

第六章 結論

第一節 現行公務員因公涉訟輔助制度之評估

按我國現行公務員之因公涉訟輔助制度雖有公務人員保障法第十三條為法律依據，但是因為未獲有法律明確授權，加上現行職權命令之內容過於簡略，致造成施行至今迄未見有顯著成效。經由本計畫之詳細評估與問卷分析可知，我國現行之公務人員因公涉訟輔助辦法有下列之重大闕失，宜儘速檢討修正，以完成並貫徹保障公務員權益之立法目的：

- 缺乏法律授權，故僅得定性為職權命令¹；
- 輔助辦法經常超越母法保障法之適用範圍：例如：適用主體；
- 輔助內容過份狹窄：僅有延聘律師及補助律師費用兩者；
- 缺乏因公涉訟申請輔助之重要程序規定；
- 決定是否給予輔助之標準「因公執行職務」並不明確；
- 輔助費用未能編列專門科目預算，只能勻支其他預算，致經費

經常不足因應；

- 公務員有重大過失時之機關求償規定不合法理亦不易執行；
- "涉訟"範圍過度狹窄，不符合廣義訴訟制度之全盤內容：例

如：公務人員涉訟前之保全處分及偵查、調查程序或涉訟後之

強制執行程序皆不包含於輔助範圍之內，容有欠週全。

當然，這些制度設計上之瑕疵或不足，顯與我國因公涉訟之法律政策走向有密切關係。申言之，若法律政策認為對公務員之保障（尤其是法律紛爭解決

¹ 公務人員保障法修正草案（民國九十一年三月二十一日考試院會議審議通過）於其第二十二條第三項中規定：「公務人員因公涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」，雖解決了職權命令黃昏條款（有效期至民國九十一年十二月三十一日止；行政程序法第一百七十四條之一參照）之問題，但有關接下來的「授權明確性」之要求是否符合？則有尚待推敲之餘地。依大法官解釋最寬鬆「授權明確性要求」的標準而論（即依法律整體意旨得推知授權之目的、內容與範圍說），恐怕亦有疑義。有關公務人員保障法修正草案條文，得參見公務人員保障暨培訓委員會編印，《公務人員保障法修正草案》，民國九十一年五月印行，頁二十一。

上之保障)宜放寬並且應採取有效及完全之立法政策時，現行條文顯然不敷需求，也不符貫徹保障公務員權利之基本要求；相反的，若將公務員保障制度定性為一種法外之"恩惠"制度，且不宜大張旗鼓，致造成公務員過度保障之不良後果(即公務員過份"養尊處優")時，則現行辦法之種種規定，例如：無專人或專款承辦此項業務等問題，即非無據或有設計失當之問題。所以，我們在立法政策上即必須首先加以釐清：究竟公務人員因公涉訟或公務人員遭遇法律紛爭時，行政機關或國家應處於何種立場？積極主動、全盤有效協助呢？或是消極被動，僅作部份協助呢？若未能明確揭示本制度之主軸精神，則所謂"闕漏"或"不足"將會形成各說各話，毫無交集可言，自不待言。

本研究計畫的基本看法認為：公務人員因公(不論是執行職務或其他與執行職務有相關連之事務時)涉及法律紛爭時，基於我國公務員法律專業知識普遍不足，以及國家責無旁貸之法定保證人地位，似宜採取主動積極且有效全部保障之立法政策為妥，而不宜故意使本制度處於"備而不用"的消極狀態。因此，陽春型的制度設計，保守型的制度精神，即應迅速改弦更張，使得國家及行政機關成為公務員因公涉"法"的法律上保險人，協助公務員處理此種冗長且專業性甚高之紛爭。一方面藉此建立一個溫暖而有人性的公務人員保障制度，以吸引優秀人材不斷加入公務員行列；另外一方面也得以提振公務員勇於任事的服務熱忱，藉以提昇行政效能，否則現行公務員「多作多錯，少作少錯」的迷思，短期內恐不易獲得有效之突破。因為當公務員"出事"以後，國家與行政機關皆採取袖手旁觀，一切皆推說靜待司法調查，則公務員怎敢積極主動，戮力從公呢？

本於此種立法政策上之信念，所以本研究結論乃認為現行之公務人員因公涉訟制度所有不足，必須作下列之重大調整與修正：

第二節 改進現行因公涉訟輔助制度之具體建議

壹、中長程目標

依本研究之結論顯示：以行政命令的位階來貫徹公務人員因公涉訟之保障制度，將面臨下列法律結構上之瓶頸限制，無法有效解決，除非能提昇其位階為「法律」：

第一：逾越母法保障之主體問題，無法克服；

第二：專人專款辦理之主張，無法律依據無法執行；

第三：增設因公涉訟審議委員會，無法律即不能落實；

第四：擴大涉訟及提供輔助之手段建議，違反法律保留原則；

第五：企圖引進公務員「法律保險」制度，無法變動或突破現行公務人員保險法之內容；

第六：其他與高位階之法律相互牴觸、矛盾或競合時，以"特別法"突破或解決之想法，不能成立。

從而，本研究計畫之中長程建議，將現行「公務人員因公涉訟輔助辦法」由公務人員保障法中獨立出來，以該辦法之現制內容為基礎，並增加前述新制度之新內容，提昇制定為「公務人員法律輔助條例」，才有辦法貫徹本論文之一向主張：建立完備、有效及無漏洞的公務員法律輔助制度，使公務員於執行職務時，較能無後顧之憂。主動積極、熱忱負責地推動公務。而未來"公務人員法律輔助條例"應規定之內容，包含有：

- 一、立法目的及其法律位階；
- 二、適用本法之公務員範圍（含其繼承人在內）；
- 三、輔助申請之要件及請求時效；
- 四、輔助申請之審議機關（機關審議委員會）；
- 五、審議上之重要程序規定；
- 六、專責單位及專門預算科目之設置；
- 七、輔助之內容（含法律諮詢與涉訟輔助二大內容）；
- 八、非強制性之法律保險制度；
- 九、公務員故意行為之求償規定；

十、明定輔助最高金額之限制；

十一、年度輔助事務彙報統計制度建立；

十二、施行日期由中央主管機關另定之；

至於其具體細緻內容，則有待各界共識形成後，始較有可能加以明文化。

貳、短程目標

依本研究計畫第五章對我國現行「公務人員因公涉訟輔助辦法」之修正草案討論可知，主管機關宜於短期間內修正該辦法之內容，其具體建議及文字，除參考第五章外，重要的增補內容簡述如下：

第一：增訂授權依據

依公務人員保障法修正草案第二十二條第三項之規定，爰將職權命令變更為授權命令，始不致因為行政程序法第一百七十四條之一的黃昏條款限制，致本輔助辦法將於民國九十二年一月一日起淪為無效，而有空窗期之虞。

第二：明定適用本法公務員之範圍

現行輔助辦法將適用之對象分別規定於第二條及第九條中，其體例似仿公務人員保障法第三條與第三十三條之形式，但是，一方面如此規定，以「適用」及「準用」二分別列舉法，在法律適用上不易明確化，另化一方面也有無法窮盡列舉之遺珠，所以在因公涉訟實務，經常可見透過行政解釋以放寬適用本辦法之對象（即主體）。因此，在立法技術上不妨併為一條，除得以精簡條文外，並得於最後一款中明列，凡於其他各級政府機關、公立學校或公營事業機構中，依法令從事公務之人員皆包含在內，始不致有漏網或遺珠之憾，並得以減少透過行政解釋，藉以放寬適用範圍之不合常規作法。此外，因為公務員可能於涉訟確定前死亡，此時，此種法律輔助申請之權限，即應移轉於依法得提起訴訟或承受訴訟之人（主要係指公務員之繼承人）。蓋此種受輔助權限並非一身專屬權，為維護該已死亡公務員之權益，自宜明定其繼承人得繼受該權利。所以，公務人員保障法與公務人員因公涉訟輔助辦法適用之對象，在本質上即有所差異。申言之：前者在於確保公務人員（含退休公務人員）內部之服

勤務條件與身分保障；而後者在於輔助公務員對抗外部之法律紛爭，從而，以公務人員保障法作為因公涉訟辦法之授權母法，即常有格格不入的情形發生。

第三：執行職務之認定標準予以明確化

由於公務員職務之態樣十分多樣化，因此，受申請輔助機關如何認定或判斷公務員該等行為是否屬於「執行職務」？常有困難。因此，我們若仿最高法院四十二年度台上字第一二二四號判例，針對民法第一百八十六條公務員侵權行為要件「執行職務」之認定標準，即「公務員之行為在客觀上足認與其職務有關」之客觀說加以明文化，當可以大幅減少此種不明確性及法源依據不足之懷疑。因為最高法院四十二年台上字第一二二四號判例係為擴大人民得向公務員請求侵權行為之損害賠償起見，有意放寬「執行職務」之要件認定，似與公務員自身請求機關涉訟輔助之要件無關，但是，同樣基於放寬輔助申請之法理故乃參酌前揭最高法院判例之見解，並加以成文化，以杜爭議。

第四：放大因公涉訟之範圍

按現行輔助辦法第三條規定，公務員僅能於涉及民刑事訴訟案（事）件時，始得申請（或請求）涉訟輔助，從而，凡是未到訴訟階段，或是訴訟程序確定後，即不再享有受輔助之權利。此種過度侷限於「訴訟」之設計，不僅使得訴訟前預防紛爭擴大功能之法律諮詢或代理制度不受重視，甚至於訴訟確定後之強制執执行程序，來藉以落實判決內容之最終成果者，亦受抹煞。如此狹窄的「訴訟輔助」論，似宜適度放寬，故本研究結論乃建議在刑事案件程序，放寬及於刑事偵查程序，蓋此一程序雖屬非正式之訴訟程序（訴訟前階段程序），但對於嗣後之訴訟程序成敗，影響甚大，提早予以涉訟輔助，不僅具有時效性而且有利於後續訴訟程序之進行。此外，公務員須為該訴訟之當事人（即民事訴訟之原告、被告；刑事訴訟之告訴人、自訴人、被告或犯罪嫌疑人），始為「涉訟」。因此，若公務員僅為証人或關係人時，則因非屬訴訟上之當事人，而不得請求因公涉訟之輔助，似不合理。蓋我國刑事程序中，「証人」或「關

係人」一變而成「犯罪嫌疑人」，在實務上並非罕見，從而本研究乃建議放寬除訴訟上之當事人（含刑事附帶民訴之當事人）外，凡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（即公務員），亦得成為適格之涉訟人，以避免保障上產生遺漏。最後，因公涉訟及行政訴訟或公務員懲戒程序者因屬公務員與行政機關內部之司法訴訟程序，與因公涉訟輔助在本質上係屬輔助公務員對抗外部訴訟紛爭者不同，故本研究並不建議將「涉訟」擴大及於民刑事訴訟以外之行政訴訟（例如：公務人員受考績免職處分）或公務員懲戒程序，避免產生行政機關輔助公務員對抗行政機關之矛盾現象產生。

第五：擴大法律輔助之內容

按現行輔助辦法中之法律輔助內容僅限於為其所屬公務員延聘律師及核發公務員自行延聘律師之費用兩者，既無提供法律諮詢服務，亦無提供非訴訟上之代理行為，對於未至訴訟程序之法律紛爭，行政機關無法提供公務員有效之法律輔助昭昭甚明。據此，本研究結論建議審酌各機關之實際能力，增訂公務員所屬機關應提供法律諮詢；但並未強制機關為公務員代理法律行為之義務，蓋代理行為涉及較複雜之法律專業知識，一般行政機關縱令有法制或訴願單位之編制，亦恐無專業能力提供此種一般性之服務，故僅建議增訂公務員所屬機關應提供法律諮詢之義務，一方面得使法律紛爭發生伊始，公務員即得全盤瞭解法律事件之重心及流程，以及應採取之必要手段（含訴訟手段在內），對於紛爭之預防或避免擴大皆有正面且積極之功效。另外一方面也能因適時有效地協助涉案公務員，致其心理建議或往後公務推動之熱忱亦不致於產生重大變化有利於行政運作之穩定性及持續性。

第六：增設申請因公涉訟輔助之程序及申請時效

現行因公涉訟輔助制度規定：公務員服務機關應主動為其延聘律師外，有關公務員申請核發延聘律師費用之程序完全闕如，再加上申請核發延聘律師費用亦無申請時效之規定，若涉訟公務員於訴訟確定後，再行申請服務機關核發

費用，行政機關因完全對其訴訟毫無所知或置身度外，是否妥當？是否應增設有關申請輔助時效之條款，使得公務員之服務機關皆能事前有效掌握或知悉公務員因公涉訟之情事，能夠有效協助公務員解決其法律紛爭問題外，亦可避免公務員隱埋涉訟情事，使行政機關無法有效協助指導公務員之涉訟事件，致法律紛爭擴大致難以善後。例如：公務員無端與訟或不合理擴大紛爭之範圍等，準此，本研究爰建議增訂申請輔助程序，並同時廢止主動為公務員延聘律師之義務規定，以符合權利應自動行使之基本法理。並且規定，公務員申請涉訟輔助應最遲於案（事）件確定前提出（例如：民刑事判決確定前），蓋若於案（事）件確定後，始行提出涉訟輔助申請，在本質上已喪失輔助之主要意義與價值。因為事後申請輔助訴訟費用，僅係變相公務員訴訟外之財產請求權而已。

第七：各機關應成立因公涉訟審議委員會(草案第七條)

我國現行因公涉訟輔助辦法未有任何程序及審查機制之設立，因此本研究結論建議各機關為審查公務員之涉訟輔助申請事件，應成立「因公涉訟審議委員會」，由各機關一級單位主管及公務員代表共同組成之，以避免若機關首長申請因公涉訟輔助，卻仍由機關首長代為同意之矛盾現象，以及能夠公開有效審查公務員申請補助之事（案）件，篩選或剔除不合法要件之申請事件，以將有限補助經費與資源用於真正需要輔助之公務員身上。此外，並規定若委員自己申請涉訟輔助時，應行迴避（含自行迴避、令其迴避及申請迴避），與行政程序法之規定相互呼應。最後並明定，委員會於多數決之前，得予申請公務員陳述意見之機會，除落實行政程序法第一〇二條規定意旨外，並有助於委員會心証之正確形成，並增訂對該申請議決得提起復審之明文，以杜爭議。

第八：增訂輔助機關之例外情形(草案第八條)

依現行公務人員因公涉訟輔助辦法規定，公務員於調職或離職後，因原任職期間執行職務涉訟者，仍應由"原任職機關"予以輔助。此種規定有二點尚待補充，第一：若公務員受停職處分時，得否申請輔助？法無明文，有待澄清。

第二：若公務員調職已逾三年（或更長期間）時，得否移由"現行"服務機關代為輔助？亦有待明文。本研究計畫爰建議增訂：公務員於停職期間仍得申請因公涉訟輔助，以符合「無罪推定」以及「停職不等於停權」之基本法理。並且增訂若公務員調職已逾三年者，應由現行服務機關提供涉訟輔助，以符實際上涉訟公務員之需要。蓋若調職已逾三年，而仍由"原服務機關"提供涉訟輔助，恐因時間及年代之久遠，而不易有輔助之實益與熱忱。

第九：輔助經費改採總額制；不限制其延聘律師之人數

按我國因公涉訟辦法規定延聘律師，於每一訴訟審級均以一人為限，並以不超過當地律師公會章程所定標準。此種規定，除不當限縮公務員於訴訟法上得享有之多數代理人權限外，以當地律師公會章程所定標準核發補助費用，亦有違公平交易法：價格不得同業約定之禁止規定。本研究計畫爰建議以輔助總額制，取代人數限制。申言之，延聘律師之法律輔助費用，除有特殊情事外，不得逾新台幣五十萬元，而且訴訟上之裁判費、保證金、擔保金及執行費及其他程序上進行所必要之費用，皆不含於前述總額之內，以落實保障之有效性，並得以兼顧國庫支出之上限需求。

第十：刪除公務員因重大過失涉訟機關之求償規定

現行因公涉訟辦法規定公務員因重大過失致依法執行職務涉訟或遭受侵害者，公務員服務機關應於裁判確定後三十日內，向該公務員請求償還所輔助之費用。此種國家代位責任之規定，不僅與國家與公務員為一體之法理不符，在實務上亦難由判決書中認定公務員是否有重大過失。因此，本計劃結論爰建議刪除公務員因重大過失涉訟之求償規定；但仍保留公務員因故意行為涉訟之求償規定，以杜官箴。

第十一：應編列專門機關涉訟輔助預算

按我國現行輔助辦法對於輔助預算並未明列預算科目，而係由各機關預算內勻支之，實違有效保障之基本法理，本計畫爰建議於未能實施公務人員強制

保險前，各機關應編列專門預算，以供有效支應。

第十二：另訂施行日期

由於本研究建議修改內容，更動幅度頗大，故授權主管機關得另訂施行日期，以作周全準備。