

第五章 公務人員因公涉訟輔助辦法修正草案

壹、 修正總說明

我國憲法對公務員雖未如對法官般明文保障其獨立性與身分保障（§80、81），但從憲法第八十三條及增修條文第六條第一項皆有規定「公務員保障」，亦可間接推知立憲者亦重視公務員獨立與保障。其實自現代公務員制度建立之後，過往所謂「官吏乃君主之家臣」思想已不符時代潮流，代之而起的是強調公務員應超越黨派或個人而效忠全體國民，公務員是人民的「公僕」，然而要如何實現這個理想，確保公務員不受政黨、利益團體或某個人所操縱，而一切能以公共利益與依法行政為決策執行之最高準則，便是我國公務員制度應戮力追求之目標。對此我國已於民國八十五年通過了公務人員保障法，該法即為我國目前有關公務員保障制度之基本法，藉以確保公務員之中立及效能。

為保障公務員之權益，其中另一重要之制度即為公務人員因公涉訟輔助制度。該制度乃輔佐公務人員於執行職務產生法律上糾紛，而由行政機關給予金錢或法律上輔助之制度。本研究計畫認為涉訟輔助與公務人員保障制度是相互獨立，各有特殊功能之制度。而目前我國有關公務員因公涉訟制度，其規範基礎乃行政院與考試院於民國八十七年會同發布之公務人員因公涉訟輔助辦法。然而該辦法施行之成效似不理想。在本研究計畫實際比較德國、英國與日本諸先進國家法制，並仔細分析該辦法後，發現其在法律上存有許多問題點，並且內容頗多闕漏，例如：

- 一、原辦法乃職權命令，有違反法律保留原則之嫌。（原辦法第一條）
- 二、公務員定義分裂兩條規定，體系不清。且與實務認定標準有出入（實務認定範圍較原辦法廣）。（原辦法第二、九條）
- 三、因公涉訟如何認定？何謂因公執行職務無明確標準。且涉訟之範圍有

因應實務運作放大之必要。(原辦法第三、四條)

四、輔助內容僅有延聘律師一項似嫌不足。(原辦法第五條)

五、欠缺機關作成輔助與否決定之程序規定。(原辦法第五條)

六、限制律師人數與律師費之標準，似無必要而應回歸民、刑事訴訟法之規定，且現行法以律師公會章程所定費用為給付標準似有違公平交易法之嫌。

(原辦法第七條)

七、輔助費用之來源，由各機關預算勻支，實際運作易茲紛擾。(原辦法第七條)

八、重大過失可以事後求償之規定，實務上認定不易。(原辦法第八條)

因有這些問題存在，致使本辦法與上述公務員制度之理想尚有相當距離。本研究不揣淺薄，茲特別附理由提出修正草案，針對以上問題點酌予增修。至於本次修正的重心歸納言之有六大點(個別條文之理由，下詳)：

第一、 依據法明確性原則之要求，對本辦法所涉及之諸多概念，賦予明確之定義，以期減少解釋適用上之困難。(修正草案第一至四條)

第二、 引進實務見解。將若干實務上具重要性之解釋、裁判法典化。(修正草案第二、三條)

第三、 擴大輔助之對象及範圍。(修正草案第三、四條)

第四、 增加輔助內容。(修正草案第六條)

第五、 保障公務員之程序權利，落實憲法正當法律程序之精神。(修正草案第六、八條)

第六、 建立公務人員訴訟保險制度。(修正草案第十一條)

本研究之中長期目標為制定公務人員因公涉訟輔助法，提升其位階並作更詳盡之規定，故而本修正草案中可能有許多本質上應由法律規定之事項，例如「公務員訴訟保險制度」及「刪除重大過失求償規定」，此非本修正草案忽視法律保留原則，而係盼能供將來立法政策之參考。本研究最終希望將來之「公務人員因公涉訟輔助法」與既有的「公務人員保障法」能構成公務人員保

障的兩大支柱，而使我國公務員法制向前再邁一步。

貳、 新舊條文對照表

修正條文	原條文	修正理由
<p>第一條（法源依據） 本辦法依公務人員保障法第二十二條第三項規定訂定之。</p>	<p>第一條 為保障公務人員權益，貫徹公務人員保障法第十三條規定，特訂定本辦法。</p>	<p>1. 根據「法律保留原則」，關於人民之權利義務者，應以法律訂之。中央法規標準法第五條第二項訂有明文。而涉及公務員權益之重要事項亦應受法律保留原則之保護，業經大法官著有釋字第187、201、243、266、298、312、323、338等號解釋闡明，此合先敘明。</p> <p>2. 若立法者授權行政機關制定法規命令，除授權須明確外，根據行政程序法第一百五條第二項，法規命令之內容應明列其法律授權之依據。</p> <p>3. 原辦法欠缺公務人員保障法之明確授權，其性質為職權命令，依上說明，已有違法嫌疑。且行政程序法第一百七十四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權</p>

		<p>依據後修正或訂定之；逾期失效。」為使本辦法不致因違法而失效，公務人員保障法修正草案第二十二條第三項已增訂授權明文，茲特配合修正如上，以明確授權依據。</p>
<p>第二條（得申請輔助之人）</p> <p>本辦法所稱公務員係指公務人員保障法第三條及第三十三條所定之人員。</p> <p>下列人員準用本辦法之規定：</p> <p>一、 政機關依事務管理規則進用之人員。</p> <p>二、 現役軍人。</p>	<p>第二條</p> <p>本辦法所稱之公務員，係指公務人員保障法第三條所定之人員。</p>	<p>1. 原辦法第二條及第九條皆為有關公務員認定之標準，卻分列二條，割裂體系，茲乃將二者合訂為一條。</p> <p>2. 新增第二項第一款，例如工友，參見保訓會九十年八月一日公保字第九〇〇四二一二號函新增第二項第二款參見保訓會九十年四月</p>

<p>三、里長、鄉鎮市長及各級民意機關首長。</p> <p>四、清潔隊員。</p> <p>五、因業務支援關係派至行政機關支援之人員。</p> <p>六、其他於各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員。</p> <p>前二項人員依法執行職務或涉訟時死亡者，其繼承人得承繼其申請輔助之權利。</p>	<p>第九條</p> <p>下列人員準用本辦法之規定：</p> <p>一、第二條所定之人員外，各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員。</p> <p>二、第二條及前款人員依法執行職務或涉訟時死亡，依其法律得提起或承受訴訟之人。</p>	<p>六日公保字第九〇〇一五八九號函；新增第二項第三款參見保訓會九十年三月八日公保字第九〇〇一〇三八號函，保訓會八十九年一月三十一日公保字第八九〇〇五七二號函；新增第二項第四款參見保訓會八十九年一月七日公保字第八八一七六七號函；新增第二項第五款，例如醫師，參見保訓會八十八年十一月十三日公保字第八八一〇七三三號函。以上均為實務見解之明文化。此外，因此等人員尚非公務員法制上嚴格意義之公務員，故以準用方式規定，爰增訂第二項。</p>
<p>第三條（因公涉訟之認定標準(1)）</p> <p>公務人員保障法第二十二條所稱依法執行職務涉訟或遭受侵害，係指具有下列情事之一者：</p> <p>一、依法令執行職務，而涉及民事，民事強制執行，非訟事件，刑事訴訟附帶民事賠償，刑事訴訟或刑事偵查程序。</p> <p>二、法令執行職務遭受侵害，而涉及民事訴訟，民事強制執行，非訟事件，刑事訴訟附帶民事賠償，刑事訴訟或刑事偵查程序。</p>	<p>第三條</p> <p>公務人員保障法第十三條所稱依法執行職務涉訟或遭受侵害，係指具有下列情事之一者：</p> <p>一、依法令執行職務，而涉及民事、刑事訴訟案件。</p> <p>二、法令執行職務遭受侵害，而涉及民事刑事訴訟案件。</p>	<p>1. 公務員執行職務而涉及刑事糾紛時，於正式進入法院前，事先尚必須經過檢察官或司法警察（官）之偵查程序，此雖非正式的訴訟程序為對公務員之權益已有重大影響，為徹底保障其防禦權利，厥有由律師提供法律上輔助之必要。爰將輔助之時提前增訂刑事偵查程序為公務員因公涉訟之情事之一。</p> <p>2. 此外，如民事強制執行程序，非訟事件法之聲請程序及刑事訴訟附帶民事賠償程序皆為廣</p>

<p>前項依法令執行職務，係指公務員之行為在客觀上足認與其職務有關者。</p>		<p>義之民事訴訟程序，若公務員因公而涉及諸此程序，亦應比照涉及一般民、刑事程序者給予輔助，方為公平。舊條文僅規定民事訴訟程序但為避免爭議，爰增訂民事強制執行程序，非訟事件法之聲請程序及刑事訴訟附帶民事賠償程序亦為本辦法所稱涉訟之範圍。</p> <p>3. 關於「因公」之認定標準，實務上最高法院四十二年台上字第一二二四號判例揭示「客觀說」，此次修正將之明文化，爰增訂第二項。</p> <p>4. 至於行政訴訟與公務員懲戒，鑑於行政機關輔助公務員對其訴訟，不僅矛盾且事實上實行似無可能，爰維持原規定暫不增訂。</p>
<p>第四條（因公涉訟之認定標準(2)）</p> <p>前條所稱涉及民事訴訟，民事強制執行，非訟事件，刑事訴訟附帶民事賠償，刑事訴訟或刑事偵查程序，係指在民事訴訟為當事人或參加人；在民事強制執行程序為當事人及參與分配者；在非訟事件為聲請人或相對人；在刑事訴訟附帶民事賠償為當事人；刑事訴訟及偵查</p>	<p>第四條</p> <p>前條所稱涉及民事、刑事訴訟案件，係指在民事訴訟為原告、被告或參加人；在刑事訴訟為告訴人、自訴人、被告或犯罪嫌疑人。</p>	<p>1. 增訂刑事偵查程序，理由同前。</p> <p>2. 實務上於在刑事偵查階段，檢察官或司法警察（官）為規避刑事訴訟法上對被告之程序保障規定，常會對事實上之偵辦對象以證人或關係人等名義傳喚，一旦蒐得足夠事證即改列被告起訴。故如有此等情形，似應將本辦法法律輔助之時點提前至事實</p>

<p>程序為告訴人、自訴人、被告、犯罪嫌疑人或其他經檢察官或司法警察（官）依法通知參與刑事偵查程序之人。</p>		<p>上被列為偵辦對象時，以保障其權益，避免遭受突襲。茲乃增訂「其他經檢察官或司法警察（官）依法通知參與刑事偵查程序之人」以求概括。</p> <p>3. 至於「民事強制執行程序為當事人；在非訟事件為聲請人及相對人在刑事訴訟附帶民事賠償為當事人」等則係配合前條及本乎此次修正擴大輔助對象及範圍之立法旨趣而增訂。</p>
<p>第五條（法院對因公涉訟之認定）</p> <p>主管機關認定公務員合乎前二條所定之要件而給予輔助後，經法院確定判決認定非屬因公涉訟者，準用第十二條規定向公務員求償。</p> <p>主管機關認定公務員不合乎前二條所定之要件而不給予輔助後，經法院確定判決認定屬因公涉訟者，該公務員得於判決確定之日起一年內向所屬機關申請輔助其延聘律師之費用。</p>		<p>1. 本條係屬新增。</p> <p>2. 按行政機關於適用法律之時故須先予解釋方能進行涵攝。然而，司法機關始為法律的終局與有權解釋機關，法院對行政機關的法律適用有無違背「依法行政原則」，自得依法律獨立審查不受行政機關見解之拘束（大法官釋字三十八及一三七號解釋參照）。故而雖行政機關認定公務員有本辦法所定因公涉訟之要件，但經法院確定判決卻為相反之認定者，自應以法院見解為準，此時公務員自無受輔助之權利，爰增訂第一項得準用本辦法第十二條向其求償。</p> <p>3. 相反地，若行政機關</p>

		<p>認定非屬因公涉訟，然法院確定判決確認係因公涉訟者，則自亦應以法院判決為準，此時則應給予該公務員事後請求補助費用之權利，並明訂請求時效為一年爰增訂本條第二項。</p>
<p>第六條（提供法律輔助之內容）</p> <p>公務員有本辦法第三條所定之情事者，得於涉訟之時起至案件確定前以書面向所屬機關申請輔助其延聘律師之費用。</p> <p>公務員所屬機關知有本辦法第三條所定之情事者，應主動告知其前項權利並應提供法律諮詢。</p> <p>行政機關未為告知或遲延告知，致公務員遲誤第一項期間者，該公務員得於知悉其權利後一年內申請輔助，不受第一項期間之限制。</p>	<p>第五條</p> <p>有第三條所定之情事時，其服務機關應為所屬公務人員延聘律師，並先徵得公務人員之同意。但公務人員如有事實上或法律上之原因而無法徵得其同意者，不在此限。</p> <p>公務人員不同意機關延聘律師之人選，得由該公務人員自行延聘，並檢具事證向所屬機關申請核發費用。</p> <p>公務人員以書面表示不願延聘者，該機關得免予延聘。</p>	<p>1. 本次修正之基本精神之一為擴大補助之範圍茲乃參考英國立法例，特增訂行政機關應提供涉案公務員法律諮詢服務。</p> <p>2. 舊條文規定原則上由行政機關為公務員代聘律師。惟如上述，今本辦法既將公務員因公涉訟補助制度重新定位在公務員之權利，且基於選任律師乃委任關係，特別注重當事人間之信任，則似以由其自行選認為宜。另一方面，如此修訂也可以避免行政機關圖利特定律師之可能。</p> <p>3. 按公務員因公涉訟之補助制度應定位在公務員之權利。故這次修正將本制度改為「申請制」。且法諺有云：「在權利上睡著者，其權利不值得保護。」故若涉案公務員明知有權利卻不行使，實無保護之必要。乃特規定其申</p>

		<p>請輔助最遲應在案件確定之前。確定之後事實上也無輔助之實益。且此亦係考量法安定性要求所為之修訂，避免案件雖以確定多年公務員卻仍得請求輔助之情事發生。</p> <p>4. 然而，若公務員不知其權利當無行使之可能因此，本次修正課行政機關主動告知義務。如係因行政機關未為告知或遲延告知，致公務員逾越法定期間者。此項遲誤期間應視為不可歸責於公務員之事由，故應給予該公務員有補救之道。爰修訂公務員得於知悉其權利後一年內申請輔助，不受原期間之限制。</p>
<p>第七條（得不予輔助之事由）</p> <p>有下列情形之一者，審查機關得不給予前條之輔助或限制之：</p> <p>一、公務員之主張或請求，顯無理由或勝訴之望者。</p> <p>二、公務員主張之利益過於輕微者。</p> <p>三、同一事件業已給予輔助者。</p> <p>四、公務員有其他濫用權利之情事者。</p>		<p>1. 本條係屬新增。</p> <p>2. 新增訂不予輔助之四種例外情形，乃參考法律扶助法草案第四十八條之規定並略做修正。本條主要之立法目的乃防止公務員濫用本輔助制度或濫訴，至於具體個案有無此等事由則由受理申請之公務員因公涉訟輔助審議委員會認定。而本法為防認定標準過於恣意乃例示四款事由。並授權審查機關裁量得不給予輔助，或</p>

		<p>限制輔助內容，例如因案件過於輕微或明顯無勝訴之望，則得僅給予法律諮詢，而駁回其律師費用輔助之申請。</p>
<p>第八條（公務員因公涉訟輔助審議委員會）</p> <p>各級行政機關應成立公務員因公涉訟輔助審議委員會（以下簡稱委員會）審查申請輔助事件。</p> <p>前項審查應以全體委員過半數出席及出席委員過半數之議決行之。</p> <p>委員會在作成決定前應予公務員陳述意見之機會。</p> <p>委員會之委員涉訟而依本辦法申請補助時，應行迴避。</p> <p>公務員不服委員會之決定者，得依公務人員保障法第二十五條之規定提起復審。</p> <p>第一項委員會之組織由中央主管機關另定之。</p>		<p>1. 本條係屬新增。</p> <p>2. 本次修正之基本精神之一為保障公務員之程序權利。因此，本次修正創設「公務員因公涉訟輔助審議委員會」為審查輔助事項之主管機關。其為合議制，採多數決。以期避免獨斷，慎重程序，與兼顧民主原則。</p> <p>3. 另一方面，任何影響人民之決定作成前，原則上應予該人民有陳述意見之機會，是乃憲法所保障之聽審請求權。此項基本權係對人民極為重要之程序上權利，行政程序法在第三十九條及一百零二條已皆有明文。本次修正根據以上理念，爰增訂委員會在作成決定前應予公務員有以口頭或書面陳述意見之機會。</p> <p>4. 法諺有云：「任何人不得自斷其案。」（No man can be a judge in his own case）是乃迴避制度所由設之原因，以期保障公正之裁判。故若公務員因公</p>

		<p>涉訟輔助審議委員會之委員涉訟而申請輔助，如其竟得參與審議，則決定之公正性將難令人信服。爰修正如遇此種情形該委員不得參與審查，應行迴避（含自行迴避，申請回避，命其迴避）。</p> <p>5. 最後，未免公務員因公涉訟輔助審議委員會之審查決定有違法之處應給予公務員行政救濟之機會。此項救濟權利之賦予，亦為貫徹程序保障之重要機制之一。爰配合公務人員保障法（草案）增訂公務員得提起復審救濟，以求明確。</p>
<p>第九條（輔助機關之認定）</p> <p>公務人員於調職，停職或離職後，因原任職期間執行職務涉訟或遭受侵害者，仍應由其原任職機關辦理輔助。但其調職已逾三年者，由現任職機關辦理之。</p>	<p>第六條</p> <p>公務人員於調職或離職後，因原任職期間執行職務涉訟或遭受侵害者，仍應由其原任職機關依前條規定辦理。</p>	<p>1. 由於各機關均有獨立固定之預算編列，未免公務員於調職已歷相當時間後若一旦涉訟卻仍由原機關負擔輔助費用致影響原機關之預算運作，爰增訂但書以三年為一分界點，若超過三年者，則一律由其現任職機關負擔該費用。</p> <p>2. 至於停職或離職後，而因原任職期間執行職務涉訟或遭受侵害者，則因無二以上機關責任分配之爭議問題，故一律由其原任職機關負擔該費用。</p>

<p>第十條（輔助之金額）</p> <p>行政機關提供公務員延聘律師之輔助時，除有特殊情事者外，其總金額不得逾新台幣五十萬元。</p> <p>下列費用不列入前項金額之計算：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 裁判費。 二 執行費。 三 保證金。 四 擔保金。 <p>前項金額，涉訟之公務員應持法院或檢察署之收據或裁判另行申請之。</p>	<p>第七條</p> <p>延聘律師於偵查、刑事訴訟每一審級中均以一人為限，其費用由各機關預算內勻支，如預算不敷支應時，應報請專案核發。</p> <p>延聘律師之費用不得超過當地律師公會章程所定之標準。</p>	<p>1. 按訴訟中得委聘多少律師法律有規定者（如刑事訴訟法第 28 條）自應依其規定，若無規定者（如民事訴訟法）則似無限制人數之必要另外，律師酬金之多少原應由當事人自行約定（契約自由原則）若強行規定價格，似有違公平交易法第 18 條之嫌，茲乃將原限制規定均刪除。</p> <p>2. 新修訂改為「總量管制」，即在新台幣五十萬元之限度內，不論幾個審級，由當事人自行選任律師。然而若有特殊情事，例如案件一再發回更審，或系爭案情重大者，則審查委員會可例外酌予較高之輔助。另一方面，如依民事訴訟費用法所應繳納之裁判費及執行費，或刑事案件交保之保證金或民事事件法院命供擔保者，凡此均係當事人在訴訟上依法律應支付之金額，若不支付將對其權益產生重大影響，本次修正乃將其排除在五十萬元之金額限制外公務員可持法院或檢察署之收據或裁判，另行領取該費用，以保障其權益。</p>
--	---	--

<p>第十一條（輔助費用來源）</p> <p>甲案 本辦法所需輔助費用，各機關應編列機關預算支應之。</p> <p>乙案 本辦法所定之輔助費用得由公務員每月薪資中扣繳一定比例成立之訴訟保險基金負擔。</p> <p>前項之扣繳比例、訴訟保險與基金之成立，保管與運用，由中央主管機關另以命令訂之。</p>		<p>1. 舊條文規定本辦法之輔助費用由各機關於預算內勻支，但此做法在實務上不易執行。本次修正採納「訴訟保險」之概念，規定由公務員每月之薪資中扣除一定金額成立保險基金，以負擔輔助之費用。至於相關細節則授權由中央主管機關另以命令訂之。</p>
<p>第十二條（費用之求償）</p> <p>公務員因故意致依法執行職務涉訟或遭受侵害者，該公務員就提供輔助機關支出之律師費及前條第二項之執行費、保證金及擔保金，應於訴訟案件裁判確定，緩起訴處分確定或不起訴處分確定後三十日內返還之。</p> <p>公務員逾期不返還前項費用者，得依行政執行法第十一條規定逕行強制執行。</p>	<p>第八條 公務人員因故意或重大過失致依法執行職務涉訟或遭受侵害者，該公務人員應就其服務機關支出之律師費用於訴訟案件裁判確定或不起訴處分確定後三十日內返還之，逾期不返還者，依法求償。</p>	<p>1. 司法實務上對於如何認定重大過失一向無確定標準，法院判決中亦少見使用重大過失之字樣。未免適用上認定困難，乃將重大過失刪除。</p> <p>2. 民國九十一年二月八日刑事訴訟法修正增訂緩起訴制度，本辦法此次修訂爰將之納入。</p> <p>3. 原辦法規定公務員不返還輔助費用者，依法求償。惟如何求償並不明確。本次修正為求程序經濟，並表示對故意為違法行為之公務員懲罰之意，特明確規定得逕依本辦法對該公務員強制執行。</p>
	<p>第九條 下列人員準用本辦法之規定：</p>	<p>1. 本條併入第二條。</p>

	<p>三、 第二條所定之人員外，各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員。 第二條及前款人員依法執行職務或涉訟時死亡，依其法律得提起或承受訴訟之人。</p>	
<p>第十三條（施行日） 本辦法之施行日，由中央主管機關會同行政院後另定之。</p>	<p>本辦法自發布日施行。</p>	<p>1. 按本辦法此次修正幅度甚大，且增訂許多配套制度，例如公務員因公涉訟審議委員會，與公務員訴訟保險制度等。凡此皆非立即可有效施行者。故應有給行政機關準備，視實際情形另定施行日期之必要。爰修訂本條文。</p>