年」之懲戒，其理由如下：

綜合上述，被付懲戒人所為，除觸犯刑罰法律外，並有違公務員服務法第 5 條、第 13 條第 1 項所定，公務員應誠實、謹慎，暨不得經營商業之旨。爰審酌被付懲戒人係海關關員，熟悉相關通關流程，負有查核、緝私等職責，竟冒名進口貨物、夾藏大量管制物品，又冒名出面阻止海關人員查驗，於案發停職中，又違反規定，大張旗鼓經營報關及進出口商業等情狀，並審酌公務員懲戒法第 10 條所列事項，為撤職並停止任用參年之懲戒處分。至於被付懲戒人於上述違反規定經營商業中，疑涉行使偽造私文書之違法情事，前經臺灣基隆地方法院檢察署檢察官為緩起訴處分（97 年度偵字第 1376 號），該緩起訴處分嗣經撤銷，雖迄未起訴或判決，惟不論其有無涉及行使偽造私文書情事，依數違失行為一體性原則，均不影響本會對被付懲戒人上開違法行為應為上揭懲戒處分之結果，爰就該部分不另置議。

六、公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議

上述見解，均為 100 年 9 月 6 日之前公務員懲戒委員會適用違失行為一體性原則之具體內容。惟公務員懲戒委員會 100 年度法律座談中，卻決議「不再援用」該原則。以下為該決議內容。

日期：中華民國 100 年 9 月 6 日

四、委員提議：

「數違失行為一體性原則」之規範內涵及效力

甲說：本會一向認為公務員之違失行為，應是「一體性」，其被移送之多項違失事實，只能綜合觀察，做一個懲戒處分，是為「數違失行為一體性原則」之規範內涵。該原則乃本於實務見解所形成之法律基本原則，其效力及於本會審議案件之併案、審議範圍、審議方式及議決主文記載方式。

乙說：數違失行為一體性原則並無明確之規範內涵及效力，尚難認定為一項

法律基本原則。

丙說：「數違失行爲一體性原則」，基於公務員懲戒之法理，並參酌德國實務及學說見解，可暫界定其內涵及效力如下：

(一)公務員同時或先後被移送懲戒之數違失行爲，經公務員懲戒委員會以一案或併爲一案審議時，應將該數個違失行爲，作一整體評價，僅能爲一個懲戒處分。倘認其中有被移送之違失行爲不成立時，亦毋庸顯示於主文，即議決主文毋庸另爲不受懲戒之諭知，僅於理由中敘明即可。

(二)該原則之適用效力不及於未經移送以及未經公務員懲戒委員會併案審議之違失行爲部分。

(三)公務員懲戒委員會對於公務員數違失行爲經一機關或數機關先後移送懲戒時，得審酌其在時間、空間或內容本質上之關聯性，決定是否併爲一案審議，經決定併爲一案審議時，始有數違失行爲一體性原則之適用，未經併爲一案審議時，則無該原則之適用。

決議：公務員同時或先後被移送之數違失行爲，經公務員懲戒委員會受理而以一案或併爲一案審議時，應將該數個行爲整體評價，作成一個應爲懲戒或不受懲戒之處分，乃公務員懲戒之基本法理。

公務員同時或先後被移送之數違失行爲經作爲一案評價之結果，部分成立違失行爲、部分不成立者，固應於議決書中分別認定，但基於公務員懲戒之法理、實務上一貫見解及公務員懲戒法第 2 條、第 9 條、第 10 條及第 24 條規定之意旨，應僅作成一個應爲懲戒之處分；其不成立違失行爲部分，於理由中敘明，無庸另於主文中單獨諭知。

所謂「數違失行爲一體性原則」，與德國公務員懲戒法上「失職行爲一體性原則」之內涵與效力是否相同，目前學說與實務上尙無共識。在立法明定此一法律原則及相關規定之前，不再援用。

伍、 德國違失行為一體性原則對於我國公務員懲戒 制度影響之探討

德國公務員懲戒制度上之違失行為一體性原則，其具體內容，已如前述。我國公務員懲戒制度是否應引進此一理論？此一理論對於我國公務員懲戒制度之具體影響為何？以下分述之。

一、 德國與我國公務員懲戒制度之結構性差異

2002年德國聯邦公務員懲戒法大幅修正，廢止聯邦懲戒法院，將懲戒訴訟完全劃歸行政法院審判權。除審判權之變動外，公務員懲戒訴訟之性質、基礎法理、程序等，亦有極大之變革¹²⁰。

我國現行公務員懲戒法制，與德國現制相去甚遠。二者相較，至少有以下數項主要之差異：

1. 審判權之歸屬不同

德國現行公務員懲戒法制，其公務員懲戒訴訟事件之審判權係由各邦及聯邦行政法院掌理¹²¹。

我國現行公務員懲戒法制，公務員懲戒事件係由公務員懲戒委員會審議，不屬於傳統之普通法院審判權及行政法院審判權¹²²。

2. 適用之程序基本原則不同

德國現行公務員懲戒法制，懲戒訴訟除聯邦公務員懲戒法有特別規定外，準

¹²⁰ 詳見本報告「貳、德國公務員懲戒制度晚近之變遷」「一、去刑事訴訟化之思潮」之敘述。

¹²¹ 德國聯邦公務員懲戒法第45條參照；中譯條文，參閱：吳綺雲，〈附錄〉德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁513，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月。

¹²² 公務員懲戒法第3章第18條至第29條參照。

用行政程序法及行政訴訟法¹²³。如前所述，立法者於 2002 年修正公務員懲戒制度時，特意淡化懲戒程序之刑事訴訟色彩，將懲戒程序之內容轉變為行政程序及行政訴訟程序¹²⁴。

我國公務員懲戒法第 29 條規定：「審議程序關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗，準用刑事訴訟法之規定」。現行公務員懲戒法制，仍具有濃厚之刑事訴訟色彩，與 2002 年大幅修正前德國公務員懲戒法制相近。

3. 程序內容之差異

德國現行公務員懲戒法制，公務員懲戒事件係以訴訟之方式提起，應行言詞辯論，並以裁判終結訴訟之繫屬¹²⁵。

我國現行公務員懲戒法制，公務員懲戒事件係由職務長官或監察院「移送」，不行言詞辯論程序，所做決定不稱裁判，而稱議決¹²⁶。

4. 移送機關移送義務及調查權之有無

德國聯邦公務員懲戒法第 17 條第 1 項規定，有事實足認公務員有違法失職情事存在時，該公務員之職務長官應啟動懲戒程序，進行調查。更上級職務長官及最高勤務機關在其監督範圍內，應確保此項義務之履行。如該職務長官拒不履行其啟動懲戒程序之職務義務，得將懲戒事件移轉管轄由自己辦理。此外，德國聯邦公務員懲戒法為使行政機關之懲戒程序完備化，符合正當法律程序之基本要求，於第 17 條至第 37 條規範詳細之統一行政調查程序¹²⁷。

¹²³ 德國聯邦公務員懲戒法第 3 條參照。

¹²⁴ 參閱本報告「貳、德國公務員懲戒制度晚近之變遷」之「一、去刑事訴訟化之思潮」。

¹²⁵ 德國聯邦公務員懲戒法第 52 條及第 60 條參照；中譯條文，參閱：吳綺雲，〈附錄〉德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁 515-516、518-519，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002 年 11 月。

¹²⁶ 公務員懲戒法第 3 章第 18 條至第 29 條參照。

¹²⁷ 中譯之條文內容，參閱：吳綺雲，〈附錄〉德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁 501-509，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002 年 11 月。

我國公務員懲戒法上，並無類似德國聯邦公務員懲戒法第 17 條第 1 項「該公務員之職務長官應啓動懲戒程序」之明確規定¹²⁸。除由監察院提出彈劾案得依監察法規定行使調查權之外¹²⁹，亦未規定移送機關之調查程序。

5. 救濟制度之有無

德國現行公務員懲戒法制，其公務員懲戒訴訟事件之第一審由各邦行政法院審理，不服其裁判得上訴於各邦之高等行政法院，並以聯邦行政法院為終審之法院¹³⁰。

我國現行公務員懲戒法制，公務員懲戒訴訟一審終結，並無通常之救濟制度¹³¹。

二、並無全面導入德國公務員懲戒法制違失行為一體性

原則之可能

德國公務員懲戒法制中之違失行為一體性原則，固然有其存在之價值與功能。惟基於我國與德國公務員懲戒制度之結構性差異，試圖將德國公務員懲戒法制中之違失行為一體性原則導入我國公務員懲戒法制中，存有極大之困難。

德國公務員懲戒法為使行政機關之懲戒程序完備化，符合正當法律程序之基本要求，於第 17 條至第 37 條規範詳細之統一行政調查程序，並賦予職務長官決

¹²⁸ 公務員懲戒法第19條第1項規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，...對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議」，其內容不若德國公務員懲戒法第17條第1項之明確。

¹²⁹ 監察法第5章第26條至第30條參照。

¹³⁰ 德國聯邦公務員懲戒法第45條、第64條及第69條參照；中譯條文，參閱：吳綺雲，(附錄)德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁513、520-521，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月。

¹³¹ 現行公務員懲戒法固有再審議制度，惟其以符合公務員懲戒法第33條之法定專屬事由為前提，性質類似訴訟程序之再審，並非通常之救濟程序。

定起訴範圍之裁量權。依據聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項之規定，職務長官如認為公務員之部分違失事實對於懲戒程序之結果並無影響時，得將此部分排除於懲戒程序之外，即停止該部分之懲戒程序。被排除之部分，不得再作為發動懲戒程序的對象。依據聯邦公務員懲戒法第 19 條第 1 項之規定，懲戒訴訟程序終結前，職務長官發現有其他之違失事實者，得為訴之擴張，使懲戒訴訟之審理範圍及於新發現之違失事實。聯邦公務員懲戒法第 53 條第 2 項規定，懲戒訴訟進行中，職務長官發現新違失事實並認為適當時，得將違失事實及其具體事證通知法院。此時，法院應停止懲戒程序，並指定期限命其提起追加懲戒之訴。如事件已繫屬於第二審法院，必要時，法院得停止已在第二審之訴訟程序，俟追加之訴完成一審程序繫屬於第二審法院，再合併審理。

我國公務員懲戒制度中，除由監察院提出彈劾案得依監察法規定行使調查權之外¹³²，並未規定移送機關之調查程序。現行公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議」。依此，主管長官認為所屬公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，應即連同證據移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議。並無類似德國聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項職務長官得排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定，亦無類似第 53 條法院停止訴訟程序，命職務長官限期提起追加懲戒之訴後併案審理之規定。

縱使我國公務員懲戒制度變革之呼聲，十餘年來始終不斷。司法院亦已多次提出公務員懲戒法修正草案，惟均未完成立法程序，致未竟全功。由司法院歷年所提出草案之內容觀之，早先之 2002 年版至 2005 年版之修正案，受到當時司法

¹³² 監察法第 5 章第 26 條至第 30 條參照。

改革氛圍之影響，擬廢除公務員懲戒委員會，將公務員懲戒事件劃歸行政法院審判權，草案結構與德國 2002 年修正後之公務員懲戒訴訟相近¹³³。惟最新之 2010 年版修正草案鑒於司法改革之進程受阻且多有雜音，於是大幅改弦更張，放棄以往所謂大解決方案，回歸以公務員懲戒委員會為審理機關之現行法基礎，改採僅強化正當審議程序之小解決方案¹³⁴。未來縱使公務員懲戒法制依司法院之公務員懲戒法修正草案通過，仍與德國現行公務員懲戒制度有極大差異。

何況依據我國公務員懲戒法制，對於公務員之違失行為，除由主管長官移送者外，尚得由監察院移送。監察法第 6 條規定：監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。同法第 8 條規定：彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之。如欲將德國公務員懲戒法制違失行為一體性原則全面導入我國，勢須整合監察院之職權，修改監察法之規定，賦予監察院類似德國聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項職務長官得排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定，牽連甚廣。

綜上所述，基於我國與德國公務員懲戒法制上適用之程序基本原則、程序內容、移送機關移送義務及調查權有無、救濟制度有無等諸多差異，全面接受德國公務員懲戒法制中違失行為一體性原則之理論，涉及公務員懲戒法制之全盤修正，在現實上其可行性極微。

¹³³ 相關論述，參閱：劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，載：基本人權保障與行政救濟途徑，頁305以下，2007年9月。

¹³⁴ 相關敘述，參閱：詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究，司法院委託專題研究計畫案研究報告，頁45，2013年9月。

三、以違失行為一體性原則之部分內容作為我國公務員

懲戒法制之「基本法理」

如前所述，德國公務員懲戒法制上之違失行為一體性原則，其核心內容，即為將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中，加以審理，就全部之違失事實整體評價，以決定被付懲戒人應負擔之責任¹³⁵。我國與德國公務員懲戒法制固然有諸多結構性差異，惟如單就此點而言，我國現行公務員懲戒法制，更能貫徹違失行為一體性原則之精神。

詳言之，有關被付懲戒人多數違失事實之懲戒問題，德國實務上之做法，如於提起懲戒之訴後，發現應整體評價之新的違失事實，移送機關應依聯邦公務員懲戒法第 19 條第 1 項之規定為訴之擴張，或者依第 53 條之規定提起追加懲戒之訴¹³⁶。縱使係法院於審理該事件中發現有新的違失事實，亦應通知移送機關依上

¹³⁵ 參閱本報告叁、八。

¹³⁶ 我國司法院101年度德國職務法庭制度座談會議會議紀錄對此曾有提及，可資參考，其內容如下：主席：我們這裡的提問第四題跟第三題有關，承接剛剛的問題，我們監察院彈劾案裡假設有一個案子在受理中，然後同一個人被監察院發現另外有違失行為，那已經完成彈劾程序後進到法院來，是用訴之追加程序來追加嗎？梁法官哲瑋（行政訴訟及懲戒廳調辦事法官）：薛佛博士剛剛的說明中已經敘明了，我直接翻譯如下，如果已經在審理中甚至是職務法庭自己主動發現新事實，這時職務法庭無法繼續審判，而是要把新發現之事實告訴職務監督長官，因為在德國有程序規定，必須由職務長官嚴格調查之後才能審理，所以這裡應該要將事實通知職務長官，讓調查官重新進行調查程序，都調查結束了最後才用正式的追加起訴程序追加審理。聯邦懲戒法第53條對此有明文規定的，所以應該是追加沒有錯。此外，依據德國學說及實務見解，如事件已繫屬於第二審法院，必要時，法院得停止已在第二審之訴訟程序，俟追加之訴完成一審程序繫屬於第二審法院，再合併審理。對於被付懲戒人應整體評價之義務違反情狀，移送機關分為多次移送時，公務員懲戒委員會應合併審議，綜合審酌公務員懲戒法第10條所列之一切情狀，為一個懲戒處分。參閱：司法院101年度德國職務法庭制度座談會議會議紀錄，第10頁；資料來源：
<http://www.judicial.gov.tw/work/work14/101%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E8%81%B7%E5%8B%99%E6%B3%95%E5%BA%AD%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%BA%A7%E8%AB%87%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.doc>；最後瀏覽日期：102年9月1日。

述規定處理¹³⁷。

我國實務上之做法，則由移送機關分別予以移送。至於公務員懲戒委員會之處理方式，依據公務員懲戒委員會法律座談會決議第 90 則之見解，應視各種不同情形而定。兩案均未審結時，應依違失行為之一體性原則，合併審議，綜合審酌公務員懲戒法第 10 條所列之一切情狀，為一個懲戒處分。如因不知有兩案同時繫屬，致使其中一案已經審結，另案應依告訴即理原則，單獨審議及議決。

另依據公務員懲戒委員會 101 年度法律座談決議，被付懲戒人之違失事實經多次移送懲戒時，如符合以下二要件者，公務員懲戒委員會得併案審理，作成單一之議決：

1. 被付懲戒人相同。如被付懲戒人僅部分相同或者完全不同，並無併案審理之問題。
2. 後案繫屬時前案尚未經議決。如後案繫屬時，前案已經公務員懲戒委員會議決者，自無併案審理之問題。

同時符合上述二要件者，如係同一違失事實，且經同一移送機關重複移送公務員懲戒委員會審議者，「應」併案辦理；經不同之移送機關分別移送公務員懲

¹³⁷ 就此，我國司法院 101 年度德國職務法庭制度座談會議會議紀錄曾有提及，可資參考。其內容如下：詹副教授鎮榮（政治大學法律學系副教授）：剛才審判長舉例比方說在 2005 到 2007 年中，被付懲戒人有違失行為，職務法庭必須在期間內考慮並判斷這到底是一個違失還是兩個違失，這是法院必須依職權認定的。而我追問的是在期限之內的審理過程中，發現被付懲戒人另外有一個違失行為，像是除貪污之外，另外還有喝花酒或言詞不當，那麼新的事實可不可以被參酌在同一個程序中進行？對此，薛佛博士（巴登·符騰堡邦高等行政法院審判長）認為是不行的。2005 到 2007 年的程序必須中止，在停止審判程序後把新發現的違失事實丟回給原職務長官，這時候職務長官必須重啟調查。因為根據德國制度，懲戒都是由職務長官發動。如果後來發現此新事實也是要懲戒的，且業已提起懲戒訴訟，則職務法庭就可以就兩個違失行為併案處理，並且一同判斷被懲戒人是否應被懲戒，是這個樣子才對。參閱：司法院 101 年度德國職務法庭制度座談會議會議紀錄，第 9 頁；資料來源：
<http://www.judicial.gov.tw/work/work14/101%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E8%81%B7%E5%8B%99%E6%B3%95%E5%BA%AD%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%BA%A7%E8%AB%87%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.doc>；最後瀏覽日期：102 年 9 月 1 日。

戒委員會審議者，「得」併案辦理。

如違失事實部分相同，部分不同，甚至完全不同者，仍得併案辦理，「原則上」作成單一之議決。

綜上所述，可知關於此一問題，德國實務上之做法，與我國固然不同。惟依聯邦公務員懲戒法 2002 年修正後之新法規定，對於訴訟繫屬後始發現之違失事實，職務長官得依聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項規定，排除對於懲戒程序之結果並無影響之違失行為。法院亦得依聯邦公務員懲戒法第 56 條規定，限縮懲戒程序，排除對於懲戒程序之結果並無影響之違失行為。此等規定削弱違失行為一體性原則之程序效力，使得原本多數違失事實在一懲戒程序中整體加以評價之要求不再被絕對貫徹。對於德國公務員懲戒制度之影響，極為重大。新法修正十餘年以來，學說及實務上莫不殫精竭智思索其所引發問題的解決之道。

我國公務員懲戒法制，移送機關並無類似德國聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項職務長官得排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定，亦無類似聯邦公務員懲戒法第 56 條法院得限縮懲戒程序，排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定。從結果上而言，我國實務上之做法，反而更能夠貫徹違失行為一體性原則「將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中加以審理」之要求，而無德國實務上做法繁複之缺點。

我國公務員懲戒實務上，公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議中，明確宣示不再援用違失行為一體性原則。惟其決議又謂：「公務員同時或先後被移送之數違失行為，經公務員懲戒委員會受理而以一案或併為一案審議時，應將該數個行為整體評價，作成一個應為懲戒或不受懲戒之處分」，並稱之為「公務員懲戒之基本法理」。復謂：「公務員同時或先後被移送之數違失行為經作為一案評價之結果，部分成立違失行為、部分不成立者，固應於議決書中分別認定，但基於公務員懲戒之法理、實務上一貫見解及公務員懲戒法第 2 條、第 9 條、第 10 條及第 24 條規定之意旨，應僅作成一個應為懲戒之處分；其不成立違失行為部

分，於理由中敘明，無庸另於主文中單獨諭知」。

如前所述，我國公務員懲戒法制中，固無全面導入德國公務員懲戒法制違失行為一體性原則之可能性。惟現行實務上做法，反而更能貫徹「將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中，加以審理，就全部之違失事實整體評價，以決定被付懲戒人應負擔之責任」此一違失行為一體性原則之核心內容¹³⁸。本研究以為，不妨參酌德國相關學說及實務有關違失行為一體性原則與我國公務員懲戒法制相容之部分，以充實公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議中所稱之「公務員懲戒法制之基本法理」，使我國公務員懲戒法制更為完備。以下分別探討之：

（一） 法院裁判之方式

針對同一程序中被移送之數個違失事實，如僅一部應受懲戒時，應如何裁判之問題，我國實務上做法，裁判時僅為一個主文，其他部分無庸另於主文中單獨諭知，惟其理由略有不同。公務員懲戒委員會法律座談會決議第 50 則認為：移送機關移送被付懲戒人違反義務行為，雖有甲、乙二部分，乙部分既經刑事判決認定犯罪不能證明，僅就甲部分議決即可，乙部分無庸加以論列。公務員懲戒委員會法律座談會決議第 57 則認為：在議決書理由內敘明就該部分不予置議即可。似乎昔日認為如果部分應懲戒，部分不應懲戒時，不應懲戒之部分完全無庸加以論列；晚近則傾向於理由中敘明，無庸另於主文中單獨諭知。惟二者之做法，均僅做成單一主文。其區別僅在於是否於理由中敘明而已，並無實質之不同。

有關上述問題，德國實務上見解認為：違失行為一體性原則既要求法院對於公務員之多數違失事實整體評價，就程序上而言，懲戒訴訟應以一個終局裁判終結，並且只下一主文。如一部不受懲戒，無論其原因係經證明並無違失，或者因證據不足，或依聯邦公務員懲戒法第 14 條之規定免議者，主文中均不另為不受

¹³⁸ 參閱本報告叁、八。

懲戒之議決¹³⁹。按公務員懲戒制度並非針對違失行為公務員個人所施以之刑法上制裁 (strafrechtliche Sanktionen)，而是一種「人事管理」(Personalführung) 措施。其目的主要在於維持職業文官體制之健全、矯正公務員違失行為，維持、穩固並確保公職務秩序之整體利益¹⁴⁰。是以，在評價公務員應負之責任時，應將多數之義務違反情狀視為一個違失行為，整體加以評價。德國聯邦公務員法第 77 條第 1 項規定：公務員有責地違反應遵守之「多數」義務時，構成「一」違失行為 (Beamtinnen und Beamte begehen „ein Dienstvergehen“, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden „Pflichten“ verletzen.)，即此趣旨。

就此部分，德國與我國見解大致相同。我國實務上，公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議謂：「公務員同時或先後被移送之數違失行為，經公務員懲戒委員會受理而以一案或併為一案審議時，應將該數個行為整體評價，作成一個應為懲戒或不受懲戒之處分，乃公務員懲戒之基本法理。公務員同時或先後被移送之數違失行為經作為一案評價之結果，部分成立違失行為、部分不成立者，固應於議決書中分別認定，但基於公務員懲戒之法理、實務上一貫見解及公務員懲戒法第 2 條、第 9 條、第 10 條及第 24 條規定之意旨，應僅作成一個應為懲戒之處分；其不成立違失行為部分，於理由中敘明，無庸另於主文中單獨諭知」。決議中所謂「公務員懲戒之基本法理」，可以前述德國實務上有關違失行為一體性原則之見解，加以補充。

(二) 既判力之範圍

有關懲戒訴訟裁判既判力之範圍，包括時間範圍以及客觀範圍二者。

在時間範圍方面，我國實務上做法，依據前述公務員懲戒委員會法律座談會決議第 45 則之見解，係採「裁判時說」，即以公務員懲戒委員會議決之時為既判

¹³⁹ 參見本報告叁、二、(三)。

¹⁴⁰ Ebert, Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., 2012, S. 21.

力之時間範圍。德國實務上做法，與此不同，係採裁判「送達時說」。依據前述聯邦行政法院 2000 年 2 月 11 日判決之見解，基於違失行為一體性原則之實體效力，懲戒裁判之確定力擴張及於最後懲戒裁判「送達」時該公務員之所有違失事實¹⁴¹。

在客觀範圍方面，依據德國實務上之見解，懲戒裁判確定後，其既判力不僅及於懲戒裁判送達前，應移送之機關已知而未移送之違失事實，亦及於如應移送之機關及時將可移送之違失行為移送懲戒，亦將「可得移送」之違失事實¹⁴²。我國實務上做法，依據前述公務員懲戒委員會法律座談會決議第 102 則之見解，公務員懲戒委員會之議決，其客觀效力僅及於違失事實已移送並得經公務員懲戒委員會審議及作成懲戒處分者。未經移送及審議之部分，不受既判力效力所及。

我國與德國之公務員懲戒法制，存有結構上之差異。移送機關（主管長官）既無調查權，又無類似德國聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項職務長官得排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定，是否適宜引進德國公務員懲戒法制中「失權效」之概念，認為懲戒裁判之既判力，及於懲戒裁判送達前，移送機關可移送或可得移送之違失事實，即有疑問。

詳言之，德國公務員懲戒法制既然賦予職務長官裁量權，決定是否將多數違失事實集中於一程序中，或者分別在不同程序中移付懲戒。自信賴保護

（Vertrauensschutz）原則之觀點而言，基於公務員法上公務員與國家間的特殊忠誠及信賴關係（Gegenseitigkeit des beamtenrechtlichen Treue- und Vertrauensverhältnisses），當事人應能信賴，法院既已對其違失事實整體評價並作成懲戒措施，則移送機關對於其所已知，能移送卻未移送之違失事實，不會再行

¹⁴¹ 參閱本報告叁、四。

¹⁴² 參閱本報告叁、四。

使懲戒權¹⁴³。因此，移送機關如未將部分違失事實移付懲戒，嗣懲戒裁判確定後，即不得再對之發動懲戒程序。

反觀我國，移送機關既無決定是否移送之裁量權，而應一律移送。如其漏未移送，無論原因為何，被付懲戒人似無信賴之可言，對於移送機關而言，亦無所謂失權效之問題。其未移送懲戒之部分，不受既判力效力所及，仍應予以移送。與德國實務上之做法，相去甚遠。

再就既判力時間效力之問題而言，德國實務上見解認為：懲戒裁判之既判力及於裁判「送達」時之前所發生之所有違失事實。其目的，殆為擴張其既判力之時間範圍，阻斷在此之前違失事實再被移付懲戒之可能，藉以保障被付懲戒人之權益。其前提仍係建立在前述失權效之法理基礎上。我國公務員懲戒法制既無失權效之概念，探討懲戒裁判既判力時間範圍問題的實益，並非決定其是否仍得再為懲戒訴訟程序之標的，而是在於其是否應在同一懲戒程序中予以懲戒，抑或應另行追懲。究應採「裁判時說」或「送達時說」，似乎僅具有程序上之區別，其實益不大。

綜上所述，我國之公務員懲戒法制中，移送機關既無決定是否移送之裁量權，亦無所謂失權效之問題，與德國公務員懲戒法制存有結構上之差異。有關懲戒裁判既判力之問題，似不宜採取德國之見解，應維持現行實務上做法。懲戒裁判既判力時間的範圍，及於公務員懲戒委員會議決之日止。懲戒裁判既判力客觀的範圍，僅及於違失事實已移送並得經公務員懲戒委員會審議及作成懲戒處分者。未經移送及審議之部分，不受既判力效力所及，得另行移送懲戒。

（三） 違失行為一體性原則之實體效力

德國公務員懲戒法制賦予法院限縮審理範圍之權限。依據聯邦公務員懲戒法

¹⁴³ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 12.

第 19 條第 2 項及第 53 條第 3 項之規定，移送機關嗣後發現新的違失事實而為訴之擴張或者提起追加懲戒之訴時，法院如認為，新的違失事實對於預期科處懲戒措施之種類和強度不具重要性，或若將該行為納入將嚴重延滯懲戒程序者，得駁回訴之擴張之聲請，或者不停止訴訟程序而續行訴訟。因此，原本應整體評價之違失事實，經常必須在不同的訴訟程序中予以評價，違失行為一體性原則之程序效力，遭到削弱。為貫徹違失行為一體性原則之理念，實務上遂發展出「違失行為一體性原則之實體效力」，以調整原應在一懲戒程序中整體評價之多數違失事實，因程序上之原因致分別在數程序中評價時，其最終之實質懲戒結果。其具體內容如下¹⁴⁴：

一、前訴已宣告較重之懲戒措施時，後訴不得宣告較輕之懲戒措施。例如：前訴之裁判結果係宣告降級，後訴不得宣告減俸，否則即過度侵害被付懲戒人之權益。

德國公務員懲戒法制上對於現職公務員之懲戒措施，包括：申誡、罰鍰、減俸、降級及撤除公務員關係等¹⁴⁵。此等懲戒措施之非難性，以及對於被付懲戒人之影響，依序加重。基於比例原則之要求，職務長官或懲戒法院宣告懲戒措施時，僅得擇一為之。前訴已宣告較重之懲戒措施時，後訴不得宣告較輕之懲戒措施。多數原應整體評價之違失事實，分別於數程序中審理，如前訴宣告降級，後訴審理時，經整體評價之結果，雖認為其情節較重，惟不致受撤除公務員關係或更重之降級處分時，不得宣告減俸或其他更輕之懲戒措施（申誡及罰鍰）。

¹⁴⁴ 應注意者，德國聯邦懲戒條例（舊法）賦予行政機關之懲戒權限，原僅限於申誡與罰鍰二者。2002年修正之聯邦公務員懲戒法第33條再賦予減俸及減少退休金之權限。依新法第34條規定，僅於對公務員應科予降級、撤除公務員關係或剝奪退休金時，由最高職務機關向行政法院提起懲戒訴訟。惟最高職務機關向行政法院提起懲戒訴訟，請求科予降級或撤除公務員關係之處分，經法院審理之結果，認其情節較輕，仍得宣告申誡、罰鍰或減俸。

¹⁴⁵ 德國聯邦公務員懲戒法第5條第1項參照；中譯之條文內容，參閱：吳綺雲，（附錄）德國新聯邦公務員懲戒法，載：行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁496，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002年11月。

二、如將新事實與前訴合併審理，將導致懲戒之程度加重，法院仍得為必要之懲戒措施，惟應扣除於前訴中已經評價並懲戒之結果。

多數原應整體評價之違失事實，分別於數程序中審理，如前訴宣告減俸，後訴審理時，經整體評價之結果，亦認為應減俸，惟其減俸之額度較高。此際，後訴仍得宣告減俸，惟應扣除前訴減俸額度，以免對於當事人構成過度之侵害。例如：前訴宣告減俸 1/20，期間為 6 個月。後訴整體評價之結果，認應減俸 1/10，期間為 6 個月。則後訴應宣告減俸 1/20，期間為 6 個月。如後訴宣告減俸 1/10，期間 6 個月，不啻對於同一違失事實（經前訴評價部分）之重覆評價，應非適法。

如前訴之裁判結果係宣告減俸，後訴合併考量新事實之後，認為應為降級之懲戒措施時，後訴得宣告降級。惟如前訴之裁判已確定並執行，後訴不得宣告降級，僅得宣告減俸，且須扣除前訴減俸額度之差額。例如：前訴宣告減俸 1/20，期間為 6 個月。後訴整體評價之結果，認應為降級。如前訴之裁判結果尚未執行，法院得宣告降級，惟前訴之結果（減俸 1/20，期間 6 個月）不得再執行。如前訴之裁判已確定並執行全部或一部，後訴不得再宣告降級，以免造成輕重不同之二懲戒措施同時存在，對於被付懲戒人構成過度之侵害。此際，後訴僅得宣告減俸，且應扣除前訴減俸額度。例如：前訴宣告減俸 1/20，期間為 6 個月。後訴合併考量新事實之後，原應宣告降級。惟前訴之裁判已執行 4 個月，後訴僅能宣告減俸。如後訴原應宣告減俸 1/10，期間 6 個月。則僅能宣告減俸 1/10，期間 4 個月。

三、如合併考量新事實之後，應宣告撤除公務員關係之懲戒措施時，後訴得宣告撤除公務員關係。縱使前訴之裁判已執行，如後訴經整體評價之結果，公務員之廉正性已被動搖而不再適任公務員時，由於撤除公務員關係係維持職業文官體制之健全最重且不可替代之懲戒措施，為確保公職務秩序之整體利益，仍應宣告撤除公務員關係，並無因前訴之裁判已執行而改科其他較輕懲戒處分之空間。

上述德國實務上之做法，係為調整原應在同一程序中整體評價之公務員違失事實，因程序上原因分由數個不同程序審理時所產生之不當結果。從外觀而言，

此時固有數個懲戒處分存在。惟實質上，僅有執行一個懲戒處分之結果。對於調和公職務秩序之整體利益與受懲戒公務員個人利益而言，具有一定之貢獻。惟其實際操作情形，不免失之繁瑣。學說上曾有建議採用類似德國刑法第 55 條「嗣後定應執行之刑」(nachträgliche Gesamtstrafenbildung) 的做法，既可達成貫徹違失行為一體性原則之目的，操作上亦較為簡便。惟實務上德國聯邦行政法院並未採納此一見解¹⁴⁶。

我國公務員懲戒法制，並未賦予職務長官決定是否將多數違失事實集中於一程序中，或者分別在不同程序中移付懲戒之裁量權，亦未賦予公務員懲戒委員會限縮審理範圍之權限。惟實務上，如移送機關嗣後發現被付懲戒人有新的違失事實而另行移付懲戒時，倘前案尚未確定，固可依公務員懲戒委員會 101 年度法律座談之決議將後案併前案處理。惟如後案繫屬時，前案已經公務員懲戒委員會議決者，該違失事實即須於另一獨立之懲戒程序中加以審理。此時，如能適用「對於應整體評價之違失行為已為較重懲戒措施時，不得再科以其他較輕懲戒措施」之違失行為一體性原則實體效力，可避免對於被付懲戒人之過度侵犯。

按前案既經公務員懲戒委員會議決確定，即已發生既判力。既判力不僅可發生於全部之裁判內容，亦可發生於部分之裁判內容。懲戒法上雖有違失行為一體性之原則，將多數之義務違反情狀視為一個違失行為，但個別之義務違反仍能單獨確定而發生既判力。如果一部之案例事實因裁判之部分確定力而告確定，該已確定之部分原不得再受司法裁判¹⁴⁷。基於違失行為一體性原則整體評價公務員違失行為之要求，後訴固然得就其於前訴中業經裁判確定之部分違失事實再加以評價，惟不得對於被付懲戒人構成過當之侵害。詳言之，如將後訴與前訴之違失事實整體評價後，並不導致懲戒之程度加重時，應不得施以重複之懲戒措施。如將

¹⁴⁶ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinalgesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

¹⁴⁷ Hummel/Köhler/Mayer, Bundesdisziplinalgesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012, A. I. 2. Rn. 11.

後訴與前訴之違失事實整體評價後，將導致懲戒之程度加重時，固得宣告較重之懲戒措施，惟應扣除於前訴中已經評價並懲戒之結果。

惟我國公務員懲戒實務上，公務員懲戒委員會 100 年度法律座談中，既已決議不再援用違失行為一體性原則，目前尚難將上述違失行為一體性原則之實體效力運用於我國我國公務員懲戒實務上。

(四) 職務以外之行為

依據德國實務上見解，公務員在職務範圍以外之違失事實，也有違失行為一體性原則之適用，應與其他違失事實整體評價。惟其前提為：該職務以外之行為必須仍具有可懲戒性。如果該行為不能單獨成為懲戒程序之客體時，不能以違失行為一體性原則為名，再加以評價。

我國實務上，公務員懲戒委員會 99 年度鑑字第 11782 號議決書之見解認為：公務員懲戒委員會經整體評價其職務上違失行為之結果，已對被付懲戒人為撤職之最重處分，「不論其有無涉及行使偽造私文書情事，依數違失行為一體性原則，均不影響本會對被付懲戒人上開違法行為應為上揭懲戒處分之結果」，就該部分不另置議。換言之，縱使被付懲戒人確實有行使偽造私文書情事，基於違失行為一體性原則之考量，應一體評價。既然已對被付懲戒人為撤職之最重處分，自無再對被付懲戒人施以懲戒措施之必要。

上述我國實務上做法，與德國大致相同。至於該職務以外之行為必須仍具有可懲戒性，始能與其他職務上之違失事實整體評價，乃當然之理。對於任何違失行為欲施以懲戒措施，必須其符合公務員懲戒法之要件。如因其他原因例如「移送審議之程序違背規定」而應為不受理之議決（公務員懲戒法第 26 條第 1 款參照），此等行為既不能單獨成為懲戒程序之客體，自不能以違失行為一體性原則為名，再加以評價而實質上再予以懲戒。

（五） 違失行為之獨立性與義務違反量的要求

德國公務員懲戒法制上之違失行為一體性原則，係將多數行為方式或動機類似之違失事實整合成爲一個違失行為，加以整體評價，給予單一懲戒處分。多數違失事實如係基於特定之人格傾向、特質，或者具有共同之根源時，通常可認爲係應整體評價之「一違失行為」。反之，如果多數違失事實間並無時間上、原因上、心理上以及本質上之關聯性存在，此等違失事實即具有「獨立性」，不適用違失行為一體性原則。在此前提下，該部得從其他部分中區分開來，單獨成爲懲戒程序之審理對象。

此外，德國學說及實務見解認爲：公務員懲戒法上之所謂義務違反，必須具有義務違反之最低含量，亦即逾越懲戒法上重要性之門檻始足當之。公務員之行為縱使違法，如果僅有形式之違法性，而其違法之程度極低時，並無對此發動懲戒程序之必要。例如實務上見解認爲：在交通違規事件中，公務員之過咎必須逾越一般參與道路交通者所發生違規事件之過失平均標準，才有義務違反之問題。

依據我國公務員懲戒法第 25 條之規定，同一行為，已受公務員懲戒委員會之懲戒處分者，應爲免議之議決。司法院所提出最新之 2010 年版公務員懲戒法修正草案中，更於第 25 條中明文規定「同一行為不受二次懲戒處分」。其立法理由謂：「一事不二罰爲現代法治國家之基本原則，公務員有應受懲戒之行為者，得經由監察院彈劾或主管機關移送公務員懲戒委員會懲戒，惟同一行為應不受本法二次懲戒處分，後案應...予以免議之議決」。所謂「一行為」，原指行為人基於單一之意思決定，所爲之時間或空間上直接連結之同種類行為。多數違失事實，如其並非出於公務員之單一意思決定，或者數違失事實間並無時間或空間上之直接連結性，甚至並非同種類之行為，原不符「一行為」之要件，應分別加以審議處分。惟此等違失事實如係基於特定之人格傾向、特質，或者具有共同之根源時，依違失行為一體性原則，應「視爲一違失行為」而加以整體評價。例如前舉德國實務上聯邦行政法院於 1981 年 4 月 28 日所作成之判決中，公務員 A 於 1976 年

6 月至 1977 年 7 月間曠職 14 天，1978 年 1 月 24 日酒醉駕車撞傷路人致死，二者之間並無時間上之直接連結性，亦非同種類之行爲，原應在不同程序中加以審理裁判。惟聯邦行政法院認爲：公務員 A 酗酒與曠職之義務違反情狀，係基於特定之人格傾向、特質，具有共同之內在根源，對於義務違反情狀應整體判斷，不得分別作爲懲戒之對象。

至於所謂義務違反之最低量的要求，我國公務員懲戒法制相關規定中，並無明文。惟懲戒處分對於公務員之影響至鉅，公務員之違失行爲自需有一定程度之非難程度時，始有加以懲戒之必要。尤其我國公務員法制中有關公務員義務之規定，諸如：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」（公務員服務法第 1 條）、「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食煙毒等，足以損失名譽之行爲」（公務員服務法第 5 條）、「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延」（公務員服務法第 7 條）等，多屬概括條款之性質，使用高度不確定之法律概念。爲免法條適用之範圍過於寬泛，職務上義務之違反，自需具有義務違反之最低含量，始能作爲懲戒之對象。德國實務上之相關見解及其所涉及之具體案例，可供我國實務上參考。

陸、 結論

德國之公務員懲戒制度，長久以來均具有強烈之刑事訴訟性格。1967年公布施行之舊聯邦公務員懲戒條例第25條即明文規定，除該法有特別規定外，其程序準用刑事訴訟法之規定。2002年修正之聯邦公務員懲戒法第3條卻明文規定：除本法別有規定外，準用行政程序法及行政訴訟法之規定，轉向行政程序法化及行政訴訟法化。其程序結構大幅改造之目的，係為擺脫刑事訴訟程序之瑣碎繁複，以縮短公務員懲戒程序之審理時程。

新法廢止聯邦懲戒檢察官制度，移送懲戒之權改由違失公務員之職務長官行使。復又強化其行政訴訟之色彩，則其內容不免加入處分權主義之精神。依新法之規定，移送機關對於訴訟繫屬後始發現之違失事實，可依第19條第1項之規定為訴之擴張，亦可依第53條之規定提起追加懲戒之訴。此等修法之結果，無異破壞違失行為一體性原則之程序效力，使得原本多數違失事實在懲戒程序中整體加以評價之要求不再被絕對貫徹。對於德國公務員懲戒制度之影響，極其深遠。新法修正十年以來，學說及實務上莫不殫精竭智思索其所引發問題的解決之道。

我國現行公務員懲戒法制，與德國現制相去甚遠。除審判權之歸屬不同之外，訴訟程序之內容、救濟制度之有無等，均有所不同。基於我國與德國公務員懲戒法制之諸多差異，全面接受德國公務員懲戒法制中違失行為一體性原則之理論，涉及公務員懲戒法制之全盤修正，在現實上其可行性極微。

惟所謂違失行為一體性原則，其核心內容，在於將所有已知之違失事實集中於一懲戒程序中，加以審理，就全部之違失事實整體評價，以決定被付懲戒人應負擔之責任。我國公務員懲戒法制，移送機關並無類似德國聯邦公務員懲戒法第19條第2項職務長官得排除對於懲戒程序之結果並無影響違失行為之規定，亦無類似聯邦公務員懲戒法第56條法院得限縮懲戒程序，排除對於懲戒程序之結果

並無影響違失行為之規定。我國與德國公務員懲戒法制固然有諸多結構性差異，惟如單就此一觀點而言，我國現行公務員懲戒法制，似乎更能貫徹違失行為一體性原則之精神。

基此，本研究以為：德國相關學說及實務有關違失行為一體性原則之見解中，與我國公務員懲戒法制不相衝突者，諸如：法院裁判之方式、職務以外之行為是否應與其他違失事實整體評價、違失行為之獨立性與義務違反量的要求等見解，不妨加以參酌，以充實公務員懲戒委員會 100 年度法律座談會決議中所稱之「公務員懲戒法制之基本法理」，使我國公務員懲戒法制更為完備。

柒、 參考文獻

一、 中文部分

- 王服清，公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題，公務員懲戒制度相關論文彙編，第 2 輯，頁 1-78，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006 年 12 月。
- 吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁 105-258，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004 年 12 月。
- 吳綺雲，德國新聯邦(公務員)懲戒法簡介，行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第三輯，頁 473-529，司法院行政訴訟及懲戒廳，2002 年 11 月。
- 吳綺雲，公務員職務外錯失行為之懲戒構成要件—德國法理論與實務之借鏡，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁 947-976，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006 年 12 月。
- 林月娥，公務員懲戒制度之研究，頁 144 以下，司法院行政訴訟及懲戒廳，1996 年 6 月。
- 林明鏘，德國公務員懲戒法 2002 年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，載：公務員懲戒制度相關論文彙編—第二輯，頁 79-141，司法院行政訴訟及懲戒廳，2006 年 12 月。
- 柯慶賢，公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務，公務員懲戒委員會 90 年度發展報告，司法院行政訴訟及懲戒廳，2001 年 12 月。
- 陳敏等譯，Eyermann 著，德國行政法院法逐條釋義，司法院印行，2002 年 10 月版。
- 詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究，司法院行政訴訟及懲戒廳，2013 年 9 月。
- 劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，載：基本人權保障與行政救濟途徑，頁 305 以下，2007 年 9 月。
- 蔡震榮，德國懲戒制度之介紹，載：公務員懲戒制度相關論文彙編，頁 529-579，司法院行政訴訟及懲戒廳，2004 年 12 月。

二、德文部分

- Arndt, Horst: Der Zweck der Disziplinarstrafe, DÖ V 1966, 809 ff.
- Battis, Ulrich: Bundesbeamtengesetz, 3. Aufl., 2004.
- Bauschke, Hans Joachim/Weber, Achim: Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2003.
- Claussen, Hans Rudolf/Janzen, Werner: Bundesdisziplinarordnung, Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts, 8. Aufl., 1996.
- Ebert, Frank: Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., 2012.
- Ebert, Kurt: Das gesamte öffentliche Dienstrecht, 1983.
- Fliedner, Ortlieb: Neuordnung des Beamtendisziplinarrechts? DÖ V 1973, 664 ff.
- Gansen, Franz Werner: Disziplinarrecht in Bund und Ländern, 2005.
- Hummel, Dieter/Köhler, Daniel/Mayer, Dietrich: Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., 2012.
- Köhler, Heinz/Ratz, Günter: Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 3. Aufl., 2003.
- Kunig, Philip: Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schmidt-Aßmann, Eberhart/Schoch, Friedrich: Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2003, 6. Kapitel Rn. 140
- Lemhöfer, Bernt: Das neue Disziplinarrecht des Bundes: Licht und Schatten, RiA 2002, 53 ff.
- Lingens, Eric: Einheit des Dienstvergehens und Verhängungsverbote, NZWehrr, 1999, 198 ff.
- Müller-Eising, Claudia: Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 145 ff.
- Reus, Hermann: Vom Standort des Disziplinarrechts im Rechtssystem, ZBR 1966, 174 ff.
- Schwandt, Ernst-Albrecht: Entwicklung und Tendenzen im Beamten-Disziplinarrecht seit 1993, DÖ D 1999, 169 ff.
- Schwandt, Ernst-Albrecht: Beamten-Disziplinarrecht. Eine Übersicht des Verfahrens-

und des materiellen Rechts, DÖ D 2001, 237 ff.

Schwandt, Ernst-Albrecht: Das neue Beamten-Disziplinarrecht, DÖ D 2003, 1 ff.

Schwandt, Ernst-Albrecht: Die Schutzfunktion des Beamtendisziplinarrechts, DÖ D 1998, S. 1 ff.

Steffen, Philipp: Der Grundsatz der einheitlichen Pflichtverletzung im anwaltsgerichtlichen Verfahren – Unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit des Dienstvergehens im Disziplinarrecht, 2009.

Stortz, Heinz: Grundbegriffe, Grundzüge und Grundsätze des baden-württembergischen Disziplinarrechts, VBIBW 1989, 241 ff.

Urban, Richard: Die Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, NVwZ 2001, 1335 ff.

Wagner, Fritjof: Beamtenrecht, 9. Aufl., 2006.

Weis, Hans-Dietrich: Bundesbeamtendisziplinarrecht–Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts, ZRB 1999, 21 ff.