

公務人員年終考績丁等免職釋憲案

(109 年度憲三字第 18 號)

專業意見補充陳述

詹鎮榮

(國立政治大學法律學系教授、德國科隆大學法學博士)

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 3 1 日

補充陳述蔡宗珍大法官提問：

公務人員考績法第 6 條第 3 項規定年終考績得評定為丁等之法定事由，該條項規定與同法第 12 條第 1 項第 1 款後段所定「平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等」間之規範關聯性為何？

憲法法庭於 2022 年 3 月 29 日針對本案件進行言詞辯論時，於大法官詢問程序中，蔡宗珍大法官向本人提出上揭問題。囿於口頭詢答時間有限，且亦未有公務人員考績法法條可供即時查詢，本人未能充分表達專業意見。然有鑑於蔡大法官所提之本問題（具相關聯性者，亦包含楊惠欽大法官接續詢問銓敘部之問題），對於判斷公務人員考績法第 7 條年終考績丁等免職處分是否為「實質懲戒」（亦即本次言詞辯論題綱第三題），至為重要，甚至可能是本案系爭問題釐清之關鍵，故爰依據黃虹霞審判長於言詞辯論期日口頭曉諭，於七日內提交專家意見補充陳述如下：

一、問題所涉之規範內容

本問題涉及公務人員考績法第 6 條第 3 項，以及同法第 12 條第 1 項之規定。其規範文義分別如下：

公務人員考績法第 6 條第 3 項：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」

公務人員考績法第 12 條第 1 項：「各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。」

上述兩條規定，皆涉及長官得否對受考公務人員年終考績考列丁等之明文，就形式意義而言，皆符合剝奪公務人員身分應有法規依據之憲法上法律保留原則要求。而就法律效果以觀，前者採行「非有左列情形之一者，不得考列丁等」之文義，應可理解為「法容許性規範」，亦即：無此事由者，不得考列丁等；有此事由者，始具考列丁等之法容許性。至於長官實際上是否依此而將受考人考列丁等，尚有裁量權限。而後者，從「累積達二大過者，年終考績應列丁等」之文義可清楚探知，屬「誠命規範」，亦即：凡受考人平時考核功過相抵後，年度累積達二大過者，其年終考績即「應」列丁等，長官並無採行其他等次之背離空間。

二、兩規範間之關聯性

上述兩規範間之關係為何，為言詞辯論程序中蔡宗珍大法官所關切之問題。本人於答覆蔡大法官之垂詢時，採「疊加關係」之見解。換言之，公務人員年終考績若欲被考列丁等，必須同時滿足公務人員考績法上述兩規定要件，始屬適法¹。論述之基本出發點，乃是出自於保障公務人員服公職權之觀點，所為之「有疑慮時，朝有利於人民權益保障方向」之法律解釋方法。若此，則年終考績欲考列丁等，不僅受考人於考績年度內，必須有考績法第 6 條第 3 項所定情形之一，而且在同年度內，必須平時考核功過相抵後，尚須累積達二大過。此等要件疊加之操作結果，原則上使得考列丁等之條件更加嚴格，相對地對於公務人員之服公職權則更加保障。

然而，經本人進一步查詢，目前年終考績作業實務似乎不採此見解。毋寧，似將上述兩規範視為「擇一關係」。換言之，只要受考人單獨滿足公務人員法第 12 條第 1 項功過相抵後，累積達二大過者，長官即應考列丁等，不必然一定同時要具備有同法第 6 條第 3 項之法定事由（固然，在實務上，受考人通常也多是因有第 6 條第 3 項各款之情形，才會受到申誡、記過、記大過之平時考核）。同理，公務人員於考績年度內，只要有公務人員考基法第 6 條第 3 項各款事由，長官即可對其考列丁等免職，而無須受考人同

¹ 銓敘部呂司長於答覆楊大法官垂詢時，似乎亦採此見解。

時在平時考核部分，功過相抵後有累積達二大過之情形。此等實務上所採之「擇一說」見解，可由下列說明推導得出：

（一）公務人員考績法第 6 條第 3 項沿革

現行公務人員考績法第 6 條第 3 項規定，為該法 2001 年 6 月 20 日修正時所增訂²。其修法動機，乃是為了契合司法院釋字第 491 號解釋（1999 年 10 月 15 日）所揭公務人員考績「免職構成要件應以法律定之」之意旨。除了在第 12 條增訂第 3 項「專案考績一次記二大過處分」之法定事由外（此部分為釋字第 491 號解釋之系爭標的），亦一併將存在於公務人員考績法施行細則中已久（當時為第 5 條）之年終考績考列丁等條件規定，移至母法中，以符法律保留原則（此部分非屬釋字第 491 號解釋之系爭標的）。

（二）施行細則時期之實務見解

有鑑於 2001 年公務人員考績法修法時，其實僅是將原來存在於法規命令位階的施行細則第 5 條規定幾乎原封不動地移至法律位階而已³，而公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款後段關於平時考核累積達二大過者應考列丁等之規定，於 1986 年制定之初即已存在，故 2001 年修法前實務對此兩規範間關係之見解，即甚具參考之價值。蓋 2001 年修法，目的僅在形式上能符合法律保留原則而已，合理推論考試院及立法院並無意更迭兩規範間應如何適用之實質關係。

關於考績丁等是否必須同時具備公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款後段「平時考核功過相抵後累積達二大過」，以及當時施行細則第 5 條的明訂事由，銓敘部 76 年 9 月 30 日（76）臺華審三字第 102098 號函有明確之

² 參見考試院全國人事法規釋例資料庫檢索系統：

<https://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E040001003&ShowType=MdfLaw>（最後瀏覽日：2022 年 3 月 31 日）。

³ 該條規定：「公務人員年終考績評分，考列丁等者，除本法及本細則另有規定者外，並須以受考人在考績年度內，具有左列條件之一者為限：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果者。四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」

說明⁴。該函「本文二」處文末指出：「受考人既未具本細則第五條所定考列丁等之條件，依該條規定，除別具考績法第十二條第一項第一款所定，平時考核功過相抵後，累積達二大過，應予考列丁等之情事外，基於保障受考人之立意，自不得考列丁等。故本項（筆者按：施行細則第 6 條第 1 項）條文所稱『適當考績等次』應以乙、丙等為限。」基此，銓敘部乃明確認為公務人員年終考績可考列為丁等之情形有二：其一，有施行細則第 5 條所定之條件；或是其二，有考績法第 12 條第 1 項第 1 款之平時考核功過相抵後，累積達二大過。

（三）現行法下考績丁等之情境

上述 2001 年公務人員考績法修法前之年終考績丁等條件實務見解，於現行法下，似乎可獲延續，而作相同理解。蓋如上所述，公務人員考績法 2001 年修正，僅是為符合法律保留之釋憲意旨，而將當時施行細則第 5 條之丁等條件規定形式上移至母法中，提升為法律位階而已。至於其成為考績法第 6 條第 3 項後，與同法第 12 條第 1 項第 1 款後段之關係，似乎依舊維持向來所存之「擇一該當模式」。換言之，公務人員於考績年度內，或有考績法第 6 條第 3 項各款所稱之情形者，或有平時考核功過相抵後，累積達二大過者，即可被考列為丁等。在後者之情形，根據文義，甚至「應」被考列丁等⁵。當然，如果受考人於考績年度內，二者情形皆有之，則應考列丁等，更是無庸置疑。

本案原因事件之原告，根據臺北高等行政法院釋憲聲請書及公務人員保障暨培訓委員會復審決定書等資料所載，係因受考年度內犯加重竊盜罪及涉犯傷害罪，遭長官以公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款為據，將其該年度年終考績評定為丁等等次⁶；但原告該年度（104 年度）之平時考核獎懲抵銷後，並未累積達二大過。基此，本案原因事件之原告長官，即是以原

⁴ 全文可參見 <https://weblaw.exam.gov.tw/SorderContent.aspx?SOID=88229>（最後瀏覽日期：2022 年 3 月 30 日）。

⁵ 在此理解下，吾人或許即可將考績法第 12 條第 1 項第 1 款後段規定，認知為同法第 6 條第 3 項所稱「本法另有規定」之情形。

⁶ 參見本案聲請書〈貳、一〉處，頁 3。

告單有公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款所定情形為由，而將其年終考績考列為丁等。此等操作，顯然與上述銓敘部於 2001 年修法前之實務見解相符，延續適用於現行法制下。

三、實務見解對本案之意義

在不質疑與挑戰上述銓敘部及行政機關實務見解，而是以其為立基之前提下，此等見解對於本案判定公務人員考績法第 7 條及第 8 條所定之年終考績丁等免職處分的法律定性，實具重大意義，且能與本人之前所提專業意見書之論點相呼應。換言之，倘若公務人員年終考績丁等免職，係單獨起因於考績法第 6 條第 3 項第 4 款之情形者，則雖然年終考績尚須考量受考人考績年度內之其他工作表現，為整體評價，但正因有此等得考列丁等之事由存在，故長官始得為丁等免職之處分。在此理解下，此類年終考績丁等免職，實與同法第 12 條第 1 項第 2 款第 2 目所稱專案考績一次計二大過免職無異，皆是因相似之違失行為，而為制裁處分。司法院大法官歷來已肯認專案考績一次記兩大過免職之實質懲戒，將轉由「年終考績丁等免職」之路徑，達到相同目的⁷。

綜上所述，根據實務見解，公務人員可單獨因存有考績法第 6 條第 3 項第 4 款情形，致使年終考績遭考列丁等免職。此等事由，正因為是考列丁等之法定事由，故其實就是導致免職之「唯一」或是「主要」事由。縱使如上所述，在受考人有此等丁等免職事由時，長官仍有裁量權限，綜合考量受考人年度內整體工作之優劣表現，最後決定不予丁等之評定。然一旦決定給予丁等評定，關鍵因素仍是在於受考人有此違失行為之發生。是故，此丁等免職事由不因其被包裹在年終考績中，而可被「年度內工作表現整體評價不佳，達不適任」之理由，予以稀釋或蒙混。在此理解下，此類考績丁等免職，性質上實與專案考績免職無異，皆屬對特定違失行為制裁之實質懲戒；所不同者，僅是制裁之時點，為即時（專案考績）或是年終（年終考績）而已。

⁷ 此或許也是楊惠欽大法官於言詞辯論時，詢問銓敘部違失行為在實務上通常於何時點會予以懲處之問題，背後真正所欲釐清之點！

至於公務人員若因考績法第 12 條第 1 項第 1 款所定於考績年度內平時考核功過相抵後，累積達二大過而遭考列丁等免職者，則或許尚容有非具懲戒性質之單純人事管理屬性的淘汰措施可能性，亦即本人專業意見書中所稱之單純人事管理上的淘汰處分，「原則上」或可由長官為之。惟此並非本案之系爭標的，於此不贅。

以上補充陳述。

補充意見提交人



2022. 3. 31