

司法院委託研究計劃

公務員懲戒處分審級救濟制度之研究

報告書

委託機關：司法院行政訴訟及懲戒廳

執行期間：106年3月23日至106年12月31日

計畫主持人：李東穎 助理教授

中華民國 106 年 12 月 21 日 印製

目次

第一章 前言	4
第一節 研究動機與目的	4
第二節 研究範圍	6
第二章 公務員懲戒制度之現狀	8
第一節 公務員懲戒概念之釐清及其與行政懲處制度之關聯	8
第一項 懲戒之意義	8
第二項 行政懲處制度	10
第三項 司法懲戒與行政懲處之關係	11
第二節 公務員懲戒制度在實務運作上之困境	14
第一項 主管長官之制度選擇權	14
第二項 懲戒與懲處在救濟管道上之差異	16
第三項 懲戒與懲處之競合	18
第四項 小結	24
第三節 學理對現行公務員懲戒制度的改革建議	25
第一項 懲處制度一元化作為改革的核心理念	25
第二項 單一懲戒專法作為終極改革目標	26
第三項 小幅修正公務員懲戒法作為短期改革目標	28
第四節 公務員懲戒委員會併入行政法院體系後對公務員懲戒制度之衝擊	31
第三章 德國的公務員懲戒制度及其法院救濟體系	34
第一節 德國聯邦公務員懲戒法之規範結構	35
第二節 行政法院就公務員懲戒事件之訴訟審判權	36
第三節 行政法院懲戒專庭之組成	39
第四節 懲戒訴訟之起訴程式及訴訟流程	40
第五節 第一審訴訟程序之終結	43
第六節 對於法院裁判之通常救濟管道	44
第一項 事實審上訴程序	44
第二項 法律審上訴程序	46

第八節 公務員失職行為一體性原則對於懲戒法制建構的影響	48
第一項 失職行為一體化原則在實體法中之實踐	49
第二項 失職行為一體性原則在程序面向的具體化	50
第三項 小結.....	52
第四章 公務員懲戒處分審級救濟制度之具體形塑	54
第一節 概說	54
第二節 憲法對於公務員懲戒權限歸屬所劃定之框架.....	55
第三節 高等行政法院就公務員懲戒事件之管轄範圍及其訴訟類型.....	56
第四節 高等行政法院審理公務員懲戒事件之組織型態.....	58
第一項 形塑法庭組織之可能方案	58
第二項 法官迴避事由之增訂.....	60
第五節 第一審訴訟程序之規範原則	61
第六節 懲戒與懲處之競合在訴訟法上之解決模式	61
第七節 懲戒處分審級救濟制度之建構	65
第一項 法院之審級救濟制度與訴訟權之保障	65
第二項 形塑懲戒處分審級救濟之可能方案.....	68
第三項 最高行政法院審理懲戒訴訟之組織及程序.....	72
第四項 「不利益變更禁止」在懲戒事件訴訟中之適用.....	73
第八節 過渡條款之規劃	77
第一項 一般訴訟程序之過渡條款	77
第二項 再審程序之過渡條款.....	80
第五章 結論	82
修正條文對照表.....	88
參考文獻.....	103
審查意見與修正情形對照表	107

第一章 前言

第一節 研究動機與目的

在現代法治國家之中，公務員懲戒制度為公務員法制重要一環。公務員懲戒制度之目的在於，透過權責機關對於違法失職之公務員施以制裁，以維持公務機關執行任務之紀律，並藉以貫徹依法行政之要求。關於我國公務員懲戒制度之具體形塑，如所週知，向有區分司法與行政懲戒的傳統；因此，除司法院公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會）外，公務員所屬主管長官在特定範圍內亦具公務員懲戒權限。此外，公務員行政責任制度，除受司法與行政懲戒區分之影響，更因「懲戒懲處併行制」，而使其體系更為複雜紛呈。

在公務員懲戒制度的發展過程中，公務員受主管長官或公懲會懲戒處分時，如何保障公務員之權利，向為學理討論及實務爭訟之焦點。自司法院大法官（以下簡稱大法官）釋字第 187 號解釋首次突破特別權力關係不得救濟之限制以來，大法官逐步在其解釋中檢討、限制特別權力關係理論在公務員關係中之適用範圍。舉其要者，例如釋字第 298 號解釋擴大公務員得提起救濟範圍之認定標準（從「是否足以改變公務員身份」至「對公務員身份有無重大影響」），以及釋字第 243 號解釋、第 491 號解釋將「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分」，認定為「實質上的懲戒處分」，並進而提供司法救濟管道。大法官上述逐案決疑的方式，雖有助於逐步建構保障人民訴訟權及服公職權利之司法救濟體系；然而，公務員懲戒制度如無法擺脫若干設計上之缺陷，對於該制度的完整建構仍不免有所缺憾。例如：主管長官於追究公務員行政責任時，就同一違法行為得任意選擇懲戒或懲處程序，及其伴隨而來之救濟管道之差異，向來不乏批評之音。此外，公懲會所作成之懲戒處分其救濟管道不盡完善（公

務員懲戒訴訟目前僅一級一審，欠缺通常救濟管道），亦被批評對公務員之保障不周。

為降低公務員行政責任體系之複雜性、法規適用上的不確定性，以及解決救濟管道上的差別，溯本清源之道在於以修法的方式適度整合「司法與行政懲戒分立」以及「懲戒與懲處併行」之體例。為解決公務員懲戒與行政懲處制度競合之問題，司法院曾於 2000 年、2002 年、2005 年、2010 年提出公務員懲戒法修正草案；並於 2013 年委託學者研究，作成終極目標（單一懲戒專法模式）、中程方案（多方規範整合模式），以及近程方案（公務員懲戒法微修模式）的修法建議¹。2015 年 4 月 5 日修正公布，並於 2016 年 5 月 2 日施行之公務員懲戒法，雖將舊法時代主管長官對於所屬薦任九職等或相當於薦任九職等以下之公務員，得逕為記過與申誡處分之規定刪除（公務員懲戒法第 24 條但書）。換言之，公懲會於本次修法後成為唯一得作成（形式意義之）懲戒處分之機關；舊法時代因上開情形而受懲戒之公務員無法提起司法救濟之問題亦一併解決。然而，公務員行政責任體制仍未獲全盤梳理：對於懲處與懲戒處分之救濟，仍屬不同司法機關管轄；就公懲會作成懲戒處分之救濟管道，仍僅有向同機關申請再審一途。

在上述背景下，形成金字塔型之訴訟結構復成為當前司法改革議題。為避免現行三終審機關（最高法院、最高行政法院與公懲會）人數、庭別過多，而容易產生意見紛歧，不易統一法律見解之弊，將公懲會併入性質相近之行政法院，成為可能的選擇之一²。如此一來，目前由公懲會兼具初次懲戒權及救濟功能之運作模式將面臨重大變革。為因應前述發展趨勢，本研究擬進行下述研究：如何在維持「懲戒與懲處分立」制度之前提下，考量目前公務員法制現狀，於行政法院中建構有效且符合憲法要求之公務員懲戒審級救濟制度。

¹ 詹鎮榮主持，「公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究」研究計畫成果報告，委託機關：司法院行政訴訟及懲戒廳，2013 年 9 月，頁 94-99。

² 請參見司改國是會議第二分組第五次會議之會議記錄及司法院於當次會議所提供之參考資料（資料編號 2-3-討 2）：<https://justice.president.gov.tw/meeting/37>（最後瀏覽日期：2017/9/22）

第二節 研究範圍

本研究計畫之標的，主要環繞於公懲會併入行政法院體系後，如何形成公務員懲戒處分之審級救濟制度之上。較具體之範圍，茲臚列如下：

- 公務員懲戒救濟制度之憲法框架。
- 公懲會併入行政法院體系後，對公務員懲戒制度所造成之衝擊。
- 在行政法院體系下形成公務員懲戒審級救濟制度可能的方案，以及各方案的利弊得失。
- 公務員懲戒案件審理及上訴救濟程序之具體內容。其應包含：(1) 關於懲戒與懲處處分救濟事件，第一審法院之管轄權之劃分；(2) 公務員懲戒救濟案件，第一審及上訴審法院之組織；(3) 遇有聲請終審法院公務員懲戒庭法官迴避時，終審法院行政訴訟庭法官得否兼辦公務員懲戒案件；(4) 上訴事由之具體內容，以及現行公懲法再審事由有無修正之必要；(5) 原判決之維持或廢棄、案件之發交或發回有無不利益變更禁止原則之適用，及其規範內容。
- 公懲會併入行政法院體系後，公務員對其因同一違失行為而受之懲戒與懲處處分分別提起法院救濟時，如何避免裁判矛盾與一事二罰。
- 其他相關法令諸如：行政訴訟法、公務員懲戒委員會組織法等須配套修正之處，以及新舊法適用之過渡條款的具體內容。
- 前述各問題相關具體修法建議(含條文與立法說明)。

至於在研究素材方面，除現行法令之規定外，亦將廣泛整理分析相關之大法官解

釋、國內實務運作經驗及學說見解。關於公務員懲戒處分審級制度可供參考之最新外國立法例亦將一併納入考量。

一、文獻分析法

文獻之蒐集、彙整及分析為法學研究必要且最為基礎之方法。從而，本研究計畫擬就國內與研究議題相關之學術論著、大法官解釋、行政爭訟實務見解、主管機關函釋，以及主管機關所提歷次法律修正草案等資料進行研究、分析，並在此基礎之上整理、歸納問題爭點，最後提出解決方案。

二、比較研究法

關於公務員考績及懲處法制，德國法向為我國重要的參考對象。儘管內容不盡一致，然而，諸如懲處與懲戒併行，以及行政與司法懲戒分立等制度，在德國法皆有類似的設計。尤有進者，德國 2001 年新修正之聯邦公務員懲戒法，不僅裁撤舊法時期公務員懲戒案件之專屬管轄法院—「聯邦懲戒法院」，更進一步轉變懲戒程序與刑事訴訟程序連結之立法例，改採行政訴訟程序。該法將公務員懲戒程序併入行政法院體系後所創設之「懲戒法院」及其審級救濟制度，因與我國公務員懲戒法制與其問題背景具有高度的可比較性，對於本研究因此具有高度參考與研究價值。

第二章 公務員懲戒制度之現狀

第一節 公務員懲戒概念之釐清及其與行政懲處制度之關聯

對於公務人員違法失職行為之行政責任的追究，我國自訓政時期以來即採分別由司法機關進行「懲戒」及由公務員主管長官進行考績「懲處」之雙軌制（懲戒懲處併行制度）³。在此雙軌制之下，懲戒權與懲處權雖分屬不同的國家權力機關行使，然而由於「懲戒」與「懲處」在功能與行政目的上的相似性，學理與實務上長年以來即存在如何界分兩者之爭執⁴。本文雖然聚焦於探討我國公務員懲戒處分審級救濟制度，惟在目前對於公務員違法失職行為之責任，採取懲戒與懲處併行之制度設計前提下，仍不免須先探究兩者在概念、規範依據與制度形塑上之差異，並釐清兩者相互間之關係。

第一項 懲戒之意義

公務員懲戒為我國憲法所明定之制度。憲法第 24 條前段規定，「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任」；同法第 77 條更將公務員懲戒之審理，獨立於民事、刑事與行政訴訟審判之外，劃歸司法院（作為最高司法機關）管轄。司法院因此設立公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會），專職掌理全國公務員之懲戒（公務員懲戒委員會組織法第 1 條）。由於公務員懲戒係由司法機關負責決定與審理，學理又稱其為「司法懲戒」。

公務員懲戒委員會在國家權力功能的歸屬上屬於司法機關⁵，其雖具作成懲戒決

³ 請參見前大法官吳庚於釋字第 491 號解釋所提之協同意見書；蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，收錄於：氏著，行政法理論與基本人權之保障，1995 年 5 月，頁 232。

⁴ 城仲模，公務員懲戒制度之研究，月旦法學雜誌，第 32 期，1998 年 1 月，頁 25-26；洪國平，公務員懲戒與懲處相關問題之探討，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004 年 12 月，頁 233-245。

⁵ 請參見司法院大法官釋字第 396 號解釋：「憲法所稱之司法機關，就其狹義而言，係指司法院

定之權限，惟基於司法不告不理之特性，其不得主動發動懲戒權⁶。在現行制度下，公務員懲戒法為司法懲戒程序及處分的主要法律依據。公務員懲戒權之發動，依目前公務員懲戒法之設計，分別歸屬於監察院（公務員懲戒法第 23 條）與公務員所屬主管長官（公務員懲戒法第 24 條第 1 項）。至於公務員應受懲戒之事由，舊法原只籠統規定違法、廢弛職務或其他失職行為。2015 年 5 月 20 日修正公布之公務員懲戒法，則於第 2 條區分職務上或非職務上之行為；前者情形只須公務員有違法或怠於執行職務，或其他失職行為，即應受懲戒，後者則除有違法情形外，尚須滿足「致嚴重損害政府之信譽」之要件，使足當之。至於懲戒權發動之程序，就監察院發動者而言，依公務員懲戒法第 23 條之規定，監察院認為公務員有該法第 2 條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審理；換言之，監察院基於其在權力分立上的特殊地位與權限，須對應付懲戒人作成彈劾案（憲法第 97 條第 2 項、憲法增修條文第 7 條第 4 項）後，始得移請公懲會審理⁷。關於由公務員所屬主管長官所發動之懲戒程序，公務員懲戒法第 24 條第 1 項規定，各院、部、會首長，省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長，認為所屬公務員有第 2 條所定情事者，應由其機關備文敘明事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當於薦任第九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審理。

懲戒案件移送公懲會後，由公懲會委員組成合議庭審理（公務員懲戒委員會組織法第 4 條）；合議庭依審理之結果可作成懲戒處分、不受懲戒、免議及不受理之判決。依修正後之公務員懲戒法第 9 條第 1 項之規定，懲戒處分之類型目前計

及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員為大法官與法官。公務員懲戒委員會掌理公務員之懲戒事項，屬於司法權之行使，並由憲法上之法官為之」。

⁶ 高愈杰，懲戒懲處競合與一事不二罰原則之研究－以稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 110。

⁷ 另請參照監察法第 6 條：「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」，以及同法第 8 條前段：「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」。此外，監察委員依監察法第 19 條第 1 項規定，對公務人員行使糾舉權時，被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定，予以處理，並得先予停職或為其他急速處分；其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由（同法第 21 條）。

有：1. 免除職務；2. 撤職；3. 剝奪、減少退休（職、伍）金；4. 休職；5. 降級；6. 減俸；7. 罰款；8. 記過；9. 申誡。其中第 3 種類型，以退休（職、伍）或其他原因離職之公務員為限；第 4 種、第 5 種及第 8 種類型於政務人員不適用之（公務員懲戒法第 9 條第 2 項及第 4 項）。2015 年公務員懲戒法修正，對公務員懲戒制度產生重大影響且與本研究高度關連者，為本次修法刪除舊法第 9 條第 3 項「但九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之」之規定。此項修正造成公懲會成為唯一可作成「形式懲戒處分」之機關，此變革對於公務員懲戒制度及懲戒處分之救濟管道造成如何之影響，下文將進一步說明。

第二項 行政懲處制度

懲處之用語，依前司法院大法官城仲模教授之研究，係由民國 28 年 10 月 23 日公布施行之公務員服務法第 22 條：「公務員有違反本法者，按其情節輕重，分別處以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰」，及同法第 23 條：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處」而來，在當時「懲戒」與「懲處」之意涵，即無法截然二分⁸。依目前行政法學理，一般則是將懲處理解為：行政機關本於行政監督權限，對其所屬違反行政法上職務義務之公務人員，依法所施以之行政法上制裁之謂⁹，學理上又稱其為「行政懲處」。

行政懲處在目前公務員法制中具有多元的規範基礎¹⁰；其中，公務人員考績法為其最主要的規範依據。依公務人員考績法第 12 條之規定，公務人員考績可分為平時考核及專案考績。於辦理平時考核時，機關得對公務人員處以申誡、記過、記大過之懲處（公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款）；於公務人員有重大功過

⁸ 城仲模，前揭文（註 4），頁 25。

⁹ 城仲模，前揭文（註 4），頁 25；詹鎮榮，前揭研究報告（註 1），頁 6。

¹⁰ 除公務人員考績法外尚有例如：警察人員人事條例第 28 條第 1 項：「警察人員平時考核之獎懲種類，適用公務人員考績法之規定」；醫事人員人事條例第 13 條：「醫事人員考績獎懲，除本俸、年功俸之晉級以醫事職務級別為準外，餘均適用公務人員考績法規定」。

時，機關得辦理專案考績，而給予該當公務人員「一次記兩大功」或「一次記兩大過」之獎懲處分。就懲處之事由而言，除公務人員考績法第 12 條第 3 項，對於「一次記兩大過」規定有較為明確之要件外，關於「申誡」、「記過」及「記大過」之其他懲處措施，公務人員考績法則賦予各機關相當寬廣的形成空間。為使機關對於公務人員的獎懲措施得有明確標準可資依循，機關常訂定獎懲標準或基準表¹¹，以為獎懲依據。

懲處屬於行政權，本得由主管長官主動為之，然而，公務人員考績法對於懲處程序並未有詳細之規整，僅於同法第 14 條第 1 項規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定」；針對擬予考績列丁等及一次記二大過人員，考績委員會則應給予陳述及申辯之機會。相較於公務人員懲戒法之懲戒程序，公務人員考績法對於(即使是專案考績一次記兩大過免職之)懲處程序之規定，規範密度顯然仍有相當差距。

第三項 司法懲戒與行政懲處之關係

在現行司法懲戒與行政懲處併行制度下，如眾多文獻指出，懲戒與懲處不論在法源、適用對象、發動原因、處分種類、管轄機關、處分程序及法律救濟面向上，皆呈現重大區別¹²。然而，若考量懲戒與懲處之功能與行政目的，皆在於整飭官箴與行政紀律，而對於公務人員違法失職行為予以制裁，則兩者似又非毫無關連，而可截然二分。懲戒與懲處是否實質上同一，向為學界與實務界爭議之議題。論者根據上開懲戒與懲處在制度上之差異，有認為兩者應可成為併行不悖、互不牴觸的兩套獨立體系者¹³。然而，若從保障公務員權利之角度觀察，此論點即不免

¹¹ 例如經濟部及所屬機關公務人員獎懲標準表、內政部所屬公務人員平時獎懲標準表、財政專業人員獎懲標準表、法務部調查局調查人員獎懲標準表。

¹² 懲戒與懲處在制度上之比較請參照：吳庚，行政法之理論與實用，增訂 13 版，頁 253-254；洪國平，前揭文（註 4），頁 233-245。

¹³ 例如王服清教授即認為司法懲戒與行政懲處分由不同性質之機關，依據不同之法規，各自行

有檢討空間，蓋懲戒與懲處既皆係對公務員違法失職行為之行政制裁，針對同一違失行為與事實，可否同時為懲戒與懲處處分即非無疑義。

在大法官解釋實務中，為突破傳統特別權力關係理論，以維護人民受憲法保障之服公職權利及其訴願與訴訟基本權，考量懲戒與懲處在功能與目的上之同一性，而對於懲戒概念採取實質理解之立場，已成為大法官諸多關於公務員行政責任制度解釋之基調。大法官在釋字第 243 號解釋中已指出，「對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分」，因此，「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權」。在釋字第 491 號及第 583 號解釋中，同樣針對公務員所屬機關依公務人員考績法所為之專案考績一次記兩大過免職之懲處處分，大法官再次重申其立場，認為其限制人民服公職之權利，「實質上屬於懲戒處分」。學者根據上開解釋意旨，並考量公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款所定之「申誡」、「記過」、「記大過」之規範目的，質言之，同樣皆係對公務員違法失職行為所為之制裁，進一步認為其用語上雖為懲處，實質上亦屬懲戒處分¹⁴。換言之，即使在現行懲戒與懲處併行體制下，判斷對公務員違法失職行為所為之特定不利措施是否屬於懲戒處分，而應受憲法相關規範之拘束，不得單以公務員懲戒法第 9 條第 1

使，互不關連，並認為在特定的情形下，懲戒與懲處得併罰。就此請參照：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，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文集編第 2 輯，2006 年 12 月，頁 76。

¹⁴ 採取實質懲戒概念，將伴隨大幅擴張懲戒處分適用範圍的風險，蓋若以是否具有制裁目的為標準，則主管長官對公務員違法失職行為所為之任何不利益措施，皆有被定性為懲戒處分的可能。如此一來，不僅是實務上所肯定之公務人員考績法上專案考績一次記兩大過免職，以及學理上廣被承認之申誡、記過及記大過平時考績，可以被視為懲戒處分之類型，其他於人事行政實務上普遍存在之「調離主管職務」或是「調降」等帶有制裁性質之職務調整措施，亦有被定性為懲戒處分的可能。針對因採取實質懲戒概念而造成大幅擴張懲戒處分適用範圍，以及因此而來之懲戒概念模糊化的風險，詹鎮榮教授似乎認為毋須過慮，蓋人事行政上對公務員違法失職行為而為之帶有制裁性質的不利措施，未若其他行政專業領域多樣，因此在規範目的的探求上，應不至於如同判斷「裁罰性不利處分」及「非裁罰性不利處分」困難（詹鎮榮，前揭研究計畫[註 1]，頁 61）。對實質懲戒概念之批評亦請參見：呂理翔，論公務員懲戒法之適用對象—從實務見解及立法歷程探討現行通說之疑義，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文集編第 6 輯，2016 年 12 月，頁 94-96。

項所定之各種懲戒類型為斷（形式意義之懲戒），毋寧須解釋授權機關採取不利措施之法規，是否包含為維持公務紀律而對公務員進行制裁之規範目的（實質的懲戒概念）。

然而，若採取實務及學理上多數見解，以實質之方式理解懲戒概念，行政懲處制度之合憲性疑義必然隨之而至¹⁵。其原因在於，憲法第 77 條規定，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒；然若採取實質懲戒之概念，而將行政機關本其行政監督權限而對所屬公務員所為之懲處處分，視為為懲戒處分的一種類型，是否與上開憲法條文之意旨有違？此問題所涉及者乃我國憲法如何分配公務員懲戒權限之問題，質言之，憲法第 77 條是否將公務員懲戒權限單獨劃歸司法院掌理？就此，司法院大法官曾於釋字第 298 號解釋中明白揭示：「憲法第七十七條規定……，由是可知司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟」。本號解釋間接承認，即使採取實質懲戒概念，行政懲處制度仍有合憲的空間。學界對本號解釋亦多採肯定立場，蓋憲法上開條文應無將公務員懲戒權全然劃歸司法機關行使之意旨，行政權為維持其行政紀律，本應在某種程度上擁有監督及制裁公務員違法失職行為的權力¹⁶；只要懲戒事項之「終局決定權」仍歸屬

¹⁵ 請參見前司法院大法官董翔飛、劉鐵錚在釋字第 491 號解釋中所提之不同意見書；兩位大法官皆質疑專案考績一次記兩大過免職之懲處處分是否符合憲法第 77 條之要求。

¹⁶ 行政機關必須對其公務員保有某種程度具「即時課責」性質之制裁權限的理由，城仲模教授曾有深入的說明：「主管長官對於該當人員最能直接了解；至於司法上公懲機關，則較不易熟稔各種性質迥異的行政機關內部行政諸事。行政主管長官行使懲處權，可以提高行政效率、官箴紀律得以維繫，有助於指揮監督的一貫性、以及行政管理的一體性等，均係懲處制度之優點；職是之故，懲處制度較能夠符合現代管理的要求，使責任能夠迅速有所歸屬」（城仲模，前揭文[註 4]，頁 26）。上述行政機關的制裁權限，論者多以憲法第 83 條考試院掌理考試事項為其規範依據，然而，考績制度與公務員懲處是否必然有關，似不無疑義。從比較法的角度觀察，德國公務員法制中的考績評比，即單純為公務員是否得以晉升之依據，而不帶有制裁的色彩。

於司法機關管轄，即無違司法院為公務員懲戒之最高機關之憲法要求¹⁷。

第二節 公務員懲戒制度在實務運作上之困境

在採取司法懲戒與行政懲處併行的框架下，由於兩者在制度設計上之諸多問題，例如：懲戒與懲處概念無法截然區分，且行政機關對於公務員責任的追究具有制度上的選擇權、懲處與懲戒措施部分重疊等，導致兩者在實務運用上交錯複雜、問題叢生。在探究公懲會併入行政法院後，公務員懲戒處分救濟制度應如何設計時，若無法深入懲戒制度在實務運作上之瓶頸，及其與懲處制度縱橫交錯之關係，將難以掌握制度設計上應考量之（包含解決實務問題的）重要觀點。

第一項 主管長官之制度選擇權

在懲戒與懲處併行模式下，對公務員行政責任之追究最重要的主導者仍屬公務員之主管長官¹⁸。公懲會對於懲戒處分雖有決定之權，但其究屬司法機關；依目前公務員懲戒法之設計，須嗣監察院或主管長官將案件移送公懲會審理後，後者始可對被付懲戒人作成懲戒處分。公務員主管長官除有懲戒發動權外，亦可依據公務人員考績法第 12 條之規定，對公務員進行申誡、記過、記大過及一次記兩大過之懲處處分。觀察行政院人事行政總處歷年統計資料即可發現，公務員因違法失職責任而受行政責任追究者，受懲處與受懲戒人數比例懸殊¹⁹。在移送公懲會

¹⁷ 李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度－司法院大法官釋字第 491 號解釋及其相關問題之研究，政大法學評論，第 64 期，2000 年 12 月，頁 42-43；林明鏞，行政懲處與司法懲戒－評司法院大法官釋字第 491 號解釋，月旦法學雜誌，第 57 期，2000 年 2 月，頁 161-162。

¹⁸ 在舊公務員懲戒法時期，前大法官彭鳳至即曾指出：「現行公懲法第 9 條第 3 項規定之主管長官『懲戒權』、同法第 19 條第 1 項前段及但書規定之移送『懲戒』程序，主管長官可以不依『懲戒』程序而達到懲戒目的的現行法制中，實屬僅供參考性質。就此法制現狀而言，受司法被動原則拘束的司法懲戒權，在我國公務員懲戒實務中逐漸消失，已是事所必然」。請參見，氏著，消失中的司法懲戒權－淺論公務員懲戒法歷次修法中的二個問題（上），司法週刊，第 1695 期，2014 年 5 月 9 日，第二版。

¹⁹ 依行政院公務員人事行政總處近五年之統計資料，全國公務人員受懲戒與受懲處之人數分別為：15/25,544 人（105 年）；319/32,009 人（104 年）；161/38,292 人（103 年）；199/44,834 人（102 年）；203/47,176 人（101 年）。

（<https://www.dgpa.gov.tw/mp/submenu?uid=395&mid=328>，最後到訪日期：2017/7/9）。

審理之懲戒案件中，由監察院所提出者，亦屬有限²⁰。在懲戒懲處雙軌制下，主管長官不但是實務上公務員行政責任追究最重要的主導者，對所屬違法失職公務員之行政制裁，主管長官更具有廣泛的選擇權限；其甚至得以對公務員進行懲處措施後，選擇是否進一步移送懲戒。

主管長官對公務員違法失職行為在行政制裁上的選擇權，在實務上可能造成其利用上開權限，以為整肅異己、黨同伐異之手段²¹。在前大法官董翔飛於釋字第 491 號解釋所提之不同意見書中，即已清楚指出此一問題：「由於兩者事由幾近雷同，致公務人員遇有違法失職情事，究應依憲法及懲戒法規定，送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議，抑或依考績法由主管長官以專案考績予以行政懲處，完全由機關首長自己自行決定，此種懲戒、懲處並行制度，無異予主管長官手握司法懲戒與行政懲處兩個大權，遇有所屬犯有違法或失職情事，既可送請監察院彈劾或司法院懲戒，亦可留給自己開啟專案考績鋤刀，一次記二大過免職了事，而何者應送別人懲戒，何者留給自家懲處，亦僅繫於主管一念之間的好惡而已」。主管長官在懲戒與懲處間的選擇權，經常造成公務員同一違失行為僅因受懲戒或懲處之不同，而導致法律效果上的重大差異：例如，同樣是記過處分，依懲戒法第 18 條前段規定，受懲戒之公務員，自記過之日起一年內，不得晉敘、陞任或遷調主管職務；如僅係主管長官所為之平時考核的記過處分，則可功過相抵。就此而言，對於本研究具有重大意義的毋寧是，主管長官對於懲戒或懲處的選擇權，將重大影響公務員後續能否就行政機關所為之不利措施進行有效之權利救濟，以及可能產生對公務員同一違失行為先後為懲戒與懲處之競合問題。下文將詳細說明之。

²⁰ 詹鎮榮，前揭研究報告（註 1），頁 22。

²¹ 顏秋來先生即指出，「我國自訓政時期以來，懲戒與懲處制度併行，公務人員同一違失行為，主管長官究竟應自行懲處或移送公懲會懲戒，並無法定標準，除經彈劾移送者外，任由主管長官為之，既易生弊端，並有欠公平公正，長期以來存在各種差別待遇，早為各界詬病」。請參閱氏著，司法懲戒與行政懲處併行之檢析研究，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004 年 12 月，頁 613。就此問題亦請參照：王廷懋，我國公務員懲戒制度邁向現代化之路—從司法院大法官釋字第 491 號解釋談起，人事行政，第 132 期，2000 年 6 月，頁 15；詹鎮榮，前揭研究報告（註 1），頁 15-16。

第二項 懲戒與懲處在救濟管道上之差異

自大法官釋字第 187 號解釋為保障人民在憲法上之訴願與訴訟權，而突破公務員於特別權利關係中，對其權利之侵害不得提起救濟之限制以來，公務員於公務關係中對其所受之不利措施能否以及如何提起救濟，已成為形成公務員相關制度時必須考慮的觀點；此原則對於懲戒與懲處制度而言，亦無例外。懲戒制度的特殊之處在於，懲戒處分本即由作為司法機關的公懲會以判決的形式作成；對於裁判的救濟因此只能是法院的審級救濟程序。依現行公務員懲戒法，針對懲戒案件判決之救濟，只有在符合合同法第 64 條第 1 項所列舉之要件時，得向同機關提起非屬通常救濟程序之「再審」一途。此等訴訟制度之設計是否符合憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，並非無疑義。大法官即於釋字第 396 號解釋中，對審理懲戒案件訴訟程序之合憲性疑義作出判斷：「公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背」；然而，關於合憲之理由，解釋文及解釋理由書中並未有詳細之說明。對於大法官釋字第 396 號解釋上述立場，學界非無批評之聲（詳見下文）；然而，依目前實務見解，就公懲會作成之裁判無通常上訴救濟管道之制度設計，並未侵害受懲戒之公務員之訴訟權。

對行政長官所為之懲處處分能否以及如何提起訴訟救濟，依目前實務見解，則須區分懲處之種類以決。如前所述，大法官釋字第 243 號及第 491 號解釋認定，主管長官依公務人員考績法所為之專案考績一次記兩大過免職處分，為實質之懲戒處分，應許受處分之公務員提起行政訴訟。因此，依目前實務及學理一般性的意見，受免職處分之公務員可依公務人員考績法第 25 條第 1 項之規定，向考試院公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）提出復審，對復審決定仍有不符時，則可向行政法院提起訴訟。至於依公務人員考績法所為之其他懲處處分（申

誠、記過、記大過)，目前實務立場因受大法官釋字第 243 號解釋之影響²²，認為僅得依公務人員保障法第 77 條規定，向服務機關提起「申訴」及續向保訓會提起「再申訴」；換言之，針對此類懲處處分，目前尚未開放法院之救濟管道。

在 2015 年公務員懲戒法修法前，主管長官舊法第 9 條第 3 項之規定，對於所屬九職等或相當於九職等以下公務員，毋須將案件移送公懲會審議，即得直接對其施以記過及申誡之「懲戒處分」。本條規定造成舊法時代公務員權利救濟體系之一大缺口，蓋一方面上開「行政懲戒」在形式上仍屬懲戒處分，實務上因此否認其得適用（針對懲處處分而設計之）公務人員保障法「申訴」及「再申訴」之救濟程序²³，另一方面因舊公務員懲戒法對於得聲請「再審議」者，僅限於公懲會所作成之「決議」本身，對前述主管長官之「行政懲戒」因此亦無法依該法提起救濟。公務員懲戒法於 2015 年修正時刪除舊法第 9 條第 3 項之規定²⁴，公懲會據此成為唯一得作成「形式懲戒處分」之機關，對於九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，僅剩公務人員考績法上之平時考核一途；而受此懲處措施之公務員，亦得依公務人員保障法提起「申訴」與「再申訴」之救濟管道。

2015 年公懲法修正雖將舊法時期受記過與申誡之公務員無任何法律救濟途徑可資利用之窘境，以及主管長官針對九職等或相當於九職等以下之公務員所為之申

²² 大法官曾於釋字第 243 號解釋中指出：「至公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸」。

²³ 李建良，公務人員保障法復審及申訴標的之探討，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11 月，頁 130-131；高愈杰，前揭文（註 6），頁 116。

²⁴ 本項刪除之立法理由：「主管長官依法律規定（如公務人員考績法）本得對其所屬公務員為記過或申誡的懲處。考量歷來主管機關對其所屬九職等或相當於九職等以下公務員違失行為之記過與申誡，多依公務人員考績法辦理，爰將現行條文『九職等或相當於九職等以下公務員違失行為之記過與申誡，得逕由主管長官行之』規定刪除」。詹鎮榮教授據此推論本法之修法目的非在否認行政長官之懲戒權限，蓋主管長官仍可依「其他法律」（如公務人員考績法）之規定，對所屬公務員實行懲戒之權限。就此，詹教授質疑如此的修法意旨是否符合大法官釋字第 298 號解釋，懲戒權僅在「合理範圍」得分配由主管長官行使之意旨，蓋其將「完全棄守憲法所賦予之合理劃分公務員懲戒權與主管長官的『分配權』，而完全委由其他行政法律自行形塑，實有背於憲法將公務員懲戒權原始地賦予司法權享有之旨趣」。就此請參見詹鎮榮，公務員懲戒權之捍衛與棄守？－評修正公務員懲戒法刪除主管長官懲戒權之規定，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 6 輯，2016 年 12 月，頁 18-20。

誠與記過處分難以定性之問題，予以解決。然而，目前因懲戒與懲處的區分而異其救濟途徑之現象仍未改變；同樣皆屬對於公務員違法失職行為之制裁，為何採取截然不同之救濟管道，制度設計之理由為何，始終未見其明。質言之，若為司法懲戒，縱使目前公務員懲戒程序未設審級救濟制度，然透過合議制的審理機制，仍可發揮一定程度保障人民權利之功能；同樣是記過及申誡之懲處處分，卻只能進行質屬行政內部程序之「申訴」及「再申訴」，甚至無法院的救濟管道；若為專案考績一次記兩大過免職處分，則又可向行政法院提起救濟，甚至享有提起上訴之救濟可能。此外，因懲戒與懲處的區分而異其救濟途徑的現行制度，亦容易造成不同法院間裁判矛盾之現象，就此，學者已精準地指出其可能產生之問題：「例如公務員之違法失職行為，經主管長官認為情節重大，予以專案考績一次記兩大過免職。受懲處之公務員不服，提起司法救濟，最高行政法院之確定終局判決維持主管長官之原處分。針對同一事件，若監察院亦主動調查，成立彈劾案後送司法院審議。此際公務員懲戒委員會得否受理？若可，有無受最高行政法院裁判既判力拘束之義務？倘若公務員懲戒委員會仍進行審議，並作成不受懲戒之決議，或是雖予懲戒，但非撤職之最嚴重處分者，則此際吾人應如何處置最高行政法院確定判決與公務員懲戒委員會決議兩者間見解分歧之問題²⁵」？換言之，懲戒與懲處併行不但造成法律救濟途徑之差異，更可能造成行政法院與公懲會彼此間對同一事件之裁判相互歧異之困境。

第三項 懲戒與懲處之競合

懲戒與懲處併行制在實務運行上遭遇最大問題之一在於，針對公務員同一違失行為可否先後施以懲戒與懲處處分；換言之，懲戒與懲處可否併罰？在現行公務員懲戒法的架構下，公懲會雖為懲戒處分之作成機關，然而，懲戒權之發動權限分

²⁵ 詹鎮榮，前揭報告（註1），頁19。相關問題亦請參照：劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，收錄於：氏著，基本人權保障與行政救濟途徑，2007年9月，頁315-316。

別歸屬監察院或公務員之主管長官；復因公務員之主管長官，基於其公務人員考績法上之授權，亦可自行對其所屬公務員作成懲處措施，導致針對公務員同一違失行為或事件先後進行懲戒與懲處之情形，在實務上並非罕見。同樣有疑義者，若公懲會於受理案件後，對被付懲戒人作成不為懲戒之判決，其主管長官得否再行施以懲處處分，亦不無疑義。針對上開兩種情況，學理上分別稱為積極與消極競合，兩者在規範上究應如何處理，2015 年公務員懲戒法修正前後不論在解決方式以及規範依據上皆有差異，以下分別說明之：

第一款 舊法時代之解決方式及規範依據

如前所述，所謂積極競合係指，針對公務員同一違失事件，主管長官既根據公務人員考績法作成懲處處分，公懲會復為懲戒決定者²⁶。在實務上較常發生之情況，則為主管長官對公務員為懲處後，監察院就同一事件亦主動調查並移送公懲會審理之情形。實務上針對懲戒與懲處積極競合情形，向來認為不可併罰；其規範依據在「稽核公務員懲戒處分執行辦法」尚未被廢止前²⁷，為該辦法第 6 條之規定：「同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力」。查該條之立法理由：「公務員因同一違失事件，經主管長官為懲戒或懲處處分後，復經監察院提案彈劾；或於報請核定时，其上級機關認應移送公務員懲戒委員會審議者，不乏先例。其先之懲戒或懲處處分是否仍應執行，行政機

²⁶ 詹鎮榮教授曾詳細歸納各種可以發生懲戒於懲處積極競合的原因：1. 主管長官對公務員為懲處後，監察院亦主動調查並成立彈劾案後移送公務員懲戒委員會審議，公務員懲戒委員會作成應受懲戒之決議。2. 監察院對公務員先行主動發動調查並成立彈劾，移送公務員懲戒委員會審議。主管長官於監察院彈劾案移送公懲會前，或於移送後，公懲會做出應受懲戒決議前，對該公務員採取懲處措施。3. 主管長官對於九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為為懲處後，就同一事件送公懲會審議，公懲會作成應受懲戒之決議。4. 主管長官對於九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為為逕送公懲會審議後，於公懲會作成應受懲戒決議前，對該公務員採取懲處措施。5. 主管長官對十職等或相當於十職等以上公務員之違法失職行為為懲處後，就同一事件復送請監察院審查。經監察院成立彈劾案後移送公懲會審議，公懲會作成應受懲戒之決議。6. 主管長官對十職等或相當於十職等以上公務員之違法失職行為送請監察院審查後，經監察院成立彈劾並移送公懲會審議，於公懲會作成應受懲戒決議前，對公務員採取懲處措施。就此請參見詹鎮榮，前揭報告（註 1），頁 10。

²⁷ 本辦法已於 2016 年 7 月 21 日經司法院院臺廳行二字第 1050019059 號、考試院考臺組貳一字第 10500046421 號令發布廢止。

關對之頗感困惑。為確立一事不二罰之原則，明定同一事件經主管長官為處分後，如移送公務員懲戒委員會審議，其原處分及失其效力」；由此可見，實務上認為懲戒與懲處不可併罰主要是立基於「一事不二罰」原則。值得注意者，本條在懲戒與懲處積極競合之情形，所採取者乃「懲戒處分效力優先於懲處處分」之立場。懲戒處分係由司法機關作成，由具法官身份且立場中立之公懲會委員，依法院程序以合議方式決定公務員之違失行為是否應予懲戒，通常較行政懲處程序更為嚴謹，（已遭廢止之）稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條採取「懲戒效力優先」之立場，應可贊同。此外，本條文雖僅規範行政懲處作成後，復為司法懲戒時，原懲處處分失其效力²⁸，然依實務見解，即使對於同一公務員違失事件先前已有懲戒處分者，主管長官亦不得再為懲處處分，嗣後作成之懲處處分亦不生效力；換言之，懲戒處分之作成不論先或晚於懲處處分，皆不影響前者之優先效力²⁹。公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函：「按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定：『同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力。』其意旨係規定同一事件之司法懲戒與行政懲處競合時，以司法懲戒效力優於行政懲處，與行政懲處係在移送本會審議前或後所為無關」，即採此一立場。

至於所謂之消極競合則係指，對於公務員同一違失行為，經移送公懲會審理後，其對被付懲戒人為不受懲戒之決定後，公務員所屬主管長官可否依公務員考績法之規定再為懲處，或保留已作成之懲處處分之情形。實務上向來同樣依據稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之規定，認為主管長官於此情形不得再為懲處處

²⁸ 已廢止之稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條所規定之「原處分失其效力」應從何時起算，實務上曾有「懲戒處分執行時說」、「移送懲戒時說」、「懲戒處分作成時說」以及「廢止失效說」之爭議。若採「懲戒處分作成時說」或「廢止失效說」，因懲戒處分作成後，未執行前，或原懲戒處分廢止前，懲戒與懲處將產生併存之現象，而與該辦法之立法目的不符。若採「移送懲戒時說」，則有若最後公懲會作成不受理決議，但懲處處分卻已失效之缺點。因此學者有認為應採「懲戒處分作成時說」較符合該辦法之意旨與立法目的。就此請參照：程明修，同一事件經主管長官以為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力之時點如何認定？/最高行 99 裁 2997 裁定，台灣法學雜誌，第 204 期，2012 年 7 月，頁 246-247。

²⁹ 不同意見：高愈杰，前揭文（註），頁 123。

分。其主要理由在於，該條之立法理由已明確指出：「……同一事件經主管長官為處分後，如送公務員懲戒委員會審議，其原處分即失其效力。即令公務員懲戒委員會為不受懲戒之決議者，亦同」。本於懲戒處分效力優先於懲處處分之立場，既然懲戒與懲處處分之構成事由往往極為相近而難以區分，公懲會既對於同一公務員違失案件已為不受懲戒之決定，為貫徹其在效力上之優先性，公務員主管長官即應尊重公懲會之決議，不得對該公務員予以懲處。儘管行政實務上不乏為維持公務紀律，而在公懲會對公務員懲戒案件為不受懲戒之決定後，主管長官仍對公務員施以懲處之例；然而，公懲會向來堅持「付懲戒人經本會議決不受懲戒後，機關就同一事件不得再依相關規定予以行政懲處，否則有違上開規定，也有違反一事不再理原則」之立場（公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函）。

第二款 2015 年公務員懲戒法修法後之制度現狀

司法院自 2000 年以來歷次關於公務員懲戒法之修法草案中，曾為提高處理懲戒與懲處競合之規範的層級，而計畫將（現已廢止之）稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之立法意旨與解決模式，納入公務員懲戒法之規範體系。就此，規範最為完整者，毋寧為 2000 年版修正草案第 37 條：「同一行為不受二次懲戒處分（第 1 項）。同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力（第 2 項）」。其立法理由如下：「一事不二罰為現代法治國家之基本原則。本法修正後，公務員有應受懲戒之行為者，得經由監察院審查或主管機關移送公務員懲戒委員會懲戒；亦得由各該主管長官依法逕行處分。惟二者僅能擇一行使，不得重複為之，爰於本條第一項規定，同一行為不受二次懲戒處分，以明其旨」；「為避免同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審理，發生撤回移送或公務員懲戒委員會僅為不受理之判決情事，倘適用稽核公務員懲戒處分執行辦法第六條之規

定，則原處分將發生失其效力之缺點，爰於本法規定同一行為主管長官已為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者為限，主管長官所為之處分始失其效力，俾貫徹一事不二罰之原則」。儘管在立法技術上的若干瑕疵³⁰，2000 年版本之草案第 37 條毋寧意圖將懲戒與懲處競合之實體效果規範，提升至法律之層次，並進一步將一行為不二罰之適用範圍，限縮在公務員同一行為經公懲會為「懲戒、不受懲戒或免議」之實體判決之情形，解決稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條當時在適用上之一大爭議。

上開條文之內容及立法理由，在嗣後之 2002 年及 2005 年版本之修法草案中，未作任何變更地被保留（分別為草案第 37 條及第 40 條）。值得注意的是，在 2010 年版本之修法草案中，於草案第 25 條僅剩「同一行為不受二次懲戒處分」之文字，歷次修法草案中規範懲戒懲處競合之實體法律效果的條文已不復見。觀其立法理由僅謂：「一事不二罰為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，後案應依第四十九條第一款予以免議之議決」。本條立法理由如何理解並非毫無疑義。若如學者所言，本條文所欲規範者，乃同一行為受行政長官為懲處處分後，不應再受公懲會之懲戒制裁³¹；然而，若公懲會所受理之案件依本條規定應予免議，豈不容許行政懲處之效力超越司法懲戒，而與實務向來處理懲戒與懲處競合之立法原則不同？此外，若考量憲法第 77 條之規定與大法官釋字第 298 號解釋之意旨，公務員懲戒權原則上應歸屬於司法機關，立法者僅在「合理之範圍內」得將其劃歸行政權行使，則上開使行政懲處於競合時效力優先於司法懲戒之解釋方式，甚至有違憲之疑義。相同之疑問亦存在於 2015 年修正公布之公務員懲戒法第 22 條第 1 項：「同一行為，不受公務員懲戒委員會二次懲戒」；其立法理由則與 2010 年版本草案第 25 條幾近相同³²。此外，司法院

³⁰ 關於本修法條文之批評，請參閱：詹鎮榮，前揭文（註 24），頁 12-13。

³¹ 詹鎮榮，前揭文（註 24），頁 16。

³² 本項之立法理由：「一事不二罰為現代法治國家之基本原則，公務員有應受懲戒之行為者，

於 2015 年公務員懲戒法修正通過後，即廢止稽核公務員懲戒處分執行辦法，並依據新法第 75 條之授權，於 105 年 4 月 14 日發布「公務員懲戒判決執行辦法」；同辦法第 10 條修正已廢止之稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之內容，並規定：「同一行為經主管機關或其他權責機關為處分後，復移送懲戒，經公務員懲戒委員會為懲戒處分、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力」。若考量上述修法歷程，應可推知司法院於本次修正公務員懲戒法，意在延續 2010 年版本草案第 25 條之政策立場，無欲於該法中增訂規範懲戒懲處競合實體法效力之條文；公務員懲戒法第 22 條規定，應僅在規範同一公務員違失案件，若經監察院或主管長官先後移送公懲會審理，應僅受後者一次懲戒處分之情形。

針對上開修法結果值得深入檢討的是，司法院不願在法律層次，而僅在行政命令層級之公務員懲戒判決執行辦法規範懲戒與懲處競合之法律效果，其政策目的究竟為何？是否如論者所言，係因 2000 年、2002 年及 2005 年版本公務員懲戒法修正草案，關於行政懲處與司法懲戒之規定存有違反一事不二罰之憲法疑義，因此「擱置」較之「增訂」為佳³³？然而，擱置並無法滿足實務上解決懲戒懲處競合問題之需求，思考之重心毋寧應落在於法律或行政命令層次形塑競合效力之條款始為適法、適當。若考量公務員懲戒法第 75 條授權司法院（會同行政院、考試院）訂定者乃「公務員懲戒判決執行辦法」，以之規範行政懲處與司法懲戒競合效力之問題，已不無逾越授權範圍之嫌。此外，同樣在檢討 2015 年公務員懲戒法修法結果之脈絡下，詹鎮榮教授亦批評：「既然新修正之公務員懲戒法已肯認主管長官依『其他法律』亦享有公務員懲戒權，但卻依舊容忍公務員因同一違失行為而可能必須先後經歷兩次同屬『第一次懲戒權時實施性質』之懲戒程序的現象發生，而不力圖積極修法解決，似有過度消極之嫌³⁴」。換言之，從保障公務

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，惟同一行為應不受重複懲戒，爰增訂第一項」。

³³ 彭鳳至，前揭文（註 18）。

³⁴ 詹鎮榮，前揭文（註 24），頁 21。

員免於一事而受二罰之觀點而言，2015 年新修正之公務員懲戒法未在實體上增訂懲戒懲處競合效力之規範，亦未在程序規劃上避免公務員先後受懲處與懲戒雙重程序負擔，未免為德不卒。此外，在行政命令層次之公務員懲戒判決執行辦法第 10 條，規範懲戒與懲處競合之法律效果，亦有違背公務員懲戒法第 75 條授權範圍之疑義。

第四項 小結

由前文說明可知，我國目前公務員責任法制雖然採取司法懲戒與行政懲處分立之制度，然而由於實務上對於懲戒概念採取實質理解之結果，導致公務員之主管長官對於公務員之違失行為，在法律授權之範圍內亦有制裁之權。在實務的運作上，主管長官無疑為公務員違失責任制裁最主要的主導者。在現行主管長官對於公務員同一違失行為既可選擇依公務人員考績法直接予以懲處，亦可選擇移送公懲會作成懲戒處分的制度下，我國公務員懲戒制度已然呈現諸多制度上之缺失及運作上之困境。主管長官對公務員違失行為選擇直接作成懲處處分，或移送公務員懲戒委員會制裁，不僅對公務員之身分與權利產生不同之法律效果，對於具體處分之救濟亦有重大差異。舉例言之，同樣是記過與申誡，若依公務人員考績法為之，則公務員僅能提起「申訴」及「再申訴」之程序；若依公務人員懲戒法作成，則須由公懲會須依循法院程序審理。若為公務人員考績法上專案考績之免職處分，受處分公務員於進行復審後，尚得向行政法院起訴，並享有審級救濟之利益；而依公務員懲戒法所作成之免職處分，目前公懲會之審理程序僅一級一審。因懲戒與懲處的區分而異其救濟途徑的現行制度，亦容易造成行政法院與公懲會間對於同一公務員違失案件裁判矛盾之現象；就此問題，現行法尚無解決之道。此外，在行政實務運作上，司法懲戒與行政懲處競合時之處置，對於避免公務員因同一違失事件而遭受兩次處罰而言，亦具重大意義。就此，2015 年修正公布之公務員懲戒法，對於懲戒懲處競合之實體法律效果並未形成規範，僅將已廢止之稽核公

務員懲戒處分執行辦法第 6 條修正後，移植至「公務員懲戒判決執行辦法」第 10 條；然而如此作法，除有逾越現行公務員懲戒法第 75 條授權範圍之疑義外，未在該法中形成避免同一公務員違失案件重複受懲戒與懲處程序之規範，亦可能加重公務員在程序上之負擔，並增加一行為受二罰之風險。

第三節 學理對現行公務員懲戒制度的改革建議

針對現行懲戒懲處併行制下，公務員懲戒制度在實務運作上呈現之諸多難題與制度缺陷，學界與實務界皆多方提出改良之策。然而，從前文之說明可知，公務員懲戒制度涉及公務員懲戒法、公務人員考績法、公務人員服務法、監察法等眾多法規，各法規間相互牽連，使得公務員懲戒制度更行錯綜複雜；欲整體性地規劃並改革現行懲戒制度並非易事。就此，司法院行政訴訟及懲戒廳曾於 102 年，委託詹鎮榮教授從事公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究，其正確地指出懲戒制度的合理安排必須考量諸多因素：懲戒權歸屬之憲法安排、主管長官對所屬公務員之領導監督權限及公務紀律的有效維持、公務員服公職權利及訴訟權之保障，以及懲戒審判權與行政訴訟審判權之區分與調和等。根據上述觀點，詹教授亦提出在當時的法制環境下，極具參考價值之公務員懲戒制度的整體修法計畫。

第一項 懲處制度一元化作為改革的核心理念

作為詹教授公務員懲戒制度整體性改革的出發點，為許宗力大法官在大法官釋字第 583 號解釋之不同意見書中已提及之觀念：「從『具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分』等語，可知大法官屬意的是一元化的司法懲戒制度，有懲戒之實的行政懲處決定，無論形式用語為何，都應納入憲法第七十七條司法懲戒的脈絡邏輯檢驗其合憲性」。換言之，許大法官認為，大法官發展實質懲戒概念最主要之用意在於，在懲戒與懲處併行之法制結構下，將分散於各法規中之懲處處分統一納入懲戒概念之下，並使其受相關憲法規範之

拘束。針對大法官為緩和現行懲戒懲處併行制衍生之對公務員權利保障不周問題，而發展之「實質懲戒概念」，詹鎮榮教授認為僅能係一種「過度解套手段」。正本清源之道在於，透過修法的方式，將分散於其他法規中的實質懲戒處分，統一歸整於公務員懲戒法之中，透過窮盡列舉懲戒類型的方式，達成懲戒制度一元化的目的；換言之，使用較為明確之「形式懲戒概念」取代實質懲戒概念之迂迴路徑³⁵。

第二項 單一懲戒專法作為終極改革目標

考量憲法就公務員懲戒權所設定之規範框架，以及大法官對其所表示之見解（司法院大法官釋字第 298 號及第 491 號解釋），詹教授認為公務員懲戒權不應由司法權獨占，行政長官為有效維持公務紀律，亦應在法律所劃定之範圍內擁有某種程度的懲戒權限。然而，為貫徹以公務員懲戒法作為規範公務員違失行為制裁制度核心理念，該法不應再自限於目前主要設定在法院懲戒程序的立法模式，而必須將規範標的擴及於行政懲處程序。此外，公務員懲戒法亦須自我定位為「公務員懲戒制度之基本法」，「使公務員懲戒法所安排之基本體系發揮具有拘束性之主導功能，引導其他規範立法在其框架內形塑³⁶」。為使公務員懲戒法成為「公務員懲戒事項實體及程序專法」，舉凡懲戒處分之種類、程序、決定及裁判內容、法律救濟、執行，乃至懲戒與其他就同一事件對公務員所為不利措施間之關係等，皆屬公務員懲戒法之規範標的³⁷。

³⁵ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 57-59。

³⁶ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 57。

³⁷ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 94。關於公務員懲戒法在公務員懲戒制度中之定位，學界與實務界始終存在重大歧異，除詹鎮榮教授外，林明鏞教授亦對公務員懲戒法僅自我定位為「公務員懲戒之訴訟法」，而「未包含訴訟繫屬懲戒法院前之程序規範」有所批評（請參照氏著，公務員懲戒種類、構成要件與懲戒權行使期間在實務上之運作及其效果－以德國聯邦公務員懲戒法第 15 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，2008 年 11 月，頁 106）。實務界人士則傾向於保留公務員主管長官依照公務人員考績法或其他人事法規，對公務員違失行為施以懲處之權利；考績法有關懲處之規定，則被視為懲戒法之特別規定。例如在論及公務人員考績法中懲處制度之必要性時，顏秋來先生即指出：「公務人員是否應受懲處以及懲處程度之判定，本應由瞭解平時工作表現者，尤其是在工作關係上有緊密關係與互動，並負責其平時考核事宜之長官為之，始較能符合資訊正確性之要求；又各該公務人員應

為達成懲戒與懲處制度整合之目的，公務員懲戒法改革重點工作之一必然落在，統整目前分散規範於該法與公務人員考績法中的各種（實質）懲戒類型，並統一規範個別懲戒種類的法律效果³⁸。此外，將公務員懲戒之權限依據適當之標準（依詹教授之見應以公務員權利侵害之嚴重程度為度）分配予行政長官及該管之司法機關，則為落實大法官釋字第 298 號及第 491 號解釋，主管長官於「合理範圍內」亦得行使公務員懲戒權限意旨，並實現其對部屬行政監督責任之重要步驟。根據上開研究報告之建議，申誡、記過、罰鍰、記大過、減俸、降級、減少退休金等，對於公務員權利影響屬中等程度或較為輕微之懲戒種類，應可劃歸主管長官行使，以收迅速整飭官箴之效；至於對於公務員權利影響嚴重之一次記兩大過免職、撤職與休職處分，則仍應保留予職司公務員懲戒之司法機關審理³⁹。藉由明確區分行政與司法機關得作成之懲戒處分的種類，現行主管長官對於懲戒與懲處具有制度上選擇權之弊端即可根本改正。

與本研究密切相關的是，在上述懲戒制度一元化的改革構想下，如何相應地形成懲戒處分之司法救濟體系？依照詹教授之建議，目前因懲戒或懲處種類之差異而決定救濟管道，甚至有無法院救濟途徑之體制，於懲戒制度一元化後，應整體性地重新建構。就此，為保障公務員受憲法保障之服公職權利與訴訟權，針對目前因實務運作結果而導致公務員受主管長官申誡、記過及記大過之懲處處分，僅得依公務人員保障法第 77 條，向服務機關「申訴」及保訓會「再申訴」，而無法向司法機關起訴之缺陷，應以法律明文規定賦予公務員法院救濟的途徑⁴⁰。再者，

否予以懲處，其比較對象與判定標準，往往因機關不同而有異，故由各該服務機關自行懲處，亦較能符合課責原則；另自行懲處，其過程較能兼顧受懲處者之尊嚴與隱私權，受懲處者亦較有機會能夠瞭解決定過程之各個階段，並有隨時表達意見與提供證據之機會，對結果（是否被懲處）亦有較高之預知可能性；尤其被懲處之後，其救濟制度亦較為便利而周延」（氏著，前揭文[註 21]，頁 614）。然而，前揭公務員主管長官掌有某種程度之制裁權限之優點，並不會因將懲處處分整合入公務員懲戒法而喪失，問題僅在於主管長官作成處分之過程如何設計；此外，目前特定懲處處分（專案考績一次記兩大過之免職處分）得向行政法院起訴，並因此享有審級利益之優點，則應與其可能與公懲會對同一事件所做之裁判產生歧異之風險一併考量，不可不慎。

³⁸ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 62-68。

³⁹ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 72-78。

⁴⁰ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 87-88。

依目前實務見解，公務員受主管長官專案考績一次記兩大過免職之懲處處分，得依公務人員考績法第 25 條第 1 項之規定，向保訓會提出復審後，向行政法院提起訴訟，如監察院嗣後針對同一違失事件作成彈劾案後移送公懲會懲戒，其與公懲會之判決間可能產生之競合與裁判矛盾之問題，詹教授則建議透過統一所有懲戒處分之法院救濟途徑，使懲戒事件皆循相同之法院程序審理，以避免裁判歧異⁴¹。至於目前公懲會懲戒審理程序中備受批評之未具通常上訴程序之問題，詹教授則建議考量懲戒措施對公務員權利影響之程度，就司法懲戒提供「二級二審」之審級救濟管道；對被懲戒人權利影響程度輕微或中等之行政懲戒措施，則採行「一級一審」的法院救濟體系。就此，其亦提供若干可能的制度形成選項：1. 若公懲會繼續保有公務員懲戒審判權，則藉由新設一組織上獨立的第二級公務員懲戒法院，作為救濟審。對於公務員所為之司法懲戒，由第一審公務員懲戒法院審理。不服其懲戒處分者，可向第二級公務員懲戒法院起訴。至於對主管長官所為行政懲戒處分不服者，於踐行先行程序後，則可向第一級公務員懲戒法院提起撤銷訴訟。2. 由高等行政法院擔任第一級懲戒法院，執掌第一次公務員司法懲戒，而由最高行政法院擔任第二級法院，審理不服高等行政院所為懲戒裁判之救濟。對主管長官所為行政懲處不服者，於踐行先行程序後，則可向高等行政法院提起撤銷訴訟。3. 由高等行政法院擔任公務員懲戒第一級法院，執掌第一次之公務員司法懲戒，以及不服主管長官所為懲戒處分所提之撤銷訴訟。而現行之公務員懲戒為委員會則擔任第二級法院，審理不服高等行政院所為懲戒裁判之救濟⁴²。

第三項 小幅修正公務員懲戒法作為短期改革目標

將公務人員考績法及其他人事法規中的實質懲戒處分，移轉至公務員懲戒法統一

⁴¹ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 85-86。

⁴² 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 89-93。

規範，必然涉及行政、考試與司法院三方權限之互動與消長；欲以單一懲戒專法作為統整公務員懲戒制度的核心規範，因此需要高度的政治共識與動員，修法難度甚高。考量及此，詹鎮榮教授亦提出既可緩解公務員懲戒制度目前缺失，且短期內較為可行的公務員懲戒法微調方案。此微調方案之重點如下：

為達成懲戒制度一元化的終極目標，並考量主管長官現實上有效維持公務紀律之需求，詹鎮榮教授反對司法院所提 2000 年以降各版本修法草案，將行政懲處權限放任其他行政專法自行規範的政策立場。基於其將公務員懲戒法視為懲戒制度基本法的核心思想，詹教授同時建議適度擴大行政懲戒權行使之範圍；質言之，除（舊公務員懲戒法第 9 條第 3 項已有之）申誡與記過兩種懲戒種類外，可考慮擴增至「減俸」、「降級」、「罰鍰」及「減少退休金」之懲戒類型⁴³。再者，在短期無法將公務人員考績法及其他人事法規所規定之具制裁性質之懲處處分移至公務員懲戒法統一規範的條件下，詹教授則建議在公務員懲戒法中增訂規範司法懲戒與行政懲處競合法律效果之條款，以達到一定程度的整合目的。就此，其認為司法院 2000 年公務員懲戒法修正草案第 37 條規定：「同一行為不受二次懲戒處分（第 1 項）。同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力（第 2 項）」，應可考慮納入公務員懲戒法之規範體系之中⁴⁴。此外，公務員因專案考績一次記兩大過免職之「實質懲戒處分」，應可於公務員懲戒法中明文規定其應向公懲會起訴請求救濟。此種規範方式，不僅可避免對公務員同一違失事件分別向公懲會與行政法院起訴而產生裁判矛盾之風險，其與公務人員保障法第 72 條第 1 項規定：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向該管司法機關請求救濟」，亦可相互配合，減少修法工程的複雜性。

⁴³ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 97-98。

⁴⁴ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 98-99。

至於同屬懲戒制度核心部分之救濟程序，近期內之修法目標應朝向不因懲戒權行使機關不同，而異其救濟途徑之方向前進；換言之，在懲戒處分之法律救濟途徑上，亦應整合成一元體系。就此，除上開公務員受專案考績免職處分之司法救濟應回歸公懲會審理外，公懲會審理懲戒案件之程序訴訟化與上訴救濟管道之增設，同屬完善懲戒司法救濟制度之重要項目。就前者而言，詹鎮榮教授建議在公務員懲戒法關於第一次實施之司法懲戒程序，及對行政懲處措施不服之通常救濟程序中，引進「程序中事實認定」、「調查證據」、「言詞辯論」、「裁判作成」及「宣告機制」等法院訴訟程序中通常具備之條文，以落實正當法律程序之法治國要求⁴⁵。至於懲戒上訴救濟管道之建立，上開研究報告建議於公務員懲戒法中建立「二級二審」之公務員懲戒制度；就此，除公懲會應改制為第一級公務員懲戒法院外，尚須設立作為救濟法院之第二級懲戒法院。由於在此公務員小幅修法模式之下，公務員懲戒法院除係作成第一次司法懲戒機關外，其亦為主管長官所為之行政懲戒之救濟法院，因此，詹教授建議第一級公務員懲戒法院之管轄範圍應包含：1. 第一次公務員司法懲戒案件；2. 監察院對已受行政懲戒之同一行為復依職權成立彈劾之移送懲戒事件；3. 受懲戒人不服主管長官依法所為之行政懲處措施，所提之撤銷訴訟⁴⁶。至於新增之第二級公務員懲戒法院，則管轄不符第一級懲戒法院所為之「第一次司法懲戒判決」所提之撤銷訴訟。針對第一級公務員懲戒法院對於前述第三種管轄案件類型所作成之判決，詹教授則建議規劃為不得再向第二級公務員懲戒法院提起上訴，其理由為「對於行政懲戒之司法救濟的審級利益不宜超越對司法懲戒救濟之審級利益」。至於監察院所提起之懲戒訴訟，詹教授則認為其性質「應較類同於其對於行政懲戒處分不服之通常救濟程序；第一審懲戒法院對此所為之審理，則較傾向於審級救濟之功能」；基於「一個審級救濟制度」之設計，研究計畫同樣建議不容許其向第二審法院提起上訴⁴⁷。

⁴⁵ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註1），頁100。

⁴⁶ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註1），頁100。

⁴⁷ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註1），頁101。

第四節 公務員懲戒委員會併入行政法院體系後對公務員懲戒制度之衝擊

如前文所述，欲徹底解決目前懲戒懲處併行制下公務員懲戒制度的諸多問題，正本清源之道在於以公務員懲戒法為基礎，建立一元化的懲戒體系。然而，如同詹鎮榮教授已指出的，欲將目前散落於公務人員考績法與其他人事法規的實質懲戒處分，收歸於公務員懲戒法統一規範，將涉及行政、考試與司法院間之權限變動，欲一次修法解決現行懲戒制度所有問題的難度極高。就本文被委託研究之議題而言，質言之，公懲會與行政法院審理體系之整合，相較於一元化的懲戒體系，更是僅能解決懲戒制度一部份的問題；眾多實務運作困境仍存而未決。具體言之，在現制其他條件不變更的情況下，即使在公懲會併入行政法院後，主管長官對於公務員的違失行為究應逕為懲處，或移送行政法院懲戒，仍有制度上之選擇權；在 2015 年公務員懲戒法修法後，懲戒與懲處處分之種類仍有部分重疊（申誡、記過），公務員同一違失行為僅因受懲戒或懲處處分之不同，而生歧異法律效果的問題仍然存在。再者，行政長官仍將繼續擁有對公務員權利影響嚴重，且備受學界批評之專案考績一次記兩大過免職之懲處權限。此外，由主管長官對公務員所為之申誡、記過與記大過的懲處處分，在目前實務的運作之下，受懲處之公務員在依公務人員保障法為「申訴」與「再申訴」之程序後，仍無法向法院起訴請求救濟。

即使上開公務員懲戒制度早已存在之缺失，並無法因公懲會整併入行政法院體系而獲得解決，懲戒制度仍將因此而受大幅衝擊，並隨之產生制度諸多問題。具體分述如下：

1. 公懲會在整併入行政法院體系後將受裁撤，如此是否仍與憲法第 77 條所定，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒之意旨相符？其與司法院大法官歷次關於公懲會組織建置與審理程序合憲性之

解釋是否有所扞格？

2. 在裁撤公懲會後，若計畫將其目前審理之案件移轉由行政法院，則行政法院除須審理原本即由其管轄之公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之撤銷訴訟外，亦將成為作成公務員第一次司法懲戒裁判之懲戒法院。在此規劃之下，行政法院內部如何形成審理懲戒案件之組織，即須一併考量。由於公務員懲戒案件之審理事關整體公務員制度之良窳，其本身具有特殊的專業性格，未諳公務員法制與人事行政事務之法官恐不易勝任相關審判工作。因此，可以考量的是，在公懲會併入行政法院體系後，建立專司公務員懲戒案件之「懲戒法庭」。具體的問題因此是，懲戒法庭之設立是否必要？懲戒法庭在我國目前懲戒制度下，應管轄何種案件？如何考量公務員懲戒案件的特殊性，形成懲戒法庭內部之組織及其審理程序？

3. 在現行公務員懲戒制度下，公務員因同一違失行為而先後受懲戒與懲處之風險，在公務員懲戒委員會整併入行政法院後，將轉換成其他形式繼續存在。換言之，在行政法院承接公懲會員原所管轄之案件後，行政法院將同時承擔懲處處分之救濟法院與第一次懲戒判決形成法院之功能，因此，在公務員、監察院或主管長官對同一案件先後向行政法院起訴之情形，仍然存在行政法院既維持主管長官所為之懲處處分，同時又作成懲戒處分之可能性。因此，在形成行政法院審理懲戒案件之規則時，如何避免公務員之同一行為先後遭受懲戒與懲處雙重處罰，亦為重要的考量面向。

4. 公懲會懲戒案件之審理程序在現制下未具通常上訴救濟管道之缺點，於其併入行政法院體系後，藉由後者「二級二審」之審判程序結構，即可望有請求上訴救濟之機會。然而，如前所述，在行政法院與公懲會整合後，行政法院將同時承擔懲處處分之救濟法院與第一次懲戒判決作成法院之功能，是否對於上開二種類型之裁判皆開放上訴救濟管道，學理意見並不一致。因此，在建構懲戒處分審級

救濟制度時，首須考量是否針對各種案件類型皆開放上訴救濟管道？若未提供上訴救濟管道是否將侵害人民之訴訟權？其次，若針對特定裁判類型開放上訴救濟管道，其上訴事由應如何設計？上訴審法院如何組織？是否需配合懲戒事件之特性形成特殊的程序規則，皆須一併考量。

第三章 德國的公務員懲戒制度及其法院救濟體系

如諸多學者已為文指出，我國懲戒與懲處併行制主要係沿襲德國公務員懲戒制度而來⁴⁸。德國公務員懲戒制度的發展最早可溯源至 19 世紀普魯土地區，在該地區所制訂關於公務員懲戒的法規中，除公務員職務上之長官早已擁有之對下屬施以若干種類秩序罰（*Ordnungsstrafe*）的權限外，亦已存在將懲戒權劃歸司法機關行使之立法例⁴⁹。德國公務員懲戒制度在比較法上另一顯著的特色，在於其與刑法的特殊關連。在其初始發展階段，刑法與公務員懲戒法雖然互相關連密不可分，然而，兩者具有不同的性質與目的，以及刑法所發展之觀念與制度未可一概援用至懲戒法制，亦已在隨後的發展中為學界與實務界發現與肯定⁵⁰。在立法政策上，公務員懲戒法脫離刑法與刑事訴訟法長年的主導與支配，而成為公職務法（*Das öffentliche Dienstrecht*）之成分，明顯表現在聯邦公務員懲戒法（*Bundesdisziplingesetz, BDG*）2002 年的修法。本次修法重點在於，使公務員懲戒程序脫離特殊刑事程序之思想，以加速懲戒程序之進行、節省行政成本，並使公務員懲戒制度更有效實現追究公務員違失行為之目的⁵¹，該法第 3 條規定：「在不牴觸本法，或本法無特別規定之情形下，行政程序法及行政法院法得補充本法規定而準用之」，則為此公務員懲戒立法政策上重大轉變之明證。聯邦公務員懲戒法 2002 年修法，對於本研究而言具有重要參考價值。其主要理由在於，該法配合懲戒事務回歸行政法領域之政策轉變，裁撤前此作為司法懲戒管轄機關的聯邦懲戒法院（*Disziplinargericht*），而將公務員懲戒事件的審判權劃歸行政法院管轄，並要求邦地方行政法院及邦高等行政法院設置懲戒專庭（聯邦公務員懲

⁴⁸ 城仲模，前揭文（註 4），頁 24-25；蔡震榮，德國懲戒制度之介紹，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，2004 年 12 月，頁 535。

⁴⁹ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 31-32。

⁵⁰ 吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法「失職行為一體性」原則之適用，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 3。

⁵¹ 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，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，2006 年 12 月，頁 87；蔡震榮，前揭文（註 2），頁 531。

戒法第 45 條第 2 句)，專職審理公務員懲戒事件相關訴訟。若我國未來公務員懲戒法制朝向整併公懲會與行政法院方向發展，德國類似情況的立法經驗、解決相關問題的模式，以及後續在懲戒實務上的實踐，應對我國研擬相關立法政策與法律條文極具參考價值。本文爰在進入修法策略方案討論與研擬具體條文前，介紹德國聯邦公務員懲戒法與本研究相關之部分。就此，特別是懲戒法庭之組織，以及法院懲戒程序之結構與審級制度，應為本文觀察重點。此外，我國部分文獻鑑於現行懲戒懲處併行制下，公務員同一違失行為恐受雙重處罰之風險，曾建議參考德國公務員懲戒法中之「失職行為一體性原則⁵²」，以為解決之策。該建議是否可行，亦須以深入檢視該原則在德國懲戒法制中之意義，以及懲戒程序在制度上之具體配套為前提。下文亦將詳細討論之。

第一節 德國聯邦公務員懲戒法之規範結構

就公務員懲戒權之歸屬而言，德國聯邦公務員懲戒法（Bundesdisziplinalggesetz）雖採與我國相同的立法例，質言之，公務員之主管長官與司法機關皆掌握部分的懲戒權，然而，德國聯邦公務員懲戒法之規範範圍與體例卻與我國公務員懲戒法大異其趣。相較於我國公務員懲戒法主要是「懲戒案件實體法與訴訟法」的規範定位，德國聯邦公務員懲戒法除規範懲戒處分之種類及其法律效果外（同法第 5 條至第 12 條），尚規範主管長官對公務員作成懲戒決定應遵守之行政流程（行政機關懲戒程序，behördliches Disziplinarverfahren），因此舉凡程序之開始（包含職權發動與所謂的自清程序[Selbstreinigungsverfahren⁵³]，第 17 條及第 18 條）、程序之擴張與限制（第 19 條）、對被付懲戒公務員之通知、教示與陳述意見（第 20 條）、行政機關之調查義務（第 21 條）、證據方法與調查（第 25 條及第 26 條），以及終結程序之行政決定的種類（第 32 條至第 37 條），針對行政懲戒之訴願程

⁵² 高愈杰，前揭文（註 6），頁 124-126。

⁵³ 此制度之介紹請參照：林明鏞，前揭文（註 51），頁 94-96。

序（第 41 條至第 44 條）等，該法皆有具體規範。此外，在德國聯邦公務員懲戒法於 2002 年修法裁撤聯邦懲戒法院後，懲戒事務即歸由一般行政審判權管轄。配合後者原本即存在之三級三審的審級結構，該法亦形成行政法院審理懲戒案件應遵守之程序規範（法院懲戒程序，gerichtliches Disziplinarverfahren）；其中包含：懲戒事務審判權之歸屬與行政法院懲戒庭之設置（第 45 條）、懲戒庭之組織（第 46 條至第 50 條）、地方行政法院第一審懲戒程序（訴訟種類、起訴應遵守之格式與期間、證據調查與言詞辯論程序等，第 52 至第 61 條）、所謂的特殊程序（第 62 條及第 63 條）、懲戒案件上訴第二審邦高等行政法院（第 64 條第 68 條）、上訴第三審聯邦行政法院之程序（第 69 條及第 70 條），以及再審程序（第 71 條至第 76 條）。與本研究相關者乃該法所規定之法院之懲戒程序部分，以下具體說明之。

第二節 行政法院就公務員懲戒事件之訴訟審判權

在聯邦公務員懲戒法 2002 年修法將聯邦懲戒法院裁撤後，該法第 45 條第 1 句即將原本依舊公務員懲戒條例（Bundesdisziplinarordnung）由聯邦懲戒法院（第一審級）與聯邦行政法院（第二審級）所管轄之懲戒事件審判權，移轉由掌理一般行政事件審判之行政法院管轄。行政法院依該條規定所承擔之「本法之懲戒審判權任務」，主要包含聯邦公務員懲戒法所明文規定之訴訟類型（同法第 34 條、第 52 條第 1 項及第 2 項）、各種聲請案件（同法第 27 條、第 62 條及第 63 條）、救濟管道（同法第 64 條以下、第 67 條及第 69 條以下）以及再審程序（同法第 71 條以下）。關於救濟管道之建置，亦援用行政法院原有之「三級三審」的審判結構；亦即由地方行政法院與邦高等行政法院進行事實審之審理程序，聯邦行政法院則主要從事法律審之審判工作，以維護法之一體性，並從事法的續造⁵⁴。

然而，如前文所述，在德國公務員懲戒制度之架構下，公務員所屬主管長官以及

⁵⁴ Richard Urban/Bernd Wittkowski, Bundesdisziplinalgesetz Kommentar, 2011, § 45 Rn. 4 ff.

司法機關皆掌有的懲戒權，然與我國懲戒法制不同者，為德國懲戒處分之種類與法律效果悉由公務員懲戒法統一規範；如我國般藉由對公務員的考績評價達到制裁公務員違法失職行為效果者，為該國公務員法制所無。德國公務員考績制度，主要係作為行政機關升遷公務人員、調任主管職務、從事職務調整等以績效為導向之公務人力運用決定的基礎，而較不具我國公務員考績評定所帶有之人事賞罰的作用；反之，懲戒處分最主要的目的則在於確保行政機關之功能，以及維護大眾對於職業公務員制度之信賴。懲戒所要評價的對象，因此是經由違失行為所顯現的人格特質；換言之，被付懲戒的公務員，是否經由其行為展現不適任公務員之人格（懲戒的解除功能），如尚未達此程度，則應施以處分警告並督促其應履行義務（懲戒的秩序功能）。在區分考績與懲戒制度功能的立法結構下，德國公務員懲戒法將公務員懲戒權限分別授予公務員之主管長官與司法機關：對被付懲戒公務員之權利影響較為嚴重之「降級」（Zurückstufung）、「免職」（Entfernung aus dem Beamtenverhältnis）及「剝奪退休金」（Aberkennung des Ruhegehalts），應向行政法院起訴並以裁判之形式作成（聯邦公務員懲戒法第 34 條第 1 項）；至於其他影響較為輕微之警告（Verweis）、罰鍰（Geldbuße）、減俸（Kürzung der Dienstbezüge）及減少退休金（Kürzung des Ruhegehalt），則可由主管長官經機關懲戒程序後，依職權作成（同法第 33 條第 1 項參照）。

相應於上述懲戒權的分配模式，行政法院就懲戒事件之訴訟管轄主要分為二種類型。由於聯邦公務員懲戒法於 2002 年修法時廢除舊法「聯邦懲戒檢察官」制度⁵⁵，若機關開啟懲戒程序調查公務員失職行為後，認為其應受「降級」、「免職」或「剝奪退休金」處分時，即須以該公務員為被告，向其職務住所地之地方行政法院提起「懲戒訴訟」（Disziplinklage，聯邦公務員懲戒法第 52 條第 1 項）；此時行政法院係履行其「懲戒法院」之功能。此外，公務員亦可就懲戒相關案件，依聯邦公務員懲戒法第 52 條第 2 項之規定，向地方行政法院起訴（其他訴訟）；

⁵⁵ 就廢除聯邦懲戒檢察官對於懲戒制度之影響可參照：林明鏞，前揭文（註 51），頁 120-121。

就此，所有行政法院法規之訴訟類性（撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認之訴或一般給付之訴）皆屬可能⁵⁶。依本條規定起訴者，主要為公務員不服主管長官對其所為之懲戒處分，請求法院撤銷該處分之「撤銷訴訟」類型。在懲戒訴訟之類型中，由於行政法院並非承擔原本權利保障之功能，而係自為對公務員實施懲戒權之機關，因此並不符合行政法院法所規範之任一訴訟種類，而係公務員懲戒法所規範之特殊訴訟⁵⁷；其訴訟程序優先適用聯邦公務員懲戒法為此形成之特別規定，僅在與該法不牴觸或該法無特別規定之情形，準用行政法院法（聯邦公務員懲戒法第 3 條）。至於依聯邦公務員懲戒法第 52 條第 2 項規定提起之「其他訴訟」，其訴訟程序則主要準用行政法院法之規定。因此，公務員在起訴前，依其提起訴訟之類型，有時須踐行訴願程序（聯邦公務員懲戒法第 41 條第 1 項第 1 句、行政法院法第 70 條以下）。對於行政懲戒處分之訴願程序，聯邦公務員懲戒法則定有若干特別規定，例如：懲戒處分若由公務員所屬最高行政機關作成（同法第 41 條第 1 項第 2 句），或是停職與扣留月俸給之處分（同法第 63 條），毋須經訴願先行政程序，即可向行政法院起訴⁵⁸。在此種訴訟類型之中，行政法院則係承擔救濟法院的功能。

除上述懲戒訴訟與撤銷訴訟外，懲戒法庭另管轄兩類懲戒事件中之特殊聲請程序。由於行政機關之懲戒事件調查程序經常曠日廢時，此或源於主導調查之人員僅係兼職，或者主管長官未盡力促進程序進行，聯邦公務員懲戒法第 62 條第 1 項基於同法第 4 條之加速誡命（*Beschleunigungsgebot*），因此賦予被付懲戒之公務員，可向法院起訴請求定終結行政懲戒程序期間之權利（聲請指定期間之訴）。就此，若懲戒法庭審理結果，認為行政機關未具充分理由，而不於開始程序後六個月內，以停止懲戒程序、作成懲戒處分或提起懲戒訴訟方式終結程序時，即可定期間命機關終結之；如機關未於法院所定期限終結程序，其亦可以裁定停止之

⁵⁶ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 52 Rn. 19 ff.

⁵⁷ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 52 Rn. 3.

⁵⁸ Hans R Claussen/Friedhelm Benneke/Ernst A. Schwandt, *Das Disziplinarverfahren*, 5. Aufl., 2003, Rn. 726.

（聯邦公務員懲戒法第 62 條第 1 項及第 2 項）。此外，若主管長官依聯邦公務員懲戒法第 38 條之規定作成停職、扣留部分月俸給或月退奉之命令時，由於上開處分僅具暫時性質，而無法提起訴願及撤銷訴訟（聯邦公務員懲戒法第 41 條第 1 項、第 52 條第 2 項）⁵⁹；針對此種情形，受處分之公務員得依聯邦公務員懲戒法第 63 條第 1 項之規定，聲請法院停止該措施之執行（聲請停止執行之訴）。就此，若法院審理後對該措施之合法性產生嚴重懷疑（*ernstliche Zweifel*）時，質言之，無法預期公務員將受免職、剝奪退休金之處分，或對於該公務員職務之進行可能產生重大影響時，其可以裁定暫停該措施之執行⁶⁰。

第三節 行政法院懲戒專庭之組成

聯邦公務員懲戒法第 45 條第 2 項要求各邦在審理公務員懲戒事件時，必須在各地方法行政法院與邦高等行政法院設置「懲戒專庭」。此特殊之審判法庭必須以符合符合公務員懲戒法第 46 條第 1 項、第 47 條第 1 項與第 51 條第 1 項之方式組成，並作為獨立之審判主體（*Spruchskörper*）在法院的事物分配計畫中參與案件之分配。換言之，若法院將懲戒案件交由一般（例如負責公務員事務案件）之審判主體審理，即與聯邦公務員懲戒法第 45 條第 2 項之規定不符。然而，上開規定並未禁止公務員懲戒專庭與其他合議庭在人員上之重疊（特別是職業法官）；基於案件性質的相近性，論者甚至建議將懲戒事務分配予負責公務員事務之法官。上開關於法院之懲戒專庭的要求，並不適用於聯邦行政法院，換言之，其毋須設置專庭審理懲戒事務⁶¹。

依照聯邦公務員懲戒法第 46 條第 1 項第 1 句之規定，行政法院之懲戒專庭原則上須由三位職業法官與二位具榮譽職身份之公務員陪席法官組成。榮譽法官職對於陪席法官而言，在公務員法上雖僅係兼職，然陪席法官於執行職務時仍具有獨

⁵⁹ Claussen/Benneke/Schwandt, a.a.O., Rn. 717 f.

⁶⁰ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 720.

⁶¹ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 45 Rn. 7 ff.

立性，並不受主管長官指示之拘束。陪席法官最主要的功能在於協助職業法官審理公務員懲戒案件，因此必須參與言詞辯論程序與判決形成之過程；於此，陪席法官具有與職業法官同等之權利⁶²（公務員懲戒法第 3 條、行政法院法第 19 條）。

為符合基本法定法官之要求（該法第 101 條第 1 項第 2 句），聯邦公務員懲戒法第 47 條定有陪席法官資格與選擇方式之規範。此外，該法第 46 條第 1 項第 3 句更進一步要求，參與合議庭審判之陪席法官之一必須與被付懲戒之公務員屬同一行政系統（Verwaltungszweig）與職系（Laufbahngruppe）。本該條最主要之目的在於使熟悉各該行政體系作業流程之公務員陪席法官協助法院釐清公務員失職行為產生之背景，以及衡量應處以之懲戒措施的種類與強度，藉此使法院考量行政內部之觀點，並同時保障公務員之權益⁶³。為確保陪席法官能立於如職業法官般中立第三人之地位參與審判事務，聯邦公務員懲戒法除進一步規範拒絕召集個別陪席法官（同法第 49 條，例如已對其提起懲戒訴訟或因其故意之行為而對其提起刑事訴訟），以及中止執行職務之事由（同法第 50 條，如受刑事自由刑之判決或受申誡以外之行政懲處處分確定）外，如存在該法第 48 條所定之情事，例如曾參與對該公務員所進行之行政懲戒程序或在該程序中曾為證人或鑑定人，或者曾為或現為被付懲戒人之主管長官，陪席法官（一如職業法官）亦須當然迴避。

第四節 懲戒訴訟之起訴程式及訴訟流程

由於公務員就懲戒事務而向行政法院提起之「其他訴訟」，在性質上與行政法院法所規範之各種訴訟類型並無差異，因此其起訴程式與訴訟程序主要準用行政法院法之規定，已如前述。在行政法院所審理之懲戒事件中，較具特殊性者毋寧為「懲戒訴訟」之類型，聯邦公務員懲戒法因而對此定有若干特殊規範。如同一般

⁶² Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 46 Rn. 3.

⁶³ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 46 Rn. 4.

行政法院起訴之程式，提起懲戒訴訟亦須以書面為之（公務員懲戒法第 52 條第 1 項第 1 句）。就此，除原告（行政機關）、被告（被付懲戒之公務員）等一般依行政法院法第 82 條第 1 項所定之起訴狀必要記載事項外，聯邦公務員懲戒法第 52 條第 1 項第 2 句則相應於懲戒訴訟之特殊性，規定起訴書應記載公務員個人與職業經歷、懲戒程序迄今之過程、公務員違失行為之事實，以及其他對於裁判而言具重要性之事實與證據。上開規定最主要之目的在於界定與描述審判的客體與懲戒權行使的範圍（就此而言，對法院有拘束力），並使法院在審理懲戒案件時，能夠掌握充分的事實基礎⁶⁴。由於在德國懲戒制度的理解下，懲戒所要評價的對象是公務員經由違失行為所顯現的人格特質，及其人格是否繼續適任公務員，而非對於個別行為的制裁，起訴狀記載公務員個人與職業經歷，包含家庭與經濟狀況、所受教育、考試、考績評量、升遷記錄等，甚至重要的職務外行為（例如曾當義工或曾受刑罰），將有助於法院掌握公務員之人格圖像、失職行為之嚴重程度，以及應科予之懲戒措施⁶⁵。就其他對於審判有重要性之事實描述，包含個別違反義務行為的地點、時間以及發生經過，亦可協助法院界定法院審判的範圍與懲戒權行使的界限⁶⁶。值得注意的是，不同於行政法院法第 82 條第 1 項第 1 句之規定，聯邦公務員懲戒法第 52 條第 1 項第 2 句，並未要求主管長官於訴狀中提出明確之訴之聲明（應科以何種懲戒措施）。此乃基於懲戒訴訟之本質使然，蓋於該種訴訟中，懲戒權行使之主體係懲戒法院本身，對於是否作成懲戒判決，以及應裁處何種懲戒措施及其程度如何，法院自得本其判斷作成決定，並不受主管長官之訴之聲明的拘束⁶⁷。

主管長官以起訴狀向行政法院提起懲戒訴訟後，案件即繫屬於該法院；惟若存在

⁶⁴ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 658; Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 52 Rn. 10.

⁶⁵ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 52 Rn. 11.

⁶⁶ 吳綺雲，前揭文（註 50），頁 32-34。

⁶⁷ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 52 Rn. 16. 聯邦公務員懲戒法第 52 條第 1 項第 2 句雖未要求主管長官於訴狀中提出具體之訴之聲明，惟 Urban/Wittkowski 建議應於訴訟中提出公務員失職行為在懲戒法上之評價，並藉此清楚表明，為何該實質行為應受之懲戒措施，已逾越主管長官懲戒權限之範圍。

已繫屬之懲戒訴訟所未包含之「新行為」(Neue Handlungen)，則僅得藉由提起所謂的「追加懲戒訴訟」(Nachtragsdisziplinarklage)併入懲戒程序(聯邦公務員懲戒法第 53 條)。此外，為加速懲戒案件審理之效率，法院亦得透過排除對懲戒措施之種類與程度不具或預期不具重要性之行為的方式，限縮懲戒訴訟審理之範圍(聯邦公務員懲戒法第 56 條第 1 項)。然而，考量到被付懲戒公務員訴訟防禦之利益之維護，聯邦公務員懲戒法同時規定，該被排除之行為不得再次併入懲戒程序，除非前述限制審判範圍之原因嗣後已不復存在。就法院採取限制措施之法律效果而言，若該被排除之行為未再併入懲戒程序，於該懲戒程序確定終結後，該行為即不得再為新懲戒程序審理之客體(同條第 2 項及第 3 項)；此與德國懲戒法制中的「失職行為一體性原則」有密切關連，後文將詳述之。

提起懲戒訴訟後，主管長官應同時通知被付懲戒之公務員起訴之事實，並告知提出抗辯與聲請調查證據之期限，以及遲誤期限之效果(聯邦公務員懲戒法第 54 條)。於提起懲戒訴訟或追加懲戒訴訟後之二個月內，被付懲戒之公務員得主張行政機關之懲戒程序或訴狀所具有之重大瑕疵；然而，若公務員遲誤上述期間，而法院依其心證認為將延誤程序，且公務員已被教示遲誤期間之法律效果者，法院即得不考量該程序或訴狀中所出現的重大瑕疵(失權效，聯邦公務員懲戒法第 55 條第 1 項及第 2 項)。於前述抗辯期間經過後，懲戒法庭通常即指定言詞辯論期日，並通知當事人到庭⁶⁸。如同一般行政訴訟之審判程序，於言詞辯論期日將對所有案件事實進行廣泛的討論(聯邦行政法院法第 104 條)，並進行證據調查；關於言詞辯論程序之進行，聯邦公務員懲戒法並無特別規定。就證據調查之原則而言，聯邦公務員懲戒法準用聯邦行政法院法第 96 條之結果，原則上亦採取職權調查主義、直接審理主義⁶⁹；證據之採則，法院仍負主要責任，然主管機關於訴狀中，公務員於起訴後二個月內，亦得聲請調查證據，但在特定條件下，法院

⁶⁸ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 684.

⁶⁹ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 689.

亦得拒絕（聯邦公務員懲戒法第 58 條第 1 項及第 2 項）。此外，鑑於公務員同一違失行為經常亦為其他刑事或行政裁罰程序之客體，基於訴訟經濟之考量，聯邦公務員懲戒法第 57 條第 1 項因此規定，若懲戒訴訟案件之事實，與刑事或關於罰鍰之行政訴訟已生效之判決所確認的事實同一者，懲戒法庭原則上應受其拘束；除非他法院所確認之事實明顯錯誤。

第五節 第一審訴訟程序之終結

在懲戒訴訟中，主管長官如對當初有違失嫌疑行為之評斷有所變更，而認應以較經濟之方式終結訴訟時，得準用行政法院法第 92 條之規定，於裁判生效前撤回訴訟；若已於言詞辯論中提出聲明，則應得被告公務員之同意使得撤回。至於訴訟和解，則因聯邦公務員懲戒法第 60 條第 1 項，明文排除聯邦行政法院法第 106 條規定之適用（關於訴訟和解之條款），於懲戒程序中並不被允許⁷⁰。若懲戒程序未依其他終結，懲戒法院依其審理之結果，有下列裁判可能性：

1. 就該當公務員之違失行為，若法院認為處以較輕之警告、罰鍰、減俸或是減少退休金之懲戒措施已足，或是該訴訟應予駁回者，即使在經言詞辯論後，法院亦得經當事人之同意，以「裁定」（**Beschluss**）駁回訴訟（聯邦公務員懲戒法第 59 條第 1 項）。經此程序作成之決議生效後，與判決有同一效力（同條第 2 項）。
2. 若訴訟未以其他方式終結，法院亦得基於言詞辯論之結果，針對懲戒訴訟作成施以必要之懲戒措施，或者（基於形式或實體之理由）駁回訴訟之判決。在公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之撤銷訴訟，法院除原處分之適法性外，亦得就其適當性進行審查，並據此作成撤銷原處分或駁回訴訟之判決。

⁷⁰ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 694.

第六節 對於法院裁判之通常救濟管道

第一項 事實審上訴程序

聯邦公務員懲戒法於 2002 年修正後，公務員懲戒事件既劃歸一般行政訴訟審判權管轄，舊法由聯邦懲戒法院管轄懲戒事件第一審裁判，若對其不服再向聯邦行政法院上訴之特殊審級結構即不再沿用，而回歸行政法院三級三審之制度原型（地方行政法院－邦高等行政法院－聯邦行政法院）。如同一般審級救濟程序，其主要的功能在於提供原告與被告請求法院修正其裁判之機會⁷¹；至於具體的救濟流程，則須視訴訟種類與法院作成裁判之形式而定。

就法院所為之裁定而言，除若干例外（例如依聯邦公務員懲戒法第 53 條第 2 項第 5 句，同意延長追加懲戒訴訟提起期間之裁定，或其他關於訴訟進行所為之裁定），原則上對於地方行政法院懲戒法庭所為之裁定均得提起抗告（*Beschwerde*）。就其程序而言，抗告須向地方法院提出，且原則上毋須經許可；地方行政法院將抗告提交邦高等行政法院前，須先審查抗告是否有理由以及是否有變更原裁定之必要（行政法院法第 148 條第 1 項）。抗告案件提交邦高等行政法院後，係以裁定決定抗告是否有理由（聯邦公務員懲戒法第 68 條）；對此裁定則無法再向聯邦行政法院提起救濟（行政法院法第 152 條第 1 項）。

就地方行政法院懲戒法庭所為之判決而言，復因其為懲戒訴訟或「其他訴訟」而異其第二審上訴救濟程序（事實審上訴，*Berufung*）。詳言之，對於地方行政法院之懲戒判決，訴訟當事人可於判決送達後一個月內附理由直接提起上訴（聯邦公務員懲戒法第 64 條第 1 項）；換言之，其毋須經「上訴許可程序」。此特殊規定最主要的理由在於，在「其他訴訟」之情形，案件於繫屬於行政法院前，通常已

⁷¹ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 704.

經訴願程序審查懲戒處分之適當性與合法性，然而在懲戒訴訟中，法院則為作成第一次懲戒處分之機關。鑑於法院懲戒處分對於被付懲戒公務員權利之重大影響，因此毋須符合上訴許可要件即可向第二審法院提起上訴⁷²。在舊法時期，公務員不服主管長官所為之懲戒處分，雖可向聯邦懲戒法院起訴請求救濟，惟對於法院之判決，舊法並未提供上訴救濟管道⁷³。相對於此，2002年修正後之公務員懲戒法鑑於行政懲戒處分對於公務員權利及其職涯之影響，雖已開放審級救濟管道，惟向邦高等行政法院提起事實審上訴，原則上仍須符合行政法院法第124條第2項之上訴許可要件。據此，若地方行政法院未於其判決中自行許可上訴，邦高等行政法院僅在下列情形得許可第二審上訴（聯邦公務員懲戒法第65條第1項）：1. 對於判決的正確性存在嚴重疑義；2. 訴訟案件呈現特殊法律或事實上之困難；3. 訴訟案件具有原則上之重要性；4. 作為判決基礎之法律見解與邦高等行政法院、聯邦行政法院、聯邦最高級法院之聯合庭，或是聯邦憲法法院裁判見解相左；5. 主張原裁判係以應受事實審上訴法院判斷之程序瑕疵為基礎，並存在該瑕疵者。邦高等行政法院若不許可上訴，該程序即終結⁷⁴。

由於對地方行政法院懲戒庭之判決所提起之第二審上訴仍為事實審審判程序，故其原則上仍準用關於第一審訴訟程序之條文（第65條第1項），然為加速第二審審判程序之進行，公務員懲戒法定有若干「失權效」與「直接審理原則例外」之條款。該法第65條第2項即規定，於地方行政法院之審判程序中，若證據調查之聲請未遵守該法第58條第2項所定之期限，且法院認為將延遲審判程序之進行時，於第二審訴訟程序中得拒絕調查；再者，第一審法院合法未予斟酌之證據調查，於第二審法院程序中亦不得再行申請。作為直接審理原則之例外，同條第三項則規定，經地方行政法院調查之證據，於邦高等行政法院毋須重新調查即可採為判決之基礎。原則上，若訴訟未以其他方式終結，邦高等行政法院應基於言

⁷² Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 764; Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 64 Rn. 1.

⁷³ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 767.

⁷⁴ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 771.

詞辯論之結果以判決終結之（聯邦公務員懲戒法第 66 條）。

第二項 法律審上訴程序

相對於舊法時期，對懲戒法院所為之懲戒判決雖可向聯邦行政法院提起上訴，惟後者僅承擔第二審級之事實審法院的功能，2002 修正之聯邦公務員懲戒法將懲戒事件之審判權移轉行政法院後，依循行政法院三級三審之審級結構，對於法院所為的懲戒判決首次得提起法律審救濟。惟因審級增加而產生之訴訟時程的延長，雖被論者批評與該法第 4 條所揭示之加速原則有違⁷⁵；然而此一修正對於公務員懲戒制度仍具重要意義，蓋立法者的目標除在使懲戒案件之審判程序回歸一般訴訟三級三審之審級結構外，由於懲戒案件劃歸行政法院後，由各地方行政法院管轄懲戒案件第一審訴訟程序，必將造成法律見解之分歧，藉由聯邦行政法院管轄全國懲戒案件法律審之審理，可收一定程度統一法律見解之效⁷⁶。

對於邦高等行政法院就懲戒事件之第二審判決提起上訴，以經上訴許可為前提。邦高等行政法院與聯邦最高行政法院僅在下述情形得許可上訴：1. 訴訟案件具有原則上重要意義；2. 判決與聯邦行政法院或聯邦最高等級法院聯合庭之裁判見解歧異，且以此為判決基礎者；3. 主張為裁判基礎之判決有瑕疵；4. 基於公務員基準法（*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts*）第 127 條第 1 款之規定，若該邦高等行政法院之判決與其他邦高等行政法院判決有歧異，且以該歧異為判決基礎者，上訴亦應許可。邦高等行政法院或聯邦行政法院拒絕許可上訴時，上訴人得以抗告聲明不服（行政法院法第 133 條第 1 項）。第三審審判程序原則上準用邦行政法院關於懲戒事件第二審審判程序；至於法律審上訴之裁判則準用行政法院法第 143 條及第 144 條之規定。

第七節 再審程序

⁷⁵ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 58), Rn. 778.

⁷⁶ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 69 Rn. 1 f.

除上述通常救濟制度外，聯邦公務員懲戒法，一如舊法公務員懲戒條例，亦規範有再審此非通常救濟程序。再審係藉由法院嗣後修正性的裁判，中斷符合再審事由且已生效之法院判決或與判決有同等效力之裁判的存續力（Bestandkraft）⁷⁷。聯邦公務懲戒法之再審程序，對於法院就懲戒訴訟以及其他訴訟所為之判決皆有適用。作為再審制度之核心者，毋寧為再審事由之設計；就此，聯邦公務員懲戒法定有八款事由（聯邦公務員懲戒法第 71 條第 1 項）：1. 判決所科予懲戒措施之種類與程度為法律所未規定者；2. 提出重要之新事實與證據者；3. 以虛偽或造假文書之內容，或以因故意或重大過失而提供之證言或鑑定意見為基礎之裁判者；4. 懲戒判決以其所確認之事實為基礎之判決，嗣後為其他有拘束力之判決所廢棄者；5. 參與審判之法官或陪席法官因本案違反職務義務而受有罪判決者；6. 參與本案裁判之法官或陪席法官依法應迴避而未迴避者；7. 懲戒程序中雖未能確認，然於事後明確證明公務員有失職行為者；8. 懲戒訴訟終結後，同一案件事實再受刑事或罰鍰判決確定，而依同法第 14 條規定，不得處以懲戒處分者。對於再審之聲請，若法院認為再審之條件不存在，或聲請顯然無理由者，得以裁定駁回（同法第 74 條第 1 項）。

再審程序原則上準用懲戒事件各該審級之訴訟程序（聯邦公務員懲戒法第 73 條第 2 項），選擇之標準則取決於針對何一審級之裁判聲請再審⁷⁸。進入再審程序之後，法院亦得於進入言詞辯論程序前，取得該管機關之同意，以裁定撤銷系爭判決、駁回懲戒訴訟，或撤銷機關的行政懲戒措施；對此裁定則不得聲明不服（同法第 74 條第 2 項及第 3 項）。除此之外，再審程序須基於言詞辯論之結果，以判決終結訴訟（同法第 75 條第 2 項）。

聯邦公務員懲戒法第 76 條進一步規範再審程序作成後實體法上之法律效果：若再審程序撤銷原判決之結果有利於公務員，該公務員於再審裁判生效時，取得其

⁷⁷ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 71 Rn. 1 f.

⁷⁸ Claussen/Benneke/Schwandt, (Fn. 54), Rn. 793.

原有符合再審判決之法律地位（同條第 1 項）。例如原判決科予公務員罰鍰或減俸之懲處處分，該判決經再審程序撤銷後，已繳交之罰鍰或已被扣減之俸給則應返還。公務員除上述應返還之費用外，若有其他損失，亦可準用刑事補償法（Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen）之規定，向公務員職務主請求填補損害（同條第 2 項）。

第八節 公務員失職行為一體性原則對於懲戒法制建構的影響

如前文所述，德國公務員懲戒制度發展至今已脫離刑法理論的主導與支配，而成為公職務法中自成一格之制度；其就如何避免對公務員同一失職行為遭受法律上的重複處罰而發展出之「失職行為一體性原則」（Der Grundsatz der Einheit der Dienstvergehens），也因此與刑法相關理論大異其趣。相較於刑法主要是藉由明確界定犯罪行為之構成要件，保護各種不同的法益，並對於行為人符合構成要件的行為給予評價與制裁，公務員違反職務而應受懲戒之行為通常無明確之構成要件，且只從事於單一法益的維護：維護公務員所被賦予之職務（Amt），以及公眾對於職業公務員制度的信賴⁷⁹。懲戒制度最主要之目的因此並非對於公務員違法失職之個別行為給予制裁與懲罰，毋寧是藉由其（多數之）失職行為，判斷其整體人格是否適任公務員，若未達不適任之程度，則給予適當之措施教育並督促其履行義務。公務員失職行為一體性原則因此要求，在決定是否施予懲戒措施及其強度時，必須對於公務員所有違犯義務之行為為一整體的觀察與評價；由該原則之實體面向亦導出其程序面向之要求：對於所有已達可決定程度之違失行為，必須在一個懲戒程序中以一個懲戒處分予以評價⁸⁰。公務員失職行為一體性的概念

⁷⁹ 吳綺雲，前揭文（註 50），頁 6-8；張桐銳，引進「失職行為一體性原則」之商榷，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 59-63。以構成要件待補充之失職行為為基礎之懲戒處分何以尚不至違反憲法上法明確性原則，最主要的理由即在於，公務員職務義務之範圍通常由聯邦公務員法、眾多法規命令與行政規則，或是職務上之指示進一步的精確化：Ulrich Battis, Bundesbeamtengesetz Kommentar, 4. Aufl., 2009, § 77 Rn. 10.

⁸⁰ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 2 Rn. 12 f.

最早雖可溯源至 19 世紀末普魯士皇家懲戒法院之判決，惟經過後續各時期懲戒法院之繼受與發展，目前已成為公務員懲戒法制中受到普遍承認之法律原則⁸¹。依照學理與聯邦行政法院裁判實務⁸²一般性的意見，失職行為一體性原則在實體法上之依據為聯邦公務員法第 77 條第 1 項第 1 句：「公務員有責違背應盡義務者，有失職行為」，對於本條之解釋，一般認為無論公務員違背義務行為之個數如何，皆僅構成一個失職行為。此在公務員懲戒法制中根深蒂固的觀念，亦對公務員懲戒法之實體與程序規範的具體形塑產生諸多影響。

第一項 失職行為一體化原則在實體法中之實踐

失職行為一體性原則對於聯邦公務員懲戒法在實體法規範層面的影響，主要表現在二個方面。其一，由於該原則不僅涉及公務員多數違反義務之行為在懲戒法上如何評價，於公務員所涉同一案件事實分別在刑事與行政程序上追究其責任時，亦有該原則之適用。聯邦公務員懲戒法第 14 條因此規定，若公務員於刑事或罰鍰程序中受刑罰、罰鍰或秩序措施之裁判決定，則基於「同一事實」⁸³，不得再科予申誡、罰鍰或減少退休金之懲戒措施；例外僅存在於，為督促公務員履行義務有額外之必要時，始得科予「減俸」之措施（所謂的懲戒超餘，disziplinar Überhang）。關於本條規定的規範來源，有認為係依據基本法第 103 條第 3 項「禁止雙重處罰」之要求而來⁸⁴；亦有論者指出刑法與懲戒法之目的並不相同，且依聯邦行政法院一貫之見解，禁止雙重處罰並不適用於懲戒罰與刑罰之競合，因此認為本條主要係基於比例原則的要求，蓋同一事實，經科予刑罰（或行政罰）後通常即可達成懲戒之目的，對於本應科予較輕之懲戒處分之行為，即毋須再予懲

⁸¹ 吳綺雲，前揭文（註 50），頁 6-7。

⁸² BVerwGE 33, 314; 63, 123; 76, 90; 111, 54.

⁸³ 若僅存在公務員之單一行為，對於該條所稱「同一事實」的判斷並不生困難。有疑義者乃刑事或行政訴訟之案件事實僅包含公務員多數違反義務行為之一部時，是否仍有該條之適用？就此，聯邦行政法院採取否定之立場，換言之，就該尚未被包含之義務違反行為仍得施以懲戒處分（BVerwG, NVwZ 2008, 1375, 1377）。

⁸⁴ Battis, (Fn. 79), § 77 Rn. 6.

戒⁸⁵。失職行為一體性原則在實體法上適用之結果，另一方面亦表現在對於聯邦公務員懲戒法第 15 條的解釋（因期間經過之懲戒禁止）。該條文主要在於規定，公務員失職行為因時間經過而產生之法律效果，質言之，失職行為完成已逾二年者，不得再科予申誡；逾三年者，不得科予罰款、減俸或減少退休金；逾七年者，不得科予降級之懲戒（該條第 1 項至第 3 項）。就本條所規定之「期間」在法律上之性質而言，其並非如刑法上追訴權時效之概念，屬於「程序法上之障礙」，毋寧乃限制懲戒權行使權限之實體法上之事由⁸⁶。失職行為一體性對於本條之影響，主要在於失職行為完成時點如何起算。就此，基於該原則禁止對於公務員個別違失行為予以分別評價之要求，在多數義務違反行為構成同一失職行為之情形，必須在「最後一個違反義務之行為」完全終結時，期間始告完成；除非個別義務違反之行為，在時間或事物上與其他義務違反之行為無甚關連，始得分離判斷。依此解釋之結果，當有新的義務違反行為發生時，該條第 1 項至第 3 項之期間即應從新起算⁸⁷。

第二項 失職行為一體性原則在程序面向的具體化

失職行為一體性原則對於聯邦公務員懲戒法最主要的影響，表現在針對行政機關及法院懲戒程序之規範。就行政機關之懲戒程序而言，關於懲戒程序之開始，公務員懲戒法第 17 條第 1 項第 1 句係採所謂法定原則（*Legalitätsprinzip*），公務員主管長官知有應受懲戒嫌疑之行為時，即有義務開啟懲戒程序進行調查⁸⁸。至於調查的範圍，法院裁判見解一向認為，必須在單一的懲戒程序中調查全部已知的失職行為，分由不同之程序追究即不合法⁸⁹。若在開啟調查程序後，作成終局決

⁸⁵ 吳綺雲，前揭文（註 50），頁 11。

⁸⁶ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 15 Rn. 1. 兩位法官亦指出聯邦公務員懲戒法第 15 條所規範之因時間經過之懲戒禁止，同時負有實體法與程序法雙重性質（所謂的混合理論）。就聯邦公務員懲戒法之因時間經過而禁止懲戒機制之進一步說明請參照：林明鏘，前揭文（註 17），頁 23-34。

⁸⁷ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 15 Rn. 8；吳綺雲，前揭文，（註 50）頁 15-16。

⁸⁸ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 16 Rn. 1.

⁸⁹ 吳綺雲，前揭文，（註 50）頁 22。

定前，知有其他違背義務之行為時，則須透過「擴張程序」(Ausdehnung)將程序客體延伸至該新的有失職嫌疑之行為⁹⁰（聯邦公務員懲戒法第 19 條第 1 項）。主管長官於調查完結而欲作成最終決定（停止程序、作成特定的懲戒措施或提起懲戒訴訟）時，亦須就全部違失行為作成一個整體之判斷，而不得作成「部分」停止程序之處分，或分開作成數個懲戒措施，或為部分懲戒、部分不為懲戒之決定⁹¹。然而，失職行為一體性原則在行政懲戒程序中的實踐並非毫無例外，為加速程序進行而引進之「縮減程序」(Beschränkung)即為其適例，蓋本應在單一懲戒程序中一併調查並整體評價之所有失職行為，若其中一部份對於預期將作成之懲戒處分之種類與程度並無重要性，則可被排除於懲戒程序之外。然而，鑑於公務員之信賴保護及維護法安定性，對於已被排除於懲戒程序外之行為，原則上不得再度併入懲戒程序，除非排除之原因嗣後已不存在；此外，該懲戒程序確定終結後，該被排除之行為亦不得再成為新懲戒程序之標的（聯邦公務員懲戒法第 19 條第 2 項）。

就法院之懲戒程序而言，特別是懲戒訴訟，由於其亦係以對公務員之失職行發動懲戒權為目的，因此在失職行為一體性原則的引導下，如何避免公務員違背職務之數行為分由不同之訴訟程序審理，亦為影響訴訟制度設計與相關條文解釋之重要觀點。如前文所述，聯邦公務員懲戒法第 52 條第 1 項第 2 句，要求起訴書應記載公務員個人與職業經歷、懲戒程序迄今之過程、公務員違失行為之事實，以及其他對於裁判而言具重要性之事實與證據，即相當程度體現懲戒訴訟程序在法院審理上的特性。上開起訴狀應記載事項，除有助於法院判斷公務員違失行之嚴重性、其人格圖像，以及大眾對於公務員制度信任是否受損外，其重要的功能在界定屬於法院審理客體之失職行為的範圍。非屬起訴範圍之所謂的「新行為」(Neue Handlungen)則須透過追加懲戒訴訟之方式，併入已繫屬之案件中一併審

⁹⁰ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 16 Rn. 2.

⁹¹ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 13 Rn. 13; § 32 Rn. 2.

理。在失職行為一體性原則的影響下，公務員懲戒法第 53 條第 1 項所謂的「新行為」，在解釋上並不限於提起懲戒訴訟後始獲知或發生的失職行為，即使在提起訴訟之前已存在但尚未評價之行為（例如當初在行政機關之調查程序中，因證據不足未予考量，但嗣後發現新證據之情形），亦可提起追加懲戒訴訟⁹²。然而，懲戒訴訟程序的整體規劃，失職行為一體性原則並非唯一考量，為使法院得以加速審判程序之進行，懲戒訴訟中仍有若干與上開原則相衝突之設計。例如就主管長官追加訴訟之申請，法院若認為「新行為」對於預期將科處之懲戒措施的種類與強度，可能不具重要性，或是若併入審理將嚴重拖延程序之進行者，得裁定不停止訴訟程序⁹³。類似行政懲戒程序中「縮減程序」之機制，亦存在於懲戒程序之中（聯邦公務員懲戒法第 56 條）。至於懲戒訴訟之實體判決，聯邦公務員懲戒法第 60 條第 2 句則規定「科予必要之懲戒措施」或「駁回訴訟」兩種裁判態樣。基於失職行為一體性原則，若公務員有數個違背義務之行為時，法院亦僅能作成一個整體性之判決，而不得部分科予懲戒措施、部分駁回；換言之，不能針對個別違背義務之行為，作成不同判決⁹⁴。

第三項 小結

儘管在法效果上亦是避免公務員同一行為遭受多重評價，德國公務員懲戒制度中之失職行為一體性原則，其規範基礎主要源自懲戒處分之本質，蓋懲戒之目的並

⁹² 追加懲戒訴訟之法律性質在學理上素有爭議，有認為屬於「訴之追加」者，然 Urban/Wittkowski 正確地指出，若考量違失行為一體性原則在懲戒程序中之意義，應將其理解為「訴之變更」較為妥適：Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 13 Rn. 13; § 53 Rn. 1.

⁹³ 依照聯邦公務員懲戒法第 53 條第 3 項之規定，新的義務違反行為若未透過追加懲戒訴訟併入已繫屬之懲戒訴訟案件，主管機關仍得以其為新的懲戒程序之標的。如此顯然悖於失職行為一體性原則之規定是否意謂主管長官可不再受該原則之拘束，而得任意切割公務員多數違反義務之行為，並對之分別予以懲戒？聯邦行政法院在 2007 年 2 月 14 日之一則判決指出（BVerwGE 128, 125, 130 f.），公務員懲戒法第 53 條第 3 項對於失職行為一體性原則之限制只限於程序法之層面，法院在後一懲戒程序中仍須就整體之失職行為進行統一的評價。換言之，在後一懲戒程序中，法院如認為在前之懲戒程序所為之措施已使在後之懲戒顯得不必要或不適切，仍須從違失行為一體性之觀點為一整體的評價。就此請參照：張桐銳，前揭文（註 79），頁 75-76。

⁹⁴ Urban/Wittkowski, (Fn. 54), § 60 Rn. 19.

非如刑法般在於制裁公務員之個別行為，而在於透過其違反義務之行為，判斷其人格是否適任公務員，或是否應施以教育措施以督促其遵守義務；由懲戒之特質衍生而出之失職行為一體性原則因此要求，對於公務員多數違反義務之行為應於一個懲戒程序中為一個整體的評價。失職行為一體性原則對於聯邦公務員懲戒法之在實體以及程序法面向皆具有重要影響，然該法於 2002 年修正後，為加速懲戒程序之進行，亦規範了若干突破該原則之例外。儘管上述對於失職行為一體性原則之突破，聯邦行政法院仍透過不同方式儘量在實體法層面上貫徹該原則之理念。前述關於失職行為一體性原則之理論根據，其在聯邦公務員懲戒法中之具體型塑與例外，以及在實務上實踐之情形，於考量該原則是否應引進於我國懲戒制度時，亦應一併考量。

第四章 公務員懲戒處分審級救濟制度之具體形塑

第一節 概說

本章之目標在於，依循委託機關就本研究計畫所設定之前提，具體討論公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，如何在後者之結構中，建構公務員懲戒處分之審級救濟制度。在此目標設定下具體應討論之問題，實與上述規劃實施後，對於現行公務員懲戒制度的影響與衝擊密切相關；就此，筆者於前文中已有說明。總結而言，本章首先應探討裁撤公務員懲戒委員會，並將公務員懲戒事件之審判權移轉行政法院，是否仍符合憲法第 77 條就公務員懲戒權限劃分之設計（第二節）。其次，高等行政法院作為審理公務員懲戒事務之第一級法院，其具體應管轄案件之種類為何（第三節）？法院組織與審理程序是否須考量懲戒事件之性質而為特別設計（第四節及第五節）？再者，在公務員、監察院或主管長官對同一懲戒事件先後向行政法院起訴之情形，如何避免重複起訴與裁判矛盾（第六節）？此外，在建構懲戒裁判審級救濟制度時，如何針對高等行政法院所管轄之懲戒案件開放救濟管道？上級審之法院組織與審理程序如何配合懲戒事件之特性具體予以形塑（第七節）。最後，公懲會併入行政法院後，對於一般訴訟與再審程序，其過渡條款之設計，應考量之觀點為何（第八節）？

此外，若觀察公務員懲戒制度之發展歷程，可發現關於公務員懲戒委員會與行政法院相互結合之構想，實非全然新穎，在司法院 2002 年版及 2005 年版之公務員懲戒法修正草案中，已然出現將公務員懲戒事件之審判權劃歸行政法院的嘗試。此二版本之公務員懲戒法修正草案，為融合懲戒法院與行政法院所提出之制度架構、解決共同問題之模式，以及具體之條文設計，應可成為本研究後續討論之基礎。由於 2005 年版本之公務員懲戒法修法草案在懲戒訴訟程序上之設計，大體

上維持 2002 年版本之規劃，僅條次有所變動，在符合本文議題討論方向與委託研究之範圍內，筆者將以 2002 年版修正草案為主要之討論出發點，就此合先敘明。

第二節 憲法對於公務員懲戒權限歸屬所劃定之框架

公務員懲戒制度未來若朝向裁撤公務員懲戒委員會，並將公務員懲戒事件之審判權劃歸行政法院之方向修法，首先面臨的問題即為，該審判權之移轉是否仍與憲法就公務員懲戒權限劃分之規劃相符？就此，關鍵性的條文毋寧為憲法第 77 條：

「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」。關於該條所謂：「司法院作為國家最高司法機關掌理公務員懲戒」在規範上應如何理解，大法官釋字第 298 號解釋指出：「司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關公務員懲戒及公務員考績之法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該號解釋，許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關法律修正前，得請求司法救濟之程序而言」。申言之，依司法院大法官之見，即使立法者（於合理之範圍內）將部分公務員懲戒權行使之權限賦予行政長官，在掌理懲戒事件之司法機關對其合法性仍有最後審查權限之前提下，即無違「司法院作為掌理公務員懲戒之最高司法機關」之意旨。值得注意的是，為實現本號解釋就主管長官所為對於公務員有重大影響之懲戒處分，亦得向「掌理懲戒事項之司法機關」聲明不服之要求，司法院大法官另指示公務員懲戒及公務員考績之相關法律配合修正。由於此立法指示之目的在於統一懲戒與懲處之司法救濟

管道，而有助於避免行政法院及司法懲戒機關間之裁判矛盾，因此受到學者普遍支持⁹⁵。在現制之下，上開解釋所謂之「掌理懲戒事件之司法機關」固然係指公務員懲戒委員會而言，然而論者亦指出，若將公務員審判權與一般行政審判權合而為一，不但無違憲法第 77 條與大法官釋字第 298 號解釋之意旨，更可解決目前受懲戒之公務員無法享有通常審級救濟之弊⁹⁶。上開見解殊值贊同，蓋一方面大法官釋字第 298 號解釋已揭示，憲法第 77 條僅要求「司法機關」必須掌握懲戒事件合法性之最後決定權；另一方面，從法理而言，公務員懲戒事件之審理在司法權中究應劃歸何法院管轄，以致於是否需設立特別法院審理之，皆屬立法者關於訴訟制度之形成範圍，殊無拘泥於現制由專門法院掌理公務員懲戒事件之理。

第三節 高等行政法院就公務員懲戒事件之管轄範圍及其訴訟類型

公務員懲戒事件之審判權移轉至行政法院體系後，依循其目前之審級結構，懲戒案件第一審級訴訟之審理，主要應歸由高等行政法院管轄，應無重大疑義；有疑問者乃依目前公務員懲戒制度之規範現況，其應管轄那些懲戒訴訟案件類型？就此而言，為確保司法機關於懲戒制度中原本承擔之功能，不因公懲會併入行政法院後而有所減損，目前由前者所管轄之案件應於整併時一同移轉於後者，應屬當然之理。就現行法而言，依懲戒權之發動者區分，公懲會共管轄二種訴訟類型：其一為監察院認為公務員有違法失職之情事而主動調查，於作成彈劾案後，移送公懲會審理之案件（公務員懲戒法第 23 條）；另一為，主管長官認為公務員有違法失職之情事，而移送監察院調查，於監察院作成彈劾案後，復移送公懲會審理之案件；對於九職等或相當於九職等以下之公務員，則可直接移送該委員會審理（同法第 23 條第 1 項）。儘管對於監察院於懲戒權發動機制中所扮演之角色始終

⁹⁵ 林明鏘，前揭文（註 17），頁 162；高愈杰，前揭文（註 6），頁 320。

⁹⁶ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 86。

存在檢討聲浪⁹⁷，且以公務員之職等區分主管長官懲戒權發動之程序，亦備受論者批評⁹⁸，然而在不考慮修正懲戒權發動機關與程序之條件下，在公懲會併入行政法院後，後者即須承擔原由前者履行之對公務員作成懲戒處分之「懲戒法院」的功能，而管轄由監察院或公務員主管長官起訴請求其行使懲戒權之案件（懲戒訴訟）。

然而，與公務員懲戒相關之行政訴訟並非僅止於上開二種類型。實務上鑑於大法官釋字第 243 號及第 298 號解釋之意旨，承認就主管長官對公務員所為足以改變其身分或對其有重大影響之「實質懲戒處分」，公務員亦得於踐行公務人員保障法之復審程序後，向行政法院起訴。針對此種訴訟類型，於整併公懲會與行政法院後，是否亦應納入公務員懲戒法一同規範，因涉及公務員懲戒法在公務員法制中之體系定位，以及該法與行政訴訟法適用交錯之問題，以致並非理所當然。就此問題之立場，2002 年版之公務員懲戒法修正草案，除於第 40 條及第 41 條規定前揭二種由監察院或公務員主管長官所發動之懲戒訴訟類型外，對於由公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之行政訴訟，並未予以規範；就此，於該草案之立法理由並未提供說明。窺其理由，或許一方面係為單純化公務員懲戒法之規範標的，而將其定位為「懲戒訴訟」之專法，另一方面可能考量，公務員不服所屬機關之懲戒措施而提起之行政訴訟，既有行政訴訟法加以規範，即毋須於公務員懲戒法另為規定。如該草案之修法構想確如本文所推測，則上述理由大體而言並無嚴重疑義，蓋公務員不服主管長官所為之懲處處分，而向行政法院提起撤銷訴訟，原即可適用行政訴訟法相關規定。在比較法上，德國聯邦公務員懲戒法雖將公務員就懲戒事項而提起之「其他訴訟」納入其規範體系之中，然其訴訟程序與程式主要仍準用行政法院法之規定；因此聯邦公務員懲戒法對於法院懲戒程序之

⁹⁷ 論者指出彈劾權行使的對象原則上為政務官，對於常任文官之懲戒是否須經彈劾程序實不無疑義。就此請參照：林明鏘，前揭文（註 51），頁 127-128；詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 82-83，顏秋來，前揭文（註 21），頁 617。

⁹⁸ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 81。

規範，主要集中在懲戒訴訟之類型。惟依筆者之見，此問題之關鍵在於，該法是否計畫在行政法院設置懲戒專庭專門處理懲戒案件。蓋在目前懲戒懲處併行制下，即使公懲會併入行政法院後，公務員同一違失行為而受懲戒與懲處雙重制裁之可能性依然存在，基於同一事件而提起之不同訴訟若先後繫屬於行政法院，由懲戒專庭併案統一審理較能收避免重複處罰之效。基於上述理由，本文建議應將公務員不服主管長官所為之懲處措施而提起之行政訴訟，納入公務員懲戒法規範之範圍，並列入懲戒專庭之管轄領域。至於本訴訟之訴訟標的，依目前實務見解，得向行政法院聲明不符之主管長官依考績法所為之懲處處分，僅限於專案考績一次記兩大過免職之措施。儘管不乏學者建議應不區分懲處處分之強度，對於所有之懲處類型（亦即包含申誡、記過與記大過）皆應開放行政法院之救濟管道，惟此並不妨礙本文關於公務員懲戒法應納入上開類型行政訴訟之立法建議。至於實務運作是否將此類訴訟之標的擴展至其他懲處處分之類型，則可留待日後發展。

第四節 高等行政法院審理公務員懲戒事件之組織型態

第一項 形塑法庭組織之可能方案

公懲會併入行政法院審判系統後，如何形成行政法院審理懲戒事件之法庭組織結構，亦為決定整體公務員懲戒制度能否專業且有效運作的重要環節。在現行制度之下，司法懲戒權之行使係專屬公懲會掌理；公務員懲戒委員會目前設置 2 個審判庭，並置審判長 1 人，委員 4 人，合議審判全國懲戒訴訟事件⁹⁹。至於公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之行政訴訟，則係依高等行政法院通常之法庭組織方式審理，亦即，由職業法官三人組成之合議庭進行訴訟程序（行政法院組織

⁹⁹ <http://tpp.judicial.gov.tw/?struID=1&contentID=3>（最後到訪日期：106/9/22）。關於公務員懲戒委員會進行審判事務時應採行之法院組織形式，公務員懲戒委員會組織法並未具體規定，該法僅於第 2 條定有一框架性之條款：「公務員懲戒委員會置委員九人至十五人，簡任第十四職等；委員長一人，特任，並任委員」。該委員會依據公務員懲戒法第 15 條授權所訂定之「公務員懲戒委員會處務規程」第 8 條亦僅規定：「本會委員辦理懲戒案件，以審議會議決行之」。

法第 3 條第 1 項)。

就公懲會併入行政法院後，高等行政法院審理懲戒案件之法庭組織而言，2002 年版公務員懲戒法修正草案對此並未有任何規定。然而，由於公務員懲戒訴訟目前係由專業法院審理，在公懲會併入行政法院後，若欲維持案件審理的專業性，可以考慮在高等行政法院設立專股，或參考德國聯邦公務員懲戒法之立法例，以設置懲戒專庭之方式，由長期接觸懲戒事務之法官負責案件之進行。德國懲戒專庭提升裁判專業性的關鍵機制，固然在於公務員參審法官之建置，在我國目前參審制尚未成為法院組織改革既定政策之前提下，因缺乏整體制度配套（如參審法官之遴選機制），欲單獨在懲戒程序中引進參審法官之可能性甚低。然而，參考德國制度設立懲戒專庭仍具多項優點：蓋若僅設立專股而由單一法官承辦懲戒事務，由於合議庭之其他法官未必熟稔懲戒案件之特性，相較於懲戒專庭三位法官皆具專業知識與處理案件之經驗，其裁判之專業程度恐有差距。此外，筆者以為引進懲戒專庭更為關鍵之理由在於避免裁判矛盾。如前所述，在目前懲戒與懲處雙軌併行制度之下，懲戒權之發動分屬公務員之主管長官與監察院，若公務員不服主管長官所為之懲處處分而向高等行政法院請求救濟，監察院亦針對同一違失行為移送行政法院懲戒，針對此種情形，若能設立懲戒專庭管轄此兩類訴訟，即可併案審理以避免裁判矛盾與重複處罰；若僅設立專股，則因懲戒訴訟與撤銷訴訟可能分屬不同審判庭審理，裁判矛盾發生的風險即可能提升。根據上開理由，本研究建議於公務員懲戒法中明定高等行政法院應設置懲戒專業法庭，以審理懲戒案件。

對於高等行政法院建置懲戒法庭之行政成本而言，應不致對目前之行政法院組織造成過大之衝擊，蓋行政法院組織法第 9 條第 1 項本即容許高等行政法院設置專業法庭，司法院頒佈之「各級法院法官辦理民刑事與行政訴訟及特殊專業類型案件年度司法事務分配辦法」，對於法院之年度司法事務分配及專業法庭法官之具體遴選規則亦有具體之規範。再者，建置懲戒專庭之主要功能，在於以特殊之法

庭組織及程序審理懲戒案件，其並不禁止配屬專業法庭之法官兼辦其他審判業務，是以應不致對於高等行政法院法官人力配置及審判事務分配造成過大衝擊。

第二項 法官迴避事由之增訂

法官迴避制度之目的，在於確保參與審判之法官能以客觀公正之態度參與訴訟程序之進行，以提升當事人對於法院裁判之信賴，因此亦屬法庭組織之重要規範。關於法官迴避制度，現行公務員懲戒法一如一般訴訟法制，定有自行迴避與聲請迴避之事由。於公務員懲戒委員會併入行政法院後，為因應懲戒處分審級救濟制度之建置，有必要加以檢討者毋寧乃關於法官自行迴避事由之規定。現行之公務員懲戒法第 27 條規定，公務員懲戒委員會委員有下列 9 款情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：一、為被付懲戒人受移送懲戒行為之被害人。二、現為或曾為被付懲戒人或被害人配偶、八親等內之血親、五親等內之姻親或家長、家屬。三、與被付懲戒人或被害人訂有婚約。四、現為或曾為被付懲戒人或被害人之法定代理人。五、曾為該懲戒案件被付懲戒人之代理人或辯護人，或監察院之代理人。六、曾為該懲戒案件之證人或鑑定人。七、曾參與該懲戒案件相牽涉之彈劾、移送懲戒或公務人員保障法、公務人員考績法相關程序。八、曾參與該懲戒案件相牽涉之民、刑事或行政訴訟裁判。九、曾參與該懲戒案件再審前之裁判。但其迴避以一次為限。本條除於第 1 款至第 6 款規定典型法官應迴避之事由外，第 7 款至第 9 款更考量懲戒案件之特殊性質，定有特殊之迴避事由，是以本條規定之內容，在相關名詞修正後，原則上應繼續援用殆無疑義。惟在懲戒處分審級制度建立後，本條規定亦應適用於上級審法院之法官，因此為避免曾參與懲戒案件第一審裁判之法官復參與同一案件上訴審之審理，而使上訴人喪失審級利益，應仿照行政訴訟法第 19 條第 5 款之規定，增訂曾參與該訴訟事件之前審裁判之法官亦應自行迴避之事由。

第五節 第一審訴訟程序之規範原則

本屬專門法院之公務員懲戒委員會於裁撤後，既選擇併入與其性質相近之行政法院體系，懲戒事件相關訴訟之法院管轄、當事人之範圍、起訴之程式、訴訟程序之進行、證據調查之規則、裁判之形式等相關規範，原則上即應準用行政訴訟法之規定；此由 2002 年版公務員懲戒法修正草案第 63 條¹⁰⁰一改舊法第 29 條¹⁰¹準用刑事訴訟法之立法體例，而改為準用行政訴訟法，應可得證。於此必須留意者，由於公務員懲戒法長久以來即以懲戒訴訟為唯一規範對象，因其涉及由法院對公務員行使懲戒權之特殊訴訟類型，以致公務員懲戒法關於訴訟程序之條文存在諸多有別於行政訴訟法之規範。上開規範於公懲會併入行政法院體系後，除有修正必要者外，應可保留。此外，依本研究之建議，於整併公懲會與行政法院後，公務員不服主管長官之懲處處分而提起之行政訴訟，亦應整合規範於公務員懲戒法，然因其性質與行政訴訟法之撤銷訴訟相同，其訴訟進行之規範原則上準用該法之規範已足。

第六節 懲戒與懲處之競合在訴訟法上之解決模式

在現行懲戒懲處併行制度下，公務員懲戒委員會裁判實務上遭遇之重大問題之一，即為懲戒懲處競合時，兩者在規範效力上優先劣後之問題。就此，我國公務員懲戒法制向來採取「司法懲戒優先於行政懲處」之立法例，其規範依據在公務員懲戒法 2015 年修法後則為「公務員懲戒判決執行辦法」第 10 條；據此，同一行為經主管機關或其他權責機關為處分後，復移送懲戒，經公務員懲戒委員會為懲戒處分、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力¹⁰²；其規範上之基

¹⁰⁰ 該條規定：「審理程序除本章規定外，準用行政訴訟法第一編第四章第三節期日及期間、第二編第一章第四節證據之規定」。

¹⁰¹ 1984 年修正之公務員懲戒法第 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」。

¹⁰² 關於懲戒與懲處中同一行為如何認定請參照：張桐銳，前揭文（註 79），頁 102-104；高愈

礎則在於「一事不二罰原則」。在此所謂主管機關或其他權責機關之處分，實務上向來認為不僅包含主管長官依公務人員考績法所為之專案考績一次記兩大過免職處分，亦包含平時考績之申誡、記過及記大過處分。然而，此懲戒懲處競合在實體法上之規制，在現行訴訟制度之下有時難以實現，其主要原因在於公務員不服主管長官之免職處分須向行政法院聲明不服，而作成懲戒處分者則為公務員懲戒委員會，如前者未撤銷懲處處分，後者復對於公務員之同一違失行為作成懲戒處分，「公務員懲戒判決執行辦法」第 10 條所欲落實之「一事不二罰原則」即無法實踐。此外，上開實體法之規範，在訴訟法上應如何具體落實亦缺乏明確規則，例如公務員對免職處分提起行政訴訟後，監察院復將同一案件移送公懲會審理，審理免職處分之行政法院是否應於公懲會作成裁判前停止訴訟程序？尤有甚者，如免職處分業經行政法院實質審理並裁判維持且已確定（免職處分已生效），公務員懲戒委員會對於同一件是否仍應繼續審議？若案件已繫屬於行政法院，公務員懲戒委員會若作成懲戒、不付懲戒與免議之實體決定，行政法院應如何終結訴訟？

關於在公懲會與行政法院整併後，懲戒與懲處競合之實體法效力如何在訴訟法上落實，2002 年版公務員懲戒法修正草案並未具體規劃，其原因為何尚不得而知。然於此際，懲戒事件之訴訟程序既應準用行政訴訟法，即可於該法中尋找相關規範以為解決之道。就此，基於促進訴訟經濟與防止裁判牴觸之目的，行政訴訟法第 127 條設有合併辯論與合併審判之制度。根據上開規定，分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論；法院對於命合併辯論之數宗訴訟，並得合併裁判之。本研究因此建議，將行政訴訟法上開條文之意旨移植於公務員懲戒法，並為防止公務員同一違失行為遭受懲戒與懲處雙重處罰起見，規定法院就公務員不服主管長官之懲處處分提起行政訴訟，

杰，前揭文（註），頁 126-129。關於懲處處分行為數的認定請參照：陳愛娥，一行為不二罰原則於人事案件中之適用疑義收錄於：公務人員保障暨培訓委員會編印，102 年保障法制座談會、研討會及專題講座紀錄彙編，103 年 6 月，207-210。

而監察院或主管長官復就同一行為移請行政法院行使懲戒權之情形，「應」命兩訴訟合併辯論並且合併裁判；換言之，法院於此並無裁量權。依照本文建議之條文，法院即須視懲戒訴訟審理之結果，判斷公務員提起之訴訟是否繼續審理及如何裁判。具體言之，如審理之結果應為不受理之形式判決，法院即須續行審理公務員所提之訴訟，以決定應為如何之裁判；如懲戒訴訟審理之結果為作成懲戒處分、不受懲戒或免議之實體判決者，由於懲戒處分之效力優於懲處處分，懲處處分即屬無效，因行政訴訟法對於此等情形應如何判決未有規定，本研究建議應於公務員懲戒法中明定法院應於該等實體判決中，同時為確認懲處處分無效之判決。

除上開透過法院組織及審理程序之安排，避免公務員同一違失行為遭受行政與司法懲戒雙重處罰外，在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，對於在公務員就主管長官所為之行政懲戒措施不服，而向行政法院提起撤銷訴訟時，行政法院對於該公務員之同一違失行為，已作成懲戒處分，或是反之，在行政法院審理懲戒訴訟時，公務員對於主管長官基於同一違失行為所為之行政懲戒措施提起撤銷訴訟，受法院駁回判決確定之情形，如何避免裁判歧異與公務員一行為受雙重處罰，亦應一併考量。在此應說明者為，由於於此情形涉及法院確定判決之實質確定力，因此無法如「公務員懲戒判決執行辦法」第 10 條般，一律以「司法懲戒優先於行政懲處」方式處理；換言之，懲戒判決與撤銷判決應具同等價值。因此，在上開情形，應於現行公務員懲戒法第 56 條增訂法院得為免議判決之事由，使後訴法院得以免議判決終結訴訟，以避免裁判歧異與公務員一行為受雙重處罰。

在此脈絡之下，就是否應引進德國公務員懲戒法制中之失職行為一體性原則。以解決懲戒懲處競合之問題，亦應一併討論。失職行為一體性原則在我國公懲會審判實務中，並非全然陌生之概念，具代表性的毋寧為公懲會 100 年 9 月 6 日法律座談會第 107 案之決議：「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論知。所謂『數違失行為一體性原則』，與德國公務員懲戒法上「失職行為一體性原則」之內涵與效力是否相同，目前學說與實務上尚無共識。在立法明定此一法律原則及相關規定之前，不再援用」。上開決議雖明白否定我國公務員懲戒實務已普遍採納德國失職行為一體性原則，作為法律解釋之輔助觀點，然就公務員多數之違失行為僅能作成一懲戒處分而言，兩國懲戒實務在具體操作上，並無重大區別。張桐銳教授即指出，我國之違失行為一體性原則與德國法上之失職行為一體性原則具高度類似性，差別僅在於提起懲戒訴訟後法院審理之範圍，以及未經懲戒之一部違失行為，嗣後可否再移送公務員懲戒委員會懲戒；整體而言，若欲貫徹違失行為一體性原則在實體法上之要求，在程序上即應參照德國聯邦公務員懲戒法形成相互配合之訴訟法制¹⁰³。

惟如考量我國與德國公務員懲戒制度之重要區別，質言之，後者並未採取懲戒與懲處分離之制度，而係由單一法規規範行政與司法機關之懲戒權與懲戒程序，失職行為一體性原則因此不僅落實於司法懲戒程序，行政懲戒程序之形成受該原則大幅影響。是以，在德國公務員懲戒法中，複數之公務員違失行為原則上應在一個行政懲戒程序中調查並作成一個整體之懲戒處分；提起懲戒訴訟後如出現尚未評價之新行為，原則上應提起追加懲戒訴訟；以新的（不論為行政或司法）懲戒程序評價原屬一體之其他失職行為應受限制。由於我國目前公務員主管長官之懲戒權與懲戒程序並未納入公務員懲戒法規範，如在公懲會併入行政法院後，即引入德國失職行為一體性原則規劃懲戒訴訟之具體流程，恐無法體系性地發揮該原

¹⁰³ 張桐銳，前揭文（註 79），頁 99-100。

則之功能，且對於解決目前行政與司法懲戒競合問題之效果亦屬有限。本文因此不建議於此階段引進德國失職行為一體性原則作成懲戒訴訟之主導理念；於未來以單一懲戒專法整合行政與司法懲戒制度時，整體考量是否於懲戒實體法、行政懲戒與司法懲戒程序中引進較符合懲戒本質之失職行為一體性原則，似為較適當之時間點。

第七節 懲戒處分審級救濟制度之建構

第一項 法院之審級救濟制度與訴訟權之保障

就本委託研究案之核心議題－懲戒處分審級救濟制度之建構而言，其具體應如何形塑，首應考量憲法訴訟權保障對此所劃定之框架與提供之觀點。關於憲法第 16 條之訴訟權，其作為一種制度性保障之權利，我國釋憲實務向來強調其受保障之核心內涵。依大法官解釋歷來之見解，訴訟權之核心範圍通常係指依照有權利即有救濟之原則，於人民權利受有侵害時，給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲得及時有效救濟之權利（釋字第 243 號、第 382 號、第 430 號、第 462 號、第 653 號、第 667 號、第 681 號、第 704 號、第 736 號解釋參照）。對此，國家應提供有效之制度性保障，以謀其具體實現（釋字第 737），而立法者在符合上述訴訟權核心內涵之要求下，對於訴訟制度之規劃即有廣泛的形成空間。至於相關訴訟程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（釋字第 639 號、第 663 號、第 667 號解釋）。

由於大法官對於訴訟權保障向來強調其「開放法院救濟管道」、「有效之救濟制度」，以及「訴訟制度之正當法律程序」之面向，以致於「審級救濟制度之有無」一般認為非屬訴訟權之核心領域；就此傳統見解而言，最具代表性者毋寧為司法

院大法官釋字第 396 號解釋。本號解釋涉及者乃公務員懲戒訴訟之審級救濟制度，如前文所述，在我國懲戒體制下，公務員懲戒法對於懲戒訴訟係採一級一審之審級制度設計，對於公務員懲戒委員會作成之判決，僅在符合特定條件下得提起再審，並未設通常救濟管道。公務員懲戒法上開訴訟制度規劃是否符合憲法第 16 條訴訟權保障之意旨，本號解釋曾表示如下：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，惟保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公懲會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背」。然而，即使公務員懲戒法對於懲戒訴訟未設通常救濟途徑之制度設計，並未違反司法院大法官歷來對於訴訟權制度性保障之理解，惟基於保障受懲戒公務員權利之觀點，使公務員懲戒委員會之裁判有受上級審法院檢視之機會，學界向有建立懲戒訴訟審級救濟制度之呼籲¹⁰⁴。2002 年及 2005 年版之公務員懲戒法修法草案亦引進審級救濟制度，以完備公務員懲戒訴訟體系。

然而，前揭認為審級救濟制度非屬訴訟權核心領域之傳統實務見解，在司法院大法官釋字第 752 號解釋公布後已被大幅修正。大法官在上開解釋中宣告，刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款，特定犯罪經第二審判決者，不得上訴於第三審法院之規定，就經第一審判決有罪，而第二審駁回上訴或撤銷原審判決並自為有罪判決者，規定不得上訴於第三審法院部分，屬立法形成範圍；惟就第二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決者，被告不得上訴於第三審法院部分，因未能提供至少一次上訴救濟之機會，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。大法官在本號解釋中突破以往對訴訟權核心範圍之認定，認為「人民初次受有罪判決，其

¹⁰⁴ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註 1），頁 90。詹教授更進一步指出，公務員懲戒委員會作成之懲戒判決本質上屬於「懲戒權第一次行使」，而非對懲戒處分之第一次權利救濟，現制排除受懲戒人對公務員懲戒委員會所為之裁判請求通常司法救濟之機會，恐有違司法院大法官對於訴訟權作為「人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利」之意旨。

人身、財產等權利亦可能因而遭受不利益。為有效保障人民訴訟權，避免錯誤或冤抑，依前開本院解釋意旨，至少應予一次上訴救濟之機會，亦屬訴訟權保障之核心內容」。

司法院大法官釋字第 752 號解釋標的雖僅涉及刑事訴訟制度，惟對其他未設通常審級救濟之訴訟制度的合憲性判斷，亦產生一定預示之效果。以公務員懲戒訴訟為例，因懲戒處分本質上係對於公務員違失行為之制裁（釋字第 298 號解釋參照），鑑於該判決對公務員服公職之權利或財產權所產生之不利影響，依釋字第 752 號解釋之意旨，針對公務員懲戒委員會作成之懲戒處分判決，亦應提供至少一次上訴救濟之機會，始符合憲法對於訴訟權之保障。黃昭元大法官亦在其對釋字第 752 號解釋所提出之意見書中，指出與本文相同之質疑：「本號解釋之標的是刑事判決之上訴第三審限制，故本號解釋所承認之訴訟權核心內容保障自不及於『人民一審勝訴、二審敗訴』的行政訴訟或民事訴訟判決。但就一審終結的公務員懲戒程序，過去本院在釋字第 396 號解釋，雖曾基於審級制度屬立法形成範圍之理由，認為不違憲。然本號解釋既已修正上述立場，則對於影響公務員身分及權益甚大之公務員懲戒程序，是否應繼續維持一審終結的司法救濟程序，亦有重新檢討的必要」。在司法院大法官釋字第 752 號解釋作成後，懲戒處分審級救濟制度之建立，其意義已非僅在創造修正裁判錯誤之可能性，以增進公務員權利之保障，其毋寧已係憲法層次之規範要求；維持現行懲戒訴訟欠缺通常救濟程序之制度設計，其合憲性基礎已根本性地動搖¹⁰⁵。

¹⁰⁵ 司法院大法官釋字第 752 號解釋公布後，面對與公務員懲戒訴訟相同之違憲疑義者尚有法官懲戒案件。法官法所規範之法官懲戒訴訟，其職務法庭之設計亦僅有一級一審，換言之，職務法庭之懲戒判決一旦宣示或公告主文時，即告確定，受懲戒之法官並不享有通常審級救濟之權利。

第二項 形塑懲戒處分審級救濟之可能方案

第一款 高等行政法院為第一審並以司法院為第二審法院之審級制度規劃

在公務員懲戒委員會併入行政法院後，公務員懲戒相關訴訟之救濟制度自以依循固有之高等行政法院為第一審（事實審），最高行政法院為第二審（法律審）之二級二審審級結構，為最通常的規劃方案。然而，規劃懲戒處分審級救濟制度之可能性，顯然不限於此。司法院大法官在多號解釋中已指出，有關訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，立法機關可衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的、訴訟制度之功能，以及司法資源之有效運用等因素，以決定是否予以限制，及如欲限制，應如何以法律為合理之規定（釋字第 396 號、第 442 號、第 512 號、第 574 號、第 639 號、第 665 號及第 752 號解釋參照）。同樣係將公務員懲戒訴訟之審判權劃歸行政法院，2002 年版之公務員懲戒法修正草案即有相當特殊之審級救濟程序設計。此草案為回應司法院大法官釋字第 396 號解釋，懲戒機關應採法院體制，且懲戒案件之審議亦應本於正當法律程序原則之意旨，而將公務員所屬主管長官移送懲戒之案件，劃歸高等行政法院管轄（草案第 41 條第 1 項）；又為配合司法院大法官釋字第 530 號解釋，司法院應朝向最高審判機關變革之意旨，規劃對於高等行政法院之懲戒判決不服者，可向司法院提起上訴之救濟程序（草案第 65 條）。本草案最為特殊之處在於，其特別將監察院於作成彈劾案後移送懲戒之案件，直接劃歸司法院進行第一審之審理（草案第 40 條）；且對此種訴訟類型並未定有救濟程序。何以 2002 年版之公務員懲戒法修正草案，越過高等行政法院，而將監察院移送之懲戒案件直接劃歸司法院審理，該條之立法理由僅謂：「司法院審判機關化後，公務員懲戒委員會已裁併而不存在，爰將現制公務員懲戒委員會審理之懲戒案件，移由司法院審理，並藉此落實司法院釋字第 396 號解釋，明示懲戒機關應採法院體制之意旨」，並未給予制度規劃之實質理由。

對於該草案在審級安排上之考量，學者推測其可能係基於所謂「彈懲對等」之安排，質言之，「公務員之違法失職行為既經監察院確認並予彈劾，對於該案具有接續懲戒權之機關，在憲法權力分立之『組織法』面向上，層級即應與監察院平等，以免形成『高彈低懲』之現象¹⁰⁶」。然而，針對上開修正草案，區分懲戒權發動主體而形成之不對稱審級救濟制度，其主要之考量恐在於：「因監察院之彈劾程序，依監察院法規定，須經監察委員兩人以上提議，並經九人以上審查、決定，始得成立，過程縝密嚴謹，猶如經過『一個事實審判決』，故僅規定一審終結¹⁰⁷」。

儘管在司法院尚未改制為審判機關前，2002年公務員懲戒法修正草案關於懲戒處分審級救濟制度之規劃構想恐難以實踐；然而，上開草案對於本研究而言仍具啟發意義，質言之：是否應依據公務員懲戒權發動機關與程序之不同，而區分懲戒訴訟第一審管轄法院？具體而言，針對監察院所移送之公務員懲戒案件，既已經過彈劾程序，是否即可省略高等行政法院之訴訟程序，而直接以最高行政法院為此類懲戒訴訟之第一審管轄法院？姑不論前開草案對懲戒處分不對稱之審級救濟制度規劃早已備受論者批評¹⁰⁸，就其實質理由而言，監察院之彈劾程序不論在組織之組成、人員之性質與程序之進行，皆與高等行政法院之訴訟程序有重大區別，因此並未可率爾以前者代替後者。此外，依照司法院大法官釋字第752號解釋之意旨，法院之判決如對於人民之權利或財產造成不利之影響，即應給予至少一次之審級救濟機會，就監察院移送行政法院懲戒之案件而言，若法院作成懲戒處分之判決，而未給予上訴救濟之機會，即與上開解釋之意旨有違。據此，上開依照懲戒權發動機關區分第一審管轄法院之審級救濟規劃方案，目前應已無採

¹⁰⁶ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註1），頁43。

¹⁰⁷ 參照林明鏘，前揭文（註51），頁125所引之司法院對於草案公聽會專家學者意見所提出之「研究意見」。

¹⁰⁸ 認為此草案有違平等原則者：林明鏘，前揭文（註51），頁124-125；程明修，「透過法官」或「針對法官」以實現權利救濟間之制度選擇－以司法懲戒之審級利益保障為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004年12月，頁472-473；認為違反憲法對於訴訟權之保障者：高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構－以司法院大法官解釋為核心－，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004年12月，頁319-320。

行之空間。

第二款 以高等行政法院為第一審並以最高行政法院為第二審法院之審級制度規劃

公懲會併入行政法院後，懲戒訴訟之審級制度依循行政法院二級二審之組織結構建置，不論從人民訴訟權之保障，抑或建置成本考量，應為較為合理之選擇方案。然若依循本文前開建議，公務員懲戒法於修法時，不僅應將原本歸屬於公務員懲戒委員會之懲戒訴訟，移轉於整併後之高等行政法院管轄，公務員不服主管長官所為之懲戒處分而提起之撤銷訴訟，亦應納入該法一併規範，是以，關於懲戒事件之審級救濟制度，應考量兩者之性質妥為規劃。在整合司法懲戒與行政懲戒制度之脈絡下，詹鎮榮教授在其提出之公務員懲戒法近程修法方案中，亦曾提出與本文方向相同，但細部規劃頗有差異之審級制度形成建議。依詹教授之建議，高等行政法院關於懲戒事件應管轄三種案例類型：1. 第一次公務員司法懲戒案件；2. 監察院對已受行政懲戒之同一行為復依職權成立彈劾之移送懲戒事件；3. 受懲戒人不服主管長官依法所為之行政懲處措施，所提之撤銷訴訟。針對第一類司法懲戒之訴訟類型，詹教授建議應給予一個審級之通常救濟程序。對於第三類管轄案件，則基於司法懲戒僅有一個審級之救濟程序，對於行政懲戒不宜超越而保障其有更佳之審級利益，因此詹教授建議於近程方案中，針對司法懲戒裁判與行政懲戒處分皆先行導入「一個」救濟程序，將來視其成效，再考慮是否強化懲戒事件之審級救濟利益；換言之，針對此種訴訟類型之高等行政法院判決，不得上訴第二審。至於第二類訴訟類型，是否應給予上訴救濟之機會，詹教授則指出，從監察院主動發動懲戒權之觀點，第一級懲戒法院之裁判，故屬針對監察院所提懲戒訴訟之第一次司法懲戒，然若從監察院所移送懲戒者，乃公務員之「同一行為」出發，監察院提起之懲戒訴訟，性質上應較「類同於對原行政懲戒處分不服

之通常救濟程序」，第一級懲戒法院對此所為之審理，則較傾向於審級救濟之功能，基於上開「一個審級救濟制度」之設計，不宜容許其向第二級懲戒法院提起上訴。依據詹教授上開建議，在公懲會併入行政法院體系，而非在公務員懲戒委員會中建立審級救濟制度之情形，則僅有懲戒訴訟，且非監察院對已受行政懲戒之同一行為復依職權成立彈劾後起訴之類型，得在不服高等行政法院之判決時上訴最高行政法院，公務員不服懲處處分而提起之訴訟則以高等行政法院一審終結。

深入分析上開建議，關於司法懲戒判決，詹教授主要認為該裁判既為懲戒權第一次的行使，對其理應開放上訴救濟管道，就此而言，故無疑義。至於公務員不服懲處處分而提起之撤銷訴訟，詹教授則認為，一方面因起訴前已經保訓會復審之前置程序，他方面基於行政與司法懲戒權利救濟保障均衡之觀點，不應賦予較司法懲戒更優之審級利益，因此以開放高等行政法院之救濟程序已足。然而，行政與司法懲戒權利救濟保障均衡之觀點，是否足以正當化對於公務員不服行政懲戒處分而提起之訴訟，僅開放一次法院救濟程序之設計，似值得進一步思考。從比較法的觀點觀察，德國公務員懲戒法並未區分懲戒訴訟抑或公務員提起之「其他訴訟」，皆可上訴至聯邦最高行政法院。兩者之差別僅存在於，在「其他訴訟」之情形，案件於繫屬於行政法院前通常已經訴願程序審查懲戒處分之適當性與合法性，然在懲戒訴訟中，法院則為作成第一次懲戒決定之機關。鑑於懲戒判決對於公務員權利之重大影響，以及訴訟資源的有效利用，因此僅懲戒訴訟得不經「上訴許可程序」即得上訴於邦高等行政法院¹⁰⁹。再者，在該國文獻中，亦未見有以行政與司法懲戒權利救濟保障均衡之觀點，指摘前開皆得上訴至最高行政法院之審級救濟制度設計者；以此限制特定訴訟類型之審級救濟利益，似未有具普遍性之法理基礎。此外，在我國法之脈絡下，最高行政法院作為法律審之功能，除在修正下級審法院法律適用與解釋之錯誤外，亦在於統一法令解釋；此功能在懲戒

¹⁰⁹ 詹鎮榮，前揭研究計畫（註1），頁100-102。

訴訟之管轄由公懲會單一審理機關，分散至三處高等行政法院後，其重要性更形彰顯；若公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之行政訴訟，無法上訴於最高行政法院，個別法院對此等案件通常應適用之法律所表示之法律見解即不易統一。最後，關於監察院對已受行政懲戒之同一行為復依職權成立彈劾後起訴之類型，辜不論高等行政法院於此是否承擔類似審查法院的功能，於大法官釋字第 752 號解釋作成後，就此類對於公務員之財產或權利將造成重大影響之裁判，若未給予至少一次之救濟機會，恐已違反憲法訴訟權保障之意旨。

基於上開理由，本研究建議，在懲戒事件訴訟審級制度之設計上，毋須區分懲戒權之發動機關為監察院或公務員之主管長官，與懲戒相關之訴訟皆由高等行政法院管轄第一審之審理，且不論為懲戒訴訟，抑或公務員不服主管長官行政懲戒而提起之撤銷訴訟，皆得上訴至最高行政法院。

第三項 最高行政法院審理懲戒訴訟之組織及程序

若依本研究前開建議，作為懲戒處分相關訴訟案件之上訴審法院的最高行政法院，其法庭之組成，現行行政法院組織法僅規定最高行政法院應分庭審判，每庭置法官五人。在此應討論的是，有無必要針對公務員懲戒相關訴訟之性質，在公務員懲戒法中設計有別與通常法院組織之上訴審法庭？就高等行政法院懲戒案件第一審程序，本研究曾建議設置懲戒專庭專職審理，其主要理由一方面在於維持法官審理懲戒案件之專業性，另一方面在於避免懲戒與懲處競合時，產生對公務員同一違失行為重複處罰的現象。為避免對公務員同一違失行為重複處罰，本研究先前建議，在公務員不服主管長官之懲處處分而提起之行政訴訟，與監察院對於同一事件提起之懲戒訴訟繫屬於同一高等行政法院時，法院即應命合併辯論並合併裁判；針對此等裁判提起上訴時，既係對於單一之合併裁判提起上訴，即無分離審判之問題，是以，於最高行政法院建構懲戒專庭之必要性即大幅降低。基於上述理由，本研究參照德國公務員懲戒法僅在事實審審級（地方行政法院、

邦高等行政法院)要求設立懲戒專庭，於專司合法性控制及統一法令解釋之聯邦行政法院，則維持通常法庭組織之模式，建議最高行政法院於審理對高等行政法院關於懲戒事件之裁判而提起上訴之案件，維持其通常之法庭組織形式，毋須另行建構懲戒專庭。

公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，針對高等行政法院關於懲戒事件之判決提起上訴，其上訴之理由、期間、上訴狀之格式、訴訟之進行、裁判之形式等訴訟規則，原則上應依循行政訴訟法第三編上訴審程序之規定，殆為自明之理。是以，公務員懲戒法於修法時，原則上僅須規範懲戒事件相關訴訟之特殊規則即可。由於公務員不服主管長官所為之行政懲戒處分而提起之行政訴訟，性質屬於行政訴訟法所規範之撤銷訴訟類型，其本得適用該法關於上訴審程序之規定，因此原則上並無特別規範之必要；較有疑義者毋寧為懲戒訴訟之類型，特別係關於上訴理由之部分。就此而言，鑑於最高行政法院之法律審性質，其主要的功能在於對下級審法院進行合法性審查，因此上訴理由僅以原審判決有違背法令之情形為限，此特性並不因懲戒事件之性質而有差異。是以，2002年版之公務員懲戒法修法草案第66條規定：「對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之」，第67條更直接移植行政訴訟法關於判決當然違背法令之事由，並未增加其他特殊規定。從比較法的觀點觀之，德國聯邦公務員懲戒法就懲戒相關訴訟之許可上訴以及判決違法之事由，亦直接準用德國行政訴訟法相對應之規範。由上述說明應可推斷，就懲戒事件相關訴訟之上訴，應無增加上訴理由之必要。

第四項 「不利益變更禁止」在懲戒事件訴訟中之適用

不利益變更禁止為訴訟法制中常見之制度設計。行政訴訟法(第195條第2項)、刑事訴訟法(第370條第1項)不僅將其列為法院裁判之重要指導法則，甚至質屬於行政程序之訴願程序，訴願管轄機關為訴願決定時(訴願法第81條第1項但書)，亦有該法則之適用。儘管與公務員懲戒法同屬行政法規之訴願法與行政

訴訟法，皆承認「不利益變更禁止」之制度，然而，於懲戒相關訴訟中該法則是否有適用，如是，相關規範應如何形成，仍取決於「不利益變更禁止」之制度目的與法律本質。

論者早已指出，不利益變更禁止在法院外之救濟程序與訴訟階段之立論基礎並不相同¹¹⁰。訴願法第 81 條第 1 項規定，「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分」。該條之立論基礎一般認為在於：符合救濟制度之本旨、救濟標的之處分權主義、憲法保障之訴願權與訴訟權，以及信賴保護原則¹¹¹。由於上開論據個別皆有可疑之處¹¹²，且未充分考量訴願程序原有之行政自我控制之功能¹¹³，因而導致不利益變更禁止在訴願程序中如何具體適用產生諸多爭議（例如，「不利益應如何認定」、訴願管轄機關於撤銷原處分並發回原機關另為處分時，原處分機關是否亦受該法則之拘束等¹¹⁴），甚至不利益變更禁止在訴願程序中之正當性等（因

¹¹⁰ 請參閱：陳愛娥主持，「行政救濟程序中之不利益變更禁止」研究計畫成果報告，委託機關：行政院訴願委員會委託研究，2008 年 12 月，頁 38-40、45-46。

¹¹¹ 洪家殷，訴願與不利益變更禁止，收錄於：台北市政府訴願委員彙編，訴願專論選輯—訴願新制專論系列之八，2007 年 12 月，72-77。

¹¹² 針對上開訴願程序中不利益變更禁止原則之立論基礎，陳愛娥教授批評如下：「1. 就行政救濟本旨而論：行政救濟制度是否應保障人民獲得較有利之結果始符合創立之本旨，尚有待商榷。蓋訴願制度尚有確保行政之實質正確性、實現依法行政及行政自我監督及反省等功能及目的存在；在各種難以相容之目的間，如何權衡公私益之取捨，尚有論究空間，難謂對人民權利之絕對保障，居於必然之優先順位；2. 就訴願標的處分主義而言：訴願標的之處分主義，係當事人主義之下位概念，基於訴願制度涉及依法行政原則之要求、程序經濟及公益等考量，各國之訴願制度均不採完全之當事人主義，我國訴願程序除提起訴願與撤回等少數程序外，則仍以職權主義為主。此外，訴願程序同時採職權調查主義，且訴願之標的無不涉及公益，恐無法完全任由當事人聲明拘束。因此，以處分主義作為「不利益變更禁止」之理論基礎，似有未足；3. 就訴願權、訴訟權的憲法保障而論：憲法第 16 條固然保障人民有提起訴願救濟之權利，惟並不保證必然獲得救濟。保障之重點應在於訴願制度之設計是否符合正當程序之要求，並使人民獲得公平救濟之機會，至於訴願結果如何，應非屬訴願保障之內涵；4. 關於信賴保護原則的理據：訴願救濟管道之提供，並不保障必然獲得救濟，且在法律無明文規定時，訴願人本身亦須了解有此風險，評估後始決定是否提起。此外，訴願人所期待信賴之對象若為原處分，則變更原處分反而是訴願人所期待者，若為訴願決定，則該決定尚未作成，如何成為信賴之基礎？」

¹¹³ 陳愛娥，前揭研究計畫（註 110），頁 47。

¹¹⁴ 最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議即對此問題進行討論，結論採否定說，其理由略謂：「訴願法第 81 條第 1 項：『訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。』

為會導致訴願人濫用訴願制度)，亦備受質疑。相對訴願程序中之不利益變更禁止在立論上的不確定性，學理上一般認為，行政訴訟程序的不利益變更禁止則係基於訴訟之本質，質言之，法院對訴訟事件之審理須受當事人訴之聲明之拘束，因此，對於當事人未聲明之範圍自不得為不利益之變更¹¹⁵。以行政訴訟之撤銷訴訟為例，當事人之聲明往往請求撤銷原處分及訴願決定，並發回原處分機關重為處分，是以並無更為不利處分之機會；如為課予義務訴訟，不論係殆為處分或拒絕處分之訴，原告之聲明多為「命被告機關為適法之行政處分」或「命被告機關為特定具體內容之行政處分」，法院若以其為有理由，亦僅能在此聲明內作成判決，自不得超出此範圍外，命被告機關為更不利於原告之處分，否則將構成訴外裁判¹¹⁶。基於不利變更禁止在法院外救濟程序與訴訟程序中的不同立論基礎，陳愛娥教授即明確地指出，訴願及其他行政救濟程序中的不利益變更禁止，主要涉及原處分之相對人對原處分的信賴利益與行政之合法、正確性兩者之權衡，具體之制度形塑，須待立法者針對個別行政領域之特殊性質為不同之規定。至於行政訴訟程序中之「不利益變更禁止」，其實源自法院裁判本應受原告（或上訴人）訴之聲明之拘束，本毋須就此別為明文規定；行政訴訟法第 195 條第 2 項之規定，並無意義，刪除本條亦不影響原告（或上訴人）之訴訟權保障¹¹⁷。

上開論者所言確屬的論，訴訟程序中之不利益變更禁止乃源於法院不得為訴外裁判之法理，本無殆法律特別規定。儘管如此，訴訟法規明文規範不利益變更禁止者，實非罕見。以公務員懲戒法為例，公懲會所審理之懲戒訴訟為對公務員懲戒權之第一次行使，因此並無不利益變更之問題，惟於再審程序中，現行公務員懲

但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分」。此項本文規定係規範受理訴願機關於訴願有理由時，應為如何之決定。其但書明文規定『於訴願人表示不服之範圍內』，顯係限制依本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，自是以受理訴願機關為規範對象，不及於原處分機關。.....因此，原行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重為更不利處分，並不違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定。惟原行政處分非因裁量濫用或逾越裁量權限而為有利於處分相對人之裁量者，原行政處分機關重為處分時，不得為較原行政處分不利於處分相對人之裁量，否則有違行政行為禁止恣意原則」。

¹¹⁵ 蔡志方，行政救濟法新論，第 3 版，2007 年，編碼 4179。

¹¹⁶ 洪家殷，前揭文（註 111），頁 68-69。

¹¹⁷ 陳愛娥，前揭研究計畫（註 110），頁 75-77。

戒法第 70 條即仿照刑事訴訟法第 370 條第 1 項前段之文字規定：「為受判決人之利益提起再審之訴，為懲戒處分之判決，不得重於原判決之懲戒處分」。具備審級救濟制度規劃之 2002 年版公務員懲戒法草案，則係在上訴審程序中規定，上訴法院（司法院）為判決時，對於由被付懲戒人上訴之案件，不得判決較重於原判決之懲戒（同草案第 76 條）。在此可以思考的是，於公懲會併入行政法院體系後，是否應依循前例，在上訴審及再審程序中形成不利益變更禁止之規範？筆者以為，此舉不僅在法理上並無必要，在立法技術上亦屬重複多餘。蓋在訴訟程序中，不利益變更禁止條款僅有提示之功能，即使未為規定，法院於審理上訴及再審案件時，仍應受當事人聲明之拘束。即使欲保留此提示功能，在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，上訴及再審程序即可準用行政訴訟法關於不利益變更禁止之條款（行政訴訟法第 263 條及第 281 條準用同法第 195 條第 2 項），而毋須於公務員懲戒法中重複規定。從比較法之觀點論之，德國聯邦公務員懲戒法亦僅於公務員懲戒法第 42 條第 2 項¹¹⁸（懲戒事件之訴願程序）中定有關於不利益變更禁止之條文；在訴訟程序中，則係透過同法第 3 條準用德國行政法院法第 88 條（該條規定：法院不得逾越訴之請求範圍為審判，但並不受聲明所用辭句之拘束），以及第 129 條（該條規定：行政法院之判決，僅得於聲名變更之範圍內，變更之）之方式，使上訴人、抗告人或提起再審之人不致受比前審裁判更不利之判決，規定方式即較為簡潔。

然而，若採取本研究上開建議，幾點法適用上之問題應予釐清：首先，行政訴訟法第 195 條第 2 項規定：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判決」，有疑義者為，該條文僅規範撤銷訴訟之不利益變更禁止之情形，其如何具體準用於懲戒事件相關訴訟中？就此而言，公務員不服主管長官所為之懲處處分而提起之訴訟，因其在性質上本屬撤銷訴訟，準

¹¹⁸ 該項規定：「訴願決定不得以更不利公務員之方式變更原受爭執之處分。但依第 35 條第 3 項作成其他處分之權限不受影響」。

用該條文本無疑義，有疑問者毋寧在懲戒訴訟此一特殊訴訟類型。針對此一問題，行政法院法第 218 條準用民事訴訟法第 388 條之結果，行政法院即不得就當事人未聲明之事項為裁判，因此，行政訴訟法第 195 條第 2 項雖僅就撤銷訴訟之情形為規範，然在解釋上，其他訴訟類型皆有不利益變更禁止之適用；懲戒訴訟準用行政訴訟法之程序規則後，自亦受不利益變更禁止之限制。疑問另存在於，如何判斷法院之裁判是否更不利於上訴人（或提起再審之人），在行政訴訟法之解釋上，行政法院裁判見解未臻一致，然多數見解仍認為，應就整體結果是否不利於原告，而非就個別爭點為斷。上開實務上之多數見解類推適用於懲戒訴訟之結果，判斷裁判之「整體結果」是否不利於上訴人（或提起再審之人），則應以懲戒判決主文所載之懲戒處分種類為斷。就此而言，現行公務員懲戒法第 9 條第 1 項所列懲戒處分之類型，除限制法院對公務員違失行為所得施以之懲戒處分之種類外，其順序亦代表對公務員身份上之權利或財產之影響程度，懲戒訴訟上訴或再審判決之結果，是否更不利於上訴人或提起再審之人，即可以此標準判斷。

第八節 過渡條款之規劃

第一項 一般訴訟程序之過渡條款

在公務員懲戒委員會併入行政法院後，若依照前文建議修正公務員懲戒法，懲戒案件相關之訴訟不論係在審理法院之組成、訴訟程序或審級結構上將有重大變革。此對整併後始提起之訴訟案件故無影響，然對於整併前公務員懲戒委員會已開始審理，然於新法施行時尚未終結之案件，究應如何適用新、舊法即生疑義；此即過渡條款應予處理之問題。就過渡條款之形塑而言，一般係採取所謂「實體從舊、程序從新」之原則。以現行公務員懲戒法為例，該法第 77 條即規定：「本法中華民國一百零四年五月一日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理：一、由公務員懲

戒委員會合議庭依修正後之程序規定繼續審理。但修正施行前已依法進行之程序，其效力不受影響。二、其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定」；同法第 78 條第 1 項則規定：「本法中華民國一百零四年五月一日修正之條文施行後，對本法修正施行前公務員懲戒委員會之議決提起再審之訴，由公務員懲戒委員會合議庭依修正施行後之程序審理」。針對此類過渡條款之形成模式，首應注意者乃憲法上之信賴保護原則之維護。對於舊法時代已繫屬於法院之訴訟案件，於新法施行後，適用新法之程序規則以終結訴訟程序之過渡條款設計（所謂的不真正溯及既往），於遵守比例原則或相關憲法原則的前提下，原則上並不違反信賴保護原則，毋寧為學理及司法院大法官歷來解釋之共識。

在上開程序從新原則之模式下，在公務員懲戒委員會併入行政法院後，舊法時代已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒訴訟，如何依據新法續行審理，有以下可能的形成方案：

一、由高等行政法院依修正後之公務員懲戒法，續行審理舊法時代已繫屬於公務員懲戒委員會，然於新法實施時尚未終結之案件（第一案）。本方案之優點在於懲戒訴訟之當事人可立即享有新法之審級利益，且若對於公務員同一違失行為有懲戒與懲處競合之情形，行政法院合併審理與合併裁判之結果，可避免公務員因同一事件而受兩次處罰與裁判矛盾。然而，若採取本方案，由於在舊法時代已繫屬之懲戒案件即須由行政法院法官重新形成心證，依照直接審理之原則，舊法時代已依法進行之程序（例如言詞辯論、證據調查程序）是否仍可維持其效力，即不無疑義。就此而言，本方案不僅對於公務員程序權利之保障較為不週，訴訟審理之時程亦可能延長。

二、由最高行政法院依修正後之公務員懲戒法續行審理舊法時代已繫屬於公懲會，然於新法實施時尚未終結之案件（第二案）。2002 年版之公務員懲戒法修正

草案第 98 條即採類似的制度設計，差別僅在於該草案以司法院為第二審管轄法院：「本法修正施行後，於施行前已繫屬於公務員懲戒委員會尚未終結之懲戒案件，由司法院依修正後之程序規定審理」。查其立法理由僅謂：「按程序從新原則為訴訟法之基本法理，且司法院審判機關化後，公務員懲戒委員會已因裁併而不存在，爰規定原繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件由司法院依新法程序規定審理」；至於未以高等行政法院為續行審理法院之理由則未予說明。本文以為，草案或係基於修正前之公務員懲戒訴訟一級一審之審級結構，修正後以第二審法院續行審理未終結之訴訟亦不致侵害當事人之信賴之理由，形成上開制度設計。然而，如此一來審理程序既未確實「從新」，蓋草案規劃之二級二審之審級結構於此類案件即無從事適用，由第二審法院續行審理修正前已繫屬之案件，依直接審理原則仍須重新踐行言詞辯論、證據調查等訴訟程序，不僅有損當事人對於程序之信賴，亦恐延遲訴訟程序之進行。

若不採行程序重新原則，過渡條款仍有其他形成方式（第三案）：新法施行後一段時間內，仍由公務員懲戒委員會依舊法之程序續行審理舊法時代已繫屬，然於新法實施時尚未終結之案件；新法施行後提起之訴訟仍由高等行政法院為第一審管轄法院。此方案最主要之優點在於，於公務員懲戒委員終局裁撤前，由原本受理該案之審判庭持續審理並終結已繫屬之訴訟，當事人已進行之訴訟行為可維持其效力，法官對於該案件亦毋須重新形成心證，可加速程序之進行，亦可保障當事人對於訴訟程序之信賴。然而，採取此案即須暫時延續舊法時代已存在之制度缺陷，質言之，公務員不服主管長官行政懲戒而提起之訴訟與懲戒訴訟分屬不同法院管轄，公務員因同一行為受行政與司法懲戒雙重處罰之風險增加。

根據上開分析，本文建議優先採取上述第三案為過渡條款之形成理念，其次為第一案，第二案則不建議採取。理由為：第三案較能顧及當事人之訴訟利益與法院訴訟經濟之考量，蓋此案不但無損當事人對於程序進行之信賴，就迅速了結已繫屬之舊案之目標而言亦較有助益。第一案雖可使訴訟當事人享有修法後之審級利

益，然此並非當事人於進行訴訟時可期待受保障之權利，過渡條款是否須如此保障當事人之訴訟權益本即不無疑義；此外，行政法院法官須大幅重新審理該案亦有違迅速審結舊案之目標。第二案對於上開二目標之達成較無助益之理由已如前述，在此不贅。

第二項 再審程序之過渡條款

在公務員懲戒委員會併入行政法院後，懲戒案件相關訴訟在審級結構上之重大變革，對於如何就整併前公務員懲戒委員會所作之判決提起再審，亦產生重大影響。申言之，公務員懲戒委員會與行政法院整併後，懲戒訴訟之再審程序除再審事由等，基於該事件之特性而於公務員懲戒法中別有規定者外，其程序應準用行政訴訟法相關規定；惟修法後因舊法已無從適用（公務員懲戒委員會已裁撤），再審程序之過渡條款勢必依循新法之程序規則。就再審管轄法院而言，依行政法院法第 275 條第 1 項之規定，再審之訴專屬為判決之原法院管轄；惟公務員懲戒委員會既已裁撤，即無所謂「為裁判之原法院」，對於修正前公務員懲戒委員會之判決究應向高等行政法院或最高行政法院提起即成問題。

作為立法上之參考，設有審級救濟制度之 2002 年版之公務員懲戒委員會修正草案，關於再審程序之過渡條款，僅於第 100 條規定，修正施行前已確定之裁判，其再審原因仍依修正施行前之規定；就再審管轄法院與審理程序之過渡規則並未予規範。其立法理由亦僅謂：「本法修正前後對於移請或聲請再審之法定原因有異……，為充分保障當事人之權益，對於本法修正施行前之決議，其再審之原因，依修正施行前所定」，並未說明對於程序部分未予規定之原因。

本文以為，於公務員懲戒委員會併入行政法院後，對其整併前所作成之裁判提起再審之訴，其再審管轄法院之決定首應考量高等行政法院與最高行政法院在功能上之區分。申言之，最高行政法院為法律審法院，其與高等行政法院為事實審法

院在功能上之分別，導致行政訴訟法第 275 條第 3 項對於再審管轄法院之特殊規定；據此，對於最高行政法院之判決，若係本於行政訴訟法第 273 條第 1 項第 9 款至第 14 款之事由聲請再審者，仍專屬原高等行政法院管轄。其理由在於，最高行政法院此類裁判係以事實審法院所確定之事實關係為基礎，若其已有所動搖，自應仍由高等行政法院審理再審之訴為宜¹¹⁹。基於相同考量，在形成懲戒判決再審之訴的過渡條款時，可參照行政訴訟法上開條文之意旨，一般性地規定，對修正前公務員懲戒委員會已確定之判決提起再審之訴，由最高行政法院管轄，僅在判決事實基礎發生變動之情形（公務員懲戒法第 64 條第 1 項第 5 至 8 款），例外由高等行政法院專屬管轄。採此建議，一方面既可統一此類型再審之訴之管轄法院，他方面亦可顧及最高行政法院與高等行政法院在功能上之特性。

¹¹⁹ 吳庚/張文郁著，行政爭訟法論，第 8 版，2016 年，頁 512。

第五章 結論

本研究的目的是在於探討，公務員懲戒委員會併入行政法院後，對於現行公務員懲戒制度將產生如何之影響，制度上應如何因應，以及現行公務員懲戒法應如何相應地修正。儘管論者普遍認為，我國公務員懲戒制度最終之發展目標，應在於整體性地統合現行懲戒與懲處分離之制度，換言之，僅整併公務員懲戒事件在訴訟上之審理機關，只能解決懲戒與懲處併立制所產生的部分問題。然而，整合公務員懲戒委員會與行政法院作為階段性的發展目標，對於最終單一公務員懲戒制度之建構，毋寧為重要之基礎工程，茲將其對現行公務員懲戒制度產生之衝擊，以及本文對此在公務員懲戒法上之修法建議統整如下：

公務員懲戒委員會併入行政法院後，將對現行公務員懲戒制度產生如下影響：

1. 公務員懲戒委員會裁撤後，如此是否仍與憲法第 77 條，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒之意旨相符？
2. 在裁撤公懲會後，若計畫將其目前職掌之任務移轉由行政法院管轄，懲戒法庭在我國目前之懲戒制度下，高等行政法院應管轄何種案件？如何考量公務員懲戒案件的特殊性，形成懲戒法庭內部之組織及其審理程序？
3. 在現行公務員懲戒制度下，公務員因同一違失行為而先後受懲戒與懲處之風險，在公務員懲戒委員會整併入行政法院後，將轉換成其他形式繼續存在。因此，在形成行政法院之懲戒案件審理規則時，如何避免公務員之同一行為先後遭受懲戒與懲處雙重處罰，亦為重要的考量面向。
4. 公懲會懲戒案件之審理程序現制下未具通常上訴救濟管道之缺點，於其併入行政法院體系後，藉由後者「二級二審」之審判程序結構，將可望有請求上級審法院救濟之機會。然而，在整合後行政法院將同時承擔懲處處分之救濟法院與第

一次懲戒判決作成法院之功能，對於上開二種類型之裁判，是否皆應開放上訴救濟管道，學理不僅存在不同意見，對於懲戒事件相關訴訟上訴事由之設計、上訴審法院如何組織、是否需配合懲戒事件之特性形成特殊的程序規則，皆須一併考量。

就上開公務員委員會與行政法院整合後，對公務員懲戒制度產生之影響，本文綜合研究意見如下，並建議採取下列公務員懲戒法修正策略：

1. 就公務員懲戒事件之審判權劃歸行政法院，是否違反憲法就公務員懲戒權限之劃分規則而言，因一方面司法院大法官釋字第 298 號解釋已闡明，憲法第 77 條僅要求「司法機關」必須掌握懲戒事件合法性之最後決定權；另一方面，從法理而言，公務員懲戒事件之審理在司法權中究應劃歸何法院管轄，以致於是否須設立特別法院審理之，皆屬立法者關於訴訟制度之形成範圍，殊無拘泥於現制由專門法院掌理公務員懲戒事件之理。

2. 就整併後高等行政法院所管轄之第一審案件之訴訟類型而言，其首須繼受原由公務員懲戒委員會所管轄之案件，質言之：一為監察院認為公務員有違法之失職之情事而主動調查，於作成彈劾案後，移送公務員懲戒委員會審理之案件；另一則為，主管長官認為公務員有違法失職之情事，而移送監察院調查，於監察院作成彈劾案後，復移送公務員懲戒委員會審理之案件；對於九職等或相當於九職等以下之公務員，則可直接移送該委員會審理。除此之外，依現行法主管長官對公務員所為足以改變其身分或對其有重大影響之「實質懲戒處分」，公務員於踐行公務人員保障法之復審程序後，得向行政法院起訴之訴訟類型，本研究則建議，於整併後應納入公務員懲戒法一同規範。其理由在於，在目前懲戒懲處併行制下，即使在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，公務員因同一違失行為而受行政與司法懲戒雙重制裁之可能性依然存在；作為預防之方法，應在公務員懲戒法中設立懲戒專庭，由懲戒專庭併案統一審理以收避免重複處罰之效。

3. 就高等行政法院審理懲戒案件之法庭組織而言，本研究建議參考德國聯邦公務員懲戒法之立法例，以設置懲戒專庭之方式，由長期接觸懲戒事務之法官負責案件之審理。其優點除在於，由三位熟稔公務員懲戒事務之法官專門管轄，可提升案件審理之專業程度外，更為關鍵之理由在於避免公務員同一違失行為遭受懲戒、懲處雙重處罰。蓋在整併行政法院與公務員懲戒委員會後，公務員因同一行為而受懲戒、懲處雙重處罰之可能性，仍然存在；若在整併後於行政法院設立懲戒專庭管轄此兩類訴訟，即可併案審理以避免裁判矛盾。

4. 法官迴避制度之目的在於確保參與審判之法官能以客觀公正之態度參與訴訟程序之進行，以提升當事人對於法院裁判之信賴，因此亦屬法庭組織之重要規範。在懲戒處分之行政法院體系審級制度建立後，公務員懲戒法第 27 條關於法官自行迴避之規定，亦應適用於上級審法院之法官。為避免曾參與懲戒案件第一審裁判之法官復參與同一案件上訴審之審理，使上訴人喪失審級利益，本研究建議仿照行政訴訟法第 19 條第 5 款之規定，增訂曾參與該訴訟事件之前審裁判之法官亦應自行迴避之事由。

5. 關於在訴訟程序上，如何避免公務員因同一行為而受懲戒與懲處雙重處罰，本研究建議，可參照行政訴訟法第 127 條合併辯論與合併審判之制度，規定法院就公務員不服主管長官之懲處處分提起行政訴訟，而監察院或主管長官復就同一行為移請行政法院行使懲戒權之情形，應命兩訴訟合併辯論並且合併裁判。依照本文建議之條文，法院即須視懲戒訴訟審理之結果，以判斷公務員提起之訴訟是否繼續審理及如何裁判。具體言之，如審理之結果應為不受理懲戒訴訟之形式判決，法院即須續行審理公務員所提之訴訟，以決定應為如何之裁判；如懲戒訴訟審理之結果為作成懲戒處分、不受懲戒或免議之實體判決者，由於懲戒處分之效力優於懲處處分，懲處處分即屬無效，因行政訴訟法對於此等情形應如何判決未有規定，本研究建議應於公務員懲戒法中明定法院應於該等實體判決中，同時為確認懲處處分無效之判決。

6. 就懲戒處分審級救濟制度之建構而言，其具體應如何形塑，首應考量憲法訴訟權保障對此所劃定之框架與提供之觀點。傳統上認為審級救濟制度非屬訴訟權核心領域之實務見解，在司法院大法官釋字第 752 號解釋公布後已被大幅修正。司法院大法官釋字第 752 號解釋標的雖僅涉及刑事訴訟制度，惟對其他未設通常審級救濟之訴訟制度的合憲性判斷，亦產生一定預示之效果。以公務員懲戒訴訟為例，鑑於該判決對公務員服公職之權利或財產權所產生之不利影響，針對公務員懲戒委員會作成之懲戒處分判決，亦應提供至少一次上訴救濟之機會，始符合憲法對於訴訟權之保障。在司法院大法官釋字第 752 號解釋作成後，懲戒處分審級救濟制度之建立，其意義已非僅在創造修正裁判錯誤之可能性，以增進公務員權利之保障，其毋寧已係憲法層次之規範要求；維持現行懲戒訴訟欠缺通常救濟程序之制度設計，其合憲性基礎已根本性動搖。

7. 本研究建議，在懲戒事件訴訟審級制度之設計上，毋須區分懲戒權之發動機關為監察院或公務員之主管長官，與懲戒相關之訴訟皆由高等行政法院管轄第一審之審理，且不論為懲戒訴訟，抑或公務員不服主管長官行政懲戒而提起之撤銷訴訟，皆得上訴至最高行政法院。監察院之彈劾程序並無法取代高等法院第一審之審理程序；而學理上所謂「行政與司法懲戒權利救濟保障均衡」之觀點，亦不足以成為限制不服主管長官行政懲戒而提起之撤銷訴訟之審級利益的理由。

8. 關於最高行政法院審理公務員懲戒案件之法庭組織，本研究參照德國公務員懲戒法僅在事實審審級（地方行政法院、邦高等行政法院）要求設立懲戒專庭，於專司合法性控制及統一法令解釋之聯邦行政法院則維持通常法庭組織之模式，建議維持最高行政法院通常之法庭組織形式即可，毋須另行建構懲戒專庭，理由在於設置在事實審法院設置懲戒專庭之主要目的（避免對於公務員同一違失行為重複處罰），於法律審法院已不存在。公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，針對高等行政法院關於懲戒事件之判決提起上訴，其上訴之理由、期間、上訴狀之格式、訴訟之進行、裁判之形式等訴訟規則，原則上應依循行政訴訟法第三編

上訴審程序之規定，殆為自明之理。是以，公務員懲戒法於修法時，原則上僅須規範懲戒事件相關訴訟之特殊規則即可。

9. 就不利益變更禁止原則在懲戒相關訴訟案件之運用而言，訴訟程序中之不利益變更禁止乃源於法院不得為訴外裁判之法理，本無殆法律特別規定；儘管訴訟法規明文規範不利益變更禁止者，實非罕見。至於於公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，是否應依循前例，在上訴審及再審程序中形成不利益變更禁止之規範？本研究以為，此舉不僅在法理上並無必要，在立法技術上亦屬重複多餘。蓋一方面在訴訟程序中，不利益變更禁止條款僅有提示之功能，即使未為規定，法院於審理上訴及再審案件時，仍應受當事人聲明之拘束；另一方面即使欲保留此提示功能，在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，上訴及再審程序即可準用行政訴訟法關於不利益變更禁止之條款（行政訴訟法第 263 條及第 281 條準用同法第 195 條第 2 項），而毋須於公務員懲戒法中重複規定。

10. 關於公務員懲戒法修正後，一般訴訟案件過渡條款之形塑，本研究擬定三項方案：（1）由高等行政法院依修正後之公務員懲戒法續行審理舊法時代已繫屬於公務員懲戒委員會，然於新法實施時尚未終結之案件；（2）由最高行政法院依修正後之公務員懲戒法續行審理舊法時代已繫屬於公務員懲戒委員會，然於新法實施時尚未終結之案件；（3）新法施行後一段時間內，仍由公務員懲戒委員會依舊法之程序續行審理舊法時代已繫屬，然於新法實施時尚未終結之案件；新法施行後提起之訴訟仍由高等行政法院為第一審管轄法院。本研究建議優先採取上述第三案為過渡條款之形成理念，其次為第一案。理由為：第三案較能顧及當事人之訴訟利益與法院訴訟經濟之考量。第一案雖可使訴訟當事人享有修法後之審級利益，然此並非當事人於進行訴訟時可期待受保障之權利；此外，採此案則行政法院法官須大幅重新審理該案，有違迅速審結舊案之目標。第二案對於上開二目標之達成較無助益，因此不建議採取。

11. 關於再審案件過渡條款之設計，本研究以為，首應考量高等行政法院與最高行政法院在功能上之區分。因此，在公務員懲戒委員會併入行政法院後，對於其於整併前所作成之裁判提起再審之訴，可參酌行政訴訟法第 275 條第 3 項對於再審管轄法院之特殊規範，規定應由最高行政法院管轄，僅在判決事實基礎發生變動之情形（公務員懲戒法第 64 條第 1 項第 5 至 8 款），例外由高等行政法院專屬管轄。採此建議，一方面既可統一此類型再審之訴之管轄法院，他方面亦可顧及最高行政法院與高等行政法院在功能上之特性。

修正條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第三章 審判程序	第三章 審判程序	章名未修正
第一節 第一審程序	第一節 第一審程序	新增本節節名
第二十三條 監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送該管 <u>高等行政法院</u> 審理。	第二十三條 監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審理。	公務員懲戒委員會併入行政法院後，公務員懲戒委員會將予裁撤，其原管轄案件將移轉行政法院管轄。對於監察院移送懲戒之案件，明定其應移送各該管轄之高等行政法院審理。
第二十四條 各院、部、會首長，省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應由其機關備文敘明事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當於薦任第九職等以下之公務員，得逕送該管 <u>高等行政法院</u> 審理。 依前項但書規定逕送 <u>高等行政法院</u> 審理者，應提出移送書，記載被付懲戒人之姓名、職級、違法或失職之事實及證據，連同有關卷證，一併移送，並應按被付懲戒人之人數，檢附移送書之繕本。	第二十四條 各院、部、會首長，省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應由其機關備文敘明事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當於薦任第九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審理。 依前項但書規定逕送公務員懲戒委員會審理者，應提出移送書，記載被付懲戒人之姓名、職級、違法或失職之事實及證據，連同有關卷證，一併移送，並應按被付懲戒人之人數，檢附移送書之繕本。	公務員懲戒委員會併入行政法院後，公務員懲戒委員會將予裁撤，其原管轄案件將移轉行政法院管轄。就主管長官對所屬薦任第九職等或相當於薦任第九職等以下之公務員，逕送懲戒之案件，明定其應移送各該管轄之高等行政法院審理。

<p>第二十四條之一 公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法損害其權利或利益者，得經公務人員保障法之復審程序後，向高等行政法院提起行政訴訟。</p> <p>依第二十三條、第二十四條及前項規定提起之訴訟，由公務員職務所在地之行政法院管轄。</p> <p>高等行政法院為審理依第二十三條、第二十四條及本條第一項之案件，應設懲戒法庭。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、依司法院大法官第243號、第298號及第491號解釋之意旨，公務員不服中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對其所為之免職或其他對身份有重大影響之懲處處分（實質之懲戒處分），本得於踐行公務人員保障法之復審程序後，向行政法院提起行政訴訟。於公務員懲戒委員會併入行政法院後，特增定本條規定，明定此訴訟類型亦由高等行政法院之懲戒法庭管轄。</p> <p>三、參照行政訴訟法第十五條之一規定，明定依本法第二十三條、第二十四條及本條第一項提起之訴訟，專屬公務員職務所在地之行政法院管轄。</p> <p>四、公務員之懲戒，原由公務員懲戒委員會專門審理。於其併入行政法院後，為維持懲戒案件於審理上之專業性，爰於高等行政法院設立懲戒法庭，統一審理公務員懲戒相關之案件。</p>
<p>第二十六條 刪除</p>	<p>第二十六條 公務員懲戒委員會合議庭認移送之懲戒案件無受理權限者，應依</p>	<p>一、本條刪除。</p> <p>二、公務員懲戒委員會併入行政法院後，懲戒</p>

	<p>職權以裁定移送至有受理權限之機關。</p> <p>當事人就公務員懲戒委員會有無受理權限有爭執者，公務員懲戒委員會合議庭應先為裁定。</p> <p>前二項裁定作成前，公務員懲戒委員會合議庭得先徵詢當事人之意見。</p>	<p>事件相關訴訟之程序，除本法另有規定者外，應準用行政訴訟法之規定。關於審判權之積極與消極衝突，行政訴訟法第十二條之一至第十二條之五已有所規範，爰刪除本條規定。</p>
<p>第二十七條 <u>法官</u>有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：</p> <p>一、為被付懲戒人受移送懲戒行為之被害人。</p> <p>二、現為或曾為被付懲戒人或被害人配偶、八親等內之血親、五親等內之姻親或家長、家屬。</p> <p>三、與被付懲戒人或被害人訂有婚約。</p> <p>四、現為或曾為被付懲戒人或被害人法定代理人。</p> <p>五、曾為該懲戒案件被付懲戒人之代理人或辯護人，或監察院之代理人。</p> <p>六、曾為該懲戒案件之證人或鑑定人。</p> <p>七、曾參與該懲戒案件相牽涉之彈劾、移送懲戒或公務人員保障法、公務人員考績法相關程序。</p> <p>八、曾參與該懲戒案件相牽涉之民、刑事或行政訴訟裁</p>	<p>第二十七條 公務員懲戒委員會委員，有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：</p> <p>一、為被付懲戒人受移送懲戒行為之被害人。</p> <p>二、現為或曾為被付懲戒人或被害人配偶、八親等內之血親、五親等內之姻親或家長、家屬。</p> <p>三、與被付懲戒人或被害人訂有婚約。</p> <p>四、現為或曾為被付懲戒人或被害人法定代理人。</p> <p>五、曾為該懲戒案件被付懲戒人之代理人或辯護人，或監察院之代理人。</p> <p>六、曾為該懲戒案件之證人或鑑定人。</p> <p>七、曾參與該懲戒案件相牽涉之彈劾、移送懲戒或公務人員保障法、公務人員考績法相關程序。</p> <p>八、曾參與該懲戒案件相牽</p>	<p>一、名稱變更。</p> <p>二、公務員懲戒委員會併入行政法院後，公務員懲戒法第 27 條關於法官自行迴避之規定，亦應適用於最高行政法院之法官。為避免曾參與懲戒案件第一審裁判之法官，復參與同一案件上訴審之審理，而使上訴人喪失審級利益，爰仿照行政訴訟法第 19 條第 5 款之規定，增訂曾參與該懲戒事件之前審裁判之法官，亦應自行迴避之事由。</p>

<p>判。</p> <p><u>九、曾參與該懲戒案件之前審裁判。</u></p> <p>十、曾參與該懲戒案件再審前之裁判。但其迴避以一次為限。</p>	<p>涉之民、刑事或行政訴訟裁判。</p> <p>九、曾參與該懲戒案件再審前之裁判。但其迴避以一次為限。</p>	
<p>第五十四條之一 對於公務員同一違法失職事件，先後提起第二十三條、第二十四條與第二十四條之一第一項之訴者，法院應命合併辯論並合併審判。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、對於公務員同一違法失職行為，實務上常發生主管長官對公務員依公務員考績法施以懲處處分後，主管長官或監察院復將公務員移送懲戒之情形。在公務員懲戒委員會併入行政法院後，若公務員不服主管長官之懲處處分而提起之撤銷訴訟，與懲戒訴訟分別審理與裁判，即可能發生公務員之同一行為，受懲處與懲戒雙重處罰之情形。爰參照行政訴訟法第 127 條，增訂本條規定。</p>
<p>第五十六條 懲戒案件有下列情形之一者，應為免議之判決：</p> <p>一、同一行為，已受公務員懲戒委員會之判決確定。</p> <p>二、受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒處分之必要。</p> <p>三、已逾第二十條規定之懲</p>	<p>第五十六條 懲戒案件有下列情形之一者，應為免議之判決：</p> <p>一、同一行為，已受公務員懲戒委員會之判決確定。</p> <p>二、受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒處分之必要。</p> <p>三、已逾第二十條規定之懲</p>	<p>一、本條新增第四款。</p> <p>二、在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，對於在公務員就主管長官所為之行政懲戒措施不服，而向行政法院提起撤銷訴訟時，行政法院對於該公務員之同一違失行為，已作成懲戒處分，或是在行政法院審理懲戒</p>

<p>戒處分行使期間。</p> <p>四、<u>同一行為已受懲戒處分判決確定後，公務員復依本法第二十四條之一第一項起訴，或公務員依本法第二十四條之一第一項提起之訴，受駁回判決確定後，復依本法第二十三條獲第二十四條第一項起訴。</u></p>	<p>戒處分行使期間。</p>	<p>訴訟時，公務員對於主管長官基於同一違失行為所為之行政懲戒措施提起撤銷訴訟，應使後訴法院得以免議判決終結訴訟，以避免裁判歧異與公務員一行為受懲戒懲處雙重處罰。</p>
<p>第二節 上訴審程序</p>		<p>本節新增</p>
<p>第六十三條之一 被付懲戒人或移送機關對於高等行政法院之判決不服者，得自判決書送達之次日起二十日內上訴於最高行政法院，但宣示判決後送達前之上訴，亦有效力。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、公務員懲戒委員會併入行政法院後，依第二十三條、第二十四條移送之懲戒案件，與依第二十四條之一第一項提起之行政訴訟，採二級二審制，不服高等行政法院之判決者，得上訴最高行政法院以請求救濟。至於上訴期間之規定，爰參照行政訴訟法第二百四十一條，規定提起上訴應於高等行政法院判決送達後二十日之不變期間為之。惟在判決宣示或公告後，雖尚未送達，亦應准當事人提起上訴，俾上訴程序能迅速進行。</p>
<p>第六十三條之二 對於高等行政法院判決之上訴，非以違背法令為理由，不得上訴。</p>		<p>一、本條新增</p> <p>二、按最高行政法院本為法律審法院，依行政訴訟法第二百四十二條規定，對於高等行政法</p>

		院之判決提起上訴，應以違背法令者為限。公務員懲戒委員會併入行政法院後，對於懲戒事件相關訴訟之上訴，亦應遵循此審級制度設計。
<p>第六十三條之三 判決不適用法規或適用法規不當者，為違背法令。</p> <p>有下列各款情形之一，其判決當然違背法令：</p> <p>一、判決法院之組織不合法者。</p> <p>二、依法律或裁判應迴避之法官參與審判者。</p> <p>三、高等行政法院於權限之有無辨別不當者。</p> <p>四、被付懲戒人已選任辯護人或代理人，辯護人、代理人未經通知到庭辯護或代理而逕行審判，及移送機關未經合法代表者。</p> <p>五、判決不備理由或理由矛盾者。</p>		<p>一、本條新增</p> <p>二、第一項乃就高等行政法院懲戒案件判決違背法令之情形為概括之規定。凡應適用法規而不適用，或適用不當者，皆為違背法令。</p> <p>三、第一項概括之違背法令，須與原審決有因果關係者，始得據為上訴之理由。惟此因果關係有時難以斷定，且某些重要之程序規定，復有絕對遵守之必要，故於本條第二項，列舉五款違背程序法上之重要規定之情形，定為當然違背法令，得上訴於最高行政法院。</p>
<p>第六十三條之四 上訴狀內未表明上訴理由者，上訴人應於提起上訴後二十日內提出理由於原高等行政法院後；未提出者，毋庸命其補正，由原高等行政法院以裁定駁回之。</p> <p>判決宣示後送達前提起上訴者，前項期間應自判</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、為防範當事人無理由而濫行上訴，藉以拖延訴訟，爰設第一項規定，俾訴訟得迅速終結。</p> <p>三、依第六十三條之一但書規定，判決宣示或</p>

<p>決送達後起算。</p>		<p>公告後送達前之上訴亦有效力，惟當事人於判決送達前上訴者，既尚未收受判決書，顯然無法表明上訴理由，爰規定於此情形，其補提上訴理由之二十日期間，應自判決送達後起算，以符實際。</p>
<p>第六十三條之五 除別有規定外，最高行政法院應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎。</p> <p>以違背訴訟程序之規定為上訴理由時，所舉違背之事實，及以違背法令確定事實或遺漏事實為上訴理由時，所舉該事實，最高行政法院得斟酌之。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、最高行政法院為上訴程序時，除別有規定者外，原則上僅審查高等行政法院之判決有無違背法令，故為其判決基礎之事實，應以高等行政法院判決確定者為依據。</p> <p>三、如上訴理由認原判決違背訴訟程序之規定或違背確定事實所應遵守之證據法則，或對於當事人已提出之事實認為未提出而不於判決中斟酌，此等事實，最高行政法院自得調查，以判斷原判決有無違背法令。</p>
<p>第六十三條之六 最高行政法院認上訴為無理由者，應為駁回之判決。</p> <p>原判決其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、最高行政法院調查之結果，如認上訴為無理由，亦即認為原判決於上訴人並無不利或不當，而應與原審為相同之判決者，自應以終局判決駁回其上訴。又原</p>

		判決所依據之理由雖屬不當，如依其他理由可認其判決結果正當者，仍應維持原判決，以上訴為無理由駁回之。
<p>第六十三條之七 最高行政法院認上訴為有理由者，就該部分應廢棄原判決。</p> <p>因違背訴訟程序之規定廢棄原判決者，其違背之訴訟程序部分，視為亦經廢棄。</p>		<p>一、本條新增</p> <p>二、判決對上訴人不利，並於法律上為不當，而又不能依其他理由認為正當者，其上訴為有理由，最高行政法院應為終局判決，將原判決廢棄之。如原判決僅一部分違背法令，亦即上訴僅一部分有理由者，應僅廢棄該部分，而將上訴無理由之部分駁回。又因其違背訴訟程序之規定而廢棄原判決者，其違背規定之訴訟程序部分，無待最高行政法院廢棄，亦應視為當然被廢棄。</p>
<p>第六十三條之八 除第六十三條之三第一款至第四款之情形外，高等行政法院判決違背法令而不影響裁判之結果者，不得廢棄原判決。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、高等行政法院判決之違背法令，如僅屬細節問題，而不影響裁判之結果者，亦即違背法令事項與原判決結果無因果關係，即非原判決之所據，亦不足以動搖該判決之基礎者，自無廢棄原判決之必要。惟第六十七條第二項第一款至第四款之情形，因係違反程序上所應絕對</p>

		<p>遵守之重要規定，故不論有無影響裁判之結果，均應認上訴有理由而廢棄原判決，爰設例外規定，以資運用。</p>
<p>第六十三條之九 經廢棄原判決而有下列各款情形之一者，最高行政法院應就該案件自為判決：</p> <p>一、因基於確定之事實，或依法得斟酌之事實，不適用法規或適用不當廢棄原判決，而案件已可依該事實為裁判者。</p> <p>二、因案件不屬於高等行政法院懲戒案件之權限，而廢棄原判決者。</p> <p>三、行言詞辯論者。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、上訴之目的，非僅欲廢棄原判決，並欲就該事件求為正當之判決，故最高行政法院於廢棄原判決時，須自行判決，或就該事件發回或發交高等行政法院更為判決。</p> <p>三、最高行政法院基於原判決審認確定之事實，或其依法得斟酌之事實，而認原判決確有不適用法規或適用不當之情形時，固應廢棄原判決，惟應已可據該事實為裁判，故無庸將該事件發回，應逕由最高行政法院自為判決。其因案件不屬高等行政法院之權限而廢棄原判決者，亦毋須另為調查事實，自可為相同之處理。又最高行政法院依第七十六條準用行政訴訟法第二百五十三條第一項行言詞辯論者，得於言詞辯論時調查有關之事實，且其辯論所得闡明或補充訴訟關係之資料，得於判決中斟酌之。此際，應由最高行</p>

		政法院就該案件自為判決。
<p>第六十三條之十 除別有規定者外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該案件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。</p> <p>前項發回或發交之判決，就高等行政法院應調查之事實，應詳予指示。</p> <p>發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。</p>		<p>一、本條新增</p> <p>二、最高行政法院於審理對高等行政法院判決不服而提起上訴之懲戒案件，原則上為法律審，除別有規定外，無判斷事實之權限，故經廢棄原判決者，除前條應自為判決之情形外，應將該案件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院，更為審判。</p> <p>三、最高行政法院為發回或發交判決時，就高等行政法院所應調查之事項應詳予指示，避免往覆更審，徒增訟累。</p> <p>四、司法院原則上既為法律審，除別有規定外，必因原判決經上訴之部分有不適用法規或適用法規不當之情形，使得將之廢棄，故其廢棄理由應有法律上之判斷。爰於第三項規定，受發回或發交之高等行政法院應受此項判斷之拘束，不許更持相異之見解，以收統一法令見解之效果。</p>
第三節 抗告程序		本節新增
第六十三條之十一 對於		一、本條新增。

<p>高等行政法院之裁定得為抗告。但別有不許抗告之規定者，不在此限。</p>		<p>二、抗告係對於本確定之裁定聲明不服之方法，其目的與上訴相同，在求裁判之正確性與法律見解之統一。故對於高等行政法院之裁定，除別有不許抗告之規定外，原則上得向司法院抗告，俾有救濟之機會。</p>
<p>第六十三條之十二 行政訴訟法第二百六十五條至第二百七十二條之規定，於本節準用之。</p>		<p>一、本節新增。</p> <p>二、行政訴訟法第二百六十五條至第二百七十二條關於程序中裁定不得抗告原則、準抗告、抗告期間、程式、捨棄及撤回，以致抗告或意義及準用民事訴訟法等相關規定，與本法抗告性質均無牴觸，爰列舉各條款次，明定於本節準用之。</p>
<p>第六十四條之一 再審專屬為判決之原行政法院管轄。</p> <p>對於審級不同之行政法院就同一懲戒事件所為之判決聲請再審者，由最高行政法院合併管轄之。</p> <p>對於最高行政法院所為之上訴審判決，本於第六十四條第五款至第八款事由聲明不服者，雖有前二項之情形，仍專屬原高等行政</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、公務員懲戒委員會併入行政法院後，對於懲戒事件已設有通常審級程序。對於原確定判決聲請再審，有無再審理由，原法院知之較詳，調查亦較為容易，爰參照行政訴訟法第二百七十五條規定，明定再審專屬於原行政法院管轄。</p>

<p>法院管轄。但最高行政法院行言詞辯論而自為判決者，不在此限。</p>		<p>三、當事人對於高等行政法院、最高行政法院就同一事件所為之判決，如均聲請再審時，究應由何法院管轄，如無明文將滋爭爭議。原設本條第二項規定由最高行政法院管轄，以免判決結果互相歧異。</p> <p>四、對於最高行政法院之上訴審判決，聲請再審，原應由最高行政法院管轄，惟再審若係本於第六十四條第五款至第八款事由聲明不服者，因涉及確定判決所認定之事實，自應由原高等行政法院管轄為宜。此際，縱有前二項專屬管轄或合併管轄之情形，仍應由高等行政法院管轄。</p> <p>五、最高行政法院依第七十六條準用行政訴訟法第二百五十三條第一項但書規定，依聲請或職權行言詞辯論時，其判決即涉及事實審認定，此時，如仍由高等行政法院依本法第三項本文為該案件再審之管轄法院，不免發生下級審審查上級審對事實認定有無違誤之審級倒置現象，於此情形，應由為判決之最高行政法院專屬管轄，爰增設但書之</p>
--------------------------------------	--	--

		規定。
第七十條 刪除	第七十條 為受判決人之利益提起再審之訴，為懲戒處分之判決，不得重於原判決之懲戒處分。	一、本條刪除 二、訴訟程序中之不利益變更禁止乃源於法院不得為訴外裁判之法理。再審法院依第七十六條準用行政訴訟法第二百八十一條及第一百九十五條第二項之結果，本須受不利益變更禁止原則之拘束，毋須於本法中另為規定，爰刪除本條，以避免重複。
第七十七條 甲案 本法中華民國 〇 年 〇 月 〇 日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者， <u>於本法修正施行後，中華民國 〇 年 〇 月 〇 日公務員懲戒委員會裁撤前，由其依修正前之程序規定繼續審理。</u> 乙案 本法中華民國 〇 年 〇 月 〇 日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者， <u>於本法修正施行後，由高等行政法院依修正後之程序規定繼續審理。</u>	第七十七條 本法中華民國一百零四年五月一日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理： 一、由公務員懲戒委員會合議庭依修正後之程序規定繼續審理。但修正施行前已依法進行之程序，其效力不受影響。 二、其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。	甲案 一、本法修正施行後，於施行前原繫屬於公務員懲戒委員會尚未終結之懲戒案件，如何適用本法，應予規範，俾免新舊法適用之爭議。 二、新法施行後，公務員懲戒委員會裁撤前，由公務員懲戒委員會依修正前之程序續行審理已繫屬之案件，既可維持當事人已進行之訴訟行為之效力，法官對該案件亦毋須重新形成心證，可加速程序之進行，並保障當事人對於訴訟程序之信賴。 乙案 一、本法修正施行後，於施行前原繫屬於公務

		<p>員懲戒委員會尚未終結之懲戒案件，如何適用本法，應予規範，俾免新舊法適用之爭議。</p> <p>二、按程序重新原則為訴訟法之基本法理。公務員懲戒委員會併入行政法院後，於施行前原繫屬於公務員懲戒委員會尚未終結之懲戒案件，即應由高等行政法院依修正後之程序續行審理，爰為本條規定。</p>
<p>第七十八條 本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行後，對本法修正施行前公務員懲戒委員會之議決提起再審之訴，<u>由最高行政法院依修正施行後之程序審理。但本於第六十四條第五款至第八款事由聲明不服者，雖有前二項之情形，仍專屬高等行政法院管轄。</u></p>	<p>第七十八條 本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行後，對本法修正施行前公務員懲戒委員會之議決提起再審之訴，由公務員懲戒委員會合議庭依修正施行後之程序審理。</p>	<p>一、公務員懲戒委員會裁撤後，對本法修正施行前公務員懲戒委員會之議決提起再審之訴者，已無從向該委員會提起，爰依程序從新原則，於本條明定向最高行政法院依修正後之程序提起再審之訴。</p> <p>二、最高行政法院原則上為法律審，依第六十三條之五第一項之規定，其裁判應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎。對本法修正施行前公務員懲戒委員會之議決提起再審之訴，若係依第六十四條第五款至第八款事由聲明不服者，因涉及確定判決所認定之事實，自應由原高等行政法院管轄為宜，爰於本條但書明定之。</p>

參考文獻

中文文獻

王廷懋，我國公務員懲戒制度邁向現代化之路－從司法院大法官釋字第 491 號解釋談起，人事行政，第 132 期，2000 年 6 月，頁 11-20。

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，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，2006 年 12 月，頁 1-78。

吳庚，行政法之理論與實用，增訂 13 版，2015 年。

吳庚/張文郁著，行政爭訟法論，第 8 版，2016 年。

李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度－司法院大法官釋字第 491 號解釋及其相關問題之研究，政大法學評論，第 64 期，2000 年 12 月，頁 33-61。

李建良，公務人員保障法復審及申訴標的之探討，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11 月，頁 112-140。

呂理翔，論公務員懲戒法之適用對象－從實務見解及立法歷程探討現行通說之疑義，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 6 輯，2016 年 12 月，頁 91-118。

吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法「失職行為一體性」原則之適用，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 1-54。

林明鏘，行政懲處與司法懲戒－評司法院大法官釋字第 491 號解釋，月旦法學雜誌，第 57 期，2000 年 2 月，頁 160-169。

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，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，2006 年 12 月，頁 79-

140。

林明鏘，公務員懲戒種類、構成要件與懲戒權行使期間在實務上之運作及其效果——以德國聯邦公務員懲戒法第 15 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，2008 年 11 月，頁 1-120。

城仲模，公務員懲戒制度之研究，月旦法學雜誌，第 32 期，1998 年 1 月，頁 24-29。

洪家殷，訴願與不利益變更禁止，收錄於：台北市政府訴願委員彙編，訴願專論選輯——訴願新制專論系列之八，2007 年 12 月，64-80。

洪國平，公務員懲戒與懲處相關問題之探討，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004 年 12 月，頁 229-264。

高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構——以司法院大法官解釋為核心——，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004 年 12 月，頁 265-322。

高愈杰，懲戒懲處競合與一事不二罰原則之研究——以稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 107-146。

張桐銳，引進「失職行為一體性原則」之商榷，收錄於：收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 55-106。

陳愛娥主持，行政救濟程序中之不利益變更禁止」研究計畫成果報告，委託機關：行政院訴願委員會委託研究，2008 年 12 月。

陳愛娥，一行為不二罰原則於人事案件中之適用疑義，收錄於：公務人員保障暨培訓委員會編印，102 年保障法制座談會、研討會及專題講座紀錄彙編，103 年 6 月，195-218。

程明修，「透過法官」或「針對法官」以實現權利救濟間之制度選擇—以司法懲戒之審級利益保障為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004年12月，頁427-474。

程明修，同一事件經主管長官以為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力之時點如何認定？/最高行 99 裁 2997 裁定，台灣法學雜誌，第204期，2012年7月，頁246-247。

彭鳳至，消失中的司法懲戒權—淺論公務員懲戒法歷次修法中的二個問題(上)，司法週刊，第1695期，2014年5月9日，第二版。

詹鎮榮主持，「公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究」研究計畫成果報告，委託機關：司法院行政訴訟及懲戒廳，2013年9月。

詹鎮榮，公務員懲戒權之捍衛與棄守？—評修正公務員懲戒法刪除主管長官懲戒權之規定，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第6輯，2016年12月，頁1-32。

蔡志方，行政救濟法新論，第3版，2007年。

劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，收錄於：氏著，基本人權保障與行政救濟途徑，2007年9月，頁315-316。

蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，收錄於：氏著，行政法理論與基本人權之保障，1995年5月，頁232。

顏秋來，司法懲戒與行政懲處併行之檢析研究，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，2004年12月，頁581-619。

德文文獻

Battis, Ulrich, Bundesbeamtenengesetz Kommentar, 4. Aufl., 2009, § 77 Rn. 10.

Claussen Hans R. /Benneke Friedhelm /Schwandt. Ernst A., Das Disziplinarverfahren,
5. Aufl., 2003, Rn. 726.

Urban, Richard/Wittkowski, Bernd, Bundesdisziplinargesetz Kommentar, 2011, § 45
Rn. 4 ff.

審查意見與修正情形對照表

	審查意見	修正情形
楊 委 員 惠 欽	「行政懲戒」、「行政懲處」、「實質懲戒」等用語應予統一。	修正文中相關概念定義，「行政懲戒」原則上指主管長官依公務人員考績法對公務員所為一次兩大過免職之專案考績；「行政懲處」則泛指主管長官對公務員所為之所有懲處處分。
	報告中經常引用之德國公務員懲戒法條文，建議全文翻譯。	本文引用德國聯邦公務員懲戒法條文眾多，且引用時已有簡要說明，對於各該條文內容理解應無大礙。若欲詳參該法個別條文內容，吳綺雲博士曾就該法有完整翻譯。就此請參閱，吳綺雲著，德國聯邦（公務員）懲戒法簡介，收錄於：司法院印行，行政訴訟論文彙編，第三輯，2002年11月，頁490-530。
	德國公務員員懲戒法於2002年根本性地修正後，實務上之施行成效如何？	於審查會後筆者嘗試於搜尋關於德國聯邦公務員懲戒法2002年施行後實際成效之文獻，由於國內現有德文文獻與網路上之資料，尚乏對此上開法律有系統性的檢討，因此

		目前尚無法深入說明。
行政訴訟法與公務員懲戒法之關係是否須做原則性之確定？ 行政懲戒與司法懲戒救濟法院之管轄如何統一？		本研究已建議增訂公務員懲戒法第 24 條之 1，使監察院或行政長官提起之懲戒訴訟，以及公務員不服主管長官之懲戒處分而提起之撤銷訴訟，皆由公務員職務所在地之行政法院管轄，以避免上開兩種訴訟分別繫屬於不同法院，而提高裁判歧異之風險。
司法改革會中欲建立金字塔形的訴訟制度，公務員懲戒制度併入行政法院體系後，上訴第三審案件是否應採許可上訴制？		若遵循目前司法改革方向，公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，最高行政法院法官之人數復規劃降至 7 人，懲戒案件上訴第二審採行上訴許可制為行政訴訟法制將來修法可能考慮之方向。在德國法上，關於公務員懲戒案件相關訴訟之許可上訴制度，研究報告已有簡要說明（詳見結案報告第 44-46 頁）。惟上訴許可制涉及整體訴訟制度之規劃，似難以僅考量公務員懲戒案件之性質而討論，以本研究計畫之範圍，恐難以深入。
論文的第 44 頁，提到抗告原則上須經許可，此許可是由誰來		修正報告中之說明，對於地方行政法院之裁定，其抗告原則上毋須許

許可？	可；請參見結案報告第 44 頁。
報告 61 頁，公務員懲戒併入行政法院體系後，關於第一審之法院管轄、當事人範圍，及起訴程式與期間，應準用行政訴訟法，惟關於懲戒案件之起訴時間是否亦準用，不無疑義。	建議修正條文中已有明確之準用範圍，是以，報告中之敘述修正為「關於第一審之訴訟程序，應準用行政訴訟法」；請參見結案報告第 43 頁。
第 62 頁的倒數第二行，對行政訴訟法第 127 條之適用前提似有誤解。	已修正，請參見結案報告第 62-63 頁。
第 66 頁第一行，提到「公務員懲戒委員會之裁判有受法院審查之機會」，文字的敘述並不太妥當。	已修正為「使公務員懲戒委員會之裁判有受上級審法院檢視之機會」。
論文第 70 頁與第 30 頁引述詹鎮榮教授論文之內容相同，文字應予統一。	已修正，請參見結案報告第 70 頁。
關於過渡條款部分，報告第 79 頁、第 85 頁之建議採取方案，前後顯有矛盾。	已修正，請參見結案報告第 79-80 頁、第 86 頁。
第 99 頁建議過渡條款採甲案，惟如果期間內公務員懲戒委員會仍未審結，應如何處理？	若採甲案，則此為新法修正施行後，公務員懲戒委員會存續期間長短設定之問題。換言之，應考量新法公布施行前，尚繫屬於公務員懲戒委員會之案件量，並據此設定合

		<p>理之處理案件期間，公務員懲戒委員會則應於存續期間內終結案件。</p> <p>就此，若確定終局裁判符合再審要件之情形，則可依新法之再審程序提起再審，固不待言。</p>
	<p>錯漏字：在第 18 頁第 11 行「最高法院」應改為「最高行政法院」；第 33 頁第 3 行「應設計」應改為「應如何設計」；第 34 頁最後 1 行「邦地方法院」應改為「邦地方行政法院」；第 35 頁第 7 行「懲誡」應改為「懲戒」；第 46 頁倒數第 3 行「法審」應改為「法律審」；第 71 頁倒數第 7 行「辜不論」應改為「姑不論」；第 84 頁第 10 行「已系憲法層次」應改為「已係憲法層次」，請一併修正。</p>	<p>已依照審查委員建議修正。</p>
	<p>有關違失行為一體性原則之中文相關文獻可否一併整理於報告中。</p>	<p>遍查相關資料，國內關於失職行為一體性原則較為完整之論述，僅有報告中已引述之四篇論文。茲附錄如下：</p> <p>林明鏘，公務員懲戒種類、構成要</p>

		<p>件與懲戒權行使期間在實務上之運作及其效果－以德國聯邦公務員懲戒法第 15 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，2008 年 11 月，頁 1-120。</p> <p>吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法「失職行為一體性」原則之適用，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁頁 1-54。</p> <p>高愈杰，懲戒懲處競合與一事不二罰原則之研究－以稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條為中心，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 107-146。</p> <p>張桐銳，引進「失職行為一體性原則」之商榷，收錄於：收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，2014 年 12 月，頁 55-106。</p>
--	--	---

吳委員東都	<p>建議報告能加強論述有關監察院是否會因審級制度之改變而減損或影響其地位。</p>	<p>依照目前之司法改革計畫，司法院近期尚無審判機關化之規劃，「彈懲對等」之構想短期內恐難以落實。即使在公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，在司法院大法官釋字第 752 號解釋之影響下，若設計讓監察院所提起之公務員懲戒訴訟直接向最高行政法院起訴，仍有違憲之虞；蓋上開解釋已要求，對人身、財產等權利不利之法院裁判，至少應予一次上訴救濟之機會，否則將侵害人之訴訟權。因此，依照目前行政法院二級二審之訴訟體制，監察院所提起之懲戒訴訟應由高等行政法院管轄，恐係考量人民訴訟權及大法官會議第 752 號解釋下，不得不然之制度設計，與監察院地位減損較無關連。</p>
	<p>同一違失行為合併審理，仍無法解決一個違失行為經過行政法院確定判決後，能否再為司法懲戒判決的問題？就此，可從訴訟法理上解決，把其當成</p>	<p>已參照審查委員意見增補，請參見結案報告第 63 頁。</p>

	<p>訴訟障礙或停止程序事由，在案件未判決確定情形，如果決定交由司法懲戒，行政懲處部分則先停止審理。</p>	
	<p>不利益變更禁止，在行政程序及訴訟程序適用上有別。前者係立法政策考量，後者則受限於不能訴外裁判原則，但訴訟程序有一前提，就是法院必須是救濟法院，而不是處罰法院（即報告中懲戒法院），處罰法院無所謂的不利益變更禁止原則的適用。</p> <p>另縱使在救濟法院性質，如果懲戒庭本身等於專責我們的憲法所規定的懲戒權審判，單純為救濟法院的時候，是否能完全變更？能否為比較輕的變更？單純涉及金額多寡時，依行政訴訟法第 195 條規定，沒有問題，但涉及懲戒種類時能否為之，即有探討必要。</p>	<p>誠如審查委員所述，法院之訴訟程序中是否適用不利益變更禁止原則，應視其為懲戒法院或救濟法院之性質而異。在懲戒法院之情形，因法院所為者為懲戒權之第一次行使，因此並無不利益變更禁止原則之適用；反之，於救濟法院之情形，法院則須遵守之。換言之，於公務員懲戒委員會併入行政法院體系後，在高等行政法院審理公務員不服主管長官之行政懲戒措施而提起之撤銷訴訟，以及最高行政法院審理抗告、上訴以及再審案件時，不得就超出當事人聲明之範圍，更為裁判。</p> <p>至於審查委員所提，在救濟法院之情形，可否作成較輕於原審判決之裁判？就法理而言，對於懲戒訴訟之第一審法院判決提起上訴，由於上訴法院並非單純之救濟法院，其仍具有懲戒法院之性質，而可作成「必要」的懲戒處分，因此在遵守不</p>

		<p>利益變更禁止原則之前提下，應可作成較原審裁判為輕之懲戒處分。此觀諸德國聯邦公務員懲戒法第 60 條第 2 項¹²⁰，準用於事實審上訴及法律審上訴程序，應可得知（Vgl. Richard Urban/Bernd Wittkowski, Bundesdisziplingesetz Kommentar, 2011, § 60 Rn. 17 f.）。</p>
<p style="text-align: center;">高 委 員 愈 杰</p>	<p>日後若懲戒訴訟採二級二審制時，辯護人是否可代被告上訴，其實就是一個需要考慮之問題。德國聯邦公務員懲戒法雖準用行政訴訟法規定，但在證人及鑑定人等少數條文中，還是有準用刑事訴訟法之規定，建議報告人斟酌處理。</p>	<p>德國聯邦公務員懲戒法於 2002 年修法後，雖一改以往與刑事訴訟法高度連結之立法例，而改準用行政訴訟法。但部分制度，如審查委員提及之證人及鑑定人，仍準用刑事訴訟法之規定。惟本研究之目的在於建立公務員懲戒委員會併入行政法院體系後之審級救濟制度，相關制度規劃之細節，仍須於修法時詳細討論。究竟哪些制度仍應準用刑事訴訟法，本研究尚無法深入處理。</p>
	<p>草案第 27 條第 3 行以下為「第一審程序」之規定，但其中關於管轄、迴避等，訴訟法一般都放在總則中。</p>	<p>將來修正公務員懲戒法時，應將第一審與第二審程序中之共同事項，諸如法官迴避、辯護人、文書之送達等，移至公務員懲戒法第一章通</p>

¹²⁰該條規定：訴訟僅得就在該懲戒訴訟或追加懲戒訴訟中作為追究對象之行為為裁判。法院得於判決中：（1）科處必要的懲戒措施；或（2）駁回懲戒訴訟。

		則中作一般性之規定。
草案第 24 條之 1 第 1 項關於懲處處分所提之行政訴訟，僅規定「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法損害其權利或利益者」，要件似乎過寬，可能會把不是懲處處分之訴訟也納進來（公務人員保障法之範圍較寬，實務上也有一些陞遷、調任或銓敘事件之訴訟）。		本條條文乃參考公務人員保障法第 25 條第 1 項條文所擬。目前行政實務容許公務員依本條提起復審及行政訴訟者，僅限於主管長官所為一次記兩大過免職處分，以及年終考績列丙等之情形，為保留行政實務擴大公務員對於主管長官所為之行政懲處得提起行政訴訟之範圍，故建議仍保留本條較為寬鬆的文字敘述。
草案第 24 條之 1 第 2 項規定應是採行政訴訟法第 15 條之 1 「以被就原」之管轄標準，日後各服務機關可能為避免派員參與訴訟而減少逕行移送懲戒，寧可多送監察院彈劾。		採取行政訴訟法第 15 條之 1 「以被就原」之管轄標準，乃係為避免針對公務員同一違失行為而提起之懲戒與撤銷訴訟裁判歧異而設。如此是否將造成服務機關減少逕行移送懲戒之效應，似仍有待觀察。
草案第 27 條第 9、10 款可能都涉及二審法官迴避問題，迴避問題未必只發生在一審程序。實際上，如果最高行政法院只剩 7 位法官，這樣的迴避規定還有沒有實施的可能，可能須進一步思考？		若依循目前司法改革方向，最高行政法院法官擬降至 7 人，即使引進許可上訴制，最高行政法院法官參與前審裁判須自行迴避制度能否落實，誠如審查委員所述，自然成為問題。惟此制度為維持審級制度有效性不可或缺之規範，須思考者反而是最高行政法院法官人數降至 7

		<p>人是否合理。</p>
	<p>草案第 54 條之 1 條規定「第二十四條第一項」，應該是「第二十四條之一第一項」之錯漏。關於同時有懲戒訴訟及懲處處分之訴訟事件繫屬時，合併辯論並合併審判固是一種選項，但可考慮讓其中 1 案件先停止訴訟程序，亦可達到避免裁判歧異的效果。</p>	<p>已修正，請參見結案報告第 91 頁。關於避免裁判歧異部分另請參見結案報告第 63 頁。</p>
	<p>關於上訴、抗告及再審之條文，可能需要考慮懲戒訴訟有處罰的性質，不見得能完全準用行政訴訟法之規定。但因為目前職務法庭及公務員懲戒委員會都是一級一審，所以關於上訴、抗告的條文，之前都沒有詳細研究在懲戒訴訟中要如何規定。例如，有關不利益變更禁止原則，在刑事訴訟或行政訴訟中即有不同之面貌，例如公懲法第 70 條是否刪除而直接準用行政訴訟法，可能還需要多斟酌。</p>	<p>誠如審查委員所述，懲戒事件因為具有處罰之性質，導致懲戒訴訟在適用不利益變更禁止原則時，與一般行政訴訟並不完全相同。惟不利益變更禁止原則之基本原理在於禁止法院為訴外裁判，就此而言，不因懲戒訴訟具有處罰性質而有差別；德國聯邦公務員懲戒法因此準用聯邦行政法院法關於不利益變更禁止之規定，而未另為規定。至於是否因懲戒訴訟具有處罰之性質，而適於準用刑事訴訟法第 370 條第 1 項之規定？就此，陳愛娥教授在檢討行政訴訟法第 195 條第 2 項規範方式之妥當性脈絡下即指出，若</p>

		<p>參照刑事訴訟法第 370 條第 1 項，在「適用法條不當」的情況即不受「不利益變更禁止」之拘束的規定方式，就「適用法條不當」如何理解，刑事法院實務在認定上即有困難；換言之，該條但書規定本身即有檢討餘地。此外，上開條文亦非案件具有處罰性質時，而當然必須具備之規定。綜上所述，關於懲戒案件上訴、抗告及再審程序中之不利益變更禁止規範，準用行政訴訟法相關條文之規定，應可容許。</p>
--	--	---

