

人事行政處分之正當法律程序保障

國立高雄大學法學院財經法律學系張永明教授

一、正當法律程序之憲法基礎

(一) 源自美國法

正當法律程序之概念源自美國，美國憲法增修條文共有兩處明文規定正當法律程序。首先是第 5 條：「非經大陪審團提起公诉，人民不受死罪或其他不名譽罪之審判，但戰時或國難時期服現役之陸海軍或國民兵所發生之案件，不在此限。同一罪案，不得令其受兩次生命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經正當法律程序剝奪其生命、自由或財產。非有公正賠償，不得將私產收為公用。」接著是第 14 條第 1 項：「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經正當法律程序使任何人喪失其生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利。」兩條條文明定，對人民生命、自由或財產之剝奪，必須經正當法律程序。

(二) 在我國憲法之地位

相較於美國憲法之規定，正當法律程序並未成為我國憲法明文規定之對象，但在詮釋我國憲法第 8 條人身自由之保障，以及憲法第 16 條訴訟救濟權時，無不認為我國憲法亦蘊含有正當法律程序之理念。憲法第 8 條第 1 項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」對人民為逮捕、拘禁、審問、處罰時，必須由特定之機關依法定程序，始得為之，即是正當法律程序之體現；而人民受憲法第 16 條保障之請願、訴願與訴訟權，國家必須設置符合正當法律程序要求之制度，使人民法律救濟權利得以落實。第 8 條之規定課予國家義務，限制人民之人身自由時，必須符合正當法律程序；第 16 條之規定要求，國家必須設置符合正當法律程序之救濟制度，以保障人民之權利。

(三) 違憲審查制度以正當法律程序保障為審查準據

釋憲聲請人依據司法院大法官審理案件法規定，聲請解釋法院終局裁判所適用之法律或命令牴觸憲法，侵害其受憲法保障之基本權，大法官以法令違反正

當法律程序之要求，宣告相關規定違憲失效，此解釋對於相關機關及聲請解釋之聲請人有拘束力，得作為再審或非常上訴之理由。

二、宣告法律規定牴觸正當法律程序之釋憲實務

（一）關於人身自由之正當法律程序保障

1. 釋字第 384 號解釋檢肅流氓條例之逕行強制到案

我國歷來之釋憲實務，關於正當法律程序之詮釋，亦主要是以人身自由之保障及訴訟救濟權之規定為核心，最早的解釋見諸司法院釋字第 384 號解釋，該號解釋之理由書闡述人身自由之制度性保障，稱「不問是否屬於刑事被告身分，均受憲法第 8 條規定之保障。除現行犯之逮捕，由法律另定外，其他事項所定之程序，亦須以法律定之，且立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，而實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。除依法宣告戒嚴或國家、人民處於緊急危難之狀態，容許其有必要之例外情形外，各種法律之規定，倘與上述各項原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序。」本號解釋奠定司法院大法官對於正當法律程序之解釋基礎，成為後續相關解釋之準據，其中所謂「實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容」，讓正當法律程序之要求，不侷限於文義上之程序法，要求限制人權之法律規定，亦必須符合實質正當之要求，有助於落實人權保障。

2. 釋字第 588 號解釋行政執行法之拘提管收

限制人身自由必須符合正當法律程序，且不以刑事被告為限，司法院釋字第 588 號解釋為一個典型例子。該號解釋涉及行政執行拘提管收之程序，解釋文第 3 段稱：「人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第八條第一項規定所稱「法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。管收係於一定期間內拘束人民身體自由於一定之處所，亦屬憲法第八條第一項所規定之「拘禁」，其於決定管收之前，自應踐行必要之程序、即由中立、

公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與，除藉之以明管收之是否合乎法定要件暨有無管收之必要外，並使法定義務人得有防禦之機會，提出有利之相關抗辯以供法院調查，期以實現憲法對人身自由之保障。行政執行法關於管收之裁定，依同法第十七條第三項，法院對於管收之聲請應於五日內為之，亦即可於管收聲請後，不予即時審問，其於人權之保障顯有未週，該「五日內」裁定之規定難謂周全，應由有關機關檢討修正。又行政執行法第十七條第二項：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之」、第十九條第一項：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所」之規定，其於行政執行處合併為拘提且管收之聲請，法院亦為拘提管收之裁定時，該被裁定拘提管收之義務人既尚未拘提到場，自不可能踐行審問程序，乃法院竟得為管收之裁定，尤有違於前述正當法律程序之要求。另依行政執行法第十七條第二項及同條第一項第六款：「經合法通知，無正當理由而不到場」之規定聲請管收者，該義務人既猶未到場，法院自亦不可能踐行審問程序，乃竟得為管收之裁定，亦有悖於前述正當法律程序之憲法意旨。」

3. 釋字第 636 號解釋檢肅流氓條例認定流氓之審查與限制被移送人對質等權利

對於人身自由之限制，必須有法律依據，而且該規定本身亦須符合正當法律程序之要求，讓相對人參與限制其人身自由處分作成之程序，以便其得及時提出司法救濟，故正當法律程序可以同時成為個案檢視是否符合人身自由與訴訟權保障之基準。就此，司法院釋字第 636 號針對檢肅流氓條例之規定所進行之違憲審查可資參考，該號解釋於解釋文第 2 段稱：「本條例第二條關於流氓之認定，依據正當法律程序原則，於審查程序中，被提報人應享有到場陳述意見之權利；經認定為流氓，於主管之警察機關合法通知而自行到案者，如無意願隨案移送於法院，不得將其強制移送。本條例第十二條第一項規定，未依個案情形考量採取其他限制較輕微之手段，是否仍然不足以保護證人之安全或擔保證人出於自由意志陳述意見，即得限制被移送人對證人之對質、詰問權與閱卷權之規定，顯已對於被移送人訴訟上之防禦權，造成過度之限制，與憲法第二十三條比例原則之意旨不符，有違憲法第八條正當法律程序原則及憲法第十六條訴訟權之保障。」

(二) 關於訴訟權保障之正當法律程序：釋字第 574 號解釋民事訴訟法之審級制度

關於憲法第 16 條訴訟權保障與正當法律程序之關聯，可以司法院釋字第 574 號解釋為代表，該號解釋之理由書中稱，「憲法第十六條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容，

國家應提供有效之制度保障，以謀其具體實現，除立法機關須制定法律，為適當之法院組織及訴訟程序之規定外，法院於適用法律時，亦須以此為目標，俾人民於其權利受侵害時，有及時、充分回復並實現其權利之可能。」據此，人民受憲法保障之訴訟權，有賴國家制定法律形成制度，讓受侵害之權利，得及時、充分回復，即法院之審判程序應符合正當法律程序之要求，以落實人民權利之救濟與保障。比較憲法第 8 條與第 16 條之正當法律程序保障，前者係指國家限制人民人身自由時，應遵守之規範；後者則指國家有義務，創設符合正當法律程序之權利救濟制度。兩者共同構成憲法層次之正當法律程序保障。

(三) 正當法律程序概念被廣泛運用

1. 釋字 708、710 號解釋對於我國人民以外之人之保障

涉及人身自由之限制，必須符合正當法律程序，無論被限制之對象，是否為我國國民，均無差異。司法院釋字第 708 號解釋針對外國人之強制遣送出境程序，以及第 710 號解釋針對大陸地區人民之強制出境程序，均承認非我國國民亦受憲法第 8 條正當法律程序之保障。其中釋字第 710 號之解釋文有較完整論述，該解釋第 1 段之內容節錄如次：「...對於經許可合法入境之大陸地區人民，未予申辯之機會，即得逕行強制出境部分，有違憲法正當法律程序原則，不符憲法第十條保障遷徙自由之意旨。同條第二項規定：『前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容.....』，未能顯示應限於非暫予收容顯難強制出境者，始得暫予收容之意旨，亦未明定暫予收容之事由，有違法律明確性原則；於因執行遣送所需合理作業期間內之暫時收容部分，未予受暫時收容人即時之司法救濟；於逾越前開暫時收容期間之收容部分，未由法院審查決定，均有違憲法正當法律程序原則，不符憲法第八條保障人身自由之意旨。又同條例關於暫予收容未設期間限制，有導致受收容人身體自由遭受過度剝奪之虞，有違憲法第二十三條比例原則，亦不符憲法第八條保障人身自由之意旨。」此號大法官解釋闡述違反正當法律程序之原因，包括未給予申辯之機會、未給予即時之司法救濟，以及未由法院審查決定等，雖然兩號解釋均以我國人民以外之人之人身自由為釋憲準據，但當限制人身自由之相關規定，若其程序未讓當事人有機會行使其司法救濟權，即違反訴訟權之正當法律程序保障。

2. 釋字第 663 號解釋稅捐稽徵法公同共有人之送達

司法院釋字第 663 號解釋，為法律規定之程序，侵害規範對象訴訟權，而被宣告不符正當法律程序之要求，違反憲法第 16 條保障之例子。該號解釋文稱：「稅捐稽徵法第十九條第三項規定，為稽徵稅捐所發之各種文書，『對公同共有

人中之一人為送達者，其效力及於全體。」此一規定，關於稅捐稽徵機關對公同共有人所為核定稅捐之處分，以對公同共有人中之一人為送達，即對全體公同共有人發生送達效力之部分，不符憲法正當法律程序之要求，致侵害未受送達之公同共有人之訴願、訴訟權，與憲法第十六條之意旨有違，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。」該號解釋理由書另有值得注意之敘述：「基於法治國家正當行政程序之要求，稅捐稽徵機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分，且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟。...綜上考量，系爭規定於上開解釋意旨之範圍內，實非合理、正當之程序規範，不符憲法正當法律程序之要求，而與憲法第十六條保障人民訴願、訴訟權之意旨有違。」本號解釋將法律所創設之程序規範，應符合正當法律程序之要求，始得落實訴訟權之保障，結合法治國家正當行政程序之概念，強調救濟前階段之行政機關行為，亦必須符合正當、合理之程序規範要求。

3. 釋字第 709 號解釋正當行政程序與釋字第 499 號解釋正當修憲程序

司法院釋字第 709 號解釋有關都更條例之規定，使正當行政程序概念成為解釋文之用語：「有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符」，已具有將憲法層次之正當法律程序概念，落實到行政法層次之宣示意義。同樣地，在釋字第 499 號解釋，關於憲法增修條文國大延任修憲案之審查，大法官使用正當修憲程序之用語，均同樣有將原來適用於限制人身自由以及落實人民訴訟權保障應遵守之正當法律程序規定，推廣適用至於其他公權力行使之程序。

三、人事處分之正當行政程序

(一) 理論之演變

如上所述，正當法律程序源自美國憲法規定，我國司法院大法官除援引作為解釋憲法第 8 條限制人身自由之法定程序，以及憲法第 16 條立法落實訴訟權保障之程序要求外，亦將之擴及於限制其他基本權之領域，要求其程序規範同樣必須合理、正當。雖然立法之程序規定與實體內容，兩者對於基本權之保障均具有影響力，一般見解通常會認為實體比程序來得重要，但在限制基本權之實體理由具備下，因程序規定之品質不一，亦將對基本權形成不同程度之限制。因此，誠如大法官在釋字第 520 號解釋所稱：「基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法」，雖然該號解釋係涉及不同政黨執政，現在政黨對於過去已存在之

施政方針或政策，欲依其政見變更，為政黨政治之特殊領域，但亦顯示，程序規定之重要性可見一斑，甚至是程序正義被提升與實質正義相同之地位。在行政程序法公布實施前，行政程序之正當、合理，是否影響行政行為之法律效力，容有爭執之空間，但正式實施之後，依行政程序法之規定，程序之瑕疵，依其情形可補正者，逾期不補正，亦導致行政處分之被撤銷，故行政行為亦必須符合正當法律程序之要求，而可逕稱之為正當行政程序。

（二）人事處分之釋憲實務

1. 釋字第 396 號解釋公務員懲戒法之懲戒

司法院釋字第 396 號解釋文：「懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。」本號解釋係針對地位等同法院之公務員懲戒委員會，對於應受懲戒公務員進行懲戒審議時，應遵守之程序規範，基本上屬於訴訟救濟之正當法律程序問題。

2. 釋字第 491 號解釋公務人員考績法之懲處

人事處分因屬行政程序法第 3 條明文列舉不適用該法程序規定之事項，因此是否有正當法律程序之適用，不免令人懷疑。就此，司法院釋字第 491 號解釋關於公務人員考績法二大過免職規定之處分所作成之解釋，雖然是在行政程序法開始實施前作成(民國 88 年 10 月 15 日公布)，但已有相當深入之論述，值得參考。該號解釋之解釋文稱：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。」據此，正當法律程序之要求，不以限制人身自由為限，限制人民服公職之權利，亦有適用，作成限制處分前之參與，以及後續之救濟教示均應符合。該號解釋吳庚大法官之協同意見書，亦有一段值得參考之論述：「三 免職處分與正當法律程序：對公務員記兩大過免職等懲處處分屬於典型之『限制或剝奪人民自由之行政處分』，凡法律所規定作成單方行政行為時給予相對人之程序的保障，諸如通知處分相對人陳述意見或舉行聽證（即言詞辯論）、受處分人得委任代理人及閱覽卷宗、並得主張事實或提出證據、懲處處分書應記明事實、理由及其法令依據、其得提起行政爭

訟者並須有教示救濟方法之記載等均應切實踐行，方符現代法治國家程序保障之要求，亦為本院歷來釋示正當法律程序旨趣之所在（參照釋字第三八四號、第三九六等號解釋）。無如行政程序法在立法院審議時，未經專業上深思熟慮之判斷，即增設行政院原提案所無之除外條款（該法第三條），且達八種之多，內容並非妥適，其第二項第七款所稱：「對公務員所為之人事行政行為」顯係囿於舊日「特別權力關係」之說法，欲將行政程序侷限於所謂「一般權力關係」之事項，殊不知人事行政行為之無行政程序法之適用者，充其量僅能限於未限制或剝奪公務員服公職之基本權事項，例如職位陞遷、調動、任務指派等而已。目前行政程序法尚未施行，各級機關切勿以民國九十年一月一日該法實施後，依新法推翻舊解釋之理，排除本解釋之適用，因為本解釋乃憲法位階之釋示，任何法律不得與之對抗也。再者，有關機關未來研擬修改公務人員考績法規之際允宜以前瞻之思維，對記過以上之懲處均踐行正當法律程序，不必僅限於免職處分，蓋本解釋未及於免職以外之懲處處分者係針對聲請標的而為之故。」行政程序法實施迄今已進入第 15 年，行政行為必須符合正當法律程序要無疑義，人事行政處分亦應符合相同之要求。

四、人事處分案例分析

（一）正當法律程序保障之指標性司法裁判：最高行政法院 90 年度判字第 1365 號判決

台北縣烏來鄉福山國民小學幹事，因肝病必須治療獲准自 87 年 3 月 2 日至 4 月 13 日請病假離開學校，台北縣政府以其自 87 年 4 月 14 日起連續曠職達 4 日以上，遂依公務人員考績法施行細則第 14 條第 1 項第 2 款第 8 目規定，於 87 年 12 月 21 日以令核布「一次記二大過」，予以免職，並溯自 87 年 4 月 18 日起生效，自曠職日起溢領之俸給應予追繳。惟同卷附台北縣烏來鄉福山國民小學 87 年 8 月 25 日致原告函，其主旨為：「請台端於 87 年 8 月 29 日（週六）起銷假上班。」即認可原告延假至 87 年 8 月 28 日，自 8 月 29 日起始應銷假上班。則能否據以認原告自 87 年 4 月 14 四日起曠職，實非無疑。...

末查被告對原告一次記二大過免職，限制憲法保障其服公職之權利，應踐行正當法律程序。被告經其重大懲案件評議委員會決議，於決議前曾通知原告出席委員會，給予申辯機會，即在踐行正當法律程序，惟於 87 年 12 月 10 日發通知，同年月 14 日上午 9 時即開會決議，以原告住居之新竹市至開會所在地台北縣板橋市，如參考訴願在途期間表所定須 4 日之在途期間，顯然不足，足見原告主張其 87 年 12 月 11 日始收受通知，未及準備到場申辯等語非虛，被告踐行之

正當法律程序即不無瑕疵。綜上說明，被告認定原告自 87 年 4 月 14 日起曠職，依卷附證據，尚有可議，揆諸首揭說明，難認原處分適法。

（二）復審案例

1. 蘇花公路丟包郵差之考成免職案（復審決定書 104 公審決字第 0086 號）

花蓮郵局負責郵件投遞業務員工，自 103 年 6 月起至 104 年 1 月止，屢次將未投遞之郵件藏匿於自用車內，利用休假或夜晚丟棄於花蓮清水斷崖，經花蓮郵局召開上開考成委員會會議，建議依考成條例第 10 條第 1 項第 2 款、第 11 條第 1 項第 2 款第 4 目及第 9 目規定，核予一次記二大過專案考成免職，並函報請中華郵政公司核定，嗣經中華郵政公司核定復審人一次記二大過專案考成免職；免職未確定前，先行停職。經查花蓮郵局於 104 年 1 月 26 日上午 9 時召開考成委員會第 13 屆第 2 次會議前，係先以同年月 20 日函通知復審人列席陳述意見，該函於同年月 20 日以掛號郵件送達復審人；惟因復審人於同年月 23 日在家中昏倒，經花蓮郵局同仁前往探視時發現，即送往醫院治療，並於當日住院，嗣於同年 2 月 6 日出院。花蓮郵局上開 104 年 1 月 20 日函因漏未敘明考成委員會會議之舉行地點，經該局政風室主任與郵務股股長於同年月 25 日至醫院探視復審人時補行告知，並於復審人所持之上開 104 年 1 月 20 日函手寫補註「本局五樓會議室」等字；花蓮郵局於翌日依原訂日期召開考成委員會會議，並派員至醫院接送復審人列席會議陳述意見。

花蓮郵局於 104 年 1 月 26 日上午 9 時召開考成委員會第 13 屆第 2 次會議，雖於同年月 20 日通知復審人列席陳述意見，惟復審人於同年月 23 日因病住院後，依其身體、精神狀況，是否有充分時間得以有效準備陳述意見，及同年月 26 日會議當日即使列席會議，能否有效防禦，均不無疑問；花蓮郵局既知復審人因病住院，卻仍依原訂時間召開考成委員會會議，並派員至醫院接送復審人列席，而未考量復審人身體、精神狀況另訂會議時間，亦即該局未預留適當之時間予復審人，使其就生活上或工作上另為安排或處置，或為陳述意見及申辯之準備。參酌最高行政法院 90 年 8 月 3 日 90 年度判字第 1365 號判決意旨，本件中華郵政公司於核定系爭處分前，仍應踐行正當法律程序，始為周妥。承前所述，花蓮郵局難謂已給予復審人合理之準備期間，致復審人未及準備並有效參與，其應踐行之正當法律程序，即有瑕疵。本件花蓮郵局雖提供復審人陳述意見之機會，惟其應踐行之正當法律程序既有瑕疵，原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

分析：

記二大過免職，影響服公職基本權，考成委員會/考績委員會雖給予陳述意見機會，但未符合正當法律程序之要求。

2. 海巡署簡任職等公務員涉及貪污遭停職處分案（復審決定書 103 公審決字第 0049 號）

海巡署總局秘書室簡任第十職等專門委員，於擔任該署臺中機動查緝隊隊長期間，涉犯諮詢經費核銷流程欠當，經廉政署偵調及媒體報導，影響機關形象，被該署依海岸巡防機關公務人員獎懲標準表第 7 點第 2 款規定，核予記一大過之懲處。復審人原申請擬自 102 年 10 月 3 日自願退休，嗣重新申請改為擬自 103 年 1 月 3 日自願退休。案經層轉銓敘部審定，該部以 102 年 12 月 2 日書函，請岸巡總局就復審人涉案情節是否重大，以及是否仍予移付懲戒或停（免）職之行政責任，進行實質檢討。案經臺中地檢署檢察官於 102 年 12 月 2 日提起公訴，該署以同年月 30 日公務員懲戒案件移送書，將其移請監察院審查；該署並以同年月日令，審認復審人違法情節重大，依懲戒法第 4 條第 2 項規定，核定復審人自發布日停職。

經查岸巡總局於 102 年 12 月 19 日 102 年第 7 次考績委員會會議審議系爭停職案時，已給予復審人陳述意見之機會，惟查岸巡總局係於開會前 1 日始通知復審人列席會議陳述意見，系爭停職處分係於復審人涉犯刑事案件發生後，岸巡總局依懲戒法規定追究復審人行政責任所為之不利處分，對於復審人權利有重大影響，該總局於建議海巡署核予其停職處分前，雖給予陳述意見之機會，惟於通知陳述意見前，仍應給予適當之準備時間，始屬踐行正當法律程序。岸巡總局於 102 年 8 月 29 日及同年 10 月 15 日 102 年第 4 次、第 5 次考績委員會會議時，均有通知復審人列席會議陳述意見，故系爭停職處分雖係於開會前 1 日始通知復審人，應無礙其申辯之權益。惟查岸巡總局上開 102 年第 4 次、第 5 次考績委員會會議，前者係審議復審人所犯系爭刑事案件，擬予懲處案，經決議予以記一大過之懲處；後者係針對復審人申請退休，討論是否予以移付懲戒或應予停職處分案，經決議因復審人未遭起訴，不予移付懲戒及停職。而 102 年 12 月 19 日 102 年第 7 次考績委員會會議，係討論復審人業經提起公訴，是否應移送監察院審查並予以停（免）職案，核與第 4 次及第 5 次考績委員會會議之討論議題尚有不同，相關決議內容，自有不同之法律效果，三者不應等同視之。復審人係於臺中地檢署檢察官 102 年 12 月 2 日起訴書之製作日 102 年 12 月 17 日後，始得知悉遭提起公訴，岸巡總局旋即於同年月 18 日通知其於翌日列席 102 年第 7 次考績委員會會議陳述意見，顯未審酌預留其於生活上或工作上另為安排或處置，與準備陳述及申辯之適當時間，難謂已給予復審人適當之準備期間。其應踐行之正當法律

程序，即不無瑕疵。

分析：

停職處分係屬限制公務員權利之重大不利處分，考績委員會作成不利公務員之處分前，應給予陳述意見之機會，此項程序必須符合正當法律程序之要求。

3. 鐵路局工程司涉貪記二大過免職案（復審決定書 102 公審決字第 0104 號）

鐵路局以所屬工程司前於鐵路局機務處任職期間，辦理該局「空調客車設備更新工程」涉及貪污，經臺灣高等法院刑事判決收受賄賂，處有期徒刑 8 年，褫奪公權 4 年，雖尚未定讞，然違反職務行為情節重大，依交通事業人員考成條例第 11 條第 1 項第 2 款第 6 目規定，核布一次記二大過專案考成免職，免職未確定前，先行停職。

復審人原擬自 102 年 1 月 16 日申請屆齡退休，惟高雄機廠衡酌銓敘部 102 年 1 月 7 日部退三字第 1023673007 號書函略以，復審人刑事判決及懲戒議決均未確定及我國公務人員行政責任之檢討機制係採刑懲併行原則，且為免涉案人員先行辦理退休而規避責任，復審人雖已達屆齡退休年齡，仍宜先行檢討其行政責任，審究有無應先行停（免）職之情事，爰於 102 年 1 月 10 日下午 1 時 30 分召開考成委員會第 6 次會議，報請鐵路局予以一次記二大過專案考成免職。嗣經鐵路局 102 年 1 月 14 日鐵人二字第 1020001683A 號令，核定復審人一次記二大過專案考成免職，免職未確定前先行停職。惟查高雄機廠於 102 年 1 月 10 日下午 1 時 30 分召開考成委員會第 6 次會議時，開會通知單係於開會前一日方作成；高雄機廠於通知單作成當日固先以電話通知復審人列席陳述意見，惟遲至次日復審人自臺北趕赴高雄列席該次會議前，始將該次開會通知單送達復審人簽收，雖提供復審人陳述意見之機會，惟無論審酌預留其於生活上或工作上另為安排或處置與準備陳述及申辯之適當時間均顯屬不足，應踐行之正當法律程序既有瑕疵，則鐵路局據以為免職之處分，自有重行審酌之必要。爰將原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

4. 退輔會考績委員會組織不合法所作專案免職(復審決定書 97 公審決字第 0222 號)

退輔會屏東縣榮民服務處輔導員，經具名檢舉查證屬實，意圖侵占及盜取轄區榮民財物，行為不當；未經榮民同意擅自為其購買助行器、營養品等物，並索取新臺幣 5,500 元與市價不符，退輔會審認其未善盡照顧榮民之責，圖謀不法利益，已嚴重損害公務人員及政府聲譽，依公務人員考績法第 12 條第 3 項第 5 款

規定，核布一次記二大過專案考績免職，免職未確定前，先行停職。

依考績法第 14 條規定，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。考績委員會組織規程規定，考績委員會置委員五人至二十一人，除本機關人事主管人員為當然委員及第三項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。按考績委員會設置票選委員之宗旨，係透過民主化選舉機制產生票選委員，使參與考績及平時考核之初核或核議等事項，經由考績委員會合議機制作公正客觀之考核，以落實考績綜覈名實、信賞必罰之旨。各機關考績委員會票選委員選舉權(被選舉權及投票權)之行使，應以本機關受考人為限。及依考績委員會組織規程第 2 條第 2 項規定，除人事主管為當然委員及由機關首長指定之指定委員外，各機關考績委員會票選委員選舉權之行使，應以本機關實際受考人為限。

對於票選委員並未規定需依官等比例產生，自不應就法規所無規定事項，增加法規所無之限制。且各機關於公告、處理票選委員參選作業時，如對於票選委員之產生訂定依官等比例者，或考績委員會票選委員選舉權，如由非本機關實際受考人行使者，即難謂與上開考績委員會組織規程第 2 條規定意旨無違，則該機關所組成之考績委員會之組織即屬不合法，經該考績委員會審議通過之免職事件，其效力亦難謂無法定瑕疵。屏縣榮服處處理票選委員參選作業，限制票選委員依官等比例產生，非該處之實際受考人行使該處考績委員會票選委員選舉權，不符前開考績委員會組織規程之規定，該考績委員會組織不合法。

此外，經查屏縣榮服處係訂於 96 年 12 月 11 日上午 8 時 30 分召開考績委員會審議系爭免職案，卻於開會前 1 日始以開會通知，請復審人列席該次會議陳述意見。本件屏縣榮服處所組成之考績委員會組織為不合法，所為專案考績之審議，核有法定程序上之瑕疵；又該處雖提供復審人陳述意見之機會，並通知復審人，惟其通知難謂予復審人合理之準備期間，踐行正當法律程序亦核有瑕疵，從而退輔會據該處決定所為一次記二大過專案考績免職之處分自有重行審酌之必要。爰將退輔會予以復審人一次記二大過專案考績免職之處分撤銷，由該會另為適法之處分。

分析：

組織不合法、程序亦有瑕疵。

(三) 再申訴案例：考績未經評擬之法定程序瑕疵 (再申訴決定書 104 公申決字第 0340 號)

再申訴人係國立東華大學人事室主任。其因不服教育部人事處 104 年 3 月 25 日考績（成）通知書，核布其 103 年年終考績考列乙等 79 分，提起申訴；嗣不服該處之申訴函復，於 104 年 6 月 22 日向本會提起再申訴。經本會審認，教育部人事處並非申訴函復之權責處理機關，逕以其名義為申訴函復，核與公務人員保障法第 78 條第 2 項規定未合，爰作成同年 7 月 14 日 104 公申決字第 0180 號再申訴決定書，將該處同年 5 月 21 日函之申訴函復撤銷。

依公務人員考績法之相關規定，非主管機關之人事主管，其年終考績之辦理程序，係由各該直屬上級人事機構主管，以其平時考核為依據，並參酌服務機關首長所核註之分數及其考評意見，按公務人員考績表所列差假及獎懲紀錄，就其工作、操行、學識、才能等項目綜合評擬後，遞送各主管機關人事機構考績委員會初核，各主管機關人事機構主管覆核，各主管機關人事機構核定，送銓敘部銓敘審定；類此考評工作，富高度屬人性，對於主管機關人事機構主管所為之考評判斷固應予以尊重，惟如具有法定程序之瑕疵、對事實認定有錯誤、未遵守一般公認之價值判斷標準、有與事件無關之考慮牽涉在內或有違反平等原則等情事，本會仍得予審究，並予撤銷。本件教育部人事處辦理再申訴人 103 年年終考績之程序，未經該處處長予以評擬，即逕由考績委員會初核、該處處長覆核，即有法定程序之瑕疵，於法未合。

分析：

公務人員考績法第 14 條明定考績考核程序為：評擬、初核、覆核、核定、審定。

五、結論

- （一）抽象憲法理論之具體落實
- （二）以人身自由與訴訟權保障為核心
- （三）正當法律程序在行政程序之適用
- （四）懲戒與懲處，以及復審與申訴再申訴雙軌制之適用
- （五）具體之法定程序與抽象之正當法律程序