

懲戒法院

職務法庭 111 年度懲上字第 2 號懲戒案件

鑑定意見

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 7 月 6 日

法律爭點一：

法官法第 52 條行使懲戒處分期間的起算點自何時起？就被付懲戒人全部違失行為合併觀察、整體評價，認應受一個懲戒處分後，是否仍應就個別違失行為計算有無逾該條文所訂懲戒處分行使期間？又被付懲戒人之部分違失行為開始於民國 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前，部分違失行為終了於該法施行後，行使懲戒處分期間的起算點有無不同？

民國 101 年 7 月 6 日施行之法官法第 52 條規定：「（第 1 項）法官應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，已逾十年者，不得為免法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒；已逾五年者，不得為罰款或申誡之懲戒。但第三十條第二項第一款情形，自依本法得付個案評鑑之日起算。（第 2 項）前項行為終了之日，指法官應受懲戒行為終結之日。但應受懲戒行為係不作為者，自法官所屬機關知悉之日起算。」嗣法官法於 108 年 6 月 28 日修正，本條修正規定：「（第 1 項）法官應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，已逾五年者，不得為減少退休金及退養金、罰款或申誡之懲戒。但第三十條第二項第一款情形，自依本法得付個案評鑑之日起算。（第 2 項）前項行為終了之日，係指法官應受懲戒行為終結之日。但應受懲戒行為係不作為者，自法官所屬機關知悉之日起算。¹」本條之規範標的，主要有二：其一為「行使懲戒處分之期間」（第 1 項）；其二為此等期間之「起算點」（第 2 項）。

本法律爭點，涉及法官法第 52 條所定行使懲戒處分之期間應如何計算之問題。其復包含兩子問題：一、違反義務之行若為複數時，期間之起算點為何？二、數違反義務行為若橫跨法官法施行前後，則行使懲戒處分期間之計算有無不同？以下茲分述之：

¹ 修正理由略以：「一、法官如有受免法官職務，轉任法官以外其他職務懲戒處分的原因，即已不適任法官，另法官如應受剝奪退休金及退養金或剝奪退養金之懲戒處分，其違失情節亦較嚴重，自均不宜設行使懲戒處分之期間限制，爰將第一項關於受免法官職務，轉任法官以外其他職務懲戒處分之行使期間刪除，並配合第五十條第一項各款之修正，酌予修正第一項文字，使第五十條第一項第一款至第四款所定懲戒處分均無行使期間之限制，至於第五十條第一項第五款至第七款所定懲戒處分之行使期間則均為五年。二、第二項酌予修正文字。」

一、懲戒處分行使期間之屬性

按法官法第 52 條所定之「行使懲戒處分期間」，源自於民國 99 年 9 月 21 日司法院、行政院、考試院函送立法院審議之法官法草案第 50 條。嗣法官法三讀通過，調次更迭為第 52 條，但條文內容維持與草案相同，並未變動。本條之立法說明，略以：「一、法官如涉第四十七條第一項所定應受懲戒之事由，自當及時依據法定程序處理，毋枉毋縱，以端正司法風紀，維護人民對於司法之信賴。懲戒事由如發生過久而遲遲未獲職務法庭審理，非但證據蒐集之難度日增，不利真實之發現，使涉訟法官長期處於不安之狀態，亦非公允，爰參酌司法院釋字第五八三號意旨，將懲戒權行使期間依懲戒種類而作比例性之規定。二、法官如有受撤職處分之原因，其已不適任法官，自不宜有懲戒權行使期間之限制。三、為使第一項所稱行為終了之日得以明確界定，爰於第二項規定其意涵。²」基此，法官法規定行使懲戒處分之期間，旨在回應司法院釋字第 583 號解釋之意旨。質言之，行使懲戒處分期間之設，旨在「維護法官權益及法秩序之安定」，使懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究³。

基上，懲戒權期間制度之設，旨在使其發生實體法上之效果，亦即違失行為終了後，經過法定期間，即不得對被付懲戒人施以「懲戒處分」。在此理解下，法官法第 52 條所定之行使懲戒權期間，性質上既非職務法庭得否發動與進行懲戒訴訟之程序法面向的追懲時效⁴，亦非實體法面向之請求權消滅時效；毋寧，其乃屬於阻絕職務法庭作成懲戒處分之一種「措施禁止」（Maßnahmeverbot）制度。

² 立法院第 7 屆第 6 會期第 2 次會議議案關係文書院總第 445 號，政府提案第 12299 號，民國 99 年 9 月 29 日。

³ 參見司法院釋字第 583 號解釋理由書：「憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為固應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，實不利於維持法秩序之安定，亦不易獲致公平之結果，故懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員之權益及法秩序之安定。」

⁴ 參見林明鏘，法官懲戒措施與其行使期間限制——台德法官法之比較研究，公務員懲戒制度相

懲戒權行使期間之設，目的除上揭維護法官權益及法秩序之安定外，根據德國學說之一般見解，主要原因乃在於懲戒之目的既然是對於公務員之人格整體特質進行評價，以判斷其是否適任公職⁵，故當公務員違失行為終了後，已有相當期間不再有足資彰顯同一人格瑕疵之違反義務行為的實施者，則應可推定其之前的違失行為，或許僅是偶發性之脫序，與特定傾向之人格缺陷無涉；或是雖為人格上之瑕疵，但程度尚未嚴重到使長官之信賴喪失殆盡，且被付懲戒人業已自我矯正或抑制，不再使其影響到職務之正常行使。既然被付懲戒人已經顯示出其能自律地在相當期間內恢復正常且穩定地執行職務，則應可證明其仍具有職務上之可適任性，且不須再透過懲戒處分，以促其改變不當之行為⁶。是以，對其業已經過相當期間之違失行為，即無必要再行藉由懲戒處分之行使，促其導正；懲戒措施之採行，已無實益。此際，本於法安定性之考量，應以維持被付懲戒人現行之職務安定狀態為優先考量因素，禁止再對其作成任何懲戒處分。反之，倘若被付懲戒人之違失行為重大，足以導致服務機關及其長官根本性地喪失對其可繼續擔任公職之信賴，撼動人民對公務員廉正作為之職務圖像，損失國家威信者，則由此所表徵出之人格重大缺陷及公職不適任性，無論違失行為終了後經過多長期間皆難以修復或矯正者，本於懲戒目的及實益性之考量，自得隨時予以撤除職務，不生措施禁止之效果。

綜上所述，法官法第 52 條所定之懲戒處分行使期間制度，與「懲戒目的」息息相關，而具有以下特性：

1. 懲戒權行使期間僅發生「實體法上」禁止行使懲戒處分之法

關論文彙編第 7 輯，2020 年 12 月，頁 190。

⁵ 關於德國法制之介紹與說明，可參見林明鏘，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 以下。

⁶ Vgl. BVerwGE 63, 88 (89 f.). 關於我國懲戒制度之目的，可參見司法院、行政院及考試院送立法院審議之法官法草案第 48 條(即 101 年 7 月 6 日公布施行之法官法第 50 條)立法說明二：「法官懲戒制度之目的，在於改變法官不當的行為，但如依其應受懲戒之具體情事，足認已達不適任之程度，應予撤職，將其淘汰，以維人民之訴訟權益及司法之公信。」

律效果，並無阻絕懲戒程序發動與進行之程序效果⁷。

2. 懲戒權行使期間之適用與否，繫於懲戒法院「擬欲」（hypothetisch）作成之懲戒處分種類，故屬一「相對適用」之制度⁸。必須經由調查事實、證據，確認被付懲戒人是否因違失行為足以導致其不適任性後，始得以決定有無措施禁止法律效果之發生，以及在有適用之情形下，行使期間為何。

二、期間之計算起點

根據法官法第 52 條規定，懲戒權行使期間之起、迄點，明定為「自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止」。就起算點而言，依法條文義，係指「應受懲戒行為」終了之日。從而，懲戒權行使期間之起算點，立法者欲以應受懲戒行為終了之日作為一般性、原則性之判斷基準，並無疑義。

在上述法條文義下，欲正確判斷懲戒權行使期間之起算點，關鍵乃在於吾人對「應受懲戒行為」概念之認知上。按法官法第 49 條第 1 項規定：「法官有第三十條第二項各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒。」同法第 30 條第 2 項復規定：「法官有下列各款情事之一者，應付個案評鑑：一、裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致審判案件有明顯違誤，而嚴重侵害人民權益。二、有第二十一條第一項第二款情事，情節重大。三、違反第十五條第二項、第三項規定。四、違反第十五條第一項、第十六條或第十八條規定，情節重大。五、違反辦案程序規定或職務規定，情節重大。六、無正當理由遲延案件之進行，致影響當事人權益，情節重大。七、違反法官倫理規範，情節

⁷ 參見法官法第 49 條第 6 項規定：「懲戒案件有下列情形之一者，應為免議之判決：三、已逾第五十二條規定之懲戒權行使期間。」

⁸ Vgl. D. Köhler/S. Baunack, Bundesdisziplargesetz und materielles Disziplinarrecht, 7. Aufl., 2021, § 15 Rn.1.

重大。」綜上，法官應受懲戒之具體行為，歸納言之，略有：1. 審判案件明顯違誤，嚴重侵害人民權益；2. 違反或怠於職務義務或言行不檢，情節重大；3. 未事前辭去法官職務或依法申請退休、資遣，參與公職人員選舉；4. 違反法官不得參與政黨、違法兼職，或為有損職位尊嚴或職務信任之行為；5. 違反辦案程序規定，情節重大；6. 遲延案件進度，嚴重損及當事人權益；7. 違反法官倫理規範，情節重大⁹。

上述法官法所臚列之各該以作為或不作為方式實現構成要件之違反義務行為，固然皆屬法官法第 52 條所稱之「應受懲戒行為」。從而，懲戒權行使期間之起算點，文義上似乎可理解為「個別違反義務行為」（*einzelne Pflichtverletzung*）之終了日。然而，有鑑於包含法官在內之公務員懲戒制度的目的，在於淘汰因人格存有重大缺陷而不適任者，或是雖尚不至於到不適任之程度，但有待為人格上之導正，故學說一般認為，應受懲戒行為宜以此制度旨趣為圭臬，作合目的性之解釋與理解。換言之，若同類型之違反義務行為在一段時間內反覆實施，且此數個違反行政法上義務行為，皆可被評價為具有共通之內在根源（*innere Wurzel*）者，亦即可歸結於其特定之性格傾向或是人格缺陷。是以，此等具有內、外在關聯性之數個個別違反義務行為，即應予以合併觀察，並整體評價為「一行為」，始得以忠實地反映出被付懲戒人之性格特質是否尚具有服公職務之適格性¹⁰。此等將數個別違反義務行為合併觀察、整體評價之操作模式，即是學說及部分懲戒裁判實務所稱之「違失行為一體性原則」（*Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens*）¹¹。

⁹ 參見詹鎮榮，從德國法官法論我國法官職務法庭建置規劃研究報告，司法院行政訴訟及懲戒廳委託專題研究計畫案，2011 年 11 月 30 日，頁 25、83。

¹⁰ 參見懲戒法院職務法庭 109 年度懲字第 1 號懲戒判決：「法官、檢察官懲戒程序規範與評價的標的（對象），主要並不是重在法官、檢察官特定違背義務的「行為」，而是重在經其違失行為所徵顯的整體人格，是否顯示其未來不再適合擔任法官、檢察官，或者尚未達此程度者，應否給予規訓督促其履行義務的懲戒措施；此與刑法、刑事訴訟程序的規範與評價對象，首重犯罪人的各別「行為」，有顯著不同。因此，法官、檢察官違背義務的違失職行為，雖有複數形式，但在懲戒責任的法律評價上，應僅被當作單數形式，而對法官、檢察官個人作整體評價，予以懲戒。」

¹¹ 參見懲戒法院職務法庭 109 年度懲字第 1 號懲戒判決、懲戒法院職務法庭 109 年度懲字第 6

基上，在適用違失行為一體性原則之前提下¹²，數違反義務行為之懲戒權行使期間起算點，判斷基準如下：

1. 若數違反義務行為具有內、外關聯性者，則應以一行為論，進行整體之評價。是以，必待該被視為一行為之「整體違失行為」（Das gesamte Dienstvergehen）終了之日，懲戒權行使期間始開始起算。而整體違失行為之終了日判斷，學說上認為應以「最後實施之違反義務行為」（Die zeitlich letzte Pflichtverletzung）的終了日，作為行為終了日；懲戒權行使期間應自該日起算¹³。蓋在違失行為一體性原則下，最後實施之違反義務行為具有「夾結（夾集、含括）效力」（Klammerwirkung）¹⁴，會將先前業已實施且終了之個別具內、外在關聯性違反義務行為全數納入最後之違反義務行為中，匯集成一整體之違失行為，並以該最後違反義務行為終了之日，作為整體違失行為之單一終了日。在此理解下，即使部分之個別違反義務行為終了之日，就單純之時間計算上，業已超過懲戒權行使期間，亦不宜以懲戒權行使期間經過為由，將其割裂地予以排除在應受懲戒行為範圍之外¹⁵。
2. 若某違反義務行為與其他違失行為間欠缺內、外關聯性者，則

號懲戒判決。

¹² 因職務法庭委託鑑定之設題，係以適用違失行為一體性原則為前提，故本鑑定意見不處理此原則對我國法官懲戒訴訟及裁判是否應予適用之先決問題，特予敘明。相關討論，可參見張桐銳，引進「失職行為一體性原則」之商榷，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第5輯，2014年12月，司法院印行，頁55以下。關於違失行為一體性原則之一般介紹，可參見劉建宏，公務員懲戒制度上「違失行為一體性原則」之研究，司法院102年專題研究計畫案司法院行政訴訟及懲戒廳委託，2014年7月。

¹³ 參見吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法上「失職行為一體性」原則之適用，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第5輯，2014年12月，司法院印行，頁16。基此，倘若被付懲戒人有新的違反義務行為之實施，且該行為與其他先前已從事之個別違反義務行為間具有內、外在關聯性者，則懲戒權行使期間將會因該新違反義務行為之加入，而重新起算。若不斷地有新的具內外關聯性之違反義務行為的實施，則懲戒權行使期間之起算點將亦隨之而不斷地向後遞延。Vgl. D. Köhler/S. Baunack, 前註8書，§15 Rn. 1; K. Herrmann/H. Sandkuhl, Beamtendisziplinarrecht - Beamtenstrafrecht, 2. Aufl., 2021, §4 Rn. 238.

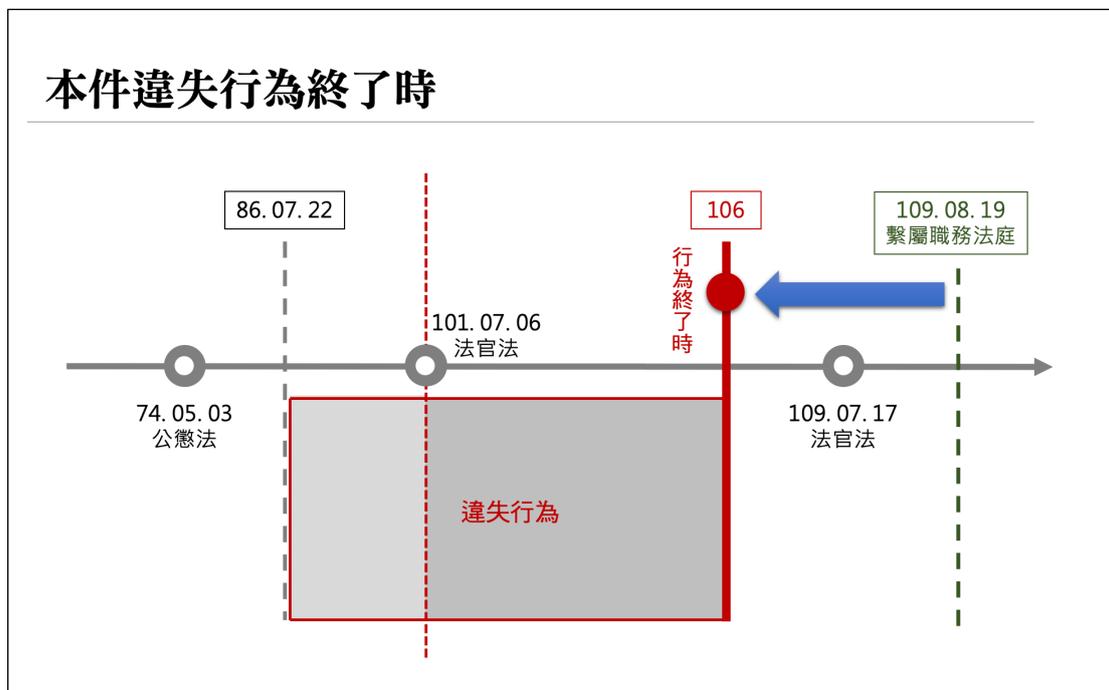
¹⁴ Vgl. R. Urban, in: Ders./B. Wittkowski, Bundesdisziplinarrecht, Kommentar, 2. Aufl., 2017, §15 Rn. 8. 另可參見劉如慧，公務員懲戒權行使期間之研究——兼論懲處權，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第7輯，2020年12月，司法院印行，頁138。

¹⁵ 參見張桐銳，前揭註12文，頁93。

該違反義務行為應從其他違失行為抽離而出，被評價為一獨立之違失行為；其懲戒權行使期間，自該行為終了之日單獨起算。

三、結論

綜上所述，法官法第 52 條所定懲戒權行使期間之起算點，在就被付懲戒人全部違失行為合併觀察、整體評價，認應受一個懲戒處分之前提下，其懲戒權行使期間，應以「最後實施之違反義務行為」行為終了之日作為起算點，而非就個別違失行為分別計算行使懲戒權之期間。即使被付懲戒人之部分違失行為開始於民國 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前，部分違失行為終了於該法施行後，行使懲戒處分期間的起算點亦無不同，仍以「最後違反義務行為」終了之日作為懲戒權行使期間之起算點。茲圖示如下：



(鑑定人自製)

法律爭點二：

承上，被付懲戒人之全部違失行為跨越 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前、後，被付懲戒人之全部違失行為，如已基於違失行為一體性原則，整體評價、合併觀察應為一個懲戒處分，是否應全部適用 101 年 7 月 6 日公布施行法官法規定，不再區分法官法公布施行前或後，分別適用不同法律？抑或 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前、後之違失行為，應予分別割裂適用，即法官法公布施行前之違失行為，因斯時法官法尚未公布施行，應適用當時有效之舊公務員懲戒法（指 105 年 5 月 2 日修正施行前），包括當時第 25 條第 3 款懲戒處分行使期間一律 10 年之規定；101 年 7 月 6 日法官法公布施行後之違失行為，始適用法官法規定？

本爭點涉及個別違反義務行為跨越法官法公布施行前、後，就懲戒權行使期間規定部分，應如何適用法律之問題。換言之，在 74 年施行之公務員懲戒法第 25 條第 3 款及 101 年施行之法官法第 52 條兩者規定間，應如何判斷正確之適用規範？

一、違失行為一體性原則下之懲戒權行使期間準據法

根據委託鑑定之設題題意，本件被付懲戒人之全部違反義務行為發生於 86 年至 106 年間，跨越 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前、後；而最後實施之行為，則止於 106 年間。是以，基於上述鑑定結論，在適用違失行為一體性原則之前提下，全部違反義務行為合併觀察為一違失行為後，其行為終了之日，101 年 6 月 14 日制定之法官法業已施行。固然，74 年 5 月 3 日施行之公務員懲戒法於此時點，仍屬平行有效施行之法律。但有鑑於在法官懲戒事項上，法官法為公務員懲戒法之特別法，故違失行為終了時應適用之懲戒權行使期間規定，應為當時有效（亦即 101 年 7 月 6 日施行）之法官法，而非 74 年 5 月 3 日施行之公務員懲戒法。

綜上所述，懲戒權行使期間規定之準據法，為違失行為終了時之當時有效法律。本於違失行為一體性原則下之夾結效力，數具有內、外在關聯性之違反義務行為，以「最後施行之違反義務行為」終了之

日作為整體違失行為之終了時，故本件最後施行之違反義務行為既終了於法官法施行期間，當應適用該法第 52 條規定，以認定懲戒權行使期間，而非 74 年 5 月 3 日施行之公務員懲戒法第 25 條第 3 款之規定。

二、新、舊法官法適用之判斷

就本件事實而言，尚須注意者，為本件於 109 年 8 月 19 日繫屬於職務法庭。就法官懲戒而言，當時有效之法律復更迭為 108 年 6 月 28 日修正，109 年 7 月 17 日施行之法官法（以下簡稱新法官法），而不再是 101 年 7 月 6 日施行之法官法（以下簡稱舊法官法）。而法官法第 52 條第 1 項關於懲戒權行使期間之規定，正好於新法官法有所修正。根據舊法官法第 52 條第 1 項規定：「法官應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，已逾十年者，不得為免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒；已逾五年者，不得為罰款或申誡之懲戒。但第三十條第二項第一款情形，自依本法得付個案評鑑之日起算。」為新法官法將其修正為：「法官應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，已逾五年者，不得為減少退休金及退養金、罰款或申誡之懲戒。但第三十條第二項第一款情形，自依本法得付個案評鑑之日起算。¹⁶」準此，本案關於懲戒權行使期間規定，究應適用案件繫屬職務法庭時之新法官法，抑或違失行為終了時之舊法官法，則有進一步釐清之必要。

（一）懲戒權行使期間之規範屬性

首先，應釐清者，為懲戒權行使期間之規範定性。依據上述對本制度目的及內涵之說明，應受懲戒之違失行為若因時間經過而發生措

¹⁶ 關於法官法第 52 條懲戒權行使期間之規範設計評析，可參見林明鏘，前揭註 4 文，頁 194 以下。

施禁止效果，雖然在形式上會導致職務法庭根據公務員懲戒法第 25 條第 3 款，或是法官法第 49 條第 6 項第 3 款規定，應為「免議」議決或判決之程序障礙，但懲戒權行使期間規定實質上終究涉及職務法庭得否對被付懲戒人作成懲戒處分之問題，故一般見解皆將其定性為「實體規定」，而非程序規定¹⁷。

（二）實體從舊從輕原則

本案件繫屬時新法官法業已施行，故無該法第 101 條之 1 規定：「本法中華民國一百零八年六月二十八日修正之條文施行前，已繫屬於職務法庭之案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理：一、由職務法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法官、檢察官者，依最有利於被付懲戒法官、檢察官之規定。」適用之餘地。縱然如此，該條所揭露之「程序從新、實體從舊從輕」原則¹⁸，應可參酌，並於作為本案判斷應適用準據法之基準。在此思路下，懲戒權行使期間規定既然性質上屬於實體規定，已如上述，則原則上當有「實體從舊從輕原則」之適用。

就「實體從舊」而言，被付懲戒人之違失行為終了於舊法官法尚屬有效之期間，故原則上應適用行為終了時有效施行之舊法官法第 52 條規定，以之作為認定懲戒權行使期間之準據法，已如上述，並無疑義。至於「實體從輕」部分，較之於舊法官法第 52 條第 1 項規定，

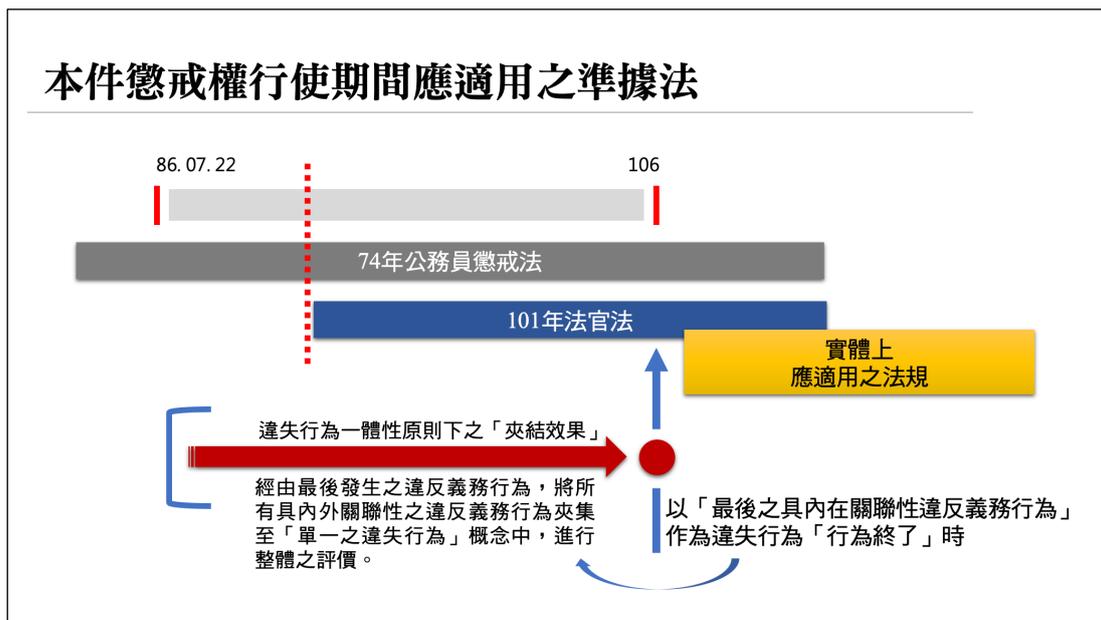
¹⁷ 參見本鑑定意見法律爭點一，一。相同見解，亦見之於本件原審判決（懲戒法院職務法庭 109 年度懲字第 9 號判決）理由肆處。

¹⁸ 有鑑於此，法官法 108 年 6 月 28 日修正時，為求明確，增訂其立法理由略以：「二、本法修正施行後，於施行前原繫屬於職務法庭尚未終結之案件，如何適用本法，應予規範，俾免新舊法適用之爭議。三、按程序從新原則為訴訟法之基本法理，爰為本條第一款規定，故新法施行前已依舊法裁判之案件，即不得上訴；但新法施行後始為裁判之案件，自應適用新法之規定，得提起上訴。另基於法律安定原則，且為免滋生疑義，乃於但書明定修正施行前已依法進行之程序，其效力不受影響。四、本法修正施行前之行為，其懲戒種類及其他實體規定，參酌歷來司法實務所揭示之『實體從舊從輕』原則，爰於本條第二款明定之，以資明確。」

新法官法並未就懲戒權行使期間為較有利於被付懲戒人方向修正，毋寧，修正後則是更趨嚴格，反更為不利於被付懲戒人。蓋「免除法官職務，轉任法官以外之其他職務」懲戒種類，舊法尚規定有 10 年之懲戒權行使期間；修正後，則遭刪除，成為與「免除法官職務，並不得再任用為公務員」及「撤職」同屬無行使期間限制之懲戒種類。準此，本案件應無例外適用新法官法之餘地。

三、結論

被付懲戒人之全部違失行為跨越 101 年 7 月 6 日法官法公布施行前、後，被付懲戒人之全部違失行為，如已基於違失行為一體性原則，整體評價、合併觀察應為一個懲戒處分，則應全部適用 101 年 7 月 6 日公布施行之法官法。根據該法第 52 條第 1 項規定，法官應受懲戒行為，自違失行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，「已逾 10 年者，不得為免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒；已逾 5 年者，不得為罰款或申誡之懲戒」。茲圖示如下：



(鑑定人自製)

鑑定人：