

東海大學法律學研究所
碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

法官懲戒處分問題之研究
—以法官法為中心

The Research on the Judges Disciplinary Problems
—Based on Judges Act in Taiwan

研究生：李曉薈

中華民國一〇一年十一月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 李 曉 蓆 君所提之論文：

法官懲戒處分問題之研究——以法官法為中心

經本委員會審查並舉行口試，認為符合

碩士學位標準。

考試委員簽名處

李 惠 宗

黃 啟 穎

蕭 淑 芬

2012年 10月 10日

論文摘要

司法權之主要功能在於定紛止爭，法官作為司法最主要之成員，於憲法所賦予既是保障亦為義務之審判獨立原則下，扮演法律最後一道防線，捍衛人民基本權利，實現公平正義。惟當法官違背其職務義務要求，破壞審判獨立時，不僅裁判無法真正「止爭」，亦戕害司法之公信。於當前法官風紀問題層出不窮，司法形象重挫下，更凸顯法官監督機制之重要性。而作為法官監督措施之一，以矯正法官失職行為、淘汰不適任法官之懲戒處分，於法官法施行後出現重大變革，與以往同一般公務員懲戒處理者不同，於法官法中加以明定，使法官懲戒有其特別規定，不再適用公務員懲戒法予以懲戒。是以，關於法官法下之法官懲戒處分究與舊制下之法官懲戒處分有何不同，懲戒事由、懲戒效果、懲戒程序、懲戒機關、救濟程序等立法設計是否妥適，與審判獨立原則之緊張關係，以及是否合乎懲戒之目的，得否發揮淘汰不適任法官之功能等即為本文探討之重點。

為尋求問題之答案，本文嘗試抽絲剝繭分為七個章節。首先，先釐清作為監督措施之懲戒處分與審判獨立原則間之關係，如何在不影響審判獨立下，對法官違法執行職務處以懲戒處分，督促法官恪盡職責，依法審判。再者，就舊制下法官懲戒處分之法制與實務見解加以研究分析，藉由舊制下法官懲戒處分之缺失與實例為鑑，並分析新制下之法官懲戒處分之性質、法律要件、效果、程序、救濟、競合等，據此提出建議。期能使法官懲戒處分之課責更加具體明確、可預測性、合目的性，健全法官懲戒制度而利於法官法施行後之實務運作，亦作為法官執行職務之行為準則，並發揮淘汰不適任法官之功能，實質有效人民之訴訟權。另外，我國法官法採德國職務法庭制度，亦茲就德國法官懲戒處分加以介紹，俾利我國借鏡參考。

【關鍵字】

法官懲戒處分、審判獨立、職務法庭、核心領域理論、違失行為一體性、法官免責原則、正當法律程序、司法信譽、司法處分、法官特別任用關係

謝 辭

耶和華是我的產業，是我杯中的分；我所得的，你為我持守。

用繩量給我的地界，坐落在佳美之處；我的產業實在美好。

(詩篇 16:5-6)

提筆寫謝辭的這一刻，心情是激動的，是喜悅的，常思索著如果沒有來到東海繼續攻讀研究所的我，人生會有不一樣嗎？我想答案是肯定的，我會錯失掉太多太多的美好事物！感謝上帝，引領我來到東海，在這兒與祢相遇，並且為我預備了這兒的一切人、事、物，使我的研究所生活，盡是恩典。

這篇論文的完成，我深深地知道，絕非憑我一己之力就得以完成的。因此，我衷心地感謝在這一段生命旅程中，給予我幫助、陪伴過我的許許多人。

首先，要感謝我的指導教授—黃啟禎老師，於老師所開設之行政法專題研究課程中，老師精闢嚴謹的見解，細心、深入淺出的教學，啟發了我對於行政法、憲法領域之研究熱忱。當決定著手開始撰寫論文，從論文題目、章節架構的訂定，到內容的審定，老師更是給予我許多的幫助與鼓勵，協助我釐清思緒和延伸研究問題的深度和廣度。還記得老師曾在課堂上說過：「法律無關真理，而在於價值的選擇」，這句話深深影響我在法律問題之思考，更成為我在論文寫作過程的提醒！其次，要特別感謝口試委員 李惠宗老師與蕭淑芬老師，兩位老師在論文口試中，不論係論文的形式或是實質面，都非常仔細地、不吝提供我許多寶貴意見與指正，使得本篇論文更趨完整，於此獻上無限的謝忱。

在東海法研所求學過程，我又何等地幸運能夠有機會修習陳運財老師、高金桂老師、蕭淑芬老師、溫豐文老師、馬躍中老師開設的課程，各位老師們對學生的教導，與對於報告的嚴謹要求，均累積成為我日後於論文寫作上的重要養分，謝謝老師。還有許曉芬老師，雖然很遺憾地沒能在課業上與老師學習，但老師您對學生的關心和幫助，學生內心的感動無以名狀，在此致上衷心的感謝。

親愛的家人～爺爺奶奶、爸媽、曉婷、曉琪、曉薇、哲銘，謝謝你們毫無條件地支持，使我無後顧之憂的專心在課業上。謝謝你們對我的信心，在我跌跌撞撞的求學、國考之路，你們不曾懷疑過我抑或對我失去信心，總是牽著我的手陪我走過。你們是我最有力的後盾，因為你們滿滿的愛與有聲、無聲的鼓舞，才使我得以堅持，能有力量地向目標前進。

東海，不僅提供了我豐富的研究資源，亦提供了我非常好的信仰造就環境。

特別感謝黃哥和鄔姐，您們是我信仰上的父母，您們對於聖經的專研與信仰的堅持，是我在奔跑天路途中很好的榜樣與提醒。我在東海的家—研究生小組，謝謝小白，是妳帶我來到小組，且不停的向我傳福音，讓我有機會認識上帝。感謝馬姐、瓊美姐、韻伶姐、學慈、JOJO、丁丁、林懌、俊諭、守仁、加慶、黃俐、慧恩、璿宇和許多我無法一一提名的弟兄姊妹，謝謝你們經常掛念我的論文進度，你們的禱告與關心、陪伴，使我在寫論文過程中不孤單且備受鼓勵，得以繼續奔跑前方的路程。

感謝上帝，為我預備了許多好朋友、志同道合的朋友。我的好姊妹芳婕，謝謝妳從大學至今一直是我最好的朋友，聽我傾訴喜怒哀樂，給我鼓勵。研究所同學們、學長姐們，很高興能和你們一起在課堂上思辯，腦力激盪，因為你們使我得以思考與提昇。特別要謝謝詠琳學姐，總是在我需要幫忙的時候大力相挺，提醒我論文寫作需要注意的，並且給予我旁聽妳論文口試的寶貴經驗，讓我在口試時不至於過於緊張、害怕。俞均、政憲、嘉微、國仁、鈴育、于禎，在研究所裡有你們相伴真的很開心，一起作報告、一起討論法律問題，在國考與論文之路彼此鼓勵，一起分享生活、一起構思未來，在你們面前我可以勇敢的做自己，謝謝你們的一路相挺與包容，如此珍貴的友情，相信不會只停留在研究所階段而已。另外，感謝妍婷於口試前一天陪我預備，口試時幫忙準備茶點和整理場地，讓我準備口試無後顧之憂。謝謝碧玉學姐，給予本篇論文許多寶貴意見。感謝學長姐家杰、佳欣、芊荷、易芬、仁華、政勳，所上同學韋仁、偉成、懋銓、晨賢，學妹侑妮、子琦、函均，還有我可愛的室友怡慧，因為有你們，才使我的研究所生活更加精彩、豐富，謝謝你們。

最後，感謝神，看顧保守我在東海的每一天、每一個經歷！
祂的恩典豐盛，祂的信實直到永永遠遠，願榮耀頌讚都歸於祂。

李曉薔 誌
2012/11/08 於東海宿舍

目 錄

簡 目

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究範圍與架構	2
第三節	研究方法	4
第二章	審判獨立與法官職務監督	5
第一節	審判獨立與身分保障	5
第二節	法官職務監督	14
第三節	法官懲戒與相關概念之比較與界限	33
第四節	結語	42
第三章	法官法施行前之法官懲戒處分	43
第一節	法官懲戒之本質	43
第二節	適用公務員懲戒法之法官懲戒處分	51
第三節	制度分析檢討	97
第四節	法官懲戒案例分析	98
第五節	結語	114
第四章	法官法施行後之法官懲戒處分	115
第一節	法官法之立法緣由及目的	115
第二節	法官懲戒處分之性質與法律要件	117
第三節	法官懲戒處分之法律效果	144
第四節	法官懲戒處分之程序法	156
第五節	結語	178

第五章	法官懲戒處分之競合問題	180
第一節	概述	180
第二節	同一行為之界定	181
第三節	懲戒處分與懲處之競合	188
第四節	懲戒處分與刑罰之競合	193
第五節	懲戒處分與行政秩序罰之競合	204
第六節	結語	205
第六章	法官懲戒處分之比較法研究—以德國法為例	207
第一節	德國法官懲戒處分之實體法	207
第二節	德國法官懲戒處分之程序法	217
第三節	我國法官懲戒與德國法官懲戒之比較分析與借鏡	231
第七章	結論	239
第一節	法官法下之法官懲戒處分之特殊性	239
第二節	法官身分保障與淘汰之深化	243
第三節	建議與展望	244
參考文獻	251
附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）	261
索引	271

圖目錄

圖 2.1：釋字第 530 號解釋關於監督命令之論證過程圖	17
圖 3.1：屋脊概念下之特別法律關係圖	50
圖 3.2：適用公務員服務法下之法官職務內義務與職務外義務	74
圖 3.3：法官之懲戒責任與刑事責任之評價分析圖	76
圖 3.4：法官任用處分與撤職之懲戒處分之關係圖	80
圖 3.5：受休職處分之法官之復職流程	82
圖 3.6：法官懲戒移送流程	87
圖 3.7：公務員懲戒委員會之審查與議決	91
圖 3.8：懲戒處理作業流程	92
圖 3.9：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒議決之比例	99
圖 3.10：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒移送機關之比例	100
圖 3.11：法官懲戒移送機關與懲戒原因之統計	103
圖 3.12：法官失職行為違反之義務規範之統計	103
圖 3.13：法官失職行為違反之義務規範之比例	103
圖 3.14：法官懲戒之法律效果統計圖	111
圖 4.1：法官懲戒之移送流程	159
圖 4.2：法官懲戒移送程序之詳圖	160
圖 4.3：職務法庭席位布置圖	162
圖 4.4：職務法庭受理法官懲戒案件之審查流程與判決	173

表目錄

表 2.1：法官懲戒處分與彈劾處分之比較簡表	35
表 2.2：法官懲戒處分與法官法施行前後之懲處處分之比較簡表	36
表 2.3：法官懲戒與刑罰之區別	39
表 2.4：法官懲戒與行政秩序罰之區別	42
表 3.1：公務員政治活動之時空類型表	71
表 3.2：法官法、法官倫理規範施行前，公務員相關義務於法官之適用與實例	72
表 3.3：休職與停職之相異點	82
表 3.4：休職、停職前後與復職後對於公務員職務關係之影響與俸給請求	84
表 3.5：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒之議決表	99
表 3.6：民國 80 年至 101 年 3 月間之法官應受懲戒之行為態樣	101
表 3.7：民國 80 年至 101 年 3 月間之法官違法失職行為與其法律效果	102
表 3.8：法官懲戒之法律效果統計表	111
表 3.9：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒休職之案例	113
表 4.1：於法官法、法官倫理規範施行後，法官義務規範之特別規定	140
表 4.2：法官懲戒處分對法官職務關係與公務員任用資格之影響	146
表 4.3：法官與律師之共通法律倫理	150
表 5.1：法官懲戒與懲處之競合	192
表 5.2：德國聯邦懲戒法修正前後之刑懲實體關係之比較	203
表 6.1：我國法官懲戒處分與德國聯邦法官懲戒處分之比較	237
表 6.2：我國職務法庭建制與德國聯邦職務法庭之比較	238

目 錄

詳 目

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與架構	2
第三節 研究方法	4
第二章 審判獨立與法官職務監督	5
第一節 審判獨立與身分保障	5
第一項 審判獨立原則	5
第一款 權力分立原則下之司法權獨立要求	5
第二款 審判獨立與司法獨立	7
第三款 審判獨立之內涵	8
第四款 法官之中立性	10
第二項 法官之身分保障	11
第一款 任期保障	11
第二款 待遇保障	12
第三款 職務安定保障	13
第三項 小結	14
第二節 法官職務監督	14
第一項 法官職務監督之意義及重要性	14
第二項 司法行政監督權	15
第一款 為司法行政之一環	15
第二款 司法行政監督權之內涵	16
第三項 對法官職務監督之種類	18
第一款 一般職務監督	18
第二款 法官懲戒	19
第三款 監察院彈劾	19
第四款 法官評鑑	21
第五款 法官職務評定	23
第六款 行政懲處	24
第七款 法官之自律監督	25
第四項 職務監督之界限	26

第一款	法官職務監督之學說	27
第二款	法官免責原則	30
第三款	職務監督之界限於我國現行法制之體現	31
第三節	法官懲戒與相關概念之比較與界限	33
第一項	法官懲戒與彈劾	34
第二項	法官懲戒與懲處	35
第三項	法官懲戒與刑罰	37
第四項	法官懲戒處分與行政秩序罰	39
第四節	結語	42
第三章	法官法施行前之法官懲戒處分	43
第一節	法官懲戒之本質	43
第一項	法官懲戒之基礎關係	43
第一款	法官為公務員	43
第二款	法官與國家之特別任用關係	44
第三款	小結	49
第二項	法官懲戒之目的	51
第二節	適用公務員懲戒法之法官懲戒處分	51
第一項	法官懲戒之實體法	52
第一款	應付懲戒之行為	52
第二款	懲戒之法律效果	79
第二項	法官懲戒之程序法	86
第一款	移送懲戒之機關	86
第二款	懲戒之審議程序	88
第三款	懲戒處分之救濟	93
第三節	制度分析檢討	97
第四節	法官懲戒案例分析	98
第一項	被付懲戒人之被付懲戒行為概況	98
第一款	應受懲戒之行為	100
第二款	不受懲戒之行為	109
第二項	受懲戒人之懲戒效果概況	110
第一款	法官懲戒處分效果之實務分析	110
第二款	懲戒處分效果選擇上之缺失	111
第三款	休職處分適用於法官之妥當性	112
第五節	結語	114

第四章 法官法施行後之法官懲戒處分 115

第一節 法官法之立法緣由及目的.....	115
第二節 法官懲戒處分之性質與法律要件.....	117
第一項 法官懲戒處分之性質.....	117
第二項 懲戒之對象.....	117
第一款 司法院大法官.....	118
第二款 公務員懲戒委員會委員.....	119
第三款 各法院法官.....	120
第三項 應付懲戒之行為.....	122
第一款 法官法所列懲戒事由之沿革.....	122
第二款 法官法第30條第2項各款所列之懲戒事由....	124
第三款 有懲戒之必要.....	141
第四款 非涉法官適用法律之見解.....	142
第五款 小節.....	142
第四項 懲戒之主觀要件.....	143
第三節 法官懲戒處分之法律效果.....	144
第一項 懲戒處分種類.....	144
第一款 淘汰處分.....	144
第二款 矯正處分.....	145
第二項 懲戒處分之裁量標準.....	147
第三項 懲戒處分之效力範圍.....	147
第一款 不得充任律師之限制.....	148
第二款 不得回任法官職務之限制.....	151
第四項 懲戒處分之先行程序.....	151
第一款 停職.....	151
第二款 禁止資遣或退休.....	154
第五項 小結.....	155
第四節 法官懲戒處分之程序法.....	156
第一項 正當法律程序之實踐.....	157
第二項 懲戒處分程序之發動.....	157
第一款 司法院移送程序.....	158
第二款 監察院移送程序.....	159
第三項 懲戒處分之審理.....	160
第一款 職務法庭之介紹.....	161
第二款 職務法庭之當事人.....	163
第三款 懲戒案件審理之原則及程序.....	164

第四款 職務法庭之裁判.....	171
第四項 懲戒處分之救濟.....	174
第一款 再審之訴.....	174
第二款 審級救濟問題.....	177
第五項 小結.....	178
第五節 結語.....	178
第五章 法官懲戒處分之競合問題.....	180
第一節 概述.....	180
第二節 同一行為之界定.....	181
第一項 一行為與一事之區別.....	182
第二項 一行為之概念.....	182
第三項 一行為之處罰.....	184
第四項 數行為之處罰.....	186
第五項 小結.....	188
第三節 懲戒處分與懲處之競合.....	188
第一項 積極之競合.....	189
第二項 消極之競合.....	190
第三項 小結.....	192
第四節 懲戒處分與刑罰之競合.....	193
第一項 程序上之刑懲並行原則.....	193
第一款 我國現行法制.....	193
第二款 刑懲並行制之優缺點.....	194
第三款 公務員懲戒實務之運作.....	195
第四款 職務法庭停止審理程序之裁定.....	195
第二項 實體上之刑懲併罰原則.....	198
第一款 我國現行法制.....	198
第二款 無一事不二罰之適用.....	198
第三款 採吸收主義之例外情形.....	199
第三項 德國法官懲戒處分之刑懲關係介紹.....	200
第一款 程序上之刑先懲後制.....	200
第二款 實體上之吸收主義.....	201
第四項 刑懲關係之比較與重新思考.....	203
第五節 懲戒處分與行政秩序罰之競合.....	204
第六節 結語.....	205

第六章	法官懲戒處分之比較法研究—以德國法為例	207
第一節	德國法官懲戒處分之實體法	207
第一項	應付懲戒之行為	208
第二項	懲戒之法律效果	210
第三項	懲戒處分酌科標準	213
第一款	法律明定之標準	213
第二款	憲法原則之拘束	216
第二節	德國法官懲戒處分之程序法	217
第一項	行政機關之懲戒程序	217
第二項	法院之懲戒程序	222
第一款	聯邦職務法庭	223
第二款	聯邦職務法庭之懲戒程序	227
第三款	懲戒處分之先行程序	229
第四款	懲戒處分之救濟	230
第三節	我國法官懲戒與德國法官懲戒之比較分析與借鏡	231
第七章	結論	239
第一節	法官法下之法官懲戒處分之特殊性	239
第二節	法官身分保障與淘汰之深化	243
第三節	建議與展望	244
參考文獻		251
附件一	法官被移付懲戒名冊（民國80年至101年3月）	261
索引		271

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

法官法自民國 77 年起開始研議，於推動法官法之改革十幾年來雖然從未停歇，惟始終未獲得太大重視，直至近來法官涉及關說、貪瀆案件等司法風紀事件搶佔媒體頭版，以及一連串司法裁判品質與人民期待存有嚴重落差之恐龍法官事件，才使國人燃起淘汰恐龍法官之趨勢，以集會遊行等方式要求政府儘快發動司法改革、制定法官專法有效監督法官。於外界民意、輿論對司法改革之強大壓力下，法官法之立法頓時顯得迫切，為眾所矚目之焦點。在各方共同努力與鞭策下，歷經 23 年曲折冗長立法過程之法官法終於完成立法，於民國 100 年 7 月 6 日經總統公布，在司法改革史上立下重要之里程碑。然而，法案雖然通過了，但於社會輿論下之倉促立法，仍有許多不足之處，不滿聲音依舊縈繞，民間團體更稱此部法律為「法官保險法」、「恐龍法官法」，只有 50 分的法官法應隨時準備補考¹。

此次法官法之立法強調法官監督機制(如職務監督、法官評鑑、懲戒、考核)之建立。按憲法第 80 條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」乃法官審判獨立之明文保障。而為確保法官能依法獨立行使職權，無所顧忌，又於憲法第 81 條規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。」保障法官身分獨立性。據此，於審判獨立原則下，對於受終身職保障之法官，欲剝奪其法官職位與職務，使其去職，僅限於刑事判決、懲戒處分及受禁治產宣告之途。其中，懲戒處分不僅作為法官免職原因之一，亦係追究法官違法失職行為之行政責任之監督措施，淘汰不適任法官之重要機制。於法官法施行之前，法官之懲戒處分與一般公務員懲戒無異，係依規範一般公務員懲戒責任之公務員懲戒法予以科處。今法官法已完成立法，有關法官懲戒處分則不再循既往之公務員懲戒程序，而有其特殊規定。然法官法下之法官懲戒處分究與舊制(指適用公務員懲戒法之法官懲戒處分)下有何不同，懲戒事由、懲戒效果、懲戒程序、懲戒機關、救濟程序等立法設計是否妥適，與審判獨立原則之緊張關係，以及是否合乎懲戒之目的，得否發揮淘汰

¹ 相關評論，參見林峯正，〈50 分的法官法〉，《司法改革雜誌》，第 84 期，2011 年 6 月，頁 9；林峯正，〈法官法快要變成恐龍法官法〉，《司法改革雜誌》，第 82 期，2011 年 2 月，頁 17；編輯部，〈法官法版本比一比〉，《司法改革雜誌》，第 82 期，2011 年 2 月，頁 19；林峯正，〈法官法的未境之功〉，《司法改革雜誌》，第 84 期，2011 年 6 月，頁 23。

不適任法官之功能等，於焉觸發吾人對本文研究之動機。

是以，本文研究之目的首先在於釐清作為監督措施之懲戒處分與審判獨立原則間之關係，如何在不影響審判獨立下，對法官違法執行職務處以懲戒處分，督促法官恪盡職責，依法審判。再者，就舊制下法官懲戒處分之法制與實務見解加以研究，分析於舊制下法官懲戒處分適用公務員懲戒法之難處與缺失，以供法官懲戒規定之解釋適用之分析比較參考。又本文最主要之目的在於面對法官懲戒處分如此重大變革，究應如何解釋適用法官法之懲戒規定，除就法官法下之法官懲戒處分之性質、法律要件、效果、程序、救濟、競合等加以分析外，並就法官法關於法官懲戒處分及相關制度之變革提出個人意見，期能使法官懲戒處分之課責更加具體明確、可預測性、合目的性，健全法官懲戒制度而利於法官法施行後之實務運作，亦作為法官執行職務之行為準則，並發揮淘汰不適任法官之功能，實質有效人民之訴訟權。另外，我國法官法採德國職務法庭制度，試就德國法官懲戒處分加以介紹，供我國借鏡參考。

第二節 研究範圍與架構

本論文之研究範圍，係以我國法官法下法官懲戒處分為主軸，除了法官法下之法官懲戒處分之性質、法律要件、效果、程序、救濟以與其他責任之競合外，同時研究與比較檢討法官法施行前法官懲戒處分之法制與司法實務，並輔以德國法官懲戒法制等相關規定，加以綜合分析探討。

其中，本文研究「法官」之範圍，以憲法第 80 條之「法官」為範圍。且依法官法第 2 條第 1 項、第 2 項規定，法官法上所稱之「法官」包括司法院大法官、公務員懲戒委員會委員及各法院法官。各法院之法官除非有特別規定外，亦包括試署法官及候補法官。然限於篇幅，本文就法官懲戒之相關規定，主要仍以各法院法官為論述重點，就法官法關於司法院大法官之特別規定不予介紹。另外，關於軍事審判官之部分²，其雖亦行使審判職權，惟其身分保障無憲法第 81 條之適

² 依軍事審判法第 10 條第 2 項規定：「本法稱軍法官者，謂軍事法院院長、庭長、軍事審判官、軍事法院檢察署檢察長、主任軍事檢察官、軍事檢察官。」軍法官中職司審判工作者，係指軍事法院院長、庭長、軍事審判官（合稱「軍事審判官」），不及於軍事法院檢察署檢察長、主任軍事檢察官及軍事檢察官。軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，具司法權之性質，自應受到憲法第 80 條獨立審判之保障，自不待言。惟憲法第 81 條之法官，並不包括軍事審判機關之審判人員。司法院大法官釋字第 436 號解釋明示軍事審判之建制，憲法未明文規定，軍法官之身分保障事項等應一併檢討改進，由此可知軍法官之身分保障無憲法第 81 條規定之適用，始有「軍法官之保障應檢討改進」之論。故軍法官之身分保障，其根據非自憲法第 81 條，而是依軍事審判法第 12 條第 1 項規定：「軍法官非依法律不得減俸、停職或免職，非得本人同意，不得調任軍

用，與普通司法機關所屬之法官有異，亦不加以論述介紹。

本文研究之法規範範圍，以法官法為核心，除於比較新舊制下之差異外，對於懲戒以外之其他監督措施之介紹與比較，亦以法官法之規定為主。另外，法官懲戒處分之比較法研究範圍，以德國法官法關於聯邦法官懲戒之相關規定為研究主軸，其他關於德國各邦法官、聯邦憲法法院法官將於必要時論述之。

本論文共計為七章，茲描述其要點如下：

第一章緒論，就本論文之研究動機與目的、研究範圍與架構、研究方法先予敘明。

第二章審判獨立與法官職務監督，主要從探討審判獨立原則與法官身分保障之內涵著手，並介紹法官職務監督(指廣義之職務監督)之意義、重要性及種類，再深入探究於審判獨立原則下為法官職務監督之法容許性與界限，釐清審判獨立原則與職務監督之關係。末了，就我國法官法下之懲戒處分與彈劾、懲處、刑罰、行政秩序罰之制裁措施相比較，以釐清法官懲戒處分之定位與其他相關制裁的關係與界限，作為深入探究法官懲戒處分之暖身。

第三章法官法施行前之法官懲戒處分，先就法官懲戒之基礎關係、懲戒之目的予以釐清後，茲就法官法施行前之法官懲戒處分，如何適用公務員懲戒法、及其適用公務員懲戒法之難處與缺失為探討，並藉由近 20 年(民國 80 年起迄 101 年 3 月間)之法官懲戒實務案例分析研究，鑑往知來，作為法官法實施後，實務上科以法官懲戒處分之研酌。

第四章法官法施行後之法官懲戒處分，為本文之核心所在，茲就法官法之立法緣由、目的以及其法官懲戒處分為探討客體，介紹於法官法下之法官懲戒處分之性質、法律要件、效果、程序與救濟等，分析比較法官法施行前後之差異，並就法官法關於法官懲戒處分及相關制度之變革提出檢討與建議。

第五章法官懲戒處分之競合問題，則探討法官一違反職務義務應受懲戒處分之行為，同時該當刑事法、秩序罰或受懲處處分，發生懲戒處分與其他處罰競合之問題，分析我國現行法制與實務運作，並就德國法官懲戒處分之刑懲關係加以介紹。

第六章法官懲戒處分之比較法研究，係以德國法為例，就德國法官法關於聯邦法官懲戒處分之實體法與程序法加以介紹、分析，並與我國法官懲戒處分作比

法官以外職務。」是以，軍事審判官之身分保障係法律保留事項，不同於一般法官屬憲法保留事項。參見吳志光，〈軍事審判官是憲法上的法官嗎？〉，《月旦法學教室》，第 109 期，2011 年 11 月，頁 6-8。

較，以提出未來我國法官懲戒規定之修法建議與評析。

第七章結論，將上述各章之內容加以整合，就法官法中關於法官懲戒處分之重要及特殊概念綜合分析，並針對法官法下之法官懲戒處分之缺失提出淺見。

第三節 研究方法

本文之研究方法有以下三種：

一、文獻分析法

廣泛蒐集與本論文相關之著作、期刊資料、學術論文以及司法機關、監察機關之研究報告、統計資料、出版品等文獻，以及從法制層面蒐集、整理、歸納我國法官法及相關法規命令、公務員懲戒法等之法律規章，及司法院大法官解釋與意見書等，試圖以歷史演繹分析與法解釋方法論，將現有之文獻加以分析、統整、歸納，並於論文中穿插圖解與表解之方式加以具體論述，期許將抽象概念予以具體化，使法官懲戒處分之樣貌更加具體、細緻。

二、歷史研究方法

因應我國法官懲戒處分正處於新舊制度交替階段，以法官法施行前法官懲戒處分之歷史沿革及執行概況，與法官法之立法歷程，作為法官法下法官懲戒處分之法制設計之探究。因法官法甫施行，於尚未有實例可供觀察下，藉由過去公務員懲戒委員會所為之法官懲戒議決加以統整、歸納分析，藉以瞭解我國法官違法失職行為之態樣。

三、比較研究法

因我國法官法採德國職務法庭制度，故於選用外國法資料方面，以德國法作為研究之主軸，深入探究該國之法官懲戒相關規範與學說發展，進行比較分析，找出相同或相異之處，從中擇優汰劣，提出符合我國之法制設計，希冀以作為我國未來修法之參考。

第二章 審判獨立與法官職務監督

第一節 審判獨立與身分保障

憲法第 80 條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」揭示審判獨立之原則，又憲法第 81 條：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。」以法官身分保障之手段達維護審判獨立之目的。法官法第 1 條第 1 項：「為維護法官依法獨立審判，保障法官之身分，並建立法官評鑑機制，以確保人民接受公正審判之權利，特制定本法。」

第一項 審判獨立原則

第一款 權力分立原則下之司法權獨立要求

權力分立原則（separation of powers）係憲法之基本原則之一，因具有本質之重要性¹，乃現行憲法賴以存立之基礎。其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利²。具有促進政府效率之積極功能與防止政府濫用權力之消極功能。然而，防止濫權、抑或增進權力運作效率本身並非即為權力分立之目的。國家政府組織、權力之存在，其最終目的係回歸人民基本權利保障，換言之，國家權力區分為三權或五權，權力彼此間如何維持平衡、相互牽制，乃為實現基本權利保障之手段。

中華民國憲法採用權力分立原則，作為規定與設計政府組織的基本原則。但對於水平之權力分立，並非單純採取行政立法司法三權分立之制度，而是採取所謂「五權憲法」，於立法權、行政權、司法權三權之外，尚有考試權與監察權；並將這五種權力分屬五個政府機關（立法院、行政院、司法院、考試院、監察院）

¹ 司法院大法官釋字第 499 號解釋文。

² 司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書。

分別行使之³。憲法第 77 條規定司法院為國家最高司法機關，司法權之意義，依司法院大法官解釋釋字第 392 號解釋理由書：「按所謂『司法』，觀念上係相對於立法、行政而言（我國之憲制則尚包括考試、監察）。概念上原屬多義之法律用語，有實質意義之司法、形式意義之司法與狹義司法、廣義司法之分。其實質之意義乃指國家基於法律對爭訟之具體事實所為宣示（即裁判）以及輔助裁判權行使之作用（即司法行政）；其形式之意義則凡法律上將之納入司法之權限予以推動之作用者均屬之——如現行制度之『公證』，其性質原非屬於司法之範疇；但仍將之歸於司法予以推動，即其一例。所謂狹義之司法、即固有意義之司法，原僅限於民刑事裁判之國家作用，其推動此項作用之權能，一般稱之為司法權或審判權，又因係專指民刑事之裁判權限，乃有稱之為裁判權者；惟我國之現制，行政訴訟、公務員懲戒、司法解釋與違憲政黨解散之審理等『國家裁判性之作用』應亦包括在內，亦即其具有司法權獨立之涵義者，均屬於此一意義之司法，故憲法第七章所規定之司法院地位、職權，即其第七十七條所稱司法院為國家最高『司法機關』、第七十八條之司法解釋權，與增修條文第四條第二項之審理政黨違憲之解散事項均可謂之為狹義司法。至於其為達成狹義司法之目的所關之國家作用（即具有司法性質之國家作用），則屬廣義司法之範圍。」、「法院係職司審判（裁判）之機關，亦有廣狹兩義，狹義之法院乃指對具體案件由獨任或數人合議以實行審判事務，即行使審判權之機關，此即訴訟法上意義之法院；廣義之法院則指國家為裁判而設置之人及物之機關，此即組織法上意義之法院。故狹義之法院原則上係限於具有司法裁判之權限（審判權）者，亦即從事前述狹義司法之權限（審判權）而具備司法獨立（審判獨立）之內涵者，始屬當之；而其在此一意義之法院執行審判事務（即行使審判權）之人即為法官，故構成狹義法院之成員僅限於法官，其於廣義法院之內，倘所從事者，並非直接關於審判權之行使，其成員固非法官，其機關亦非狹義之法院，故就審判之訴訟程序而言，法院（狹義法院）實與法官同義，均係指行使審判權之機關，兩者原則上得予相互為替代之使用。」於該號解釋中，大法官謂具有「司法權獨立」之涵義者係指狹義之司法、固有意義之司法，即具有國家裁判性之作用者而言。屬狹義法院成員之法官即受憲法第 80 條審判（司法）獨立之保障及規範要求。

³ 我國憲法原依孫中山先生之理論，分別將考試權與監察權，自行政權及立法權中析出，成為五權分立，惟考試權之本質仍屬行政權性質，行使監察權之監察院，亦如同立法院為民意機關。修憲後，依民國 86 年之憲法增修條文第 7 條，監察院成為準司法機關，但考試院依憲法第 83 條及增修條文第 6 條，仍為人事行政機關。從多層次之權力分立著眼，行政、立法、司法之區分，乃是權力性質之分類，而以五權憲法所架構出之五院，乃是權力歸屬機關之問題。故我國現行憲政體制，仍具有行政、立法、司法三權分立之基本精神。參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，《憲法權力分立》，新學林，2011 年 10 月，頁 142-146。

審判獨立乃自由民主憲政秩序權力分立與制衡之重要原則⁴。在權力分立、相互制衡下，為保障人民訴訟權及實質權益，司法權必須審查立法與行政兩權之合憲性與合法性。然司法權因不像立法權掌握有制定法律、刪減預算之權力，亦不像行政權握有國家資源以及強大的執行力，常被認為是既沒有錢又沒有軍隊，而為三權中最弱的一環，但對於政策之合法性卻享有最終決定權⁵，因此有必要賦予司法特殊獨立之地位，免受立法權與行政權之干預。

第二款 審判獨立與司法獨立

憲法第 80 條之獨立審判，係對法官審判獨立明文規定保障。其與司法院大法官釋字第 392 號解釋理由書中謂之司法獨立是否同具意義呢？

美國憲法學界就權力分立制衡原則之解釋方法向來有形式論 (formalism) 與功能論 (functionalism) 之對立觀點⁶。依功能論取向之觀點，國家設立各種機關，分別享有各種職權，各有其核心功能，這些核心功能是不應受到其他機關之逾越或干擾。故強調維持行政、立法、司法三個部門間權力之均衡，其認為三個權力部門均有憲法所賦予之核心功能，這些核心功能或權力是不能被其他權力所侵奪的⁷。德國聯邦憲法法院亦提出「權力核心領域理論」(Kernbereichslehre)，認為國家權力在彼此作用下，其具本質決定性之特徵不允許被侵犯，此一要求被視為權力分立原則之基本要素，縱使其具有高度不確定性，但仍不失為維護權力分立原則所必要之制度性保障。司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書：「惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞。」國家之裁判性作用（審判權）即為司法權之核心功能、核心領域，受憲法第 80 條之保障。為確保司法權之核心領域不受侵犯，司法權自應獨立於其他機關權力之外，享有自主性。就司法權獨立有兩層意義，其一指司法權獨立於行政權、立法權，為廣義的司法獨立⁸，另一指法官行使審判權時應依法律獨立行使職權，為狹義之司法獨立，又稱審判獨立。

廣義之司法獨立，包括審判獨立（或稱法官職務獨立）、法官之身份獨立、

⁴ 司法院大法官釋字第 530 號解釋文。

⁵ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，前揭註 3 書，頁 425。

⁶ 同前註書，頁 138。

⁷ 司法院大法官釋字第 613 號解釋之林子儀大法官部份協同意見書。

⁸ 姜世明，〈法官中立性、獨立性之確保與對於法官迴避制度運作之省思〉，《台灣法學雜誌》，第 190 期，2011 年 12 月 15 日，頁 65。

司法預算獨立⁹、司法行政權、司法機關規則制定權、法官自治等。乃為保障有關司法權之運作，法院、司法部門及所有法官於司法事務之實踐，不會受到行政或立法之不當控制與管理。其中，審判獨立實為司法獨立之核心、主要精神¹⁰，為實現審判獨立，始賦予司法機關擁有相當之自主性¹¹及獨立性。

綜上述，憲法第 80 條之獨立審判，應係指狹義的司法獨立（又稱審判獨立），釋字第 392 號解釋中之「司法獨立」指涉具有國家裁判性之作用者之狹義司法，故應與憲法第 80 條為相同之解釋。「司法獨立」之意含有廣狹之分，為更加明確、避免混淆，應將憲法第 80 條稱為審判獨立，不宜使用司法獨立一詞。

第三款 審判獨立之內涵

憲法第 80 條規定法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，揭示法官獨立審判原則，其內容可分為職務獨立性與身分獨立性，茲分述之。

職務獨立性，指法官從事審判僅受法律之拘束，不受其他任何形式之干涉。對法官而言，審判獨立既是保障，也是規範要求，其目的乃為實現人民訴訟權及實質權益之保障，使法官本乎良知，獨立於任何外來干涉或自我偏執之因素之外，依據法律公平裁判。法官法第 13 條第 1 項：「法官應依據憲法及法律，本於良心，超然、獨立、公正審判，不受任何干涉。」、法官倫理規範第 2 條：「法官為捍衛自由民主之基本秩序，維護法治，保障人權及自由，應本於良心，依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務，不受任何干涉，不因家庭、社會、政治、經濟或其他利害關係，或可能遭公眾批評議論而受影響。」即為此義。所謂不受任何干涉，即是保障掌理審判之法官對內不受司法行政之不當干預，對外也不受其他政府機關及人民、媒體輿論、利益團體、政黨之不法干預。然保障法官審判不受任何干涉，非謂法官即得恣意裁判，仍須遵守依法審判原則，受法律之

⁹ 憲法增修條文第 5 條第 6 項：「司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。」

¹⁰ 謝騰和，〈提昇司法審判品質之研究〉，《司法研究年報》，第 18 輯第 22 篇，1998 年 6 月，頁 6。

¹¹ 司法院大法官釋字第 530 號解釋理由書：「…為實現審判獨立，司法機關應有其自主性，其內容包括法官之獨立、司法行政權及規則制定權。其中規則制定權係指最高司法機關得由所屬審判成員就訴訟（或非訟）案件之審理程序有關技術性、細節性事項制訂規則，以期使訴訟程序公正、迅速進行，達成保障人民司法受益權之目的。又人民之訴訟權為憲法所保障，國家應確保人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關對於法官自有司法行政之監督權。惟司法自主權與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。…」

拘束。依法審判之「法律」，依司法院大法官釋字第 38 號¹²、第 216 號¹³、第 371 號¹⁴、第 530 號解釋¹⁵，指廣義之法律，包括憲法、憲法第 170 條之形式意義的法律、與憲法或法律不相抵觸之有效行政命令及地方自治規章在內，以及不成文之法源¹⁶。職務獨立性之保障範圍，並非涵蓋法官所有之行為，僅限定於法官之裁判行為，包括固有之審判行為、與裁判關係密切之行為（例如期日之指定、證人之傳喚、訊問證人、裁判之宣示、判決之更正等）。雖非直接與裁判有關，惟與法官職權之行使關係密切者，例如非訟事件、法官助理之分派及法官之事務分配等，本質雖非裁判行為，但均係以法官事務被執行，故亦為審判獨立保障所及。至於事務性質之法院行政、司法行政，因其僅係法院職務或人事之準備工作，例如監督權之代理、法律互助等，因其非屬審判事務，若法官擔任該等職務時，即如同一般公務員，自須受司法行政及法院行政之指示，而不受審判獨立之保障¹⁷。

然而，司法行政、其他政府機關、人民、媒體輿論、利益團體、政黨之干預，對於法官而言，均屬外在之干預。保障法官審判時不受此種外在因素的不當干預，僅保障法官之外在獨立。法官本於良心，超然、獨立、公正審判的內在獨立，更是審判獨立之核心價值。惟法官內在之獨立，基本上無法透過法制擔保，因「法官，除良知之外，一無所有」。對於法官內在獨立，除以外在身分保障與提高薪資等制度，間接使法官獲得能有內在獨立、自由之空間外，因內在之獨立、自由，涉及慾望及人格、修養、操行之問題，僅能透過於選取法官時，對品德及價值觀為適當之篩選，於任職時以法官倫理相加督促，並於違反時予以適當處罰。法官之內在獨立，不僅是對法官審判時之保障，亦是法官之義務，故對於法官內在獨立性之要求，已透過憲法第 80 條「法官須超出黨派」、法官法、法官倫理規範予

¹² 司法院大法官釋字第 38 號解釋：「憲法第八十條之規定旨在保障法官獨立審判不受任何干涉。所謂依據法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外與憲法或法律不相抵觸之有效規章均行排斥而不用。」

¹³ 司法院大法官釋字第 216 號解釋理由書：「法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束，本院釋字第一三七號解釋即係本此意旨……」。

¹⁴ 司法院大法官釋字第 371 號解釋理由書：「各級法院法官依憲法第八十條之規定，應依據法律獨立審判，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法乃國家最高規範，法官均有優先遵守之義務，……」。

¹⁵ 司法院大法官釋字第 530 號解釋理由書：「最高司法機關發布司法行政監督之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制；如有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束，業經本院釋字第二一六號解釋在案。」

¹⁶ 如民法第 1 條：「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理。」

¹⁷ 張文郁，〈法官評鑑與法官獨立〉，《憲政時代》，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 5；姜世明，〈法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 231、232。

以具體化。關於此部份，本文將於後述。

影響法官內在獨立之因素相當的多，例如下列因素¹⁸：一、與當事人利益相反或同一，此乃所謂法官不能充當自己事件之裁判者，故有迴避制度之設計；二、法官貪污，賄賂能使智慧人的眼變瞎，使金錢價值凌駕在良知即法律之上，貪污索賄，自我壓縮其內在獨立自由之審判空間；三、來自其他機關、法院內部同事、庭長、院長、親朋好友間的關說、關切；四、考績及職務監督對於法官內在獨立亦有影響，為考績而草率結案，降低案件數，或惡行惡狀要求當事人和解即撤回等¹⁹；五、媒體及社會輿論對於審判之評論；六、階級意識造成的矇蔽或偏見；七、基於法官個人信仰、政黨取向、對意識型態之好惡取捨，亦均有可能造成法官內在獨立之喪失。

身分獨立性，指法官之身分或職位不因審判之結果而受影響。憲法第 81 條明定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。」即為保障法官身分獨立性之身分保障，以維護審判獨立。倘保障法官依法獨立審判，卻未賦予身分保障，法官恐因畏懼遭受免職、停職、減俸，而裁判偏頗不公；或長官可透過人事之調動、轉任，而影響裁判之結果，如此一來難期法官無後顧之憂地執行職務，職務獨立性僅為空談，難以落實。故法官之身分保障乃審判獨立保障之前提，二者相輔相成。

第四款 法官之中立性

所謂中立性，乃意謂在兩點一線間之中間定位，不傾左，亦無偏右，我心如秤，不偏私、不偏袒於一方，乃為公正及中立。對於法官而言，其乃被期待不得偏私於一造當事人，對於兩造均應公平對待²⁰。與法官獨立性係強調對抗外來干涉者相比較，法官之中立性毋寧更強調的係一種法官自身的價值、立場選擇。另

¹⁸ 姜世明，〈法官法草案評釋－談與魔鬼交易的失落靈魂〉，《月旦法學雜誌》，第 189 期，2011 年 2 月，頁 75、76。

¹⁹ 於法官法實施後，雖然法官不再適用公務人員考績法，但因法官法第 74 條規定：「I.法官任職至年終滿一年，經職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給。II.法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉二級。III.法官及司法行政人員於年度中相互轉（回）任時，其轉（回）任當年年資，得合併計算參加年終考績或職務評定。IV.第一項及第二項有關晉級之規定於候補、試署服務成績審查不及格者不適用之。」此職務評定與獎金制度結合，對於法官惑於乙等的魔咒，其內在獨立性之確保仍出現漏洞。參見姜世明，前揭註 17 書，頁 273。

²⁰ 姜世明，前揭註 8 文，頁 62。

外，關於法官審判之內在獨立性，不能因自己私利、情感等因素而造成審判之不公平，應獨立於當事人部份，亦與法官中立性之要求形成概念重疊。基本上，對於法官審判獨立之保障，乃為使法官中立性能因此獲得確保，而對於法官中立性之確保，係為使法官裁判能獲得當事人及社會之信賴²¹。如此，審判獨立與法官中立似又呈現手段與目的之關聯性。

法官倫理規範第 3 條規定：「法官執行職務時，應保持公正、客觀、中立，不得有損及人民對於司法信賴之行為。」凡有損及法官中立性，影響當事人、民眾對於法官中立、客觀立場產生懷疑之行為，例如收受與其職務上有利害關係者之任何餽贈或其他利益²²、就承辦案件，無法定原因而與一方當事人或其關係人溝通、會面²³等，均應予以禁止。如有違反，情節重大者，亦構成懲戒之事由²⁴。

第二項 法官之身分保障

法官之身分保障，憲法第 81 條為基本規定，具體落實於法官法第 19 條、第 42 條至第 46 條、第 77 條至第 80 條、司法人員人事條例第 33 條至第 37 條。憲法第 81 條法官身分保障，包含任期保障、待遇保障及職位安定保障，茲分述之。

第一款 任期保障

就任期保障，我國憲法採終身職保障，所謂法官為「終身職」，並非指法官得以永久任其職位，而不得設置任期或退休制度，應係指法官具有終身保障之義，對於違反法官個人意願之調職或轉任，原則上應予禁止²⁵。故終身職一語不得望文生義，認為法官可以一直擔任審判工作直到鞠躬盡瘁、死而後已，任何情形均不得免職，縱年老力衰、身體殘廢，不堪勝任職務，國家亦不能命令退休。終身職之身分保障之解釋應與維護審判獨立、保障人民基本權利之目的緊扣相連。

有關法官終身職保障，應否適用強制退休制度，依公務人員退休法第 28 條規定：「本法所定之屆齡及命令退休不適用於法官。但法官合於本法所定之退休條件者，亦得自願退休。」似肯認憲法所保障法官之終身職係無強制退休之適用，

²¹ 姜世明，前揭註 17 書，頁 218。

²² 法官倫理規範第 8 條。

²³ 法官倫理規範第 15 條。

²⁴ 法官法第 49 條第 1 項、第 30 條第 2 項第 7 款。

²⁵ 程明修，《憲法基礎理論與國家組織》，新學林，2006 年 10 月，頁 323。

除非法官自願退休或有法定免職事由外，無法使身體與心智已不堪勝任職務之法官去職。於法官法中亦僅規範自願退休²⁶，就屆齡強制退休規定尚付之闕如，對於高齡體力衰弱之法官，現行法下僅能透過優遇制度²⁷或資遣²⁸以資規範。此現象乃係因對於憲法中保障法官為終身職之解釋過於寬厚，以致無法定強制退休年齡，而尚須給予年邁者退養等規劃，對整體司法效率提昇而言，甚不具合目的性²⁹。

若回到憲法第 81 條之保障目的思考，屆齡強制退休乃使退休之法律效果繫屬於一定年齡到來，而一定年齡之到來，乃屬於確定明顯之事實，並非行政首長所能左右，不影響審判之獨立性³⁰。且退休制度之作用與免職有別，退休並非在使不適格之人員去職位，而是在使人事上得以新陳代謝，人力資源得以妥適安排，同時並啟後進之路，故如立法令屆齡法官退休，不能因有憲法第 81 條列舉法官免職之原因規定，而謂其有違憲之嫌³¹。又裁判品質之確保與法官心智之健全乃實現人民訴訟權益保障所不可或缺，如使身體或心智已不堪勝任職務之法官仍從事審判工作，將嚴重影響訴訟當事人權益，使國家之司法威信遭受破壞。且依司法院大法官釋字第 162 號解釋文：「惟憲法第八十一條『法官為終身職』之保障規定，固在使法官能依法獨立行使職權，無所顧忌，但非謂法官除有同條所定之免職、停職等情事外，縱有體力衰弱致不能勝任職務者，亦不能停止其原職務之執行而照支俸給…」認為法官如有體力衰弱致不能勝任職務者，當得停止其原職務之執行，不照支俸給。綜上可知，法官終身職保障與屆齡退休制度並不衝突，法官適用屆齡退休制度，應與憲法第 81 條無違。

第二款 待遇保障

就法官之待遇保障，憲法第 81 條規定非依法律不得減俸，此乃為貫徹法官審判獨立之身分保障而設，故該規定之解釋自不得僅依其文義，反面解釋為只須有法律依據，即可對法官減俸，而須與制憲目的相符。凡關於法官之俸給，形式上固非依憲法第 170 條規定之法律，不得使其既有金額有所減少；實質上各該法律並應符合法官審判獨立應予制度性保障之意旨。換言之，憲法第 81 條關於法

²⁶ 法官法第 78 條規定。

²⁷ 法官法第 77 條規定。

²⁸ 法官法第 79 條規定。

²⁹ 姜世明，前揭註 8 文，頁 75。

³⁰ 蔡炯燉，〈審判獨立與職務監督〉，《司法研究年報》，第 24 輯第 12 篇，2004 年 11 月，頁 34。

³¹ 廖義男，〈終身職法官可否享受退休待遇之問題研究〉，《臺大法學論叢》，第 16 卷第 2 期，1987 年 6 月，頁 56-58。

官非依法律不得減俸之規定，應係指對於法官除有懲戒事由始得以憲法第 170 條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減。司法人員人事條例第 37 條規定：「實任司法官非依法律受降級或減俸處分者，不得降級或減俸」，即係本此意旨。否則國家機關如得以任何其他理由，依其職權或制定法律或消極不制定相關法律，使法官既有之俸給金額因而減少，則憲法規定法官審判獨立應予制度性保障之意旨，即無以實現（例如美國聯邦憲法第 3 條第 1 項後段、澳大利亞憲法第 72 條第 1 項第 3 款、日本國憲法第 79 條第 6 項、第 80 條第 2 項、大韓民國憲法第 106 條第 1 項、南非憲法第 176 條第 3 項等，亦皆設有法官於任職期間不得減俸或非受懲戒處分不得減俸之明文或相同意旨之規定，均為確保司法獨立之適例）³²。

第三款 職務安定保障

法官雖有終身職之任期保障，但國家如得對其任意調動、轉任或使其無法行使審判職權，則難免存在假調動、停職之名，行干預審判之實的漏洞，影響審判之獨立性、裁判之公平性。是以法官之職務安定、不可遷調性，亦為法官身份保障之重要環節。為確保審判獨立，法官之身分，除了憲法及法律規定具體事由以外，不得任意被剝奪，或是若無法律具體規定，不得恣意對其為懲戒、免職、停職、轉任調動等影響法官身分之處置。憲法第 81 條亦規定，「法官…非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。」

法官之免職原因，依憲法第 81 條前段規定，固有刑事處分、懲戒處分及受禁治產宣告三者。惟上述之免職原因，究係列舉規定或係例示規定，學說上見解分歧。主張其為列舉規定者³³，認為以上三種免職事由乃憲法直接規定，明示其一排除其他，其他法律不得另創其他任何原因，以為法官免職之事由。若無上述原因之一種或數種，即不得予法官免職處分。而主張其為例示規定者³⁴，認為基於憲法之法條有限，社會現象復變化多端，不容拘泥文義，為過於機械之解釋，且憲法保障法官身分之精神在於維護審判獨立性，保障人民訴訟權益，若法官具有與刑事或懲戒處分或禁治產之宣告之例示情事相當之原因，認為其不能繼續執行職務時，於一定之條件之下，均可將其免職。本文以為免職之作用在於使違法失職、不適格之法官去除職務，剝奪法官之職位與職務，影響法官身分甚巨，為

³² 司法院大法官釋字第 601 號解釋理由書。

³³ 吳信華，《憲法釋論》，三民，2011 年 9 月，頁 625。

³⁴ 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義（三）》，三民，修訂再版，1985 年，頁 126、127。

避免因採例示規定，造成免職事由之門大開，立法機關以法律創設更多之免職事由，架空法官身分保障，就憲法第 81 條免職原因之解釋應採列舉規定。憲法第 81 條之免職原因，其內容應屬於憲法保留之事項，縱令立法機關，亦不得制定法律創設之。法官法第 42 條第 1 項、第 50 條第 1 項第 1 款，就法官之免職原因亦僅限於刑事處分、懲戒處分及受禁治產宣告三者。

法官之停職、轉任，依司法院大法官釋字第 601 號解釋之意旨，應認形式上固非依憲法第 170 條規定之法律，不得使其停職、轉任；實質上各該法律並應符合法官審判獨立應予制度性保障之意旨。換言之，憲法第 81 條關於法官非依法律不得停職、轉任之規定，應係指對於法官除有懲戒事由始得以憲法第 170 條規定之法律予以停職、轉任外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，停止法官之職務或轉任法官以外職務。故法官法第 43 條、第 44 條之解釋亦應符合司法院大法官釋字第 601 號解釋意旨。

第三項 小結

審判獨立係不可捨棄、不可交易之法治國基本原則³⁵，維護審判獨立更是法官法立法之中心思想。在審判獨立及法官身分保障之保護傘下，法官唯本良知，依據法律獨立行使審判職權。惟審判獨立之本質終究僅係一個工具性之原則，是為要保障司法的平等給付，實現公平正義，防止其他公權力濫權，體現人民訴訟權及實質權益之保護而存在，非司法權之保命丹、擋箭牌。任何權力都可能濫用，司法權也和其他公權力一樣可能不當行使，或泄沓拖延，恣意裁判，以致人民之訴訟權及實質權益無法受到有效保障。故於無礙審判獨立之範圍內，應容認有關機關得對法官為適度之職務監督。

第二節 法官職務監督

第一項 法官職務監督之意義及重要性

於國家政府組織中，基於權力分立原則，權力與權力間不僅彼此分立且相互

³⁵ 姜世明，前揭註 18 文，頁 107。

制衡。透過各種權力之行使與不行使達監督制衡之手段，例如立法權對預算案之議決、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案之覆議、監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案等。雖然司法權受憲法審判獨立保障，但並不表示司法人員無須受到監督，尤其司法權擁有各種強制權限，如羈押、搜索、扣押、拘提、逮捕等，對人身自由、隱私權、財產權等基本人權造成極大侵害。故對其權力之行使亦應加以一定之監督，在我國法官除受內部行政系統之監督外，外部之監督包括監察院之彈劾。是以，基於審判獨立，法官工作之本質不若一般公務員，並無上命下從之關係，惟法官職務上之行為或職務外之行為，有妨害審判獨立之疑慮時，基於憲法第 16 條人民訴訟權之保障，確保法官審判工作有履行國家及法律所付託其提供人民司法救濟之義務，自有導正法官失職行為之義務，以確保審判權公正有效率之行使，故對法官實施職務監督乃屬必要。但法官僅於其獨立審判不受侵害之限度內受職務監督。

法官之監督機制，可區分為狹義的職務監督與廣義的職務監督。狹義的職務監督，係指法官在執行職務時，有監督權人本於監督權責，採取適當之處置（指法官法第 20 條由各級司法行政首長行使之職務監督）。廣義的職務監督則包括對法官之彈劾、懲戒、評鑑等³⁶。

第二項 司法行政監督權

第一款 為司法行政之一環

司法行政監督權乃司法行政之一環。在談論作為法官職務監督之型態之一的司法行政監督權前，應先釐清何謂司法行政。司法行政，係指為確保司法裁判權行使及裁判制度之妥適性，對司法機關之法院之人（法官及所屬職員）與物（法院）的設備之設置管理之行政作用，亦屬廣義之行政³⁷。其與其他公權力之行政，不同的只是它的核心目的：一般的行政實現的就是某種行政權，比如國防行政實現的是國家的軍事權；土地行政實現的是國家的土地管制權；但也有立法行政實現的是立法權（為獨立於行政的一種高權）。不論是一般行政權或其他國家高權，其實現既都涉及行政作用，自然使得「所有」行政之問題基本上都同樣會出現在各個領域，比如行政學上所區分的行政組織、行政運作、人事行政、財務行政、

³⁶ 蔡炯燉，前揭註 30 書，頁 38。

³⁷ 蔡秀卿，《現代國家與行政法》，學林，2003 年 6 月，頁 521。

公務及資訊管理五大面向，在立法行政、監察行政一樣也不會少³⁸。司法行政當然亦復如此。司法行政之範圍甚廣，包括司法預算之編列、年度事務之分配、檔卷管理、法庭之設置、司法人員之任命遷調、績效考核、薪資福利、各種監督命令或處置等。司法行政之核心乃審判權（狹義之司法權），而審判權之行使應受到審判獨立原則之限制，司法院大法官釋字第 530 號解釋理由書亦謂：「為實現審判獨立，司法機關應有其自主性，其內容包括法官之獨立、司法行政權及規則制定權。」是以，為司法行政作用之一的司法行政監督權，其行使亦不得違反審判獨立之原則。

第二款 司法行政監督權之內涵

司法行政監督權之範圍，依作用之性質，可分為抽象之規則制定（如命令制定權）與具體之指令處分（如法院組織法第 112 條之職務監督）³⁹。依據司法院大法官釋字第 530 號解釋之意旨，為確保人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，賦予最高司法機關對於法官有司法行政監督權。本於監督權限其得發布命令（對此可稱為「監督命令」），除司法行政事務外，並提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據。例如，「辦理民事訴訟事件應行注意事項」、「辦理強制執行事件應行注意事項」、「民事保全程序事件處理要點」、「法院辦理民事事件證人鑑定人日費旅費及鑑定費支給要點」、「法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項」、「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」、「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付要點」、「法院辦理刑事訴訟簡易程序案件應行注意事項」、「各級法院辦案期限實施要點」等，作為各級法院及分院受理民、刑訴訟事件、非訟事件之執行依據，促使法官業務之執行臻於適法、妥當及具有效率，避免法官因個人之認知有誤，發生偏頗之結果。司法院本於司法行政監督權之行使所發布之各注意事項及實施要點等，不得有違審判獨立之原則，且各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制；若有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束，以維審判之獨立⁴⁰。

³⁸ 蘇永欽，《尋找共和國》，元照，2008 年 9 月，頁 336。

³⁹ 關於具體之監督措施部分，於第二章第二節第三項有詳細說明。

⁴⁰ 惟有論者以為：「法官獨立審判係指法官為審判主體，不受命令指揮。審判獨立之擔保端在排除任何影響，任何行政命令如其對象為法院，而內容又係針對法院之審判行為，不論在外觀上是否係以行政規則之形式出之，或以內規形式假以其他名目如：『有拘束性的釋示』、『注意事項』、『要點』等隱藏，均在排除之列。然（釋字第 530 號）解釋文認為司法行政監督之命令如有涉及

觀諸司法院發布之「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」，係以刑事訴訟法、行憲前司法院解釋、本院解釋、最高法院判例、最高法院刑庭庭推總會會議決定等為依據而訂定。雖然如此，法官於審理案件時，對此注意事項訂定之內容，是否適法、允當，仍應審慎衡酌，依自己之確信為判斷，正確適用法律，獨立審判⁴¹。

依據釋字第 530 號解釋謂：「基於保障人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關自有司法行政監督之權限。……司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之目的範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。」、「為實現審判獨立，司法機關應有其自主性，其內容包括法官之獨立、司法行政權及規則制定權。」是以，最高司法機關行使司法行政監督權，發布監督命令之權限來源⁴²，在於憲法第 16 條、第 77 條、第 80 條。監督命令係司法行政監督權行使之手段方法之一，司法行政監督權係司法行政權之一環，司法行政權為司法自主性之內涵，以實現審判獨立。又審判獨立之目的在維護人民訴訟權益，故國家任何權力之行使，終極目標均在保障人民基本權利，命令制定權（發布監督命令）亦為如此。

圖 2.1：釋字第 530 號解釋關於監督命令之論證過程圖

（資料來源：自行繪製）



審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束。事實上，企圖對審判行為予以影響之命令，問題不在於法官受不受其拘束，而是根本不允許此種命令存在。」參見司法院大法官釋字第 530 號黃越欽大法官不同意見書。

⁴¹ 司法院大法官釋字第 530 號孫森焱大法官協同意見書。

⁴² 對於發布監督命令之權限基礎，實富爭議。有論者認為，係本於法院組織法第 110 條第 1 款、司法院組織法第 8 條之規定而來，乃是法律所賦予，而非直接本於憲法基本權利條款，司法行政監督權限之歸屬仍須受法律保留原則之制約，訴訟權之保障僅為權限行使之目的而非法源基礎。參見李建良，〈論審判獨立與司法行政命令權之關係—解析司法院大法官釋字第五三〇號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，第 32 期，2002 年 3 月，頁 56、57。

第三項 對法官職務監督之種類

對法官監督之相關立法例⁴³散見於各處，亦有法官法施行前後之差異，本文為避免新舊法交錯、法律適用上之困擾，僅就法官有關事項之專法－「法官法」中，所提及之法官監督論述之。

第一款 一般職務監督

法官於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。職務監督⁴⁴包括「制止法官違法行使職權」、「糾正法官不當言行」及「督促法官依法迅速執行職務」⁴⁵。依法官法第 20 條之規定⁴⁶，對於法官之職務監督乃委由各級司法行政首長(院長)行使，屬內部之監督機制。其職務監督之方式，依法官法第 21 條、第 22 條之規定，有三，其一、對於被監督之法官關於職務上之事項，得發命令促其注意；其有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢者，則加以警告。其二，對該院法官遲延未結之案件，得提經法官會議決議改分同院其他法官辦理，或為其他適當之處理。其三、被監督之法官如有違反職務上之義務等情事，而經警告後一年內再犯、或經警告累計達三次，或情節重大者，監督長官得以所屬機關名義，請求法官評鑑委員會評鑑，或移由司法院經司法院人事審議委員會決議後，逕行移送監察院審查。

按職務監督之處分權，乃係針對法官輕微之違法或不當行為而設，故其處分內容僅止於警告，若被監督之法官所為之違法或不當行為，已屬情節重大，或經警告仍不改善，則由監督長官請求法官評鑑委員會付個案評鑑，或由司法院移送監察院審查，而實施監督。自此可知，各級院長對於法官之職務監督並非全面性，且不得危及法官身分保障。而職務監督雖應隨時進行，但為避免侵害審判獨

⁴³ 例如法院組織法、司法院組織法、司法人員人事條例、法官評鑑辦法、公務人員考績法、公務員懲戒法、各級法院法官自律委員會實施要點、監察法等。

⁴⁴ 此處之一般職務監督係指狹義的職務監督。

⁴⁵ 法官法第 19 條第 1 項。

⁴⁶ 法官法第 20 條：「法官之職務監督，依下列規定：一、司法院院長監督各法院法官及公務員懲戒委員會委員。二、最高法院院長監督該法院法官。三、最高行政法院院長監督該法院法官。四、公務員懲戒委員會委員長監督該委員會委員。五、高等法院院長監督該法院及其分院與所屬地方法院及其分院法官。六、高等法院分院院長監督該分院與轄區內地方法院及其分院法官。七、高等行政法院院長監督該法院及其分院法官。八、高等行政法院分院院長監督該分院法官。九、專業法院院長監督該法院法官。十、地方法院院長監督該法院及其分院法官。十一、地方法院分院院長監督該分院法官。」

立，「發命令促其注意」、「警告」之處分，不應於訴訟進行中為之，而應於訴訟終結後始得為之⁴⁷。

職務監督之任務，固然在於維護審判之公正迅速，促進司法整體之效能，惟職務監督不能及於法官審判權之核心領域。倘遇職務監督有無干涉審判獨立之爭議，依法官法第 19 條第 2 項、第 47 條第 1 項第 3 款、第 53 條第 2 項、第 54 條，法官於向職務監督權人所屬之機關提出異議，仍不服異議之決定或機關未於期間內作成決定時，得向職務法庭此中立之第三者請求裁判。

第二款 法官懲戒

憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒之外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」法官在我國法制上乃是從事審判職務之公務員，在法律定位上與一般公務員並無差異，僅係特別職務公務員而已⁴⁸。則法官如有違法失職行為，即應依法律受懲戒。於訂立法官法以前，法官之懲戒亦適用公務員懲戒法及相關法規。於法官法施行後，法官之懲戒應依法官法為之。依法官法第 49 條第 1 項規定，於法官有法官法第 30 條第 2 項各款所列舉應受評鑑之事由，而且有懲戒之必要者，應受懲戒。對法官之懲戒應由職務法庭依法審理、裁判。故職務法庭之懲戒，自亦係對法官監督之法定方式之一，屬外部監督。有關法官懲戒之事由、移送機關、種類、審議程序、救濟等，於本文第三章、第四章、第五章均有詳細論述，此不在贅述。

第三款 監察院彈劾

基於權力分立原則，司法權之運作亦無法免於監察權之制衡與監督。依憲法第 97 條第 2 項、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 3 項、監察法第 6 條至第 8 條及法官法第 51 條規定，監察院如認為法官有失職或違法情事時，得經監察委

⁴⁷ 姜世明，《法院組織法講義》，新學林，2008 年 2 月，頁 171；林燦都，〈我國法官懲戒制度之研究〉，《司法研究年報》，第 24 輯第 11 篇，2004 年 11 月，頁 24。

⁴⁸ 公務員依其任用資格之不同，可區分為普通職務公務員和特別職務公務員。普通職務公務員，係指依公務員任用法規定任用之一般公務員；特別職務公務員，係指依公務人員任用法以外其他法律規定任用之公務員。法官係依司法人員人事條例、法官法之特別任用法律而任用，則屬特別職務公務員。參見陳敏，《行政法總論》，自版，2011 年 9 月，頁 1054；吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，增訂十一版，2010 年 10 月，頁 228。

員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定後，向懲戒機關（此為職務法庭）提出彈劾案，行使彈劾權，以制衡司法機關。故監察院可透過行使監察權中之彈劾權監督法官，此種職務監督屬外部監督。

對於法官彈劾程序之發動，除監察院本於監察法相關規定主動或因人民陳訴而辦理外，通常係因司法院之移送⁴⁹而開始。監察院對法官之彈劾案件審查後，認為應移付懲戒者，移送司法院職務法庭審理。而法官懲戒程序之發動均須經由監察院彈劾後移送。故我國之彈劾程序，實質上亦為廣義的懲戒程序之一部份⁵⁰。

法官之彈劾事由，依憲法第 97 條第 2 項之規定，自以有違法或失職者為限。所謂「違法」，指違背法規而言。即於執行職務之際，因故意或過失、牴觸法規、不適用法規、誤用法規等均包括在內。所謂「失職」，其範圍相當廣泛，舉凡政治上責任、政策有瑕疵、判斷有錯誤、畏罪規避、推諉稽延、坐失時機、貽誤失察等皆屬之。以上行為皆以與職務相牽連者為限⁵¹。然而，上述就「違法、失職」之定義仍尚嫌抽象，透過法官法第 30 條第 2 項第 1 款至第 7 款之規範可將其具體化⁵²，大致可分為三種事由⁵³：1、審理案件有重大明顯違誤致生人民權益嚴重受損（第 1 款）；2、違反職務義務或司法倫理且情節重大（第 2、3、4、7 款）；3、違反辦案程序等職務規定或無故遲延案件且情節重大（第 5、6 款）。

於法官法制定前，法官被彈劾之原因，實務上有利用身分謀利、財產申報不實、言行不檢、開庭態度不佳、嚴重違反辦案程序、出入色情場所放蕩冶遊、與毒販不當飲宴、違法提拘、延宕不審、積案嚴重、詐取財物、收受賄賂、經營商業行為上班投資股票、審理草率、遲交裁判原本等⁵⁴。其中有與法官之職務上行為相關者，亦有與職務上行為無關者，僅屬於法官個人之行為。學說上一般均認為法官彈劾之原因，應以「職務上行為」為限，蓋法官之身分較為特殊，人民普遍亦對其有較高之期望，是其職務以外之行為，若確有損及法官之身分時，由司法院依懲戒程序予以處理即為已足，況所要求於法官者並不及於政治責任，故在法律無明文規定之下，此種額外之期望負擔恐不宜經由彈劾之方式，由法官承擔

⁴⁹ 法官法第 39 條第 1 項第 1 款、第 51 條第 2 項。

⁵⁰ 雷萬來，《論司法官與司法官彈劾制度》，瑞興圖書，1993 年 8 月，頁 150。

⁵¹ 雷萬來，《論司法官與司法官彈劾制度》，瑞興圖書，1993 年 8 月，頁 150—154。

⁵² 違法、失職之行為其涵蓋之範圍應較法官法第 30 條第 2 項各款為大。然依法官法第 51 條規定，法官懲戒程序之發動應由監察院彈劾移送，而對於法官彈劾程序之發動，除監察院本於監察法相關規定主動或因人民陳訴而辦理外，通常係因認有懲戒之原因及必要而由司法院移送。故本文認為監察院提出之彈劾案中，彈劾法官之事由應與法官法第 30 條第 2 項各款具有高度重疊性。透過法官法第 30 條第 2 項各款之規範，可使憲法第 97 條第 2 項之「違法」、「失職」概念更加具體。

⁵³ 賴恆盈，〈法官法關於法官評鑑與退場機制之檢討〉，《月旦法學雜誌》，第 196 期，2011 年 9 月，頁 131。

⁵⁴ 監察院，《「法官、檢察官評鑑制度之探討」專案調查研究報告》，自版，2009 年 7 月，頁 63、64。

⁵⁵。亦有學說認為⁵⁶，法官之職務特性，即在於全人格之審判⁵⁷，法官在社會上必須維持公正與尊嚴之形象，是以一切顯然有損其公正與尊言之行為舉止，縱與職務行為無關，僅屬法官個人行為，亦應可視為嚴重之違法失職行為，而可成為彈劾之原因。新制定通過之法官法⁵⁸與法官倫理規範⁵⁹應認亦不以職務上行為為限。

第四款 法官評鑑

法官法中之法官評鑑係在不影響審判獨立之前提下，揭發法官違法或違反司法倫理等法定義務行為，並積極促使法官努力改善其審判品質、防免內部司法行政監督之不當干涉，以保障法官之內部獨立、以及使各級法院改善審判環境之作用⁶⁰。性質上屬法官之職務監督，係司法行政監督執行方法之一。依法官法第 103 條就施行日期之規定，法官評鑑規定已於民國 101 年 1 月 6 日施行。關於法官評鑑之種類，可區分為三種，即個案評鑑（第 30 條第 2 項）、一般評鑑（全面評核）（第 31 條）及法院評鑑（團體績效評比）（第 32 條）。

法官個案評鑑，係狹義的法官評鑑，即在藉由公平客觀程序，就具體的個案事實，對法官進行評鑑，並依評鑑結果為適當之處理。其目的在於淘汰不適任法官，並同時保障適任法官不受懷疑之基本尊嚴⁶¹，從而，法官個案評鑑不是以法官群體為敵，而是要揪出害群之馬，並與之劃清界限，還給法官群體一個純潔的司法環境⁶²。應付個案評鑑之事由，依法官法第 30 條第 2 項規定，包括（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，有事實足認法官因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。（二）

⁵⁵ 洪家殷，〈從監察院之地位，論監察對司法權行使之界限—以彈劾權行使之原因為對象〉，《憲政時代》，第 20 卷第 1 期，1994 年 7 月，頁 23。

⁵⁶ 雷萬來，前揭註 51 書，頁 154、172。

⁵⁷ 雷萬來，前揭註 51 書，頁 172。

⁵⁸ 法官法第 30 條第 2 項第 7 款規定：「違反法官倫理規範，情節重大。」

⁵⁹ 如法官倫理規範第 5 條「法官應保有高尚品格，謹言慎行，廉潔自持，避免有不當或易被認為損及司法形象之行為。」、第 18 條：「法官參與職務外之團體、組織或活動，不得與司法職責產生衝突，或有損於司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象。」、第 22 條：「法官應避免為與司法或法官獨立、公正、中立、廉潔、正直形象不相容之飲宴應酬、社交活動或財物往來。」、第 23 條：「法官不得經營商業或其他營利事業，亦不得為有減損法官廉潔、正直形象之其他經濟活動。」。

⁶⁰ 賴恆盈，前揭註 53 文，頁 128。

⁶¹ 楊明佳，〈法官個案評鑑制度介紹〉，《司法周刊》，司法文選別冊，第 1575 期，2011 年 12 月 30 日，頁 2；編輯部，〈法官評鑑新制及配套子法 101,1,6 施行〉，《司法周刊》，第 1575 期，2011 年 12 月 30 日，頁 1；編輯部，〈立法院 6.14 三讀通過法官法 司法改革邁入新里程〉，《司法周刊》，第 1547 期，2011 年 6 月 17 日，頁 1。

⁶² 楊明佳，同前註。

有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢情事，情節重大者。(三)法官未於同法第 15 條第 2 項所定期限前辭去法官職務或依法退休、資遣，而參與各項公職人員選舉，或重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉者。

(四)法官於任職期間參加政黨、政治團體及其活動，或任職前已參加政黨、政治團體而未退出，且情節重大者；法官違法兼任同法第 16 條各款之職務或業務，且情節重大者；法官為有損其職位尊嚴或職務信任之行為或未嚴守職務上之秘密，而情節重大者。(五)嚴重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，情節重大。

法官個案評鑑係由司法院法官評鑑委員會所掌理，法官評鑑委員會之組成員為法官三人、檢察官一人、律師三人、學者及社會公正人士四人。法官有法定事由⁶³，可由相關機關、團體（例如法官所屬機關、上級機關、對應檢察署、律師公會或全國性律師公會、經許可的財團法人或社團法人）向法官評鑑委員會請求對法官進行個案評鑑，當事人亦可陳請上開機關、團體請求法官評鑑委員會進行個案評鑑⁶⁴。法官評鑑委員會如認法官無應付評鑑情事時，應為請求不成立之決議，必要時並得移請職務監督權人處置（即職務監督程序）。如認評鑑請求成立，則依有無懲戒之必要，區別決議之內容，有懲戒之必要者，報由司法院移送監察院審查（即法官懲戒程序，監察院審查後認有懲戒之必要，應提出彈劾案並移送職務法庭）；無懲戒之必要，而有懲處之必要者，報由司法院交付司法院人事審議委員會處理（即行政懲處程序）。是以，法官個案評鑑僅係決定處置程序的機轉，法官後端退場機制的程序發動者之一，並非終局決定者⁶⁵。

⁶³ 法官法第 30 條第 2 項規定：「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 6 年未能裁判確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。二、有第 21 條第 1 項第 2 款情事，情節重大。三、違反第 15 條第 2 項、第 3 項規定。四、違反第 15 條第 1 項、第 16 條或第 18 條規定，情節重大。五、嚴重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，情節重大。」

⁶⁴ 法官法第 35 條第 3 項規定：「當事人、犯罪被害人得以書面陳請第 1 項機關、團體請求法官評鑑委員會進行個案評鑑。」此項規定係法官法施行前之法官評鑑辦法所無的。本條項在司法院、行政院及考試院三院會銜送立法院之法官法草案第 33 條，原規定「檢察官以外案件當事人」亦屬有權請求法官評鑑之主體，惟部份法官、學者持反對見解。立法院三讀通過之版本，限制案件當事人不得直接申請個案評鑑，僅得以間接透過向有關機關陳請為之，採取雙重過濾機制，透過機關、團體的篩選把關，以維護法官平穩之審判環境及其個人尊嚴與名譽，避免當事人因對裁判結果不服，遷怒法官，濫訴誣告，造成法官心理壓力，影響審判品質。參見姜世明，前揭註 18 文，頁 105；賴恆盈，前揭註 53 文，頁 134；編輯部，〈法官法版本比一比〉，《司法改革雜誌》，第 82 期，2011 年 2 月，頁 20、21；〈立法院司法及法制委員會舉行『法官法草案』公聽會會議記錄〉，《立法院公報》，第 99 卷第 62 期委員會紀錄，頁 248。

⁶⁵ 楊明佳，前揭註 61 文，頁 3；范光群，〈如何建立一個為人民信賴的司法－參加全國司法改革會議對司法改革的建言〉，收錄於范光群教授七秩華誕祝壽文集編輯委員會編，《程序正義、

全面評核（或稱一般評鑑、通案評鑑、全面評鑑），依法官法第 31 條規定，司法院應每 3 年至少 1 次完成法官全面評核，結果不予公開，但評核結果作為法官職務評定之參考。其與個案評鑑不同，並非針對特定個別法官違法行為，而係針對全體法官個人的專業素養、品格操守、審判職務表現等事項，主要經由例如針對律師、檢察官、當事人或社會一般民眾等外部人員或全體法官進行訪談、問卷等方式⁶⁶，所實施之評鑑而言。其目的除在促使法官自省改善外，主要在於提供法官職務監督權人進行職務評定之參考，但仍兼有發現不適任法官之作用⁶⁷。全面評核之實施，非如個案評鑑係由司法院所設「法官評鑑委員會」掌理，而係由司法院為之。有關全面評核之標準、項目及方式，由司法院依法官評鑑委員會意見定之。

團體績效評比（或稱法院評鑑），依法官法第 32 條第 1 項規定，司法院應每三年一次進行各級法院團體績效評比，結果應公開並作為首長職務評定之參考。其目的在於提升各法院之團體績效及督促法院院長善盡職責⁶⁸。法院評鑑之事項主要針對法院之司法行政業務施政成效、法院審判軟硬體環境之改善、法院司法友善親近度等。由於評鑑項目並非針對特定個別法官之違法行或全體法官個人之品格能力等事項實施評鑑，其評鑑結果並無影響個別法官個人名譽之疑慮，故其結果應公開，使法院審判品質及審判環境現況，能對廣泛社會大眾知悉，使其更為公開透明，藉以督促相關司法行政首長或負有政策或監督之人，其施政之參考。又因各級法院首長對其所掌法院各項事務之推動，負有行政責任，故此評鑑結果雖不作為其「法官職務評定」之參考，但仍可作為其「首長職務評定」之參考⁶⁹。

第五款 法官職務評定

法官與國家之關係為「法官特別任用關係」，依法官法第 71 條第 1 項規定，

人權保障與司法改革：范光群教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2009 年 3 月，476。

⁶⁶ 賴恆盈，前揭註 53 文，頁 129。

⁶⁷ 全面評鑑之目的，依法官法第 31 條第 2 項規定：「司法院因前項評核結果發現法官有應付個案評鑑之事由者，應依第 35 條規定移付法官評鑑委員會進行個案評鑑。」，仍兼有發現不適任法官之作用。惟學者認為全面評鑑目的不在於淘汰不適任法官，其目的是要獎勵、凸顯優秀法官，應係正面評鑑，而非作為懲戒或懲處之前階段。參見林超駿，〈司法之另一起點—從以通案正面評鑑（核）制度取代考績做起〉，《台灣法學雜誌》，第 168 期，2011 年 1 月 15 日，頁 6、7、15；林超駿，2010 年 11 月 13 日法官法立法之展望座談會之發言，參見編輯部，〈法官法立法之展望座談會〉，《台灣法學雜誌》，第 166 期，2010 年 12 月，頁 56-59。

⁶⁸ 法官法第 32 條立法理由。

⁶⁹ 賴恆盈，前揭註 53 文，頁 129。

法官不列官職等，於法官法實施後，法官不再適用公務人員考績法之規定⁷⁰，對於法官一定時期工作績效的總結評定，以「職務評定」取代考績制度。在法官法第 73 條第 1 項前段及依同條第 2 項授權由司法院訂定之法官職務評定辦法第 15 條第 1 項、第 16 條第 1 項第 4 款規定，法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終時，辦理工官之職務評定，並將評定結果列冊報送司法院，經職務評定評議委員會評議通過後，報請司法院院長核定。又依法官法第 24 條第 1 項第 2 款，各法院及其分院之法官會議就辦理工官考核建議事項所為之議決，為法院院長為職務評定之依據。法官職務評定之項目，包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質。司法院依法官法第 31 條所為全面評鑑之評核結果亦作為法官職務評定之參考。而職務評定之結果分為「良好」及「未達良好」，為使職務評定之標準更加明確，強化督促警示效果，爰於法官職務評定辦法第 6 條第 2 項及第 3 項分別明定「應」評列未達良好及「得」評列未達良好之具體標準。而職務評定未達良好之效力與考列丙等相當，故應考列丙等以下（即「不得考列乙等以上」）者，其職務評定「應」評列未達良好。至職務評定良好之效力與考列甲等者相當，且不得考列甲等者仍然可能考列乙等，非當然必須考列丙等，故其職務評定是否評列未達良好，仍有裁量空間，而屬「得」評列未達良好範疇⁷¹。經司法院核定後之職務評定，係供法官人事作業之參考⁷²，及核發職務獎金與俸給晉級之依據⁷³。因此院長為職務評定時應徵詢庭長、法官之意見。受評之法官對於職務評定結果如有不服，得於收受職務評定通知書翌日起 30 日內，以書面（按即復核申請書）附具理由向評定機關提起「復核」，對於復核之函復仍不服者，得於收受復核復函翌日起 30 日內，以書面附具理由向司法院職務評定再復核委員會提起「再復核」，以資救濟⁷⁴。

第六款 行政懲處

關於法官之懲處處分，於法官法施行後法官不再適用公務人員考績法規定予

⁷⁰ 法官法第 74 條之立法理由第 2 點：「依本法第七十一條第一項規定，法官不列官職等。本法施行後，法官不適用公務人員考績法，無法依該法辦理考績升等。爰參照公務人員考績法規定之精神，於第二項明定法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與獎金外，並晉二級。」

⁷¹ 法官職務評定辦法第 6 條之立法理由第 2 點。

⁷² 司法院人事審議委員會審議法官法第 4 條第 1 項之事項時，法官職務評定結果乃參考事項之一。

⁷³ 法官法第 74 條規定。

⁷⁴ 對於職務評定之「復核」、「再復核」救濟規定於法官職務評定辦法第 21 條至第 24 條。

以懲處⁷⁵，乃以法官法第 73 條規定之職務評定取代考績制度。而職務評定之結果縱為「未達良好」，其效力僅為不晉級，不給與獎金⁷⁶，而無公務人員考績法之記過、記大過、申誡之懲處效果。是以，於法官法實施後，對於法官的行政懲處，依法官法第 4 條第 1 項、第 39 條第 1 項第 2 款、法官法施行細則第 4 條第 1 項第 6 款、第 22 條規定⁷⁷，即僅餘司法院院長依法官法第 21 條第 1 項規定所為之處分⁷⁸，即於法官評鑑委員會認為法官有同法第 30 條第 2 項各款所列情事之一，惟無懲戒之必要時，亦得報由司法院交付司法院人事審議委員會，依其情事發命令使之注意或予以警告之行政懲處。

法官之懲處處分亦不可附加直接或間接對於法官於將來如何審判及判決之指令，亦不得造成法官審判之任何心理影響，是以，司法院院長所為之懲處處分，有礙於審判獨立者，對此之懲處處分亦得依法官法第 47 條第 1 項第 3 款、第 53 條第 2 項、第 54 條之規定，於懲處處分完成之翌日起 30 日，向司法院提出異議，對於司法院之異議決定仍有不服者，應於決定書送達翌日起 30 日內，項職務法庭起訴救濟之。

第七款 法官之自律監督

為維護法官之優良品德操守及敬業精神，提昇司法形象，於法官法施行前，司法院訂頒「各級法院法官自律委員會實施要點」，強化法官自治自律功能。法官自律委員會係由法官代表組成，院長為當然委員，自律之對象為委員會所屬法院之法官。依該要點第 5 點規定⁷⁹，就法官職務上或非職務上行為之違法、失職

⁷⁵ 在法官法施行（民國 101 年 7 月 6 日）前，法官同樣受到公務人員考績法之規範，所不同者，僅是實任法官並不適用公務人員考績法關於免職之規定（司法人員人事條例第 32 條第 2 項本文）依公務人員考績法第 12 條第 1 項規定，平時考核之懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。而司法院為使依本法所為之懲處有客觀之準據，訂頒有「司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點」，以資適用。對於法官之懲處程序，應先提交各法院法官自律委員會評議及考績委員會核議後，再層報司法院提人事審議委員會審議（司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點第 9 條第 2 項）。

⁷⁶ 法官職務評定辦法第 7 條第 1 項第 3 款。

⁷⁷ 法官法施行細則第 4 條第 1 項第 6 款：「獎懲：獎指褒獎，包括優良法官之遴選及司法獎章之請頒；懲指司法院院長依本法第 21 條第 1 項所為之處分。」第 22 條：「本法第 39 條第 1 項第 2 款所稱處分之種類，指司法院院長依本法第 21 條第 1 項所為之處分。」

⁷⁸ 有論者認為法官法第 21 條第 1 項所規定之「促其注意」及「警告」，在體系上乃屬職務監督措施而已，而不蘊含有對被監督法官予以處罰或懲處之作用，故在性質上並不可視為是程度上較懲戒為輕微之「懲處」處罰措施。參見詹鎮榮，〈我國法官職務法庭之建置規劃〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 317。

⁷⁹ 各級法院法官自律委員會實施要點第 5 點：「I. 各法院院長於法院法官符合下列情形之一者，應即主動檢具相關資料，送交法官自律委員會評議；法官三人以上，亦得檢具相關資料，送交法

或不當，構成自律之事由予以議決處置⁸⁰。法官法實施後，此法官自律監督制度，依法官法第 23 條第 3 項⁸¹，將其明文化，使其有法律上之授權，以達淘汰不良法官之目的。法官法已明定其名稱為「各級法院法官自律實施辦法」，是以「各級法院法官自律委員會實施要點」，在法官法實施後，自有更名之必要，且依中央法規標準法第 7 條規定，本辦法屬授權命令於修訂後應送交立法院。

此外，為落實法官自治精神，使法院行政有效支援審判，法官應有經由制度化之程序參與司法事務分配等事項，及對法院相關事項提出建議的機會。法官法第 24 條第 1 項規定，各法院及其分院設法官會議，議決關於法官審判事務分配（依法律及司法院所定事務分配辦法，預定次年度司法事務分配、代理次序及合議審判時法官之配置事項。）、法官考核建議、法官監督處分建議及其他與法官權利義務有重大影響之建議等事項。法官會議係由全體實際辦案之法官組成，以院長為主席，每半年召開一次，無議案時，得不召開。必要時，亦得由院長或五分之一以上之法官提議，加開臨時會。換言之，透過法官會議之議決對於院務行政、法官人事予以建議，達法官自行管理、監督之效。

第四項 職務監督之界限

審判獨立乃法治國家係不可交易、減損，甚至捨棄之之基本精神。職務監督無論如何，均不得侵及審判獨立，此乃職務監督受憲法之限制。如何在不影響審

官自律委員會評議：(一) 品德操守不佳，有損司法信譽者。(二) 不當社交、理財或言行不檢，有損司法信譽者。(三) 無正當理由，洩漏職務上應守秘密之事項，有損司法信譽者。(四) 接受他人關說訴訟案件者。(五) 為人關說訴訟案件者。(六) 參加政黨或其他政治團體之活動者。(七) 為政黨、政治團體或個人作政治上之助選者。(八) 辦理合議案件，未依法評議者。(九) 確定裁判經非常上訴判決撤銷，其疏失情節嚴重者。(十) 上級審發現原審法官之辦案顯有草率情形者。(十一) 辦理案件、宣示裁判或交付裁判原本顯有不當之稽延，經通知於相當期限內改善，而不改善者。(十二) 以無關案情之事項，辱罵當事人者。(十三) 生活奢靡、敬業精神不足或審案態度不良，有損司法信譽者。II. 法院法官辦案績效優良或依法有應受獎勵之事由者，依前項之程序，送交法官自律委員會評議。III. 第一項第一款至第五款情形，其自律事實之送交，應自事實終了之日起五年內為之，第一項第九款情形，應自確定裁判生效之日起二年內為之，其餘各款及前項情形，應自事實終了之日起二年內為之。但自律事實所涉及之案件尚未終結者，自律委員會得中止進行，於中止原因消滅後續行之。IV. 各法院自律之實施情形，得作為各該法院績效之參考。」

⁸⁰ 各級法院法官自律委員會實施要點第 9 點第 1 項：「法官自律委員會經評議認為法官有第五點第一項之情形者，應議決為下列之處置：(一) 由院長口頭勸誡。(二) 由法官自律委員會書面勸誡。(三) 建議行政監督長官依法院組織法第一百十二條、第一百十三條處理。(四) 建議移送法官評鑑委員會評鑑。(五) 建議司法院懲處。」

⁸¹ 法官法第 23 條第 3 項：「司法院應就公務員懲戒委員會委員及各法院法官之自律事項、審議程序、決議之作成及處分種類等有關事項，訂定各級法院法官自律實施辦法。」

判獨立下，制止法官違法執行職務，督促法官恪盡職責，依法審判，實乃職務監督存立之根本。於前項所述的各種法官職務監督中，法官法第 21 條之狹義職務監督處分，不僅可對於法官違反職務義務之行為加以警告等事後監督，亦包括發命令促其注意之事前監督。相較於懲戒、彈劾、評鑑等事後職務監督，事前之監督介入與審判獨立之關係更為敏感、緊張。對於此種狹義之職務監督，德國法官法第 26 條第 1、2 項規定：「法官僅於其獨立性不受影響之範圍內，受職務之監督。於第一項之前提下，職務監督亦包括制止執行職務上之違法行為與督促合法及時完成職務之權限。」⁸²有較明確之界定，且職務監督之理論基礎於德國實務與學說上發展亦較我國完備，是以本文即以德國法裁判及論說為說明基礎，以檢視我國現行法制上職務監督與審判獨立之關係。德國法第 26 條與以下介紹之學說係以狹義職務監督為論述重心，惟本文認為其他監督措施亦受審判獨立之限制，故亦應為相同之解釋，先予敘明。

第一款 法官職務監督之學說

究竟職務監督之範圍多廣，與審判獨立之界線何在。學者認為⁸³，對於法官之非審判之職務行為及職務外行為，因與審判獨立無關，自得為職務監督之對象，監督者可不拘形式，隨時採取任何適當之方式進行監督；至於裁判行為，因職務監督與法官獨立本質上具有相當程度之對立性，未免妨害法官獨立，其職務監督之執行即須相當謹慎。而其界限何在？在德國學說上有所謂核心領域理論、可避免理論、義務違反理論、法官確信理論、禁止實質審查理論等說，其中，核心領域理論為其聯邦最高普通法院職務法庭所採用，並已成為通說。分別說明如下：

一、核心領域理論

核心領域理論 (Kernbereichslehre)，此理論乃德國聯邦最高普通法院職務法庭所劃分職務獨立與職務監督之理論。此說將法官之裁判行為區分為核心領域 (Kernbereich) 與外部秩序領域 (äußere Ordnungsbereich) 兩部分。於核心領域，任何涉及裁判內容之職務監督措施，均侵害法官之職務獨立，而不被允許，任何對個案評價均危及核心領域。核心領域之範圍不僅包括固有之判決行為本身，尚且涵蓋所有直接、間接為準備判決及接續判決之行為。例如裁判、言詞辯論之

⁸² 司法院，《德意志聯邦共和國法院組織法、法官法》，司法院，1982年11月，頁97。

⁸³ 張文郁，《權利與救濟—以行政訴訟為中心》，元照，2005年9月，頁129；蔡炯燉，前揭註30書，頁105-107；

準備與進行、訴訟救助程序、指示調查證據或其執行、促成和解、筆錄記載方式和筆錄內容等。在審判核心領域尊重法官獨立乃基本原則，因而此沒有職務監督的空間，關於司法擔保之內容上適法性，法官原則上必須自行依其職務上獨立性形成見解，至於必要時提起法律救濟，以再度檢驗裁判內容是否與法律相符，則委由參與程序者為之⁸⁴。惟於法官顯然錯誤之職務行為，例如適用已廢止之法律，則例外得對於核心領域予以職務監督。外部秩序領域，乃所有距離核心領域相當遙遠之裁判行為，以致其不需要職務獨立之保障。故對於外部秩序領域可加以職務監督，惟仍須受法律規定之限制。例如法官拒絕參與言詞辯論而此項工作依事務分配計畫係由其管轄者、遵守法定期間和期日、注意開庭合乎規定、言詞辯論後及時完成判決等⁸⁵。此說依法官之職務行為種類作區分，異其監督之範圍，監督機關可依行為種類明確判斷，然撇開行為屬核心領域或外部秩序領域仍有其模糊地帶不說，法官之審判行為彼此間實難避免相互影響，對於屬外部秩序領域之審判行為為監督，亦有可能影響核心領域。

二、可避免理論

可避免理論 (Vermeidbarkeitslehre)，此理論乃由 Winfried Funk 所創，意謂凡對法官裁判行為之職務監督為可避免者，一旦為之，即侵犯法官職務獨立而不應許可；倘為不可避免者，即屬合憲之監督措施。所謂可避免之監督措施，乃指對於國家履行其有秩序、有效率之司法給付義務而言，並非強制必要之措施；至於不可避免之監督措施，則指對於國家履行前述義務為必要不可或缺者而言。監督措施之容許性，應同時符合一般監督措施之不可避免性與具體監督措施之不可避免性。具備一般監督措施之不可避免性，係指此種監督措施對國家履行司法給付義務無其他可供利用之方法，且對國家履行此種義務為必要不可缺者，若當事人可依其他方法，例如上訴，獲得正確之裁判時，則干涉措施即不具一般不可避免性。所謂具備具體監督措施之不可避免性，係指於具體個案中，已具備一般監督措施之不可避免性下，仍應依比例原則審查，監督措施不得逾越為履行國家司法給付義務所必要之方法與程度⁸⁶。此說雖提供職務監督之行使與審級救濟等其他糾正法官違法行為之區別，然何謂可否避免，實乃不確定法律概念，無一客

⁸⁴ 德國憲法法院院長 Professor Dr. Hans-Jürgen Papier 所著《Die richterliche Unabhängigkeit und ihr Schranken》一文。轉引自蔡炯燉，前揭註 30 書，頁 107。

⁸⁵ 梁哲璋，《司法院 100 年度德國職務法庭制度考察報告》，司法院，2012 年 1 月，頁 59-61；吳綺雲，〈德國對法官的職務監督與法官職務法庭之審查程序〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 426-428。

⁸⁶ 章瑞卿，〈我國審判獨立原則與行政監督之界限〉，《律師雜誌》，第 270 期，2002 年 3 月，頁 89；劉鑫楨，〈法官之職務監督與審判獨立〉，《法官協會雜誌》，第 4 卷第 1 期，2002 年 6 月，頁 310。

觀標準，仍須由監督機關於個案自行認定，此種法之不安定性，不僅危及法官審判獨立，亦使監督機關無所適從。

三、義務違反理論

義務違反理論 (Pflichtverletzungslehre)，此理論乃由 Herbert Arndt 所創，認為法官獨立只意味司法行政不得廢棄或改變法官之裁判 (此為法院審級之權限)，及不得對將來繫屬之案件給予指示而已，惟於已終結之案件，倘法官有義務違反 (違法) 之情形，即得加以職務監督，甚至於監督權人不違法干涉裁判及程序進行之條件下，對於繫屬中之案件，法官如有違法情事，亦得以某種方法加以監督。蓋法官獨立並非違法之正當化或免責事由⁸⁷。此說認為法官之違法即得介入、監督，理論上對於人民訴訟權益之保障更趨激進、有效，惟恐將造成監督機關之手更加積極審核法官之裁判行為，且宛如另一審級救濟途徑，而忽略正常法院審級的功能。又對於繫屬中之案件如有違法即得予以監督，實乃使監督之門大開、影響法官獨立審判更甚。

四、法官確信理論

法官確信理論，此理論由 Kurt Rudolf 所創，認為法官獨立非法官之特權，亦不在保障沒有責任心之法官，更無絕對之自我價值，強迫其他促成司法給付義務之退讓，毋寧只是為使法官依其自由不受干涉之確信，以形成裁判與程序。因此，以法官確信作為獨立與監督之劃分標準。法官之裁判倘係根據其確信而作成者，即使職務監督權人認為裁判錯誤，亦不得加以干涉。惟倘若係法官枉法裁判、忽視應謹慎執行職務之義務而草率漫不經心，以致其裁判根本非出於其確信者，即得加以監督⁸⁸。此說固足以保護法官之獨立審判，惟因涉及法官之內在確信，於實務運作上甚難認定。

五、禁止實質審查理論

禁止實質審查理論 (Lehre vom Verbot sachlicher Nachprüfung)，此理論由 Ruth Schmidt-Räntsch 所創，認為法官若未能合法執行職務，或未能適時完成職務時，得予以職務監督，但關於法官裁判行為中之實質內容，則不得予以職務監督。亦即只能對裁判行為之違法執行，或未能適時完成，予以職務監督，而裁判行為之實質內容應由審級制度予以救濟，不得以職務監督取代之。此說之立

⁸⁷ 章瑞卿，前揭註 86 文，頁 89、90；蔡炯燉，前揭註 30 書，頁 104。

⁸⁸ 章瑞卿，前揭註 86 文，頁 90。

論基礎在於德國法官法第 26 條第 2 項，依該項規定推論當職務行為只涉及裁判行為之方式（指德國法官法第 26 條第 2 項中之合法與違法）與時機（指德國法官法第 26 條第 2 項中之迅速）部份時，均得為之。以監督權人干涉之事項為何（方式、時機、實質內容）以區辨其容許性，而與行為之種類無關。故此種原則對於所有裁判行為均有其適用，包括德國聯邦最高普通法院所主張之核心領域。

禁止實質審查理論，雖係合乎德國法第 26 條第 2 項之規定，然裁判行為之方式與時機有時亦涉及實質內容而無法截然二分，例如法官決定何時以如何方式證明某事，通常關乎法官之心証，而入於實質內容之部分，故仍存在著監督界限之爭議⁸⁹。

第二款 法官免責原則

法官之職務監督或法官責任之追究，在涉及與審判職務相關之事務時，則與審判獨立、法官身分保障形成緊張關係。於國際法上則發展出「法官免責原則」（The Principle of Judicial Immunity，或譯為法官豁免原則）。國際法曹協會（International bar association）於 1982 年 10 月 22 日第十九屆雙年會全體大會通過之司法獨立最低標準法（Code of minimum standards of judicial independence）第 44 條規定：「法官對於其執行法官職務之有關事務，應享有不受訴訟及不出庭作證之免責權。」以及聯合國於 1983 年 6 月 10 日舉行之司法獨立第一次世界會議全體大會通過之司法獨立世界宣言（Universal declaration on the independence of justice）第 2 之 24 條規定：「法官因執行職務之作為或不作為，應享有不受訴訟或騷擾之免責權。」⁹⁰是以，法官就其執行審判職務之有關事務，應享有不受追訴及不出庭作證之免責權。茲所謂訴訟，應包括民事、刑事、行政等訴訟及懲戒而言，此即為「法官免責原則」⁹¹。在性質上，法官免責原則具有實體與程序之雙面性格，於實體法層面，其可以作為法官個人阻卻責任之事由，亦即原則上職務法庭不得以法官執行審判之行為，作為法官懲戒責任成立之事由；而在程序法層面，係限制追訴權之行使，以法官在行使審判權時之言行，對法官進行之調查、起訴都不能成立。此原則旨在保障法官

⁸⁹ 劉鑫楨，前揭註 86 文，頁 310；林宇光，《論我國法官考績制度－現行法制及其興革》，東海大學法研所碩士論文，2004 年 8 月，頁 179、180。

⁹⁰ 黃一鑫，〈法官人事制度之比較研究〉，《臺灣高等法院七十八年度研究發展項目研究報告》，1989 年 7 月，頁 69、76。

⁹¹ 蔡新毅，〈法官法所列懲戒事由之沿革、檢討與適用〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 193。

執行職務之獨立，不受不當的干涉滋擾，為審判獨立中必要之內容，並經由免責原則來確保法官之身分獨立。故在追究法官之懲戒責任時，自應受到法官免責原則之限制。

法官免責之範圍，係以執行審判職務之行為為其範圍。所謂執行審判職務之行為應指固有之審判行為；所有與發現法律有直接、間接關聯而為裁判作準備之行為，例如期日之指定、當事人、證人的傳喚；以及審理過程中所實施之行為，例如訊問證人、鑑定人、實施法庭警察權；審判後之行為，例如裁判之更正⁹²。故實乃與德國聯邦最高普通法院職務法庭所稱之「核心領域」範圍相同。至於有關司法行政、法院行政事務之行為，並非與法官執行審判職務有密切關係之行為，自無免責原則之適用。

惟法官若因故意或重大過失而違背其職務之行為，則不得主張免責原則而阻卻責任。故意違背其職務之行為，如枉法裁判，因為此時法官已故意違背其依據法律獨立審判之基本義務，既屬違法，殊難容任其假借審判獨立之名義而受到保障，自不能免於刑事、民事、行政責任。如係重大過失違背其職務之行為，包括顯然錯誤之職務行為在內，僅能免除刑事責任。所謂顯然錯誤係指該種錯誤甚為明顯而無任何懷疑其存在者。因此種錯誤既屬明顯可避免之錯誤，應認其違反依據法律謹慎執行職務之基本義務。如果不是顯然錯誤，而是法官基於內心之確信，所為事實之判斷及法律之解釋，縱與既成之判例見解不同，除依審級程序加以救濟外，尚不能科以法官任何責任，以確保法官「內心之法之確信之自由形成」⁹³。

第三款 職務監督之界限於我國現行法制之體現

一、監督權之行使不影響審判權之行使

審判獨立原則乃法治國之核心理念，我國憲法第 80 條明文規定保障之。亦具體落實於與法官身分、審判相關之法律中，如法官法第 1 條第 1 項、第 13 條第 1 項、法官倫理規範第 2 條⁹⁴。於法官職務監督中，法律亦明文規定不得影響審判之獨立性，如法官法第 19 條第 1 項前段：「法官於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。」、法院組織法第 114 條：「本章之規定，不影響審判權之行

⁹² 黃一鑫，前揭註 90 書，頁 54。

⁹³ 林文舟，〈我國法官角色與地位之檢討－以審判獨立為中心〉，《臺灣基隆地方法院八十一年度研究報告》，1992 年 6 月，頁 82、83；黃一鑫，前揭註 90 書，頁 54、55。

⁹⁴ 法官倫理規範第 2 條：「法官為捍衛自由民主之基本秩序，維護法治，保障人權及自由，應本於良心，依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務，不受任何干涉，不因家庭、社會、政治、經濟或其他利害關係，或可能遭公眾批評議論而受影響。」

使。」、行政法院組織法第 44 條：「本章各條之規定，不影響審判權之獨立行使。」之規定。各監督機關於行使監督權時，即應予以尊重，以不侵害法官獨立審判之行使為界限。

二、適用法律之見解，不得據為監督之事由

對於法律見解之不同，亦不得具為監督權行使之原因，因法官審判案件本得基於其確信而適用法令，表示法律見解，且此等行為係法官依其個人經驗、學養所為之判斷，是否恰當或於法有無違誤，並非他人所能置喙，再者如可以此率予對法官進行監督，則法官必人人慄慄自危，視審判為畏途，而有危及審判獨立之虞，故法官法第 30 條第 3 項：「適用法律之見解，不得據為法官個案評鑑之事由。」第 49 條第 2 項：「適用法律之見解，不得據為法官懲戒之事由。」明文規定，法官適用法律之見解不得作為評鑑、懲戒之事由。其他監督權之行使，雖未明文規範，仍應為相同之解釋，以維護憲法第 80 條保障審判獨立之意旨。至司法院大法官解釋釋字第 228 號⁹⁵、第 325 號⁹⁶謂司法機關審理案件所表示之法律見解，不僅為監察院為彈劾之判斷，行使調查權之界限，亦為人民指摘審判行為違法請求國家賠償之限制。

三、監督權行使時點之限制

為避免影響審判之獨立，在審判進行中或裁判為確定前，職務監督權限之行使應謹慎為之或暫不行使，以免干涉審判。法官法第 41 條第 6 項即規定：「個案評鑑事件牽涉法官承辦個案尚未終結者，於該法官辦理終結其案件前，停止進行評鑑程序。」俟該法官所承辦之個案終結後始得繼續進行評鑑。就監察權而言，若對司法審判進行中之案件逕行調查，而將調查結果函送司法機關「參考」或以彈劾法官為籌碼，均會影響審判之獨立，應為法所不許⁹⁷。又監察法施行細則第

⁹⁵ 司法院大法官釋字第 228 號解釋理由書：「…依現行訴訟制度，有審判或追訴職務之公務員，其執行職務，基於審理或偵查所得之證據及其他資料，為事實及法律上之判斷，係依其心證及自己確信之見解為之。各級有審判或追訴職務之公務員，就同一案件所形成之心證或見解，難免彼此有所不同，倘有心證或見解上之差誤，訴訟制度本身已有糾正機能。關於刑事案件，復有冤獄賠償制度，予以賠償。為維護審判獨立及追訴不受外界干擾，以實現公平正義，上述難於避免之差誤，在合理範圍內，應予容忍。不宜任由當事人逕行指為不法侵害人民之自由或權利，而請求國家賠償。唯其如此，執行審判或追訴職務之公務員方能無須瞻顧，保持超然立場，使審判及追訴之結果，臻於客觀公正，人民之合法權益，亦賴以確保。…」。

⁹⁶ 司法院大法官釋字第 325 號解釋文：「…但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制…」。

⁹⁷ 李震山，〈論法官依據法律獨立審判〉，收錄於《法與義－Heinrich Scholler 教授七十壽辰祝賀論文集》，五南，2000 年 5 月，頁 56。

27 條第 2 項亦規定：「偵查或審判中案件承辦人員，與該承辦案件有關事項，在承辦期間，應盡量避免實施調查。…」

四、職務監督與審判獨立界限之釐清

職務監督之法容許性與職務監督之界限已如前述，然職務監督與審判獨立二者間如何拿捏，為法官職務法上棘手問題。我國於法官法制定前，對法官職務監督與審判獨立相衝突時，其救濟途徑依監督措施是否為行政處分，分為依公務人員保障法第 77 條第 1 項規定提起之申訴、再申訴；或係依公務人員保障法第 25 條第 1 項規定提起復審及行政訴訟法第 4 條提起撤銷訴訟。故於法官法制定前，很多監督措施係無法受司法審查救濟。

法官法制定後，依據該法第 19 條第 2 項、第 47 條第 1 項第 3 款規定，法官認職務監督危及其審判獨立時，得請求職務法庭撤銷之。是以，賦予法官認為職務監督危及其審判獨立時，得向職務法庭訴請救濟之程序保障，藉由具確定力之職務案件裁判，釐清職務監督與審判獨立之界限，並經由裁判之公開，接受各界檢驗。而法官於向職務法庭以審判獨立性受到職務監督妨礙請求救濟前，依同法第 53 條第 2 項、第 54 條規定，應於監督行為完成翌日起 30 日內，以書面附具理由向職務監督權人所屬之機關提出異議。法官不服機關對異議所作之決定或機關未於受理異議之日起 30 日內作成決定時，始向職務法庭起訴。另外，除各級司法行政首長行使之職務監督措施外，法院院長或機關首長於每年年終時所為法官職務評定（法官法第 73 條）之監督措施，受評定之法官如認原職務評定影響審判獨立，則得於經復核、再復核救濟程序後（此時視為已完成第 53 條第 2 項之異議程序），於再復核決定書送達翌日起 30 日內向職務法庭起訴⁹⁸。

第三節 法官懲戒與相關概念之比較與界限

法官懲戒作為法官職務監督之一種，亦係對於法官違背職務義務之行為，所為之一種制裁。是以下茲就我國法官法下之懲戒處分與彈劾、懲處、刑罰、行政秩序罰之制裁措施相比較，試以釐清法官懲戒處分之定位與其他相關制裁的關係與界限。

⁹⁸ 法官職務評定辦法第 30 條：「 I .對於再復核決定，不得聲明不服。但再復核申請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限。 II .前項但書情形，視為已完成本法第 53 條第 2 項所定異議程序，再復核申請人應於再復核決定書送達翌日起 30 日內，向職務法庭起訴。」

第一項 法官懲戒與彈劾

法官之彈劾與懲戒均屬法官職務監督之外部監督機制。不同於法官法制定前之舊法，法官懲戒程序之發動尚有經司法院逕行移送者⁹⁹，法官法制定後，法官懲戒程序之發動均須經由監察院彈劾後移送。職務法庭處於被動地位，依不告不理原則，未經彈劾，即無懲戒之審議。我國監察院行使之彈劾權，尚無作成終局之權限，仍須經由職務法庭之審議，故法官彈劾於我國只不過是懲戒之發動，即居起訴之作用而已。如此一來，於懲戒處分前多一道彈劾程序之目的究竟為何？彈劾制度起源於英國，其提出由議會為之，原係一種屬於議會追究特定種類公務員之特別司法權，包含彈劾案之提出（相當於起訴）與審判。在採取三權分立之民主國家，彈劾權係議會代表人民對政府高級官員之違法或失職，實施民主監督之機制¹⁰⁰。故彈劾權與一般公務員法制上之懲戒權相比，雖同為追究公務員之責任而設，惟兩者仍有基本性質上之差異，前者屬於憲法層面之制度，乃議會追究高階政府官員憲法上之責任而設；後者則為行政法層面之制度，係為維持一般公務員之紀律，追究其違失責任而設。再者，制度之設計乃採「事務官不受彈劾，政務官不受懲戒」之分際¹⁰¹。

就我國現制論，彈劾權在監察院，依憲法增修條文第7條規定，監察委員係由總統提名經立法院同意任命之，已失去國會之性質¹⁰²，且我國制度亦將事務官納入彈劾對象，是以，姑且不論我國彈劾制度之種種缺失，我國的彈劾權已不宜再以負政治責任之見解¹⁰³觀之，實應回到追究公務員之違法及失職行為之法律責任下，監察權與行政權、司法權之制衡關係。就法官之違法、失職行為由司法院職務法庭職司懲戒，追究法官之法律責任，透過監察院行使彈劾權始移送職務法庭審理，發揮權力分立制衡之作用，對移送彈劾之司法院而言，係透過監察院之

⁹⁹ 公務員懲戒法第19條第1項規定。

¹⁰⁰ 司法院大法官解釋釋字第262號解釋理由書。

¹⁰¹ 黃啟禎，〈論民選地方行政首長之懲戒〉，收錄於城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會編，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集－第三冊 行政法各論》，三民，1998年8月，頁15-17。

¹⁰² 司法院大法官解釋釋字第325號解釋理由書（節錄）：「我國憲法並無國會之名稱，前以國際聯繫有須用國會名義者，究應由何機關代表國會發生疑義，本院依聲請作成之釋字第七十六號解釋，亦祇謂『國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會』，並以其均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，就憲法上之地位及職權性質而言，應認為相當於民主國家之國會，作為解釋之基本理由。茲憲法關於監察委員由人民間接選舉產生，對司法院、考試院之人事同意權以及因中央民意代表身分所享有之言論免責權等規定，因憲法增修條文第十五條之規定而停止適用。基於上述憲法增修條文之規定，監察院第二屆監察委員係由總統提名經國民大會同意後任命，已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。……」。

¹⁰³ 洪家殷，前揭註55文，頁23。

審查監督制衡其司法行政權之行使，防止其濫權。對於受移送之司法院職務法庭而言，亦有懲戒案件篩漏之功能。

表 2 1:法官懲戒處分與彈劾處分之比較簡表

	法官懲戒處分	法官彈劾處分
法律依據	法官法	監察法
處分機關	司法院職務法庭	監察院
處分性質	司法處分	監察處分
處分事由	1、審理案件有重大明顯違誤致生人民權益嚴重受損(法官法第 30 條第 2 項第 1 款)。 2、違反職務義務或司法倫理且情節重大(同條第 2、3、4、7 款)。 3、違反辦案程序等職務規定或無故遲延案件且情節重大(同條第 5、6 款)。	失職或違法行為(憲法第 97 條第 2 項)
處分效果	免職並喪失公務人員任用資格、撤職、免職並轉任法官以外其他職務、罰款、申誡	移送懲戒
處分發動	監察院移送	1. 監察院主動。 2. 人民陳訴。 3. 司法院移送。
處分程序	經職務法庭合議審理、判決	監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定後，向職務法庭提出彈劾案
救濟程序	再審	無

(資料來源：自行整理)

第二項 法官懲戒與懲處

公務人員之「行政責任」，係指公務人員因違反其基於公務人員身分所應遵守之行政法義務，而生之行政法上不利益，亦即應受行政上之制裁。行政責任又因處罰機關與法規依據之不同，可分為懲戒處分與懲處處分。前者，由司法機關，對於違反行政法上義務之公務員，依公務員懲戒法或其他相關法規所為之制裁。

後者，則由一般行政機關，對於其所屬違反行政法義務之公務員，基於人事監督權，依公務人員考績法及其他相關法規（如司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點）所為之制裁。在我國人事法制上，法官係從事審判之公務員，其違反基於法官身分所應遵守之行政法義務，亦應依法予以懲戒或懲處。依法官法之規定，法官之懲戒處分規範已於該法第 47 條至第 70 條有特別規定，不再全部適用公務員懲戒法之規定。而關於法官之懲處處分，於法官法施行後法官不再適用公務人員考績法規定予以懲處，對於法官的行政懲處，即僅餘依法官法第 39 條第 1 項第 2 款規定，司法院院長所為同法第 21 條第 1 項規定發命令促其注意、警告之處分。於法官法施行後，法官不再適用公務人員考績法之情形下，限縮了主管長官得為懲處處分之情形與懲處之種類，再加上法官之懲戒處分不分職等均須由職務法庭為之，如此一來，對於法官之行政責任追究，絕大部分將由職務法庭為之，主管長官縱得對法官行使懲處之權，亦僅止於「有限度」之懲處處分，屬輕微之「發命令促其注意」、「警告」，對於法官身分獨立性之保障更加落實。

表 2 2：法官懲戒處分與法官法施行前後之懲處處分之比較簡表

	法官懲戒處分	法官法施行前之法官懲處處分	法官法施行後之法官懲處處分
法律依據	法官法第 49 條	公務人員考績法及司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點	法官法第 39 條第 1 項第 2 款、第 21 條
處分機關	司法院職務法庭	法官之服務機關	司法院院長
處分事由	有下列之事由且有懲戒之必要； 1、審理案件有重大明顯違誤致生人民權益嚴重受損（法官法第 30 條第 2 項第 1 款）。 2、違反職務義務或司法倫理且情節重大（同條第 2、3、4、7 款）。 3、違反辦案程序等職務規定或無故遲延案件且情節重大（同條第 5、6 款）。	違失或績效不彰行為	有法官法第 30 條第 2 項各款情事

處分效果	免職並喪失公務人員任用資格、撤職、免職並轉任法官以外其他職務、罰款、申誡	免職(實任法官不適用)、記大過、記過、申誡	發命令促其注意、警告
發動處分	監察院移送	由各級司法行政首長(院長)主動為之。	法官評鑑委員會移送司法院(法官法第39條第1項第2款)
處分程序	經職務法庭合議審理	1. 平時考核、年度考績 2. 專案考績	經司法院人事審議委員會
得否先行停職	職務法庭得依聲請或依職權裁定先行停職	得先行停職	法未規定
效力	無功過相抵	年終考績時,平時考核得功過相抵	無功過相抵
救濟程序	再審	復審、行政訴訟(或申訴、再申訴)	申訴、再申訴

(資料來源：自行整理)

第三項 法官懲戒與刑罰

法官之違反職務義務之行為不僅有懲戒之問題，還可能引起民事訴訟和刑事責任，例如枉法裁判、瀆職罪、圖利罪。刑事責任作為一種制裁手段，和懲戒性質相同，但這兩種制裁在其他方面之性質不同。對於法官之違法失職行為受刑法之處罰後，得否再為懲戒處分，實乃探究懲戒與刑罰關係之核心爭議，就此關於懲戒與刑罰之競合問題俟第五章專章探究之，在此僅先就懲戒與刑罰之區別予以介紹：

(一) 本質不同：懲戒乃根植於法官與國家間所存在之法官特別任用關係之上；而刑罰係建構在國家與人民之一般法秩序服從關係之上¹⁰⁴。

¹⁰⁴ 司法院大法官釋字第433號理由書：「…此一(公務員)懲戒權之行使既係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，與國家對人民犯罪行為所科處之刑罰不盡相同，而懲戒權行使要件及效果應受法律嚴格規範之要求，其程度與刑罰之適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果者亦非完全一致……」

(二) **目的不同**：懲戒目的在防止公務員個人未來再有危害職業文官體制之行為發生，俾保護公職務之利益與國家功能之健全實現¹⁰⁵。換言之，法官懲戒係在追究法官違法失職之責任，以維持特別行政秩序，即確保法官得以忠實地執行其職務，防止法官未來再有違反職務義務行為發生，保護公職務之利益及確保國家給付司法義務之實現，保障人民之司法受益權；而刑罰目的係在對人民個別行為對一般法益造成侵害所為之非難，以維持社會一般秩序，保障人民生活之安全。

(三) **對象不同**：法官懲戒對象限於憲法第 80 條所稱之「法官」，包括司法院大法官、公務員懲戒委員會委員及各法院法官；而刑罰處罰之對象係某一地域之全體居民，自然包括法官在內。

(四) **處罰之主體**：依憲法第 77 條規定，懲戒與刑罰均由司法院掌理。惟法官懲戒由司法院之職務法庭審理；刑罰由普通法院之刑事庭審理。

(五) **處罰之種類**：懲戒之制裁手段限於剝奪公務員職業中之利益，是以法官懲戒處分之種類，依法官法第 50 條第 1 項規定，有免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款、申誡五種；刑罰制裁之手段係以剝奪人民之生命、自由、財產上利益，包括主刑（死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金）及從刑（褫奪公權、沒收、追徵、追繳、抵償）。

(六) **有無行為階段之區別**：應受懲戒之行為係以違反職務義務之行為，不以有侵害法益之結果發生為必要，故懲戒處分則不分違失行為之階段為何，無既遂、未遂、預備、陰謀之區別；而刑罰之犯罪行為依其行為階段為陰謀、預備、未遂、既遂，設有不同之處罰標準¹⁰⁶。

(七) **行為之處罰**：我國實務認為懲戒處分無刑法想像競合、法規競合、連續犯、牽連犯之概念，而係採違失行為一體性原則，針對法官整個違反職務義務之行為為整體性評價¹⁰⁷；刑法之處罰則有數罪併罰、想像競合、法規競合、牽連犯、連續犯等概念適用。

¹⁰⁵ 詹鎮榮，〈論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展〉，《台灣本土法學雜誌》，第 102 期，2008 年 1 月，頁 180。

¹⁰⁶ 柯慶賢，〈公務員彈劾懲戒處之理論與實務〉，收錄於公務員懲戒委員會編，《公務員懲戒委員會九十年研究發展報告》，2001 年 11 月，頁 376。

¹⁰⁷ 關於違失行為一體性原則與懲戒處分有無刑法想像競合等概念適用之爭議，參閱本文第三章第二節第一項第一款；第五章第二節第三、四項。

表 2 3：法官懲戒與刑罰之區別

類別 項目	法官懲戒	刑罰
處罰之本質	基於法官特別任用關係	基於一般統治權
處罰之目的	維持司法官箴	維持一般社會秩序
處罰之對象	限具法官身分者	全國人民，不以法官為限
處罰之主體	職務法庭	普通法院之刑事庭
侵害之法益	剝奪法官職業中之利益	剝奪人民之生命、自由、財產上利益
行為階段之區別	不分行為階段	區分陰謀、預備、未遂、既遂之行為階段
行為之處罰	違失行為一體性	有數罪併罰、想像競合、法規競合等概念適用

(資料來源：自行整理)

第四項 法官懲戒處分與行政秩序罰

為維持行政秩序，達成行政目的，對違反行政法義務者所科處之各種制裁，可通稱為「行政罰」。但因各種行政法上義務各有不同性質，學說多數見解認為¹⁰⁸，廣義之行政罰包括：行政刑罰、行政執行罰、行政秩序罰、懲戒罰。而行政罰法中所稱之「行政罰」，係指行政秩序罰，又稱狹義之行政罰，即為維持行政上秩序，達成國家行政之目的，對於一般人民違反行政上義務者所科以之制裁。而法官懲戒或公務員懲戒，則指法官、公務員因違背特別法律關係所生之義務之行為，所為之制裁，屬懲戒罰（或稱行政紀律罰¹⁰⁹）。懲戒罰與行政秩序罰二者，雖均為違反行政法上義務之制裁，惟二者之處罰目的、對象、性質、種類、程序等均有所區別。此就二者予以區別之實益主要在於義務違反時之法律適用、有無「一行為不二罰原則」之適用以及懲戒罰與行政秩序罰競合時或二者與刑罰競合之處理。此部分將於第五章討論，在此僅先就二者之區別予以介紹。

¹⁰⁸ 陳敏，前揭註 48 書，頁 687；李惠宗，《行政法要義》，元照，2008 年 9 月，頁 456、457；洪家殷，〈行政罰〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006 年 10 月，頁 617、618。

¹⁰⁹ 李惠宗，前揭註 108 書，頁 457。

關於法官懲戒處分與行政秩序罰之區別，大別為下列幾點：

(一) **適用法規之不同**：法官懲戒處分係依法官法為之；行政秩序罰乃以各個行政法規所規定之要件為依據，並以行政罰法作為裁處之總則性規定。

(二) **處罰之目的不同**：法官懲戒處分乃係在追究法官違法失職之責任，以維持特別行政秩序，即確保法官得以忠實地執行其職務，防止法官未來再有違反職務義務之行為發生，保護公職務之利益及確保國家給付司法義務之實現，保障人民之司法受益權；行政秩序罰則係對於過去違反行政法上義務者施以制裁，以維持一般行政上秩序（公共安全或公共秩序）。

(三) **處罰之對象及其與國家之關係**：懲戒罰係以有特別身分關係之人為對象。以法官為對象之懲戒係基於法官與國家間之特別任用關係，在此特別法律關係內，法官負有一定之職務義務，對於此等義務之違反或不履行，所課予之制裁；而行政秩序罰則係基於一般統治關係，以一般人民為對象。

(四) **處罰之主體**：依憲法第 77 條，公務員之懲戒由司法院掌理。又法官懲戒依法官法第 47 條第 1 項第 1 款、第 51 條由司法院職務法庭審理；而行政秩序罰作為維持國家行政秩序之一種手段，本質上係行使行政權之事項，故原則上應由主管行政機關為行政秩序罰之處罰主體。於例外情形下，如社會秩序維護法之拘留、勒令歇業等，因限制違反義務人之自由或工作權，干涉重大，而由地方法院或其分院所設置之簡易庭裁定之。

(五) **處罰之性質**：法官懲戒由司法院職務法庭為之，其所為之懲戒處分乃司法處分；而行政秩序罰，係由行政機關單方作成，且針對相對人具體違法事件，發生處罰效果之公權力措施，故性質上為一種行政處分，且由於直接對相對人發生不利益之法律效果，故屬於不利處分或負擔處分之一種。

(六) **處罰之種類**：法官懲戒處分之種類，依法官法第 50 條第 1 項規定，有免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款、申誡五種；而行政秩序罰之種類，依行政罰法第 1 條、第 2 條規定，分為罰鍰、沒入、其他種類之裁罰性不利處分三大類。就後者又可分為限制或禁止行為之處分、剝奪或消滅資格、權利之處分、影響名譽之處分、警告性處

分四類。

(七) **救濟程序**：對於法官懲戒處分之救濟，依法官法規定職務法庭之管轄事項僅有「一級一審」。對此，即使懲戒訴訟之當事人不服職務法庭所為之懲戒判決，在法制上亦不享有通常審級救濟之權利。是以，職務法庭之懲戒判決一旦宣示或公告主文時，即已確定¹¹⁰。對於確定之懲戒判決僅於有同法第 61 條第 1 項之再審事由時，當事人得提起再審之訴救濟之；而行政秩序罰係一典型之行政處分，其救濟依一般訴願與行政訴訟程序為之。

(八) **與刑罰之關係**：在實體上，法官懲戒採取刑懲併罰原則，同一行為若已受刑罰處罰者，仍得再予懲戒。縱法官應受懲戒之行為係受免刑、無罪、免訴、不受理之裁判，或經不起訴、緩起訴處分，亦同。惟情節輕微，如予懲戒顯失公平者，無須再予懲戒（法官法第 49 條第 4 項規定）。在程序上，採刑懲並行，即刑事案件與法官懲戒得同時進行；而行政秩序罰與刑罰之關係，行政罰法採量的區別說，二者本質上並無差異，僅係違法情節輕重之程度上不同。故同一行為若同時觸犯刑罰與行政罰，依行政罰法第 26 條規定，原則上採刑罰優先原則，依刑事法律處罰之。於其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得併處以行政罰。或其行為經不起訴處分、緩起訴處分確定或受無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，仍得裁處行政罰。於程序上，依行政罰法第 32 條第 1 項規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。

¹¹⁰ 行政訴訟法第 212 條第 2 項規定：「不得上訴之判決，於宣示時確定；不宣示者，於公告主文時確定。」

表 2 4：法官懲戒與行政秩序罰之區別

類別 項目	法官懲戒		行政秩序罰	
適用之法規	法官法		行政罰法及個別行政法規	
處罰之目的	維持司法官箴		維持一般行政秩序	
處罰之對象	特別身分者---法官		一般人民	
受處罰者與國家 之關係	特別任用關係		一般統治關係	
處罰之主體	司法院職務法庭		行政機關 ¹¹¹	
處罰之性質	司法處分		行政處分	
處罰之種類	1. 免除法官職務並喪失公務人員任用資格；2. 撤職；3. 免除法官職務，轉任法官以外之其他職務；4. 罰款；5. 申誡		1. 罰鍰；2. 沒入；3. 其他種類之裁罰性不利處分：(1) 限制或禁止行為之處分 (2) 剝奪或消滅資格、權利之處分 (3) 影響名譽之處分 (4) 警告性處分。	
救濟程序	再審		依一般訴願與行政訴訟程序為之	
與刑罰之關係	實體	刑懲並罰原則	實體	原則：刑罰優先 例外：並罰
	程序	刑懲並行制	程序	刑先懲後制

(資料來源：自行整理)

第四節 結語

綜上所述，可知審判獨立、身分保障，並非法官失職行為之免責特權，法官不應職司之權力為司法權，而免於監督。國家對於法官審判獨立之保障與對法官之監督，二者有相同之目的，均係在確保人民有受充分而有效公平審判之訴訟權利，以維護人民之司法受益權。是以，不論係審判獨立或監督措施，均不得其目的相違。審判獨立不應成為法官違法失職之防護罩，監督措施不應成為公權力介入個案審判之手。而懲戒處分作為法官職務之監督措施之一，不僅影響法官身分，亦與審判獨立呈現緊張關係，懲戒機關、懲戒程序、懲戒事由、懲戒權之介入時點等制度設計，均關乎審判獨立之憲法保障與作為淘汰不適任法官、監督法官之功能是否得以完全發揮。要於以下各章繼續探討。

¹¹¹ 例外，社會秩序維護法第 45 條第 1 項規定，由地方法院或其分院所設置之簡易庭裁定之。

第三章 法官法施行前之法官懲戒處分

第一節 法官懲戒之本質

法官與國家間之關係，究係基於何種法律關係，亦即法官與國家之互動依存關係，究係基於何種法律地位而存在，關係到國家對於法官之違法失職行為，究係基於何種權源而得行使其懲戒權，因此，研究我國法官懲戒處分，必先釐清法官懲戒之基礎法律關係與懲戒之目的。

第一項 法官懲戒之基礎關係

第一款 法官為公務員

公務員之概念，可分為學理上與法律上之公務員，學理上之公務員，指經國家或地方自治團體任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實關係之人員；法律上之公務員，因我國迄今尚無統一之公務員法典，各個專為公務員而制定之法律對公務員之界定，由於規範目的之不同，其範圍未必相互一致，尚無單一之定義¹。公務員之定義有廣狹之別²：（一）最狹義之公務員，此種意義之公務員指依公務人員任用法第 5 條所任命之人員，包括簡任、薦任及委任官等之人員，包括非政務官的政務人員，但須將政務官及民選公職人員除外。（二）狹義之公務員，指公務員懲戒法上之公務人員，包括政務官、民選之行政首長與民意代表。（三）廣義之公務員，指公務員服務法第 24 條所稱之公務員，包括受有俸給之文武職及其他公營事業機關服務之人員。但行政機關之聘僱人員及採聘任制之非兼行政職之公立學校教師，非此意義下之公務員。（四）最廣義之公務員，指依法令從事於公務之人，刑法第 10 條、國家賠償法第 2 條第 1 項之公務員即指此義。

依法院組織法³、行政院組織法⁴及司法人員人事條例⁵，法官定有職稱而有官

¹ 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，增訂十一版，2010 年 10 月，頁 197、198。

² 李惠宗，《行政法要義》，元照，2008 年 9 月，頁 169。

³ 法院組織法第 12、13、15、16、27、28、34、35、36、43、44、51 條。

職等（為簡任、薦任及職等第 6 至 14 職等），為公務人員任用法所稱之公務員，即最狹義之公務員，當然也屬於狹義、廣義、最廣義之公務員。依公務人員任用法第 32 條規定，法官係依司法人員人事條例、法官法之特別任用法律而任用，屬特別職務公務員。司法院大法官釋字第 601 號解釋理由書亦提及大法官仍為憲法第 80 條、第 81 條之法官，係特別任命程序任命之公務員。國家依法任用法官之行為，使法官與國家發生公法上法律關係，為須相對人協力之行政處分⁶，該任命法官之行政處分，須經被任命之當事人同意始生效力，如欠缺相對人之同意，處分不生效力，但並非當然無效⁷。

第二款 法官與國家之特別任用關係

一、特別權力關係之突破與揚棄

法官為公務員，究公務員與國家之關係如何，於我國實務與學說之演進過程中，既漫長又有爭議。往昔我國公務員與國家間之關係，係遵循德國舊學說之「特別權力關係」所建制。司法院院字第 311、332、339、347 號解釋，認為：「因官吏身分，受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分，因官署處分受損害者可比，不得援引本法（指訴願法）提起訴願。」。所謂特別權力關係，係指國家非依一般統治權，而係依特別之法律原因，使得行政主體對於相對人，得享有概括之支配權限，相對人因之負有服從義務，使得其法律上地位更加附屬之公法上關係。特別權力關係乃屬「力的關係」，在力的關係之下，公務員遂變成國家權力之客體，故公務員之權利常受到不當之限制⁸。國家有命令強制之權力，公務員有絕對服從之義務，公務員之義務具有不確定性。有關特別權力關係範圍之事項，無法律保留原則之適用，保留給行政部門制定行政規章，訂定特別規則，以拘束公

⁴ 行政院組織法第 8、9、10、14、15 條。

⁵ 司法人員人事條例第 9 條：「I. 地方法院或其分院法官、地方法院或其分院檢察署檢察官，應就具有下列資格之一者任用之：一、經司法官考試及格者。二、曾任推事、法官、檢察官經銓敘合格者。三、經律師考試及格，並執行律師職務 3 年以上，成績優良，具有轉任薦任職任用資格者。四、曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或法律研究所畢業，而在公立或經立案之私立大學、獨立學院任教授或副教授 3 年或助理教授 5 年，講授主要法律科目 2 年以上，有法律專門著作，經司法院或法務部審查合格，並經律師考試及格或具有薦任職任用資格者。II. 依前項第 3 款規定遴任者，執行律師職務 6 年、10 年、14 年以上者，得分別轉任薦任第 7 職等、第 8 職等、第 9 職等候補或試署法官、檢察官。」。

⁶ 吳庚，前揭註 1 書，頁 343、344；李惠宗，前揭註 2 書，頁 319。

⁷ 有論者認為如欠缺協力（同意）則該行政處分因之罹有重大明顯之瑕疵而無效。參見陳敏，《行政法總論》，自版，2011 年 9 月，頁 351、1060；林騰鷗，《行政法總論》，三民，修訂三版，2012 年 3 月，頁 306。

⁸ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 174。

務員。對於違反特別權力之義務的公務員，可藉由懲戒程序加以處罰。又遇有因公務員之身分而受處分或爭執時，既不能提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為手段救濟之。

惟於第二次世界大戰後，世界各國致力實踐法治國家原則，限制或否認特別權力關係，已是潮流所趨⁹。我國實務直至民國 73 年司法院大法官作成釋字第 187 號解釋，突破公務員行政爭訟權之限制，在公務員與國家間之特別權力關係產生重要之變革。其後司法院大法官並陸續作成多號解釋，釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 295 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 395 號、第 396 號、第 430 號、第 483 號、第 491 號、第 658 號等解釋，已逐漸改變公務員與國家之關係。民國 78 年的司法院大法官釋字第 243 號解釋，以國家對於公務員所採措施「是否改變公務員之身分關係」為區分標準，決定相對人是否能提起訴訟請求救濟。學說上多認為¹⁰此係受德國 Carl Hermann Ule 教授所提出之「基礎關係與經營關係區分理論」之影響¹¹。「基礎關係與經營關係區分理論」之主要內容，是指與特別權力關係發生、變更、消滅的基礎關係事項，如公務員之任命、免職、命令退休等，影響相對人基本權利，因此可以訴請救濟；反之，為達成特別權力關係目的，維持特別權力關係秩序之單純之管理措施，如長官對屬官之勤務指示、考績等，屬於經營關係事項，則不影響相對人權利、影響較小，不會產生法之規制效果，因此無訴訟救濟之必要。

民國 81 年司法院大法官作成釋字第 298 號解釋，針對公務員關係提出一項新看法，在「足以改變公務員身分」之外，就「對於公務員有重大影響之懲戒處分」亦許受處分人可提起訴訟救濟。爾後，司法院大法官釋字第 323 號、第 338 號解釋亦重申此一見解，具體指出，有關降低公務員擬任之官等與審定級俸之爭議，對公務員服公職之權利有重大影響，因此可訴請救濟。司法院大法官釋字第 491 號解釋更具體明確指出，對公務員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，應有法律之依據，符合法律保留原則、授權明確性原則，仍須踐行正當法律程序，非如行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款規定，可逕行排除行政程序法程序規定之適用，並許可權利受侵害之公務員提起行政爭訟救濟之。至此，對於公

⁹ 翁岳生，〈論特別權力關係之新趨勢〉，收錄於氏著《行政法與現代法治國家》，元照，2008 年 4 月，頁 131 以下；吳庚，前揭註 1 書，頁 225。

¹⁰ 司法院大法官釋字第 653 號解釋許宗力大法官協同意見書。

¹¹ 惟有論者認為，釋字第 243 號解釋謂，記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響服公職權利，仍不得提起行政爭訟，係考慮國情而作之決定。如按德國之例，記過亦屬可爭訟之事項。故釋字第 243 號解釋對於公務員受有處分時，是否許其提起行政爭訟，是以「是否改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利」為判斷尺度。而非採德國 Ule 教授所提倡之「基礎關係與管理關係」的區分標準。參見城仲模，〈公務員之懲處制度之研究〉，《月旦法學雜誌》，第 32 期，1998 年 1 月，頁 24-29。

務員重大權益事項，基本上已掙脫「特別權力關係」之束縛，如同一般人民之權利，事前有法律保留之適用，處分之作成謹守正當法律程序，事後有法院救濟之途徑。自司法院大法官釋字第 298 號解釋以來，關於在公務員關係領域內之訴訟救濟權保障，以「重大影響」作為判準，似乎於輕微影響、輕微侵害之範圍仍留有特別權力關係苟存之空間。有學者更進一步指出¹²，司法院大法官釋字第 653 號解釋理由書謂：「基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容，不得因身分之不同而予以剝奪。」乃司法院大法官解釋首次全面性地，並未設任何條件限制地揚棄特別權力關係。是以，基於同一法理，我國在公務員關係領域內的訴訟救濟權保障，基本上亦已經掙脫了特別權力關係的束縛，而與一般國民相同。

二、公法上職務關係

傳統特別權力關係理論，雖有助於行政秩序之維持及行政目的之達成，但忽視人民基本權利，有違法治國原則。於特別權力關係備受批評，逐漸變遷、式微之際，德國不少學者主張不再使用「特別權力關係」名稱，提出「特別義務關係」(sonderes Pflichtsverhältnis)、「特別法律關係」¹³(Sonderrechtsverhältnis)等稱呼替代之¹⁴。於我國學說上，多數學者¹⁵以特別法律關係全面取代特別權力關係，作為公務員關係之法理基礎。特別法律關係之概念特徵在於¹⁶：(一)特別法律關係與其他公法上法律關係，諸如國家與人民之關係(即所謂一般權力關係)、公法上契約關係等，本質並無不同，有當事人之對立及相互間權利義務存在，不在以單方面之「權力」為其特色；(二)作為相對人之公務員固然對國家負有較重之義務，此種義務的履行與權利之享有，也不具有絕對的對價關係，換言之，義務之履行應優先於權利之享有。但加諸公務員之義務不僅應有法之依據，抑且必須明確，故傳統之義務不確定論應予修正；(三)為維持公務有效運作，所謂

¹² 司法院大法官釋字第 653 號解釋許宗力大法官協同意見書。

¹³ 德國學者 Konrad Hesse 認為「特別權力關係」之本質，乃是民主憲政國家普通公民身分「一般權力關係」之減損，而非權力服從性之形式，雖為處理特別生活關係，而將各個特別之權利與義務，列入特別生活範圍，但因其具有一般公民身分，與其稱為「特別權力關係」，不如稱為「特別身分」(sonderstatus)較為貼切，學者以「特別法律關係」來敘述其各種「特別身分」所生之各種法律關係。轉引自柯慶賢，〈公務員彈劾懲戒處之理論與實務〉，收錄於公務員懲戒委員會編，《公務員懲戒委員會九十年度研究發展報告》，2001 年 11 月，頁 228。

¹⁴ 吳庚，前揭註 1 書，頁 225。

¹⁵ 陳敏，前揭註 7 書，頁 225；吳庚，前揭註 1 書，頁 225；林騰鶴，前揭註 7 書，頁 304；賴恆盈，〈告別特別權力關係(上)——兼評大法官釋字第 684 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第 197 期，2011 年 10 月，頁 24-29。

¹⁶ 林騰鶴，前揭註 7 書，頁 141、142。

「特別規則」之存在，仍然不可避免，但這類行政體系內部之規章，必須符合兩項要件，一係目的合理，一係構成公務員基本權利限制之重要事項，仍受「法律保留」原則之支配。至於公務之違法失職，自仍得依法科予懲戒罰，但懲戒罰構成要件之規定應符合法律明確性原則，又懲戒罰之實施應踐行正當法律程序；(四)公務員權益受侵害時，並非不得爭訟，尤其當公務員憲法上所保障之權利受到不法侵害，得依法定程序尋求訴訟救濟，不因公務員身分而受影響。

然而，不同於學說上採「特別法律關係」之概念，在我國實務明確使用「公法上職務關係」一詞。民國 85 年的司法院大法官釋字第 395 號解釋¹⁷，其理由書中最先揭櫫公務員在憲法上所保障之權利，係基於「公法上職務關係」而取得，公務員基本權利之限制應有法律依據，不能僅憑行政命令加以限制，對於是否侵害公務員權利而引起爭議者，亦允許提起行政爭訟，以資救濟。其後之釋字第 396 號、第 430 號、第 433 號、第 455 號、第 466 號、第 483 號、第 491 號解釋，亦將公務員與國家之關係定位為「公法上職務關係」。綜合上述各次解釋意旨，顯示司法院大法官所揭櫫之「公法上職務關係」，其內涵應包括：(一)有照顧其生活及保障其權益之義務¹⁸；(二)公務員對國家之忠誠、執行職務之義務、國家對公務員之懲戒權¹⁹；(三)公務員權利義務之制度性保障²⁰。

觀德國基本法第 33 條第 4 項後段規定，公務員關係為一種「公法上之勤務及忠誠關係」(Dienst und Treuverhältnis)，既不是傳統的「特別權力關係」，亦非如私法上之僱傭契約關係，是一種介乎其間之公法上權利義務之職務關係²¹。而我國公務人員基準法草案²²第 7 條亦揭示：「公務人員自就(到)職之日起，與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務」。法官法第 1 條之立法

¹⁷ 司法院大法官釋字第 395 號解釋理由書(節錄)：「公務員憲法上保障之權利，雖基於公法上之職務關係，在其職務上服從義務範圍內，受有相當之限制。惟除此情形外，公務員因權益受損害而尋求法律救濟之權，如有必要加以限制時，應以法律為之，尚不得以『案例』為逾越法律之限制。」

¹⁸ 司法院大法官釋字第 455 號解釋理由書(節錄)：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利，或得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為其退休年資；其中對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役及任公務員之前、後服役而有所區別。」

¹⁹ 司法院大法官釋字第 433 號解釋理由書(節錄)：「公務員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。為維護公務員之紀律，國家於公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得予以懲戒。」

²⁰ 司法院大法官釋字第 483 號解釋文(節錄)：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第 1 條、公務人員保障法第 16 條及公務人員俸給法第 16 條之所由設。」

²¹ 柯慶賢，前揭註 13 書，頁 230。

²² 公務人員基準法草案，2012 年 3 月 8 日行政院院會通過，將由行政院與考試院會銜函請立法院審議之版本。

理由中亦論及，法官、公務員與國家間皆為公法上職務關係。足見我國已將公務員與國家之關係定位為「公法上職務關係」。

三、法官特別任用關係

審判獨立可謂司法權之核心價值、靈魂所在，不可折損。職司審判職務之法官有本乎良心依據法律獨立審判的憲法義務，必須單獨為其審判行為對外負責，不若一般行政行為，以機關之名義對外負責。為使法官作成最終有拘束力之憲法與法律上判斷時，足以抗拒來自各個層面之各種壓力，因而民主法治國家對法官審判獨立，莫不予以制度性保障。是以，透過我國憲法第 80 條、第 81 條對個別運作司法權之法官直接賦予職務獨立與身分獨立保障之特別規定，建構出審判獨立之制度性保障，使法官與國家之職務關係與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係有所不同。此點已經司法院大法官釋字第 601 號解釋闡釋甚明。故由於法官依據法律行使審判權，與一般公務員對於長官所發之職務命令有服從之義務，於職務履行本質上不同，其與國家之關係自應有所不同。法官不應與一般公務員等同視之，甚至不以「從事審判之公務員」視之。換言之，法官與國家之關係並非一般公務員關係，而是一種特殊的法官關係。然而，與一般公務員本質上不同之法官，在法官法施行前，有關法官之任用、考核、懲戒、退休等，除法律另有規定外，並仍適用一般公務員同適用之公務人員任用法、俸給法、考績法、退休法、公務員服務法、公務員懲戒法等法律與相關行政命令，致法官與一般公務員之區別模糊不清。直至法官法通過公布，該法第 1 條第 2 項規定：「法官與國家之關係為法官特別任用關係。」始將法官與一般公務員和國家之關係作一區隔，亦應如此之劃分，法官之任用、考管、懲戒等，不再附隨於一般公務員，而有其特別之程序。

法官法第 1 條第 2 項規定之法官特別任用關係，係採德國之立法例²³。按德國之基本法第 97 條第 1 項、第 2 項前段規定，將法官與公務員區分，認為「法官係獨立，並僅服從法律。」（基本法第 97 條第 1 項），「專職並在編制上確定任命之法官，在違反其意志之情形，僅得根據法官之裁判並基於法律所規定之理由及法律所規定之方式，在其任滿前將之免職、或永久或暫時停職、或調職或令其退休。」（同法條第 2 項前段），與公務員處於「階級中之指示命令關係」不同。又依同法第 98 條第 1 項與第 3 項規定，聯邦與各邦法官之法律地位，由聯邦與

²³ 參考法官法第 1 條第 2 項之立法理由：「法官、公務員與國家間雖皆為公法上職務關係，但法官依據法律行使審判權，與一般公務員對於長官所發之職務命令有服從之義務，顯有不同。爰並參考德國基本法第 98 條第 1 項規定，於第 2 項明定法官與國家間之關係為特別任用關係，彰顯法官身分之保障及執行職務之獨立，有別於一般公務員與國家之關係。」

各邦，各以特別法律規定之。準此，國家與職業法官間所成立之法律關係，應有別於一般公務員關係，而係一種特殊性質之法官關係 (Richterverhältnis)。如同掌握立法權之議員無法歸類於一般公務員，從事審判工作之法官自亦與行使行政權之公務員有別。聯邦與各邦之立法者，負有義務制定體系完整之法官法，以規範法官之資格、任免、保障、轉調、懲戒、退休等有關事項。是故，於 1961 年制定通過德國聯邦法官法，並於 1962 年 7 月 1 日起施行。有關聯邦法官之懲戒應適用與公務員懲戒不同的法官法。

第三款 小結

我國法官法將法官與國家之關係明文定位為法官特別任用關係，此立法對於審判獨立與法官身分保障之彰顯與確立，深值肯定。惟於法官法第 1 條第 2 項之立法理由中，談到法官、公務員與國家間皆為公法上職務關係。似乎認為法官特別任用關係乃係置於公法上職務關係底下。然而，於司法院大法官所揭櫫之公法上職務關係，可分為「職的關係」與「務的關係」兩個面向²⁴。「職的關係」係指職務所衍生之關係，屬於組織法的法律關係。從職的關係，可以導出公務人員具有官等、職等保護及受領基本薪俸等權利；「務的關係」係指公務人員執行具體任務的關係，乃作用法的法律關係。從務的關係，可以導出公務機關可要求公務員應忠誠執行具體職務、準時上下班。

關於「職的關係」面向中，公務員所具有之官等、職等保障，於法官法第 71 條第 1 項爰規定法官不設官等、職等，與一般公務員之職級已不同。俸給方面，亦因法官不列官等、職等，現行公務人員俸給法有關提敘之認定標準（職等相當、性質相近、服務成績優良），已無法直接適用，於法官法第 71 條另作規範。且法官亦無法再依公務人員考績法辦理考績升等，而係依法官法第 74 條辦理之。此外，於「務的關係」面向中，公務員在其職務上有服從義務，屬官有服從長官就其監督範圍以內所發命令之義務，且須服從於政策。惟法官對於法院院長、最高司法機關為達成司法行政監督之範圍內所發布之命令，仍不得違反審判獨立原則，如有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束。是以，法官是依據法律為是非對錯之判斷，而不需要服從於政策。綜上所述，可知相較於一般公務員，法官任用關係有其特殊性，法官法施行後，公法上職務關係對法官而言，實未妥當。

²⁴ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 175。

學說以「特別法律關係」來敘述其各種「特別身分」所生之各種法律關係，用以全面取代特別權力關係，作為傳統特別權力關係理論所包括之各個範圍（公務員關係、軍事勤務關係、學生關係、監獄與受刑人關係等）的上位概念（或屋脊概念）。公務員與國家之公法上職務關係實乃特別法律關係之一種，由「公務員」之特別身分所生之法律關係²⁵。而由「法官」之特別身分所生之特別任用關係，因其與一般公務員於職務上本質之差異，不應將此關係置於公法上職務關係底下，作為公法上職務關係之一環。法官特別任用關係乃特別法律關係之一種，與公法上職務關係、學生關係、軍事勤務關係、監獄受刑人關係屬平行之關係。僅係在特別法律關係之概念下，各種法律關係之權利義務內涵及相對人所受之拘束或法律救濟途徑，因身分之不同而為合理之處理。法官於職務上所受之監督應較一般公務員為寬。

圖 3 1：屋脊概念下之特別法律關係圖

（資料來源：自行繪製）



²⁵ 公務人員基準法草案第 7 條之立法說明第 2 點亦採此意，2012 年 3 月 8 日行政院院會通過，將由行政院與考試院會銜函請立法院審議之版本。學者見解參見陳愛娥，〈憲法與行政法的互動場域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係〉，月旦法學教室，第 103 期，2011 年 5 月，頁 43、44；蔡震榮，〈特別權力關係和基本人權的限制〉，收錄於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會，《現代國家與憲法—李鴻禧教授祝賀論文集》，元照，1997 年 3 月，頁 490、491。

第二項 法官懲戒之目的

法官懲戒制度存在之目的，係確保國家給付司法義務之實現，亦即保障人民之司法受益權。透過懲戒處分之科處，改變法官不當之行為，督促受懲戒之法官未來應履行義務，並對失職情節重大，難以期待其適於繼續執行法官職務者，施予改變法官身分之處分，以維人民之訴訟權益和司法之公信。司法院大法官釋字第530號解釋即於其理由書內指出：「司法行政機關為使人民之司法受益權獲得充分而有效之保障，對法官之職務於不違反審判獨立原則之範圍內，自得為必要之監督。法官於受理之案件，負有合法、公正、妥速及時處理之義務，其執行職務如有違反，或就職務之執行有所懈怠，應依法促其注意、警告或予以懲處。」揆其意旨，無非宣示為維護人民之司法受益權，對於違反職務上義務、怠於執行職務或品行未達法官專業倫理之要求之法官，應以各種妥適相當之手段促其改善。科以懲戒責任，施以紀律罰之制裁，即為其一²⁶。

第二節 適用公務員懲戒法之法官懲戒處分

由於法官審判獨立職權與一般公務員行使職權有服從上級長官命令者不同，一般國家對於法官雖亦經由懲戒來監督法官，惟其特就法官之懲戒另設專法以為規範，以彰顯法官執行職務之特性與保障法官之身分²⁷。反之，我國於法官法施行前，並未作如此區隔。法官在我國人事法制上，無非從事審判之公務員，在法律定位上與一般公務員並無差異，僅係特別職公務員而已。因此，法官違背其職務內外應盡義務所得受之制裁，大致上亦與一般公務員無異，並無規範法官懲戒事項之專法，而係依規範一般公務員懲戒責任之公務員懲戒法予以科處。

懲戒法律一般可體系化為懲戒實體法、懲戒程序法二部分。稱法官懲戒實體法者，指法官懲戒罰之成立要件相關法規之總稱，舉凡有關法官懲戒之對象、應付懲戒行為之構成要件及法律效果等均為其規範之內容。而稱法官懲戒程序法者，指將法官懲戒實體法予以具體化之法律，亦即懲戒權之確定，爭訟乃至於執行之法律。我國公務員懲戒法係兼具懲戒實體法與程序法之規範。

²⁶ 蔡新毅，〈法官法所列懲戒事由之沿革、檢討與適用〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁192。

²⁷ 例如德國制定「法官法」、奧地利則有「法官職務法」、日本亦有「裁判官分限法」為規範，均有別於一般公務員之懲戒程序。

本文擬就法官法施行前之法官懲戒處分，如何適用公務員懲戒法（特別是受懲戒之行為、法律效果、移送懲戒與審議之程序）、及適用公務員懲戒法之難處與缺失為探討，並透過實務案例之分析研究，鑑往知來，作為法官法實施後，實務上科以法官懲戒處分之研酌，及法官法懲戒規定之解釋適用之分析比較參考。

第一項 法官懲戒之實體法

以下就法官法施行前之應付懲戒之法官違法失職行為及其懲戒之法律效果探討之。

第一款 應付懲戒之行為

就法官應受懲戒之行為規範，依公務員懲戒法第 2 條採概括立法方式，且關於法官責任義務之規定與一般公務員之規範亦有高度重疊性，以下試就法官各該義務規範與應受懲戒行為予以介紹，並分析其妥適性。

一、概括規定之立法方式

公務員懲戒法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」是以，法官應受懲戒之法定事由，為違法、廢弛職務及失職之行為。關於懲戒事由採概括規定之立法例，且屬不確定法律概念，係因公務員違反職務上義務之行為態樣及程度均屬多端，依個案之差異情形，對該違反義務之行為予以懲戒，可避免掛一漏萬。惟懲戒罰對於應付懲戒行為之構成要件以違法、失職之抽象概念表示，失之空泛，於法律明確性原則是否有違，不無疑義。不同於刑罰係國家對人民犯罪行為所科處之制裁，刑事犯罪有其特定之構成要件，適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果。而懲戒權之行使則係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，為維護公務員紀律，對公務員之職務侵害行為為制裁，懲戒罰對於人民基本權利之侵害實遠低於刑罰，是以，就懲戒之構成要件之明確性要求遠不及於刑罰，立法機關自有較廣之形成自由，只須使其意義非難以理解，且為受規範者所得預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何即可，自與法律明確性原則無違，不生違憲之虞²⁸。

²⁸ 司法院大法官釋字第 432 號解釋文、釋字第 433 號解釋理由書。

二、違反因公法上職務關係所生之義務之行為

我國與法官之關係，於法官法立法前，實務上採公法上職務關係。法官懲戒之本質乃來自於國家與法官間之公法上職務關係，當法官執行職務不能符合其應當遵守之義務，就其違反義務之行為所課加之處罰。是以，公務員懲戒法第 2 條所稱之違法、廢弛職務及失職之行為，實乃職務義務（包含因擔任法官而於職務內外應盡之一切義務）之違反或怠於履行義務之行為，亦即凡對於職務義務，當為而不為，不當為而為之者，均屬違法失職行為。而一般教科書討論公務員懲戒法第 2 條之應受懲戒之行為時，不外從「違法」、「廢弛職務」及「其他失職行為」之含義著手，以界定受懲戒行為之範圍。惟學說與實務上，對於所謂違法，係指違反何「法」²⁹、違法與失職如何區辨、廢弛職務與其他失職行為又應如何劃分³⁰，眾說紛紜，莫衷一是。例如公務員「違」反公務員服務「法」第 7 條之執行職務無故稽延行為，稱為違法、廢弛職務、失職行為，均無不可。目前實務上，為避免就「違法」、「廢弛職務」、「失職」三者嚴格區分，導致實務運作之窒礙難行，故公務員懲戒委員會將懲戒案件分為「違法」及「違法失職」二類，抑或未嚴格加以區分而一概並稱違法失職。由此可知，單就公務員懲戒法第 2 條之文義解釋，不僅無法解決個案適用之困難，亦無法呈現法官懲戒事由之個別樣貌。且關於公務員懲戒法中「違法」、「失職行為」之定義，於審議法官違法失職行為之懲戒時，是否可一體適用，不無爭議。為避免解釋上、適用上之困擾，本文試回到懲戒之本質，從法官之義務出發，論及法官義務違反而應受懲戒之行為。

²⁹ 違法，係指違反法規而言，惟究法規之範圍，大致有三種見解：（一）與公務員職務及身分無關之違法行為，並非公務員懲戒法第 2 條第 1 款所規定之違法。（二）限於公務員所違反之法規有應予懲戒之規定者而言，如違反公務員服務法者，其第 22 條明定，應按情節輕重分別予以懲處。（三）泛指各種法令而言，違反公務員服務法，固勿論，即觸犯刑罰法律，亦包括在內。懲戒實務向採第三種見解，例如公務員懲戒委員會 78 年 6 月 23 日法律座談會紀錄：「行政院 59 年 7 月 23 日台（59）人政參字第 11531 號函釋謂公務員職務無關之違法行為非公務員懲戒法第 2 條第 1 款之違法，與本會實例見解不同，究應如何辦理？請公決。決議：公務員懲戒法第 2 條第 1 款之違法，仍採本會往例見解。凡公務員之行為經法院判處罪刑者，即為違法行為。」則是就違法採廣義之解釋。參見柯慶賢，前揭註 13 書，頁 369—371；姜世明，〈法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 251。

³⁰ 學說上多數見解認為「廢弛職務」係指公務員對於職務欠缺積極作為而言，亦即公務員在其職務上有應盡之義務，而未達成者而言。至「其他失職行為」乃概括指公務員有在職務上或職務外應注意、應作為之義務，卻未履行者而言。可謂「其他失職行為」其含義似較「廢弛職務」廣泛。「廢弛職務」與「其他失職行為」同列為懲戒原因之一類，自應解為「廢弛職務」亦為失職行為之一種。參見林燦都，〈論我國法官懲戒制度之應有取向—兼評司法院版法官法草案〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 359、360；柯慶賢，前揭註 13 書，頁 371、372；姜世明，前揭註 29 書，頁 251、252。

三、法官違法失職行為所違反之義務與責任

(一) 概述

法官之責任與義務，散見於憲法、公務員服務法、法院組織法、公職人員財產申報法、法官守則等，規範法官作為或不作為義務之法律、法規命令以及由司法院所發布之職務命令³¹。關於法官義務之規定，通常係以概括性之一般條款定之，無終局性之明文規定，即未對義務之個別構成要件明定。是以，違反義務之失職行為，究係積極性之作為，抑或消極性不作為，須視個案之情事狀況而定³²。例如法官守則第 4 點規定：「法官應勤慎篤實地執行職務，尊重人民司法上的權利。」法官問案態度不良之積極作為³³，抑或審理延宕、無正當理由稽延案件不進行、案件有稽延未結，逾時過久未陳明停滯原因之消極不作為³⁴，均構成是項義務之違反，而應付懲戒之行為態樣。

(二) 義務之種類

1. 法官特別義務與一般義務規定

視義務規定本身是否專門針對法官量身訂作，可區分為法官特別義務規定及法官一般義務規定。法官為公務人員任用法所稱之公務員，係最狹義之公務員。故而規範公務員義務之規範，除法律特別明文排除或與法官獨立審判相衝突者外，原則上於法官亦有適用。例如公務員服務法³⁵、公職人員財產申報法³⁶、公職人員利益衝突迴避法³⁷、公務人員行政中立法³⁸等，均屬法官一般義務規定，於法官及法官以外之其他公務員亦有適用。而法官特別義務規定乃指針對法官職務、身分

³¹ 例如：法院便民禮民實施要點、法院辦理家庭暴力案件應行注意事項、法官守則、各級法院辦案期限實施要點、各級法院法官自律委員會實施要點，均其適例。

³² 李維心，〈德國法官法關於法官懲戒規定之介紹〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 383。

³³ 公務員懲戒委員會 100 年度鑑字第 12143 號議決。

³⁴ 公務員懲戒委員會 92 年度鑑字第 10194 號、92 年度鑑字第 10189 號、92 年度鑑字第 10188 號、92 年度鑑字第 10179 號、100 年度鑑字第 12132 號議決。

³⁵ 公務員服務法第 24 條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」

³⁶ 公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 10 款：「下列公職人員，應依本法申報財產：十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官。」

³⁷ 公職人員利益衝突迴避法第 2 條：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第二條第一項所定之人員。」

³⁸ 公務人員行政中立法第 2 條：「本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。」

特別訂立之義務規範而言，例如憲法第 80 條、法院組織法³⁹、法官守則⁴⁰、法官社交及理財自律事項⁴¹、法院便民禮民實施要點⁴²、各級法院辦案期限實施要點⁴³或各訴訟法之程序規範⁴⁴等。

關於公務員之義務，以公務員服務法為規範之準據法⁴⁵，基本上規定於公務員服務法，但不以之為限。其義務之主要內容包括忠實義務（公務員服務法第 1 條）、服從義務（公務員服務法第 2、3 條）、保密義務（公務員服務法第 4 條）、保持品位義務（公務員服務法第 5 條）、執行職務義務（公務員服務法第 7 條至第 12 條）、迴避義務（公務員服務法第 17 條）、不為一定行為義務（公務員服務法第 6、13、14、14-1 至 14-3、15、16、18、19、21 條）、申報財產義務（公職人員財產申報法第 2 條等）、中立義務（公務人員行政中立法第 3 條等）。然而，職司審判之法官與執行行政權之一般公務員於本質上並不相同，本於公務員與國家之公法上職務關係而設之公務員服務法，於規範法官義務時是否可全盤適用，容有疑義，以下就公務員之義務適用於法官，以及與法官法及法官倫理規範施行前之法官特別義務的關係介紹並分析檢討之：

（1）忠實義務

所謂忠實義務係指公務員於履行國家(包括地方自治團體)所賦予之職責時，應盡其所能，採取一切有利於國家之行為，而避免一切於國家不利之行為⁴⁶。公務員服務法第 1 條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」此乃公務員對國家最基本之義務，公務員之其他義務亦莫不與忠實

³⁹ 例如，法院組織法第 86、87、96、101、103、106 條等。

⁴⁰ 司法院於民國 84 年 8 月發布「法官守則」共 8 點。嗣於民國 88 年 12 月修正為 5 點。規範如下：「一、法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當的行為。二、法官應超然公正，依據憲法及法律，獨立審判，不受及不為任何關說或干涉。三、法官應避免參加政治活動，並不得從事與法官身分不相容的事務或活動。四、法官應勤慎篤實地執行職務，尊重人民司法上的權利。五、法官應隨時汲取新知，掌握時代脈動，精進裁判品質。」

⁴¹ 例如，法官社交及理財自律事項第 4 點：「法官不得以投機、違反公平方式、利用法官身分或職務，獲取不當利益或財物。」、第 6 點：「法官應避免其他有損法官形象之應酬或交往。」

⁴² 例如，法院便民禮民實施要點第 18 點：「法官審理案件宜態度平和，舉止莊重，專心聽訟，不得任意斥責當事人或其他關係人；亦不得勉強和解、撤回起訴、撤回上訴、撤回告訴或自白犯罪事實。」

⁴³ 例如，各級法院辦案期限實施要點第 2 點第 1 項第 2 款：「案件自收案之日起，逾下列期限尚未終結者，除由院長負責督促迅速辦理外，並按月填具遲延案件月報表，層報本院：（二）民刑事通常程序第一審審判案件及民事執行事件逾一年四個月，破產事件及公司重整事件逾二年。」、第 3 點：「案件之進行，除注意正確性外，對於結案平均日數，及遲延案件件數，均應注意避免超過管考基準。各法院如發見有超過管考基準情形，應即自行查明原因，設法改進。」

⁴⁴ 例如，民事訴訟法第 32 條、刑事訴訟法第 17 條之法官迴避義務。民事訴訟法第 199 條、第 199 條之 1 的闡明義務。

⁴⁵ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 183；吳庚，前揭註 1 書，頁 245。

⁴⁶ 吳庚，前揭註 1 書，頁 198。

義務有直接或間接關聯。法官亦有義務全力以赴致力於法官職務之執行。憲法賦予法官司法裁判權，其在法治國家中乃負有法之貫徹、主觀權利之保護、實質正義之實現、創造與維護法安定性及法和平，甚至社會之形成⁴⁷。法官於就職時亦應依法宣誓，恪守憲法與法律規定，獨立審判⁴⁸。依法官守則第 2、4 條之規定，法官處理案件時應切實閱卷，充分準備，不可作無準備之開庭行為，造成程序浪費。對於判決書製作，亦應專業誠謹，應認識審酌當事人之陳述及證據資料，並應附理由，不可有恣意裁判⁴⁹。對於當事人之訴訟上權利，如閱卷權、聲請調查證據權、受合法送達、陳述意見權等，應予以確實保障。

(2) 服從義務

普通公務員依公務員服務法第 2 條規定，對於長官就其監督範圍以內所發命令，有服從之義務。在此所謂「命令」，係指由長官對屬官個人所為之指示，亦即學理上所稱之「指令」或「職務命令」，而非以拘束下級機關為目的之「職權命令」⁵⁰。此種行政機關間上下隸屬之命令服從關係乃為行政一體性之保持。又依公務人員保障法第 17 條規定，對於職務命令之合法性認有疑義，一般公務員有命令異議制度可循，若該指令已達於「違反刑事法律」者，則無服從之義務。

而基於審判獨立原則，法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，在執行審判職務時，當然不存在如一般公務員間之命令服從義務，即使在合議裁判之評議時，為確保資淺年少者陳述意見之自由，避免其困惑於倫理或人情而不敢陳述意見⁵¹，法院組織法第 104 條並明定評議陳述意見之次序，以資淺者為先，資同以年少者為先，遞至審判長為終。各法官均應陳述意見，且其意見等值，迥異於一般公務員之長官與屬官間之上命下從關係。且審判時法官當不受上級機關訓令（指上級機關以拘束下級機關之意思發布之命令），或上級監督長官指令（長官對屬官所為職務命令）羈束⁵²，對於違法命令自不負有報告義務，得逕不予理會。依法院組織法第 110 條、第 112 條及第 113 條⁵³規定，各級法院院長對於法官職務上事項，發命令使其注意或為警告之措施，仍不得侵犯審判獨立之原則，同法第 114 條規定甚明。故對於監督長官於其權限範圍內所發必要之命令，舉凡涉及法官審

⁴⁷ 姜世明，《法院組織法講義》，新學林，2008 年 2 月，頁 206。

⁴⁸ 法官法第 14 條：「法官於就職時應依法宣誓，其誓詞如下：余誓以至誠，接受國家任命，恪遵憲法及法律之規定，秉持超然獨立之精神，公正廉明，勤奮謹慎，執行法官職務，如違誓言，願受最嚴厲之制裁。謹誓。」

⁴⁹ 姜世明，《法律倫理學》，元照，2010 年 9 月，頁 58。

⁵⁰ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 184；陳敏，前揭註 7 書，頁 1090。

⁵¹ 姜世明，前揭註 47 書，頁 161。

⁵² 司法院大法官釋字第 216 號解釋。

⁵³ 法官法施行後，依法官法第 20、21、22 條規定。

判事項之核心領域，屬違法之職務監督，對於法官而言，並無拘束力，亦不得因法官未遵守而為懲戒之處置。是以，公務員服務法第 2 條之服從義務、公務人員保障法第 17 條之命令異議制度與法官之職務性質不相容，對於法官不適用。

(3) 保密義務

依公務員服務法第 4 條第 1 項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」此乃公務員保密義務之一般規定。另外，於同法第 4 條第 2 項復規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」是項規定雖非保密義務之直接規定，但亦間接與公務機密之不得對外洩漏有所關連。此外，在其他之行政法規內，亦有甚多公務員保密義務之規定⁵⁴。法官對於其職務上知悉之秘密或非公開訊息（例如裁判之評議和表決⁵⁵、偵查中案件之相關卷證資料⁵⁶、他人之隱私、工商營業秘密等），負有保密之義務，不得揭露或利用之。其守密之義務，於法官離職後仍應遵守。我國目前之實態就是媒體緊追案件之審理法官採訪，面對媒體之窮追猛捨，法官仍應嚴守保密義務，對於審理中之案件不應發表職務上的談話或表明對案件之看法。法官如違反保密義務，除應負相關刑事責任與民事責任外，並應受懲戒、懲處。

(4) 保持品位義務

公務員服務法第 5 條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。」學界稱之為「保持品味義務」⁵⁷，乃我國對於公務員職務外之行為應負之義務之主要規範。旨在使公務員皆能品行端正，以維觀瞻。因公務員在對外與一般人民關係上，係代表國家執行公務。公務員之行為舉止及形象很大程度會影響人民對國家之信任，自須有良好之品德操守與言行合度，以免因公務員之個人行為損害人民對國家公權力之信賴。法官職司審判，負解決爭端之職責，代表公平正義之角色，其地位更較一般公務員特殊，應要求法官遵循更高標準之獨立、正直、恪盡職守及個人行為。Shimon Shetreet：「法官必須保持一種標準，以維護社會大眾對於司法的

⁵⁴ 例如，稅捐稽徵法第 33 條、典試法第 23 條、專利法第 17 條、營業秘密法第 9 條、公務人員考績法第 20 條等規定。

⁵⁵ 法院組織法第 106 條第 1 項：「評議時各法官之意見應記載於評議簿，並應於該案裁判確定前嚴守秘密。」

⁵⁶ 法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項第 39、64 點。

⁵⁷ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 185；陳敏，前揭註 7 書，頁 1093；吳庚，前揭註 1 書，頁 248；林明鏞、蔡茂寅，〈公務員法〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006 年 10 月，頁 318。

信心，並確保司法公正及司法獨立」⁵⁸。為維護人民對於法官所為之司法判決公正無私之信心，對於司法制度之尊重與信任，行使裁判權之法官，對其一切行為活動，自應與司法官職之尊嚴相稱。法官若為有損其職位尊嚴或職務信任之行為者，應受懲戒。

然公務員服務法第5條，以「誠實」、「清廉」、「謹慎」…「足以損失名譽」之不確定法律概念，架構保持品味義務，實乃過於空泛、涵蓋過廣，易淪為「聖人條款」。且於民主法治國家，公務員與國家間關係已逐步揚棄傳統之特別權力關係，採特別法律關係（或公法上職務關係）。法官與一般公民無異，可享有言論、信仰、結社、集會、一般行動自由，故此種對於法官職務外行為之規制，仍應考量法官個人之基本權利保障，不宜過度限制之。據此，學說上對於此種「保持品味義務」，除認為規定之用語上應以較精確之法律用語取代道德性字眼⁵⁹，明確縮小其範圍外，且實行此義務之前提，必須嚴格遵守「比例原則」⁶⁰，與保持品味義務之目的相扣。另外，關於公務員服務法第5條規定，實務見解並未限制於與品位有關之行為，公務員職務上疏失行為，亦該當該條欠缺「謹慎」之要件，而得加以懲戒⁶¹。於議決法官審判上之疏失行為時，因涉及審判之核心領域，應特別排除或限縮該條之適用。應透過審級救濟糾正審判積極或消極違背法令之違誤，不應遽以不夠「謹慎勤勉」為由，而予以懲戒。

關於公務員保持品格之特別義務，於德國法上通稱為「得當舉止」義務（Wohlverhaltenspflicht）⁶²，依聯邦公務員法第54條第3句：「公務員職務內及職務外行為須符合其職業上所要求之尊重和信任」及同法第77條第1項第2句規定：「公務員職務外之行為，依個案情況，於特別程度適於以重大方式損害該公務員職位或整體公務員聲譽之尊重及信任時，為失職行為」。故公務員職務外之行為違反聯邦公務員法第54條第3句之「得當舉止」義務時，尚不構成失職，而是須進一步審查是否符合同法第77條第1項第2句之職務外失職行為之特別構成要件，亦即於個案情況，其行為特別程度適於損害聲譽及信任，以及損

⁵⁸ Shetreet, “Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges” ,in Shetreet and Deschenes (eds),Judicial Independence:The Contemporary Debate,1985。轉引自胡宜如，〈法官倫理規範之研究〉，收錄於司法院編，《司法院及所屬各機關出國報告》，2010年10月，頁6。

⁵⁹ 有論者建議修改為：「公務員應注意品行，不得有不良行為，致損害公眾對其執行職務之信任」。參見吳庚，前揭註1書，頁248；亦有論者建議改成：「公務員之行為不得嚴重損及人民對其執行職務之信賴。」參見翁岳生，《行政法2000》，上冊，翰蘆，二版，2000年3月，頁372。

⁶⁰ 陳新民，《行政法學總論》，三民，修訂五版，1995年4月，頁178。

⁶¹ 公務員懲戒委員會法律座談會92年11月5日決議。

⁶² 吳綺雲，〈公務員職務外錯失行為之懲戒構成要件－德國法理論與實務之借鏡〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯》，2006年12月，頁960。

害聲譽及信任必須具重要性⁶³。是以，德國聯邦公務員法第 54 條第 3 句、第 77 條第 1 項第 2 句，針對公務員職務外之行為違反得當舉止義務（我國謂品格保持義務）之失職行為為要件，透過義務課予之目的（維護公務員之職位或整體公務員聲譽之尊重及信任），及行為之重要性予以限縮職務外失職行為之範圍。此種規範、判斷標準，實值我國參考借鏡。

（5）執行職務義務

國家設置公務員之目的，原在使其執行職務，公務員有執行職務義務固不待言。因此，公務員服務法並未對公務員「有」執行義務為明文規定，而係對於「如何」執行職務有所要求⁶⁴，公務員服務法第 7 條至第 12 條均屬之。公務員服務法第 7 條規定：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」為公務員執行職務之準則。法官應勤慎篤實地執行職務，於受理之案件，負有合法、公正、妥適及時處理之義務，其執行職務如有違法法令或就職務之執行有所懈怠，自應負懲戒責任。法官審理案件時，其職務義務之來源，除相關訴訟法之規定外，亦包括司法院本於司法行政監督權所發布之監督命令。例如法院辦理家庭暴力案件應行注意事項、各級法院辦案期限實施要點、法院便民禮民實施要點、法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項等注意事項或要點，作為法官執行職務之依據。須特別注意地，上開命令之內容，不僅須符合法律優位原則、法律保留原則、授權明確性原則，不得有違審判獨立之原則。若涉及審判上之法律見解者，法官於審理案件時，依自己之確信為判斷，正確適用法律，不受其拘束。故對於司法院本於司法行政監督權所為之監督命令，法官實然無完全遵守之義務，對於涉及審判職務之監督命令，其內容是否適法、允當，基於審判獨立原則，法官仍應審慎衡酌，依自己之確信為判斷，正確適用法律，司法院大法官釋字第 216 號解釋在案。法官認為該命令違反憲法、法律，雖無宣告命令無效或撤銷之權，但仍得於個案中拒絕適用之。不同於法官對於監督命令仍有審查之空間，一般公務員對於上級機關基於指揮監督關係，就組織分工、特定事務之處理方式及裁量準則、法令解釋等，所為之一般（抽象）指示（例如行政規則、解釋函令），即有遵守之義務，縱使命令⁶⁵違法，於個案中仍不得逕予拒絕適用。

⁶³ 吳綺雲，同前註書，頁 965、966。

⁶⁴ 陳敏，前揭註 7 書，頁 1089。

⁶⁵ 此處所稱之命令乃指上級機關用以拘束下級機關之「職權命令」，非指長官對屬官個人所為之「指令」、「職務命令」（或稱個別指示）。故無公務員服務法第 2、3 條、公務員保障法第 17 條之適用。

(6) 迴避義務

為確保公務員執行職務之公正性，遇有涉及公務員本身或其家族之利害事件時，公務員應有迴避之義務，公務員服務法第 17 條規定甚明。此乃正當法律程序原則中，公正作為義務之展現⁶⁶。何種情形公務員應自行迴避或當事人得聲請迴避，於行政程序法第 32 條、第 33 條有針對一般公務員之一般性規定。在訴訟程序中，為確保法庭之公正、法官之獨立性，作為裁判者之法官對於審理之案件，不得有利害關係，或對之有預設立場。否則，即有「偏頗之虞」，應行迴避，以維司法判決之公信力，實質保障當事人之訴訟權。按民事訴訟法⁶⁷、刑事訴訟法⁶⁸、行政訴訟法⁶⁹等

相關規定，法官迴避情形亦區分為，應自行迴避之絕對迴避事由與「執行職務有偏頗之虞」之相對迴避事由。訴訟權作為人民權利保障之最後屏障，審判權行使之慎重性、正確性、純潔性，決定個案裁判之公正性。是以，法官迴避制度之設計、法律之解釋，自須較一般公務員來得慎重、嚴謹，除須考量正當法律程序外，仍受審判獨立之限制。例如：於絕對迴避之事由上，法官與該訴訟當事人有（曾有）親屬關係之限制範圍較行政程序法來得廣⁷⁰；依民事訴訟法第 38 條第 1 項，法官有應自行迴避之絕對迴避事由時，法官所屬法院或兼院長之法官始得依職權為迴避之裁定。若認為法官「執行職務有偏頗之虞」時，即可以不依當事人聲請或承辦法官之提出，逕職權裁定使其迴避，則將使法院或兼院長之法官有機會透過對於「執行職務有偏頗之虞」之不確定法律概念之解釋，恣意操控法院案件之分配，架空法定法官原則⁷¹。然而，行政程序法第 33 條第 5 項之規定，雖亦限絕對迴避事由為職權命令迴避之原因，惟學說上認為對於有具體事實足認有偏頗之虞時，因事務分配或具體案件之承辦，機關長官本有隨時調整之權⁷²，故解釋上應認為公務員之主管長官亦得命其迴避。

⁶⁶ 湯德宗，《行政程序法論》，元照，2001 年 3 月，頁 11、12。

⁶⁷ 民事訴訟法第 32、33 條。

⁶⁸ 刑事訴訟法第 17、18、24 條。

⁶⁹ 行政訴訟法第 19、20 條。

⁷⁰ 如民事訴訟法第 32 條第 3 款：「法官或其配偶、前配偶或未婚配偶，就該訴訟事件與當事人有共同權利人、共同義務人或償還義務人之關係者。」與行政程序法第 32 條第 1 款：「本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時」；已定有婚約之未婚配偶，於民事訴訟法第 32 條第 3 款屬應迴避之法定事由，而行政程序法第 1 款則未為規範。

⁷¹ 司法院大法官釋字第 665 號解釋理由書：「……任何人受法律所定法官審理之權利，不得剝奪—此即為學理所稱之法定法官原則，其內容包括應以事先一般抽象之規範明定案件分配，不得恣意操控由特定法官承辦，以干預審判；惟該原則並不排除以命令或依法組成（含院長及法官代表）之法官會議（Präsidium）訂定規範為案件分配之規定（德國法院組織法第 21 條之 5 第 1 項參照）。……惟法院案件之分配不容恣意操控，應為法治國家所依循之憲法原則。我國憲法基於訴訟權保障及法官依法獨立審判，亦有相同之意旨……」。

⁷² 吳庚，前揭註 1 書，頁 581。

另外，對於「執行職務有偏頗之虞」作為法官迴避之事由時，仍不得以維護司法公信力、滿足當事人之信賴為由，而犧牲審判獨立性。所謂「有偏頗之虞」之認定標準，在學說上有客觀說、主觀說及折衷說。客觀說係要求所釋明事實足以導致認為法官之裁判將受其個人傾向及非理性考慮之影響者。而主觀說則自當事人之信賴角度出發，認為應考察依當事人之教育程度、健康狀態、記憶與經驗，基於所陳述事實是否對於法官中立性之不信賴在主觀上獲得確認。而折衷說乃要求存在一理性原因，而使當事人發生對於法官無法持中立立場之懷疑。不僅係法官已有偏頗事實存在，若存在一足以引起當事人對其中立性不信賴者，亦屬之，此說為德國通說與實務所採⁷³。我國實務⁷⁴與學界多數見解⁷⁵採客觀說，法官對於訴訟標的有特別利害關係，或法官與當事人一造有密切之交誼、嫌怨或其他情形，客觀上有理由足認其執行職務，有為不公平審判之危險者，是認法官執行職務有偏頗之虞，而不受當事人主觀臆測或不滿意見之拘束。至於法官審理訴訟案件時，怠於發問或曉諭⁷⁶、就當事人聲明之證據不為調查⁷⁷、不命他造提供擔保、曉諭當事人和解、不利於當事人一造之訴訟指揮等，其行為因涉及審判之核心領域，應不容當事人任意指摘，因而更換法官。且應防免被聲請迴避之法官所屬法院、院長或直接上級法院，以對「有偏頗之虞」之不確定法律概念之解釋與適用，侵害審判之獨立，架空法定法官原則。是以，除非法官之訴訟指揮、闡明、證據調查等行為已屬恣意或已呈現嚴重偏私性，依客觀標準，已足以令一般理性當事人發生公正性疑慮者外，原則上不輕易以此為由使法官迴避。

(7) 不為一定行為義務

為避免公務員有僭越冒進、偏頗不公、懈怠職守及徇私舞弊等情事，公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法及其他法規，規定有公務員不得從事之各種行

⁷³ 姜世明，〈法官中立性、獨立性之確保與對於法官迴避制度運作之省思〉，《台灣法學雜誌》，第190期，2011年12月15日，頁81。

⁷⁴ 以最高法院69年台抗字第457號判例為例，該判例認為：「民事訴訟法第33條第1項第2款規定推事有應自行迴避而不自行迴避以外之情形，足認其執行職務有偏頗之虞，據而聲請推事迴避者，應以推事對於訴訟標的有特別利害關係，或與當事人之一造有密切之交誼或嫌怨，或基於其他情形客觀上足疑其為不公平之審判者為其原因事實，若僅憑當事人之主觀臆測，或不滿意推事進行訴訟遲緩，或認推事指揮訴訟欠當，則不得謂其有偏頗之虞。」

⁷⁵ 陳榮宗、林慶苗，《民事訴訟法（上）》，三民，2009年11月，修訂7版，頁125、126；陳計男，《民事訴訟法論上》，三民，2010年6月，第5版，頁83、84。

⁷⁶ 最高法院21抗851號判例：「言詞辯論或準備程序中，當事人本應自為聲明及陳述，惟當事人不為必要之聲明及陳述時，審判長或受命推事應發問或曉諭令其為之，不得以發問之少即謂其執行職務有偏頗之虞。」

⁷⁷ 最高法院27抗304號判例：「推事就當事人聲明之證據不為調查，不得即認其執行職務有偏頗之虞。」

為⁷⁸。此即公務員不為特定行為之義務，舉其要者言之，約有如下數端：

① 濫權之禁止

依公務員服務法第6條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」。又同法第19條規定：「公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。」。是明白禁止公務員假公濟私或公報私仇等濫用職權之行為。公職人員利益衝突迴避法（簡稱迴避法）第7條亦規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益」⁷⁹。關於上開規定中所謂之「圖利」，其本身意義並不明確。學說對於該條所稱之利益，認為包括財產上利益（或稱經濟上利益）與非財產上利益（非經濟上利益）⁸⁰。如此一來，圖利之範圍就文義解釋將更加廣泛。然一般公務員在行使行政權時，除依法行政外，於適用不確定法律概念時，享有不受行政法院審查之評價及決定之「判斷餘地」，以及於法律效果之決定或選擇時，享有「行政裁量權」。且行政權具有積極、主動之特徵，多數之行政任務不待人民請求，即須依職權發動，以實現公共利益。若對於「圖利」之解釋過於寬鬆，則一般公務員於主動行使職權同時，似乎一步步落入圖利之陷阱。例如於人煙稀少之郊區，附近僅有一住戶之鄉間道路，設置路燈於該住戶之路口，是否即該當圖他人之利益。故對於「圖利」之解釋，特別是圖他人之利益，應與公務員義務違反與主觀要件緊扣，以免造成公務員行使裁量權之保守與消極，抑或使「圖利」與「便民」⁸¹之概念混淆。而法官行使之司法裁判權，須經當事人之請求，始得就具體之訴訟事件為審理，具有消極、被動之特質。惟司法權在行使之過程中，在一定程度內亦有決定之自由，而有司法裁量之空間存在。例如准予訴訟救助⁸²、依職權調查證據⁸³、假扣押或假執行之宣告⁸⁴、量刑或訴訟指揮權之行使。如法官對於僅為當事人之一造調查證據，或准予不符合資格之當事人訴訟救助，是否即該當圖當事人一造之利呢？

對於公務員服務法第6條、公務員利益衝突迴避法第7條關於「圖利」之解

⁷⁸ 陳敏，前揭註7書，頁1089。

⁷⁹ 同一行為，公務員服務法及迴避法均有禁止規定時，依迴避法第1條第2項規定：「公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。」，應優先適用迴避法。

⁸⁰ 吳庚，前揭註1書，頁249。

⁸¹ 便民，指公務員有為民眾獲取利益的意思，而該利益又「不是不法利益」時，就是便民了。參見郭祥瑞，《公務員行政法－行政法基礎教材》，元照，2009年5月，頁164。

⁸² 如民事訴訟法第107條。

⁸³ 如民事訴訟法第288條、刑事訴訟法第163條第2項前段。

⁸⁴ 如民事訴訟法第390、392、523、526條。

釋，應參照刑法第 131 條與貪污治罪條例第 4 條至第 6 條之「圖利罪」規定⁸⁵。其中，貪污治罪條例第 6 條第 4 款、第 5 款為第 4 條、第 5 條及第 6 條第 1、2、3 款之補充規定。圖利罪之認定上，以貪污治罪條例第 6 條第 4 款、第 5 款之概括性、補充性規定為例，客觀上須有獲取自己或他人利益之圖利行為，作成該行為的公務員有職務上關係，且利益之來源或形成是違法、違反行政命令、違反行政法原理原則的行為所產生之不法利益，自己或該第三人確實因該圖利之行為而得到不法利益。主觀上有認識到利益之存在，且有圖利之意圖。故在判斷圖利之成立時，重點在於公務員有無違背義務，所得之利益是否為「不法利益」，且公務員之主觀上是否有故意。如此解釋始不會將便民、裁量權之行使，動輒以圖利相繩，施以懲戒、懲處、刑罰、行政罰⁸⁶。違反公務員服務法第 6 條、迴避法第 7 條之際，通常已構成刑法或貪污治罪條例等犯罪，而有懲戒罰與行政罰、刑罰競合之問題。此部分留待於本文第五章討論。

② 兼營商業之禁止

公務員不得經營商業或投機事業、非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人，違反規定者，將先受到撤職處分。然若投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，則不在此限，公務員服務法第 13 條規定甚明。該條之立法意旨，係在防止公務員利用職權營私舞弊，有辱官常，益以事關社會之風氣，對於公務員經商限制，實務向採從嚴解釋⁸⁷。關於公務員不得「經營」商業之範圍，應包括實際發生營業行為及申請商業執照之行為在內。至公務員僅參加商業「投資」而不直接主持商務者，除合於公務員服務法第 13 條第 1 項但書之情形外，仍應受該法前段之限制⁸⁸。且依實務見解⁸⁹認為「經營」與「投資」在含意上原有不同，「經營」原為規度謀作之意，經濟學上稱之為欲繼續經濟行為而設定作業上的組織，亦即指本人實際參加規度謀作業務之處理而言。所謂「規度謀作」，係指藉由一定之人事組織、制度、規畫等以為營謀而言。至於「投資」，乃指以營利為目的，用資本於事業之謂。故法官在報章雜誌投稿或著作書籍出版、

⁸⁵ 刑法學者認為圖利罪是補充規定之性質。而貪污治罪條例是刑法瀆職罪章之特別規定。依特別法優先於普通法之適用原則，必須貪污治罪條例沒有規定時，始回到刑法瀆職罪章之規定。參見柯耀程，《刑法的思與辯》，元照，2003 年 12 月，頁 424-429。

⁸⁶ 迴避法第 7 條之違反，依同法第 14 條之規定，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，所得財產上利益，應予追繳。

⁸⁷ 行政院人事行政局 67 年 10 月 2 日（67）局二字第 21103 號函。

⁸⁸ 行政院 52 年 5 月 28 日臺（52）人字第 3510 號令。

⁸⁹ 銓部部 74 年 7 月 19 日（74）臺銓華參字第 30064 號函釋。

收受報酬，或編輯研究學術之雜誌刊物，則非此所謂之經營商業，應可被准許。

綜上以觀，在判別公務員是否違反公務員服務法第 13 條禁止經營商業之規定時，實務乃以行為是否為經營商業行為與投資之比例為斷⁹⁰。雖然對於公務員從事商業、投資行為限制甚嚴，惟該條第 1 項但書，以投資額超過百分之十作為界限，對於股票上市公司，資本龐大，投資超過百分之十，殊少可能，實已與今日之實際交易情況相脫節。是以有必要對於該條限制之行為從新思考。禁止公務員為商業、投資行為，應從避免公務員怠惰、荒廢職務，利益衝突而觀，限於其行為與執行職務發生「現時衝突」而影響目前職務之執行者為限⁹¹，而與投資比例無太大關係。另外，所謂「投機事業」係指利用時機博取不正當之利益而言⁹²，若僅係單純買賣股票，進行長期投資者，乃正常「投資」理財行為，尚非法之所禁止。對法官而言，若僅係購買基金或在集中交易市場購買股票，而非屬短進短出之投機性行為，應可視為理財行為而不受懲戒。公務員懲戒案例中⁹³，係禁止法官「利用上班時間」買賣股票，並未限制股票之單純買賣，但若持有股份超過百分之十者，乃應受懲戒。

③ 通常兼職之禁止

公務員服務法第 14、14-2、14-3 條乃對於公務員兼職之管制。公務員原則上不得兼職，僅在「依法令」、「經指派」、「經許可」之例外情形容許之。關於兼職之範圍，有論者認為此之兼職之禁止，係基於「職的關係」而來的義務，主要在禁止「兼薪」。換言之，所兼之「職」係基於身分關係即能發生支領薪資或其他給付之效果者，為此所禁止之兼職。若必須以付出勞務或其他給付行為始能產

⁹⁰ 行政院人事行政局 83 年 12 月 31 日 (84) 局考字第 45837 號函：「『經營』與『投資』既各具意涵，則公務人員是否違反公務員服務法第 13 條禁止經營商業之規定，應以左列各項為判別之原則：(一) 公務人員不得以規度謀作之意而投資經營公司 (例如擔任發起人、董、監事、監察人)，惟僅以獲利為目的，用資本於事業而為股東，除投資股份總額超過其所投資公司股本總額百分之十者外，不能認為違反公務員服務法第 13 條禁止經營商業之規定。(二) 因繼承而擔任所投資公司之董、監事、監察人者，依公務員懲戒委員會 83 年 5 月 12 日 (83) 臺會義議字第 1231 號函釋略以：「查依公司法規定董事之產生，係由股東選任，並無當然繼承之情事。公務員因繼承股權而被選任為董事者，應就擔任公職或公司董事二者擇一，否則即屬違反公務員服務法第 13 條第 1 項規定。」應認為已違反公務員服務法第 13 條經營商業之規定；至繼承股權僅為股東，但投資股份總額超過其所投資公司股本總額百分之十者，亦應認為已違反公務員服務法第 13 條經營商業之規定。(三) 公務人員參與經營商業，在所投資之公司尚未辦妥公司登記、申領營業執照及發票對外營業前，即辦理撤股 (資)、撤銷公司職務登記、降低持股比率至未超過百分之十或將該公司解散登記者，得認為未違反公務員服務法第 13 條經營商業之規定。(四) 擔任公職前之投資經營商業行為，於任公職時，未立即辦理撤股 (資)、撤銷公司職務登記、降低持股比率至未超過百分之十或將公司解散登記者，應認為已違反公務員服務法第 13 條經營商業之規定。(五) 不得謂不知法律而免除違反公務員服務法第 13 條規定之責。」

⁹¹ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 188。

⁹² 司法院院解字第 2500 號及 4017 號解釋。

⁹³ 參照公務員懲戒委員會 94 年度鑑字第 10511 號議決、89 年度鑑字第 9205 號議決。

生對價者，例如出席開會提供意見、作演講、擔任國家考試命題及閱卷委員，實為「兼務」而非該條所禁止之「兼職」⁹⁴。而本文認為此處之兼職管制，不以「職」之關係為限，亦包括「務」的關係。就該條之立法目的，係為使公務員專心執行職務，避免因兼任其他職務造成本職務義務之妨害或與本職之性質或尊嚴相衝突而設。且依公務員服務法第 14 條之 3 之文義，不問是否受有薪資或報酬，均須經服務機關許可，故報酬之來源究係因身分或勞務，應非管制之重點。重點應在於對於職務是否有所妨害或衝突。關於公務員於上班或公餘時間，兼任教學工作之「兼課」行為，係以付出勞務之教學行為為代價支領鐘點費，仍屬公務員服務法第 14 條之 3 須經許可之兼職行為⁹⁵。

由疑問的是，公務員服務法第 14 條之 3 須經許可之兼職限制，是否包括非上班時間在內呢？於 85 年 1 月 15 日公務員服務法修正公布，增訂第 14 條之 3 前，銓敘部⁹⁶認為「上班時間兼課以 4 小時為限，至於非辦公時間在外兼課之時數，倘在不影響公務員聲譽及日常公務推動之前提下，通常率由公務員自行支配，並由機關審酌具體個案情形決定許可與否。」於第 14 條之 3 增訂後，銓敘部認為該條是否包括非上班時間在內，立法原意不明，有修法釐清之必要。行政院人事行政局則認為仍應維持銓敘部上揭函釋，公務員下班以後之時間在外兼課，苟不影響其職務之尊嚴及職務之執行，為保障公務員之基本權利，主管機關亦認應由公務員自行支配。公務員懲戒委員會⁹⁷亦與行政院人事行政局採相同看法，認為公務員下班後之時間在外兼課不必經主管機關許可。本文認為上開銓敘部函釋於第 14 條之 3 增訂後是否仍得適用，實有疑義。且該函釋係對於「兼課時數」所為之解釋，而非對於「兼課容許性」之解釋，是以，於修法釐清之前，關於下班後之兼課是否須經許可，從文義解釋及目的性解釋，應採肯定之見解為妥。

法官職司平亭曲直、定分止爭，凡足以影響法官審判獨立、有礙法官身分尊嚴、良好形象，與分權原則有違或法令禁止之職務或業務，均應禁止兼任。是以因法官身分之特殊性，對於法官兼職之管制，理應較一般公務員嚴格，規範應更加具體。法官應專心於司法職務，避免兼任其他職務；如未克避免，應由服務機關斟酌其本職工作負荷及兼職業務性質等情事，決定是否准予兼任⁹⁸。法官兼任公、私立學校教職，在法官法施行前，依公務員服務法第 14 條之 3 規定，應經法院許可。而兼任補習班教職，屬兼任以營利為目的之事業之職務，則應被禁止

⁹⁴ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 188。

⁹⁵ 銓敘部民國 87 年 5 月 6 日 87 台法 2 字第 1618357 號函。

⁹⁶ 銓敘部民國 69 年 6 月 2 日(69)台楷典 3 字第 23207 號函及民國 74 年 12 月 6 日(74)台詮華參字第 57943 號函。

⁹⁷ 公務員懲戒委員會 89 年度鑑字第 9133 號議決。

⁹⁸ 法官法第 16、17 條之立法理由。

及應受懲戒。

④ 將來利益衝突之禁止

公務員服務法第 14 條之 1 規定：「公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」此即實務上所稱之「旋轉門條款」。離職公務員違反此一規定者，依同法第 22 條之 1，處 2 年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金，所得之利益並予以沒收或追徵其價額。以刑罰之手段規制已不具有公務員身分之離職公務員，其目的在維護公務員公正廉明⁹⁹，防範公務員於在職期間預為己私謀離職後之出路，而與營利事業掛鉤結為緊密私人關係，產生利益衝突或利益輸送，或避免公務員於離職後憑恃其與原任職機關之關係，不當往來巧取私利，或利用所知公務資訊助其任職之營利事業從事不正競爭¹⁰⁰。

公務員服務法第 14 條之 1 規定，對離職公務員之選擇職業自由，以時間、職務關係、職位型態三種條件限制。於職務關係上，並未禁止其自由選擇與職務不直接相關之職業，而係限制「與職務有直接相關」的營利事業。例如所擔任之職務對該所轉任之營利事業，具有直接主管、監督或核准等權限之關係，包括其承辦人員及直屬長官。例如法院雖非公司之主管機關，然對於公司之重整、選派監督人亦有直接監督之權¹⁰¹，故法官不得在離職後轉任公司之董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。於職位型態上，並非全面禁止於與職務直接相關之營利事業中任職，僅限制擔任營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，屬於有決策權或重要執行權的職位。若法官離職後僅擔任公司之一般職員，則不受該條之限制。

公務員服務法第 14 條之 1 係屬規範一般性義務之普通法。針對特別人員或事項而另有需求或情形者，將另行設計以特別法方式為之。例如國家通訊傳播委

⁹⁹ 於司法院大法官釋字第 637 號解釋許玉秀大法官部分協同意見書中有提到：「國家公務運作（或公務行為）的純潔公正才是規範所要保護的法益。……對於離職公務員而言，既然已不具有公務員身分，自然無從保持公務員的廉明公正，那麼多數意見所要維護的，可能是那些與離職公務員有不當往來的公務員的廉明公正，如果要防範的是公務員在職期間對營利事業的利益輸送行為，則是維護離職公務員離職以前的廉明公正，至於屬於離職公務員利用所獲得的資訊，協助營利事業從事不正競爭的情形，則應該和任何公務員的廉明公正沒有關係。……公務員必須透過公務行為才能損及公眾利益，如果以公務員為主體描述，應該是公務行為的純潔公正，才是要保護的法益，以國家為主體的描述方式，則是國家公務的運作純潔公正。而且不管是原機關公務員的利益輸送行為、離職公務員離職前的利益輸送行為，或離職公務員利用已獲得的公務資訊從事不正競爭，國家公務的運作都已呈現不公正或不純潔的狀態，以保護公務行為的純正描述法益，才能周延具體。」

¹⁰⁰ 司法院大法官釋字第 637 號解釋理由書。

¹⁰¹ 公司法第 245、282 條規定。

員會組織法第 7 條第 3、4 項、政府採購法第 15 條第 1 項、遊說法第 10 條等。而於律師法第 37 條之 1 亦規定：「司法人員自離職之日起 3 年內，不得在其離職前 3 年內曾任職務之法院或檢察署執行律師職務。但其因停職、休職或調職等原因離開上開法院或檢察署已滿 3 年者，不在此限。」此規定係為肅清司法風紀，避免司法人員離職後轉任律師，利用人際關係之方便從事不法行為¹⁰²，故設執行律師業務區域之限制。且就一般人民而言，對於這些由司法機關退下來的律師也都有不正當的期待，認為由他們處理辦案會有一些「方便之處」¹⁰³，易使人民對法治的信賴產生懷疑，因此有加以防範之必要。據此，對於離職之法官不僅有律師法第 37 條之 1 的適用，亦同受公務員服務法之規範自不待言。

⑤ 關說之禁止

公務員服務法第 15 條規定：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件有所關說或請託。」關於推薦人員，條文規定僅限於「公務員對於屬官」，係因長官對屬官有直接指揮與考核關係，故規範上並不排除互不隸屬之公務員或屬官對長官推薦人員¹⁰⁴。然法官工作之本質並無上令下從之關係，且法院雖有上下級之區別，但就個案審理時，上級審亦無要求下級審服從其命令之權力。是以，獨立審判之法官雖無須特別防範長官對屬官之關係，惟基於審判獨立性，不論是法院院長對法官，抑或法官與法官間，對於他人承辦之案件（包含他人承辦或所屬合議庭案件）為關說或請託均應禁止。所謂關說或請託，指其內容涉及本機關（構）或所屬機關（構）業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當或影響特定權利義務之虞¹⁰⁵。此外，該條所禁止關說、請託之義務違反，不以實際發生關說、請託人所欲發生之效果者為限。對於公務員所為之關說或請託，縱相對人不無所動或予以拒絕，仍不影響該公務員之責任。

另外，與關說禁止規定相關聯者為片面接觸（*ex parte contacts*）禁止原則。所謂片面接觸，應指與當事人或關係人於程序外，就與待決事件之實體有關之意見交流¹⁰⁶。於行政程序中，規範於行政程序法第 47 條。於司法程序中亦有特別之規定¹⁰⁷，法官應謹言慎行，避免不當或易被認為不當的行為。法官就承辦之案件僅與一方當事人、委任人或代理人溝通、會面即屬易被質疑審判不公平或

¹⁰² 律師法第 37 條之 1 修正理由（87 年 5 月 28 日）。

¹⁰³ 王惠光，《法律倫理學講義》，福匯，2007 年 3 月，頁 179、180。

¹⁰⁴ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 187。

¹⁰⁵ 公務員廉政倫理規範第 2 點。

¹⁰⁶ 湯德宗，前揭註 66 書，頁 17、18。

¹⁰⁷ 法官守則第 1 點、法官社交及理財自律事項第 1 點、法官倫理規範第 15 條。

有關說之嫌的不當行為。另外，禁止法官單方接觸的對象，應不以當事人、委任人、代理人為限，亦包括案外法官、律師、證人、專家學者等¹⁰⁸。於訴訟上人民有請求公平審判之權利，程序上武器平等，並有知悉及檢驗證據之權利。當法官單方接觸證人、專家學者、鑑定人，係未經當事人在場、參與或予以陳述意見權，其取得之證據或形成之心証，實與公平審判有違。

⑥ 收受饋贈之禁止

公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈（公務員服務法第 16 條）。此外，公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈（同法第 18 條）。公務員對與其職務有關係者（承辦本機關或所屬機關之工程者、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號、受有官署補助費者。），不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益（同法第 21 條）。此規範之目的係在維護公務員執行職務之公正性及廉潔性。

所謂「饋贈」，係於經濟上具有交易價值之物品或具有價格的勞務（例如清潔打掃、性服務），不以與職務具有對價為限。禁止公務員有隸屬關係者之饋贈，有論者認為係指長官接受屬官之饋贈而言，若長官對於部屬之（年節）饋贈，在預算法上尚可以「特別費」支應¹⁰⁹。此係因一般公務員有上命下從，長官對於屬官有職務監督、考績評分之權，涉及職務固不得接受屬官之饋贈，未涉及職務之贈受仍應禁止，係為避免長官將來為考績評分、職務監督時，客觀、不礙人情壓力之中立立場受到動搖。反之，屬官接受長官之饋贈，若不涉及職務或所辦事件，因屬官對於長官無監督、考績之權，實無客觀、公正性遭受懷疑之虞，應不在禁止之列。惟對於法官而言，並未如行政有上命下從之關係，且為維護審判之獨立性與司法廉潔性，法官接受與有行政上隸屬關係或職務監督關係之人的饋贈，無論涉及職務與否，均應予以禁止¹¹⁰。另外，公務員於所辦事件，不得收受任何饋贈，不以公務員本身收受為限，透過配偶、子女或親友、部屬（白手套）收受，或容任其收受，皆在禁止之列¹¹¹。至於，因通常社交禮儀、生日、婚禮、週年紀念日等特殊事由而由親友處獲得之贈禮、因交易或購物所換取之贈品，不再禁止

¹⁰⁸ 美國法曹協會司法行為示範準則（American Bar Association Model Code of Judicial Conduct, 2004）第 3B(7)節，關於對案件進行接觸之禁止，包括與律師、法律教師及其他非訴訟參與人之接觸，但若干許可情形除外。參見黃裕凱，《法律倫理基本文件》，自版，2010 年 2 月，頁外國規範 148。

¹⁰⁹ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 187。

¹¹⁰ 公務員懲戒委員會 57 年度鑑字第 3760 號議決。

¹¹¹ 公務員廉政倫理規範第 6 點：「下列情形推定為公務員之受贈財物：（一）以公務員配偶、直系血親、同財共居家屬之名義收受者。（二）藉由第三人收受後轉交公務員本人或前款之人者。」

收受之列。惟仍應注意禮品價值及經常度。若因該贈與將會導致對於法官公正性及司法職務廉潔性之懷疑，且可能導致法官需要進行本來不需要進行之迴避，則此贈與應避免。

(8) 申報財產義務

公職人員財產申報法第 2 條規定，特別公務員有申報財產之義務。此義務之履行，旨在促進廉政，使公務員財產之增加能受到公眾之監，藉此防範公職人員貪瀆不法。而法官亦在規範之列，有定期或財產有重大變動時予以申報之義務。應申報之財產包括不動產、船舶、汽車及航空器、一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。法官的配偶及未成年子女所有之前述財產，應一併申報之。法官申報財產之受理申報機關為法官所屬機關之政風單位。未依規定申報或申報不實者，政風單位之共同上級機關法務部，得對之科處罰鍰並限期命其申報或補正，仍不遵行者，應負刑事責任。

(9) 中立義務（公務人員行政中立法第 3 條等）。

公務員保持中立本質上係義務也是權利。此一義務與憲法上保障之平等原則、公務員之忠實義務有直接密切關係。中立義務又分為兩個面向，行政中立與宗教中立。對於法官而言，於審理案件時有保持中立，依法律獨立審判，不因法官個人信仰、政黨取向、對意識形態的好惡取捨等，而偏私於一造當事人，造成法官內在獨立性之喪失。是以，法官之中立性，並非僅限於政治或宗教立場上，個人主觀之成見、喜好、利益等均因屏棄。

① 行政中立

行政中立係指公務人員在行政組織法及行政作用法上，應獨立於政黨運作之外，唯法律客觀精神是依。因為公務員係國家權力行使的承擔者，而國家權力係來自全體國民的付託，公務員應為全體人民服務，而非為特定政黨服務。惟所謂行政中立所強調的是「行政」，而非「政治」中立，如政務官、民選首長係屬政治領域的問題，政治沒有「中立」的問題，但仍不可利用公務資源（公務車、公務人力），為政黨從事競選¹¹²。公務人員行政中立法，即係為確保行政中立，公務人員依法行政、執行公正、政治中立，適度規範公務人員參與政治活動而設。依該法第 2 條規定，法官亦屬其適用對象。惟就行政中立義務適用於職司司法權

¹¹² 李惠宗，前揭註 2 書，頁 191。

，審判上獨立之法官，仍與一般依法行政之公務員有所差異。關於可否加入政黨部分，公務人員行政中立法第 5 條規定，公務人員得加入政黨或其他政治團體，僅不得兼任政黨或其他政治團體之職務。換言之，公務員之結社自由、言論自由，只是因其公務員之身分而受到特別限制而已，其限制須符合比例原則，而非完全剝奪。但依憲法第 80 條規定，法官須超出黨派依據法律獨立審判。所謂「超出黨派」，解釋上有多種可能。最嚴格之解釋認為，法官不得加入政黨，已加入者須退出政黨¹¹³。嚴格之解釋認為，法官可以加入政黨，但不得參與政黨活動或出任黨職¹¹⁴。寬鬆之解釋者則認為，法官可加入政黨，亦可參加政黨活動，但須自我節制，不至影響其審判之獨立與公信力。最寬鬆之解釋者，僅要求法官在審判時保持政黨中立即可。從憲法基本權利之保障而論，法官之言論自由、結社自由，係因憲法第 80 條之特別規定與司法權之本質，而受到較一般公務員更為嚴格之特別限制，其限制亦須符合比例原則，非得因法官身分使然而完全剝奪。故為確保法官審判獨立性，人民對司法裁判之信賴之重大公共利益，限制法官有明顯易使人對其執行職務產生偏頗之虞的行為，如擔任黨職或參與政治活動（例如公開支持或反對其他公職候選人、代表某政治團體進行演講、幫助競選），即有助於目的之達成，且未全面剝奪法官表達政治立場之言論自由、單純加入政黨之結社自由，故其限制應符合憲法比例原則之考驗。惟從法社會事實而觀，我國國家權力長期處於政黨色彩分化明顯之情，法官加入某政黨後，尤其是社會重大矚目案件時，其所為之裁判縱使依據法律獨立而為，仍易被冠上該政黨之色彩，有立場偏頗之疑慮外觀，降低司法公正性與裁判之信服度。故於當前司法公信力低落之際，法官法採全面禁止之最嚴格立法方式¹¹⁵，法官單純加入政黨之行為亦為法所不許。雖然手段影響法官言論自由、結社自由甚巨，惟於當前法社會事實下，對於目的之達成不失為必要之手段。

法官守則第 3 條明文誡命法官應避免參加政治活動。政治活動之範圍過廣，狹至於當任政治團體領導人或擔任職務，廣至行使投票選舉總統副總統、立法委員均為政治活動。公務人員行政中立法第 9 條有明文限制公務人員參與特定的政治活動或行為，較法官守則更為具體，法官從事政治活動應受該條之限制。例如法官不得主持競選集會，發起遊行、連署活動；不得公開支持或反對特定候選人；

¹¹³ 法官法第 15 條第 1 項：「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。」即採最嚴格之看法。採此種之看法的學者有：李惠宗，前揭註 2 書，頁 191；姜世明，前揭註 49 書，頁 60。

¹¹⁴ 程明修，《憲法基礎理論與國家組織》，新學林，2006 年 10 月，頁 327；林騰鶴，前揭註 7 書，頁 619。

¹¹⁵ 法官法第 15 條第 1 項之立法理由：「憲法第 80 條規定法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。為使法官獨立審判，不受政黨因素影響，增進人民對司法之信賴，爰於第 1 項明文禁止法官參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者應退出。」

法院的辦公室不得懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體或公職候選人旗幟、徽章、肖像及類似標識。另外，法官從事政治活動不僅內容受限制，其活動之時間（辦公時間/非辦公時間）與空間（公開/非公開）亦受規範。公務員為政治活動之時間與空間經排列組合，有四種類型：辦公時間在公開場合、辦公時間在非公開場合、非辦公時間在公開場合、非辦公時間在非公開場合。其中「辦公時間在公開場合」、「辦公時間在非公開場合」涉及利用辦公時間，故有違行政中立¹¹⁶。

「非辦公時間在公開場合」之類型，因公務員未利用辦公時間，從事特定政黨支持或反對活動，有論者基於上班時間與否之作用法觀點，認為不違反行政中立。惟從維持公務員行政中立形象之組織法觀點，公務員就算下了班，仍具有公務員之身分，只是不需要服勤務而已，是以基於公務員身分而生之中立義務仍未消失。故縱使在下班時間，主動以公務員身分表現出支持或反對特定政治意向，皆屬違反行政中立。法官倫理規範第 21 條之立法亦以「任職期間」為限制政治活動之時間點，而非以「執行職務時」為限。

至於「非辦公時間在非公開場合」的表現自由，雖其為政治活動時，仍具有公務員之身分，但因其空間上屬非公開場合，非不特定人得以共見共聞之狀態，一般民眾對於公務員職務執行之公正中立，不偏私特定政黨或團體之信賴應無妨礙，非法之所禁。是以，法官於非上班時間所為之非公開的政治活動亦不受限制，例如匿名捐款給政黨或政治團體。惟從事時仍應注意謹言慎行之要求，若其行為或活動有礙於司法功能的充分發揮或公眾對於法官中立性與公正性的信賴，法官應仍不得為之。例如匿名捐鉅額於特定政黨。

表 3 1：公務員政治活動之時空類型表

政治活動之時間	政治活動之地點	效果
辦公時間	公開場合	禁止（公務人員行政中立法第 7 條）
	非公開場合	禁止（公務人員行政中立法第 7 條）
非辦公時間	公開場合	禁止（公務人員行政中立法第 9 條第 3、4、6 款；法官倫理規範第 21 條）
	非公開場合	原則：允許。 例外：禁止。

（資料來源：自行整理）

¹¹⁶ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 192。

② 宗教中立

保持宗教中立之義務，並未規範在公務員服務法中。公務員當然有宗教自由，但不可因個人之宗教信仰影響到職務之執行。法官依法獨立審判，不可因個人的宗教信仰而拒絕審理，抑或因個人宗教信仰之因素，而對於被告加重或減輕刑責。且法官於判決理由書裡關於宗教性字眼，如因果輪迴、惡有惡報等更應避免始為妥適。

表 3 2：法官法、法官倫理規範施行前，公務員相關義務於法官之適用與實例

公務員義務規定		法官之義務	適用於法官？	特別/具體規定	義務違反之實例
忠實義務	公務員服務法 (簡稱公服法) §1		○	法官守則第 2、4 點	問案態度不良 (100 年度鑑字第 12143 號)
服從義務	公服法 §2、§3、 公務人員保障法 §17		✖		
保密義務	公服法 §4		○	法院組織法 §106 I；法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項第 39、64 點	交付複印偵查筆錄節本予被告 (78 年度鑑字第 6268 號)
保持品位義務	公服法 §5		△	法官守則第 1 點；法官社交及理財自律事項第 6 點	出入色情場所，放蕩冶遊 (90 年度鑑字第 9318 號)
執行職務義務	公服法 §7-§12		△	法官守則第 4 點；各級法院辦案期限實施要點	無正當理由稽延案件 (92 年度鑑字第 10204 號)
迴避義務	公服法 §17		△	民事訴訟法 §32、§33；刑事訴訟法 §17、§18；行政訴訟法 §19、§20	
不為一定行為	濫權禁止	公服法 §6、§19	○	法官社交及理財自律事項第 4 點	濫用法官身分 (86 年度鑑字第 8524 號)
	兼營商業禁止	公服法 §13	○	無特別規定	長期經營古董交易 (100 年度鑑字第 11874 號)
	通常兼職禁止	公服法 §14 §14-2、§14-3	△	無特別規定	

義務	將來利益衝突禁止	公服法§14-1	○	律師法§37-1	
	關說禁止	公服法§15	△	法官守則第 1、2 點	為關說(100 年度鑑字第 11895 號)
	收受饋贈禁止	公服法§16、§18、§21	△	法官社交及理財自律事項第 1、6 點	對長官餽贈財物(57 年度鑑字第 3760 號)
申報財產義務		公職人員財產申報法	○	無特別規定	漏未申報(98 年度鑑字第 11428 號)
中立義務	政治活動中立	公務人員行政中立法	△	憲法§80 法官守則第 3 點	
	宗教中立	無	○	無特別規定	

(資料來源：自行整理)

圖示說明：

- 「○」表示公務員服務法或其他法律關於公務員義務之規定，完全適用於法官。
- 「△」表示公務員服務法或其他法律關於之公務員義務之規定，修正適用於法官。
- 「✕」表示公務員服務法或其他法律關於之公務員義務之規定，不適用於法官。

2. 法官職務內義務與職務外義務

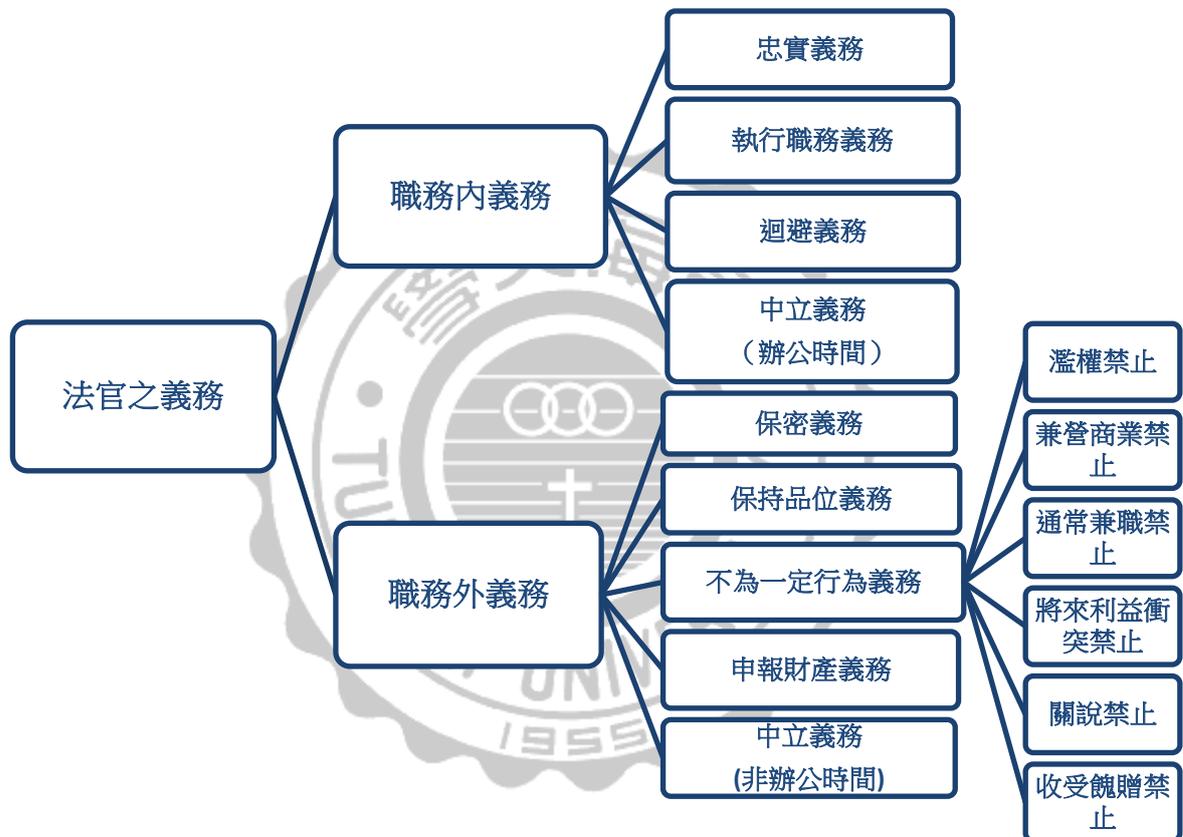
此外，又可依義務之內容是否與法官職務相關，區分為職務內義務與職務外義務。前者，係指與法官職司審判、執行或公證之法定職務相關聯之義務，如依據憲法及法律，獨立審判之義務、表決及評議秘密之保持義務、遵守辦案程序規定之義務、適時審判之義務等。因職務內義務與裁判行為之核心領域緊密相關，以違反法官職務內義務所為之懲戒處分時，應受憲法第 80 條審判獨立之限制。是以，若僅單純法律見解有所歧異，尚難據為構成懲戒之事由，僅得透過審級制度或再審及非常上訴等特別救濟之途糾正之。

而職務外義務，乃就法官之職務外行為所為之規範制約，其係因法官之身分關係，於其執行職務以外負有之義務。法官職務外之行為活動，如私下之言論、社交來往、政治活動、參加社團、組織，甚至是投資、財經活動等。法官與普通公民無異，均可享有言論、信仰、結社、集會及一般行動自由。法官固有從事合法之職務外活動之權利，然因法官之身分特殊，在社會上必須維持公正與尊嚴之形象，人民亦普遍對於法官有較高的道德期望，是以，若法官之行為雖與職務無

關，然若確有損及法官之身分，有害人民對於裁判公正性之觀感時，此種有損法官公正與尊嚴之行為舉止，應可視為違法失職之行為而加以懲戒。例如，法官守則第 1 點規定：「法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當的行為」。

圖 3 2：適用公務員服務法下之法官職務內義務與職務外義務

(資料來源：自行繪製)



3. 法官任用關係終止後之義務

法官任用關係終止，如退休、資遣、辭職、受懲戒之撤職處分、受懲處之免職處分¹¹⁷，因其法官身分既已喪失，與國家間不在具有特別任用關係，原則上自不能再課以法官所應遵守之義務。僅在為保護國家重大法益下，例外課予離職之法官特定之義務，此義務之課予屬對於離職法官之權利限制，應符合法律保留原則、比例原則。現行公務員服務法對於公務員離職後之義務，僅有保密義務（第 4 條）與競業禁止義務（第 14 條之 1）。新制定之法官法第 18 條第 2 項，亦規定

¹¹⁷ 此係以法官法施行前之法官任用關係終止之事由為例。

法官守密義務於離職後仍應遵守。然對於法官離職後違背離職後之義務者，得否課以行政上之懲戒責任，我國公務員懲戒法未對此明文規範。而新制定之法官法雖亦未明定，惟依法官法施行細則第 19 條規定係採肯定見解，其詳細說明見本文第四章。

然因懲戒責任之追究屬法律保留事項，應有法律明文規定懲戒對象包括離職之法官，且限定懲戒之種類始得為之。故於公務員懲戒法無懲戒明文下，對於離職法官違反保密義務僅得依刑法洩密罪責論處。對於違犯公務員服務法第 14 條之 1 規定者，僅得依同法第 22 條之 1 課予刑罰。而於德國法上，法官任用關係終止後，仍負有忠實於憲法、不得損害德意志共和國存立或安全、維護公務機密、不得接受報酬或贈與物等義務。如果該法官係因司法利益而暫時終止職務或因不能執行職務而強制退休、退休後又重任新公職對原服務法院返還退休時基本俸給等義務¹¹⁸。對於退休法官（含被撤職而退休）義務違反之懲戒，僅得為減少退休金或剝奪退休金之處分¹¹⁹。

四、違失行為一體性之原則

違失行為一體性原則（瀆職之整體性原則¹²⁰）（Grundsatz der Einheitlichkeit des Dienstvergehen）係指法官懲戒程序之標的是法官之全部行為。換言之，懲戒處分並不是針對法官部份之違法行為或個案違反義務行為，而是針對法官整個違反義務之行為之評價結果。此乃不同於刑事犯罪之處罰，於刑事訴訟程序係針對特定刑事行為處罰，刑事犯罪行為（一行為或數行為）該當數刑法構成要件者，則依想像競合犯或實質競合犯論處之。然懲戒程序中，無論法官一行為而構成數個職務上義務之違反或數個獨立行為構成數個職務上義務之違反，只要同時發現，只能整體性的評價，一律視為單一失職行為而加以懲戒，無刑法想像競合或實質競合之適用。

舉例而言，法官對於其所審理之案件收受當事人之賄賂，並在判決宣示前將

¹¹⁸ 對於普通公務員之一般義務，依德國法官法第 46 條規定，在法官法無其他規定，且與法官法規定相一致情形下，亦適用於法官。又依聯邦公務員法第 77 條第 2 項規定：「退休公務員及領有養老金前任公務員有下列情形，視為失職行為：(1)從事違反基本法規定意義下之自由民主基本秩序。(2)參與並企圖損害德意志民主共和國存立或安全。(3)違反保密義務、違反報告義務、或違反公務員任用關係終止後禁止活動、或違反收受報酬、贈與物及其他利益，或(4)違反第 46 條第 1 項或第 2 項或第 57 條規定，於公務員關係再受委任為公務員而隊員服務機關負有返還基本俸給義務。」參見李維心，前揭註 32 書，頁 387。

¹¹⁹ 對於一般法官之懲戒處分種類，依德國法官法第 63 條第 1 項規定，準用聯邦公務員懲戒法第 5 條第 2 項。參見李維心，前揭註 32 書，頁 393。

¹²⁰ 胡方新，〈法官之職務監督與審判獨立—以德國聯邦職務法庭之設立為例〉，《法官協會雜誌》，第 4 卷第 1 期，2002 年 6 月，頁 219。

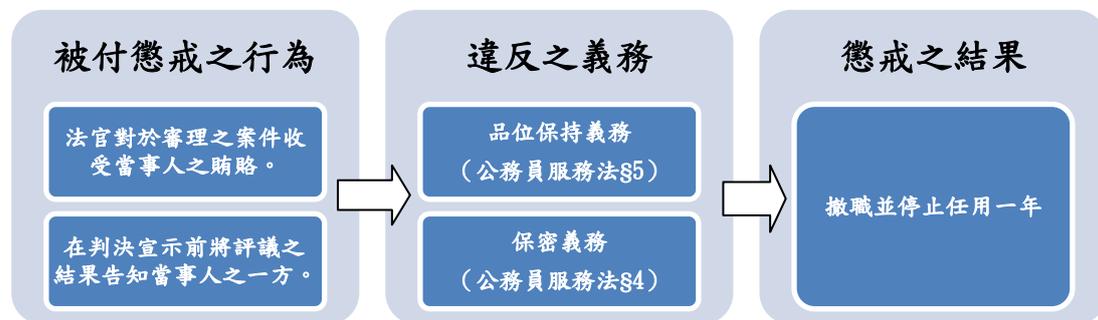
評議之結果告知當事人之一方。於刑事責任上，法官行為該當刑法之賄賂罪、洩漏國防以外秘密罪，係一人犯數罪之數案件，應分別就賄賂罪與洩密罪予以評價，倘若賄賂罪之證據不足，就賄賂罪嫌得諭知無罪，然就洩密罪之成立另諭知有罪判決。惟行政責任上，違反品味保持義務、保密義務，於懲戒程序中係針對法官違反義務之行為整體性地評價和懲罰。今若受懲戒法官洩密行為屬實，僅無確切證據足認其有收受賄賂之行為，則依數違失行為一體性原則，爰總體評價結果受懲戒法官仍有違法失職行為應受懲戒，而賄賂部份則不另為不受懲戒之諭知¹²¹。

刑法中之共犯與未遂犯之概念亦不適合懲戒。在懲戒法中對於共同行為，認為是一個獨立完成違反職務之失職行為¹²²。於懲戒程序中，懲戒之理由係義務之違反，每一受懲戒之人有無違法失職行為係單獨的、各自的判斷，不受他被懲戒人之違法失職行為影響。且違法失職並不以有侵害法益之結果發生為必要，故不生所謂既遂或未遂之問題¹²³。另外，懲戒案件之裁量，不是依照個案設定固定之裁量範圍，而是就其每一違反職務行為衡量，施加於行為人之裁罰結果，可能較輕，亦可能為重。如何選擇懲戒處分之種類，不獨以法官失職行為之類型衡量，亦取決其行為之嚴重性與可歸責性¹²⁴。故縱使被付懲戒之甲法官與乙法官均就同一案件為關說行為，均有違公務員服務法第5條所定，公務員應謹慎，不得有足以損失名譽之行為，其懲戒處分之議處仍可能因其關說之原因、次數、素行、違反義務後之態度等其他一切情狀，而議處不同之懲戒處分¹²⁵。

圖 3 3：法官之懲戒責任與刑事責任之評價分析圖

(資料來源：自行繪製)

案例：法官對於其所審理之案件收受當事人之賄賂，並在判決宣示前將評議之結果告知當事人之一方。



¹²¹ 公務員懲戒委員會 98 年度鑑字第 11428 號、100 年度鑑字第 11936 號議決。

¹²² 李維心，前揭註 32 書，頁 381。

¹²³ 柯慶賢，前揭註 13 書，頁 382。

¹²⁴ 李維心，前揭註 32 書，頁 381。

¹²⁵ 例如，公務員懲戒委員會 100 年度鑑字第 11895 號議決。



五、主觀要件

公務員應受懲戒之行為，在客觀上係違反因公法上職務關係所生之義務之行為。然主觀上是否須以公務員違反職務義務之行為具有可歸責性者為限，現行公務員懲戒法第 2 條並未明文規定。在外國立法例上，德國聯邦公務員法¹²⁶採肯定見解，違反職務義務之可歸責性亦為失職行為之要件。

所謂可歸責性（或稱有責性），係指行為人具備責任能力（具有規範認識能力），且具有「故意」、「過失」之責任條件。公務員懲戒之責任能力指公務員受懲戒處罰，必須以具有能對自己行為負責之能力為前提。一般判斷責任能力從兩方面著手，即年齡和精神狀態。公務員之任用均有年齡之限制，故年紀部分之責任能力較無問題。惟若公務員具有精神障礙或心智缺陷，不能或辨識其行為違法，或欠缺依其辨識而行為之能力，或辨識能力顯著降低者，則屬欠缺責任能力。於公務員任用時已存在精神障礙之問題者不得任用，任用後始發現者，應撤銷任用。任用後始發生精神障礙之問題者，應依規定辦理退休或資遣。而責任條件係指行為人之主觀犯意，即行為人能對其行為有一定之意思決定，因此若其決定從事違反公法上職務關係所生之義務之行為，即得對其行為予以非難，要求其承擔行政責任。責任條件主要有兩種，即故意或過失。

對於懲戒責任之課予，我國實務¹²⁷及學說見解¹²⁸認為基於「有責任始有處罰」之原則，公務員主觀上須有可非難性及可歸責性。因懲戒之目的係在追究公務員之責任，以維持並確保公務員得以忠實地執行其職務。若公務員雖有客觀之違法失職行為，如主觀上不具故意或過失，或其因精神障礙而無法依其辨識忠實執行

¹²⁶ 德國聯邦公務員法第 77 條第 1 項：「公務員因違反現職義務而具可歸責性，構成失職行為。公務員職務外之行為，依個案情況，對於該公務員職位或整體公務信譽之尊重及信任為重大損害，而採用特別措施為適當者，為失職行為。」

¹²⁷ 公務員懲戒委員會於 89 年度第 1 次法律座談會決議。

¹²⁸ 林燦都，前揭註 30 書，頁 364；李惠宗，〈嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！——保訓會九十九年度公申決字第○二六一號再申訴決定書及臺北高等行政法院九十九年度訴字第 二二三六號判決評釋〉，《月旦裁判時報》，第 11 期，2011 年 10 月，頁 15。

職務，對此等不具可責性之行為施以懲戒，係無法達導正公務員失職行為，防止公務員個人未來再有違反職務義務之行為發生，俾保護公職務之利益及國家功能之健全實現。故依目的性限縮¹²⁹，而將不符合公務員懲戒目的之違法失職行為之不可歸責性部份剔除在外，使該部分不在公務員懲戒法第 2 條之受懲戒之行為之列。另外，公務員之民事或刑事責任，均以故意或過失為其處罰之條件，則公務員應付懲戒之行為亦須以該公務員有可歸責性者為限¹³⁰。適用公務員懲戒法之法官懲戒亦同。

關於公務員懲戒之「故意」、「過失」之基本意義與刑法同，所謂違法失職行為之故意，指公務員對於違反職務義務行為之事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意者。而所謂違法失執行為之過失，指公務員對違反職務義務行為之事實，按其情節應注意，並能注意，而不注意，致其發生或雖預見其能發生而確信其不發生者。但在過失的類型上與民事法的過失相同，分為重大過失、具體輕過失及抽象輕過失。於法律無特別規定時¹³¹，關於公務員、法官違背職務義務行為之過失，因其屬具備高度之專業能力，就其職務義務之注意與遵守，應能期待以善良管理人之注意程度為標準，採抽象輕過失責任。

於行政罰法立法前，行政罰（此指狹義之行政罰¹³²，又稱行政秩序罰）是否以故意或過失為要件，在實務上亦曾發生重大之爭議，於司法院大法官釋字第 275 號解釋前，向來認為行政罰不以故意或過失為責任條件¹³³，直至該號解釋予以變更，認為「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」改以仍須具備責任條件始得加以處罰之原則，並增加所謂的「推定過失」，從立法技術上將舉證責任倒置，減輕行政機關之負擔，俾有利於行政上目的之達成與公共秩序之維護。

於現行公務員懲戒法對於主觀之可歸責性要件付之闕如下，是否可以比附援引以釋字第 275 號解釋採推定過失原則，因公務員懲戒與行政秩序罰二者在性質、

¹²⁹ 楊仁壽，《法學方法論》，第 2 版，三民，2010 年 5 月，頁 273。

¹³⁰ 楊得君，〈我國公務員懲戒制度簡析：以九十一年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心〉，《司法研究年報》，第 23 輯第 15 篇，2003 年 11 月，頁 38。

¹³¹ 法律特別規定之例，如法官法第 30 條第 2 項第 1 款採重大過失責任。

¹³² 為維持行政秩序，達成行政目的，對違反行政法義務者所科處之各種制裁，可通稱為「行政罰」。但各種行政法上義務各有不同性質，因此學說多數見解認為，廣義之行政罰包括：行政刑罰、行政執行罰、行政秩序罰、懲戒罰。行政罰法第 1 條之立法理由採同一意旨，且行政罰法之適用，僅限行政秩序罰，而排除行政刑罰、行政執行罰、懲戒罰。參見陳敏，前揭註 7 書，頁 687；李惠宗，前揭註 2 書，頁 456、457；洪家殷，〈行政罰〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006 年 10 月，頁 617、618。

¹³³ 行政院 62 年度判字第 30 號判例（不再援用）。

目的、對象、程序等上均有所區別，故容有討論餘地¹³⁴。以公務員懲戒罰涉及人民服公職權利之剝奪及限制，層面及於工作權、財產權、身分權及名譽，對人民權益之影響雖尚不及於刑罰，但高於行政罰，且懲戒罰上應受懲戒之行為，如公務員服務法中關於公務員職務義務之違反，大部分均為「僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件」之行為犯，若採推定過失原則，對於公務員權益保障尚顯不足，且有過度偏袒監察院或主管長官。是以，應認為於懲戒程序中無舉證責任倒置，推定過失原則之適用。公務員懲戒法修正草案第3條規定：「公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。」將可歸責性明文規定，加強保障公務員權益，使公務員之懲戒與規範目的相符，且屬法律對於責任條件另有規定，而無司法院大法官釋字第275號解釋「推定過失」之適用¹³⁵。

第二款 懲戒之法律效果

法官之行為該當應付懲戒行為之構成要件時，應受懲戒罰，或稱紀律罰，乃懲戒法使用之法律制裁手段，用以作為違反法官紀律行為之法律效果。現行法官懲戒之法律效果，即懲戒處分之類型，依公務員懲戒法第9條第1項規定，有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種，茲分別說明如下：

一、撤職

為懲戒處分中最嚴厲之懲戒，除撤除法官之現職，剝奪其法官之身分外，並於一定期間內無法擔任公務人員職務（即停止任用），其期間至少為1年（公務員懲戒法第11條）。撤職處分，唯有公務員懲戒委員會始有權為之，主管長官無此權利。而法官與國家間之特別任用關係，因任用特定人為法官之行政處分而成立。今因公務員懲戒委員會之撤職處分，消滅法官之特別任用關係。原來建立該法律關係的行政處分（指任用之行政處分），並不溯及消滅。亦即形成法官之特別任用關係之有持續效力之行政處分，因撤職之懲戒處分而了結（或稱效力之終止）¹³⁶，並不會因撤職處分而使原任用處分溯及於任用處分作成時失其效力。

¹³⁴ 司法院大法官釋字第275號解釋，係就行政秩序罰所為之解釋。公務員懲戒罰雖屬於廣義之行政罰之一種，惟行政罰法所稱之「行政罰」僅限於行政秩序罰（狹義之行政罰），且於行政罰法第1條之立法理由中提及，行政罰與公務員之懲戒罰二者之性質不同，公務員懲戒罰無行政罰法之直接適用。關於公務員懲戒與行政（秩序）罰之區別，參酌本文第2章第3節第4項。

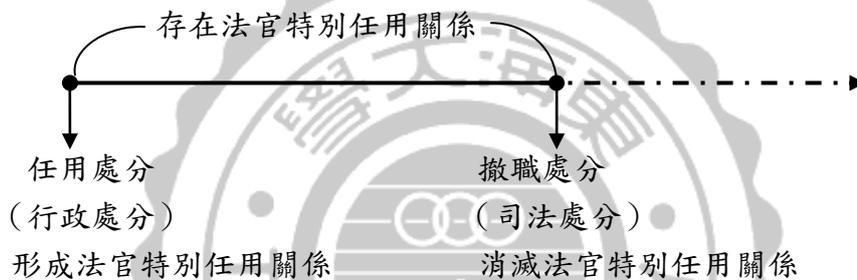
¹³⁵ 司法院大法官釋字第275號解釋文中論到：「法律無特別規定時」始有該號解釋責任條件之適用餘地。

¹³⁶ 行政程序法第110條第3項之反面解釋。

所謂停止任用，指在停止任用期間不得復充公務員，除停止原職之任用外，尚包括任委任職以上公務員，亦不得任中央及地方機關之聘任人員¹³⁷。而停止任用期間，現行法並無上限規定，懲戒機關得依公務員懲戒法第 10 條所定之標準，就具體個案為適當之處分，故理論上可以「永不錄用」。惟經司法院大法官釋字第 433 號解釋，認為未設停止任用期間之上限，對公務員權益不無影響，應檢討修正之。是以，公務員懲戒法修正草案第 15 條規定，爰參酌實務案例，定一年以上、五年以下為停止任用期間。

圖 3 4：法官任用處分與撤職之懲戒處分之關係圖

(資料來源：自行繪製)



二、休職

休職者，係指暫時停止法官執行職務，然而其法官之身分仍然存在，屬次重的懲戒處分，主管長官亦不得為之。休職之期間至少為 6 個月以上，至於期間上限，現行公務員懲戒法第 12 條漏未規定，有違明確性原則¹³⁸，亦經司法院大法官釋字第 433 號解釋認為應檢討修正。是以，公務員懲戒法修正草案第 16 條規定¹³⁹，爰參酌實務案例，定 6 個月以上、3 年以下為休職期間。休職之效力，除暫停其現職外，並停止發薪給（包括本俸、本薪及加給），且休職期間不得在其他機關任職。所謂不得在其他機關任職，實務見解認為係指不得在公家機關任職者而言，包括不得在公營事業機關任職在內¹⁴⁰。至於可否在民間機構或人民團體

¹³⁷ 司法院 30 年院字第 2129 號、31 年院字第 2373 號解釋。

¹³⁸ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 194。

¹³⁹ 公務員懲戒法修正草案第 16 條規定：「休職，休其現職，停發俸給，並不得申請退休、退伍或在其他機關任職，其期間為 6 個月以上、3 年以下。休職期滿，許其回復原職務或相當之其他職務。自復職之日起，2 年內不得晉敘、升職或調任主管職務。」

¹⁴⁰ 公務員懲戒委員會 83 年 6 月 1 日（83）台會義議字第 1465 號函。

任職，則採折衷說¹⁴¹，認為受休職處分之公務員，雖仍具有公務員之身分，而有公務員服務法第 14 條兼職禁止規定之適用，惟因休職已暫時不能執行公務員職務，不發生專心從事職務之問題，無違公務員服務法第 14 條禁止兼職以達專心執行職務，提高行政效率之目的。且於休職期間亦停止發薪給，如不許其於民間機構、人民團體中任職，將影響其生計。是以，於休職期間原則上容許其於民間機構工作，僅於例外之情形，該工作性質有足以影響公務員之榮譽者，因休職期間仍具公務員身分，故仍不得為之。另外，休職期間得否辦理退休，現行法未規定，實務見解採否定說¹⁴²，認受休職處分者，不得辦理退休，應俟休職期滿復職後，再行辦理退休，避免公務員規避懲戒處分。公務員懲戒法修正草案第 16 條亦將之明文化。

所謂「復職」係指因特定事由暫停執行職務，俟其原因消滅，再行回復原職務或同等級之職務而言¹⁴³。亦即，復職係回復其所受暫時停止執行之任務¹⁴⁴，屬形成處分。「復職」須以有職可復為前提。受休職之懲戒處分之法官，於其休職期滿後，除另有其他停職之原因，或有公務員服務法第 28 條所規定，不得為法官之情形¹⁴⁵外，應許其復職，其在被議處休職前已被停止職務者，亦無不同¹⁴⁶。復職須由被付懲戒之法官申請，機關有具體之復職處分，縱休職期滿，但機關單純未有任何處置不能認為已復職。而復職，再行回復之職務，是否以原職務為限，抑或包括原職以外之其他職務？實務認為不以原職務為限，尚包括「與原職務相當之其他職務」¹⁴⁷。所稱「相當之其他職務」，包含與其原敘職等俸級相當之其他職務。然法官受休職處分其後申請復職，依司法人員人事條例第 34、36、37 條規定，其所復職務應以原職務為限，不得轉任法官以外職務，或為審級、職等、俸級之變動。惟依同條例第 35 條第 5 款得為地區之調動。此外，復職後兩年內不得晉敘、升職或調任主管職務。對於復職處分不服，依公務員保障法第 25 條、第 26 條規定，可向公務人員保障暨培訓委員會提起復審。對復審決定不服仍可提起行政訴訟救濟之。

¹⁴¹ 公務員懲戒委員會 83 年 6 月 27 日法律座談會決議。

¹⁴² 銓敘部 (59) 台為特三字第 7573 號函。

¹⁴³ 洪國平，〈從法制與實務上探討公務人員停職、免職及復職相關問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 332。

¹⁴⁴ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 203。

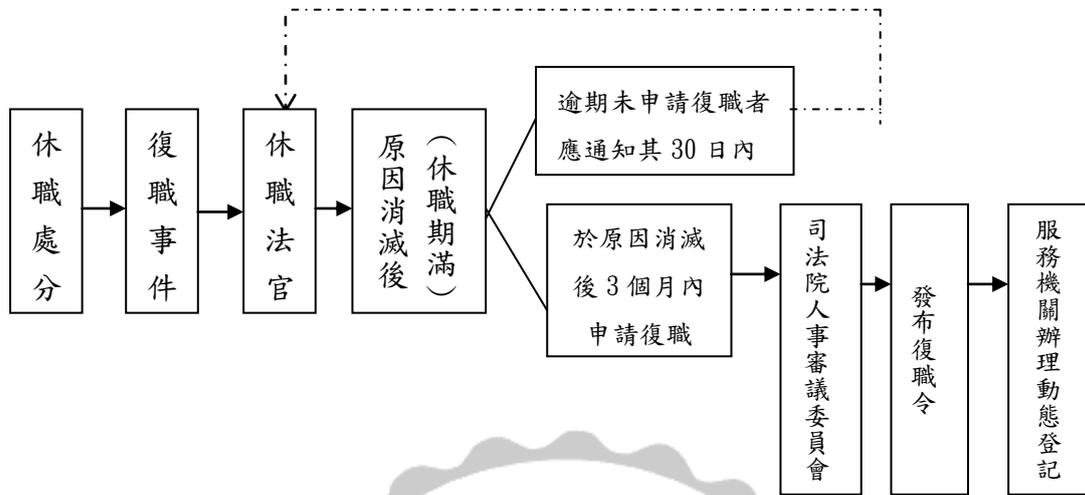
¹⁴⁵ 司法人員人事條例並未就法官之消極任用資格為規定，依該條例第 1 條規定，仍適用公務人員任用法第 28 條、第 32 條規定。

¹⁴⁶ 司法院大法官釋字第 114 號解釋文：「公務員懲戒法第四條第二項所定休職期滿之復職，不因其在懲戒處分議決前，曾被停止職務，而排除其適用。」

¹⁴⁷ 銓敘部 75 年 6 月 4 日 (75) 台華甄一字第 27394 號函。公務員懲戒法修正草案第 16 條亦採相同看法。

圖 3 5：受休職處分之法官之復職流程

(資料來源：自行繪製)



與休職之懲戒處分概念相近，均係暫時停止公務員職務之執行，且公務員身分仍存在，其後仍有回復公務員職務之可能者，為停職處分。然而，休職處分與停職處分本質上仍有不同，休職處分係懲戒處分之確定處分，即在於處罰違法失職之公務員，為有一定法律效果之處分種類；而停職處分係因發生特定事由停止其執行職務，以公務員懲戒法第 4 條第 2 項之停職處分為例，其僅為懲戒程序上之一種權宜措施，屬暫時性質¹⁴⁸，因此受停職處分後，原則上仍須配合懲戒處分的相互配合處理。茲就休職處分與停職處分之其他區別，表述如下：

表 3 3：休職與停職之相異點

處分項目	休職處分	停職處分 (以公務員懲戒法第 4 條第 2 項為例)
本質	確定之懲戒處分	懲戒程序上之一種程序措施
法律基礎	公務員懲戒法第 12 條	公務員懲戒法第 4 條第 2 項
處分性質	司法處分	行政處分
處分機關	公務員懲戒委員會	主管長官
俸給方面	休職期間停發薪給	停職期間得發給半數之薪俸 ¹⁴⁹

¹⁴⁸ 王廷懋，〈我國公務員懲戒問題之研究〉，《司法研究年報》，第 23 輯第 15 篇，2003 年 11 月，頁 38。

¹⁴⁹ 公務人員俸給法第 21 條第 1 項：「依法停職人員，於停職期間，得發給半數之本俸（年功俸），至其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止。」、獎懲案件處理辦法第 7 條：「停職人員於停職期間，發給半數之本俸(薪)或年功俸(薪)，於撤職、休職或免職時停發。」

救濟	再審議	復審→行政訴訟
復職之原因	法定期滿	停職事由消滅或遭撤銷
復職之效力	無補發休職期間俸給	補發停職期間內之俸給 ¹⁵⁰

(資料來源：自行整理)

公務員經休職或停職後，仍有公務員身分，即衍生俸給問題。關於休職或停職期間得否領取本俸、年功俸、加給、喪葬補助費等，對於休職部分，學說上未有太多之討論，惟就停職部分，學說見解分歧，有論者認為公務員與國家之公法上職務關係可分為「職的關係」與「務的關係」兩個面向，基於特定事由對於公務員予以停職，其實並非停止公務員身分關係（即職的關係），而是停止具體任務的關係（即務的關係），乃「停務」¹⁵¹。是以，停職之本質係暫停職務之執行，屬「務的關係」受影響，並非剝奪公務員身分，故基於「職的關係」所產生之權利義務皆不應受影響，基於公務員與國家之「職」的「身分關係」而產生的本俸、年功俸、喪葬補助費，因公務員身分仍在故得請求。公務人員俸給法第 21 條第 1 項規定，認為停職期間發給半數本俸之作法，並無法理依據¹⁵²。而基於「務的關係」所產生的職務加給，自不得領取。另有論者認為¹⁵³，公務員受停職處分後，非解除職務，而係職務暫時停止，其原來由任用而取得之身分仍然存在，僅暫時被凍結而已。亦即不僅「務之關係」受影響，「職之關係」亦遭凍結。是以，公務人員俸給法第 21 條第 1 項規定，發給本俸之半數，係顧慮停職公務員及其家庭之生活，而非有職即應有薪，故並非有公務員身分即應一律發給薪俸。且停職期間如婚喪生育、子女教育補助費，因「職之關係」凍結，待復職時予以補發¹⁵⁴。本文認為停職處分作為懲戒前階段之保全公共利益之措施，實不具非難性，非如懲戒處分之休職處分係在處罰違法失職之公務員。在責任未釐清前，避免利用職

¹⁵⁰ 公務員懲戒法第 6 條第 1 項規定、公務人員俸給法第 21 條第 2 項規定：「復職人員補發停職期間之本俸（年功俸），在停職期間領有半數之本俸（年功俸）者，應於補發時扣除之。」

¹⁵¹ 李惠宗，前揭註 2 書，頁 175、176。

¹⁵² 李惠宗，〈公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利〉，《考銓季刊》，第 55 期，2008 年 7 月，頁 71-73。

¹⁵³ 林昱梅，〈公務員懲戒法上停職制度之研究〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 26；洪國平，前揭註 143 書，頁 307；羅文璣，〈公務員停職問題之研究〉，私立東海大學法律學研究所碩士論文，2000 年，頁 76、77。

¹⁵⁴ 2011 年 6 月 22 日行政院院授人給字第 10000406581 號函核定之「全國軍公教員工待遇支給要點」附表 8-婚喪生育補助表說明三：「因案停職人員，在停職期間發生可請領表列各項補助之事實，得於復職後 3 個月內依規定向本機關或學校申請補發。其數額應依事實發生時之規定標準計算。」要點附表 9-子女教育補助表說明八：「因案停職人員，在停職期間發生可請領子女教育補助之事實，得於復職後 3 個月內依規定向本機關或學校申請補發。其數額應依事實發生時之規定標準計算。」

權干擾調查或湮滅罪證，維護公務員品位形象，所為之停職處分，應僅限制影響公務員之「務之關係」，對於公務員身分之「職之關係」所生之權利義務應不生影響。且公務員之俸給請求權之性質¹⁵⁵，係著眼於國家對於公務員生活照顧所支給之資金，而非僅為執行職務之對待給付，故於停職期間本仍得領取基於「職之關係」所生之公法上金錢給付，惟俸給發給之時間，應許立法者以法律規定，於停職期間僅發半數，其餘者於復職後補發之。至於喪葬補助費，同樣基於「職之關係」仍得請求。

關於休職處分部分，雖保有公務員身分但暫停執行職務之效果與停職處分相同，惟二者之本質上亦有不同。具有確定懲戒之休職處分所稱之「休其現職」，並非僅係停止其職務而已，其「職之關係」亦遭凍結。換言之，於休職間內之「職之關係」與「務之關係」均受影響，僅公務員身分未遭剝奪。是以，休職期間停發薪給，亦係懲戒罰之效力所及，復職後亦無補發之問題。

表 3 4：休職、停職前後與復職後對於公務員職務關係之影響與俸給請求

		職的關係	務的關係	本俸/年功俸	喪葬補助費
休職/停職 前		V	V	得領取	得領取
休職後	管見	△	△	不得領取	不得領取
停職後	李惠宗	V	△	得領取	得領取
	林昱梅/ 洪國平	△	△	不得領取，惟法另有規定發給半數	復職時補發
	管見	V	△	得領取，惟法律得定僅先發半數，其餘復職後補發	得領取
復職後		V	V	得領取	得領取

(資料來源：自行整理)

表格說明：「△」表存在但凍結。「V」表存在。

三、降級

降級為僅次於休職之懲戒處分，唯公務員懲戒委員會始有權為之，主管長官並無此項權利。依公務員懲戒法第 13 條規定，經公務員懲戒委員會為降一級或二級改敘之降級處分，並自主管長官執行降級改敘之日起，即生降級改敘之效力，且自改敘之日起，2 年內不得晉敘、升職或調任主管職務。若受降級處分而無級

¹⁵⁵ 俸給之法律性質，歷來存有「對待給付說」與「生活照顧說」之爭議。學說多數採「生活照顧說」。參見吳庚，前揭註 1 書，頁 239；林明鏘、蔡茂寅，前揭註 57 書，頁 321。

可降者，則按每級差額，減其月俸，其期間為 2 年。另外，若受降級處分而在處分執行前或執行完畢前離職者，依同法第 17 條規定，於其再任職時，依其再任職之級俸執行或繼續執行之。

四、減俸

減俸，公務員懲戒法第 14 條定有明文，指減少受懲戒之法官部分月俸（不包括生活補助費在內¹⁵⁶），減少比例有百分之十及百分之二十兩種，期間為 6 月以上，1 年以下。且自減俸之日起，1 年內不得晉敘、升職或調任主管職務。屬僅次於降級之懲戒處分，僅公務員懲戒委員會有權為之，主管長官無此項權限。另外，受減俸處分法官如已調往他機關任職或已調他項職務時，應就其調任或復任之現職執行其減俸處分。而受減俸處分，惟在處分執行前或執行完畢前離職者，依同法第 17 條規定，於其再任職時，依其再任職之級俸執行或繼續執行之。

五、記過

記過，依公務員懲戒法第 15 條規定，自記過之日起 1 年內，不得晉敘、升職或調任主管職務。1 年內記過三次者，依其現職之俸級降一級改敘，無級可降者，準用第 13 條第 2 項之規定，按每級差額，減其月俸，其期間為 2 年。關於每次懲戒處分之記過次數，法未明文規定其上限，但自同條規定「1 年內記過三次者，依其現職之俸級降一級改敘」之意旨，應解為每次懲戒處分之記過處分亦以記過一次或兩次為限，因如為記過三次以上者，則逕予降級，實乃以記過處分達降級之效。而九職等或相當九職等以下法官之記過處分雖得由主管長官行之，惟降級處分則非屬主管長官之權限。另外，所謂「1 年內記過三次」，其記過次數係以每次懲戒處分所為記過次數，累積計算之。如 1 年內記過次數累計已達三次以上者，即應於累計至第三次記過處分執行時，改按降一級改敘執行之，超過三次而未達六次之第四、第五個記過處分，乃按記過之懲戒處分執行之¹⁵⁷。

六、申誡

申誡為懲戒處分中之最輕者，依公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，九職等或相當九職等以下法官之申誡處分得逕由主管長官（司法院人事審議委員會）行之。申誡之目的在於以書面告誡（公務員懲戒法第 16 條）其行為之違法失職，以資警惕之意，雖不發生銓敘上之具體效果，惟卻往往作為法官之年終考績¹⁵⁸或升遷

¹⁵⁶ 司法院 36 年院解字第 3463 號解釋。

¹⁵⁷ 柯慶賢，前揭註 13 書，頁 494。

¹⁵⁸ 司法院所屬各級法院法官考績評定參考要點第 2 點中亦規定，在考績年度內曾受懲戒處分者，

調動之參考資料。

第二項 法官懲戒之程序法

廣義之懲戒程序包括「移送程序」、「審議程序」與「救濟程序」。以下茲就法官懲戒程序中，移送懲戒之機關、審議之程序與懲戒處分之救濟分述之。

第一款 移送懲戒之機關

公務員懲戒乃司法權之一環，由公務員懲戒委員會掌管公務員懲戒之事宜。於法官法施行前，法官之懲戒事項亦由公務員懲戒委員會審理。基於司法之被動性，亦即不告不理原則，法官懲戒之開始，須待懲戒事件之移送。按公務員懲戒法第 18 條及第 19 條規定，公務員懲戒委員會受理之法官懲戒案件，由監察院或主管長官（此指司法院）移送之。分析如下：

一、監察院

依憲法第 97 條第 2 項、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 3 項、監察法第 6 條至第 8 條及公務員懲戒法第 18 條、第 19 條第 1 項本文規定，監察院對於法官彈劾程序之發動，有經監察委員主動調查¹⁵⁹，或被動受理人民陳訴、受理司法院所移送十職等或相當十職等以上法官之移送函。經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定彈劾後，移送公務員懲戒委員會審議。是以，監察院自係法官懲戒案件之有權移送機關。我國係採彈劾與懲戒合一制度¹⁶⁰，彈劾僅係發動懲戒權之前一程序，為懲戒之手段，懲戒才是彈劾之最終目的。監察院審查及決定彈劾法官，於我國只不過是法官懲戒之發動，即居起訴之作用而已，已於本文第二章詳論之，此不再贅述。另外，對於十職等或相當十職等以上法官涉有違法失職者，應由司法院人事審議委員會¹⁶¹議決後，再由司法院函送監察院審查，不得逕行移送公務員懲戒委員會審議，否則期移送審議之程序即屬違背規定，公務員懲戒委員會應依公務員懲戒法第 26 條第 1 款為不受理之決議。

不得考列甲等。

¹⁵⁹ 監察法施行細則第 24 條規定。

¹⁶⁰ 黃勤鎮，〈從監察實務運作論監察法制應有之修法方向〉，收錄於監察院監察調查處編，《監察調查理論與實務策進之研究》，監察院，2009 年 6 月，頁 239。

¹⁶¹ 司法院組織法第 20 條第 1 項規定。

二、司法院

對於九職等以下之法官¹⁶²，有違法失職情事時，按公務員懲戒法第 19 條第 1 項但書規定，得由司法院人事審議委員會議決後，再由司法院逕送公務員懲戒委員會審議，予以懲戒，得不送請監察院審查及彈劾。此乃基於司法行政權之運作所使然。司法院作為各級法院之司法行政上之監督機關，則具有實質意義之行政機關（非組織意義之行政機關）之地位。其移送之決定，性質上屬行政處分，原應適用行政程序法之程序作成，但依行政程序法第 3 條第 2 項規定，而排除同法之程序規定之適用。依公務員懲戒法第 19 條第 2 項規定，司法院應向公務員懲戒委員會提出移送書，記載被付懲戒法官之姓名、職級、違法或失職之事實及證據，連同有關卷證，一併移送，並應按被付懲戒法官之人數，檢附移送書之繕本。

另外，同一違法失職案件，涉及之法官有數人者，司法院移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議時，依公務員懲戒法第 8 條規定，應全部移送監察院或公務員懲戒委員會，既不得部分依同法第 9 條第 3 項之自為記過或申誠處分，部分移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議，亦不得割裂移送不同機關（即一部分法官移送監察院審查，一部分法官移送公務員懲戒委員會審議），此係移送之整體原則。惟公務員懲戒委員會認該條規定僅為訓示規定，如主管長官未全部移送，經通知補送仍未全部移送者，應僅就已移送部分進行審議¹⁶³。

圖 3 6：法官懲戒移送流程

（資料來源：自行繪製）



¹⁶² 主管長官知公務員有違法失職應移送懲戒時，究應移送監察院審查或逕移送公務員懲戒委員會審議，應以公務員失職行為時之官職等為準，不以移送時之官職等為準。參見公務員懲戒委員會 78 年 2 月 17 日法律座談會決議。

¹⁶³ 公務員懲戒委員會 77 年 5 月 11 日法律座談會決議。

第二款 懲戒之審議程序

公務員懲戒委員會受理監察院彈劾移送或司法院移送之法官懲戒案件後，其審議程序主要規範在公務員懲戒法第 18 至 29 條，以及公務員懲戒委員會審議規則（下稱審議規則）、公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項（下稱注意事項）、懲戒案件編號、計數、分案報結實施要點（下稱案編計分要點）等相關規定，並依同法第 29 條規定，就特定事項（關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗）準用刑事訴訟法之規定。茲分述如下：

一、案件之受理與分配

公務員懲戒委員會收受監察院移送、司法院移送之法官懲戒案件後，依文到先後，編列案號，分簿登記。案件分簿登記後，按委員報到任命席次先後輪流分配調查，稱為配受委員。配受委員得請委員長指定委員一人或二人協同調查案情。於查清案情並研明相關法令之適用後，擬具審查報告書，提出於公務員懲戒委員會審議公決。另外，於受理懲戒案件後，應迅速進行審議程序，不得無故拖延¹⁶⁴。

二、配受委員之初步審查

配受委員對於配受之案件，首先為程序之審查，如不備公務員懲戒法第 19 條之要件或有其他程式上之欠缺或被付懲戒人死亡者，應即提會為不受理之議決。但其情形可補正者，應通知限期補正¹⁶⁵。至於懲戒案件如以犯罪是否成立為斷且非待刑事判決確定，無由或難以認定其違失責任者，或被付懲戒人所為情節重大有先行停職之必要者，配受委員應提出審查報告，經由委員長召集委員會議決後，停止審議程序¹⁶⁶。

三、通知被付懲戒人申辯

公務員懲戒委員會於收受移送案件後，除應為免議或不受理之議決外，應將移送書繕本送達被付懲戒人，使其知悉有懲戒案件繫屬之事實，並命其於指定期間內（實務上都為 7 至 10 日）提出申辯書，必要時得通知被付懲戒人到場申辯。是以，懲戒事件係以書面審理為原則，言詞審理為例外。被付懲戒人究有無違法失職行為，其情節輕重如何，為懲戒決定之基礎，自不得僅憑移送機關片面之詞，

¹⁶⁴ 審議規則第 4、12、13 條、注意事項第 1 點規定。

¹⁶⁵ 公務員懲戒法第 26 條、審議規則第 8 條規定。

¹⁶⁶ 公務員懲戒法第 31 條、審議規則第 7 條、注意事項第 2 點規定。

作為判斷應否懲戒之唯一依據，應給予被付懲戒人充分而合理之申辯機會，以為其行為作正當之辯護¹⁶⁷。若被付懲戒人無正當理由未於指定期間內提出申辯書或不於指定之期日到場者，如案情已臻明確，配受委員應於 15 日內提出審查報告書，公務員懲戒委員會得逕為議決。另外，為保護被付懲戒人之利益，被付懲戒人亦得委任律師一人偕同到場陳述意見，並得聲請閱覽或抄錄卷證¹⁶⁸。

四、移送機關對申辯書之意見

公務員懲戒委員會於收到被付懲戒人提出之申辯書後，應即將其繕本函送監察院。監察院於收受後，亦應即轉知原提案委員；提案委員接獲通知後，如有意見，應於十日內提出意見書轉送公務員懲戒委員會¹⁶⁹。惟現行公務員懲戒委員會對於監察院針對申辯書所提出之意見，並未如刑事訴訟法設有給與被告最後陳述意見機會之規定，故未再給與被付懲戒人表示意見之之機會。至於主管機關（司法院）逕送懲戒者，法未規定應將申辯書函送主管長官表示意見。實務上對於較具爭議性之案件，均比照前述監察院移送者辦理¹⁷⁰。

五、調查程序

公務員懲戒委員會就案件之審議採職權調查主義，除自行調查外，並得囑託其他機關調查。受託機關應將調查情形以書面答覆，並應附具有關資料或調查筆錄。公務員懲戒委員會於必要時得向有關機關調閱卷宗，並得請其為必要之說明。懲戒案件進行調查時得通知被付懲戒人、證人、鑑定人或其他關係人到會接受調查。另外，監察院移送之彈劾案，懲戒機關調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於 10 日內提出轉送懲戒機關¹⁷¹。

六、配受委員之審查報告

被付懲戒人逾期不為申辯或監察院原提案委員對申辯書無意見時，如案情已臻明確，配受委員應於 15 日內提出審查報告書，但案件繁難重大者，例外則不受 15 日之限制。審查報告書應記載案由，被付懲戒人姓名、職務、性別、事實

¹⁶⁷ 林燦都，〈我國法官懲戒制度之研究〉，《司法研究年報》，第 24 輯第 11 篇，2004 年 11 月，頁 86。

¹⁶⁸ 公務員懲戒法第 20、23 條、審議規則第 9、11 條、注意事項第 5 點規定。

¹⁶⁹ 審議規則第 10 條、監察法第 16 條第 2 項規定。

¹⁷⁰ 柯慶賢，前揭註 13 書，頁 530。

¹⁷¹ 公務員懲戒法第 21、22 條、審議規則第 12 條、監察法施行細則第 12 條規定。

及審查意見，於會期 3 日前將審查報告書之繕本分送給各委員¹⁷²。

七、公務員懲戒委員會審議公決

按公務員懲戒委員會審議懲戒案件，不公開行之，其議決之相關說明如下：

(一) 期日開閉：審議期日之開會及閉會，由主席宣告之（審議規則第 14 條）。

(二) 審議期日：由書記官朗讀審查報告書為始，並經配受委員補充說明後，如係重大案件，得由審查委員陳述意見，主席按委員席次，由後向前，就審查意見討論，並以表決為終（審議規則第 15 條第 1 項）。

(三) 表決之二階段：表決係分兩階段，應先依公務員懲戒法第 24 條規定，審查被付懲戒人有無違法、廢弛職務或其他失職行為，如有前述行為之一者，則應為懲戒處分之議決，由配受委員提出處分標準，依次討論表決之（審議規則第 15 條第 2 項）；若無前述行為或證據不足者，應為不受懲戒之議決。

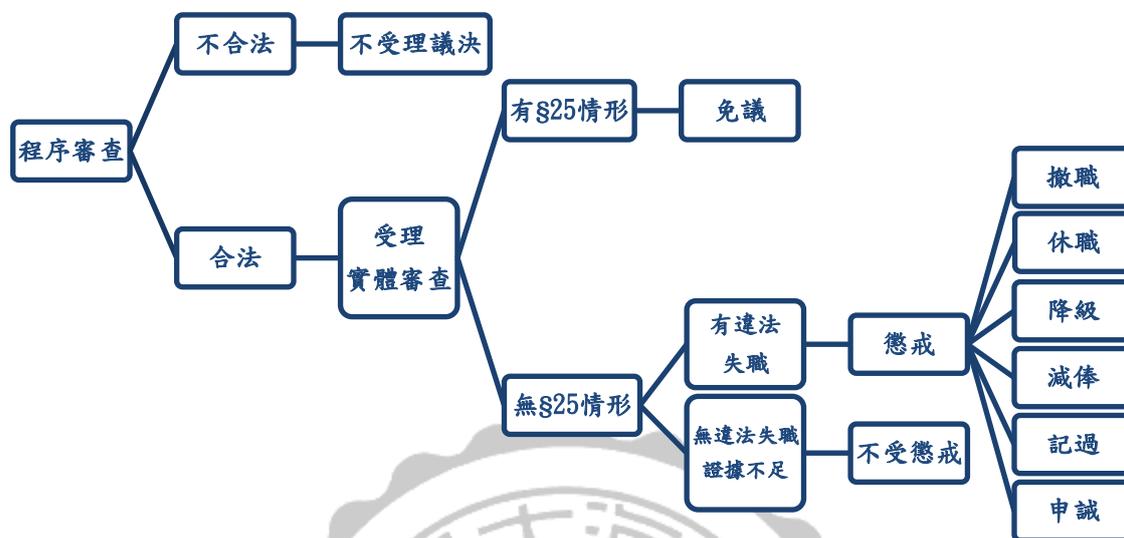
(四) 表決方法：公務員懲戒委員會審議案件，應以委員依法任用總額過半數之出席及出席委員過半數之同意議決之。有二種意見同數時，由主席決之。若出席委員之意見分三說以上，不能得過半數之同意時，應將各說排列，由最不利於被付懲戒人之意見順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數為止（公務員懲戒法第 27 條、審議規則第 16 條）。

(五) 議決之種類：懲戒案件審議結果，依據公務員懲戒法第 24 至 26 條之規定，議決之種類計有不受理、免議、不受懲戒及懲戒處分等四種。公務員懲戒委員會收受移送之懲戒案件後，應先為程序合法與否之審查，移送審議之程序不合法或被付懲戒人已死亡者，應為「不受理之議決」（相當於刑事訴訟之不受理判決）。惟若程序合法後，除有公務員懲戒法第 25 條所規定之事由，應為「免議」之議決（相當於刑事訴訟之免訴判決）外，公務員懲戒委員會經調查程序後，認為被付懲戒人無違法失職之情事或證據不足者，應為「不受懲戒之議決」（相當於刑事訴訟之無罪判決）。反之，倘公務員懲戒委員會認為被付懲戒人有違法失職情事，並應付懲戒時，則根據公務員懲戒法第 10 條規定，可盱衡被付懲戒人違反義務具體情節之輕重，對其作出撤職、休職、降級、減俸、記過或申誡之「懲戒處分」（相當於刑事訴訟之科刑判決）。

¹⁷² 審議規則第 11、13 條規定。

圖 3 7：公務員懲戒委員會之審查與議決

(資料來源：自行繪製)

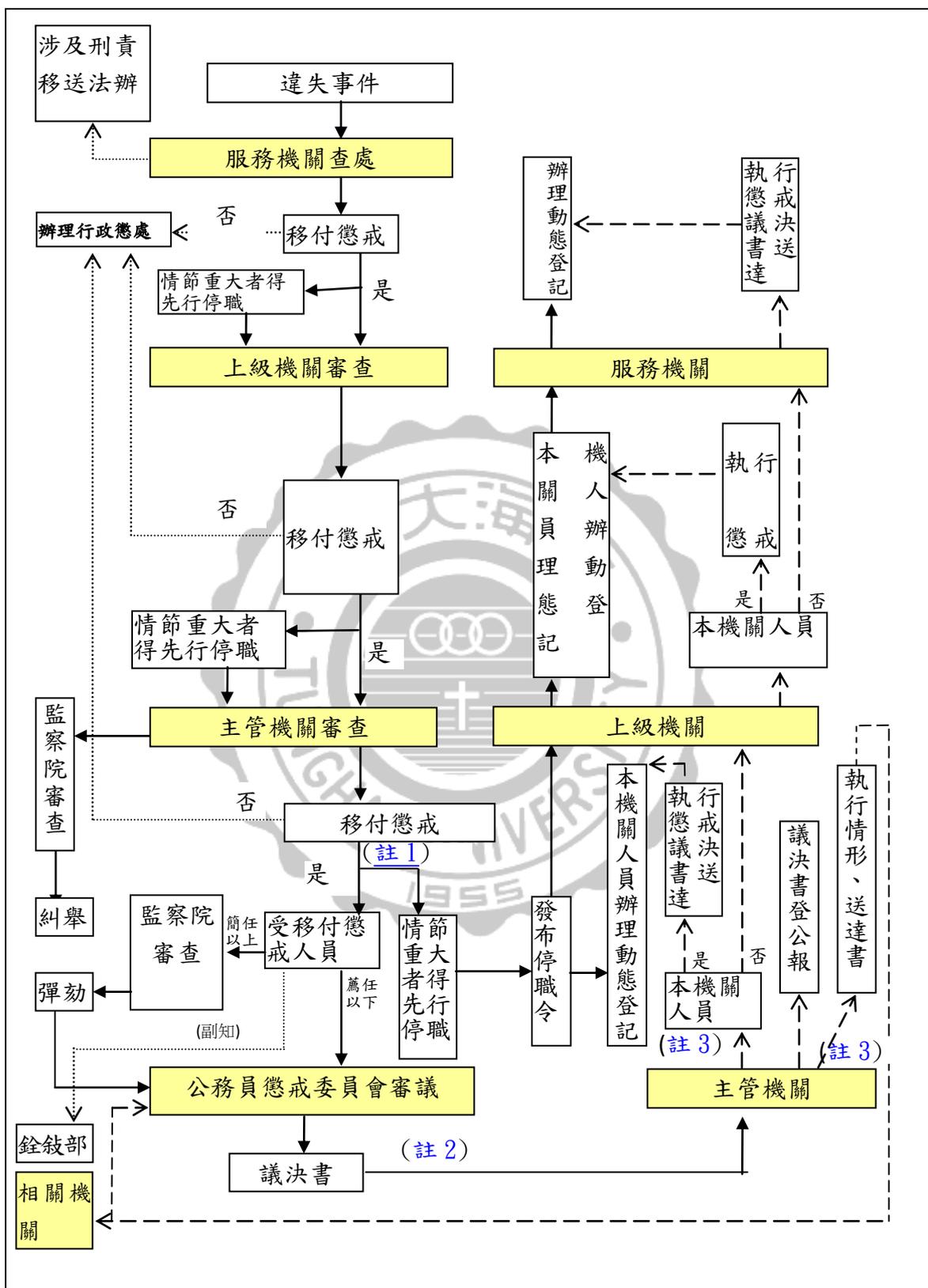


(六) 議決書之製作、送達及執行：懲戒案件議決後，由配受委員於五日內製作議決書。但遇有特別情形(例如案情特別重大、繁雜，無法於五日內完成製作者)得陳明委員長延長至十四日。議決書應分別記載議決之主文、事實、理由及適用法條。但免議、不受理及再審議因不合法而駁回之議決，則毋庸記載事實。議決書應經委員二人之審查，由出席委員全體簽名，送委員長核閱後，由書記官製作正本，並於七日內送達移送機關、被付懲戒人及其主管長官，並函報司法院及通知銓敘機關。而主管長官於收受議決書後應送登公報¹⁷³。懲戒處分之執行，為落實執行，避免延宕而影響懲戒實效，由受處分人之主管長官於收受公務員懲戒委員會議決書之翌日即執行之¹⁷⁴。

¹⁷³ 公務員懲戒法第 28 條、審議規則第 17 條規定。

¹⁷⁴ 公務員懲戒法第 28 條第 3 項、稽核公務員懲戒處分執行辦法第 2 條規定。

圖 3 8：懲戒處理作業流程



(資料來源：網址：<http://www.judicial.gov.tw/work/work03-1.asp>，造訪日期：2012年7月20日)

圖表說明：

(註1) 移送懲戒案件如違失情節重大者，主管長官得依職權先行停止其職務。依職權先行停止其職務者，應於移送懲戒時，一併停止其職務，並依職權發佈停職令。

(註2) 公務員懲戒委員會議決事項，主管機關或權責機關執行時，不需另行行文或發布。自主管長官收受議決書之翌日，即應依規定執行。

(註3) 公務員懲戒委員會議決事項送達主管機關時，主管機關應填具送達證書及執行情形表等函送公務員懲戒委員會並副知銓敘及審計機關等，服務機關亦應將議決書送達當事人並請其簽收後，將送達證書函送公務員懲戒委員會。

第三款 懲戒處分之救濟

一、公務員懲戒委員會之議決：移請或聲請再審議

公務員懲戒委員會所為之不受理、免議、不受懲戒及懲戒處分之議決，係採一審終結制度，並無審級救濟程序之設，一經該會議決通過，即告確定。惟如於議決確定後，發現確有適用法規顯有錯誤、所憑之證據或鑑定等經確定判決證明其為偽造或變造者、所憑之刑事裁判已變更、或相關之刑事確定裁判所認定之事實與原議決相異者、發現確實之新證據足認應變更原議決者、足以影響原議決之重要證據，漏未斟酌者等情形時，則許可原移送機關或受懲戒處分人得於法定期間內依法定原因提起再審議救濟之，規範於公務員懲戒法第33條、第34條。是以，再審議為一審確定後之非常救濟程序，屬例外之救濟，其性質類似於一般再審之訴。惟再審議雖謂懲戒處分之救濟程序，惟因其聲請要件係仿民、刑事訴訟法「再審」之立法例¹⁷⁵，故再審議程序之開啟極其嚴格。且因懲戒委員未分停辦案，再審議仍由原來之成員合議決定，原議決之配受委員就再審議案件雖不予分配，但仍參加審議。從而，再審議之救濟功能亦屬有限，被付懲戒人經再審議平反之事例亦不多見¹⁷⁶。

二、司法院所為之懲戒處分：申訴、再申訴

現行公務員懲戒法第33條之規定，有關懲戒處分之再審議，該條文開宗名義限於「懲戒案件之議決」。是以，由司法院逕行記過、申誡之薦任法官則無再

¹⁷⁵ 王廷懋，前揭註148書，頁86。

¹⁷⁶ 觀察民國96年3月至101年3月之五年間法官懲戒聲請再審案件，共29件，惟再審議結果29件均係再審議駁回。

審議救濟程序之適用，先予序明。對於由司法院所為記過、申誡之輕微懲戒處分之救濟與否，約可分為三說，分述如下：

（一）甲說：申訴、再申訴

此說認為就主管長官（司法院）所為之記過、申誡之懲戒處分，並非足以改變受懲戒法官之身分，或對於法官身分有重大影響之懲戒處分，依司法院大法官釋字第 243 號、第 298 號解釋意旨，此記過、申誡處分僅係服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，非屬行政處分，受懲戒之法官不許以訴訟請求救濟，僅得依公務人員保障法第 77、78 條規定，向主管機關（司法院）提出申訴，不服申訴決定者，並得向公務員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）提出再申訴¹⁷⁷。

（二）乙說：復審、行政訴訟

此說認為公務員保障之救濟程序採復審制與申訴制之雙軌併行制，其二者並非以行政處分為區別標準，而係應以行政機關對於公務員之「權利事項」與「利益事項」為標準，作為區分復審與申訴之標的。換言之，復審係以公務員基於「公法上職務關係」中「職的關係」所產生之權利受到侵害為標的；而申訴則以該公務員與服務機關之「務的關係」所產生之「管理措施」或「有關工作條件之處置」為標的。行政機關之作為是否構成行政處分，應以實際上對外發生效力與否為判斷，而不是以「行政處分」與「管理措施」為區別標準，管理措施具有行政處分之性質者，所在多有，例如調職。關於主管長官所為之記過之懲戒處分屬行政處分。蓋從重要性理論來看，復審之權利救濟制度主要就對重要侵害而設之制度。侵害是否重要，以該處分是否有「累積性的不利效果」為標準。記過之紀錄，再考績年度中，隨公務員之公職而流轉，是以具有累積性，故對記過之行政處分，應准予提起復審^{178 179}。

（三）丙說：無救濟途徑

因實務上對於「申訴、再申訴」認屬「懲處」之救濟途徑，拗於「懲戒、懲處不同，可併行，不可混用」之形式論理，不許受記過、申誡之「懲戒」的公務員利用「懲處」之救濟途徑（申訴、再申訴）。受處分之公務員如有不服，僅於

¹⁷⁷ 朱武獻，〈公務人員保障法之實施與檢討〉，《月旦法學雜誌》，第 32 期，1998 年 1 月，頁 40。

¹⁷⁸ 李惠宗，《憲法要義》，元照，2004 年 10 月，頁 207-213。

¹⁷⁹ 此論者僅明確說明記過懲戒之救濟採復審，對於「申誡」懲戒，未明確表示其救濟途徑，僅謂記過、申誡亦是行政處分，但立法政策上，不必然應納入公務員申請復審之範疇。管見以為「申誡」依該學者之見解雖屬行政處分，惟應係基於「務之關係」所產生之「管理措施」，而應提出申訴而非復審。

懲戒案件之議決有公務員懲戒法第 33 條規定之情形者，始得向公務員懲戒委員會聲請再審議¹⁸⁰。換言之，於主管長官逕行之記過、申誡懲戒，在現行法下既不得依懲處之救濟途徑，亦不得循再審議救濟之。

（四）小節

對於記過、申誡懲戒之性質是否為行政處分，其關鍵應在於是否以對外直接發生法律效果為目的，受懲戒之法官是否居獨立之法律人格地位受規制，而非單以法律上規制效果為斷。今法官與國家間之關係已告別特別權力關係，改採特別法律關係，是以，司法院立於行政機關之地位，對於法官為懲戒處分，此時法官乃為一法律人格者之地位，而非以其為行政組織之部分而承受該處置。且記過處分，影響法官之晉敘、升職或調任主管職務等權利（公務員懲戒法第 15 條），直接對受懲戒之法官產生限制性之形成效果，即具行政處分之性質。而申誡懲戒處分，雖僅生警惕作用而未發生銓敘上之具體效果，惟申誡處分之作成係確認法官行為確實違法失職，對於法官之名譽權與年終考績亦有影響，確已直接發生規制性法律效果，故亦具行政處分性質。對於主管長官所為之記過、申誡懲戒處分，受懲戒之法官如有不服，按現行公務員保障法第 25 條規定，得向保訓會提起復審，對於保訓會之復審決定不服，得再依行政訴訟救濟之。

三、審級制度之檢討

關於公務員懲戒委員會所為之議決，採一審終結，未設有通常上訴救濟制度，此等立法例是否妥適，不無商榷之餘地，故引發合憲性之爭議。司法院大法官於釋字第 396 號解釋採取合憲見解，認為保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。有關公務員懲戒委員會對於懲戒案件之議決，公務員懲戒法規定為終局之決定，未享有審級救濟程序乃是立法之設計，與憲法第 16 條規定並無違背。是以，司法院大法官係採取一貫之態度¹⁸¹，認為憲法第 16 條訴訟權之保障，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利，至於訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，應由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的，以及訴訟制度之功能等因素，以法律為正當合理之規定。而審級制度為訴訟程序之一環，有糾正下級審裁判之功能，乃司法救濟制度之內部監督機制，其應經若干之審級，得由立法機關衡量訴訟案件之性質及訴訟制度之功能等因素定之，尚難謂其為訴訟權保障之核心內容¹⁸²。

¹⁸⁰ 湯德宗，前揭註 66 書，頁 171、172。

¹⁸¹ 司法院大法官釋字第 160、393、418、442、512、572、574、610 號等解釋。

¹⁸² 參見司法院大法官釋字第 574 號解釋。

關於審級制度，通說、實務雖然向來認為並非憲法第 16 條訴訟權之本質內容（或核心領域），惟就現行公務員懲戒委員會之議決採一審終結之簡略設計，大多認為對公務員權益之保障尚欠周延妥適，而主張應設審級救濟程序¹⁸³。因從訴訟權之保障內涵著手，勢必面臨審級制度並非訴訟權之保障內涵（核心），而無法導出公務員懲戒委員會之議決有設審級救濟之必要。故學說上多從法治國原則、權力分立原則、正當法律程序、有權利即有救濟等論點出發，肯定懲戒處分之通常救濟程序之必要性，此時之「審級」並非只是糾正下級審裁判之內部監督機制，而是一種救濟制度¹⁸⁴，須設有審級制度，賦予被付懲戒之公務員請求另一審級救濟之機會，方有效保障其服公職之權利。

本文認為公務員懲戒委員會議決之懲戒處分雖係在處罰被付懲戒人，構成公權力對於公務員之初次權利侵害，但同時亦透過懲戒之正當法律程序保障被付懲戒人之服公職權，如同普通法院刑事庭之第一審有罪判決，此時其第一審裁判之功能並非僅在於處罰被告，亦透過刑事訴訟程序之進行給予被告救濟之機會。是以，非可謂公務員懲戒委員會所為之議決採一審終結即與憲法第 16 條有違。然而，於懲戒之議決採書面審理為原則，且尚未落實直接審理、言詞審理、對審、辯護等正當法律程序之情形下，為實質有效保障人民之訴訟權，給予權利受侵害之被付懲戒人有請求另一審級法院救濟之機會仍屬必要。另外，相較於主管長官依公務員懲戒法第 9 條第 3 項所為之記過、申誡懲戒尚得循復審、行政訴訟（或主張得依申訴、再申訴）救濟之；法官之考績亦有復審（或申訴）之救濟途徑。公務員懲戒委員會所為之懲戒處分對公務員之權利影響甚巨，僅一審定讞，對於公務員權利保障顯違背體系正義。

四、小結

法官之懲戒處分，依現行公務員懲戒法之規定，尚無通常救濟途徑。法官法施行後，法官之懲戒均由監察院彈劾後，移送職務法庭審理，對於職務法庭所為之懲戒判決亦一審終結，僅得透過當事人提起再審之訴救濟之。故於適用現行公務員懲戒法下之審級救濟問題，於法官法施行後勢必面臨相同之疑慮。

¹⁸³ 徐崑明、陳秀美，〈公務員懲戒制度之現況簡介與未來展望〉，收錄於台灣行政法學會編，《公務員法與地方制度法》，元照，2003 年 1 月，頁 136；林燦都，前揭註 167 書，頁 96；蔡震榮，〈從大法官解釋評論我國公務員懲戒與懲處制度未來之發展〉，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 554；朱石炎，〈公務員懲戒制度之探討〉，《月旦法學雜誌》，第 32 期，1998 年 1 月，頁 33。

¹⁸⁴ 李建良，〈從基本權利觀點論公務員懲戒之審級制度〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 940。

第三節 制度分析檢討

於法官法制定前，我國並未針對法官特性，制定特別之懲戒制度。有關法官之懲戒處分，基本上與一般公務員相同，適用公務員懲戒法之規定，如前所述。惟法官與一般公務員，與國家間之關係既有本質上之不同，其懲戒制度亦不宜同等看待，許多國家對二者的懲戒制度，都分開設置。如德國一般公務員之懲戒適用聯邦公務員懲戒法，法官之懲戒適用法官法¹⁸⁵；日本一般公務員之懲戒適用國家公務員法及地方公務員法，法官之懲戒適用裁判所法及裁判官分限法¹⁸⁶。在我國將一般公務員懲戒規定強加適用於法官，勢必面臨二者因本質差異下所生之適用上之難處與缺失。分述如下：

（一）關於懲戒事由

法官應受懲戒之法定事由，以違法、廢弛職務及失職行為之概括規定立法，對於以身分保障為手段，達審判獨立之法官而言，過於籠統抽象，懲戒事由過於廣泛，再加上法官之職務義務繁多（一般職務義務加上特別職務義務），易使法官動輒得咎。此種懲戒範圍之不確定性對於法官之審判獨立實有侵害之虞。另外，法官懲戒事由與一般公務員懲戒之根本差異在於審判獨立原則。對於涉及審判核心領域，依審判獨立原則及其衍生之法官免責原則，監察院於審理彈劾案或公務員懲戒委員會於議決懲戒案時，則構成其彈劾權與調查、懲戒權之界限。如有涉及審判核心領域之違法失職，除屬重大明顯之違誤外，不得因此彈劾或懲戒法官，僅得透過訴訟審級制度糾正之。

（二）關於懲戒處分種類

公務員懲戒法懲戒處分種類，基本上係為文官制度中所謂之常任事務官而設計¹⁸⁷，惟法官從事獨立審判之工作，如對其處以降級、記過之懲戒處分，殊難想像如何可釐清法官與一般公務員之區別，而排除來自其他機關之干涉¹⁸⁸。此外，休職處分適用於對於執行職務公正性、廉潔性、道德標準較一般公務員為高的法官，並不恰當。因法官如受休職處分，於休職期間屆滿，即可申請復職。對於因違法失職（特別是收受賄賂、饋贈或關說）且難認可繼續本諸良知，依法公平審

¹⁸⁵ 司法院，《德意志聯邦共和國法院組織法、法官法》，司法院，1982年11月，頁113、114；柯慶賢，前揭註13書，頁81。

¹⁸⁶ 柯慶賢，前揭註13書，頁112。

¹⁸⁷ 楊得君，前揭註130書，頁56。

¹⁸⁸ 許正順，《我國法官職務監督之研究》，私立世新大學法學院碩士論文，2003年，頁137。

判之法官，縱使已為休職處分懲戒之，其嗣後申請復職再任法官，仍難期待人民信賴其裁判之公正性，對於司法信賴將有所折損。

（三）關於懲戒程序

司法院大法官釋字第 396 號解釋對於現行公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序為警告性解釋，認為應現行制度應檢討修正，採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序原則，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 16 條保障人民訴訟權之本旨。惟該號解釋迄今公務員懲戒法亦尚未修法落實。直接審理原則、言詞審理原則、對審制度及辯護制度等正當法律程序，在一般公務員懲戒程序中當可保障被付懲戒人之程序利益。於法官之懲戒程序中，因法官身分之特殊性，不僅受到審判獨立之制約，法官終身職之憲法保障，更凸顯法官身分發生變動之懲戒處分，其程序保障雖無須等同刑事被告那般周延，惟應較一般公務員來得嚴謹、透明化。而法官彈劾、懲戒程序發動（介入）之時點，若涉及審判職務上之違法失職行為，於審判進行中或裁判為確定前，應以暫不行使為適當，以免干涉審判獨立。

第四節 法官懲戒案例分析

法官法施行前，適用公務員懲戒法下之法官懲戒，於實務運作下其應受懲戒、不受懲戒之行為態樣、懲戒處分之種類，及行為與處分間之關聯性、妥適性，且由司法院逕行移送或監察院彈劾移送之實務運作情形如何。以下試就近 20 年（民國 80 年起迄 101 年 3 月間）之法官懲戒案例為例，分析探討之。

第一項 被付懲戒人之被付懲戒行為概況

自民國 80 年迄今 101 年 3 月間，臺灣法官被移送懲戒者達 79 人次（由監察院彈劾移送者 64 人次，由司法院逕行移送者 14 人次，另有 1 人係司法院與監察院均移送者），其中經公務員懲戒委員會為懲戒之議決者，合計有 65 人次；因證據不足或無違法、廢弛職務或其他失職行為情事而不受懲戒者，有 12 人次；因

受褫奪公權之宣告，已無懲戒處分之必要而為免議之議決者，有 2 人次。移送懲戒之法官中，經公務員懲戒委員議決確有應付懲戒之事由者，佔高達 82%，換言之，被付懲戒之法官有八成係受相當於刑事有罪裁判之不利議決。茲將此一期間法官懲戒之議決結果以圖表呈現之：

表 3 5：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒之議決表

(資料來源：自行整理)

法官懲戒之議決 (民國 80 年~101 年 3 月)					
議決種類	不受理	免議	不受懲戒	懲戒	案件總計
數量	0	2	12	65	79

圖 3 9：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒議決之比例

(資料來源：自行繪製)

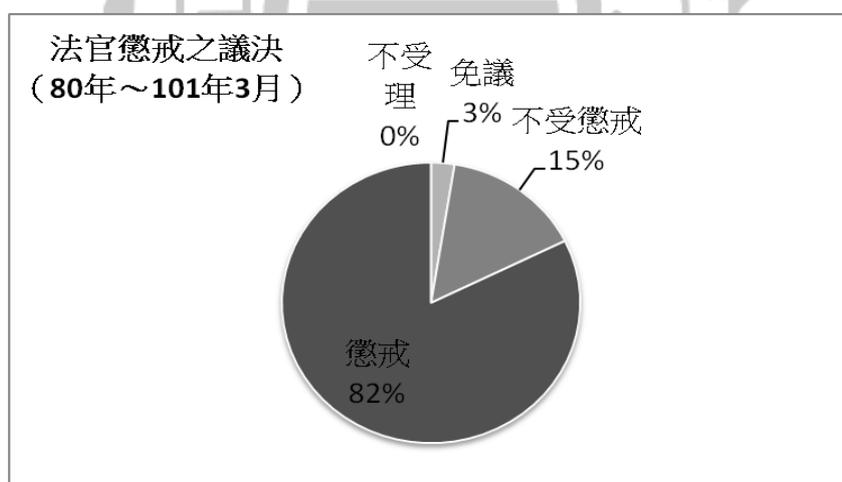
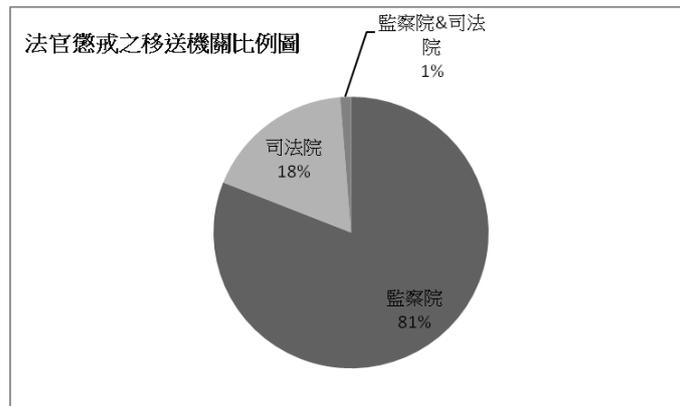


圖 3 10：民國 80 年迄 101 年 3 月法官懲戒移送機關之比例

(資料來源：自行繪製)



第一款 應受懲戒之行為

一、法官違法失職行為態樣之統計分析

依公務員懲戒法第 2 條規定，公務員懲戒委員會將法官應受懲戒之事由亦區分為「違法」、「違法失職」二類。應受懲戒行為中，涉及法官裁判行為者（如審理草率、判決當然違背法令、嚴重違反辦案程序、延宕案件等），多屬「違法失職」之行為；而「違法」之行為多為職務外言行不檢、未依規定申報財產、接受不當飲宴、涉及關說等。然如前所述，該條作為應受懲戒行為之區別標準，並無法解決個案適用之困擾，實務上亦常混合使用未嚴格區分¹⁸⁹。亦無法呈現法官懲戒行為個別樣貌。另外，觀察法官應受懲戒之行為，雖亦可從法官違法失職行為所違反之義務與責任規定著手，然公務員懲戒委員會就法官違反之義務規定，僅泛依公務員服務法第 1、5、7 條之概括性、一般條款論處之，並未細就法官義務予以具體涵攝，或適用法官特別義務規定作為懲戒之依據。是以，從公務員懲戒委員會之議決中，單從法官違反之義務規定難以區辦法官受懲戒之行為態樣。本文試就經公務員懲戒委員會認被付懲戒之法官具有違法失職情事，應受懲戒者，依其行為本身觀察，區分為辦案疏忽、辦案延誤、辦案濫權、公私不分、職務外言行失檢、職務上言行失檢、經營商業投機事業、未依規定申報財產、涉及關說、未報准出國(大陸)等十類。

¹⁸⁹ 例如 100 年度鑑字第 11895 號議決中，蕭法官與高法官均涉及關說，前者有公務員懲戒法第 2 條第 1 款之違法情事，後者則有同法第 2 條各款之違法失職情事。又如 88 年度鑑字第 8996 號議決中，認被付懲戒之法官有關說及問案態度不佳之違法情事。

茲將公務員懲戒委員會議決之法官應受懲戒行為態樣以及法律效果之統計整理如下表所示：

表 3 6：民國 80 年至 101 年 3 月間之法官應受懲戒之行為態樣

(資料來源：自行整理)

法官應受懲戒行為態樣	實例
1. 辦案疏忽	違法宣告緩刑、前科資料疏未注意、應依累犯加重而未加重、判決當然違背法令(判決主文與事實及理由均相矛盾、有已受請求之事項未予判決及未受請求之事項予以判決、證據應調查而未調查)、督促不切實、嚴重違反辦案程序(有疏未製作裁定書、未製作延長收容之裁定送達、漏未請少年調查官調查、諭知感化教育,顯然違背法令)、辦案態度草率、未謹慎核定拍賣最低價額,致核定之底價偏低、訴訟指揮不當、庭期安排不當。
2. 辦案延誤	延宕案件、無正當理由稽延案件不進行、遲延交付裁判原本、未如期宣判、就裁定之聲請,顯然無故稽延怠忽之責。
3. 辦案濫權	違法具保、就聲請人與相對人間並無爭執之法律關係等事項,予以成立調解、違法通緝、羈押。
4. 公私不分	接受不當飲宴&於程序外討論案情、與審理中之被告在私宅會晤、指導脫罪、與詐欺案相關之人用餐,研究交保之事、指導被告為訴訟行為
5. 職務上言行失檢	問案態度不佳、上班投資股票、侮辱、誣告長官、以無關案情之事項,辱罵當事人。
6. 職務外言行失檢	召妓行為、長期借用前審理案件之告訴人之進口車輛代步、沈湎於麻將賭博、利用身分謀利、主動聯絡毒販,要求電召指定酒店女子,前往電玩業者私人招待所陪侍飲宴,又容任該毒販代為支付消費款項、犯公然侮辱罪及傷害罪、教唆偽造刑案證據為他人脫罪,言行放蕩、接受商人招待出入酒家飲宴作樂、利用院長身分向訴訟當事人申辦鉅額無擔保貸款,並由其部屬為連帶保證人、借貸巨額款項及大幅擴張信用購買股票
7. 經營商業、投機事業	出資股份總額超過百分之十、經營古董交易、放高利貸、變相投資房地產、投資地下錢莊,牟取高利貸
8. 未依規定申報財產	漏未申報財產、財產申報不實
9. 涉及關說	
10. 未報准出國出國(大陸)	

表 3 7：民國 80 年至 101 年 3 月間之法官違法失職行為與其法律效果

(資料來源：自行整理)

違法失職行為類別	懲戒種類						
	撤職	休職	降級	減俸	記過	申誡	小計
職務外言行失檢	1	3	0	0	2	1	7
職務上言行失檢	0	1	0	0	0	2	3
辦案疏忽	0	1	2	0	7	3	13
辦案濫權	0	0	0	0	1	1	2
辦案延誤	0	0	1	0	8	0	9
經營商業、投機事業	0	0	0	0	1	1	2
公私不分	1	0	0	0	1	0	2
未報准出國(大陸)	0	0	0	0	0	1	1
涉及關說	0	1	1	0	0	0	2
未依規定申報財產&職務上言行失檢	0	0	0	0	1	0	1
未依規定申報財產&職務外言行失檢	1	0	0	0	0	0	1
涉及關說&職務外言行失檢	2	0	0	0	0	0	2
涉及關說&職務上言行失檢	0	0	1	0	0	0	1
辦案疏忽&職務上言行失檢	0	0	0	0	0	1	1
辦案疏忽&辦案延誤	1	0	3	0	1	0	5
辦案疏忽&辦案濫權	0	0	1	1	0	1	3
經營商業、投機事業&職務外言行失檢	1	1	0	0	0	0	2
公私不分&職務外言行失檢	1	1	0	0	0	0	2
公私不分&職務外言行失檢&涉及關說	1	0	0	0	0	0	1
公私不分&職務外言行失檢&辦案疏忽	1	0	0	0	0	0	1
職務外言行失檢&經營商業、投機事業&未依規定申報財產	0	3	0	0	0	0	3
職務上言行失檢&職務外言行失檢&未依規定申報財產	1	0	0	0	0	0	1

圖 3 11：法官懲戒移送機關與懲戒原因之統計

(資料來源：自行繪製)

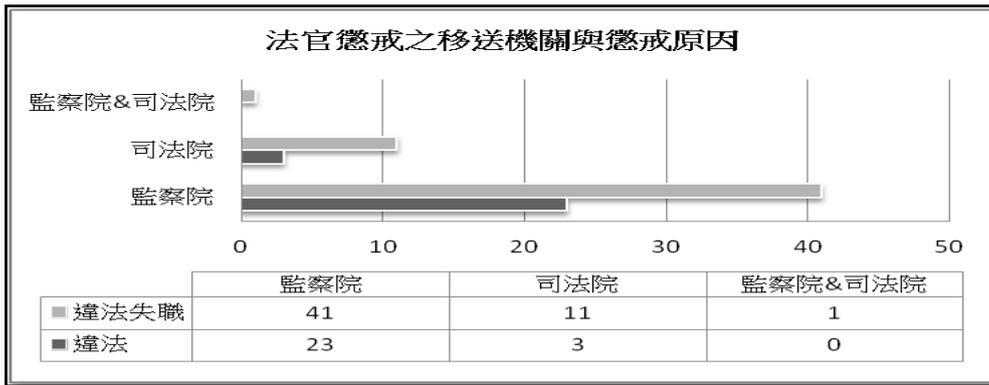


圖 3 12：法官失職行為違反之義務規範之統計

(資料來源：自行繪製)

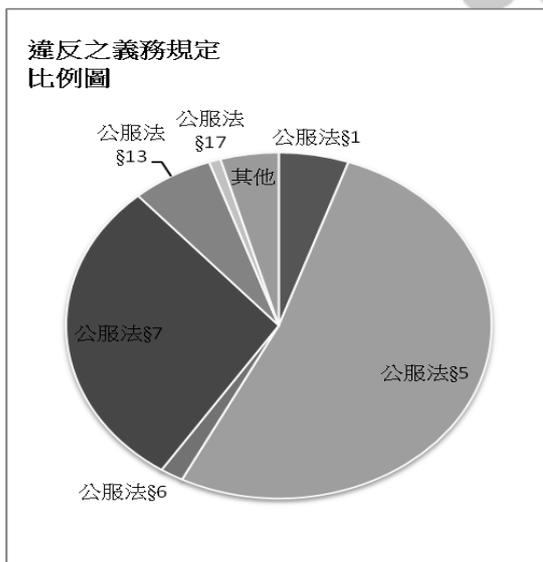
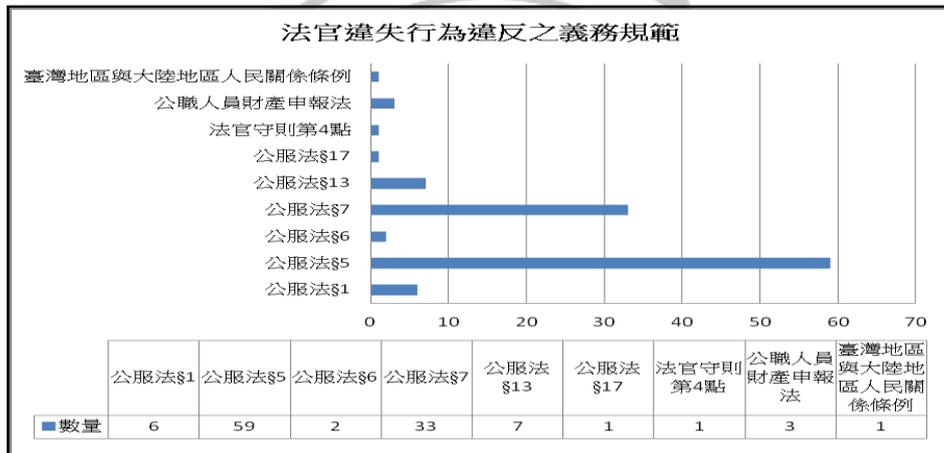


圖 3 13：法官失職行為違反之義務規範之比例

(資料來源：自行繪製)

二、法官懲戒具體個案分析

(一) 涉及核心領域爭議之懲戒案件

第 1 案：法官於審判中所為之具體決定，若無任何合理之解釋得以支持其法律適用，而屬明顯違法者，自不得以審判獨立為由，而規避其並未依法審判之違失。

➤ 無法定羈押原因，仍逕予裁定命被告具保之違失

「法官依法審判所表示之法律見解，乃憲法第 80 條保障與要求之核心內容，除當事人得依上訴或抗告程序請求救濟外，原則上並非監察院彈劾或公務員懲戒之事由。但法官於審判中所為之具體決定，若無任何合理之解釋得以支持其法律適用，而屬明顯違法者，自不得以審判獨立為由，而規避其並未依法審判之違失，否則即與首開憲法第 80 條規定之意旨不符。上開有關審判中裁定命被告具保之法定要件，及認定被告是否合於『有事實足認為有逃亡之虞』之法定羈押原因，或為刑事訴訟法所明定，或為學理與審判實務之共識。被付懲戒人審理上開案件，查無客觀、具體之事實足認被告有逃亡之虞，又無事實可資證明被告有法定羈押原因存在，仍裁定命被告以 3 萬元具保，且對其裁定命被告具保之根據、緣由，先則申辯依刑事訴訟法第 101 條之 2 前段並不限於被告『有羈押原因』而『無羈押必要』之情形始得逕命具保；繼則申辯係因被告所為逾越法律所賦予之防禦、抗辯權，並以非法手段干擾訴訟程序，為使案件得以順利進行，可認具有相當理由認其有逃亡之虞，自可依法予以具保云云。尚無合理之解釋得以支持其法律適用，自不得以審判獨立為由，解免其違失責任。是被付懲戒人違失事證已臻明確，核其所為，有違反公務員服務法第 5 條所定公務員應謹慎之旨，應依法酌情議處。」

(100 年度鑑字第 12011 號議決)

第 2 案：法官裁判顯然違法或顯然違背證據法則、經驗法則，其違法失職，無關於審判獨立問題者，監察院非不得彈劾，移送懲戒。

➤ 對於足以影響判決之被告前科證據疏於注意；對應依累犯之規定加重其刑，未論以累犯；不符緩刑之要件，卻諭知緩刑之違失。

「被付懲戒人於製作判決時，疏於注意，未再審閱卷宗，詳查卷內被告林○○、

吳○○之前科證據資料，以致對被告林○○未依刑法第四十七條規定論以累犯並加重其刑，復就不符緩刑要件之被告林○○諭知緩刑，且在刑事判決內記載：查被告林○○、吳○○前未曾受有期徒刑以上刑之宣告等語，其辦案未力求切實，即屬違法失職。……經查法官裁判顯然違法或顯然違背證據法則、經驗法則，其違法失職，無關乎審判獨立問題者，監察院非不得彈劾，移送本會懲戒，併予指明。被付懲戒人判決違法失職之事證，已臻明確，……核其所為，係有違公務員服務法第七條所定公務員執行職務應力求切實之規定。」（92年度鑑字第10095號議決）

評析：

上揭二懲戒案，公務員懲戒委員會雖謂被付懲戒法官之裁判顯然違法，而據此予以懲戒。惟第1案中所議者乃刑事訴訟法第101條之2的解釋與適用。有無羈押原因與羈押之必要，乃法官對事實之認定與證據之取捨。法律之解釋與個案之事實涵攝係審判之核心領域，形成對於法官職務監督（包括懲戒）之界限。僅於法官之職務行為有明顯錯誤之例外情形，始例外承認仍得加以監督。對於「明顯錯誤」之解釋，應限於該種錯誤甚為明顯，而無任何懷疑存在者而言。例如適用已廢止之法律。對於適用法律不正確則尚非明顯錯誤，不得據以作為懲戒事由，否則實乃有以懲戒之名達糾正個案之實，侵害審判之獨立性之虞。而第2案中，亦涉及犯罪構成要件以外之事實認定與證據調查之違誤，乃涉及審判之核心領域，對於此種因疏忽而致之裁判違法，在刑事訴訟中，應循非常上訴（刑事訴訟法第441條及第379第10款）糾正之，而不得據此為懲戒之事由。綜上，我國公務員懲戒委員會對於審判核心領域之例外得與以監督介入之範圍，認定實乃過於擴張，有違審判獨立性之虞。

（二）涉及外部秩序領域之懲戒案件

➤ 庭期安排不當、遲延交付裁判原本、無正當理由稽延案件不進行

「被付懲戒人從事彰化地院西股刑事案件審判事務，無正當理由稽延案件不進行達四個月以上計四件；未如期宣判，且其再開辯論之裁定自應宣示裁判之日起算，未交付達二十日以上者計十件；遲延交付裁判原本共計五十五件；任意審結案件，嗣再開辯論，九十一年一月起至七月止再開辯論頻繁，再開辯論比率偏高，達百分之四十；及安排庭期失當，致訴訟當事人未克充分陳述、舉證、及辯論，影響當事人之權益等項違失事證已臻明確。…核其所為，有違公務員服務法第五條及

第七條所定，公務員應謹慎、勤勉，執行職務應力求切實，不得無故稽延之規定，應依法酌情議處。」(93 年度鑑字第 10451 號議決)

評析：

對於法官裁判行為之外部秩序領域可以加以職務監督，已於第二章說明之。故對於法官之外部秩序領域行為違法、失職，應與以懲戒，與審判獨立性無違。對於遵守法定期間和期日、在可支配使用法庭和在各法庭事務分配計畫所預定的庭期開庭、結案數量、積案遲延、督促庭期等，不涉及個案或與案件類型的裁判無關，不觸及法官的裁判自由者，在德國聯邦職務法庭認為屬於外部秩序領域，可准許職務監督¹⁹⁰。是以，對於庭期的安排、辦案期限、交付裁判原本如有違反法律或命令之違法失職行為，應予以懲戒。本案被付懲戒之法官一日安排開庭件數要不動輒二十幾件或四十幾件，要不僅一、二件，庭期件數安庭明顯失當。對於庭期之安排甚難以法官之裁量權行使，而免其執行職務之不當之責。無正當理由之案件積延依同理亦屬違反職務義務而應受懲戒，始與法官應迅速、具效率且勤勉執行職務之義務相符。

(三) 職務上言行不檢

第 1 案：問案態度不良，有損司法信譽

「被付懲戒人因審案態度不良，有損司法信譽…已臻明確。核其所為，有違公務員服務法第 5 條及第 7 條所定，公務員應謹慎，不得有驕恣，足以損失名譽之行為，及執行職務應力求切實之旨，應依法議處。按法官代表國家行使審判職權，其言行應受人民之尊敬與信賴，方能獲得人民對裁判之信服。被付懲戒人開庭時迭有態度不良、辱罵當事人之情事，嚴重戕害司法信譽，並侵犯受詢問人之人權，爰併審酌被付懲戒人於監察院詢問時已有悔意，並表示願進修情緒管理課程等一切情狀，予以如主文所示之懲戒處分（休職，期間壹年）。」(100 年度鑑字第 12143 號)

第 2 案：上班時間買賣股票

「被付懲戒人林○○原係臺北地院法官，自 86 年 3 月起至 89 年 12 月止，於匯豐公司開立股票帳戶，經常利用上班時間委託匯豐證券公司營業員下單進出股市

¹⁹⁰ Volker Öhlich, 許政賢譯, <德意志聯邦共和國法官職務法－以法官職務法庭的任務為中心>, 《法官協會雜誌》, 第 6 卷第 1 期, 2004 年 6 月, 頁 62。

買賣股票等事實，為被付懲戒人於監察院約詢時及本會調查時，所不爭執。按各機關公務人員於辦公時間內，應負責盡職，維持良好辦公紀律，不得利用上班時間買賣股票，業經行政院人事行政局於86年2月18日以86局考字第04427號函令提示有案。司法院並於88年4月12日以八八院台人三字第08582號函令各級司法人員應嚴守分際，不得於上班時間內買賣股票，並不得經營商業或投機事業，各機關首長尤應以身作則加強宣導，規範所屬，以維護優良司法形象在案。被付懲戒人林○○身為法官，未能謹慎自持，竟利用上班時間買賣股票，所辯打電話並不影響公務云云，核無足採，所提各項申辯均不足為免責之依據，核其行為自有違公務員服務法第5條所定公務員應謹慎勤勉之旨，應依法酌情議處。」（94年度鑑字第10511號議決）

評析：

當事人所信賴之公平審判，不僅審判結果須具正確性，法官於審理過程中之言行舉止亦應無偏見或成見，保持中立性。於第1案中，被付懲戒之法官於開庭時，訓斥、辱罵當事人、律師，案件高達16件，因而屢遭當事人陳訴審判不公、執行職務有偏頗之虞。故其行為已嚴重損害當事人對於司法裁判之信賴，且被付懲戒之法官個人情緒控制與管理顯非適當，予以休職懲戒處分非屬過當。而更重要地乃1年休職期間經過後，被付懲戒之法官申請復職，是否適任法官職務。

法官基本上仍有上下班時間的嚴格規定，在上班時間內不可擅離職守，從事職務以外的活動，並非無礙公務執行，即得自行調配運用時間。上班時間買賣股票，因買賣下單具有機動性，在股價瞬息萬變之情況下，難期法官能專心盡其法官職務，不僅對工作忙碌之審判業務有嚴重影響，對於社會大眾期待法官審判謹慎為之，與有較高之道德標準期許勢將有所減損。故第2案中，不以有無影響職務作為唯一標準，司法形象亦為懲戒法官上班買賣股票行為之因素，洵屬正確。

（四）職務外行為不檢

第1案：接受不當飲宴、於程序外討論案情

「被付懲戒人違失事證，已臻明確。核其所為，有違公務員服務法第5條所定公務員應謹慎之旨，應依法酌情議處。爰審酌被付懲戒人身為法官，未能嚴守分際，謹言慎行，避免不當之行為。於獲知友人企圖影響其對個案審判之後，猶接受邀宴，並談及審理中之案情，嚴重損及法官形象及司法公信等一切情狀，議決如主文所示之懲戒處分（撤職並停止任用壹年）。」（100年度鑑字第11936號議決）

第 2 案：與案件當事人或關係人於審判外接觸或有借貸關係、不正常男女關係

「核被付懲戒人所為，係有違公務員服務法第 5 條所定，公務員應謹慎，不得有放蕩，足以損失名譽之行為之旨。審酌被付懲戒人身為資深法官，竟未能嚴守分際，長期向前承辦案件之告訴人林○○母女借用車輛代步；並與審理中之被告吳○○在吳之私人別墅會面；又與前承辦案件之被告陳○○有不正常男女關係，不但私德有虧，更嚴重損及法官形象及司法公信，酌處如主文所示之懲戒處分（撤職並停止任用貳年）。」（99 年度鑑字第 11751 號）

評析：

法官守則第 1 條規定：「法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當之行為。」是以，對於法官職務外之行為亦有較高之品德要求。惟高標準之品味保持義務，並非要求法官離群索居，或全然否定法官職務外之社交活動與行動自由。其所禁止之法官職務外行為，應限定於對於司法廉潔性、公正性有所減損或有礙司法職務執行之虞者。於第 1 案、第 2 案中，應付懲戒之社交活動、經濟活動，實因其活動之相對人與法官所為之審判職務（已審理完畢或審理中之案件）相牽連或有關係，易使客觀之第三人因法官職務外之行為而對於該法官審判職務之公正、廉潔性產生質疑。而非禁止法官單純之借貸行為、社交活動。對於法官職務外行為之懲戒，於公務員懲戒委員會之議決書中，尚未有一定之判斷準則。法官守則第 1 條亦規範過於抽象。於法官職務外行為之界線不明確之情形下，為免動輒受懲戒之繩，法官個人之人格發展與行為活動自由勢必將大幅壓縮。美國法曹協會司法行為示範準則（American Bar Association Model Code of Judicial Conduct, 2007）第 3.1 節規定，禁止法官參與之司法外活動，為會干擾法官適當履行司法職務之活動；經常會導致產生法官迴避事由之活動；會使客觀理性之人認為有損法官獨立性、正直性及公正性之活動；會使客觀理性之人認為受到強迫之行為；使用法院之基地、人員、文具、設備或其他資源之活動。除非該活動與法律、法律制度或正義之運作有關，或除非額外之使用係法律許可者¹⁹¹。我國甫施行之法官倫理規範亦對於法官職務外行為活動提供較為具體之規範標準。

¹⁹¹ 吳坤芳，〈美國律師公會法官行為模範法典〉，《律師雜誌》，第 335 期，2007 年 8 月，頁 57。

第二款 不受懲戒之行為

第 1 案：數被告間有無共犯關係、案件有無牽連關係、管轄錯誤判決是否妥適，屬審判之核心領域。法律見解與最高法院之判決意旨相異，亦不能遽認為係違法失職應受懲戒。

「按具體案件之審判，應委諸於審理該案之法官判斷，當事人如有不服，應循上訴或抗告之法定程序，請求救濟。如因與最高法院之判決意旨有異，即構成懲戒之事由，將導致審判法官之心理畏縮，危害審判獨立，有違法律設定上訴、抗告等救濟制度之本旨。故除法官之裁判，有明顯且重大之錯誤外，不能以其認定，經上級法院撤銷或廢棄，遽認應構成懲戒之事由，方能確保憲法保障法官獨立審判之目的。」、「該案臺南地院對被告林○○、陳○○以外之 64 名被告有無因與被告林○○、陳○○有共犯關係，而應由臺南地院因牽連案件關係而取得牽連管轄權？又有無共犯關係，係以起訴書所載為準，或以法院實質審理之結果為準？該案對被告林○○以外之 65 名被告均為管轄錯誤判決，其判決是否妥適？有無與最高法院之上揭判決意旨相異，如相異，是否即判決違誤？核均屬法官依職權行使獨立審判權之核心問題，判決如有不當，依上揭說明，應由上級法院予以救濟。然無論判決如何認定，均不能遽認為承辦人有違法失職應受懲戒之事由，從而被告懲戒人 2 人此部分行為亦難認為有違失。」（99 年度鑑字第 11684 號議決）

第 2 案：法官職權裁量範圍

「按值日法官之職責，係負責處理聲請羈押，或通緝歸案被告，或拘提到案之被告或證人，或隨案移送少年之處置，此類案件，因具有時效性，故除可即時調取之卷證外，悉依移案機關檢送卷證資料調查，依調查所得心證，即時妥適處理。本件被告懲戒人李○○依據士林分局檢送之卷證資料，進行調查，本其確信之見解，認郭、簡二少年不利於己之自白，就當時證據資料顯示，非不得採為何、蔡二少年犯罪之證據，據此批示（裁定）…則其諭知四位少年暫予收容，俾由少年法庭依事務分配程序分案之承辦法官審理調查，以終其後續之處置，就值日法官之職責而言，初難指有何違失。…按少年法庭（院）於調查或審理中，依少年事件處理法第 26 條規定，於必要時對少年得以裁定處置，固以責付為原則，收容為例外，惟該法未如刑事訴訟法第 93 條、第 101 條、第 101 條之 1 規定聲請羈押及羈押之要件，僅規定以不能責付或以責付為不適當而需收容者為收容之原因。蓋少年事件處理法採保護優先主義，少年因有必要而收容於少年觀護所，一則用以保護少年免其在外受害或濡染惡習，便利對少年進行調查鑑別工作。一則可利

用所內教育設施，積極輔導，使其適應於社會正當生活。職是，少年有無不能責付或以責付為不適當，而需收容之必要，委由少年法庭法官就其調查所得心證，審慎妥適裁量，故有無收容原因及必要，既屬法官職權裁量範圍，本件被付懲戒人諭知四位少年暫予收容，其處置程序並無違失。」

（90 年度鑑字第 9355 號議決）

評析：

法官不受懲戒之行為中，除證據不足外，審判之核心領域所形成之懲戒權行使界限，不僅關乎受懲戒法官個人權利，更對於審判獨立之落實影響甚巨。民國 80 年起迄 101 年 3 月間之不受懲戒議決（共 12 筆）中，其被付懲戒之行為涉及審判之核心領域而不受懲戒者，佔 11 筆，凸顯釐清審判獨立內涵之重要性。當法官行為與法之發現的實體或程序裁判直接或間接相關，即涉及核心領域活動時，不得僅因法官之行為落入核心領域，而自動形成不受懲戒之保護膜，尚須輔以客觀事實判斷法官主觀確信。於核心領域活動，倘法官係根據其確信而作成者，即使錯誤亦不得據以懲戒，僅得透過審級救濟之，防止以懲戒機關、彈劾機關之心證取代法官之心證，以維法官審判之內在獨立性。惟若法官係枉法裁判、忽視應謹慎執行職務之義務而漫不經心，以致根本非出於其確信者，即得加以懲戒。須特別注意地係因法官合理確信，屬法官之主觀、內在因素，在實務上僅得透過客觀事實認定之，依客觀事實明顯指出其行為非出於合理確信者，始得懲戒之，若尚有存疑時仍應為不受懲戒之議決，以確保審判獨立性。於上述案例 1、2 中，公務員懲戒委員會亦透過客觀證據資料佐證涉及審判核心領域之行為是否出於合理之確信所為，對於有無共犯關係、牽連關係非有明顯違法下，僅得透過審級糾正之，而不付懲戒。

第二項 受懲戒人之懲戒效果概況

第一款 法官懲戒處分效果之實務分析

自民國 80 年迄今 101 年 3 月間，臺灣法官被移送懲戒的 79 人次中，有 65 人次受懲戒之議決。其懲戒之效果中，受撤職處分者有 11 人次，受休職處分者 11 人次，降級處分者 9 人次，減俸處分者 1 人次，記過處分者 22 人次，申誡處分者 11 人次。

圖 3 14：法官懲戒之法律效果統計圖

(資料來源：自行繪製)

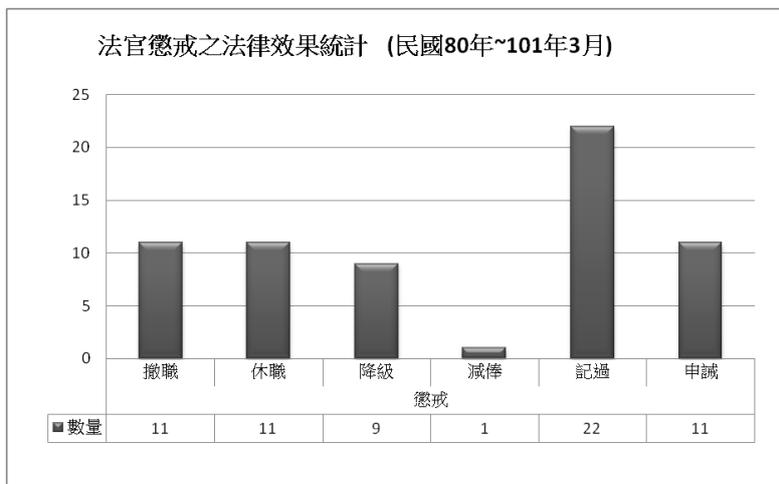


表 3 8：法官懲戒之法律效果統計表

(資料來源：自行繪製)

懲戒之效果 (民國 80 年~101 年 3 月)													
撤職			休職					降級		減俸	記過		申誠
停用 1 年	停用 2 年	停用 3 年	6 月	1 年	2 年	3 年	5 年	1 級	2 級	10% 期間 6 月	1 次	2 次	11
7	3	1	2	2	1	5	1	4	5	1	13	9	

第二款 懲戒處分效果選擇上之缺失

公務員懲戒委員會於確認法官確有違法、失職情事後，在懲戒之法律效果選擇上，依公務員懲戒法並無一套明確之適用標準，僅得依公務員懲戒法第 10 條規定，審酌一切情狀，尤應注意行為之動機、目的、手段、行為時所受之刺激、行為人之生活狀況、品行、行為所生之損害或影響、行為後之態度，作為在懲戒處分當中選擇法律效果之衡量基準。惟此基準雖謂客觀，運用於實際個案，若公務員懲戒委員會未能將其懲戒處分效果之選擇過程詳為論述，交待其裁量之理由，則對於同一類型之違法失職行為，或為較重之處分，或為較輕之處分，其議決之平等性則為人所詬病。於 100 年度鑑字第 11936 號議決與 88 年度鑑字第 9021 號議決中，受懲戒之法官均有接受不當飲宴與程序外討論案情之公私不分之違失

情事，違反公務員服務法第5條公務員應謹慎之規定。然前者受撤職之重大處分，後者僅較輕微之記過一次，二者間違法情節之差異，尚難從議決書之理由中得知，而其懲戒效果竟卻有如此大之區別。於效果選擇上，有論者提出撤職處分影響被付懲戒之人權益甚巨，嚴重影響其服公職之權利，對於受終身職保障之法官而言，更應慎重。因此，對於構成撤職之法官懲戒事由，應採具體、明確之列舉規定，以保障法官之地位¹⁹²。按法官法第50條第2項規定：「依應受懲戒之具體情事足認已不適任法官者，應予撤職以上之處分」。在懲戒處分效果選擇上，雖「已不適任」仍屬不確定法律概念，惟從反面解釋，若非足認已不適任法官之地位，應不得予以撤職以上之處分。是以，懲戒機關在為撤職以上之處分時，對於「不適任」法官之要件涵攝，應附具理由始為適法之判決。

第三款 休職處分適用於法官之妥當性

休職處分作為法官懲戒之效果之一，對於違法失職情事較嚴重之法官，公務員懲戒委員會雖得依個案具體情狀予以休職之懲戒效果，而不剝奪法官身分，撤除其現職。惟基於懲戒之目的在於保障人民之司法受益權，督促違法失職法官，並淘汰不適任法官。於撤職或休職處分之裁量上，仍應考量被付懲戒法官之懲戒事由是否已動搖司法獨立、公正無私之本質，使公眾對於司法制度和司法機關的道德權威及秉公持正之信心喪失。若是如此，對於此種違法失職之法官，應認為其永久不適任法官而予以撤職處分，不得僅為休職之懲戒效果。因受休職處分之法官，於休職期滿即可申請復職，原機關不能拒絕。若受休職處分之法官其違法失職依客觀情事，已動搖司法本質，使民眾對於其裁判能秉持公正之信心不復存在，則縱休職期滿而回復法官職務，自難期待人民信賴其裁判之公正性。依法官違法失職之情事，認其一時不適任法官者，若違法情節較重者予以休職處分，情節較輕者予以記過、申誡處分。惟若有上述已動搖司法獨立、公正無私之本質之情事，則應認為永久不適任法官而予以撤職處分，逕予淘汰。

於民國80年迄101年3月間受休職處分之11位法官中，除問案態度不佳、辦案疏忽未詳查被告前科資料而違法宣告緩刑之二案(100年度鑑字第12143號、84年度鑑字第7575號議決)外，其餘九則違法失職之懲戒案，涉及關說、主動聯絡毒販要求陪侍、教唆湮滅證據、指導脫罪、接受招待出入酒家、投資地下錢

¹⁹² 翁岳生於司法院司法制度研究修正委員會研製法官法草案第16次會議發言紀錄，參見司法院印，《法官法草案研究彙編(一)》，1990年10月，頁602；邱聯恭，〈司法之現代化與程序法〉，《國立臺灣大學法學叢書(七二)》，1999年9月，頁76。

莊，牟取高利貸、利用身分職權謀取利益等，已造成民眾對於司法權行使之公正、獨立產生質疑。而行使審判權之法官其品味與廉潔之淪喪，又何以期待人民信賴其所為之裁判。故該等行為已動搖司法獨立、公正無私之本質，使公眾對於司法制度和司法機關的道德權威及秉公持正之信心喪失，應為撤職處分而非僅為休職處分，否則休職期間經過後，此等不適任法官回復法官職務，勢必造成人民之撻伐與對其裁判之不信任，影響司法風氣與破壞司法公信力。

表 3 9：民國 80 年迄 101 年 3 月 法官懲戒休職之案例

(資料來源：自行整理)

議決字號	受休職懲戒者	職稱	案由	休職期間
100 年度鑑字第 12143 號	柯○○	高雄地院法官	問案態度不佳	1 年
100 年度鑑字第 11895 號	蕭○○	最高法院法官	涉及關說	6 月
93 年度鑑字第 10278 號	趙○○	高雄地院法官兼庭長	主動聯絡毒販，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者所有私人招待所陪侍飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項	1 年
93 年度鑑字第 10278 號	陳○○	高雄地院法官	主動聯絡毒販，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者所有私人招待所陪侍飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項	2 年
90 年度鑑字第 9318 號	金○○	臺北地院法官	出入色情場所，放蕩冶遊	3 年
88 年度鑑字第 8796 號	劉○○	臺中高院法官兼庭長	教唆湮滅證據；為涉案法官暗中運作，並邀集其辯護律師指導其脫罪對策；與舞廳女老闆交往親暱，關係曖昧	3 年
87 年度鑑字第 8717 號	林○○	花蓮高院法官	與律師交往密切，並常有金錢往來；投資商業與建築業，並變相投資土地，牟取暴利；鉅額財產故意隱瞞為不實之申報；利用職權向其訴訟管轄區內金融機構申辦無擔保貸款	3 年
87 年度鑑字第 8590 號	王○○	台中地院法官	名為投資實為以通緝犯之資金借法官身分獲取暴利之放高利貸投機行為；又向多家銀行申貸與其專業職分並不相稱之鉅資並負擔鉅額利息；申貸鉅款故意不依法據實申報財產	3 年

86 年度鑑字第 8524 號	黃○○	台中地院院長	鉅額財產，故意隱瞞為不實之申報；利用院長身分向訴訟當事人申辦鉅額無擔保貸款，並由其部屬為連帶保證人；變相投資房地產，謀取暴利	5 年
86 年度鑑字第 8358 號	胡○○	台南高分院法官	接受商人招待出入酒家飲宴作樂；投資地下錢莊，牟取高利貸；出資建設公司，獲取暴利	3 年
84 年度鑑字第 7575 號	吳○○	台中地院法官	未詳查被告前科資料，違法宣告緩刑	6 月

第五節 結語

法官與國家之關係為法官特別任用關係，與一般上命下從之公務員存在著本質上之差異。於法官法施行前，就法官之任用雖因法官身分之特殊而有司法人員人事條例之特別規定，惟就法官之懲戒仍舊與一般公務員無異，適用公務員懲戒法處理。因此，造成適用上之不適當，如懲戒事由的概括籠統、有侵害審判之核心領域之虞、以公務員服務法作為法官義務違反之標準未能凸顯法官職務之特殊性、職務外義務之不明確、受休職處分而復職之不恰當、懲戒程序之不正當、審級救濟之欠缺等。於近來法官懲戒案層出不窮，司法風氣低迷情況下，法官懲戒、監督，淘汰不適任法官再度備受重視。於民國 100 年 7 月 6 日，眾所矚目期盼為法官量身訂作之法官法終於公布，且法官懲戒部分於民國 101 年 7 月 6 日施行。故屆時法官之懲戒將有別於公務員懲戒之特別規定。藉由探究舊制下法官懲戒處分之缺失，與分析法官懲戒之實例，以期鑑往知來。

第四章 法官法施行後之法官懲戒處分

民國 77 年司法院即啟動研議的法官法，於歷經 23 年曲折冗長之立法過程，終在民國 100 年 6 月 14 日立法院三讀通過而塵埃落定。其中關於法官懲戒、職務法庭等相關條文，亦於民國 101 年 7 月 6 日施行¹，是以，新制之法官懲戒處分已正式上路，攸關法官懲戒與身分保障等亦與一般公務員分道揚鑣，不僅於懲戒之事由、法律效果與公務員懲戒有別，懲戒程序、懲戒機關等亦與公務員相異。本章茲以法官法之立法以及其法官懲戒處分為探討客體，介紹於法官法下之法官懲戒處分之性質、法律要件、效果、程序與救濟等，分析法官法施行前後之差異，進而就法官法關於法官懲戒處分及相關制度之變革提出個人意見。

第一節 法官法之立法緣由及目的

民國 100 年 6 月 14 日立法院第 7 屆第 7 會期之最後一天會期晚間，立法院院長敲下議事槌，高聲說「法官法，三讀通過」的瞬間，不僅係一部包含法官任用、保障、評鑑、懲戒及退場機制等相關事項的法官專法誕生，更為朝野多年因著法官法的立法所生的協調、對抗、妥協²劃下休止符。然而促使延宕多年、幾近難產之法官法草案，忽爾呱呱墜地之最大推手，來自於民眾對司法判決、對法官之不信任而引發司法改革聲浪。自民國 99 年 7 月中旬起連番發生法官貪污³、

¹ 因考量新制度宜有準備之時程，部分授權法規尚待院際會同訂定，且關於法官自願退休部分，考量法官法公布後可能引發法官退休潮，預計需要 3 年 6 個月緩衝期間以辦理人力甄補、養成，爰於法官法第 103 條規定，法官法除第五章法官評鑑自公布後半年施行（即自民國 101 年 1 月 6 日施行）、第 78 條自公布後 3 年 6 個月施行（即自民國 104 年 1 月 6 日施行）外，其餘條文自公布後一年施行（即自民國 101 年 7 月 6 日施行）。

² 在立法院前後提出法官法或其相關之版本，應有 20 種以上。本次法官法完成修法，立法委員呂學樟著力甚深，其在 99 年 11 月 18 日立法院司法及法制委員會所舉行「法官法草案」公聽會上，表示：「這次法官法的修正五院都有意見，可見其層級之高、牽涉之廣，充分顯示法官法是除了憲法增修之外，最重要的一個法案」，參見立法院司法及法制委員會舉行「法官法草案」公聽會會議紀錄，載於《立法院公報》，第 99 卷第 72 期，頁 410。

³ 本案係臺灣高等法院法官陳榮和、李春地等審理苗栗銅鑼科學園區開發弊案，經該院法官蔡光治及臺灣板橋地方法院檢察署檢察官邱茂榮牽線，收受被告何智輝交付之賄款，嗣並改判何智輝無罪，蔡光治、邱茂榮亦收受佣金，均涉嫌觸犯貪污治罪條例賄賂罪，三位法官及邱檢察官均經法官裁定收押，其後經檢察官提起公訴。臺北地方法院 99 年度金訴字第 52 號判決（100 年 6 月 30 日宣判）判處陳榮和有期徒刑 18 年，併科罰金 100 萬元；判處李春地 11 年，併科罰金 100 萬元；判處蔡光治 4 年，併科罰金 150 萬元；判處邱茂榮 4 年，併科罰金 270 萬元。

關說法官申請復職⁴、冤獄枉死等重大司法風紀事件以及一連串司法裁判品質與人民期待存有嚴重落差之恐龍法官事件⁵。自此，經由有效制度淘汰不適任法官之聲音此起彼落，迫於外界民意、輿論對司法改革之強大壓力下，立法院始快馬加鞭地積極審議三讀通過法官法，並於100年7月6日經總統公布。

在此立法背景下⁶，法官法之立法目的已與20年前司法院擬議之法官法草案時所欲追求之目的大異其趣。民國77年開始起議是否制定法官法，係因當時處於威權環境，為保護司法之外在獨立，避免外界干涉審判，透過釐清法官與一般公務員之差異，引進職務法庭制度等，確保審判獨立。法官懲戒章節之設計，亦為避免法官任意被懲戒或任意被評鑑而設計繁複之程序，使法官非如一般公務員容易被付懲戒。是以，當初20年前之法官法草案著重在審判獨立、強調法官身分保障。而今法官法之立法背景與核心價值已經有所改變，從法官評鑑制度之明文、擴大應付個案評鑑事由、強化不適任法官淘汰機制等，可知現今是從淘汰不適任法官之觀點出發⁷。如此重要之轉變，對於法官懲戒處分之探討必生影響，除被付懲戒法官之身分保障外，更重要地係法官法之懲戒制度是否可以稱職地扮演起不適任法官之淘汰機制，以及將來實務運作之狀況是否真正使懲戒發揮淘汰不適任法官之作用。

⁴ 最高法院法官蕭仰歸為兒肇逃案關說高院審判長，2011年1月28日公務員懲戒委員會議決蕭仰歸休職半年，同年8月蕭法官休職期滿，申請復職，引發朝野、民眾之輿論撻伐。相關新聞報導：林峰正，「從蕭法官的父親節談起」，蘋果日報電子報，2011年8月9日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110809/33584629>。造訪日期：2012年5月27日。

⁵ 針對法院長期對兒童性侵案件輕判而發起之白玫瑰運動。此社會運動由網友組成之「正義聯盟」，於99年9月25日在總統府前的凱達格蘭大道上，發起「白玫瑰運動集會」，有數千民眾身穿黑上衣，手拿白玫瑰，牽著穿著象徵純潔白衣的小朋友到場參與，以行動要求司法改革、檢討，淘汰不適任法官，並建立性侵案件專家證人制度。白玫瑰運動主要有3大訴求，一是將性侵害保護對象由7歲以下擴大到14歲，同時擴及身心障礙者，二是建立兒童性侵害案件專家證人制度，三是通過「法官檢察官評鑑法」，讓不適任法官不受憲法終身職保障。相關新聞報導：「白玫瑰運動籲汰換恐龍法官 建立性侵案專家證人制度」，電子報，2010年9月26日，<http://www.nownews.com/2010/09/26/327-2649602.htm>；「白玫瑰運動小檔案」，自由時報電子報，2011年4月1日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/1/today-fo3-2.htm>；「促司改 白玫瑰凱道怒放」，自由時報電子版，2010年9月26日，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/26/today-t1.htm>。造訪日期：2012年5月27日。

⁶ 法官法立法之相關新聞評論：「盡快修法！不適任法官、檢察官須有退場機制」，中國時報電子報，2010年9月5日，<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20100905000993&cid=1206>；「白玫瑰」深化「看政府怎回應」，聯合報電子版，2011年2月14日，<http://udn.com/NEWS/SOCIETY/SOC3/6150379.shtml>。造訪日期：2012年5月27日。

⁷ 編輯部，〈立法院6,14三讀通過法官法 司法改革邁入新里程〉，《司法周刊》，第1547期，2011年6月17日，頁1；蔡碧玉，2010年11月13日法官法立法之展望座談會之發言，蔡碧玉，2010年11月13日法官法立法之展望座談會之發言，參見編輯部，〈法官法立法之展望座談會〉，《台灣法學雜誌》，第166期，2010年12月，頁56-59；編輯部，〈「法官法之前瞻」座談會會議記錄〉，《月旦法學雜誌》，第196期，2011年9月，頁237、250。

第二節 法官懲戒處分之性質與法律要件

第一項 法官懲戒處分之性質

依法官法第 47 條第 1 項第 1 款、第 48 條第 1 項、第 51 條第 1 項規定，我國法官之懲戒由司法院設置之職務法庭審理。職務法庭由公務員懲戒委員會委員長為審判長，與法官四人為陪席法官所組成。關於法官懲戒處分程序之發動，由監察院彈劾後移送職務法庭。職務法庭之審理及裁判，以合議庭行之，採一級一審制。是以，職務法庭所為之裁判，性質上與一般法院所為之裁判無異，並非行政處分或訴願決定，自不得再提請行政爭訟。同法第 47 條第 2 項亦明文規定：「對職務法庭之裁判，不得提起行政訴訟。」對職務法庭所為之法官懲戒處分，其性質為司法處分，而非行政處分，僅得依法官法規定之再審程序救濟之。

第二項 懲戒之對象

依憲法第 77 條、第 78 條、增修條文第 5 條第 4 項所規定之司法權包括解釋憲法、統一解釋法律、命令之解釋權及民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟、公務員懲戒之審判權、政黨違憲解散，司法院大法官釋字第 392 號解釋理由書謂之「狹義之司法」。行使上開司法權者，雖有司法院大法官、公務員懲戒委員會委員及各法院法官不同之名稱，但其行使司法權時，必須依據憲法及法律獨立審判，不受任何干涉，則無不同，均屬憲法第 80 條所稱之「法官」，司法院大法官釋字第 392 號、第 396 號、第 530 號、585 號、第 601 號解釋足資參照。爰於法官法第 2 條第 1 項明定，法官法上所稱之「法官」包括司法院大法官、公務員懲戒委員會委員及各法院法官。又依同法第 49 條第 1 項、第 70 條之規定，上述之法官若有同法第 30 條第 2 項各款所列情事之一之法定懲戒事由，而有懲戒之必要者，應受懲戒。故各法院法官、司法院大法官、公務員懲戒委員會委員均為懲戒處分之對象，僅係於審理司法院大法官懲戒案件時，其移送程序與職務法庭之組織有特別之規定。以下就司法院大法官、公務員懲戒委員會委員及各法院法官作為懲戒對象詳為說明之。

第一款 司法院大法官

司法院大法官釋字第 601 號解釋認為「司法院大法官為具體實現人民訴訟權、保障其憲法或法律上之權利，並維護憲政秩序，而依人民或政府機關聲請就個案所涉之憲法爭議或疑義作成終局之判斷，其解釋並有拘束全國各機關與人民之效力，屬國家裁判性之作用，乃司法權之核心領域，故與一般法官相同，均為憲法上之法官。……是依我國現行司法制度，各級法院（包括公務員懲戒委員會）就具體個案之審理而適用法律時，固為憲法解釋作用之一環；而大法官就人民、法人或政黨提起之法規違憲審查、統一解釋，以及就法院提起之具體規範審查、統一解釋，雖未直接涉及個案之事實認定，惟亦同為個案審判之一環，至為明顯。至憲法第 79 條第 2 項及憲法增修條文第 5 條第 4 項明定，司法院大法官具有憲法與法令之最終解釋權，則僅為制度上不同法院間之職務分工，於大法官及法官均係被動依法定程序對個案之憲法、法律或事實上爭議，獨立、中立作成終局性、權威性之憲法或法之宣告之本質，則無二致，故同屬行使司法權之憲法上法官。」不能因大法官所行使之職權為解釋憲法、統一解釋法令、與審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項，以及大法官有任期限制、職權行使有會議或法庭之方式、解釋與裁判之名稱不同，而否定大法官為法官之地位。大法官在解釋時亦應超出黨派以外，依據法律獨立「解釋」，不受任何干涉，故大法官屬於憲法第 80 條之法官，應無疑問。

惟憲法第 81 條法官身分保障之規定，是否適用於大法官。按憲法增修條文第 5 條第 1 項後段「司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第 81 條及有關法官終身職待遇之規定」，司法院大法官釋字第 601 號解釋認為此乃「僅就非由法官轉任大法官者卸任後之身分保障為排除規定，究其意旨，並非謂憲法第 81 條之規定，不適用於大法官，此乃基於司法獨立原則，對上開憲法增修條文規定所應為之解釋，否則豈非謂由法官轉任之大法官依憲法規定，非依法律不得懲戒、減俸；而對其餘大法官仍可任意為之？故大法官無論就任前職務為何，為貫徹憲法第 80 條之意旨，於任期中均受憲法第 81 條有關法官職務及俸給之保障。」採肯定之見解。故於大法官任期中亦受職務安定之保障，除了憲法及法律規定具體事由以外，不得任意被剝奪，或是若無法律具體規定，不得恣意對其為懲戒、免職、停職、轉任調動等影響大法官身分之處置。

對於大法官得否彈劾、懲戒，依憲法第 81 條、第 99 條、法官法第 70 條規定，係採肯定見解。法官法第 70 條立法理由謂「大法官亦為本法所稱之法官，其懲戒案由職務法庭審理，與其依憲法及法律所定之地位並不相違；且大法官非

職務法庭成員，不會產生衝突之問題，是以大法官懲戒案件經監察院彈劾後，仍應由職務法庭審理。」是以，法官法中懲戒之規定，非屬於同法第 3 條所稱之「不相容」⁸，對於大法官仍有適用。依法官法第 70 條規定，司法院大法官之懲戒，得經司法院大法官現有總額三分之二以上之出席及出席人數三分之二以上之決議，由司法院移送監察院審查。監察院審查後認應彈劾者，移送職務法庭審理。

惟有論者認為職司釋憲的大法官，本是全體國民共同的最高信仰，與人民對憲法的尊崇無從分割、不容人民置疑。法官法將之比擬為一般法官而予立法規範，不僅於實務操作上無存在價值，反而可能因為將崇隆的大法官世俗化，降低並貶抑了人民對憲法的崇敬⁹。

於德國，依德國法官法第 69 條規定¹⁰，聯邦憲法法院法官係有條件適用法官法，亦即於法官法規定與基本法及聯邦憲法法院法所定之特別法律地位不相衝突時，始適用於聯邦憲法法院法官。因憲法法院法官地位崇隆，德國聯邦憲法法院法第 105 條第 1 項第 2 款特別規定，聯邦憲法法院法官因有不名譽行為或被判 6 個月以上徒刑確定、或因違背職務情節重大致不能再擔任職務時，由聯邦憲法法院授權聯邦總統免除該法官職務¹¹。故對於聯邦憲法法院法官懲戒，由聯邦憲法法院法官們自律，然剝奪其法官資格，僅能由聯邦總統始能為之，因該條之特別規定，法官法職務法庭之懲戒規定完全不適用於聯邦憲法法院法官¹²。

第二款 公務員懲戒委員會委員

公務員懲戒委員會之委員依憲法第 77 條、公務員懲戒委員會處務規程第 16

⁸ 法官法施行細則第 3 條：「本法第 3 條所稱本法之規定與司法院大法官依據憲法及法律所定不相容者，指本法所定司法院人事審議委員會審議對象、法官之任免、遴選、遷調、評鑑、職務評定、資遣及其他與大法官身分不相容之事項。」

⁹ 呂丁旺，〈對法官法的期待—兼答中國時報社論〉，《檢協會訊》，第 67 期，2011 年 7 月，頁 2。

¹⁰ 德國法官法第 69 條規定：「本法之規定適用於聯邦憲法法院法官，但以不與基本法及聯邦憲法法院法所定之特別法律地位相衝突為限。」德國法官法譯文，參見劉均毅，《法官適格問題之探討》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2001 年，頁 174 以下；司法院，《德意志聯邦共和國法院組織法、法官法》，司法院，1982 年 11 月，頁 118。

¹¹ 德國聯邦憲法法院法第 105 條強制退休、免職規定：「1.聯邦憲法法院得授權聯邦總統：(1)對於長期不能執行職務之聯邦憲法法院法官，命其退休。(2)對於聯邦憲法法院法官因有不名譽行為，或被判有期徒刑 6 個月以上確定，或因違背職務情節重大致不能再擔任職務時，撤除其法官任用關係。2.前項程序之開始，應由聯邦憲法法院聯合庭決定。3.一般程序規定及第 54 條第 1 項與第 55 條第 1 項、第 2 項、第 4 項至第 6 項規定，準用之。4.依第 1 項所為授權，應有該法院法官 3 分之 2 之同意。5.第 2 項之程序開始後，聯邦憲法法院聯合庭得暫時停止該法官職務。對於法官因其犯罪行為已開始本案訴訟程序時，亦同。暫時停職須有憲法法院法官 3 分之 2 之同意。6.依第 1 項第 2 款規定免除職務之法官，喪失一切基於法官職務所享有之請求權。」

¹² 李維心，〈德國法官法關於法官懲戒規定之介紹〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 396。

條規定，辦理公務員懲戒案件，以審議會議決行之。該會對於公務員懲戒案件之審理，雖稱為審議，亦屬審判之一種，應依法律獨立行使審議之職權，不受任何干涉。而該會審議結果所作成之議決（依公務員懲戒法第 28 條規定，稱為議決書）亦屬判決性質。故依憲法第 77 條、第 80 條規定，應認公務員懲戒委員會委員係憲法上之法官。司法院大法官釋字第 162 號、第 396 號、第 601 號解釋參照。

第三款 各法院法官

各法院之法官，依法官法第 2 條第 2 項規定，除非有特別規定外，亦包括試署法官及候補法官。候補法官¹³、試署法官¹⁴雖未正式實授為實任法官，然候補法官與試署法官實際上亦從事審判工作，其依據法律獨立審判，不受任何干涉，應與實任法官無異。候補法官、試署法官於候補、試署期間應就其學識能力、敬業精神、裁判品質、品德操守及身心健康之情形予以考核其服務成績。於其候補、試署期滿時，作為審查及格與否。審查服務成績不及格者，則應於 2 年內再予考核，報請審查，仍不及格時，停止其候補、試署並予以解職，以淘汰不適任法官。除了上述之考核外，候補法官、試署法官於候補、試署期間具有法官法第 30 條第 2 項各款所列情事之職務義務違反或怠於履行之行為，且有懲戒之必要者，應受懲戒，以確保候補法官、試署法官職務義務之履行，並盡早淘汰不適任法官。

惟美中不足地係，我國法官法並未對於候補法官、試署法官之違法失職行為，於懲戒處分之效果中異於實任法官之規定。於過去實務上對於候補法官之懲戒效果亦與實任法官無不同。接受不當飲宴¹⁵、稽延停滯案件進行¹⁶、開庭不當言行，

¹³ 曾實際執行律師業務 3 年以上且具擬任職務任用資格經遴選者或因法官、檢察官考試及格直接分發任用為法官者為候補法官。依法官法第 71 條之規定，法官不列官等、職等，以年資、俸點為計算法官之俸級。候補法官本俸分六級，從第十九級至第二十四級，並自第二十四級起敘。候補期間，依法官法第 9 條第 1 項規定，為五年。候補期滿時應陳報司法院送請司法院人事審議委員會審查。審查及格者，始予以試署。不及格者，應於二年內再予考核，報請審查，仍不及格時，停止其候補並予以解職（法官法第 9 條第 6 項）。

¹⁴ 試署法官係指具備法官法第 5 條第 1 項第 4 款至第 6 款、第 2 項第 3 款至第 7 款資格經遴選，或為候補法官候補期滿審查及格之法官。其試署期間，除為候補法官候補期滿審查及格予以試署者或曾任法官、檢察官並任公務人員合計 10 年以上或執行律師業務 10 年以上者，試署期間 1 年以外，其餘試署期間 2 年。試署期滿時，應陳報司法院送請司法院人事審議委員會審查。審查及格者，予以實授；不及格者，應於 2 年內再予考核，報請審查，仍不及格時，停止其試署並予以解職（法官法第 9 條第 6 項）。試署法官本俸分九級，從第十四級至第二十二級，並自第二十二級起敘。依本法第 5 條第 2 項第 7 款轉任法官者，準用現職法官改任換敘辦法敘薪。

¹⁵ 公務員懲戒委員會 93 年度鑑字第 10278 號議決。

¹⁶ 公務員懲戒委員會 92 年度鑑字第 10205 號、92 年度鑑字第 10194 號、92 年度鑑字第 10189 號議決。

甚至涉及關說¹⁷，公務員懲戒委員會亦未議決使該等候補法官去職，僅為降級、記過之懲戒處分。反觀，德國法官法第 22 條第 3 項規定，於試用職法官¹⁸有違紀行為，而足以成為終身職法官受懲戒之原因者，得予免職。因此，試用職法官發生失職行為縱然輕微，該行為如係終身職法官為之，將受申誡處分，亦得對於試用職法官免職。益徵德國法制對於就實任（終身職）法官晉用之慎重，試用職法官於試職期間表現不佳或失職即有遭免職之風險。於法官任用為終身職（實任）前嚴格把關，淘汰違法失職之不適任之試用職（候補）法官，較於寬以待試用職（候補）法官，使之晉用為實任（終身職）法官後，才因其違法失職行為將其淘汰，更能確保國家給付司法義務之實現，保障人民之司法受益權，維護司法之品質，值得作為我國法官法日後修法之參考借鏡。

近來，發生高雄地方法院之林姓試署法官因來不及寫出判決書，竟上網找一件金額相同的判決複製、剪貼混充，再將荒唐的判決書寄給當事人之違法失職情事¹⁹。司法院人事審議委員會決議，以該法官「試署」不及格為理由，立即解除其法官職務，調任司法事務官，並移送公務員懲戒委員會議處。該林姓法官成為十年來第一次，試署法官被解職的「特殊個案」。該林姓法官在作出這件離譜判決書之前，就曾多次因無正當理由遲交判決書、辦理案件不當延遲，被記申誡處分，並延長「試署」。若能對於違法失職之試署法官、候補法官於懲戒效果選擇中直接予以免職、撤職，於初期即使不適任的法官盡早退場，而非僅係服務成績不及格而延長試署、候補，待其對於司法信譽、人民司法受益權嚴重損害時，始予以解職或懲戒撤職、免職。

另外，各法院之法官，除實任法官、試署法官、候補法官外，是否包括已離職之法官。亦即對於退休、辭職、資遣、免職等原因而離職之法官，於其任職法官期間所為之違法失職行為，於離職後是否仍得為懲戒處分之對象。德國法官法第 62 條第 1 項第 1 款明文規定退休人員亦為懲戒處分之對象。而我國法官法對此並無明文，公務員懲戒法亦付之闕如。僅於法官法第 55 條第 1 項本文規定：「法官經監察院移送懲戒者，除經職務法庭同意外，在判決前，不得資遣或申請退休。」

¹⁷ 公務員懲戒委員會 88 年度鑑字第 8996 號議決。

¹⁸ 德國法官法所定法官地位之型態為四種，即終身職法官（Richter auf Lebenszeit）、定期職法官（Richter auf Zeit）、試用職法官（Richter auf Probe）、委託職法官（Richter Kraft Auftrages）。其中終身職法官係經正式任用之法官，相當於我國之實任法官。而試用職法官，依德國法官法第 12 條規定，已預定為終身職法官或檢察官者，得任命為試用職法官。試用職法官試用後 5 年內，應任命為終身職法官，如尚未被任命為終身職法官，則應予免職（參見德國法官法第 22 條第 2 項規定）。是以，試用職法官係任命為終身職法官前之過渡身分，如同我國之候補法官。

¹⁹ 「上網剪貼判決 荒唐法官解職」，中國時報電子報，2012 年 5 月 31 日，<http://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E5%89%AA%E8%B2%BC%E5%88%A4%E6%B1%BA-%E8%8D%92%E5%94%90%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%A7%A3%E8%81%B7-213000872.html>。造訪日期：2012 年 6 月 1 日。

避免被付懲戒法官藉此規避懲戒責任。在法官法施行細則第 19 條規定：「本法第 30 條第 2 項法官應付個案評鑑規定，對轉任司法行政人員、退休或其他原因離職法官，於轉任、退休或離職前之行為適用之。」是以，司法院對於離職法官之懲戒應採肯定見解。然而，離職法官已不具法官身分，且懲戒處分影響已離職法官之名譽、財產等權利甚巨，其規範密度應採國會保留，於法官法中明文規定，始符合法律保留原則。此外，法官法第 55 條第 1 項本文規定，以限制申請退休、辦理資遣，防止規避懲戒責任，其限制退休、資遣之時點應提早至「法官所屬機關發覺、知悉涉有法官法第 30 條第 2 項各款之行為時起，不得資遣或申請退休。」始得防免涉案法官投機取巧。

第三項 應付懲戒之行為

對於法官法施行前之法官懲戒事由，適用公務員懲戒法第 2 條之規定，因過於籠統抽象、涵蓋過廣，易使法官動輒得咎而備受批評。今法官法第 49 條第 1 項規定，就懲戒之事由捨棄概括規定之立法方式，將懲戒事由分為七款列舉，並以「有懲戒之必要」作為懲戒權行使之共通要件。以下就法官法所列法官懲戒事由之沿革、各款懲戒事由予以說明、評析。

第一款 法官法所列懲戒事由之沿革

自民國 77 年啟動研議的法官法，歷經 23 年之立法過程，關於法官懲戒事由之規範，以民國 88 年 7 月召開「全國司法改革會議」作為分水嶺。於全國司法改革會議召開前之法官法草案，雖條文次序不同、條文用語有些微差距，然主要以公務員懲戒法第 2 條規定為範本，保護司法獨立性為主要目的。民國 79 年 1 月司法院提出之法官法草案初稿第 46 條明定：「法官，除故為枉法或違法之裁判外，單純之法律見解、法律適用、證據調查及其取捨之當否等情事，可經由訴訟程序救濟者，不得據為法官懲戒之事由。」、第 47 條則規定：「法官有廢弛職務、侵越權限或行止不檢，而情節較重或經警告不悛者，得予以懲戒。」²⁰；民國 80 年 2 月間提出之法官法草案版本，將上開草案第 46 條及第 47 條合併而為第 41 條，其內容修正為：「(第 1 項) 法官有廢弛職務、侵越權限或行為不檢，情節較

²⁰ 司法院印，《法官法草案研究彙編（二）》，1992 年 5 月，頁 28。

重者，得予以懲戒。(第2項)裁判上法律見解之歧異，不得據為法官懲戒之事由」²¹；民國85年6月間擬具之法官法草案，則又將民國80年2月版之法官法草案第41條移列第47條，修飾部分文字為：「(第1項)法官有廢弛職務、侵越權限或行為不檢，情節重大者，得予以懲戒。(第2項)裁判上法律見解之歧異，不得據為法官懲戒之事由。」²²；直至民國88年12月間送立法院審議之法官法草案，對於法官懲戒事由，始有較大幅度之修正，「法官有左(下)列各款情事之一者，應受懲戒：1.違法。2.廢弛職務或其他失職行為。3.審判案件顯然違背職務上之義務，且情節重大。4.違反法官守則，情節重大。裁判上適用法律見解之歧異，不得據為法官懲戒之事由。」此版本草案擴大懲戒事由之範圍，增列審判案件顯然違背職務上之義務，且情節重大及違反法官守則，情節重大等事由。

而全國司法改革會議召開後之法官法草案，呼應全國司法改革會議之改革方向，深化並貫徹審判獨立、法官屬性之定位、強化法官自治及評鑑並淘汰不適任法官²³。是以，民國91年1月間提出之法官法草案第50條，就法官之懲戒事由明定：「(第1項)法官有下列情事之一者，應受懲戒：1、執行職務違反法令或怠於執行職務者。2、審判案件顯然違背職務上之義務，情節重大。3、違反法官守則，情節重大。4、違反第24條²⁴、第26條²⁵之規定者。5、經法官評鑑委員會為不適任決議者。(第2項)裁判上適用法律見解之歧異，不得據為法官懲戒之事由。」²⁶將法官違反不得兼職或違反嚴守職務上之秘密義務、為有損其職位尊嚴或職務信任之行為者、經法官評鑑委員會為不適任決議者列入懲戒之事由，乃基於法官職務之特性，強調法官獨立審判、強化法官自治及評鑑而生；其後民國91年7月、92年4月及92年6月間修正之法官法草案第49條，又將上開91年1月版法官法草案第50條第1項第5款刪除，所餘條文移列第49條²⁷；然執行職務違反法令或怠於執行職務者，無分情節輕重，即移付懲戒，實有違懲戒法理，而審判案件違背職務上之義務，又與執行職務違反法令、違反法官守則等事由間，有所牽連或重疊。因此，民國93年5月間之法官法草案，除將懲戒事由移列第44條，其內容亦修正為：「(第1項)法官有下列情事之一者，應受懲戒：

²¹ 司法院印，同前註書，頁320。

²² 司法院印，《法官法草案研究彙編(七)》，1997年5月，頁146。

²³ 范光群，〈談近10年來的司法改革—本文以審判體系之改革為重心〉，收錄於范光群教授七秩華誕祝壽文集編輯委員會編，《程序正義、人權保障與司法改革：范光群教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2009年3月，449、450、456、457。

²⁴ 法官法草案第24條：「法官不得兼任下列職務或業務：……」。

²⁵ 法官法草案第26條：「法官不得為有損其職位尊嚴或職務信任之行為，並應嚴守職務上之秘密。前項守密義務，於離職後仍應遵守」。

²⁶ 司法院印，《法官法草案研究彙編(十一)》，2002年11月，頁71。

²⁷ 司法院印，同前註書，頁367、368；司法院印，《法官法草案研究彙編(十二)》，2003年12月，頁343、344。

1、執行職務違反法令或怠於執行職務，但情節輕微者，不在此限。2、違反法官守則，情節重大。3、違反第 16 條、第 18 條之規定。(第 2 項) 裁判上適用法律見解之歧異，不得據為法官懲戒之事由。」²⁸

民國 95 年 3 月間提出之法官法草案，參考美、日等國法制及懲戒法原理，認法官受評鑑及懲戒事由，以違反職務上義務或懈怠職務之行為及品行未達法官守則之要求者為原則，因而將法官懲戒事由修正為：「法官有下列各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒。1、因故意或重大過失，致審判案件有顯然重大違誤。2、違反職務上之義務或怠於執行職務，情節重大。3、違反第 15 條、第 16 條或第 18 條規定，情節重大。4、違反法官守則，情節重大。適用法律之見解，不得據為法官懲戒之事由。」(95 年 3 月 14 日版法官法草案第 30 條、第 47 條參照)²⁹；民國 96 年 4 月 2 日經三院會銜送請立法院審議之法官法草案中關於法官懲戒事由之規定，與上揭 95 年 3 月版法官法草案相同³⁰。民國 98 年 4 月 10 日司法院送行政院等會銜，及 99 年 9 月 21 日三院會銜送請立法院審議之法官法草案版本，關於法官評鑑、懲戒之事由，與上引 95 年及 96 年版本大致相同，僅將法官守則修正為法官倫理規範³¹。於歷經 23 年、數個草案版本後，民國 100 年 6 月 14 日立法院終於審議通過法官法。法官懲戒之事由，依法官法第 49 條第 1 項規定，法官有第 30 條第 2 項各款所列情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒。同法第 49 條第 2 項規定：「適用法律之見解，不得據為法官懲戒之事由。」關於法官法第 30 條第 2 項各款之懲戒事由，詳見下文。

第二款 法官法第 30 條第 2 項各款所列之懲戒事由

依法官法第 49 條第 1 項、第 30 條第 2 項規定，法官懲戒之事由有下列之情形，茲說明、評釋如下：

一、裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾 6 年未能裁判確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。

²⁸ 司法院印，《法官法草案研究彙編（十三）》，2004 年 12 月，頁 246、247。

²⁹ 司法院，《法官法草案研究彙編（十五）》，司法院，2006 年 11 月，頁 309、310、329。

³⁰ 司法院，《法官法草案研究彙編（十六）》，司法院，2007 年 12 月，頁 510、511、535、536。

³¹ 司法院，《法官法草案研究彙編（十八）》，司法院，2009 年 12 月，頁 86、87、535、536；司法院，《法官法草案研究彙編（十九）》，司法院，2010 年 12 月，頁 669、670、692；蔡新毅，〈法官法所列懲戒事由之沿革、檢討與適用〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 201—203。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 1 款。該款所稱「因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益」，係指客觀上法官之行為導致審判案件有明顯重大違誤，嚴重侵害人民權益，主觀上法官有故意或重大過失。法官故意致審判案件有明顯重大違誤之情形，係指法官應受刑法第 124 條（枉法裁判罪）或第 125 條（濫權追訴處罰罪）等罪之訴追。而法官因重大過失，致審判案件有明顯重大違誤者，係指該法官之違失已達重大而明顯之程度，稍加注意即可避免，猶疏於注意而產生明顯重大違誤，已嚴重違反職務上應盡之義務³²。又所稱「審判案件有明顯重大違誤」，究係專指審判案件之實體上違誤，即裁判之結果而言，抑或兼指審判案件之程序上違誤，則關係到如何適用其他各款之懲戒事由（如第 2 款、第 5 款）。若兩相對照法官法第 30 條第 2 項第 1 款與第 5 款，似應將第 1 款侷限於實體之違誤，否將造成第 1 款與第 5 款在適用上之困難，同為審判案件之程序上違誤卻因適用第 1 款、第 5 款而有寬嚴不同之標準。有論者認為第 1 款係指法官於「認事用法之審判核心事項」有明顯重大違誤，而與法官法第 30 條第 2 項第 2、5、6 款等僅涉及程序注意義務者，有所區隔³³，亦將第 1 款之違誤限於實體之違誤。

另外，因該款法官於審判案件之違誤，涉及審判之核心領域，依審判獨立原則、法官免責原則，本應不受監督、不負懲戒之責。然因法官之故意或重大過失所致之審判案件違誤，且違誤屬明顯重大，為法官免責原則之例外，亦屬德國聯邦最高普通法院職務法庭所稱之審判核心領域例外得予以職務監督。而我國法官法第 30 條第 2 項第 1 款又增設「裁判確定後」、「自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定」之要件³⁴，限縮法官因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益之被付懲戒之事由的成立，以兼顧審判獨立之維護。避免法官於審判個案時動輒得咎，或當事人一旦獲致敗訴判決即同時提起上訴並請求（或陳請）個案評鑑，因而干擾該案審判之獨立性³⁵。因此，若非「業已裁判確定」或「自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定」之案件，縱屬法官之故意或重大過失，而導致審判案件有明顯重大違誤，嚴重侵害人民權益，仍僅得循法定救濟程序上訴或抗告，不得以裁判錯誤為由而將法官交付評鑑或懲戒；抑且不得因裁判被撤銷，即據以論斷做成被撤銷裁判之法官有何違法或失職之不當行為而構成應受懲戒之原因。是以，法官法第 30 條第 2 項第 1 款規範之法官懲戒事

³² 法官法第 30 條第 2 項之立法理由；楊明佳，〈法官個案評鑑制度介紹〉，《司法周刊—司法文選別冊》，第 1575 期，2011 年 12 月 29 日，頁 4。

³³ 楊明佳，同前註文，頁 4。

³⁴ 此要件為原政府提案及各委員提案所無。政府提案本款事由原規定為「因故意或重大過失，致審判案件有顯然違誤」（法官法草案第 30 條第 1 款）。

³⁵ 法官法第 30 條第 2 項之立法理由。

由，不僅為法官免責原則之例外，更因對於審判案件違誤之案件限制，提高了構成懲戒事由之門檻。

為保障當事人有受「迅速審判」、「適時審判」或於「合理時間審判」之重要司法人權，法官有依法迅速調查證據並審判之義務。惟案件之複雜性、證據調查之困難等均會影響審理之速度，法院審理案件，除應於適當時間內審理外，亦應兼顧案件審理之品質，否則當事人僅能得到粗糙的正義，空有迅速審判的形骸而無公平正義的實質內涵。是以，法官法第 30 條第 2 項第 1 款規定參考刑事妥速審判法之精神，限於「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」始得懲戒，以兼顧審判獨立之維護。而所謂「自第一審繫屬日起已逾六年未能裁判確定」，其六年之期間計算，究係指「該審級之審理」抑或指「全部審級之審理」已逾六年以上？解釋上宜參考刑事妥速審判法之相關規定，依法院適用刑事妥速審判法應行注意事項第 8 點（二）規定，六年期間之計算，自第一審繫屬日起算，第二審、第三審及發回更審之期間均累計在內。案件若經再審、非常上訴，自判決確定日起至更為審判繫屬前之期間，應予扣除。故此應指全部審級之審理已逾六年未能裁判確定。

二、有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢情事，情節重大者。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 2 款：「有第 21 條第 1 項第 2 款情事，情節重大。」是以，法官有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢之行為，且情節重大者，得交付懲戒、評鑑。法官法第 22 條第 1 項亦規定，法官有第 21 條第 1 項第 2 款之情事，情節重大者，該法官之職務監督權人（第 20 條）得以所屬機關名義，請求法官評鑑委員會評鑑，或移由司法院依第 51 條第 2 項、第 3 項規定辦理，即發動懲戒之程序。比較法官法第 21 條第 1 項第 2 款、第 22 條、第 30 條第 2 項第 2 款規定，係以「情節重大」，作為界定懲戒權與職務監督處分權行使之範疇。然何謂「情節重大」，屬不確定法律概念，解釋上應視個案情節，斟酌被付懲戒法官違失行為之動機、目的、手段以及對司法權所生之損害或影響是否重大等認定之。而法官法第 22 條第 2 項規定，被監督之法官有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢者，經警告後一年內再犯，或經警告累計達三次者，視同情節重大。

所謂「違反職務上之義務」，指法官為與職務義務相違的行為，「怠於執行職務」則指法官以不作為型態不遵守職務義務。其職務義務之來源包括法官法、法官倫理規範、公職人員財產申報法、相關訴訟法等規定，以及司法院所頒諸如各級法院辦案期限實施要點、法院辦理家庭暴力案件應行注意事項、法院辦理檢肅

流氓條例案件應行注意事項等事項或要點。而「言行不檢」之範圍，非僅指法官職務上不當或易被認為不當之行為，尚包括法官職務外之行為。所謂「不當之行為」，包括違反法律、司法院所發布之專業規則、法官倫理規範及其他有損法官廉潔、正直形象之行為。「易被認為不當之行為」，應以通情達理之人是否認其將減損法官廉潔、正直與稱職地履行司法職責之能力為斷。法官法施行前之實務案例，對於法官與鄰居之糾紛，涉及傷害被判刑者，亦評價為違反法官倫理³⁶。法官應謹言慎行，實為法官專業倫理之基本要求。關於法官之專業倫理規範，於民國 101 年 1 月 6 日已施行之法官倫理規範，對此有較為具體的規定。因此，以言行不檢，情節重大，作為懲戒之事由，必與法官法第 30 條第 2 項第 7 款之懲戒事由高度競合。

三、法官未於同法第 15 條第 2 項所定期限前辭去法官職務或依法退休、資遣，而參與各項公職人員選舉，或重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉者。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 3 款。該款係以法官違反同法第 15 條第 2 項：「法官參與各項公職人員選舉，應於各該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，應於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。」、第 3 項：「法官違反前項規定者，不得登記為公職人員選舉之候選人。」作為懲戒事由。考其同法第 15 條第 2 項、第 3 項之立法目的，無非慮及法官若有意參加公職人員選舉，不免因經營選舉相關事務或活動，而無心於工作，致積壓、延宕承辦案件，影響訴訟當事人權益及司法信譽³⁷。今法官參與公職人員選舉，未於該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，未於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。其法律效果係以限制法官之參政權，使其不得登記為公職人員選舉之候選人。若已登記者，就此登記之行政處分，行政機關得依行政程序法第 117 條職權撤銷之。保持政治活動中立義務，乃法官之職務義務之一，法官法第 15 條第 2、3 項，為公務人員行政中立法第 11 條之特別規定。

法官違反第 15 條第 2 項之義務，依第 30 條第 2 項第 3 款規定，應予以懲戒。不因法官之參選行為或活動，有無影響職務、積壓、延宕承辦案件，影響訴訟當事人權益及司法信譽而有所區別。縱法官仍克盡其職，案件之審理謹慎、無延誤，

³⁶ 公務員懲戒委員會 83 年度鑑字第 7229 號議決。

³⁷ 法官法第 15 條第 2、3 項之立法理由。

仍應予以懲戒。惟對法官未遵期離職之行為，已有第 15 條第 3 項之處罰效果，是否再付懲戒，應回到法官懲戒之目的與第 15 條第 2、3 項之立法目的，以法官違反第 15 條第 2、3 項之規定，加上「情節重大」為懲戒之要件。情節重大與否，可審酌法官是否因經營選舉相關事務或活動，而無心於工作，致積壓、延宕承辦案件，影響訴訟當事人權益及司法信譽。

四、法官於任職期間參加政黨、政治團體及其活動，或任職前已參加政黨、政治團體而未退出，且情節重大者。

法官法第 30 條第 2 項第 4 款規定之懲戒事由之一，係法官違反第 15 條第 1 項規定：「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。」且情節重大者。關於憲法第 80 條規定之「法官須超出黨派以外」之解釋，為落實審判獨立，增進人民對司法之信賴，法官法第 15 條第 1 項採最嚴格之解釋，明文禁止法官參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者應退出。而該項所稱之活動應包括不得於政府機關內部成立或運作政黨之黨團及從事各種黨務活動（法官法施行細則第 15 條第 3 款）。至於單純性學術活動，則不在限制之內。

五、法官違法兼任同法第 16 條各款之職務或業務，且情節重大者。

法官法第 30 條第 2 項第 4 款規定之懲戒事由之一，係法官違反第 16 條：「法官不得兼任下列職務或業務：一、中央或地方各級民意代表。二、公務員服務法規所規定公務員不得兼任之職務。三、司法機關以外其他機關之法規、訴願審議委員會委員或公務人員保障暨培訓委員會委員。四、各級私立學校董事、監察人或其他負責人。五、其他足以影響法官獨立審判或與其職業倫理、職位尊嚴不相容之職務或業務。」且情節重大者。

六、法官為有損其職位尊嚴或職務信任之行為或未嚴守職務上之秘密，而情節重大者。

法官法第 30 條第 2 項第 4 款規定之懲戒事由之一，係法官違反第 18 條：「法官不得為有損其職位尊嚴或職務信任之行為，並應嚴守職務上之秘密。前項守密之義務，於離職後仍應遵守。」且情節重大。該懲戒事由所稱之「損及法官職位尊嚴或職務信任之行為」，不以職務上行為為限，亦包括職務外行為。法官法施行前，法官懲戒實務上將法官接受不當飲宴、涉及關說、與案戒當事人私下共同以麻將牌賭博等評價為損害法官職務尊嚴或信任之行為，應受懲戒處分。法官不

負責任或不適當的行為將侵蝕公眾對司法的信任，是以該款之懲戒事由與第 2 款之「言行不檢」、第 7 款之「違反法官倫理規範」³⁸在適用上必產生競合。法官之保密義務，法官倫理規範第 16 條亦規範之。

七、嚴重違反辦案程序規定或職務規定，情節重大。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 5 款。法官應遵守之辦案程序規定，包括現行之訴訟法、辦理各類案件應行注意事項、要點、辦法、規則、標準等，及其他司法院依其規則制定權就訴訟（或非訟）案件之審理程序所制定有關細節性、技術性事項之規則。所稱之職務規定，泛指與職務有關之法令³⁹。該款之嚴重違反辦案程序規定或職務規定，與法官法第 21 條第 1 項第 2 款之違反職務上之義務或怠於執行職務，均為法官違背職務義務之行為。辦案程序規定或職務規定亦為第 2 款之法官職務義務之根源。故第 2 款、第 5 款之懲戒事由在適用上有所重疊⁴⁰，第 5 款並以「嚴重違反」作為懲戒之要件，在第 2 款、第 5 款競合時，似應優先適用第 5 款之懲戒事由。此外，第 5 款與第 1 款在解釋、適用上亦有疑義，已如前述。

八、無正當理由遲延案件之進行，致影響當事人權益，情節重大。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 6 款。此款懲戒事由向來佔法官懲戒事由之多數⁴¹。憲法第 16 條明定之訴訟權保障，其內涵為人民有受公正、合法、迅速審判之權利，司法院大法官釋字第 446 號、第 530 號解釋理由亦均明白揭示此一旨。公平正義之實現不單是追求正確而慎重之裁判，迅速而經濟之審判，使當事人之程序利益不因訴訟拖延而受損害，亦為憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。有謂「遲來正義並非正義」，法官應妥適迅速處理案件，不可無故拖延案件之審理及終結。聯合國公民與政治權利國際公約第 14 條第 3 項第 3 款亦明定「立即受審，不得無故稽延」。在刑事訴訟程序中，亦有刑事妥速審判法以資規範審判程序之迅速、效率。此外，法官倫理規範第 11 條亦規定：「法官應謹慎、勤勉、妥速執行職務，不得無故延滯或增加當事人、關係人不合理之負擔。」對於法官無正當理由審理案件延宕、稽延案件不進行等無故稽延怠忽之

³⁸ 例如法官倫理規範第 5、22、23 條等。

³⁹ 蔡新毅，前揭註 31 書，頁 210。

⁴⁰ 考其立法過程，原本司法院版法官法草案僅有第 2 款之應受懲戒事由，至於第 5 款、第 6 款則係在立法折衝過程中所增訂。

⁴¹ 民國 80 年起迄 101 年 3 月間公務員懲戒委員會議決之法官懲戒處分（共計 65 位法官受懲戒處分），計有 22%（14 位）的法官係因延宕案件、無正當理由稽延案件不進行、遲延交付裁判原本、未如期宣判、就裁定之聲請，顯然無故稽延怠忽之責等遲延案件而遭受懲戒處分。

行為，主管長官依法官法第 21 條第 1 項第 2 款、第 2 項規定，得加以警告，並得將遲延未結之案件，提經法官會議決議改分同院其他法官辦理。情節重大者，應付個案評鑑、懲戒。

關於法官審理案件是否遲延，隨著案件的質量情況及個案的繁簡差異，實難設定統一標準。在各類的訴訟程序，除了行政訴訟程序，依行政法院組織法第 46 條規定，行政訴訟之裁判，應規定期限，其期限由司法院定之。司法院並據此定「各級行政法院辦案期限規則」之外；其他類型之訴訟程序，依法院組織法之規定，並未設有辦案期限之規制。其辦案期限之規範基礎，係司法院訂頒之「各級法院辦案期限實施要點」⁴²，就各種案件分別訂有進行期限、辦案期限。上開辦案期限規則、實施要點規定，在保障當事人之程序利益，促進法官迅速結案，提示法官辦案期限之合理基準方面值得肯定。惟當法官的辦案環境有所改變，該等定式之規範依據，乃不免發生難以因時制宜、因事制宜之困境⁴³。當遇繁難案件時，需要較常時間去研閱卷證或審理調查，然受制於辦案期限，往往迫使法官在事證尚未明確下，草草結案交差了事，反而造成當事人須再透過審級救濟而更不利益⁴⁴。另外，在我國法官案件負荷度及工作量極大之審判環境，辦案期限之制式化，縱使辦案期限規定之本意為佳，實務運作上不免生「砍案」、「交差了事」之弊。故以遲延案件進行、審理延宕為法官懲戒事由時，不得不慎，不得僅以法官逾辦案期限，且無「視為不遲延」之事由，即認該當法官法第 30 條第 2 項第 6 款之懲戒事由。尚須依個案之繁雜度、法官之主觀、案件負荷、工作量等判斷是否符合「情節重大」之要件。且須法官無正當理由遲延案件之進行，「致影響當事人權益」始足當之。無正當理由遲延案件之進行，既屬法官怠於執行職務之一種態樣，亦該當法官倫理規範第 11 條規定，從而同時合於法官法第 2 項第 2、6、7 款之懲戒事由。惟立法者既將此事由獨立列於第 6 款，則應優先適用該款。

⁴² 蕭忠仁，〈試論「彈性辦案期限」〉，《法官協會雜誌》，第 4 卷第 2 期，2002 年 12 月，頁 352。

⁴³ 同前註。

⁴⁴ 「各級法院辦案期限實施要點」雖設有案件「視為不遲延」之事由，惟有此事由並不等於繁雜案件。例如該要點第 10 點：「(民事審判視為不遲延事件) 民事審判事件，逾第二點所定期限，尚未終結，而有下列各款情形之一，經承辦法官敘明理由，報請該管法院院長核可者，視為不遲延事件：(一) 因依民事訴訟法或其他法律規定或承辦法官聲請大法官解釋停止訴訟程序者。(二) 當事人在營服役或因羈押、執行，不能到場辯論，而又未委任訴訟代理人者。(三) 當事人因隨船出海作業，不能於三個月內到場辯論，而又未委任訴訟代理人者。(四) 當事人因患重病或重傷在治療中，不能到場辯論，而又未委任訴訟代理人者。(五) 當事人現在國外或大陸地區，不能於三個月內到場辯論，而又未委任訴訟代理人者。(六) 將證據送請鑑定或證據應於外國調查，而未能於三個月內，獲得鑑定或調查結果者。(七) 訴訟行為須支出費用者，經法院定期命當事人預納而不預納；或經定期通知他造墊支，亦不為墊支，致訴訟無從進行者。(八) 有調閱他案卷宗之必要，而未能於三個月內調得者。(九) 當事人因磋商合意選定法官審判，而未能於一個月內達成合意者。(十) 因當事人聲請訴訟救助，亦未繳納裁判費，而駁回訴訟救助聲請之裁定尚未確定，致訴訟程序無從進行者。(十一) 訴訟標的之金額或價額逾新臺幣伍仟萬元，且案情繁雜，經承辦法官敘明理由，報請該管法院院長核可延長辦案期限者，但每次以三個月為限。」

九、違反法官倫理規範，情節重大。

此法官懲戒事由乃規範於法官法第 30 條第 2 項第 7 款。所謂「法官倫理」，係指法官於履行其司法職務時所應遵守之職業倫理準則。法官倫理規範即為上開倫理準則之成文規範，由法官法第 13 條第 2 項規定授權司法院訂定⁴⁵。健全之法官倫理規範，內容將涵蓋法官職務內外應盡之義務，誠命法官職務內外之行為，應力求適當合宜，臻於無可懷疑之程度，避免不當或易被認為不當之行為，以維繫公眾或國民對於司法之信任，確保司法功能得以充分發揮。美國各州法官懲戒制度，未明列各種懲戒行為之態樣，而是以法官行為是否違反倫理規範作為判斷法官行為是否失當之主要或唯一標準，確屬的見⁴⁶。以下試就法官倫理規範中之基本原則與法官職務內外行為應盡之義務介紹之：

(一) 基本原則

法官倫理規範之基本原則，無非在責求法官職務內、外之行為，均應適當合宜，以維繫公眾對司法之信任。公眾對司法之信賴，取決於審判之獨立與法官的品格操守。據此，法官倫理規範第 2 條規定⁴⁷：「法官為捍衛自由民主之基本秩序，維護法治，保障人權及自由，應本於良心，依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務，不受任何干涉，不因家庭、社會、政治、經濟或其他利害關係，或可能遭公眾批評議論而受影響。」⁴⁸、第 5 條⁴⁹要求：「法官應保有高尚品格，謹言慎行，廉潔自持，避免有不當或易被認為損及司法形象之行為。」關於審判獨立原則已於第二章詳論之，此不在贅述。而法官倫理規範第 5 條所稱之「不當或易被認為損及司法形象之行為」，其規範之客體不是行為本身或實際行為，而是可能造成之不當形象。因此，行為或預期中之行為可能並無不妥，但如合理之第三者的觀感上認為行為產生不妥之形象，即應避免⁵⁰。例如，法官於報紙社論中發表其對於某已繫屬或即將繫屬案件（縱非其審理之案件）之意見。發表社論之行為，雖為法官言論自由之表現，本是可以自由、任意為之的，惟因對於已

⁴⁵ 法官倫理規範自民國 101 年 1 月 6 日施行，全規範共計 28 條。此規範之制定參考聯合國班加羅司法行為準則（The Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002；以下簡稱班加羅準則）、美國法曹協會司法行為模範法典（American Bar Association Model Code of Judicial Conduct, 2007；以下簡稱 ABA 法典）。

⁴⁶ 蔡新毅，前揭註 31 書，頁 211。

⁴⁷ 參考班加羅準則 1 及 ABA 法典前言。

⁴⁸ 法官法第 13 條第 1 項規定：「法官應依據憲法及法律，本於良心，超然、獨立、公正審判，不受任何干涉。」亦揭櫫法官執行職務之標準。

⁴⁹ 參考班加羅準則 3、4.1。

⁵⁰ Judiciary and Judicial Procedure Code of Conduct for United States Judges [hereinafter USJC] ,28USCS Appx. Canon2A, Commentary (2007)。轉引自黃維幸，〈法官倫理—兼評法官倫理規範草案〉，《月旦法學雜誌》，第 196 期，2011 年 9 月，頁 21。

繫屬或即將繫屬案件之評論，可能造成第三人誤以為法院已存有預斷或成見，影響司法之不偏頗及獨立性，故應予以限制之⁵¹。

（二）職務內行為之義務

1. 公正中立義務

法官倫理規範第 3 條⁵²規定：「法官執行職務時，應保持公正、客觀、中立，不得有損及人民對於司法信賴之行為。」、第 4 條⁵³：「法官執行職務時，不得因性別、種族、地域、宗教、國籍、年齡、身體、性傾向、婚姻狀態、社會經濟地位、政治關係、文化背景或其他因素，而有偏見、歧視、差別待遇或其他不當行為。」是以，法官審理案件應保持中立及公正，確保當事人之公正程序請求權。任意以具歧視或偏見之言語斥責當事人，或將案件事實或法律無關之因素納入考量，而令人對其中立性及公正性產生懷疑者，均背於法官倫理。另外，民事訴訟法第 199 條、第 199 條之 1 擴大法官之闡明義務，法官行使闡明權時，仍應依法為之，應避免有混淆法官與辯護人角色或偏袒一造當事人之發問與曉諭；於刑事訴訟程序中，依刑事訴訟法第 163 條第 2 項規定，調查證據由當事人主導，法官職權調查為輔，法官依職權調查證據應限於公平正義之維護或對被告之利益有重大關係事項，避免混淆審檢之角色，應維持法官公正、中立之形象。

2. 專業之義務

法官為司法工作之執行者，對於認事用法所需之能力，不可能僅停留在考取司法官當年之階段，應隨時汲取新知，掌握變遷修正之法律與實務、學說見解，精進裁判品質。法官倫理規範第 9 條⁵⁴即規定：「法官應隨時注意保持並充實執行職務所需之智識及能力。」法官法第 81 條亦要求：「法官每年度應從事在職進修。」、法官倫理規範第 10 條：「法官應善用在職進修、國內外考察或進修之機會，增進其智識及能力。」除法律專業知識外，對於經驗法則之認識，涉及認事之能力，亦屬法官應持續進修與了解，以免因識見短淺，認事背離經驗常軌或遠離人民法感情而落入不食人間煙火之「恐龍法官」、「奶嘴法官」、「象牙塔法官」之譏⁵⁵。

⁵¹ 法官倫理規範第 17 條：「法官對於繫屬中或即將繫屬之案件，不得公開發表可能影響裁判或程序公正之言論。但依合理之預期，不足以影響裁判或程序公正，或本於職務上所必要之公開解說者，不在此限。法官應要求受其指揮或服從其監督之法院人員遵守前項規定。」

⁵² 參考班加羅準則 2.2 及 ABA 法典規則 1.2。

⁵³ 參考班加羅準則 2.1、5 及 ABA 法典規則 2.3(A)(B)。

⁵⁴ 法官倫理規範第 9、10 條均參考班加羅準則 6.3、6.4。

⁵⁵ 法院對於婦女幼童性侵案件輕判之現象引發之白玫瑰運動即為一實例。相關新聞報導：「性侵

3. 勤慎篤實執行職務義務

法官倫理規範第 11 條⁵⁶：「法官應謹慎、勤勉、妥速執行職務，不得無故延滯或增加當事人、關係人不合理之負擔。」是以，法官執行職務應勤慎篤實，妥適迅速處理案件，保障人民之適時審判請求權。具體落實於審判中，即法官開庭前應充分準備；開庭時應客觀、公正、中立、耐心、有禮聽審，維護當事人、關係人訴訟上權利或辯護權，並適時促成和（調）解，不得對在庭之人有辱罵、無理之責備或其他有損其尊嚴之行為（法官倫理規範第 12 條⁵⁷）。法官的角色為中立、不偏頗的聽訟裁判者，任何無必要的指摘、數落、訓斥、碎念等情緒反應，對於法官之中立形象均造成影響。有部份法官秉持嫉惡如仇之心態，在法庭上疾言厲色數落被告，或好為人師，於法庭上起道德教育課來，甚至判決書論斷泛道德化，此舉恐與偏見及有罪推定或不公正裁判發生連結，故包青天化身之法官⁵⁸亦非法官倫理所可容忍。另外，法官不僅自身應謹慎篤實執行職務，就審判職務上受其指揮或服從其監督之法院人員，亦應要求其切實依法執行職務（法官倫理規範第 13 條⁵⁹），監督不周亦應屬違反法官倫理規範，情節重大者，應付個案評鑑、懲戒。至於非屬審判職務之行政監督人員之違法失職行為，如有監督不周情事，核屬行政責任，要與倫理規範無涉。

4. 迴避義務

法官之迴避義務主要規範在相關訴訟法規，已於第三章詳述之，不在贅述。而實務上有非屬法定自行迴避或聲請迴避事由，但客觀上足認法官執行職務之公正無私有受合理懷疑之虞，例如法官所承辦案件之代理人（含複代理人）或辯護人如與法官家庭成員於同一事務所執行律師業務，易使外界產生法官偏頗之疑慮。對此，法官倫理規範第 14 條⁶⁰規定：「法官知悉於收受案件時，當事人之代理人或辯護人與自己之家庭成員於同一事務所執行律師業務者，應將其事由告知當事人並陳報院長知悉。」此所稱之家庭成員，包括配偶、直系親屬或家長、家屬（法官倫理規範第 25 條）。至於當事人經告知後是否據以聲請法官迴避，聲請有無理

輕判嚴重 民團怒批司法院是恐龍院」，自由時報電子報，2011 年 2 月 14 日，<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=462902&type=%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E>。造訪日期：2012 年 5 月 30 日；「白玫瑰運動小檔案」，自由時報電子報，2011 年 4 月 1 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/1/today-fo3-2.htm>。造訪日期：2012 年 5 月 27 日。

⁵⁶ 參考班加羅準則 6.5、6.7、ABA 法典規則 2.5(A)。

⁵⁷ 參考班加羅準則 6.6 及 ABA 法典規則 2.6、2.8(A)(B)。

⁵⁸ 高榮志，〈包青天不適合當法官〉，《司法改革雜誌》，第 87 期，2011 年 12 月 31 日，頁 8。

⁵⁹ 參考班加羅準則 6.6 及 ABA 法典規則 2.12(A)。

⁶⁰ 參考班加羅準則 4.4。

由，則依現行訴訟法規定辦理，該條並非法官絕對迴避之事由⁶¹。另外，法官收案後，當事人始行委任與法官家庭成員於同一事務所執行律師業務之人擔任辯護人或代理人，為避免造成當事人刻意挑選承辦法官之流弊，不應責由法官迴避，宜由律師自行迴避⁶²。

5. 禁止片面溝通之義務

為維護公平審判，保障當事人之聽審權。法官倫理規範第 15 條規定，法官就承辦之案件，不得僅與一方當事人或其關係人溝通、會面。僅於（1）有急迫情形，無法通知他方當事人到場；（2）經他方當事人同意；（3）就期日之指定、程序之進行或其他無涉實體事項之正當情形；（4）法令另有規定或依其事件之性質確有必要，四種例外之情形始得單方溝通會面，且除法令另有規定外，法官應儘速將單方溝通、會面內容告知他方當事人。禁止法官單方接觸之對象為一方當事人或其關係人，當事人之關係人之範圍固含辯護人、輔佐人、代理人，然是否包括案外法官、律師、證人、鑑定人等實有疑義。依文義解釋，當事人之關係人應限與當事人有直接或間接關係之人，而證人、鑑定人係與案件相關，並不當然與當事人有關係，更罔論案外之法官或律師。惟該規範之立法目的係為維護公平審判，保障當事人之聽審權，任何超越一方當事人的單方接觸，縱於程序外與證人、鑑定人或案外之法官、律師，就與承辦案件之實體有關為溝通、意見交流，都有違程序上之武器平等，剝奪當事人知悉及檢驗證據之權利，而與公平審判有違⁶³。是以，片面溝通之禁止對象應修法將案外法官、律師、證人、鑑定人等納入規範以臻明確。

例外容許單方溝通之各款情形，解釋上應限縮，以免現行例外條款採概括立法下，又寬鬆解釋之結果，實質上乃架空該條之規範目的。關於第 3 款所稱之「正當情形」，應以無任何一造當事人將因單方溝通而取得程序上、實體上或策略上之優勢為限，以保障當事人之公平審判權利及程序上之武器平等。而第 4 款之「法令另有規定」，例如核發緊急保護令（家庭暴力防治法第 16 條）、刑事訴訟法第 163 條第 3 項、第 206 條之 1、民事訴訟法第 288 條，在法律另有規定許可單方接觸下，亦應在接觸之後告知對造當事人或給予陳述意見之機會。

⁶¹ 法官倫理規範第 14 條如此之規範，不同於法官倫理規範草案第 15 條規定：「法官知悉所承辦案件之代理人或辯護人與自己之配偶於同一事務所執行律師業務，應自行迴避，不得執行業務。」將之列為法官應自行迴避之事由，更能防免當事人以委任法官家庭成員相關之律師，以迴避某法官裁判，變相架空法定法官原則。

⁶² 法官倫理規範第 14 條立法理由。

⁶³ 黃維幸，前揭註 50 文，頁 25。

(三) 職務外行為之義務

1. 不得濫用職位

法官職務外之行為亦應避免有不當或易被認為損及司法形象之行為(法官倫理規範第5條),不濫用司法職務之權力與名望即為適例。同規範第6條規定:「法官不得利用其職務或名銜,為自己或他人謀取不當財物、利益或要求特殊待遇。」參酌班加羅準則4.9及ABA法典規則1.3,此規範之目的在維護司法職務之聲望。對於司法職務之尊重,有利於有秩序地執行合法之司法權能,是以法官應避免假藉司法職務之聲望而謀求私人利益之實。例如法官因交通違規而被警員攔停時,如法官為獲得員警之尊重或優遇而主動透漏法官身分,即屬利用法官名銜之不當行為。

2. 關說之禁止

為維護司法之獨立公正,法官倫理規範第7條規定:「法官對於他人承辦之案件,不得關說或請託。」該條所稱之「他人承辦之案件」,亦包含該法官審理之合議庭案件。而關說、請託之事務限於審理或承辦之案件,若就案件以外事務為關說或請託,則應以第5條之標準加以檢視。

3. 收受饋贈之禁止

對於與法官職務上有利害關係者之任何餽贈或其他利益,法官均不得收受(法官倫理規範第8條⁶⁴第1項),以維審判之獨立性及司法之廉潔性。而對於與法官之職務無利害關係者所為之餽贈或其他利益,須合乎正常社交禮俗標準,不得有損司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象(法官倫理規範第8條第2項)。惟以「正常社交禮俗」、「司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象」之不確定法律概念作為標準,尚嫌過於空泛、寬鬆。實際上,黑道、財團等每喜交友法官,邀其宴飲或球敘,亦屢有饋贈,養兵千日,以備他日不時之需,此類交遊豈可不防⁶⁵?故應建立陳報、申報制度,就法官收受之餽贈或其他利益的日期、地點、次數、數額、價值、來源等公開申報,以杜絕單次合法,卻過於頻繁之饋贈。另外,關於收贈財物之限制,受規範者非僅限於法官本身,其家庭成員(配偶、直系親屬或家長、家屬)或受其指揮、服從其監督之法院人員(如法官助理)亦包括在內(法官倫理規範第8條第3項),法官有義務要求

⁶⁴ 參考班加羅準則4.14、4.15、4.16及ABA法典規則3.13(A)、(B)(3)。

⁶⁵ 姜世明,〈對於司法院新擬法官倫理規範草案之評估〉,《台灣本土法學雜誌》,第186期,2011年10月15日,頁5。

上述之人遵守。雖然實際上無法期望法官知曉或控制其家庭成員或受其指揮、服從其監督之法院人員之所有社交、經濟活動，但若法官明知或可得而知上述之人違反該條規定，而不為制止者，亦屬違反法官倫理規範，情節重大者，應付個案評鑑、懲戒。

4. 保密義務

法官法第 18 條已明定法官應嚴守職務上之秘密，並以違法情節重大作為懲戒之事由，如前所述。惟為避免損及他人隱私，法官倫理規範第 16 條⁶⁶亦規定：「法官不得揭露或利用因職務所知悉之非公開訊息。」是以，法官因司法職位所得知之訊息，僅得為與其司法職責有關之目的使用，若超出此目的而為使用，縱非公開揭露、對外洩漏，亦屬違反該規範，情節重大者，應付個案評鑑、懲戒。至於法官如於法定程序有揭露上開非公開訊息之自我辯護必要者，例如法官因個案之審理而受懲戒或刑事、民事訴訟中所為之抗辯等，當不在限制之列。

5. 言論發表之限制

法官亦有基本人權，當然有言論自由，惟因其職務之因素，法官之發言須受某程度之限制，以維司法中立、公正之形象。尤其是審理中或將為審理之案件，法官能不能發表個人意見，依法官倫理規範第 17 條第 1 項規定⁶⁷：「法官對於繫屬中或即將繫屬之案件，不得公開發表可能影響裁判或程序公正之言論。但依合理之預期，不足以影響裁判或程序公正，或本於職務上所必要之公開解說者，不在此限。」是以，不論是否為承辦該案件之法官，一旦屬於繫屬中或偵查中即將繫屬之案件，法官原則上不得公開評論或發表意見。僅於依合理之預期，不足以影響裁判或程序公正，或本於職務上所必要之公開解說之例外始得公開評論之。所謂「職務上所必要之公開解說」，例如我國實務上當有做出重大判決或就社會矚目之案件，以舉行記者說明會之方式，解說有關之審判程序，或回應對法官舉止之評論。但若法官每每為其實質的法律意見做案外之解說，容易流為法庭辯論之延續，殊無必要⁶⁸。此外，對於該條但書之「依合理之預期，不足以影響裁判或程序公正」究係何指，恐仍需具體化及標準類型化，考量其發表言論之內容是個案事實認定與證據取捨之問題，抑或法律見解或制度層面之探討；發表言論之場合為法律學術研討會或司法機關內部之研討會，抑或電視談話性節目、集會遊行之場合等綜合衡量其言論是否足以影響裁判或程序公正性。否則，漫無標準或

⁶⁶ 參考班加羅準則 4.10 及 ABA 法典規則 3.5。

⁶⁷ 參考班加羅準則 2.4 及 ABA 法典規則 2.10(A)(C)。

⁶⁸ 黃維幸，前揭註 50 文，頁 25。

標準過於抽象之情形下，勢必將使例外擴大而原則化，不僅有損司法公正性，標準之模糊不確定，亦對於法官言論自由行使產生過度限制。另外，法官倫理規範第 17 條僅規範法官之公開言論，其非公開言論亦應避免有不當或易被認為損及司法公正、中立形象之言論，如有干涉審判公正之言論，可依違反法官倫理規範第 5 條，情節重大者，應付個案評鑑、懲戒。

法官對於承辦的個案限制其發表意見固無爭議，就非承辦案件能否發表意見表達不同看法，雖法官倫理規範第 17 條肯認之，惟學說上有爭議。有論者認為為保持法官之獨立性，任何人都不應該對於審判中之個案加以批評，且從人民對司法公正之信賴而觀，若非承辦法官之意見與承辦之法官最後審判之結果不同時，易引發人民對判決結果之疑慮或影響人民對司法之信賴，故非承辦法官對於個案發表意見亦應禁止；另有論者認為，應禁止任何法官以法官名義對外發表言論，任何法官之價值判斷應在判決書中說明，若有必要，則由法院發言人為理由摘要對外說明即可⁶⁹；惟有論者認為法官為中立平衡之評述，只要不致引起危害司法公正或尊嚴之顧慮應許之。甚至可以讓承辦案件之法官因此看到更多的資訊與見解，而使法官能夠從更廣泛之層面考慮問題，做出更公正合理，值得大家信賴之判決⁷⁰。本文認為法官就其非承辦個案之事實與證據未親自審理，適用法律之前，亦須認定事實，今法官未承辦該案件，對於事實之全貌必然無法全盤認事，如何對於繫屬中或即將繫屬之個案為評論呢？且從司法信賴與獨立而觀，實不應容許法官以法官身分就繫屬中或即將繫屬之個案對外公開發表言論，以免使人民誤以為代表法院之見解，而未審先判。另外，發表言論之法官若為最高法院的法官其見解難謂不影響承辦案件之法官。

6. 參與職務外團體、組織、活動之限制

法官倫理規範第 18 條⁷¹規定：「法官參與職務外之團體、組織或活動，不得與司法職責產生衝突，或有損於司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象。」此乃法官從事職務外活動之原則。而法官參與職務外之團體、組織是否可為團體組織招募人員或募款。為維護司法之公正超然，法官倫理規範第 19 條⁷²採原則禁止，但若為機關內部成員所組成（例如：法官協會、羽球社）或無損於司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象之團體、組織（例如：校友會、家長會、公益慈善團體等）募款或招募成員，則例外允許之。惟有論者認為法官

⁶⁹ 姜世明，《法律倫理學》，元照，2010 年 9 月，頁 53。

⁷⁰ 王惠光，《法律倫理學講義》，福匯，2007 年 3 月，頁 252。

⁷¹ 參考班加羅準則 4.6 及 ABA 法典規則 3.1(C)。

⁷² 參考班加羅準則 4.13。

之結社權保障應為基本原則，其限制應為必要情況下之例外⁷³。本文認為無論係立法者採之例外允許，抑或學者觀點之例外禁止，更重要的係第 18 條、第 19 條中所謂之「與司法職責產生衝突」、「損於司法或法官之獨立、公正、中立、廉潔、正直形象」如何具體化，免過於空泛，使法官無所依循。建議參照 ABA 法典規則 3.1 (A) 會干擾法官適當履行司法職務之活動；(B) 經常會導致產生法官迴避事由之活動；(D) 會使客觀理性之人認為受到強迫之行為；(E) 使用法院之場地、人員、文具、設備或其他資源之活動。除非該活動與法律、法律制度或正義之運作有關，或除非額外之使用係法律許可者。

於符合法官倫理規範之法官職務外活動，因參與該活動而領受之報酬、補助，依法官倫理規範第 20 條第 1 項規定⁷⁴，因參與司法職務外之活動，而收受非政府機關支給之報酬或補助逾一定金額者，應申報之⁷⁵。課予法官申報之義務固然係對法官經濟事務之保密權利的限制，惟為保證其法官職務外活動之廉潔，申報之限制係屬必要。

7. 從事政治活動之限制

憲法第 80 條規定法官必須超出黨派之外；法官法第 15 條第 1 項明文禁止法官於任職期間參加政黨、政治團體及其活動。在法官倫理規範第 21 條第 1 項⁷⁶亦對於法官從事特定之政治活動予以限制，如為政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人公開發言或發表演說；公開支持、反對或評論任一政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人；為政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人募款或為其他協助；參與政黨、政治團體、組織之內部候選人、公職候選人之政治性集會或活動。至於法官個人如依總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法及公民投票法等法律規定參與相關連署，核屬憲法參政權之正當行使，當不在該條限制之列。是以，禁止法官從事特定政治活動係為避免損及司法或法官獨立、公正、中立之形象，並未剝奪法官之參政權，不禁止法官私下表達某候選人之看法或支持。

依法官倫理規範第 21 條第 2 項規定：「法官不得指示受其指揮或服從其監督之法院人員或利用他人代為從事前項活動；並應採取合理措施，避免親友利用法

⁷³ 黃維幸，前揭註 50 文，頁 25。

⁷⁴ 參考 ABA 法典規則 3.15(A)(1)。

⁷⁵ 法官參與職務外活動收受非政府機關支給報酬補助申報須知第 3 點：「本須知所稱逾一定金額，指每日（次）支給報酬或補助之金（價）額逾新臺幣陸仟元。前項每日（次）支給如兼有報酬或補助者，金（價）額應合併計算。」、第 5 點「法官收受報酬或補助之金額符合本須知之規定者，應將支給單位、事由、時間及金額等填具申報表（格式如附件），並檢附相關文件，於收受完畢十日內申報。」。

⁷⁶ 參考 ABA 法典規則 4.1。

官名義從事前項活動。」例如法官之家人從事政治活動、公職競選時，法官不但不得公開表示支持其家人或為其發表公開演說外，應督促其家人採合理之措施，避免有任何暗示或連結，表示法官支持其家人之政治活動、公職競選。

8. 社交活動之限制

依法官倫理規範第 22 條⁷⁷規定，法官應避免為與司法或法官獨立、公正、中立、廉潔、正直形象不相容之飲宴應酬、社交活動或財物往來。例如，法官應避免經常與特定律師在社交場所出現、涉足不正當場所，或經常與黑道、財團等宴飲、球敘。惟法官也是人，無法離群索居，像是在參加親戚的喜宴時遇到所承辦案件之當事人，或經常在法院附近之某餐廳用餐，恰巧也是某律師、黑道角頭經常用餐之處，或從律師、檢察官友人之處接受婚宴禮金等。上述之宴飲或社交活動，可能令人有不當之聯想，甚或可能需要法官進行本來不需要之迴避，惟若為避免造成不當聯想，而全面禁止上述之行為，對於法官之行動自由之限制過度而與比例原則相違。宜建立法官行蹤自清申報制度⁷⁸，是當法官自己覺得其所參加之聚會、宴飲、社交活動、財物往來，有可能令人有不當之聯想，或恐涉及違背法官倫理規範時，由法官主動自行向所屬法院申報自清，並表明絕無不法，如有不法願意接受調查之制度。申報制度之建立，可以讓潔身自好的法官，透過主動申報並表明如有不法願受調查之自清機會，表示其心懷坦蕩，無所隱瞞，如遭民眾或媒體檢舉，所屬單位亦可根據已存在之申報及調查資料為該法官澄清，使其不因偶然之宴飲或正當之財物往來（如收受禮金）而遭受廉潔、正直之質疑。申報制度亦可使所屬單位掌握狀況，防範未然。

9. 從事經濟活動之限制

法官倫理規範第 23 條⁷⁹規定，法官不得經營商業或其他營利事業，亦不得為有減損法官廉潔、正直形象之其他經濟活動。由於公務員服務法第 13 條就法官經營商業或營利事業已有更詳細之規定，法官倫理規範第 23 條之重點應在法官之其他經濟活動之補充。「減損法官廉潔、正直形象」之經濟活動，標準仍為抽象，解釋上可參考 ABA 法典規則 3.11 (C) 的四種情形⁸⁰，即妨礙法官司法職務之適當行使、導致經常性之法官迴避、使法官捲入與律師間，或可能在法官所服務之法院涉訟者之頻繁交易或持續性之商業往來、導致違反法官倫理規範之其他

⁷⁷ 參考班加羅準則 3、4.1、4.8。

⁷⁸ 王惠光，前揭註 70 書，頁 249-251。

⁷⁹ 參考 ABA 法典規則 3.11。

⁸⁰ 姜世明，《法院組織法講義》，新學林，2008 年 2 月，頁 332。

規定的各種經濟活動，法官應不得為之。

10. 禁止擔任律師或顧問

依公務員服務法第 14 條第 1 項及律師法第 31 條規定，法官不得兼任律師，律師亦不得兼任法官。且依法官倫理規範第 24 條⁸¹第 1 項本文規定，法官不得執行律師職務，並避免為輔佐人。所謂律師職務，係指代理、辯護、法律文書撰擬、法律諮詢及其他法律事務。而執行律師職務應指實質上執行律師職務之行為，不以律師職銜職業為限，以達維持司法公正、中立，避免利益衝突或法官利用職務取得資訊上優勢，並使法官專心於司法職務之執行之規範目的。惟因法官亦從事法律工作，難免會被親友諮詢法律問題，全面禁止法官對其家屬提供法律諮詢又罔顧親情人倫，而與現實不符。是以，法官倫理規範第 24 條第 1 項但書，例外允許法官無償為其家庭成員、親屬提供法律諮詢或草擬法律文書，但仍不得為其家庭成員於法律事務中擔任辯護人或訴訟代理人。法官於無償為其親屬提供法律諮詢或草擬法律文書時，應告知該親屬宜尋求其他正式專業諮詢或法律服務（法官倫理規範第 24 條第 2 項）。然該項規範將家庭成員排除於告知義務之範疇，似考量親情人倫，惟已例外允許法官提供法律諮詢或草擬法律文書，法官仍應告知其家庭成員宜尋求正式專業諮詢或法律服務，以符合原則禁止法官執行律師職務，維其公正中立之形象。

表 4 1：於法官法、法官倫理規範施行後，法官義務規範之特別規定

（資料來源：自行整理）

公務員之義務 與公務員服務法		法官之義務	法官法與法官倫理規範之規定
忠實義務	公務員服務法§1 (以下簡稱公服法)		法官法§13、§14 法官倫理規範§2
服從義務	公服法§2、§3		
保密義務	公服法§4		法官法§18；法官倫理規範§16
保持品位義務	公服法§5		法官法§18 前段 法官倫理規範§5、§17、§22、§23
執行職務義務	公服法§7 條至§12		法官倫理規範§3、§11、§12、§13
迴避義務	公服法§17		法官倫理規範§14

⁸¹ 參考班加羅準則 4.12 及 ABA 法典 3.10。

不為一定行為義務	濫權禁止	公服法§6、§19	法官倫理規範§6
	兼營商業禁止	公服法§13	法官倫理規範§23
	通常兼職禁止	公服法§14、§14-2、§14-3	法官法§16、§17 法官倫理規範§18、§24
	將來利益衝突禁止	公服法§14-1	
	關說禁止	公服法§15	法官倫理規範§7
	收受饋贈禁止	公服法§16、§18、§21	法官倫理規範§8、§22
	申報財產義務	公職人員財產申報法	法官倫理規範§20
中立義務	政治活動中立	公務人員行政中立法	法官法§15 法官倫理規範§2、§3、§18、§21
	宗教中立		法官倫理規範§2、§3、§18

第三款 有懲戒之必要

依法官法第 49 條第 1 項規定，法官應受懲戒之行為除有同法第 30 條第 2 項各款所列之事由之一者外，尚須具有懲戒之必要性。有無懲戒之必要，不僅關乎法官之行為應否受懲戒，於個案評鑑程序中，亦作為評鑑請求成立之決議內容，究係報由司法院移送監察院審查（行懲戒程序），抑或報由司法院交付司法院人事審議委員會審議（施以行政監督處分⁸²）之區別標準，參照同法第 39 條第 1 項之規定。有無懲戒之必要，屬不確定法律概念，在解釋上應審酌法官懲戒之目的，即確保國家給付司法義務之實現，保障人民之司法受益權。因此，法官不當行為之情節，達於危害司法功能實現之程度者，始有施以懲戒之必要性。換言之，懲戒罰之科處，僅能是以防止未來危害司法功能之實現為目的，督促受懲戒之法官未來應履行義務，並對失職情節重大，難以期待其適於繼續執行法官職務者，施予改變法官身分之處分⁸³。美國最高法院對於設立懲戒程序更具體之原因，認為還包括：（1）讓法官認識到不當行為之嚴重性與影響；（2）阻止其他人犯同樣之錯誤；（3）讓公眾相信法官之不當行為不會被姑息或遷就；（4）增進公眾對於司法之信賴⁸⁴。是項設立懲戒之原因亦可供判斷有無懲戒之必要性時之參考。另

⁸² 本法施行後，法官已無官等、職等，不適用公務人員考績法等相關規定。法官法第 39 條第 1 項第 2 款所稱處分之種類，指司法院院長依本法第 21 條第 1 項所為之處分（法官法施行細則第 22 條）。

⁸³ 蔡新毅，前揭註 31 書，頁 212。

⁸⁴ Cynthia Gray, A Study of State Judicial Discipline Sanctions,

外，對於有無懲戒之必要之判斷，經法官評鑑委員會認有懲戒之必要者，報由司法院移送監察院審查，監察院審查後向職務法庭提出彈劾案，職務法庭對於「有無懲戒之必要」仍應實質審查，不受司法院或監察院之拘束。

第四款 非涉法官適用法律之見解

法官法第 49 條第 2 項規定，適用法律之見解，不得據為法官懲戒之事由。蓋法官執行職務適用法律之見解，涉及審判之核心領域，屬於審判獨立應該維護之基本價值，不得因評鑑或懲戒之監督而有所犧牲。法官適用法律之見解違反「判例」原則上屬法律見解歧異問題，僅得交由審級救濟，不能作為評鑑或懲戒事由，若許透過評鑑或懲戒制度審查，則無異將法官評鑑委員會或職務法庭，當作第四審，破壞審判獨立與審級制度。惟若法官適用法律之見解屬明知並有意曲解法令者，則不得受審判獨立之庇護而規避懲戒責任，仍應受懲戒。

近來引起輿論撻伐之諸多恐龍法官事件中，以法官輕判性侵幼童案，而發起之白玫瑰運動為例，法官因法律見解被認為悖於法意及人民情感，而被稱之為恐龍法官。在改革聲浪中，有認為法官法之通過仍未能淘汰恐龍法官，因在司法獨立的銅牆鐵壁下，法律見解乃屬審判核心、審判獨立事項，是任何人都不得踩到的紅線，法官法只能見線止步⁸⁵。惟追根究底，背離國民法律感情的性侵害爭議判決，恐怕則是最高法院以違憲的判例文化拘束下級審法官所造成。審判獨立為不可交易、不可處分之法治國家基本原則，背離人民法感情之法律見解固應受到挑戰及儘快導正，但並非放棄司法之核心－審判獨立來成全人民法感情，應重視判例制度存在之合憲性、判例能否與時俱進、立法是否怠惰等根本問題。

第五款 小節

一屏過去僅以「違法、失職」作為法官懲戒之事由，今法官法為求法官懲戒事由之具體化、類型化，符合明確性、可預測性等要求，將法官懲戒之事由分列 7 款，並以「有懲戒之必要」作為懲戒權行使之共通要件，較過去適用公務員懲戒法更加嚴謹與具體，並制定法官倫理規範使法官之義務更加具體明確，亦有別

http://www.ajs.org/cart/thumbnaill.asp?subject_id=2，2011 年 8 月 13 日；其中譯文可見懷效鋒，《司法懲戒與保障》，法律出版社，2006 年 9 月，頁 192 以下。

⁸⁵ 鍾沛東，〈法官心中要有法〉，《聯合報》，2011 年 06 月 17 日。

於一般公務員，更能凸顯法官身分之特殊與職務之獨立，亦明文適用法律之見解不得作為懲戒之事由，其立法深值肯定。惟法官法第 30 條第 2 項各款規範間時有重疊，例如該項第 2 款、第 5 款、第 7 款均為概括性之規定，皆帶有違背義務之意涵及性質，於具體個案之適用時，易滋疑義。又如第 1 款至第 6 款所列之懲戒事由，本質上為違反法官專業倫理規範之不當行為，其與第 7 款之懲戒事由之競合下規範選擇亦生疑義。此重複規定之衝突除透過修法或司法解釋予以解決外，有論者認可藉刑法關於法條競合理論解決重複規定之衝突，即視競合之各款要件間有無狹義法與廣義法、特別法與普通法之關係，選擇一個最適當之懲戒事由作為判斷懲戒責任是否成立之依據而排斥其他懲戒事由之適用。而法官倫理規範係法官職務內外行為之當為準則，第 7 款應為最廣義之懲戒事由，第 1 款至第 6 款均為其狹義法或特別規定，於法條競合（法規競合）之情形，自應優先於屬廣義法或普通規定之第 7 款而為適用。準此，法官之行為如合致於法官法第 30 條第 2 項第 1 款至第 6 款所列之懲戒事由，縱亦該當於第 7 款違反法官倫理規範之懲戒事由，仍應優先適用第 1 款至第 6 款所列者而毋庸贅引第 7 款之規定；僅於第 1 款至第 6 款所未規定之違反倫理規範行為，始有適用第 7 款規定之餘地⁸⁶。

第四項 懲戒之主觀要件

關於法官應受懲戒行為在主觀上應以法官違反職務義務之行為具有可歸責性者為限，本文已於第三章第二節中詳論之。此僅就法官法之規範分析評論之。法官法規定之法官應受懲戒之事由中，僅第 30 條第 2 項第 1 款明定以法官有「故意或重大過失」為其責任條件，其餘 6 款對於法官失職行為之主觀要件均未有明文。法官對於自己失職行為負責之責任條件，在法律無特別規定之情形下，應以故意或過失為法官失職行為懲戒之主觀要件。因法官具備高度之專業能力，就其職務義務之注意與遵守，應能期待以善良管理人之注意程度為標準，是以法官違背職務義務行為之過失，應採抽象輕過失責任。故除第 30 條第 2 項第 1 款採重大過失責任外，同項第 2 款至第 7 款之違反職務義務之行為應以法官主觀上有故意或過失（指抽象輕過失）始受懲戒。至於法官違反職務義務之行為係因其具有精神障礙或心智缺陷，不能或辨識其行為違法，或欠缺依其辨識而行為之能力，或辨識能力顯著降低者，則屬欠缺責任能力。對欠缺責任能力之法官，不能依懲戒予以淘汰，應依法官法第 42 條、第 79 條規定免職或辦理退休、資遣。

⁸⁶ 蔡新毅，前揭註 31 書，頁 215、216。

第三節 法官懲戒處分之法律效果

法官之行為該當法官法第 30 條第 2 項所列之應受懲戒之事由，且有懲戒之必要時，應受懲戒。其懲戒處分之法律效果，即懲戒處分之種類，依法官法第 50 條第 1 項規定，有免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款、申誡五種，以與公務員服務法第 9 條第 1 項規定之一般公務員之懲戒處分法律效果有別。以下試就法官懲戒處分之法律效果之種類、裁量基準、效力範圍與先行程序介紹並予釐清。

第一項 懲戒處分種類

法官懲戒處分之目的在於改變法官不當之行為，督促受懲戒之法官未來應履行義務，並對失職情節重大，難以期待其適於繼續執行法官職務者，施予改變法官身分之處分。是以，法官懲戒處分之種類亦可依其目的區分為對於不適任法官之淘汰處分以及改變法官不當之行為，督促法官改善之矯正處分。法官法第 50 條第 1 項規定之五種懲戒處分中，免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務，其效果使不適任法官喪失法官職務屬淘汰處分；罰款、申誡處分未使法官喪失其職務屬矯正處分。另外，同條第 2 項亦明定：「依應受懲戒之具體情事足認已不適任法官者，應予撤職以上之處分。」要求職務法庭對於不適任法官，應予重懲，將其淘汰，以維人民之訴訟權益及司法之公信。

第一款 淘汰處分

一、免職並喪失公務人員任用資格

法官法第 50 條第 1 項第 1 款規定：「免除法官職務，並喪失公務人員任用資格。」乃懲戒處分之法律效果中最重者。所謂免除法官職務，指使終身職法官之特別任用關係終止，於職務法庭判決免職時起被懲戒之法官喪失法官身分。除了免除其法官職務外，該款之懲戒效果亦徹底剝奪被懲戒之法官服公職之權利，使其喪失公務人員任用資格，限制其不得擔任其他公務人員職務，為徹底淘汰之懲戒處分。故受本款之懲戒處分者，其公務員資格既已喪失，將來無回任法官、檢

察官或其他公務員之可能，同條第3項即無規定不得回任法官職務之必要。

二、撤職

法官法第50條第1項第2款規定之撤職處分，於法官法施行前已存在（參考公務員懲戒法第11條）。法官法除將撤職處分保留外，並參酌司法院大法官釋字第433號解釋意旨明定撤職停止任用之期間。該款所稱之撤職，指除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間為1年以上5年以下。因此，受撤職處分之法官，因撤除法官之現職，消滅法官之特別任用關係，而喪失法官之身分，並於一定期間內（1年以上5年以下）停止任用，無法擔任公務人員職務，待停止任用期間屆滿後，始得再擔任法官以外之其他公務人員職務。與前開第1款處分情形相比，第2款之懲戒處分雖得於停止任用期間屆滿後再擔任公職，惟仍不得回任法官職務（法官法第50條第3項後段）。

三、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務

法官法第50條第1項第3款之懲戒處分，係於免除法官職務之同時，並轉任法官以外之其他職務。使不適任法官職務者調整其職務，由法官轉任為非法官之職務。而免除法官職務之概念與上前開第1款、第2款之喪失法官身分，終止法官特別任用關係者相同。所謂之「轉任」係指某一類別之公務人員，改為擔任另一類別之公務人員⁸⁷。然依憲法第81條規定，法官身分之安定為法律保留事項，法官之轉任須有法律規定始得為之。又法官法第44條規定：「實任法官除法律規定或經本人同意外，不得將其轉任法官以外職務。」而法官法第50條第1項第3款即屬得轉任法官以外職務之特別規定。故該款懲戒之效果係在免除法官職務之同時，會任命法官以外之其他職務。而對於職務法庭所為之該款轉任法官以外職務之懲戒處分，不得再依法官法第47條第1項第2款規定，向職務法庭起訴，而係依同法第61條之再審程序救濟之。

第二款 矯正處分

一、罰款

法官法第50條第1項第4款之罰款處分，其數額為現職月俸給總額或任職時最後月俸給總額1個月以上1年以下。此處之罰款之性質上為懲戒罰，與一般

⁸⁷ 陳敏，《行政法總論》，自版，2011年9月，頁1071。

行政法上具有秩序罰性質之罰鍰尚有區別。又法官法之罰款與公務員懲戒法之減俸，在意義上雖均為有關財產權之懲戒處分，惟減俸處分對於發覺時已退休離職之法官，因其已不在職，依公務員懲戒法第 17 條規定，僅待於其再任職時執行，尚未能有效處罰已離職法官之違失行為，懲戒效果有限。而相較於減俸之懲戒，罰款並不限於現職法官，對於退休離職法官亦得適用，尤具實效。另外，依公務員懲戒法第 14 條規定：「減俸，依其現職之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為 6 個月以上、1 年以下。」而依法官法之罰款，係「月俸給總額一個月以上一年以下。」是以，法官法顯然較公務員懲戒法之處分重得多⁸⁸，更收警惕之效。

二、申誠

法官法第 50 條第 1 項第 5 款之申誠處分，乃對於法官之違背職務義務行為之譴責、非難意見之意思表示。其執行之方式依同條第 4 項以書面方式為之。在法官法施行後，申誠處分僅得由職務法庭為之，主管長官對法官之違背職務義務行為之指示更正、告誡或指責，則屬法官法第 21 條第 1 項之監督措施，非屬此之申誠處分。

表 4 2：法官懲戒處分對法官職務關係與公務員任用資格之影響

(資料來源：自行整理)

處分種類 \ 職務關係	公務員 任用資格	法官身分	法官職務之 執行	是否具有法官 以外之公法上 職務關係
免除法官職務並喪失 公務人員任用資格 (§50 I ①)	X	X	X	X
撤職 (§50 I ②)	O	X	X	X
免除法官職務，轉任 法官以外之其他職務 (§50 I ③)	O	X	X	O
罰款 (§50 I ④)	O	O	O	X
申誠 (§50 I ⑤)	O	O	O	X

⁸⁸ 蔡炯燉，〈由法官法談法官懲戒及其相關制度之變革〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 161。

第二項 懲戒處分之裁量標準

法官法並未針對特定之違背職務義務之行為，規定科予特定法律效果之懲戒處分，而係給予職務法庭在各個法官應受懲戒之個案中，於法律效果選擇中有選擇裁量之空間。惟在具體個案中，法官應受懲戒之行為，究應適用免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款、申誡等五種處分當中之何種處分，並非任由職務法庭任意選擇，其裁量仍需合乎比例原則，為一合義務性之裁量。又法官法並未如公務員懲戒法第 10 條明文規定一客觀之衡量標準。僅於法官法第 50 條第 2 項明文規定，依應受懲戒之具體情事足認已不適任法官者，應予撤職以上之處分。是以，應依法官法第 1 條第 3 項規定⁸⁹，適用公務員懲戒法第 10 條之裁量標準，職務法庭辦理法官懲戒案件，應審酌一切情狀，尤應注意行為之動機、目的、手段、行為時所受之刺激、行為後之態度、行為所生之損害或影響、行為人之生活狀況、品行，作為懲戒處分輕重之標準。另外，對於法官法第 50 條第 2 項提出之「不適任」標準究何所指？不無疑義。解釋上仍應回到公務員懲戒法第 10 條規定，審酌被懲戒之法官之違反職務義務之行為、動機、手段、目的、品行等，特別注意地係其違反職務義務之行為對於司法威信之折損程度。所謂「威信」，應係包括司法權威與人民對司法所寄予之信賴。若已達嚴重損害司法威信時，應認已不適任法官而予以撤職以上之處分。例如，關說、收受賄賂、指導脫罪、偽造證據等，已嚴重損害司法廉潔、公正之形象，應屬不適任法官一職。

第三項 懲戒處分之力效範圍

法官法第 50 條第 1 項第 1 款至第 3 款之懲戒處分，其法律效果不僅影響法官被付懲戒時之身分與職務之執行，亦附帶影響被付懲戒法官之憲法第 18 條服公職權利與第 15 條之工作權。以下就法官法第 50 條第 3 項規定之「不得充任律師」、「不得回任法官」之限制分析評論之。

⁸⁹ 法官法第 60 條第 1 項規定：「職務法庭審理第 47 條第 1 項第 1 款法官懲戒案件審理規則，由司法院定之。」關於職務法庭審理法官懲戒案件之程序授權由司法院訂定「職務法庭懲戒案件審理規則」，不再準用公務員懲戒法。惟懲戒處分之裁量標準，因涉及懲戒處分之實體事項，於法官法未規定之情形下，應適用公務員懲戒法。

第一款 不得充任律師之限制

在法官法施行前，法官、檢察官轉任律師得依律師考試規則第7條第1款、第10條、第15條規定，繳驗司法院或法務部派令及銓敘合格任審通知書，證明其曾任法官、檢察官，向考選部設置之律師考試審議委員會申請律師考試全部科目免試。律師考試審議委員會審議之結果，經核定准予全部科目免試者，由考選部報請考試院發給及格證書，並函法務部查照。惟依律師法第4條⁹⁰第1項第3款規定，曾任公務人員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿，或現任公務人員而受休職、停職處分，其休職、停職期間尚未屆滿者，不得充律師。又依專門職業及技術人員考試法第8條⁹¹第2項、律師高考規則第4條規定，應考人有律師法第4條第1項各款情事之一，或有律師法不得充任律師之情事者，不得應律師考試。是以，若法官曾受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿，或現任公務人員而受休職、停職處分，其休職、停職期間尚未屆滿者，不僅不得充律師，亦不得具應考律師之資格，其因轉任律師而申請律師高考全部科目免試者，律師考試審議委員會應以不具備應考律師之資格而決議予以退件⁹²。上述規範考其立法意旨，係基於專門職業及技術人員之執業，攸關人民生命、身體、財產等權益至鉅，

⁹⁰ 律師法第4條：「I.有下列情事之一者，不得充律師：一、曾受一年有期徒刑以上刑之裁判確定，並依其罪名足認其已喪失執行律師之信譽，經律師懲戒委員會懲戒除名。但受緩刑之宣告，緩刑期滿而未經撤銷或因過失犯罪者，不在此限。二、其他曾受本法所定除名處分。三、曾任公務人員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿，或現任公務人員而受休職、停職處分，其休職、停職期間尚未屆滿。四、經教學醫院證明有精神障礙或其他心智缺陷，致不能勝任律師職務。五、受破產之宣告，尚未復權。六、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。II.有前項第一、二款情事，其已充律師者，撤銷其律師資格。III.有第一項第三、四、五、六款情事，其已充任律師者，停止其執行職務。」

⁹¹ 專門職業及技術人員考試法第8條：「I.中華民國國民，具有本法所定應考資格者，得應專門職業及技術人員考試。但有下列各款情事之一者，不得應考：一、曾服公務有侵占公有財物或收受賄賂行為，經判刑確定服刑期滿尚未滿三年，或通緝有案尚未結案。二、褫奪公權尚未復權。三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。四、施用煙毒尚未戒絕。II.應考人除依前項規定外，如有各種職業管理法規規定不得充任各該專門職業及技術人員之情事者，不得應考。」

⁹² 近期實務案例：原告徐○○於98年7月間以其係合格實授之實任檢察官，申請律師考試全部科目免試，因原告前因涉嫌貪污，案經法務部自94年9月6日起予以停職，並於94年9月29日移送公務員懲戒委員會審議，案經該會於95年3月17日議決：「本件停止審議程序。」另原告因涉及瀆職等案件經監察院於97年12月1日依法提案彈劾並移送公務員懲戒委員會審議中，而原告所涉二件違法之刑事案件，均尚未判決確定，經被告（考選部）提經律師考試審議委員會第41次會議審議，決議以：原告申請律師考試全部科目免試，因有律師法第4條第1項第3款所定不得充律師之情事，復依專技考試法第8條第2項規定亦不得應律師考試，其申請案應予退件。被告遂以99年4月13日選專一字第0993300717號函（原處分）復原告，經審查結果核與規定不符，應予退件，否准原告申請。原告不服提起訴願，遭決定駁回，原告遂向台北高等行政法院提起訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，並應准予其所申請專門職業及技術人員高等考試律師考試全部科目免試。然經高等行政法院、最高行政法院均以原行政處分並無違誤，訴願決定予以駁回，亦無不合，原告之訴無理由而予以駁回（參見臺北高等行政法院99年度訴字第1910號判決及最高行政法院100年度裁字第1185號裁定）。

對於擬任律師者，除著重其專業知識能力之水準外，對於職業倫理道德與個人行為操守亦須有特別規範，乃於上開法規中明定其消極資格之限制。因違法失職情節嚴重或因個人行為操守有問題而受撤職處分之法官，即不得在曹不成則轉居在野，繼續危害當事人權益，損害司法信譽。

此次法官法之立法亦對於受免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職等懲戒處分之法官，爰於法官法第 50 條第 3 項明定其不得充任律師，而已充任律師者，停止其執行職務。考其立法意旨係為避免受撤職以上之處分之法官如離開法院後仍得扮演在野法曹角色，有害司法信譽，亦危害人民權益。惟同法條第 3 項僅限制受該條第 1 項第 1 款、第 2 款之懲戒處分之法官充任律師，受該項第 3 款之免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒處分者則不在禁止之列。

法官為在朝的法曹，而律師則為在野的法曹。在訴訟中角色不同而各司其職，法官職司審判，為當事人定紛止爭；而律師則代理雙方當事人，為當事人在合法之範圍內謀取最大利益，或為被告在合法基礎之上爭取最大權益，並保障被告之人權。二者雖因角色職務之不同而有不同之倫理規範，惟二者身為法律人，理論上仍有法律人應該共同遵守的法律倫理，如忠實執行職務、共同維護法治的義務⁹³，建立人民對司法之信賴⁹⁴，謹言慎行、保持品味之義務⁹⁵，並應具備足夠之專業能力之義務⁹⁶等。是以，若已違反法官倫理規範而達不適任在朝法曹—法官之程度者，應認其亦不適任在野法曹—律師之職，以維司法形象，保障人民權利。今法官因違反職務義務、法官倫理規範而遭受懲戒，並予免除法官職務，轉任法官以外之其他職務者，係以受懲戒之人已不適任法官之職務，始需予以轉任非法官之職。而法官法第 50 條第 3 項對於不適任法官者，限制其轉任律師一職，從法規之目的及法官與律師共通之倫理規範而觀，實應包括該條第 1 項第 3 款之懲戒處分。於修正第 50 條第 3 項規定為「受第 1 項第 1 款至第 3 款之懲戒處分者不得充任律師…」之前，關於受第 3 款之懲戒處分之法官欲轉任律師者，依法官法第 97 條之規定，其申請律師專技考試全部科目免試，以取得律師考試及格資格時，應繳驗服務紀錄良好證明之文件。對於申請免試以取得律師及格資格者，考選部須以其附具服務紀錄良好證明，准予免試之行政處分始合法，倘若申請人未附具服務紀錄良好證明文件或其文件為偽造者，考選部准予全部科目免試之行政處分即為違反，得撤銷之。而依法官服務紀錄良好證明核發辦法第 4 條第 1 項第 2 款之規定，於最近五年內曾受免除法官職務，轉任法官以外之其他職務者，

⁹³ 如法官法第 13 條第 1 項、法官倫理規範第 2 條、律師法第 1 條、律師倫理規範第 20 條規定。

⁹⁴ 如法官法第 18 條第 1 項、法官倫理規範第 3 條、律師倫理規範第 7 條、第 24 條。

⁹⁵ 如法官倫理規範第 5 條、律師倫理規範第 6 條、第 8 條。

⁹⁶ 如法官倫理規範第 9 條、第 10 條、律師倫理規範第 5 條。

服務機關應不予核發服務紀錄良好證明書，駁回其核發服務紀錄良好證明書之申請⁹⁷，故受第3款懲戒處分之法官，在法官法第50條第3項修正前，雖非永久不得充任律師，惟至少於其受懲戒處分後之五年內轉任律師仍受限制。

表 4 3：法官與律師之共通法律倫理

(資料來源：自行整理)

	法官	律師
忠實執行職務、共同維護法治的義務	法官法第13條第1項：「法官應依據憲法及法律，本於良心，超然、獨立、公正審判，不受任何干涉。」、法官倫理規範第2條：「法官為捍衛自由民主之基本秩序，維護法治，保障人權及自由，應本於良心，依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務，不受任何干涉，不因家庭、社會、政治、經濟或其他利害關係，或可能遭公眾批評議論而受影響。」	律師法第1條：「律師以保障人權、實現社會正義及促進民主法治為使命。律師應基於前項使命，本於自律自治之精神，誠實執行職務，維護社會秩序及改善法律制度。」、律師倫理規範第20條：「律師應協助法院維持司法尊嚴及實現司法正義，並與司法機關共負法治責任。」
建立人民對司法之信賴	法官法第18條第1項：「法官不得為有損其職位尊嚴或職務信任之行為，並應嚴守職務上之秘密。」、法官倫理規範第3條：「法官執行職務時，應保持公正、客觀、中立，不得有損及人民對於司法信賴之行為。」	律師倫理規範第7條：「律師應體認律師職務為公共職務，於執行職務時，應兼顧當事人合法權益及公共利益。」、第24條第2項：「律師不得公開或透過傳播媒體發表有關特定司法人員品格、操守，足以損害司法尊嚴或公正形象之輕率言論。但有合理之懷疑者，不在此限。」
謹言慎行、保持品味之義務	法官倫理規範第5條：「法官應保有高尚品格，謹言慎行，廉潔自持，避免有不當或易被認為損及司法形象之行為。」	律師倫理規範第6條：「律師應謹言慎行，以符合律師職業之品位與尊嚴。」、第8條：「律師執行職務，應基於誠信、公平、理性及良知。」

⁹⁷ 法官服務紀錄良好證明核發辦法第4條：「I.申請人有下列情形之一者，不予核發服務紀錄良好證明書：一、最近五年曾依公務員懲戒法受記過以上之懲戒處分，或因受褫奪公權之宣告，而經公務員懲戒委員會為免議之議決。二、最近五年曾受本法第五十條第一項第一款至第三款之懲戒處分，或因受褫奪公權之宣告確定，而經職務法庭為免議之判決。三、最近五年曾依公務人員考績法受記一大過以上之懲戒處分。四、最近三年考績曾列丙等以下，或職務評定曾未達良好。II.申請人於自願退休或自願離職生效日後，始申請核發服務紀錄良好證明書者，前項期間，自該生效日起回溯計算之；其於該生效日後至核發證明書前有前項各款情形之一者，仍不予核發。」第6條：「I.申請人有第四條所定不予核發服務紀錄良好證明書之情形時，服務機關應駁回其申請。II.服務機關依前項規定駁回申請前，應通知申請人陳述意見。」

具備足夠之專業能力之義務	法官倫理規範第9條：「法官應隨時注意保持並充實執行職務所需之智識及能力。」、第10條：「法官應善用在職進修、國內外考察或進修之機會，增進其智識及能力。」	律師倫理規範第5條：「律師應精研法令，充實法律專業知識，吸收時代新知，提昇法律服務品質，並依中華民國律師公會全國聯合會所訂在職進修辦法，每年完成在職進修課程。」
--------------	------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------

第二款 不得回任法官職務之限制

按法官法第50條第3項後段規定：「其中受第1項第2款、第3款之懲戒處分者，並不得回任法官職務。」是以，除了受第1款免除法官職務並喪失公務人員任用資格之處分者，無回任法官職務之可能外，受撤職處分而於停止任用期間經過後，或受免除法官職務，轉任法官以外之其他職務，均不得再回任法官職務。相較於法官法施行前，於適用公務員懲戒法第11條之撤職處分，受撤職處分之法官於停止任用期間屆滿後，除非有公務人員任用之消極資格者，自得再任法官職務。法官法第50條第3項禁止回任法官職務之規定更能有效淘汰不適任法官，避免其再度回任法官，影響人民對司法之信賴。

第四項 懲戒處分之先行程序

在職務法庭為懲戒之判決前，得先令被付懲戒法官暫時停止執行職務，並得禁止其辦理資遣或退休。揆其性質，並非懲戒處分，而係懲戒處分前為維護公務紀律，避免損害繼續擴大所為之便宜措施，為懲戒處分之先行程序，茲分述如下：

第一款 停職

以下試就懲戒程序中可能涉及之停止職務裁定或決定分析之。

一、職務法庭之停職裁定

被移付懲戒法官於判決前如均得繼續執行職務，非無危及司法公信力之虞；但繼續執行職務，如無損於當事人權益及司法信譽，仍命其停止執行職務，亦不

適當，爰參考公務員懲戒法第4條第1項之規定，於法官法第59條第1項明文規定：「職務法庭審理法官懲戒案件時，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得依聲請或依職權裁定先行停止被付懲戒法官之職務，並通知所屬法院院長。」然與公務員懲戒法第4條之規範架構不同者，停止被付懲戒法官之職務，並非由職務法庭「通知」司法院，對被付懲戒法官作成停職處分，而係由職務法庭自行以「裁定」為之後，始通知司法院、被停職法官所屬法院院長，且此裁定應送達監察院及被付懲戒法官⁹⁸。又根據法官法第59條第1項規定，職務法庭裁定被付懲戒法官停止職務，可依聲請或依職權而發動。其中，由職務法庭本於職權而審理有無停職之必要，固無問題。然而，若是依聲請而進行審理，則聲請權人為何，即生疑義⁹⁹。有論者認為有鑑於停職旨在維持司法信譽，避免人民，尤其是當事人不再信賴司法裁判之公正性及獨立性，故聲請權人之範圍在解釋上至少應是「職務上負有維護司法信譽義務之關係機關或人員」。具體言之，司法院¹⁰⁰及被付懲戒法官所屬法院可在其列，應無疑義。而將法官彈劾案移送職務法庭之監察院，其彈劾法官，係對該法官個人違法失職之行政責任控訴及追究而已。至於端正司法，則屬彈劾之事實上「反射利益」，終究非為彈劾權本身之功能。從而，在法律無明文規定之前提下，若從監察院之憲法職權內涵以觀，似不宜作為聲請被付懲戒法官停止職務之聲請人。在此基礎上，「懲戒程序之發動」與「聲請停止」兩者因規範架構及制度目的不同，不宜作統一之思考¹⁰¹。且依監察法第14條規定，監察院向職務法庭提出彈劾案時，如認為被彈劾法官違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官（此應指司法院及被付懲戒法官所屬法院）為急速救濟（例如先行停職之聲請）之處理。惟上述觀點司法院不採之，依司法院公布之職務法庭懲戒審理規則第10條第1項規定，則仍賦予監察院聲請權。

懲戒情節重大，且有先行停職之必要者，職務法庭始有決定是否停職之裁量權限。「情節重大」係有無停職事由的法律構成要件之判斷，應考量被懲戒之法

⁹⁸ 職務法庭懲戒案件審理規則第10條：「I.職務法庭審理懲戒案件，認為被付懲戒人違法失職情節重大，有先行停止職務之必要者，得依職權或依監察院、司法院或法務部之聲請，裁定先行停止被付懲戒人之職務。II.前項裁定應送達當事人，並通知司法院、法務部及被付懲戒人所屬法院院長或檢察署檢察長。III.停止職務或駁回聲請之裁定，不得聲明不服。」

⁹⁹ 詹鎮榮，〈我國法官職務法庭之建置規劃〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁297。

¹⁰⁰ 此聲請先行停職者應指司法院，而無需經司法院之人事審議委員會議決。因法官有「停止職務」情事，如不能責由司法院為即時性之處置，而委由難以及時開會之人事審議委員會議決是否予以停職，不僅緩不濟急，且等待停職處分之法官猶繼續執行審判職務、領取全部薪俸，嚴重損害人民信賴，是以，法官法第4條之立法說明即將「停止職務」排除於人事審議委員會議決事項之外。

¹⁰¹ 詹鎮榮，前揭註99書，頁297、298。

官之違反職務義務之行為是否損害職務之信用，或使司法不受到信任，而有必要使法官暫停職務之執行。是以，此要件在判斷上應與是否成立法官法第 30 條第 2 項各款之懲戒事由中之違反職務義務行為之情節重大有所不同。另外，因停職處分係對於法官審判獨立性之重要干涉，亦影響法官之聲譽與權益甚鉅，故需以嚴格標準審查。職務法庭在行使決定停職與否之裁量權時，應特別注意兩方面之平衡，一方面為憲法第 81 條、法官法第 43 條規定不得任意停職之身分保障，是以對實任法官裁定停職，需有令人信服之理由¹⁰²，另一方面為司法信譽、人民權益保障。而職務法庭為停職裁定前，應予被付懲戒法官陳述意見之機會（法官法第 59 條第 2 項），以符合正當法律程序。

而關於職務法庭所為之停止職務「裁定」，非屬於法官法第 47 條第 1 項第 2 款之「停止職務」，受第 59 條停止職務裁定之法官，對此裁定如有不服不得向職務法庭起訴救濟。對此停止職務之裁定是否存有救濟管道，有論者認為在現行法官法對於職務法庭裁判否定有審級救濟之情形下，被停職法官縱然不服職務法庭所為之停職裁定，亦不得抗告。僅得於特定條件成就時，始得依法官法第 61 條提起再審之訴例外救濟之¹⁰³。此為司法院所採，依職務法庭懲戒審理規則第 10 條第 3 項規定，停止職務或駁回聲請之裁定，不得聲明不服。本文認為法官法第 59 條之停止職務裁定，性質上非懲戒處分，僅屬司法機關之暫時性保全措施，又停職對於法官之權益影響甚鉅，實應賦予受停職裁定之法官有就此裁定救濟之機會。在職務法庭採一級一審制下，雖無向上級法院提起抗告之可能，惟建議修法許停職裁定之法官得向職務法庭聲明異議¹⁰⁴。

二、當然停職

依據法官法第 43 條第 1 項規定，實任法官除符合該項各款所列舉停止職務之事由外，不得停止其職務，以保障法官職位。其中，第 4 款「依刑事訴訟程序被通緝或羈押者」、第 5 款「依刑事確定判決，受徒刑或拘役之宣告，未依規定易科罰金，或受罰金之宣告，依規定易服勞役，在執行中者。」之停止職務事由，自發生該款法定停職原因之日起，被付懲戒之法官其職務當然停止，無須職務法庭為停止職務之裁定，或司法院作成停職之職務處分，即生停職之效力。又法官法第 1 條第 3 項規定，公務員懲戒法第 3 條之規定於法官懲戒程序中亦有適用。公務員懲戒法第 3 條亦規定，被付懲戒之人依刑事訴訟程序被通緝或羈押、依刑

¹⁰² 李維心，前揭註 12 書，頁 420。

¹⁰³ 詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 298。

¹⁰⁴ 奧地利法官職務法第 149 條：「被覆懲戒人不服邦高等法院所為停職處分之裁決，懲戒檢察官不服拒絕或撤銷停職之裁決，皆得向最高法院提出抗告。前項抗告無停止執行之效力。」

事確定判決，受褫奪公權之宣告或受徒刑之宣告，在執行中者，其職務當然停止。而當然停止職務係因特定事實狀態發生，法律直接規定其效果，無須作成處分或裁定，是以縱然在人事作業上有時亦發布因案羈押應予停職之類命令，性質上僅為對事實狀態之觀念通知，對此仍不得提起行政爭訟或依法官法第 54 條向職務法庭起訴。

三、司法院之停職處分

於懲戒程序中，被付懲戒之實任法官若有法官法第 43 條第 1 項第 1、2、3、7 款或第 6 款所涉刑事情節重大之情事，司法院得依職權為停職之職務處分。該停職之職務處分性質上屬行政處分，其救濟依法官法第 47 條第 1 項第 2 款由職務法庭管轄。法官不服司法院所為之停止職務，依同法第 53 條、第 54 條之規定，應於收受停止職務令翌日起 30 日內，以書面附具理由向司法院提出異議。對於司法院之異議決定仍有不服者，應於異議決定書送達翌日起 30 日內，向職務法庭起訴，請求撤銷原停止職務處分¹⁰⁵。

第二款 禁止資遣或退休

法官法為避免被付懲戒法官於為第 30 條第 2 項各款之違反職務義務之行為後，在職務法庭判決前，辦理資遣或退休，藉此規避懲戒責任，致使懲戒處分流於形式而無實益，特於第 55 條第 1 項本文規定：「法官經監察院移送懲戒者，除經職務法庭同意外，在判決前，不得資遣或申請退休。」然不同於公務員懲戒法第 7 條第 1 項規定，於公務員懲戒委員會為懲戒處分之議決前、監察院提出彈劾案後，一律禁止申請資遣或退休。法官法第 55 條第 1 項賦予職務法庭裁量權，對於經監察院移送懲戒之法官，在判決前，依個案之懲戒情節輕重決定是否同意其資遣或申請退休，未經同意則不得為之，此項規定更能兼顧比例原則。又法官申辦資遣或退休，必須向所屬法院及銓敘機關提出申請，爰於同法第 2 項規定職

¹⁰⁵ 法官不服司法院人事處分，依法官法第 54 條第 3 項、第 4 項規定向職務法庭提起訴訟，其訴訟類型學說上認為應是相當於行政訴訟法第 4 條第 1 項規定之「撤銷訴訟」。根據法官法第 60 條第 2 項規定：「職務法庭審理第 47 條第 1 項第 2 款、第 3 款及第 4 款法官職務案件之程序及裁判，除本法另有規定外，準用行政訴訟法之規定。」基此，行政訴訟法上有關撤銷訴訟之程序及裁判規定，即可準用於職務法庭之人事訴訟審理上。參見詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 308、309；梁哲璋，〈從德國職務法庭建置看我國職務法庭之特色及問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 372。

務法庭於受理監察院移送懲戒之案件後，應一併將移送書繕本送交被移送法官所屬法院或銓敘機關知悉，防止被移送法官申辦資遣或退休。

此外，為保障未受撤職以上處分之法官，不因彈劾懲戒程序中退休申請之禁止而於退養金之給與上受有不利益，法官法第 55 條第 1 項但書規定於判決時已逾 70 歲，且未受撤職以上之處分，並於收受判決之送達後 6 個月內申請退休者，計算其任職年資至滿 70 歲之前一日，準用第 78 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定給與退養金。

第五項 小結

法官法對於法官懲戒處分之種類，已針對於適用公務員懲戒法所規定懲戒處分之缺陷予以修正，因法官身分與職務之特殊性，懲戒處分種類僅保留公務員懲戒之撤職、申誡，另增免除法官職務並喪失公務人員任用資格、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款 3 種懲戒處分，以與一般公務員之懲戒有別。且因法官並無官、職等之分，均以年資列支俸給，自無降級可言。因適用公務員懲戒之休職處分，所引發不適任法官於休職期間經過後回復法官職務之不適當，亦於法官法施行後劃下休止符。此外，相對於公務員懲戒法所規定之懲戒處分種類，法官法所規定者明顯較為重。除不再有休職、降級、減俸、記過等矯正處分外，亦新增免除法官職務，並喪失公務人員任用資格及免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之淘汰處分。亦透過法明文限制特定懲戒處分種類之法官轉任律師或回任法官職務。具體而言，法官法所增加之「免除法官職務，並喪失公務人員任用資格」及「免除法官職務，轉任法官以外之其他職務」，均直接影響法官之身分關係，就前者而言，其較撤職為重，因在法官法實施前，被撤職者，除係因貪污行為，經判刑確定等情形外，在停止任期滿後，仍有再擔任公職之可能，但在法官法實施後，受到此等處分之法官，其已完全喪失公務人員任用資格；就後者言，其一旦被判決轉任法官以外之其他職務，依法官法第 50 條第 3 項後段規定，與受撤職者同，均不得回任法官職務¹⁰⁶。另外，在法官法實施以前受撤職處分之法官，並未被剝奪充任律師之權利，惟在法官法第 50 條第 3 項前段已明定不得充任律師後，即進一步阻斷不適任法官，轉任律師之途徑。

就確保國家給付司法義務之完全，保障人民之司法受益權而言，此次法官法之立法加重法官懲戒處分之效果，對於已不適任法官予以重懲淘汰，深值肯定。

¹⁰⁶ 蔡炯燉，前揭註 88 書，頁 161。

然而對於「不適任」之解釋仍需透過職務法庭於裁判中闡明及實務案例之累積，法官法第50條第2項之適用始為更加明確，實質上發揮淘汰不適任法官之機能。另外，該項所稱「足認已不適任法官者」其懲戒處分效果選擇上，本文認為理論上實應包括同條第1項第3款之處分，因該款之處分亦以已足認不適任法官一職，實有免除其法官職務，使其轉任法官以外職務之必要。然於實務上，判斷被付懲戒之人是否達「足認已不適任法官者」認定上並非易事，現行法第50條第2項未將第3款處分納入規範，反而給予懲戒機關對於失職行為尚非重大，惟有不適任法官職務之虞者，得使其轉任非法官職務之裁量空間，提供懲戒機關於決定懲戒措施時得應違失情節輕重，為更細膩、合比例之裁量。

另外，關於同條第3項對於被付懲戒法官之職業選擇主觀要件與服公職權利之限制，規範仍未為完足，除不得轉任律師，亦不得再被任命為法官外，得否被任命為檢察官等其他類似職務(如公證人、公設辯護人)?解釋上宜認不能回任，惟限制被付懲戒法官之服公職權利應以法律明文規定，始符合法律保留原則。在未來修法，可參考日本法官彈劾處分之效力¹⁰⁷，法官如遭彈劾裁判委員會宣判免職時，被彈劾之法官即喪失其法官身分。被免職法官除不得再被任命為法官外，且亦不得轉任律師、檢察官或公證人。

第四節 法官懲戒處分之程序法

法官與國家之關係為法官特別任用關係，其身分及職務有別於一般上命下從之公務員，對其懲戒處分之機關、程序，在外國立法例上均有較慎重嚴密之特別規定。例如德國聯邦法官法特別將法官懲戒案件另設法官職務法庭審理，而非如一般公務員懲戒制度一般，在司法懲戒程序上，交由行政法院來審理，作成懲戒裁判；日本憲法第78條¹⁰⁸明文規定法官懲戒處分，不得由行政機關為之，依日本裁判官分限法第3條規定法官之懲戒由高等裁判所法官5人組成合議庭或最高

¹⁰⁷ 日本法官之懲戒依裁判官分限法係針對較輕微之法官違背職務上之義務、懈怠職務或有辱品味之行為等加以懲戒，至於嚴重違背職務上之義務等事項，則依裁判官彈劾法予以彈劾罷免。是以，對於我國法官違法失職情節重大，足認不適任法官職務之懲戒，應可參酌日本彈劾處分之效力以資借鏡。參見吳威志，〈論日本法官彈劾制度〉，收錄於楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，《法制現代化之回顧與前瞻－楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照，1997年8月，頁218-240。

¹⁰⁸ 日本憲法第78條：「法官除被審判結果確定因身心障礙而無法執行職務外，非經正式彈劾，不受罷免。法官之懲戒處分，行政機關不得為之。」

裁判所 15 位法官組成大法庭，依裁判程序行之¹⁰⁹；奧地利法官職務法設置懲戒法院以管轄法官懲戒事項，採二審終結，就法官懲戒之審理程序，特別設有不同於公務員懲戒程序之詳盡且完備之規定¹¹⁰，如行言詞辯論、被付懲戒法官之享有聽審權。我國於法官法施行前，法官懲戒處分之機關、程序均與一般公務員無異，未採取直接審理、言詞審理、對審及辯護制度等正當法律程序，而有所不足，致向來備受批評。此次法官法之立法，參考德、奧立法例，設置職務法庭審判法官懲戒案件，採對審結構、行言詞辯論、直接審理。法官法關於法官懲戒處分之移送程序、審議程序與救濟程序，茲分述如下：

第一項 正當法律程序之實踐

司法院大法官釋字第 396 號解釋文謂：「……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 82 條及本院釋字第 162 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 16 條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。」以上列舉之各種程序保障措施，無不在闡明司法程序亦須符合程序上正當程序¹¹¹，以確保其公正作為。法官法及職務法庭懲戒審理規則之法官懲戒程序設計，主要即對於司法院大法官釋字第 396 號解釋理念之實踐，職務法庭採取法院體制、對審制度，並賦予當事人法律上聽審請求權（明定直接審理原則、言詞辯論程序、選任辯護人制度、被付懲戒人之最後陳述機會等）

第二項 懲戒處分程序之發動

¹⁰⁹ 松浦 寬，《憲法Ⅱ—國家の組織と人權保障手続》，嵯峨野書院，2004 年 6 月，第 72、73。

¹¹⁰ 奧地利法官職務法第 121 條至第 145 條。

¹¹¹ 所謂正當法律程序保障，又可區分為「程序上正當程序」與「實質上正當程序」。前者為政府限制人民生命、自由、財產時，應遵循如何程序方為正當之問題；後者為法院審查法律之內容確保其為「公平」之問題。於限制人身自由的正當程序中，司法院大法官所闡釋之「正當程序」亦兼有「實質上正當程序」與「程序上正當程序」概念，見司法院大法官釋字第 384 號解釋。而於司法程序之正當程序中，亦兼指「程序上正當程序」（如釋字第 396 號、第 418 號解釋）與「實質上正當程序」（如釋字第 446 號解釋）。據此，司法院大法官釋字第 396 號所揭示之正當程序保障，更精確地應指「程序上正當程序」。參閱湯德宗，《行政程序法論》，元照，2001 年 3 月，頁 270—286。

為保障法官審判獨立與身分獨立性，遂法官懲戒處分程序之發動務求慎重嚴謹，依法官法第 51 條第 1 項規定，不分職等均應經監察院彈劾後移送職務法庭審理。而監察院發動彈劾法官之程序，除監察院本於監察法相關規定主動調查或因人民陳訴而辦理外，通常係因司法院之移送而開始。經由司法院移送監察院審查，監察院彈劾後始移送職務法庭審理之法官懲戒處分程序，有論者將此等職務法庭審理法官懲戒處分之先行程序稱之為「雙階段之先行程序」¹¹²。以下就法官懲戒處分程序之發動係經司法院移送而開始之「雙階段之先行程序」論述之¹¹³。

第一款 司法院移送程序

司法院移送法官於監察院審查，其程序復存有兩種可能性：一為司法院依法官評鑑委員會決議之規定移送（法官法第 39 條第 1 項第 1 款、第 51 條第 2 項）。另一為司法院逕行移送（第 51 條第 2 項）。前者「評鑑移送」，係以法官評鑑委員會認法官有第 30 條第 2 項各款所列情事之一，且有懲戒之必要，報由司法院移送監察院審查。而評鑑程序之發動，除依法官法第 35 條規定請求外，亦可經司法行政監督權人（各級法院院長），依第 22 條第 1 項前段規定，以所屬機關名義請求，或依法官會議建議（第 24 條第 1 項），依前開第 22 條第 1 項前段規定，以所屬機關名義請求法官評鑑委員會評鑑。後者「逕行移送」，係以司法院認為法官涉有應受懲戒之事由，事證極為明確，或依評鑑規定辦理緩不濟急者¹¹⁴，得經司法院人事審議委員會決議後逕送監察院審查。而司法院逕行移送之程序發動，除司法院主動外，亦可經由司法行政監督權人，依第 22 條第 1 項後段，以所屬機關名義移由司法院，或依法官會議建議（第 24 條第 1 項），依前開第 22 條第 1 項後段規定，以所屬機關名義移由司法院依第 51 條第 2 項、第 3 項規定辦理。

於上述「評鑑移送」與「逕行移送」二種移送模式中，依第 51 條第 2 項之規定，係賦予司法院選擇裁量權。惟依該條之立法理由，逕行移送應屬例外之措施¹¹⁵，司法院行使裁量權時，並非毫無條件限制，須有「事證極為明確」或「依評鑑規定辦理緩不濟急」之情形下，始得選擇逕行移送之途徑。然不論「評鑑移送」或「逕行移送」，於移送前均應踐行正當法律程序，給予被付懲戒法官陳述意見之機會（第 39 條第 2 項、第 51 條第 3 項規定）。另外，為確保移送之審慎，

¹¹² 詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 293。

¹¹³ 由監察院主動調查後彈劾移送職務法庭懲戒者，其程序較為單純，僅有監察院彈劾移送之程序，故非所有法官懲戒處分之發動均須經雙階段之先行程序。

¹¹⁴ 法官法第 51 條第 2 項之立法理由。

¹¹⁵ 詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 294。

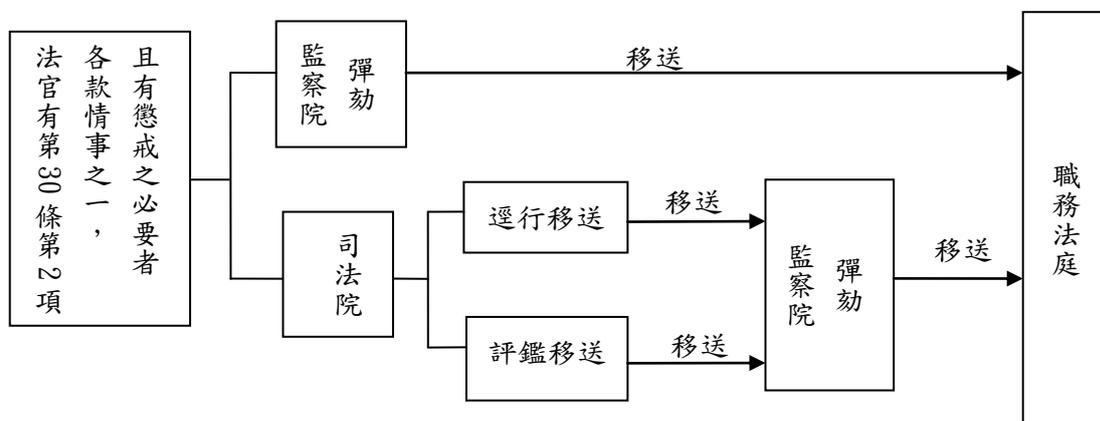
於司法院「逕行移送」監察院審查前，須經司法院人事審議委員會決議。惟從組織與職權而論，司法院人事審議委員會為內部單位，其委員由司法院院長為當然委員並任主席，以及司法院院長指定 11 人、法官選出代表 12 人、學者專家 3 人組成（第 4 條第 2 項），仍屬司法行政體系，自不宜成為調查有無應受懲戒之事由存在之主體。且從逕行移送之避免緩不濟急之「時效性功能」，司法院人事審議委員會若須調查被付懲戒法官是否確有違反第 30 條第 2 項各款之情事，始得逕行移送，則無法發揮時效性功能。故此謂之司法院人事審議委員會決議，係在審查司法院所提出之當事人法官有應受懲戒情事之主張，「在事實上是否顯非無理由」之認定。至於被付懲戒法官事實上是否確有應受懲戒之情事，調查之責任即移轉至監察院¹¹⁶。

第二款 監察院移送程序

職務法庭處於被動地位，依不告不理原則，未經彈劾，即無懲戒之審議。我國監察院行使之彈劾權，尚無作成終局之權限，仍須經由職務法庭之審議，故法官彈劾於我國只不過是懲戒之發動，即居起訴之作用而已。監察院對法官之彈劾案件審查後，認為應移付懲戒者，移送司法院職務法庭審理。而法官懲戒程序之發動均須經由監察院彈劾後移送。故我國之彈劾程序，在實質上亦為廣義的懲戒程序之一部份。

圖 4 1：法官懲戒之移送流程

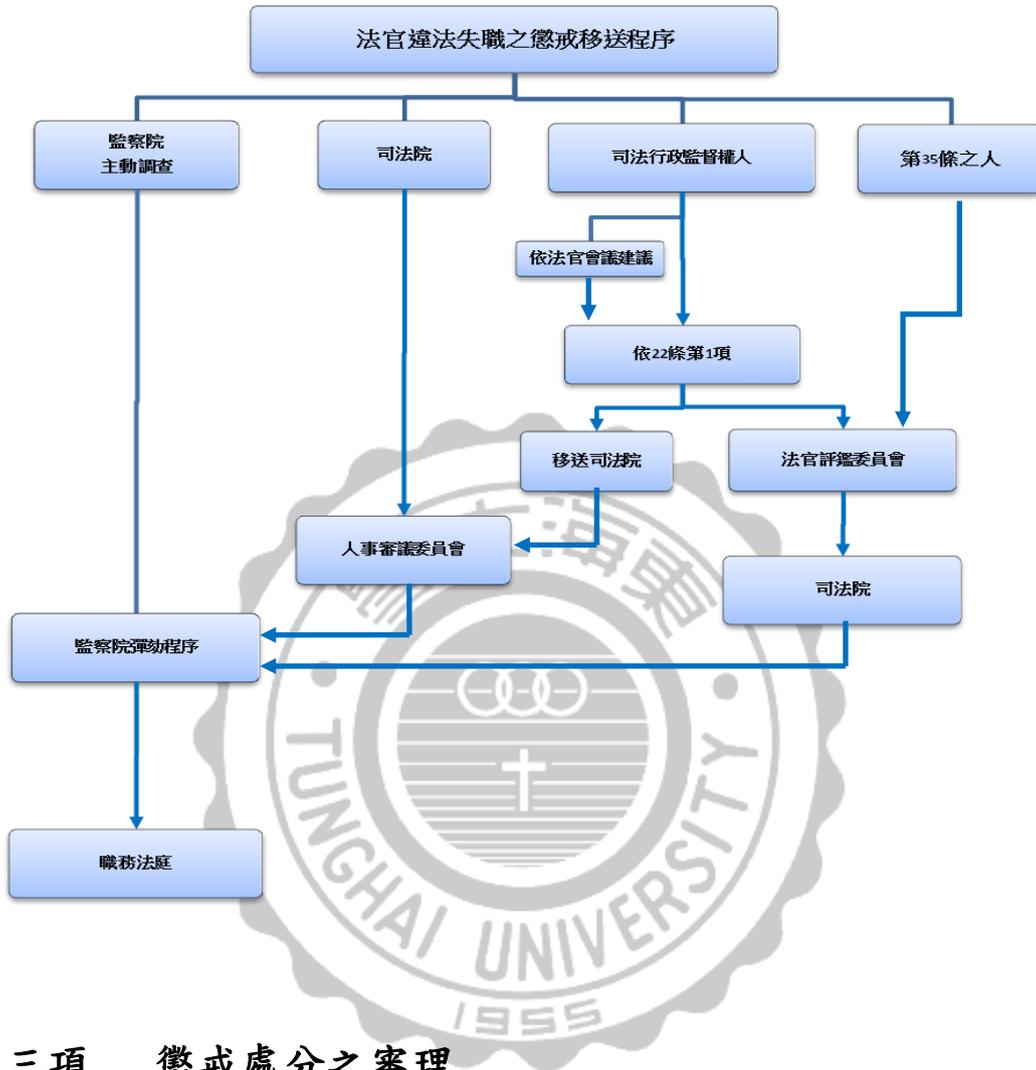
（資料來源：自行繪製）



¹¹⁶ 同前註。

圖 4 2：法官懲戒移送程序之詳圖

(資料來源：自行繪製)



第三項 懲戒處分之審理

法官懲戒處分案件之審理，由職務法庭為之。關於職務法庭就法官懲戒案件之審理程序，於法官法中僅有相當簡略之規定，其餘均依法官法第 60 條規定，授權由司法院訂定之「職務法庭懲戒案件審理規則」（以下簡稱懲戒審理規則）以資規範。又依懲戒審理規則第 49 條規定，職務法庭審理懲戒案件之程序，除了法官法及懲戒審理規則已作特別規定外，其餘準用與審理懲戒案件性質不相抵觸¹¹⁷之行政訴訟法規定¹¹⁸。

¹¹⁷ 行政訴訟法中有關徵收裁判費、簡易訴訟程序、上訴審程序、重新審理、保全程序等與懲戒案件性質不符者，自應不在準用之列。

¹¹⁸ 職務法庭之懲戒審理程序不準用公務員懲戒法，依懲戒審理規則第 49 條之立法說明，係因公務員懲戒委員會審議制，不採言詞辯論、對審、辯護等程序，與法官法第 58 條第 1 項明定職務

第一款 職務法庭之介紹

有別於過往法官懲戒處分由公務員懲戒委員會審議，法官法借鏡德國職務法庭之立法例，建構職務法庭之組織，以處理法官懲戒、身分保障及職務監督之救濟等事項，依法官法第 47 條第 1 項規定自明。職務法庭設於司法院，為一常設、獨立且具有專業審判權之司法機關，不隸屬於各級普通或行政法院體系內，亦非公務員懲戒委員會之下級審法院，在司法院之特殊體制內，也無更上級之法院組織體可供為上級審法院，因而採一級一審制。對於職務法庭就法官懲戒事項所為之裁判，依同條第 2 項規定，僅得依法官法規定救濟，不得再提起行政訴訟。

關於職務法庭之組成結構，依法官法第 48 條第 1 項規定，由公務員懲戒委員會委員長擔任審判長，與法官 4 人為陪席法官共同組成之合議庭審理及裁判。除職務法庭之審判長為當然成員，任何擔任公務員懲戒委員會委員長之人，即因其本職當然成為職務法庭之審判長外，其餘 4 名陪席法官均須經過遴選程序，並有固定任期 3 年。陪席法官由負責遴選初任法官及離職後再任法官的司法院法官遴選委員會¹¹⁹（法官法第 7 條）於每審級遴定 4 人共計 12 人¹²⁰，並提請司法院院長任命。有鑑於職務法庭審理之事項，除了法官懲戒、職務處分之外，尚包括職務監督影響法官審判獨立的案件，為期裁判客觀公允，依法官法第 48 條第 4 項規定，具有職務監督權限的各法院院長均不得為職務法庭的成員。而職務法庭陪席法官所需具備之資格條件，係有實任法官 10 年以上資歷，且無職務法庭法官遴選規則第 4 條第 1 款至第 7 款之情形¹²¹。

法庭應行言詞辯論之規定有所扞格，實難逕採公務員懲戒法為審理程序之補充規定。另外，亦不準用刑事訴訟法作為懲戒案件審理程序之補充規定，乃因於懲戒之目的，晚近已非以處罰為核心，改而重視其淘汰不適任人員及促進工作績效之功能，並參酌德國聯邦懲戒法於 2001 年修法，已不再採取刑事訴訟之框架，而將法院懲戒程序改行準用行政訴訟法，且觀諸法官法第 61 條以下再審程序規定，並未採取刑事訴訟以裁定開始再審之程序，懲戒案件與職務案件均採近似行政訴訟之規定，足認立法者對懲戒案件之審理程序，係以行政訴訟法為規範基礎。

¹¹⁹ 由司法院法官遴選委員會負責職務法庭陪席法官之遴定，考其立法說明，乃因慮及職務法庭審理職務之高度公共性，為避免本位觀點侷限或偏頗之誤認，由法官代表、檢察官代表、律師代表、考試院代表、學者及社會公正人士所共同組成之司法院法官遴選委員會遴定成員，再提請司法院院長任命，以綜合各方觀點，免於本位用事之質疑，故委由有外部委員參與之法官遴選委員會為之。

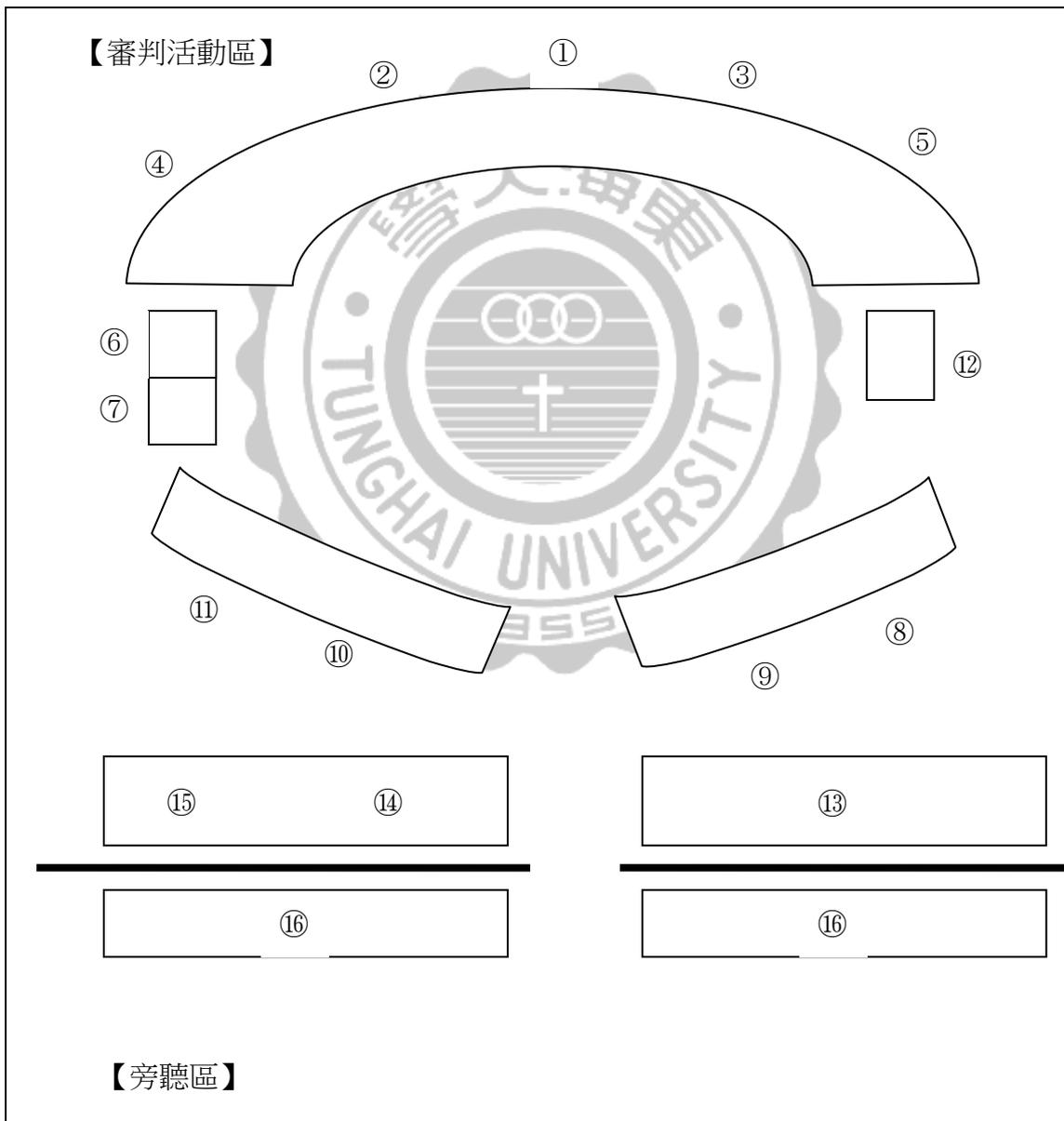
¹²⁰ 依法官法第 48 條第 3 項後段、職務法庭法官遴選規則第 3 條第 1 項規定，考量職務法庭受理之案件量不易確定，故規定職務法庭法官之人數，得視業務需要增加之，以保持彈性。

¹²¹ 職務法庭法官遴選規則第 4 條：「職務法庭陪席法官須具備實任法官十年以上之資歷，且自無下列各款情形之一者遴定之：一、曾受懲戒處分。二、曾受申誡以上之懲處處分。三、最近五年曾經司法院人事審議委員會送請司法院院長作成職務監督處分。四、最近三年之年終考績曾列乙等以下或職務評定未達良好。五、受停止職務處分期間。六、停止辦理審判案件期間。七、留職停薪或帶職帶薪全時進修期間。」

職務法庭之事務分配¹²²則由審判長及經遴定之 12 名職務法庭法官全體決議（法官法第 48 條第 5 項），組成合議庭。因同審級法官較瞭解同一審級當事人法官之事務，故合議庭中之 4 位陪席法官其中至少一人須與當事人法官為同審級，惟為免失之偏頗，4 名陪席法官不得全部與當事人法官同一審級。此外，考量司法院大法官之身分特殊性，其懲戒案件之審理，應由最高法院、最高行政法院法官或公務員懲戒委員會委員充任陪席法官（同法條第 2 項）。

圖 4 3：職務法庭席位布置圖

（資料來源：司法院）



¹²² 職務法庭亦為法院之一種，依法官法施行細則第 24 條第 2 項規定，其司法年度及事務分配、法庭之開閉及秩序、法庭之用語、裁判之評議，除另有規定外，應準用法院組織法之規定。

- ①~⑤法官席 ⑥書記官席 ⑦通譯、錄音、卷證傳遞席 ⑧~⑨原告（代理人、移送機關）席
 ⑩~⑪被告（代理人、辯護人）席 ⑫應訊台 ⑬評鑑委員會代表席 ⑭證人席 ⑮鑑定 ⑯旁聽
 （記者）席

第二款 職務法庭之當事人

職務法庭審理法官懲戒其案件之當事人範圍，依法官法第 56 條第 1 項、懲戒審理規則第 3 條規定，係指移送懲戒案件之監察院及被付懲戒之法官，而不包括司法院或法官評鑑委員會。惟依法官法第 39 條第 1 項規定，法官評鑑委員會係一專責調查法官有無構成懲戒事由，是否對其進行個案評鑑程序之單位，是以未來監察院對於法官提出彈劾之案件，很可能主要來自評鑑程序，經法官評鑑委員會報由司法院移送監察院彈劾之案件¹²³。此等案件，關於法官如何構成評鑑事由，法官評鑑委員會應最為瞭解，故法官法第 56 條第 2 項規定，職務法庭審理法官評鑑委員會報由司法院移送監察院彈劾之案件，應通知法官評鑑委員會派員到庭陳述意見。又司法院雖非懲戒案件之當事人，惟係負責法官法第 51 條移送程序之機關，依懲戒審理規則第 29 條第 2 項規定，職務法庭審理法官懲戒案件，必要時亦得通知其到庭或以書面陳述意見。

被付懲戒之法官原則上應親自到庭，例外於經審判長許可時，得委任代理人一人到庭（懲戒審理規則第 14 條）。而監察院雖為法官懲戒案件之移送機關，為案件當事人之一方，惟其地位仍與刑事訴訟程序中之檢察官有所不同。刑事訴訟程序中檢察官應有親自到場之義務，只有被告於輕微案件得委任代理人到場，且僅被告無正當理由不到庭或到庭拒絕陳述、未受許可而退庭者始有一造缺席判決。然依懲戒審理規則第 12 條規定，監察院得委任律師、所屬辦理懲戒案件相關業務之人為代理人到場。且依同規則第 35 條至第 37 條規定，於言詞辯論期日，監察院受合法通知仍不到庭或到庭拒絕辯論者，得依聲請或依職權為一造缺席判決。另外，被付懲戒之法官死亡者，職務法庭應為不受理之判決（懲戒審理規則第 34 條第 1 項第 2 款）。

¹²³ 蔡炯燉，前揭註 88 書，頁 157。

第三款 懲戒案件審理之原則及程序

一、審理不公開原則

因法官懲戒案件涉及法官之適任性、法官身分之變動、法官有無違法失職等，攸關法官名譽及司法形象，因此，依法官法第 57 條、懲戒審理規則第 25 條規定，職務法庭審理法官懲戒案件，所為之訊問、調查及言詞辯論，均以不公開為原則。但職務法庭認有公開之必要，或經被付懲戒人之法官請求公開時，則例外予以公開。職務法庭依懲戒審理規則第 23 條第 2 項規定，囑託其他法院調查證據時，亦原則上不予以公開。

二、直接審理原則

以訴訟基礎資料之取得而言，法官應以其自行認識所得資料作為裁判基礎者，稱為直接審理主義；反之，雖非法院直接取得，仍得作為裁判依據者，稱為間接審理主義¹²⁴。職務法庭採直接審理原則，依法官法第 58 條規定，職務法庭法官應親自於審理中直接聽取當事人之辯論及親臨證據，證據之調查應於言詞辯論程序中進行。惟於遇有證據不能或難以在言詞辯論程序中或法院內提出及調查之特殊情事，始例外採間接審理主義，容許審判長指定受命法官調查證據，或依懲戒審理規則第 23 條第 2 項規定，囑託其他法院調查證據。另外，基於直接審理原則，依懲戒審理規則第 49 條規定，亦準用行政訴訟法第 188 條第 2 項：「法官非參與裁判基礎之辯論者，不得參與裁判。」

三、言詞審理原則

言詞審理原則係要求以言詞陳述或問答形式而顯現於法庭之訴訟資料，法院始得採為裁判之基礎，其乃與直接審理原則關係密切，言詞審理原則應屬直接審理原則之下位規範。依法官法第 58 條規定，職務法庭審理法官懲戒案件，係採言詞審理原則，除法律另有規定外，應行言詞辯論，始得為本案判決。此外，詢問、訊問、朗讀之規定，亦係言詞審理原則之體現（懲戒審理規則第 28 條）。惟在懲戒審理程序中，除監察院之移送書可供作準備言詞辯論之書狀外，被付懲戒法官亦得提出申辯書（懲戒審理規則第 17 條）。職務法庭審判長於必要時，得命受命法官在言詞辯論前先行準備程序，為種種之準備處置（懲戒審理規則第 26 條）。故實際上，職務法庭仍有各種書面資料可供參酌。

¹²⁴ 李惠宗，《行政法要義》，元照，2008 年 9 月，頁 591。

四、兩造對審原則

現代法治國家，要求司法立於中立、客觀之地位聽審，從而，依案件性質不同，就訴訟進行容有當事人進行主義與職權進行主義之區隔，惟兩造對立當事人之存在，各自主張舉證，由中立法官為勝負之判斷，始終為訴訟程序之主軸，亦為現代法制國家司法審判之基本要求。過去之法官懲戒，依公務員懲戒法之訴訟制度並無當事人對立之設計，完全由公務員懲戒委員會主導調查及判決，監察院或司法院將法官懲戒案件移送公務員懲戒委員會後，於審理程序中幾乎不再為任何訴訟行為，被付懲戒之法官僅有受移送書繕本之送達、提出申辯書，以及必要時受通知到場等。今職務法庭採法院之體制，有明確之對立當事人設計，以踐行懲戒審理程序，且兩造當事人在職務法庭前皆有陳述意見機會（懲戒審理規則第3條、第28條），已採行兩造對審之程序結構。

有論者認為於懲戒程序落實直接審理、言詞辯論等正當法律程序後，對審制度將顯的格外有意義，一方面可避免聽訟者在審理過程中淪為球員兼裁判之角色，另一方面，則可使發動懲戒程序者擔當控訴者，以利懲戒程序之刑事訴訟化，比照刑事訴訟程序，由移送機關擔任起訴者之地位，應為可行之道¹²⁵。惟從監察院為當事人之一造，其於言詞辯論期日不到庭、到庭拒絕辯論時，仍得依聲請或依職權為一造辯論判決（懲戒審理規則第35條、第37條），且監察院亦得委任代理人之規定，似監察院於懲戒案件之地位仍與刑事訴訟程序之檢察官有別。

值得注意地，係懲戒審理規則對於一造辯論判決之規定，恐有架空兩造對審之虞。因監察院於法官懲戒案件審理時，並無蒞庭之法定義務，職務法庭亦無拘提之權，其無正當理由不到庭，或到庭拒絕辯論，被付懲戒之人即得聲請職務法庭為一造辯論判決，兩次不到庭，職務法庭即得依職權為一造辯論判決。假若法官懲戒案件，監察院常常不到庭，或到庭後拒絕辯論，時發生一造辯論之情形，將使對審制度名存實亡。是以，為防範上述情形發生，實應參酌刑事訴訟法第280條規定，於法官法中明定言詞辯論期日監察院應出庭，並修正懲戒審理規則，使一造辯論判決僅被付懲戒人有其適用。

五、職權調查原則

所謂職權調查原則或稱職權探知主義（Untersuchungsgrundsatz），係指在審理程序中，由職務法庭依職權調查事實，不受當事人陳述及請求調查證據之拘束¹²⁶。法官懲戒程序不僅是淘汰不適任法官，使之退場之機制，亦為優良法官之

¹²⁵ 楊得君，〈我國公務員懲戒制度簡析：以九十一年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心〉，《司法研究年報》，第23輯第15篇，2003年11月，頁107。

¹²⁶ 與職權調查原則相對者，乃辯論原則（Verhandlungsgrundsatz），指由當事人負責提出訴訟資料，

保障機制，是以攸關公共利益，法官身分及人民司法受益權之保障，且法官懲戒法庭之對造為監察院，其掌握各種資訊亦同時有社會資源可供其支配，被付懲戒人於懲戒程序中屬相對弱勢之不利地位，故懲戒審理規則參酌公務員懲戒法第 21 條及刑事訴訟法第 163 條第 2 項規定¹²⁷，於該規則第 23 條明定：「職務法庭審理懲戒案件，應依職權調查必要之證據。職務法庭得囑託其他法院調查；受託法院應將調查情形以書面答覆，並應附具有關資料或調查筆錄。」採職權調查原則，並得囑託其他法院調查。

於採行職權調查原則下，縱然當事人對其主張之事實不提出證據，職務法庭仍應調查必要之證據。當然職權調查事實之範圍並非漫無限制，而係依當事人陳述及卷內資料，即已查知之事實，獲得可進行調查之線索為其範圍，並以期待可能性為其界限。若職務法庭已窮盡一切可行之調查途徑上無法查明為判決所必要之事實真相時，職務法庭仍作出判決，此時，事實不明所生之不利益應由誰承受，即成問題。因職務法庭採職權調查原則之審理程序，法院負有依職權搜集為裁判基礎所必要之事實，並查明其真相之義務，當事人原則上並不負擔主張責任和主觀之舉證責任，而只負客觀之舉證責任¹²⁸。

法官懲戒訴訟程序雖採職權調查主義，惟仍與刑事訴訟不同，因刑事訴訟法第 161 條規定，檢察官就被告犯罪事實有舉證責任，此一規定於懲戒訴訟程序中並不存在。雖因採職權調查主義之緣故而不存在主觀舉證責任，但懲戒訴訟之當事人仍有客觀之舉證責任。關於舉證責任之規定，法官法與懲戒審理規則均未規定，且行政訴訟法亦採職權調查原則，故行政訴訟法關於客觀舉證責任之規定當在準用之列（懲戒審理規則第 49 條）。現行行政訴訟法關於客觀舉證責任分配之規定仍失之粗略，依行政訴訟法第 136 條準用民事訴訟法第 277 條規定，當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。故原則上行政訴訟法上舉證責

法院僅能在當事人聲明之範圍內，就其提供之訴訟資料為裁判，並不得斟酌當事人未提出之事實及證據。

¹²⁷ 職務法庭懲戒審理規則第 23 條之立法說明。須特別注意地，刑事訴訟法已採「改良事當事人進行主義」，第 163 條第 2 項法院職權調查之情形，屬例外情形，僅居補充之地位，不可不察。

¹²⁸ 所謂舉證責任（或稱證明之負擔），指待證事實不能證明時，即產生其不利益應由何一當事人負擔之問題。在訴訟程序中，法院應對有爭議或不明之事實為認定時，如該事實不能證明，對因此而受不利益之當事人，產生「客觀之舉證責任」，或稱實質舉證責任，為結果責任，與當事人之舉證活動無關。而客觀之舉證責任應歸當事人中何者負擔，即為「舉證責任分配」之問題。另外，所謂之「主觀舉證責任」，係於採取辯論主義之程序中，裁判基礎之事實須由當事人提出，法院不得代其提出，當事人如不提出證據，即無證據可證明待證事實，從而應受敗訴之判決。是以當事人為免敗訴，必須主張有利於己之事實，並為使法院形成心證，須提出證據之行為責任，又稱形式之舉證責任。故主觀舉證責任僅存於採用辯論主義之程序，職務法庭採職權調查，不生主觀之舉證責任。參見張文郁，《權利與救濟－以行政訴訟為中心》，元照，2005 年 9 月，頁 21、22；陳敏，前揭註 87 書，頁 1483、1484；吳庚，《行政爭訟法論》，元照，修訂六版，2012 年 2 月，頁 235－240、246。

任之分配與民事訴訟相同，但行政訴訟法另有規定者（指該法第 133 條、第 134 條、第 135 條適用職權調查主義原則之規定）除外。然行政訴訟舉證責任之分配，眾說紛紜¹²⁹，惟自德國學者 Reo Rosenberg 提倡實體法說以還，成為學界通說，其所倡言之舉證責任分配乃：「任何當事人其訴訟上之請求，若無特別法條之適用，則不能獲致效果者，對該法條之要件已因事實之發生而實現，負主張及舉證責任」。依其理論將實體法上之規定區分為權利發生、權利障礙、權利消滅及權利排除規定，再與「在事實不明之情形，其不利益原則上應歸屬於由該事實導出有利之法律效果之訴訟當事人負擔」之原則配合，導出主張請求權之人，應就請求權發生之事實付舉證責任。反之，主張請求權障礙、消滅、排除者，則就其事實負舉證責任。Reo Rosenberg 的上述理論，通稱為規範說（Normentheorie）或有利規範說（Normbegünstigungsprinzip）¹³⁰。是以，據上開理論，原則上凡被付懲戒人應付懲戒之事由，即懲戒請求權發生之構成要件事實，應由移送機關（即監察院）負舉證責任。而懲戒權之障礙、消滅、排除事由，如阻卻違法、時效經過等，則由被付懲戒人負擔舉證責任¹³¹。

惟規範說原本是適用於民事訴訟之舉證責任分配原則，行政訴訟案件常有涉及公益者，且常存在多極之關係與民事訴訟兩極對立之性質有異，故仍與民事訴訟有本質上之差異。由於此等本質上之差異，是以在許多案例中實難以判斷某項事實究竟對何者有利，而行政訴訟之舉證責任分配規則之適用，通說認為並非必與民事訴訟程序相同，不排除在具體個案上，依事件之特殊性及配合正義公平等其他法理考量，酌予修正¹³²。

六、正當法律程序原則

法官法及職務法庭懲戒審理規則已將司法院大法官釋字第 396 號解釋所揭示之正當法律程序原則明文化。以下就法官懲戒程序中主要之程序規定介紹之。

（一）法律上聽審請求權保障

所謂聽審請求權，指參與訴訟程序之當事人，享有對於法院裁判基礎之事實關係，乃至法律問題，在法院裁判前，有表示意見之機會，而法院亦僅能以賦予當事人表示意見機會之事實及證據方法，作為裁判基礎，此不僅係為了釐清作成

¹²⁹ 蔡震榮，〈論行政訴訟法上之舉證責任〉，《法令月刊》，第 61 卷第 6 期，2010 年 6 月，頁 79-89。

¹³⁰ 張文郁，前揭註 128 書，頁 23、24；吳庚，前揭註 128 書，頁 235。

¹³¹ 楊得君，前揭註 125 書，頁 127。

¹³² 陳敏，前揭註 87 書，頁 1484-1487；吳庚，前揭註 128 書，頁 237、238；林騰鶴，《行政法總論》，三民，修訂三版，2012 年 3 月，頁 727、728。

決定之事實基礎，毋寧為了重視人性尊嚴，基於憲法尊重人之尊嚴之原則而來¹³³。簡而言之，於懲戒程序中之當事人（特別是被告懲戒人）應被視為「人」，而非僅係國家行使懲戒權或裁判之「客體」，俾使當事人得影響懲戒程序之經過及結果，免於突襲性裁判。司法院大法官釋字第 482 號解釋理由書中亦提及：「憲法第 16 條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權。所謂訴訟權，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，依法享有向法院提起適時審判之請求權，且包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等。」對聽審請求權的違反，即屬違反憲法第 16 條訴訟權之保障。

聽審請求權其具體內涵乃賦予爭訟程序中之當事人，就作為法院裁判基礎之事實與法律基礎表達意見之權利（請求表達權）；然而，爭訟當事人切合事理之陳述以充分之資訊（請求資訊權）為前提，其為陳述之實益則取決於，其陳述是否被充分考量（請求注意權）¹³⁴。如是，聽審權（或聽證權¹³⁵）包括請求資訊權、請求表達權及請求注意權。聽審請求權於法官懲戒程序之實定法規範分述如下：

1. 請求資訊權之展現：

- (1) 閱覽卷宗權，依懲戒審理規則第 18 條規定：「當事人、辯護人及代理人得聲請閱覽、抄錄或攝影卷內文書。」
- (2) 移送書繕本之送達，依懲戒審理規則第 17 條第 1 項前段規定：「職務法庭收受監察院移送案件後，應將移送書繕本送達被告懲戒人。」

2. 請求表達權之展現：

- (1) 以書狀表示意見之機會，如懲戒審理規則第 17 條第 2 項前段規定：「被告懲戒人如認有申辯必要，應於移送書繕本送達後十日內提出申辯書及繕本於職務法庭。」被告懲戒人有以申辯書表示意見之機會。
- (2) 以言詞表達意見之機會，如訊問被告懲戒人及言詞辯論，依法官法第 58 條第 1 項規定：「職務法庭之審理，除法律另有規定外，應行言詞辯論。」、懲戒審理規則第 28 條第 3 項、第 4 項規定：「陳述移送要旨後，審判長應就移送事實，訊問被告懲戒人。訊問被告懲戒人後，審判長應調查證據，並應命依下列次序，就事實及法律辯論之：一、監察院。二、被告懲戒人。三、

¹³³ 邱聯恭，〈程序保障之機能〉，《台大法學論叢》，第 17 卷第 1 期，1987 年 12 月，頁 171 以下；陳愛娥，〈監察調查之正當法律程序要求〉，收錄於監察院編，《監察調查理論與實務策進之研究》，2009 年 6 月，頁 17、18。

¹³⁴ 陳愛娥，同前註書，頁 18。

¹³⁵ 陳愛娥教授、湯德宗教授名之為「聽證權」。參見陳愛娥，前揭註 133 書，頁 18；湯德宗，前揭註 111 書，頁 24、188、273、314。

辯護人。」

(3) 被付懲戒人之最後陳述權，依懲戒審理規則第 30 條規定：「審判長於宣示辯論終結前，最後應詢問被付懲戒人有無陳述。」

3. 請求注意權之展現：

(1) 判決書附記理由，依懲戒審理規則第 39 條本文規定：「判決書應分別記載主文、事實、理由及適用法條。」

(2) 言詞辯論筆錄之記載，如懲戒審理規則第 31 條第 1 項第 6 款、第 10 款、第 11 款之記載事項。

(二) 辯護權

懲戒處分影響法官權利甚鉅，應許被付懲戒之法官有委任辯護人為其辯護之權利，其權利不應因被付懲戒之人對法律之熟悉而有所差別。依懲戒審理規則第 13 條規定，被付懲戒人於懲戒案件，得選任辯護人。其辯護人應選任律師充之，但經審判長許可者，亦得選任非律師為辯護人。每一被付懲戒人選任辯護人，不得逾三人。辯護人享有閱卷權（懲戒審理規則第 18 條）、參與辯論（懲戒審理規則第 28 條第 4 項）、受判決書送達（懲戒審理規則第 40 條第 3 項）等權限。

七、自由心證原則

自由心證，指各種證據之證明力，由法院自由判斷，法官得本於其確信以判斷事實之真偽。與自由心證原則相反者為法定證據原則，乃指訴訟程序中之各種證據之證明力須由法律規定，法院判斷事實之真偽，須依此規定認定。我國與其他大陸法係國家一樣，各種訴訟程序包括行政訴訟程序均採自由心證為原則，職務法庭審理法官懲戒之程序亦然，殆無疑問。法官法及懲戒審理規則雖無自由心證之明文，然依懲戒審理規則第 49 條，當可準用行政訴訟法第 189 條第 1 項規定，職務法庭為判決時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。

八、懲戒審理之程序

基於不告不理原則，法官懲戒案件以經監察院彈劾移送，案件始繫屬於職務法庭。監察院彈劾移送職務法庭應將彈劾案連同證據，移送職務法庭審理（懲戒審理規則第 16 條）。職務法庭對於法官懲戒案件之審查，亦如同其他訴訟程序，應先審查程序，後審查實體。茲分述如下：

(一) 程序審查

職務法庭對繫屬之法官懲戒案件，首先應依職權，在程序上為懲戒案件合法性之審查。職務法庭認為其對移送懲戒之案件無審判權者，應依職權以裁定移送至有審判權之懲戒機關（懲戒審理規則第 2 條第 2 項）。此外，懲戒案件若有移送程序違背規定或被付懲戒人已死亡之情形，應為不受理之判決。惟若移送程序違背規定之情形仍可補正者，審判長應定期間先命補正，不可逕為不受理之判決（懲戒審理規則第 34 條第 1 項）。

(二) 實體審查

對移送懲戒之案件，職務法庭有審判權，移送程序亦合法且無被付懲戒人已死亡之情形者，原則上職務法庭即進而就事實及法律之觀點為實體審查，審查有無應付懲戒之事實及必要。其實體審查之程序規定如下：

1. **移送書送達與提出申辯書：**職務法庭於收受監察院移送案件後，應將移送書繕本送達被付懲戒人，並送交被付懲戒人所屬法院或檢察署及銓敘機關。被付懲戒人如認有申辯必要，應於移送書繕本送達後十日內提出申辯書及繕本於職務法庭；職務法庭應將申辯書繕本送達監察院（懲戒審理規則第 17 條第 1、2 項）。
2. **必要及任意之言詞辯論：**依法官法第 58 條第 1 項規定：「職務法庭之審理，除法律另有規定外，應行言詞辯論。」依法應進行言詞辯論（必要之言詞辯論），而未為之者，職務法庭之判決應屬適用法規顯有錯誤，得提起再審之訴。反之，依法雖無須為言詞辯論，職務法庭仍可依需要進行言詞辯論（任意之言詞辯論），如懲戒審理規則第 34 條第 2 項之應為不受理判決。審判長認為已適於為言詞辯論時，應速定言詞辯論期日，以進行實體審理（懲戒審理規則第 49 條準用行政訴訟法第 109 條第 1 項）。惟為使被付懲戒人有準備應訴之期間，審判長所定之第一次言詞辯論期日，除有急迫情形外，距期日通知書之送達，至少應有 10 日之就審期間（懲戒審理規則第 17 條第 3 項）。
3. **準備程序：**為使言詞辯論、審理程序得以順利進行、易於終結，依法官法第 58 條第 2 項，職務法庭審判長於必要時，得命受命法官先行準備程序，闡明起訴之事由。準備程序之目的固在於整理案件之爭點與證據，不包括調查證據，且依直接審理原則，證據之調查本應於言詞辯論程序中進行，由職務

法庭自行為之。惟於遇有證據不能或難以在言詞辯論程序中或法院內提出及調查之特殊情事，為發現真實，應例外容許審判長指定受命法官調查證據。依法官法第58條第3項規定，例外之情形限於有在證據所在地調查之必要、依法應在法院以外之場所調查或於言詞辯論期日調查，有致證據毀損、滅失或礙難使用之虞，或顯有其他困難者。於準備程序中受命法官得處理之事項，有移送懲戒效力所及之範圍之處理、訊問被付懲戒人、代理人或辯護人、案件及證據重要爭點之處理、法官法第58條第3項之調查證據，以及處理其他與審判有關之事項（懲戒審理規則第26條）。

4. **言詞辯論之進行**：依懲戒審理規則第28條規定，言詞辯論期日，以朗讀案由為始，審判長為人別詢問後，由監察院陳述移送要旨。陳述移送要旨後，審判長應就移送事實，訊問被付懲戒人，其後即應調查證據，並依序命監察院、被付懲戒人及辯護人為事實及法律之辯論，已辯論者，得再為辯論；審判長亦得命其再行辯論。此外，於宣示言詞辯論終結前，審判長應給予被付懲戒人最後陳述之機會（懲戒審理規則第30條）。關於言詞辯論之進行，應由職務法庭之書記官製作筆錄，記載一定之內容（懲戒審理規則第31條）。

（三）審理程序之停止

懲戒程序於開始進行後，本應迅速終結，以維護公益，保障被付懲戒人權利。然因有一定事由發生，使該懲戒審理程序處於靜止狀態，不再進行。依懲戒審理規則規定，懲戒審理程序停止之法定事由有二，一則以被付懲戒人因精神障礙或其他心智缺陷，致無法申辯，或因疾病致不能到庭者，為停止審理程序之事由，於其回復前或能到庭前停止審理程序。惟懲戒案件顯有應為不受懲戒或免議判決之情形，或被付懲戒人已委任代理人者，則例外毋庸停止（懲戒審理規則第19條）；另一則係發生在懲戒處分與刑罰競合之情形，依懲戒審理規則第20條第1項但書規定，懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，職務法庭認有必要時，得於刑事裁判確定前，裁定停止審理程序。

第四款 職務法庭之裁判

一、判決之種類

職務法庭審理法官懲戒案件作成之判決種類計有懲戒處分之判決、不受懲戒之判決、免議及不受理之判決等四種。職務法庭收受監察院移送之法官懲戒案件

後，認其有審判權者，應先程序合法與否之審查，移送程序違背規定且不可補正或未補正，抑或被付懲戒人死亡者，職務法庭應為「不受理之判決」（懲戒審理規則第 34 條）。移送程序合法後，除有法官法第 49 條第 5 項、懲戒審理規則第 33 條所定之事由（同一行為，已受懲戒判決確定；受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒之必要；已逾法官法第 52 條第 1 項規定之懲戒權行使期間；應受懲戒之同一行為已不受刑罰或行政罰之處罰，情節輕微，如予懲戒顯失公平者），應為「免議判決」外，職務法庭經調查事實、言詞辯論後達可形成心證之程度者，即應對本案做出判決。倘職務法庭認為被付懲戒法官有法官法第 30 條第 2 項各款情事之一，並有懲戒必要者，應為「懲戒處分之判決」，依應受懲戒之具體情事，為免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務¹³⁶、罰款、申誡之懲戒處分；至於倘若職務法庭認為被付懲戒之法官無法官法第 30 條第 2 項各款情事或無懲戒必要，則應為「不受懲戒之判決」（懲戒審理規則第 32 條第 1 項）。

二、裁判之作成及程式

職務法庭審理法官懲戒案件，係行合議審判之案件，其裁判評議之出席者為合議庭法官全數，即 1 位審判長與 4 位陪席法官，缺一不可。依懲戒審理規則第 38 條規定，以審判長為主席。評議時法官應各陳述意見，其次序以資淺者為先，資同以年少者為先，遞至審判長為終。據此，裁判評議時，各法官均應陳述意見，以符合合議制之目的。評議意見之決定，以過半數之意見決定之。如法官之意見分三說以上，各不達過半數時，以最不利於被付懲戒人之意見順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至達過半數為止。

職務法庭之判決原則上應經言詞辯論，經言詞辯論之判決應宣示。依懲戒審理規則第 41 條規定，職務法庭宣示判決，應自言詞辯論終結之日起 14 日內為之。而宣示判決，不以參與審判之法官為限，宣示判決時不問當事人是否在庭，均有效力。判決經宣示後，為判決之職務法庭即受判決之羈束。

職務法庭之判決應作成判決書，並以正本送達當事人、代理人、辯護人與相關機關或人員（司法院或法務部、被付懲戒人所屬法院院長或檢察署檢察長、銓

¹³⁶ 此類之懲戒處分，職務法庭之判決主文是否應明確到轉任至何等「具體職務」亦須揭示，抑或僅論知「應轉任至法官以外職務」之意旨即可，不無疑義。有論者認為，職務法庭於判決中，僅須論知被付懲戒法官「應轉任至法官以外職務」之意旨即為已足。因轉任何等職務涉及司法行政職務之配置、工作內容及整體人事權之行使，應由對人事權行使最熟稔，亦最能掌握之司法院或是法院院長為之，避免職務法庭對於轉任之具體非法官職務所為之揭示，與其組織功能不盡契合，亦或排擠到司法院對於法官擔任審判職及非審判職之整體人事權之行使。故實際之職務安排，則或可劃歸為判決執行之層次，由司法院依判決本旨發布相關之人事令。參見詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 300。

敘機關)，懲戒審理規則第 40 條亦有規定。判決書為要式行為¹³⁷，除記載當事人、代理人、辯護人外，依懲戒審理規則第 39 條，應分別記載主文、事實、理由及適用法條。但不受懲戒、免議及不受理之判決，毋庸記載事實。

圖 4 4：職務法庭受理法官懲戒案件之審查流程與判決

(資料來源：自行繪製)



¹³⁷ 因職務法庭作為法官懲戒之專屬法庭，任何種類懲戒處分之作成，皆應由職務法庭以「判決」形式為之，屬要式行為。是以，判決本身既已是書面，而且除主文外，懲戒事實及理由兼具，為一格式及內容皆甚為嚴謹及完備之公文書。則法官法第 50 條第 4 項明定：「申誡，以書面為之。」再次為書面要求之規定，即屬多餘。參見詹鎮榮，前揭註 99 書，頁 300。

第四項 懲戒處分之救濟

我國法官法規定職務法庭之管轄事項僅有「一級一審」。對於職務法庭所為之懲戒判決，懲戒訴訟之當事人如有不服，其救濟途徑依法官法之規定僅得提起「再審之訴」，為所謂之「非常法律救濟」，而無循通常審級救濟之機會。關於懲戒案件之再審，相較於懲戒之審理程序，法官法設有詳盡之規定（法官法第 61 條至第 68 條）。

第一款 再審之訴

職務法庭之法官懲戒判決一經宣示即告確定¹³⁸。對此確定判決依法官法第 61 條規定，當事人以該判決之訴訟程序或判決基礎有重大瑕疵，請求廢棄原判決，再開始訴訟程序而重新審理。再審既為非常之法律救濟，自與一般之審級救濟有別，不具延宕效力或移審效力。原確定判決之效力，不因提起再審之訴而直接受影響。法官法第 64 條亦規定，提起再審之訴，無停止裁判執行之效力。以下茲就法官懲戒判決之再審析論之：

一、再審之原因

法官法第 61 條列舉之再審原因如下：(1) 適用法規顯有錯誤；(2) 依法律或裁定應迴避之法官參與審判；(3) 原判決所憑之證言、鑑定、通譯或證物，已證明係虛偽或偽造、變造。其證明以經判決確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限；(4) 參與裁判之法官關於該訴訟違背職務，犯刑事上之罪已經證明，或關於該訴訟違背職務受懲戒處分，足以影響原判決。其證明以經判決確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限；(5) 原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌；(6) 發現確實之新證據，足認應變更原判決；(7) 為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更；(8) 確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請，解釋為抵觸憲法。

法官法第 61 條規定之提起再審之原因，非承襲過往公務員懲戒法之再審議事由，其立法主要係參酌刑事訴訟法、行政訴訟法之規定¹³⁹，故對於各款再審原

¹³⁸ 行政訴訟法第 212 條：「不得上訴之判決，於宣示時確定；不宣示者，於公告主文時確定。」

¹³⁹ 法官法第 61 條之立法說明：「職務法庭判決之案件性質，涵括懲戒訴訟及行政訴訟。對於職

因之解釋適用，與刑事訴訟法、行政訴訟法之規定相距不遠。相較於法官法施行前適用公務員懲戒法下之再審議事由，法官法新增四款再審原因（第 2 款、第 4 款、第 7 款、第 8 款），擴大提起再審救濟之可能。此外，刑事確定裁判所認定之事實，與原懲戒判決相異者，若懲戒判決非以該刑事裁判為判決基礎，則無得以刑事裁判與懲戒判決之認定相異為由提起再審。凸顯出於職務法庭之設置法院化與審理、程序保障嚴格下，職務法庭之判決可不受確定刑事判決之拘束，得為不同之認定。

二、再審之提起

（一）管轄法院

再審之訴係對原確定判決聲明不服，有無再審理由，原判決法院知之較詳，調查亦較為容易。依訴訟法之通例，再審之訴專屬為判決之原法院管轄。由於職務法庭採一級一審制，故再審之訴亦專屬職務法庭管轄，法官法第 62 條亦為如是規定。惟為使再審之救濟功能得以有效發揮，職務法庭審理再審之訴時，曾參與再審前裁判之法官，於其救濟之再審程序，自應予以迴避，但其迴避以一次為限（懲戒審理規則第 4 條第 9 款）。此外，關於法官懲戒與職務法庭之規定，法官法自民國 101 年 7 月 6 日始施行，於施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之法官懲戒案件，於施行後仍由公務員懲戒委員會依公務員懲戒法之程序審議。對上述之懲戒議決及法官法施行前公務員懲戒委員會所為法官懲戒案件之議決，基於審判權恆定原則，縱於法官施行後，其再審議仍由公務員懲戒委員會依公務員懲戒法之程序審議，而非由職務法庭依再審之訴審理¹⁴⁰。

（二）提起再審之人

依法官法第 61 條第 1 項、懲戒審理規則第 42 條規定，得提起再審之訴者，僅限於懲戒案件之當事人，即受判決人及監察院。

務法庭之判決應具備如何之事由始得提起再審之訴，為求程序保障之完備，本法相關之規定不宜較行政訴訟法及公務員懲戒法不利，但仍應兼顧職務法庭設置之層級及成員遴任之嚴謹等特性而決定再審事由，以求周全。爰參考刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款、第 6 款、第 2 項、第 421 條、第 423 條、行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款、第 4 款、第 7 款、第 9 款、第 10 款、第 11 款、第 14 款、第 2 項、第 3 項、公務員懲戒法第 34 條等規定中與法官職務案件或懲戒案件相容之部分，列舉對於職務法庭判決提起再審之訴之事由。」

¹⁴⁰ 法官法施行細則第 25 條。

（三）提起再審之期間

依法官法第 63 條第 1 項，提起再審之訴應於 30 日不變期間內提起，其期間之起算依法官法第 61 條第 1 項再審之原因而有所區別。以第 1 款、第 2 款、第 5 款為原因者，自判決書送達之翌日起算；以第 3 款、第 4 款、第 7 款為原因者，自相關之裁判或處分確定之翌日起算；以第 6 款為原因者，自發現新證據之翌日起算；以第 8 款為原因者，自解釋公布之翌日起算。另外，為受懲戒法官之不利利益提起再審之訴，於判決後，經過 1 年者不得為之（法官法第 63 條第 2 項）。

（四）提起再審之程式

依懲戒審理規則第 43 條，提起再審之訴應以書狀敘述理由，附具繕本，連同原判決書影本及證據，向職務法庭為之。

三、再審之審理及裁判

職務法庭就再審之訴，應以其是否合法及有無理由，分三階段予以審查。第一階段審查受判決人或監察院所提起之再審之訴之合法性，聲請不合法者，職務法庭應以裁定駁回（法官法第 65 條、懲戒審理規則第 45 條第 1 項）。反之，應更為審判，進而為有無理由之審查。第二階段審查有無法官法第 61 條第 1 款至第 8 款之再審理由，認為無再審理由者，以判決駁回；如認為顯無再審理由者，得不經言詞辯論（法官法第 66 條第 1 項、懲戒審理規則第 45 條第 2 項）。反之，有再審理由者，則進而為本案之審理，是為第三階段。職務法庭若認為再審之訴有再審理由，惟認原判決正當者，仍應以判決駁回（法官法第 66 條第 2 項、懲戒審理規則第 45 條第 3 項但書），蓋廢棄原判決，再為同內容之判決並無實益。至於再審之訴之辯論及裁判，以聲明不服之部分為限（法官法第 67 條），未經聲明不服並無瑕疵之程序部分仍有其效力。而再審之訴有再審理由，且職務法庭認為原判決非正當者，則應廢棄原判決，另以新判決代之（懲戒審理規則第 45 條第 3 項本文）。若再審之訴係為受判決人之利益提起，依不利益變更禁止原則，懲戒審理規則第 47 條明定，另為變更之判決時，其為懲戒處分之判決，不得重於原判決之懲戒處分。

然若受判決人於再審判決前死亡時，職務法庭之處理方式，依懲戒審理規則第 46 條，為受判決人之利益提起再審之訴，受判決人於再審判決前死亡者，應不行言詞辯論，通知監察院於一定期間內陳述意見後，即行判決；為受判決人之不利益提起再審之訴，受判決人於再審判決前死亡者，關於本案視為訴訟終結。

第二款 審級救濟問題

誠如前述，職務法庭採一級一審制，缺乏審級救濟制度，與法官法施行前依公務員懲戒法僅有再審議之非常救濟途徑相同，亦有對被付懲戒法官權益保護不周之缺憾。然而，與公務員懲戒法相比，職務法庭為法院體制，其法官懲戒案件採對審、公開、直接、言詞審理，賦予當事人之程序保障較嚴謹、正當，故本文認為對於職務法庭所為懲戒處分之判決雖在限制、剝奪被付懲戒法官之服公職權利，但同時亦蘊含有透過正當法律程序保障法官之「服公職權」，給予救濟之機會，是以，立法者對於職務法庭之裁判採一級一審之立法裁量，原則上應予尊重。

惟若將來修法能朝賦予法官對於懲戒判決不服有通常救濟途徑之機會，對於法官服公職權之保障將更為周全有效，符合法治國原則之設計。且從比較法觀察，於奧地利，被付懲戒法官對於高等法院之懲戒法庭判決中所宣示之失職責任、處罰、費用償付有不服者，得向最高法院提起上訴救濟，且上訴有停止執行之效力¹⁴¹。於德國，各邦層級之職務法庭至少有兩審級以上之救濟規劃，亦允許邦法官懲戒事件得向聯邦職務法庭提起法律審上訴，使邦法官懲戒案件呈現出「三級三審」之審級救濟架構¹⁴²，對於法官懲戒案件審級救濟採取較開放之態度，或可供我國職務法庭之懲戒判決審級救濟之修法參考。至於德國聯邦層級之法院則較為特殊，聯邦之職務法庭設於聯邦最高法院，採一級一審制，僅得提起再審，但由於職務法庭之審判長與二位常任陪席法官都係聯邦最高法院法官，其他非常任陪席法官又多由其他聯邦最高審判籍法院之法官擔任，其成員實務與法律專業素養均屬相對豐厚，以此擔任一審終局確定之法院職務，對當事人之訴訟權益實質影響不大¹⁴³。然而，我國職司法官懲戒之職務法庭，其四位陪席法官固皆須具備實任法官10年以上資歷，惟為免失之偏頗，除因司法院大法官身分特殊，其懲戒案件之陪席法官應由最高法院、最高行政法院法官或公務員懲戒委員會委員充之外，其餘法官懲戒案件之陪席法官成員分屬各審級。故其實務審判經驗與法律專業素養，與德國聯邦職務法庭內平素擔任最終審法院之法官相較，似尚有不及，對其所為之懲戒判決未賦予被付懲戒法官通常救濟機會，對其訴訟權益保護是否周全，有待觀察實務運作之實況。

¹⁴¹ 奧地利法官職務法第139條。參見司法院，《奧地利法官職務法有關司法獨立之文獻》，1990年10月，頁74。

¹⁴² 梁哲瑋，前揭註105書，頁361；詹鎮榮，前揭註99書，頁301。

¹⁴³ 梁哲瑋，前揭註105書，頁334—337、361。

第五項 小結

法官法所建構之法官懲戒程序，行法院體制，採對審結構，賦予當事人法律上聽審請求權，實踐司法院大法官釋字第 396 號解釋之正當法律程序保障。懲戒程序之發動為求慎重，亦不分職等均應經監察院彈劾後移送職務法庭審理，且不問法官懲戒處分之種類，即使為申誡處分，亦專屬於職務法庭，非司法院或主管長官所得置喙。是以，從憲法審判獨立之要求與法官服公職權、訴訟權之保障而言，法官法之立法設計深值肯定。惟美中不足的係，法官法關於法官懲戒程序之規定，除再審程序外，僅有相當簡略之程序規定，其餘均授權由司法院訂定「職務法庭懲戒審理規則」以資規範。此項立法設計，恐與法律保留原則相違背。蓋法官懲戒處分對法官權益有重大影響，且涉及審判獨立等攸關實現人民訴訟權及實質權益之保障，從而，攸關法官懲戒審理之重要程序規定，如法官迴避、停止職務裁定之救濟、一造辯論判決、職務法庭判決種類等，應採國會保留。

此外，現行法官懲戒處分之審級救濟，付之闕如。將來若欲修法增訂，於不改變職務法庭設於司法院之組織結構下，宜可建立一級二審制，上訴審之陪席法官人數增加至 6 人或 8 人，亦或加強上訴審之專業能力，其陪席法官之組成由最高法院、最高行政法院法官或公務員懲戒委員會委員充之。

第五節 結語

法官懲戒處分與法官身分保障，於法官法立法施行後，已脫離一般公務員體系之框架，法官非依法官法不受懲戒，以特別立法之方式，凸顯法官身分之特殊性，尊崇法官之地位及貫徹審判獨立之憲法要求。具體落實於法官懲戒事由之具體嚴謹、適用法律見解之不受懲戒、量身訂作合於法官身分之懲戒效果、懲戒程序之法庭化、訴訟化等。除此之外，為使法官懲戒發揮淘汰不適任法官之功能，不僅法官懲戒處分效果加重，新增免除法官職務，並喪失公務人員任用資格及免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之淘汰處分，亦擴大法官懲戒處分之效力範圍，及於「不得充任律師」、「不得回任法官」之工作權、服公職權限制，對於法官應有相當之警惕作用。另外，作為不適任法官之退場（淘汰）機制之一的懲戒處分是否得發揮實效，不僅關係懲戒本身制度設計與實務操作，與其他相關法

官監督措施之配搭與銜接亦屬重要，如作為開啟法官懲戒處分程序之一的法官個案評鑑。因法官個案評鑑並非終局之決定者，而僅係法官後端退場機制之程序發動者，個案評鑑將不適任法官趕出審判獨立大傘、確立適任法官不受懷疑之基本尊嚴之功能¹⁴⁴是否得以發揮，影響著真正作為淘汰法官之主戰場—職務法庭，其懲戒程序之開啟。除了法官法本身之規定外，法官法中還有 36 處法律之授權，或由司法院會同考試院定之、或由司法院定之、或由司法院會同行政院定之等，必須等待該等法規命令妥適訂定後，法官法始能順利施行，其中與法官懲戒相關者，如法官法施行細則、法官倫理規範、職務法庭懲戒案件審理規則、職務法庭辦理懲戒案件應行注意事項、職務法庭法官遴選規則等，而該等法規命令的訂定是否合於立法意旨，是否具可操作性，亦成為影響法官懲戒制度成敗之重要關鍵。另外，法官法中之法官懲戒規定，對於過去於公務員懲戒法下之法規缺失與漏洞，如懲戒事由之過於抽象籠統、懲戒程序與正當法律程序有違等，雖已作修正與填補，惟卻未盡完全。如試署法官懲戒效果未有特別規定、懲戒處分裁量標準尚且抽象、停職裁定之未予救濟、不得轉任律師之規範不足、離職法官懲戒之法律保留密度不足等，似應修法改進之。



¹⁴⁴ 楊明佳，前揭註 32 文，頁 2。

第五章 法官懲戒處分之競合問題

第一節 概述

法律上所謂之「責任」者，係指因違反法律上義務，所應承擔之法律上不利利益。我國憲法24條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者。除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。」是以，法官本於身分或執行職務，因從事違法行為所須負擔之個人法律責任，有行政責任、刑事責任與民事責任三種類型。又對於法官應負行政責任所為之處分，係採司法懲戒處分與行政懲處處分並存之雙軌制。在具體之違法失職個案中，法官究應擔負何種法律責任，則取決於規範法官責任之各該相關法律。法官一違反職務義務之行為，只要滿足於各該法規範之處罰要件，則可能同時存在複數之法律責任。

然同一行為不受同一性質之重複處罰，為1966年聯合國大會通過制定之公民及政治權利國際公約第14條第7款規定：「任何人已依一國的法律及刑事程序被最後定罪或宣告無罪者，不得就同一罪名再予審判或懲罰。」乃所揭禁之重要人權法案之一，學者將此規定稱為「雙重危險禁止原則」，係基於保護被處罰者免於受到雙重處罰之危險而立論，目的在禁止雙重處罰之競合。我國亦於2009年3月31日立法院三讀通過公民及政治權利國際公約施行法，同年12月10日總統公布公民及政治權利國際公約及施行法。於司法院大法官解釋釋字第503號、第604號解釋中，將「一行為不二罰原則」明文承認其為現代民主法治國家之基本原則。所謂一行為不二罰原則（ne bis in idem），又稱禁止雙重處罰原則（das Prinzip des Doppelbestrafungsverbots）係指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰。其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰¹。其法理基礎乃從法治國家之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則推導而出，具有憲法位階。從比較法觀點出發，美國憲法增修條文第5條規定：「受同一犯罪處分者，不得令其受兩次生命或肢體上的危害」，以及德國基本法第103條第3項規定：「任何人均不得因同一行為，根據一般性刑事法律多次被處以刑罰」，其所揭示之「一事不二罰原則」係作為刑法上之基本原則，至於該原則得否擴張適用於刑罰以外之其他制裁措施，則有爭議²。

¹ 司法院大法官解釋字第604號解釋許宗力大法官之協同意見書。

² 依德國制憲者意旨，德國基本法第103條第3項僅針對刑事處罰之適用，所排除適用的範圍，

而我國司法院大法官於釋字第604號解釋所謂之「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念，下含針對刑事制裁，適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（Doppelbestrafungsverbot）或「一事不再理原則」（der Grundsatz ne bis in idem），以及針對秩序罰³。關於一行為不二罰原則於行政秩序罰之適用，學說討論甚多，因非本章討論之重點，在此不予詳述。

本章所欲探討者係法官懲戒處分與懲戒處分或其他處罰之競合問題。申言之，法官一違反職務義務行為，除依法官法應受懲戒外，若同時該當刑事法、秩序罰或受懲處處分，即生法官懲戒處分與其他處罰（懲處、刑罰與行政秩序罰）競合問題時，究採併罰主義(Kumulationsprinzip)或吸收主義(Absorptionsprinzip)，抑或有無「一行為不二罰原則」、「一事不二罰原則」之適用。

第二節 同一行為之界定

法官法第49條第3項規定，法官應受懲戒之「同一行為」不受二次懲戒。「同一行為」已經職務法庭為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原懲處失其效力。同條第4項規定，法官應受懲戒之「同一行為」已受刑罰或行政罰之處罰或不受刑罰或行政罰之處罰者，仍得予以懲戒。上述規定，宣示法官懲戒處分與懲處、刑罰、行政罰發生競合時之評價原則。然於解決競合時應如何評價之前提，須先釐清「同一行為」究何所指，亦即法官應負懲戒行為個數之概念及計算方式之問題。於法官法施行前，實務對於公務員懲戒法第31條、第32條之「同一行為」之解釋，終未提出具體明確之劃分標準，而以「應視具體個案而定」⁴為詞。因法官應負懲戒行為個數之認定，不僅涉及移送職務法庭審判及判決既判力之範圍，以及是否違反「一行為不二罰」、「一事不二罰」之法治國家基本原則，對於被付懲戒法官之身分保障與程序上之攻擊防禦亦生重大影響。是以，就行為數之

包括懲戒罰法、秩序罰法及警察罰法。學界通說亦認為「一事不二罰原則」只適用刑事罰，對秩序罰而言，則充其量只能為類推適用。少數認為，基本法的「一事不二罰原則」亦可直接適用於秩序罰。參見 Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rn.1107; G. Nolte, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG III, Art.103 Rdnr. 214.轉引自司法院大法官釋字第604號解釋許宗力大法官之協同意見書，註32。

³ 司法院大法官釋字第604號解釋許宗力大法官之協同意見書。惟有論者持反對之見解，認為如將「一行為不二罰原則」的「行為」解釋為刑法上「想像競合犯」、「牽連犯」的行為概念，將該原則直接提升至憲法位階，其理論基礎不足，不能成為法治國家基本原則。而「一行為不二罰原則」應定位為憲法上比例原則在行政處罰範疇中的特殊類型。參見司法院大法官釋字第604號解釋彭鳳至大法官之協同意見書。另外，有論者將「一行為不二罰原則」與「一事不二罰原則」認二者實屬同一種概念。參見司法院大法官釋字第604號解釋楊仁壽大法官之部分不同意見書。

⁴ 公務員懲戒委員會88年10月25日88台會議字第2510號函。

認定應有一明確具體之標準。

第一項 一行為與一事之區別

於判斷法官應受懲戒之行為個數前，須先釐清「一行為」與「一事」之區別。於採所謂司法院大法官於釋字第 604 號解釋之「一行為不二罰原則」係廣義之概念，其下包含適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（一事不再理原則），以及適用行政制裁程序之狹義「一行為不二罰」之論點下，程序法上之「一事」就是一個案件，一個案件當然未必是一個行為，但是案件是否是同一個案件，從刑事訴訟法學理與實務長期的爭議來看⁵，可以知道案件的定義無法擺脫實體法上對犯罪事實的看法，而沒有人的行為，構不成犯罪事實，對所有制裁體系而言，脫離人的行為，根本不可能談制裁⁶。同樣地，在法官懲戒程序中，法官違反職務義務而應受懲戒之一行為，為一懲戒案件，即為「一事」，然一懲戒案件，其中未必僅有一違反職務義務應受懲戒之行為。是以，一事脫離不了一行為，在判斷法院或行政機關對於法官已受懲戒之行為，得否就同一事實再為懲戒、懲處、行政罰或刑罰，須先對「行為」個數作判斷，以行為個數決定一個處罰或數個處罰，並且在訴訟程序上作為判斷是否為「同一案件」及有無「一事不二罰原則」之適用。

第二項 一行為之概念

應付懲戒之行為與應受行政秩序罰之行為，皆係對違反行政法義務者所科處之制裁，同樣以構成要件該當性、違法性、有責性作為處罰之要件，只是基於行政法上義務之性質與對象之不同，將其置於懲戒罰或秩序罰領域之差別而已。是對於懲戒罰之行為數計算在法制未臻完備之際，應於合於懲戒罰之目的範圍內，

⁵ 林鈺雄，〈犯罪事實同一性與時間要素一兼評數則最高法院相關判決〉，收錄於國際刑法學會臺灣分會主編，《民主、人權、正義--蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2005年9月，頁277以下；林鈺雄，〈新刑法總則與新同一案件一從刑法廢除牽連犯、連續犯論訴訟上同一案件概念之重構〉，月旦法學雜誌，第122期，2005年7月，頁27-56；陳運財，〈論起訴事實之同一性一評最高法院八十六年度台非字第一八七號刑事判決〉，《月旦法學雜誌》，第62期，2000年7月，頁145-158；林永謀，〈實務上關於起訴事實（犯罪事實）同一性判斷之基準--兼評最高法院八十六年度臺非字第一八七號判決要旨〉，《法官協會雜誌》，第一卷第一期，1999年6月，頁45-58。

⁶ 司法院大法官釋字第604號解釋許玉秀大法官之不同意見書。

借助秩序罰對於行為數之判斷標準。故以下試就學說上對於秩序罰之行為數判斷，用以釐清懲戒罰之「一行為」。所謂之「一行為」在法理上，可區分為「自然之一行為」(natürliche Handlungseinheit)與「法律上之一行為」(rechtliche Handlungseinheit)⁷：

一、自然之一行為

所謂自然之一行為，係指單純的一個決意一個動作，或雖由多數自然舉動構成，但仍基於一個決意，且行為人之舉止動作，在時間上及空間上緊密相連，旁觀者通常視之為一個行為者⁸。例如在法庭上以不雅之言語辱罵當事人之行為、收下承辦案件之當事人一方所贈與之珠寶、參與職務外活動而收受之報酬隱匿而未申報。

二、法律上之一行為

所謂法律上之一行為，係由多數自然意義之舉動結合成之單一行為，在法律上僅構成單一之違法，僅得對之為一次之處罰⁹。換言之，法律上之一行為係指將行為人多數物理上之數個動作在法律上視其為單一行為。法律上之一行為包括下列數種：

(一) 構成要件之一行為 (tatbestandliche Handlungseinheit)

行為人實現以相同或不同之多數舉動為要素之處罰構成要件(應受懲戒之要件)，或在時間及空間之緊密關聯下，多次實現同一處罰構成要件(應受懲戒之要件)，為法律上之一行為。例如法官倫理規範第23條規定，法官不得經營商業或其他營利事業。其「經營商業、營利事業」，原以有多數之營業活動為要素。法官倫理規範第24條規定，法官不得執行律師職務，其「執行律師職務」亦以有多數之撰寫訴狀、提供法律諮詢等相同或不同之執業行為為要素。法官倫理規範第21條第1項第3款之為政黨募款之行為亦屬以多數行為為要素。

(二) 繼續行為 (Dauerordnungswidrigkeit)

行為人於實現一處罰構成要件後，仍繼續該違反義務行為，未有中斷，或從事維持其違法狀態之行為，其整體為法律上一行為。又稱為違法行為之繼續或繼續違反秩序行為。例如法官法第30條第2項第6款規定「無正當理由遲延案件

⁷ 陳敏，《行政法總論》，自版，2011年9月，頁710。

⁸ 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，增訂十版，2007年9月，頁503。

⁹ 陳敏，前揭註7書，頁711。

之進行……」，如法官對於當事人之聲請未於法定期限內為裁定者，法官逾期即該當遲延案件進行之要件，其後不論遲延時間久暫，皆繼續其違反義務之行為。

（三）接續行為（fortdauernde Handlung, fortwährende Handlung）

基於同一之行為動機，並以時間及空間上緊密關聯之多數行為，實現同一處罰構成要件時，其整體構成一個單一事件之違反義務行為。例如多次與審理中之被告在私宅會晤，雖然前後經過相當時間，並多次之會面行為，亦僅為一違反法官倫理規範第 5 條之損及司法公正、廉潔形象之行為。依法官倫理規範第 21 條第 1 項第 4 款規定，法官不得參與政黨之政治性集會或活動，今法官於同一天內參與某特定政黨之總統候選人選舉造勢活動多場，縱使其參與多場之集會活動，因其多數行為具有密切之時間及空間關係，因此，僅將其多數行為評價為單一之違反義務行為。

第三項 一行為之處罰

法官之一行為，違反一項職務義務者，為一懲戒處分，固無疑問。惟如法官僅為一行為，但同時違反數種法官職務義務者，即相當於刑法之「法規競合」或「想像競合」之情形。所謂法規競合，係指行為人之一行為實現數個職務義務違反，本應分別適用懲戒之，惟因各職務義務之構成要件存有重疊關係，以致於僅能適用其中一法規時，即發生法規競合之現象。而想像競合係指一行為違反數職務義務，數個職務義務間不存有重疊關係，各義務規定有所保護之法益或所欲達成之目的者，因其違反職務義務之行為單一，就其處罰採取吸收主義，從一重處斷。上述之競合乃刑法上之概念，對於法官懲戒處分有無適用及影響，均有進一步探討之餘地。首先，懲戒罰中是否承認法規競合、想像競合等此種概念之存在，法官法、公務員懲戒法均未明文。在公務員懲戒實務上，公務員懲戒委員會在該會之法律座談會¹⁰和懲戒業務座談會¹¹中，均曾表示否定之見解，認為公務員懲戒法未如刑法第 55 條、第 56 條（現已刪除）之規定，故無刑法想像競合犯、牽連犯及連續犯之概念。

對於刑法上「競合理論」可否適用於其他領域之處罰，學說上之討論大多在秩序罰（行政罰）中，在懲戒罰中鮮有討論。於秩序罰之領域，學者多持肯定亦

¹⁰ 公務員懲戒委員會 91 年 4 月 1 日法律座談會。

¹¹ 公務員懲戒委員會 89 年 3 月 28 日懲戒業務座談會決議。

有想像競合之理論適用¹²，認為一行為而該當同一或不同一行政法規之數行政罰規定，而各規定所保護之法益或所欲達成之目的，產生想像競合之情形時，基於比例原則之考慮，從一重處斷應為已足，不得重複科處¹³。行政罰法第 24 條所揭示之裁處原則乃想像競合理論之展現。不過，由於我國行政罰法第 1 條即及第 2 條採多種類之處罰類型，其中有關第 2 條之其他種類之處罰，並非全以制裁為目的，尚帶有特定之行政目的在內，不若德國皆以罰鍰為處罰手段般單純，因此，在行政罰有想像競合情形發生時，非可一概而論¹⁴。依行政罰法第 24 條第 2 項之規定，仍須針對個案情形，斟酌處罰之種類、目的，決定是否從一處斷，或仍須併罰。而依司法院大法官釋字第 503 號解釋¹⁵之意旨，對於同一行為該當數行政罰之構成要件，或行為之結果、方法各該當不同之行政罰構成要件時，從一重處斷，以不得重複處罰為原則，惟於二者處罰之性質、種類不同，為達行政目的所必要之情形，始例外必須採用不同方法而為併合處罰。於該號解釋中，雖然就刑法之「想像競合」理論是否可適用於刑罰以外之其他處罰，如行政罰，未明確表示見解，但就一違反租稅義務之行為該當數行政罰之構成要件，或行為之結果、方法各該當不同之行政罰構成要件時，依其處罰種類、目的，決定從一重處罰或併予處罰，與刑法想像競合犯，採取吸收主義，無庸重複評價，只須處罰其中最重者，即滿足應報，且已達矯治之目的之意旨相同。另外，最高行政法院於 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議中，亦提及行為人僅有一違反行政法上義務之行為（未經許可擅將建物變更營業而使用之行為），而同時符合建築法、商業登記法之處罰規定，應擇一從重處斷。顯然採取想像競合之理論。

懲戒罰之本質亦對於法官、公務員違反職務義務行為所科處之制裁，基於一事不二罰之理念，想像競合犯之重複評價禁止以符合比例原則之立法技術，應可援用，且懲戒罰之目的均屬同一，即公務紀律之維護及行政效率之提高，並無界不同懲戒方式以達不同行政目的之考量，較行政罰之競合較為單純¹⁶。是以，從

¹² 吳庚，前揭註 8 書，頁 502；洪家殷，〈行政罰〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006 年 10 月，頁 667。

¹³ 陳敏，前揭註 7 書，頁 709。

¹⁴ 洪家殷，前揭註 12 書，頁 667。

¹⁵ 司法院大法官釋字第 503 號解釋文：「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

¹⁶ 楊得君，〈我國公務員懲戒制度簡析：以九十一年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心〉，《司法研究年報》，第 23 輯第 15 篇，2003 年 11 月，頁 43、44。

一事不二罰原則、比例原則、懲戒罰之目的單一、處分機關同一（法官懲戒為司法院職務法庭）等觀點，應認想像競合犯之理論於懲戒罰領域有適用。於外國立法例上，奧地利聯邦公務員法第 93 條第 2 項規定：「公務員一行為而構成數個職務上義務之違反，或數獨立行為構成職務上義務之違反，均屬同時發覺者，僅罰其最重之職務上義務違反，其餘作為加重處罰之參考。¹⁷」解釋上認為無論一行為而構成數個職務上義務之違反（相當於想像競合犯），只要同時發覺均採吸收主義，從一重處斷。

然而，在德國法上則無與奧地利聯邦公務員法第 93 條第 2 項相當之條文，而係採「違失行為一體性原則」，不問應受懲戒之公務員單一之失職行為或先後從事多數失執行為而同時發現，或一個行為因「想像競合」而成立數種義務之違反，一律視為單一失職行為而加以處罰。我國實務¹⁸雖認懲戒罰中無刑法想像競合犯、牽連犯及連續犯之概念，惟對於一行為而違反數種職務義務之違失行為，乃採取違失行為一體性原則，而做一個懲戒處分。

至於，法官法第 49 條第 3 項之同一行為不受二次懲戒者，其行為如為具有繼續性之集（聚）合行為時（例如違法經營商業、賭場、妓女戶或牛郎店等），「同一行為」範圍之認定，即職務法庭裁判後之繼續性行為是否仍為「同一行為」所及，抑或得就其裁判後之繼續性行為另行懲戒。關於此問題，公務員懲戒委員會於 89 年 7 月 27 日之法律座談會中，曾表示見解認為應以「議決確定之議決日」（公務員之懲戒處分，一經公務員懲戒委員會議決，即告確定）為公務員懲戒委員會議決既判力之延展極限，逾此期限後之繼續行為，即為新生應受懲戒之違法行為，非屬公務員懲戒法第 25 條第 1 款所稱之「同一行為」，應另行追懲。而職務法庭之裁判依職務法庭懲戒審理規則第 41 條第 1 項規定，有宣示判決之明文，且為一審終結，應以職務法庭之宣示判決日作為既判力之基準時點，於宣示判決日後發生之繼續行為，即為新生之應受懲戒行為，非屬法官法第 49 條第 5 項第 1 款之「同一行為」。

第四項 數行為之處罰

應付懲戒之人之多數行為而該當多數違反懲戒罰規定之構成要件（例如涉及

¹⁷ 銓敘部編譯，《各國人事法制叢書》，第一輯，自版，1993 年，頁 176。

¹⁸ 司法院 36 年院解字第 3748 號解釋：「同一行為違反公務員服務法各條款者（即數個義務之違反），在公務員懲戒法上，並無同時予以兩種處分之根據。」

關說與違法經營商業)，或多次違反同一規定（例如無故稽延判決原本之交付達 40 多件），並無想像競合或法規競合之可言，是否即應如刑法、行政罰之規定，而受到多數處罰，並非全無疑義。從懲戒罰之目的係在維持公務員紀律，增進行政效能，而刑罰以維持社會一般秩序，保障人民生活之安全為目的，行政罰則以維持一般行政上秩序（公共安全或公共秩序）為目的。準此，懲戒罰之法律效果著重在對「品行」之處罰及行政效能之提昇，而刑罰、行政罰之法律效果著重於對「不法行為」之處罰及矯治，是以，應付懲戒行為之法律效果不強調「一行為有相應之一處罰」，而側重於「綜合」公務員品行危害職務紀律之程度而為相對應之處罰，一行為固然相應一處罰，但數行為則未必須相應數處罰，而可以一整體之處罰概括之¹⁹。於德國法上基於違失行為一體性原則，懲戒處分非針對個案違反行為，而係被付懲戒之人全部違反義務之行為之評價結果，故數行為構成數個職務上義務之違反，只要同時發覺僅論一懲戒處分。於奧地利聯邦公務員法第 93 條第 2 項規定：「公務員一行為而構成數個職務上義務之違反，或數獨立行為構成職務上義務之違反，均屬同時發覺者，僅罰其最重之職務上義務違反，其餘作為加重處罰之參考。」對於數行為之懲戒罰亦係綜合評價，僅作成一懲戒處分。

我國公務員懲戒實務上，亦採相同之見解，適用數違失行為一體性原則，對於法官之數違失行為，作綜合審酌公務員懲戒法第 10 條所列之一切情狀，而為單一之懲戒處分。公務員懲戒法第 25 條之「懲戒案件」，其含義當係指移送審議被付懲戒人之全部違失行為而言²⁰。然若被付懲戒人先後發生同一性質之違失行為，其間相距僅一個月，移送機關卻將每次之違失行為，分次移付懲戒，因不知有兩案同時繫屬，致使其中一案已經審結，因公務員懲戒法並無刑事訴訟法上所謂「審判不可分」原則之適用，所以另案應依告訴即理原則，單獨審議及議決²¹。此時數行為而為數懲戒處分，亦無違一事不二罰原則。故數違失行為有違失行為一體性原則之適用，應僅限於數違失行為已移送並得於同一案件中經懲戒機關審議及作成懲戒處分者為限，懲戒處分自不及於未經移送及經懲戒機關審議之另一違法失職行為²²。

¹⁹ 楊得君，前揭註 16 書，頁 46、47。

²⁰ 公務員懲戒委員會 91 年 4 月 1 日法律座談會；99 年 5 月 7 日法律座談會。

²¹ 公務員懲戒委員會 97 年 5 月 16 日法律座談會。

²² 公務員懲戒委員會 99 年 5 月 7 日法律座談會：「法律問題：被付懲戒人於執行公務時，以偽造文書之方法而達到圖利他人之目的之二項違失行為，兩項違失之行為有關連性，偽造文書部分業經本會議決受懲戒處分（本會審議時未發現並有圖利行為致圖利部分未一併審議）後，移送機關始發現被付懲戒人另有圖利行為之違失部分未移送及受懲戒處分，乃將圖利部分再移送本會審議，則被付懲戒人後者之圖利部分，應否再受懲戒處分？決議採乙說，偽造文書及圖利兩項違失之事實，雖有相關連性，而數違失行為一體性原則之適用，應僅限於數違失行為已移送並得經本會審議及作成懲戒處分者為限，圖利部分既未經移送及經本會審議，偽造文書部分所作之懲戒處分，其效力自不及於圖利部分，則圖利部分之違失行為，經移送機關再行移送本會審議，應再受懲戒

第五項 小結

法官法第 49 條第 3 項前段僅規範，同一行為不受二次懲戒。而對於同一行為，已受懲戒判決確定者，依同條第 5 項第 1 款應為免議之判決。對於同一行為之認定，並未提供一明確可循之標準。且懲戒罰之法律效果，依德國法及我國公務員懲戒實務採取之「違失行為一體性原則」，是以，法官懲戒處分對於法官違法失職「行為個數」之計算，於相應之懲戒處分上似乎並無重大影響。惟法官違失行為個數之釐清，於懲戒程序中對於被付懲戒人之攻擊、防禦、辯論，以及既判力範圍之確定上，仍具重要性。另外，既然懲戒罰之效果不強調「一行為有相應之一處罰」，而側重於「綜合」評價法官違法失職行為對於公職務之利益及國家給付司法義務實現之危害程度而為懲戒處分。故相較於「一行為不二罰」，「一事不二罰原則」更能說明「同一行為不受二次懲戒」，所謂「一事」係指同一行為，包括同一單一違法失職行為及同一數違法失職行為。

關於違失行為一體性原則，於我國實已透過公務員懲戒委員會之法律座談會或懲戒處分議決書中明文承認之，為使法官違失行為與懲戒效果更加明確，解決懲戒罰與懲戒罰競合時之處罰爭議，以及刑法競合理論於懲戒罰適用之疑義，實應於法官法第 49 條第 3 項前段將「違失行為一體性原則」明文化，抑或參酌奧地利聯邦公務員法第 93 條第 2 項規定之立法，以杜爭議。

第三節 懲戒處分與懲處之競合

對於法官違法其職務義務行為之行政責任，有職務法庭所為之司法懲戒與司法院院長所為之行政懲處，形成懲戒與懲處雙軌並行之行政責任制度。如此一來，對於法官同一違反職務義務之行為，可能發生重複受到懲戒與懲處（積極競合）；相反地，亦有可能產生不予懲戒，但仍受懲處之（消極競合）情形。是以，二者發生競合關係時應如何處理？此乃採雙軌制度下不可避免之問題，以下從積極之競合與消極之競合二方面進行探討²³。

處分。」

²³ 另有論者認為懲戒與懲處二者發生競合關係時，不區分積極競合與消極競合，而採綜合主義，採取「從重主義」（吸收主義）為主，「併罰主義」為輔，類推適用行政秩序罰與刑罰之兩者競合處理模式。懲戒罰與懲處罰之種類相同者，從一重依懲戒罰處斷，例如撤職（懲戒罰）與免職（懲處罰）、懲戒罰與懲處罰名稱相同之記過以及懲戒罰與懲處罰名稱相同之申誡，則以懲戒罰

第一項 積極之競合

所謂積極競合係指司法懲戒處分與行政懲處處分並存者而言。法官之「懲戒」與「懲處」雖分別由職務法庭或機關長官所為，但本質皆係對違反義務法官所為之制裁。基於一事不二罰原則，對於同一行為已經司法懲戒，即不必再行行政懲處；如先予行政懲處，其後又移送職務法庭而成立懲戒者，則應尊重司法之最後審查，司法懲戒之效力為高，先前之行政懲處應失其效力²⁴。法官法第 49 條第 3 項後段即規定：「同一行為已經職務法庭為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原懲處失其效力。」採懲戒效力優先原則。然於法官法施行前，對於懲戒與懲處競合之情形，於公務員懲戒法中並無相似之規定，而係依司法院與考試院會同發布之稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定：「同一事件經主管長官已為處分，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力。」以司法機關之懲戒為準，與之相競合之行政懲處當然失其效力。值得注意的是，無論係依法官法第 49 條第 3 項後段或稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定，同一行為縱經行政懲處後，仍非不得再移送司法懲戒，職務法庭不得以其行為業經懲處為由，逕依法官法第 49 條第 5 項為免議之判決，仍需為實體判決²⁵。但同一行為如經職務法庭懲戒後，即不得再為任何行政懲處，如主管機關再為行政懲處，因屬輕微懲處之發命令促其注意、警告，受處分之法官可依公務人員保障法第 77 條、第 78 條規定，提起申訴、再申訴救濟之。

上述法官法第 49 條第 3 項後段所言之原懲處「失其效力」究自何時失效？於法官法施行前就懲處處分之失效時點曾引發爭議。對於稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之「失其效力」，實務上認為應自懲戒案件移送公務員懲戒委員會之同時，原處分即告失效，不俟公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之議

為最重之處罰手段，此時只適用懲戒罰之處罰已足，懲處罰已被其所吸收；懲戒罰具有懲處罰所未規定之其他處罰種類，也就是說，懲戒罰之處罰種類比起懲處罰之範圍要來得廣，而為實現懲戒目的所必要者，得併罰之，因此例外在懲處罰之外得與懲處罰併罰，例如休職、降級與減俸等即是。參見王服清，〈公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 60-67。因此見解與法官法第 49 條第 3 項之立法不符，本文不採之。

²⁴ 陳敏，前揭註 7 書，頁 1111；柯慶賢，〈公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務〉，收錄於公務員懲戒委員會編，《公務員懲戒委員會九十年研究發展報告》，2001 年 11 月，頁 692；城仲模，〈公務員懲處制度之研究〉，《月旦法學雜誌》，第 32 期，1998 年 1 月，頁 27；李惠宗，《行政法要義》，元照，2008 年 9 月，頁 196。

²⁵ 公務員懲戒委員會 91 年 4 月 1 日法律座談會：「委員提議：依公務人員考績法作成懲處後，又依公務員懲戒法第 19 條移送本會審議，應為如何之議決。決議：採甲說，應為實體之議決。原懲處依稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之規定失其效力。此為本會一貫之見解，不宜變更。」

決確定後，主管長官所為之處分始失其效力²⁶。惟亦有少數判決認為應以公務員懲戒委員會就審議案件作成議決書，為懲處處分失其效力之前提²⁷。而法官法施行後，關於懲處處分失其效力之時點，依法官法第 49 條第 3 項後段之文義，應自職務法庭為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定時，原懲處處分始失其效力。此之立法，除符合法律明確性外，亦能防止監察院撤回移送或職務法庭僅為不受理之議決時，原懲處處分已失其效力，會使法官之違法失職行為未受任何之行政責任，而與一事不二罰原則之本意不符。

第二項 消極之競合

同一行為經職務法庭為不受懲戒、免議之判決確定後，主管長官可否對被付懲戒法官再予懲處處分，謂之為「消極競合」問題。於法官法施行前，對此問題實務見解採肯定說²⁸，認為主管長官為維護行政系統之效能與秩序，發揮監督功能，法官即使不受懲戒，基於懲戒、懲處二者制度性的設計目的不同，主管長官仍得為懲處處分。嗣因司法院大法官釋字第 243 號解釋明示免職處分亦具懲戒性質，故同一行為經公務員懲戒委員會議決不受懲戒後，是否仍可懲處？行政院法規委員會曾作成不得再依考績法為免職處分之結論²⁹，且主管機關（行政院人事行政局）仍主張，雖不得為免職處分，但不妨害依考績法為免職以外之其他懲處措施³⁰。然上述因懲戒處分與免職之懲處消極競合之問題，於實任法官之懲處處分並不存在。因於法官法施行前，公務人員考績法關於免職之規定，於實任法官不適用，而於法官法施行後，法官不再適用公務人員考績法之規定。

學說上對於適用公務員懲戒法下之懲戒處分與懲處處分之消極競合之處理，

²⁶ 公務員懲戒委員會 92 年 11 月 5 日法律座談會；公務員懲戒委員會 86 年 7 月 1 日 86 台會議字第 2079 號函釋。

²⁷ 最高行政法院 91 年度判字第 295 號判決：「稽核公務員懲戒處分執行辦法第 1 條規定：『為稽核公務員懲戒法第 28 條第 3 項懲戒處分之執行，特訂定本辦法』明示該辦法之意旨在於稽核受處分人之主管長官切實執行公務員懲戒委員會議決書之懲戒處分。是則，同辦法第 6 條所規定：『同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力。』應以公務員懲戒委員會就審議案件，作成議決書為其前題，本件再審原告經公務員懲戒委員會議決停止審議程序，尚未議決是否懲戒，再審被告所為懲處處分，自仍有效存在，殊無上開辦法第 6 條之適用。」

²⁸ 行政院民國 48 年 2 月 16 日台 48 人字第 857 號令釋示。

²⁹ 行政院法規委員會 187 次會議結論，見行政院人事行政局 79 年 10 月 26 日局 3 字第 4916 號函之附件。

³⁰ 行政院人事行政局 79 年 11 月 2 日召集各機關開會之結論。

係以應付懲戒之行為數與違反之職務義務數之情形分別以觀³¹，本文認為亦可將其作為判斷法官法下之懲戒處分與懲處處分之消極競合之理論，是以，於學說之見解下，得否再予懲處應分別情形考慮：(1) 一行為違反一義務者，經職務法庭審理認為並無「法官法第 30 條第 2 項各款所列情事之一」、「懲戒之必要」之情形，或因證據不足而為不受懲戒之判決時，法官之主管長官縱認職務法庭適用法令存有瑕疵、採證錯誤或發現新事證等，亦只能提起再審之訴救濟，不得自行另為懲處。蓋因有無「法官法第 30 條第 2 項各款所列情事之一」、「懲戒之必要」之事實，或證據是否足以認定懲戒事實，應以司法機關（職務法庭）為最終有權認定之機關，其所為之判決豈容主管長官以行政處分或管理監督措施而予以推翻。

(2) 一行為違反數義務者，即構成「想像競合」(Idealkonkurrenz)之情形時，本應依違失行為一體性，通盤考量予以制裁。該行為如經職務法庭就一項義務之違反為審理，作成不受懲戒之判決時，主管長官亦不得以該行為違反他項義務為由，另為懲處。(3) 數行為違反數義務者，即構成「實質競合」(Realkonkurrenz)之情形時，各行為皆構成獨立之制裁原因。職務法庭縱對其中部分行為審理判決不受懲戒，主管長官亦得對其他違反義務行為予以懲處。例如法官審理嚴重違反刑事訴訟程序規定，又出入色情場所，放蕩冶遊，係有法官法第 21 條第 1 項第 2 款之情事，且違反法官倫理規範第 5 條之義務，職務法庭於審理時若僅就出入色情場所部分加以認定，作成不受懲戒之判決，則主管長官自得仍就嚴重違反刑事程序部分加以懲處。

惟法官法施行後之法官懲處處分，已不適用公務人員考績法，即僅餘依法官法第 39 條第 1 項第 2 款規定，司法院院長所為同法第 21 條第 1 項規定發命令促其注意、警告之處分。如同一行為經監察院主動調查，彈劾後移送職務法庭審理，職務法庭為不受懲戒之判決後，又以有法官法第 30 條第 2 項各款情事之一，請求法官評鑑委員會進行個案評鑑，依法官法第 37 條第 5 款規定，法官評鑑委員會應以已為職務法庭判決而為不付評鑑之決議。是以，除非依其他人事獎懲法規為懲處外，同一行為已經職務法庭為不受懲戒之判決後，司法院已無依法官法第 39 條第 1 項第 2 款規定為行政懲處之餘地，故不生消極競合之情形。

³¹ 陳敏，前揭註 7 書，頁 1112；吳庚，前揭註 8 書，頁 278、279；楊得君，前揭註 16 書，頁 50、51；林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，《行政法入門》，元照，2008 年 10 月，頁 133。

表 5 1：法官懲戒與懲處之競合

(資料來源：自行整理)

處分種類		競合之效果	
先懲處 後懲戒	懲處	仍得為懲戒→判決(懲戒/不付懲戒/免議)→原懲處失效	
	不受懲處	仍得為懲戒→判決(懲戒/不付懲戒/免議)	
先懲戒 後懲處	懲戒	不得另為懲處	
	不付懲戒 免議	一行為違反一義務	不得另為懲處
		一行為違反數義務	不得另為懲處
	數行為違反數義務	可就未懲戒行為懲處	

第三項 小結

相較於法官法施行前，因適用公務人員考績法下之行政懲處與公務員懲戒法下之司法懲戒二者之競合關係之複雜性，於法官法施行後，因法官不再適用公務人員考績法，限縮了主管長官得為懲處處分之情形與懲處之種類，以及法官之懲戒處分不分職等均須由職務法庭為之情形下，法官懲戒與懲處之競合關係趨於簡化。基於一事不二罰原則與雙重危險禁止原則，司法院院長依法官法第 39 條第 1 項第 2 款規定而為同法第 21 條第 1 項之發命令促其注意、警告之懲處處分後，法官同一違反法官法第 30 條第 2 項各款情事之行為又經監察院彈劾移送職務法庭審理，不論審理之結果為懲戒、不付懲戒、免議之判決，依法官法第 49 條第 3 項後段規定，司法院院長所為之懲處處分即失其效力，確立司法審判效力優於懲處處分之法律地位。此外，在職務法庭為懲戒案件之審理後，不論為懲戒、不付懲戒或免議之判決，依法官法第 37 條第 5 款規定，司法院院長均無可能再依同法第 39 條第 1 項第 2 款規定而為懲處處分。然而，本文認為於職務法庭以法官之行為有法官法第 30 條第 2 項各款情事之一，但無懲戒之必要而為不受懲戒之判決後，應許司法院院長再依第 39 條第 1 項第 2 款規定而為懲處處分，以貫徹第 39 條第 1 項規定，以「有無懲戒之必要」區別懲戒與懲處程序，並使實有應受懲戒之行為，而無懲戒之必要性之失職法官，其行政責任不因而免除。

第四節 懲戒處分與刑罰之競合

法官之同一違反職務義務行為，可能同時構成法官法之懲戒事由與刑事法律之處罰要件。於程序法層面，涉及懲戒審理程序與刑事偵查或審判程序得同時進行（採刑懲並行原則），抑或懲戒審理程序須先經刑事判決確定後始能進行（採刑先懲後原則），換言之，懲戒程序與刑事程序究係彼此分立，不相牽涉，或者刑事程序影響懲戒程序之進行。而於實體法層面，涉及法官行政責任之懲戒處分與刑事責任之刑罰發生競合時，二者能否重複處罰。換言之，經刑事責任判刑確定後，是否可再予以懲戒處分。各國立法例有「併罰主義」與「吸收主義」之不同。以下茲以懲戒處分與刑罰競合之程序面與實體面為探討客體，介紹我國法制與實務上之發展，以及比較各國之立法例。

第一項 程序上之刑懲並行原則

第一款 我國現行法制

我國於法官法施行前，依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」採「刑懲並行」為原則，以「刑先懲後」為例外之程序制度³²。法官法亦參酌公務員懲戒法第 31 條規定，於職務法庭懲戒案件審理規則第 20 條明定：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止審理程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，職務法庭認有必要時，得裁定於刑事裁判確定前，停止審理程序。前項停止審理程序之裁定，職務法庭得依聲請或依職權撤銷之」。採行「刑懲並行原則」，例外職務法庭始裁定停止懲戒審理程序。

因採刑懲並行制，將可能發生刑事確定裁判所認定之觸犯刑罰之犯罪事實，與懲戒機關所認定之事實兩相歧異之結果。法官法施行前，依公務員懲戒法第

³² 從我國公務員懲戒法之制定沿革以觀，並非自始即採「刑懲並行原則」。於民國 74 年修正公務員懲戒法以前，係採「刑先懲後原則」，懲戒案件同時涉及犯罪嫌疑時，應先進行刑事訴追，俟刑事裁判後，始依情形進行懲戒程序。惟有鑑於刑先懲後制度施行以降，未見其利，反造成案件久懸未結之弊。因此，現行法改採「刑懲並行原則」。參見徐慶發，〈我國公務員懲戒法制之沿革〉，《全國律師》，第 4 卷第 1 期，2000 年 1 月，頁 61 以下；王廷懋，〈我國公務員懲戒問題之研究〉，《司法研究年報》，第 18 輯第 23 篇，1998 年 6 月，頁 93。

33 條第 1 項第 4 款規定，原議決後，其相關之刑事確定裁判所認定之事實，與原議決相異時，原移送機關或受懲戒處分人，則得移請或聲請再審議³³。惟法官法關於再審之原因於立法上並未參酌公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 4 款之規定，依法官法第 61 條規定³⁴，當事人已不得單純以職務法庭判決確定後，其相關之刑事確定裁判所認定之事實，與職務法庭之判決相異為由，提起再審之訴。僅於原判決係依據刑事裁判所認定之違法事實及證據，憑以判決，嗣刑事裁判已經確定變更（指該刑事裁判已經再審、非常上訴變更其結果者而言），原判決之基礎既經動搖，始得提起再審之訴，此觀法官法第 61 條第 1 項第 7 款規定自明。

第二款 刑懲並行制之優缺點

蓋懲戒程序係審理法官之行政責任，與刑事程序之審理刑事責任有別，且採「刑懲並行」制可早日終結懲戒程序，避免因等候刑事案件裁判確定使得懲戒案件長期懸宕，而失去懲戒之適當時機，無法達到整飭官吏、維護公職務利益之懲戒目的，亦或可能延誤懲戒時效之情形發生。惟「刑懲並行」制，亦有下列之缺點³⁵：(1) 訴訟程序重複進行，除不符合訴訟經濟原則外，懲戒之議決與刑事裁判所認定之事實，難免歧異，有損司法威信。(2) 刑事訴訟程序未能確定之事實，不可能採「刑懲並行」制即能獲得解決。何況懲戒程序不若刑事程序嚴謹，若勉為其難，將懲戒案件結案，其結果難免有誤。(3) 採「刑懲並行」制可能造成不必要的再審案件增加。對此，我國採「刑先懲後」作為例外之折衷制度，可使懲戒更臻確實，避免刑事裁判與懲戒議決兩歧。

³³ 公務員懲戒委員會 89 年 1 月 13 日法律座談會決議認為，移送機關於被付懲戒人之違法事實，經刑事法院判決確定後，移送審議，本會就該項違失事實，依確定刑事判決所認定之事實，本會縱然懷疑其正確性，亦不得為不同之認定。

³⁴ 法官法第 61 條立法說明：「職務法庭判決之案件性質，涵括懲戒訴訟及行政訴訟。對於職務法庭之判決應具備如何之事由始得提起再審之訴，為求程序保障之完備，本法相關之規定不宜較行政訴訟法及公務員懲戒法不利，但仍應兼顧職務法庭設置之層級及成員遴任之嚴謹等特性而決定再審事由，以求周全。爰參考刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款、第 6 款、第 2 項、第 421 條、第 423 條、行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款、第 4 款、第 7 款、第 9 款、第 10 款、第 11 款、第 14 款、第 2 項、第 3 項、公務員懲戒法第 34 條等規定中與法官職務案件或懲戒案件相容之部分，列舉對於職務法庭判決提起再審之訴之事由。」

³⁵ 尤啟南，〈我國現行公務員懲戒制度與各國之比較〉，《中央警察大學警學叢刊》，第 32 卷第 6 期，2002 年 5 月，頁 283；姜仁脩，《公務員懲戒與懲處制度之比較研究》，私立中國文化大學法律學研究所碩士論文，1986 年，頁 39。

第三款 公務員懲戒實務之運作

於公務員懲戒實務上，公務員同一行為，同時涉及刑事及行政責任者，以違反貪污治罪條例之罪居多，而涉及貪污、執行職務圖利他人與否之認定實屬困難，是以，公務員懲戒委員會若經涉及刑事案件之被付懲戒人聲請或依職權議決停止審議程序者，為維護當事人權益，除非刑事案件判決有罪之蓋然性超過九成以上者，始決定不停止審議程序外，往往認懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，於刑事裁判確定前，為停止審議程序之議決，以昭慎重，而變成好像原則「刑先懲後」，例外「刑懲並行」之怪異現象³⁶。

對此，公務員懲戒委員會為貫徹「刑懲並行」制度，達到速審速結，避免不必要之停止審議程序，提昇懲戒之功能，特於公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第2點規定：「懲戒案件，以刑懲並行為原則，同一行為，在刑事偵審中不停止懲戒程序，但懲戒處分以犯罪為前提，且非待刑事判決確定，無由或難以認定其違失責任者，始得停止審議。」、同應行注意事項第3點：「移送懲戒之事實，僅單純違反刑事之違法行為，別無涉及行政上之違法或失職情事，如證據明確，顯然足以認定事實者，不得停止審議。」，又於該會94年4月28日懲戒業務座談會中，決議：「除非公務員之應否受懲戒處分，係純以刑事犯罪是否成立為斷或刑事犯罪是否成立影響懲戒處分輕重時，基於尊重刑事法院職權之行使，本會始為停止審議之議決。」故對於公務員懲戒法第31條第1項但書之停止審議之要件解釋，公務員懲戒委員會認為所謂懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，係指公務員應否受懲戒處分，以刑事犯罪為前提，或刑事犯罪是否成立將影響懲戒處分之輕重。而該條所稱之「有必要時」，係指非待刑事判決確定，無由或難以認定其違失責任之情形，如證據明確，顯然足以認定應受懲戒之事實者，則非屬有必要予以停止審議之情形。

第四款 職務法庭停止審理程序之裁定

職務法庭懲戒案件審理規則（以下稱懲戒審理規則）第20條第1項但書之規定與公務員懲戒法第31條第1項但書規定相當，惟對於該條之解釋與適用，職務法庭於為停止審理程序之裁定時，是否應與公務員懲戒委員會為停止審議之議決採相同之標準，本文認為因法官懲戒處分涉及審判獨立、法官身分保障、國

³⁶ 公務員懲戒委員會94年4月28日懲戒業務座談會；柯慶賢，前揭註24書，頁616。

家司法給付義務之實現、司法之公信以及人民司法受益權之保障。且法官法第 49 條第 1 項所定之法官應受懲戒之事由，已非如公務員懲戒法第 2 條以違法、廢弛職務或其他失職行為等抽象、概括規定作為法定懲戒事由。故於判斷有無應受懲戒懲戒之事由時，不得概括將與職務義務無關之單純違反刑事之違法行為等同於懲戒法上之失職行為，必須有特別加重行為嚴重性情形，如法官倫理規範第 5 條之損及司法形象、第 22 條之與司法公正、中立、廉潔、正直形象不相容等亦屬言行不檢、違反法官倫理規範，情節重大者。是以，基於法官懲戒處分之特殊性，職務法庭於為停止審理程序之裁定時，對於懲戒審理規則第 20 條第 1 項但書之判斷應有特殊之考量。

懲戒處分是否應以犯罪成立為斷，有停止審判之必要時，可區分法官應受懲戒行為所違反之職務義務類型為職務內義務或職務外義務³⁷，分別情形加以判斷。法官違反職務內義務而應受懲戒處分之情形，如法官故意致審判案件有明顯重大違誤之行為，同時涉及違反勤慎篤實執行職務義務，與刑法第 124 條枉法裁判罪，是否故意致審判案件有明顯重大違誤，甚難認定，且涉及審判核心領域，為保障法官之審判獨立性，在刑法上是否構成枉法裁判構成要件較嚴格，刑事訴訟法亦定有繁複且慎重之程序加以認定，從而職務法庭就此等義務違反為懲戒處分時，似以刑事法院判決結果認定為準較妥。

法官違反職務外義務而應受懲戒處分之情形，尚應視其違法行為是否係利用法官之身分，或法官身分於其違法行為過程扮演必要之要件，而在判斷上有所不同。如法官收受饋贈、要求、期約、收受賄賂之行為，同時涉及違反法官倫理規範第 8 條收受饋贈禁止義務、第 6 條濫用職位禁止義務，與刑法不違背職務或違背職務受賄罪、貪污治罪條例等，其違法行為係利用法官之身分，若非其具有法官身分，則不會發生收受賄賂、饋贈行為，此類失職行為已非單純是否違反刑事法律之問題，而係已損及司法公正、廉潔形象應受懲戒，則與是否同時構成刑法犯罪無關，職務法庭為懲戒處分實無庸待刑事法院之判決認定，始可為之，職務法庭得依據法官法、法官倫理規範之構成要件，自行認定之。另外，若係違反職務外義務，然其違法行為非利用法官身分或法官身分於違法行為中非屬重要者，如法官下班後開車肇事逃逸、公然侮辱鄰居、酒醉駕車、竊取鄰居財物、與職務無關之詐欺、侵佔等行為，同時涉及法官法第 18 條前段、法官倫理規範第 5 條之品味保持義務，與刑法之肇事逃逸、公然侮辱³⁸、醉態駕駛、竊盜、詐欺、侵

³⁷ 關於法官職務內行為義務與職務外行為義務之區分與介紹，請參閱本文第三章第二節第一項第一款、三（二）2 與第四章第二節第三項第二款。

³⁸ 公務員懲戒委員會 83 年度鑑字第 7229 號議決、87 年度鑑字第 8688 號議決，均係涉及法官單純違反刑法公然侮辱罪，觸犯刑法罪章，對司法人員形象有負面影響，以違反公務員服務法第 5

佔等罪，此類應受懲戒之行為，雖對於司法、法官整體之聲譽亦造成影響，然因行為本質與法官之身分職務無密切、直接關聯，此時懲戒處分之作成係以犯罪成立為前提，故職務法庭得裁定停止審理程序，以刑事法院判決結果之認定為準，較為妥適。值得注意地，若法官係在法庭上辱罵當事人，已屬違反職務內義務，或詐欺、竊盜、侵佔行為與職務相關連者（如詐領出差費、動用公款、偷竊法院財產），不僅屬損及司法形象之行為，亦嚴重損及國家與法官間之信任關係，此類行為是否應受懲戒，並不以符合刑法構成要件為必要，職務法庭得自行認定，無須裁定停止審理程序，待刑事裁判確定。

關於刑事責任與行政責任競合，於程序上有無公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書之刑先懲後情形，學說上有論者針對行政機關得否於刑事法院尚未判決認定前，自行認斷而予該公務員以懲處處分，即涉及懲處處分與刑事裁判關係之關係，提出以「法律有無明文規定」及「法律之構成要件用語」作為判斷標準。認為作成懲處處分在法條之適用上是否應與刑事法院之判決而定，應分別情形加以判斷：若法條明文規定應依刑事法院判決結果而為認定者，行政機關自無自由認定之餘地，蓋此時已有法律之明文限制，例如交通事業郵政人員獎懲標準表第 5 點及交通事業考成規則第 10 條所規定應予免職或記過之各款事由，有應依據刑事法院之判決而認定；在未有明文限制之情況下，行政機關固得自行依據法律規定之構成要件而認定，但若構成要件中有竊盜、侵占、貪污、洩露職務上祕密、侮辱、誣告等與刑法構成要件相同之要素（用語）時，因立法者於立法當時，針對懲處及刑事處罰之構成要件要素均採用相同的用語，似寓有予以相同解釋之意，且在刑法上是否構成竊盜、侵占等，皆定有詳細之構成要件，刑事訴訟法亦訂有繁複之程序加以認定，對人民權益之保障較為完備，從而行政機關就此等與刑法規定有相同構成要件要素之處懲構成要件為認定時，似以刑事法院判決結果之認定為準較妥³⁹。上述之學說見解，對於程序上是否「刑先懲後」提供一明確且快速之判斷標準，然對於法官法施行後之法官懲戒處分卻實益不大，因綜觀法官法與法官倫理規範中，關於法官應受懲戒之構成要件與法官職務義務之要件，並無明文規定應以刑事法院判決結果而為認定者，亦無採用與刑法構成要件相同之用語。

條品味保持義務而受懲戒。公務員懲戒委員在判斷應否受懲戒處分均以刑法公然侮辱罪是否成立為斷，以刑事之確定判決為處分之依據。

³⁹ 林明鏘，〈最高法院公務員法判決評析〉，收錄於司法院編，《行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第 3 輯》，2002 年 11 月，頁 128-131。

第二項 實體上之刑懲併罰原則

第一款 我國現行法制

我國現行法官法對於法官行政責任之懲戒處分與刑事責任之刑罰發生競合時，係採「併罰原則」，且無論係同一行為已受刑罰處罰（刑事訴訟法第 299 條第 1 項前段之有罪科刑判決）者，仍得再予懲戒之積極競合，抑或同一行為已為無罪（刑事訴訟法第 301 條）、不罰之刑事裁判（包括免刑、免訴、不受理判決⁴⁰）或不起訴、緩起訴處分⁴¹後，仍得予以懲戒之消極競合之情形，皆然。此觀法官法第 49 條第 4 項：「法官應受懲戒之同一行為已受刑罰或行政罰之處罰者，仍得予以懲戒。其同一行為不受刑罰或行政罰之處罰者，亦同。但情節輕微，如予懲戒顯失公平者，無須再予懲戒。」之規定自明。

相較於法官法施行前，適用公務員懲戒法第 32 條規定，採嚴格之併罰主義，除同法第 25 條第 2 款之已受褫奪公權之宣告，認已無懲戒處分必要者，應為懲戒免議之議決外，無其他免于併罰之規定。惟法官法第 49 條第 4 項增設但書規定，應受懲戒之同一行為已不受刑罰之處罰者，職務法庭得視其情節，不予併罰。至於程序方面之配套措施，同條第 5 項第 2 款、第 4 款則規定，有受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒之必要，或有第 4 項但書之情形者，應為免議之判決。是以，賦予職務法庭對於已不受刑罰處罰之同一行為，得視個案違法情節輕重，再予懲戒是否顯失公平，決定為應為懲戒處分之判決或免議之判決⁴²。

第二款 無一事不二罰之適用

「刑懲併罰」制度得以存立之重要前提乃懲戒處分與刑罰之間，尚無「一事不二罰原則」之適用。一事不二罰原則，係指對於人民同一違反法律義務之行為，

⁴⁰ 因公務員懲戒法第 32 條僅規定：「同一行為已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告者，仍得為懲戒處分……」未規範「不受理判決」之情形，於實務上引發爭議，依公務員懲戒委員會於 86 年 8 月 22 日法律座談會之決議，實應包括不受理判決之情形。

⁴¹ 法官法第 49 條之立法說明。

⁴² 職務法庭懲戒案件審理規則第 32 條第 1 項：「被付懲戒法官有本法第 30 條第 2 項各款情事之一，並有懲戒必要者，職務法庭應為懲戒處分之判決；其無本法第 30 條第 2 項各款情事或無懲戒必要者，應為不受懲戒之判決。」、第 33 條第 4 款：「懲戒案件有下列情形之一者，職務法庭應為免議之判決：…四、應受懲戒之同一行為已不受刑罰或行政罰之處罰，情節輕微，如予懲戒顯失公平者。」。

禁止同時或先後施以多次處罰之謂。德國將此原則於德國基本法第 103 條第 3 項明文規定：「任何人均不得因同一行為，根據一般性刑事法律多次被處以刑罰」，依據德國學者之一般見解，該條所揭示之一事不二罰原則並不適用於刑罰與行政罰、懲戒罰等不同法律責任類型之積極競合情形。析言之，同一事件除受刑罰之外，同時併科其他刑罰以外之制裁時，由於其處罰之本質與目的各不相同，故不生牴觸一事不二罰原則之問題⁴³。

由於懲戒處分與與刑事處罰係不同之制度，法官懲戒處分係根植於法官與國家間所存在之法官特別任用關係之上；而刑罰係建構在國家與人民之一般法秩序服從關係之上，二者本質上不同。懲戒之目的旨在追究法官違法失職之行政責任，以維持特別行政秩序，即確保法官得以忠實地執行其職務，防止法官未來再有違反職務義務之行為發生，保護公職務之利益及確保國家給付司法義務之實現，保障人民之司法受益權；而刑罰之目的係在追究其反社會性所應負之刑事責任，乃對人民個別行為對一般法益造成侵害所為之非難，以維持社會一般秩序，保障人民生活之安全，二者之目的亦不相同。從而，二者得以並存，自無「一事不二罰原則」之適用⁴⁴。

第三款 採吸收主義之例外情形

刑懲之消極競合時例外不予懲戒之情形，於我國法制上，依法官法第 49 條第 4 項但書規定：「情節輕微，如予懲戒顯失公平者，無須再予懲戒。」有此情形，職務法庭即應為免議之判決。析言之，法官應受懲戒之同一行為，如已不受刑罰之處罰，若其行為該當法定懲戒事由，職務法庭本得為懲戒處分，惟因其違反職務義務之情節輕微，如仍為懲戒顯失公平，故採吸收主義，例外不予懲戒。此乃比例原則之具體表現。

刑懲之積極競合時例外不予懲戒之情形，係以法官法第 49 條第 5 項第 2 款規定，受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒之必要者，職務法庭應為免議之判決。因受褫奪公權之宣告者，依公務人員任用法第 28 條第 1 項第 7 款、法官法第 6 條第 1 款規定，既已不得任用為公務員或法官，對其再為懲戒處分已亦無實益。而該款所謂「受褫奪公權之宣告」，實務上認為應限於與本案有關之刑事案

⁴³ 詹鎮榮，〈論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展〉，《台灣本土法學雜誌》，第 102 期，2008 年 1 月，頁 179。

⁴⁴ 陳敏，前揭註 7 書，頁 1113；邱華君，〈公務人員之行政責任〉，《人事行政》，第 136 期，2001 年 6 月，頁 34。

件裁判受褫奪公權之宣告為限，與本件懲戒案件無關之刑事案件裁判，雖受褫奪公權之宣告，既與本案無關，自不能作為本案處分已無必要之理由，此為法理上當然之解釋⁴⁵。

第三項 德國法官懲戒處分之刑懲關係介紹

德國法官法並未就法官懲戒之實體內容為規定，係藉由法官法第 46 條規定準用聯邦公務員法規，故法官懲戒實體法內容，乃與一般公務員相同。而法官之懲戒程序亦僅於法官法第 61 條至第 68 條設有部分規定，其餘依同法第 63 條第 1 項明定準用聯邦懲戒法。是以，法官之懲戒程序大部分以聯邦懲戒程序架構為依據，僅與法官職務特性有關而不適宜準用聯邦懲戒法部分，則予排除⁴⁶。關於法官懲戒處分與刑罰責任競合之關係，德國法官法並未明文規定，而係準用聯邦公務員法，而與一般公務員相同，先予敘明。

第一款 程序上之刑先懲後制

同一行為，同時涉及懲戒處分及刑罰之程序上，依德國聯邦懲戒法第 22 條第 1 項規定：「公務員因懲戒程序所據之事實關係，於刑事程序中被提起公訴，應停止懲戒程序。當案件事實顯著(keine begründeten Zweifel am Sachverhalt)，或於刑事程序中因公務員個人原因無法審理，懲戒程序不停止。」即原則上採刑先懲後制，同一行為已經提起公訴在刑事訴訟程序中者，雖仍得提出懲戒案件，但不得開始進行懲戒程序。已開始進行之懲戒程序，如同一行為已於刑事程序中提起公訴時，亦應立即停止該懲戒程序。惟如案件事實顯著(keine begründeten Zweifel am Sachverhalt)，或於刑事程序中因公務員個人原因無法審理，懲戒程序例外不停止進行。該條規定採刑事程序優先於懲戒程序，乃基於目的與程序考量而制定⁴⁷，並非絕對性規定，德國刑事訴訟程序在德國法制上係程序權利保障最廣泛者⁴⁸，應以其為優先。另外，刑事法院所確定之同一事實關係，原則上對

⁴⁵ 公務員懲戒委員會 99 年 5 月 6 日法律座談會決議。

⁴⁶ 李維心，〈德國法官法關於法官懲戒規定之介紹〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文集編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 378、379、401、402。

⁴⁷ 胡方新，前揭註 47 文，頁 220；李維心，同前註書，頁 382。

⁴⁸ 吳綺雲，〈德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介〉，收錄於司法院編，《行政訴訟論文集編－人事行政爭訟－第 3 輯》，2002 年 11 月，頁 481。

懲戒程序有影響。依德國聯邦懲戒法第 23 條第 1 項規定，已有終局確定刑事判決存在者，則以同一事實關係為對象之懲戒程序，應受該刑事判決所作事實上確認的拘束。但刑事法院對該事實關係之法律上定位(如是屬詐欺或侵占之問題)，懲戒程序不受其拘束。

第二款 實體上之吸收主義

關於懲戒處分與刑罰，二者能否重複處罰，德國聯邦懲戒法原則上採吸收主義，例外兼採併罰主義。然現行德國聯邦懲戒法係於 2002 年 1 月 1 日施行之修正後條文，修正前、後之聯邦懲戒法對於刑罰與懲戒處分對於刑懲關係雖均採吸收主義為原則，惟在內容上修正後之懲戒法作了對被付懲戒人有利之鬆綁。以下簡略介紹法規修正前後之刑懲關係：

一、舊聯邦懲戒法（1967 年）

舊聯邦懲戒法第 14 條規定：「法院或行政機關對於某一行為已科已刑罰或行政罰者，則行政機關不得就同一事實再為申誡。罰鍰、減俸，或減少退休金之懲戒，唯有在要求公務員或退休公務員執行義務以及維持職業文官體制尊嚴之必要情形下，始得為之。」就刑懲關係之積極競合部分，依據懲戒處分類型⁴⁹而區分是否與刑罰併同處罰，惟就消極競合部分則未明文。在刑罰及申誡處分積極競合時，採行絕對吸收主義，以刑罰為斷；在刑罰與罰鍰、減俸、減少退休金處分積極競合時，採行相對吸收主義，原則上採不併罰之吸收主義，唯有當刑罰不足以確保公務員未來不在危害職務義務時，始例外採併罰主義，得再施以罰鍰、減俸、減少退休金之懲戒處分。而基於「明示其一，排除其他」之法理，刑罰與降級、撤職、剝奪退休金之懲戒處分積極競合時，則可不附條件地與刑罰併同處罰⁵⁰。

以懲戒處分之種類作為是否與刑罰併罰之標準，究其立法理由，主要乃考量到同一事實關係經由刑罰制裁後，通常已能對公務員造成充分之警惕與告誡效果，故傾向於教育性質之申誡，即無再予以科處之必要。反之，申誡以外之其他懲戒處分，則寓含有不同程度及內容上之懲戒效果，故應依實際狀況而決定是否科予，以達給予公務員「額外警告」目的⁵¹。

⁴⁹ 依德國聯邦懲戒法第 5 條規定，對於在職公務員之懲戒處分種類有申誡、罰鍰、減俸、降級、撤職；對於退休之公務員有減少退休金、剝奪退休金。依法官法第 63 條第 1 項規定，聯邦懲戒法第 5 條之規定於法官之懲戒處分種類準用之。

⁵⁰ 詹鎮榮，前揭註 43 文，頁 181。

⁵¹ 詹鎮榮，前揭註 43 文，頁 181、182。

二、新聯邦懲戒法（2002 年）

新修正之聯邦懲戒法第 14 條，對於刑事或罰鍰程序後之懲戒處分設有相關規定，其內容：「（第 1 項）公務員已經刑事或罰鍰程序終局確定科予刑罰、罰鍰或秩序罰，或同一行為依刑事訴訟法第 153 條之 1 第 1 項第 5 句或第 2 項第 2 句規定，已履行規定之義務或指示，不得再以失職行為追訴，基於同一事實關係：一、不得再為申誡、罰鍰或減少退休金之懲戒；二、減俸或降級，僅於為督促被付懲戒公務員履行義務而有附加必要時，始得為之。（第 2 項）公務員已經刑事或罰鍰程序判決無罪確定，同一裁判事實之失職行為，僅能於不符合刑罰或罰鍰規定構成要件時，始得予以懲戒。」亦採行吸收主義為原則，併罰主義為例外之立法例。惟相較於舊聯邦懲戒法之規定，新修正之聯邦懲戒法第 14 條將刑懲關係進一步區分為第 1 項之「積極競合」情形，與第 2 項之「消極競合」情形，而作不同之規範。

在刑懲關係之積極競合部分，新法增列「已依刑事訴訟法第 153 條之 1 第 1 項第 5 句或第 2 項第 2 句規定，已履行規定之義務或指示，不得再以失職行為追訴」之公務員輕罪排除規定，以作為不予併罰之適用要件⁵²。另外，新法擴大採行絕對吸收主義之懲戒處分類型，舊法僅禁止再科予「申誡」處分，新法則擴張至「罰鍰」及「減少退休金」處分亦在禁止之列。而採行相對之吸收主義之懲戒處分類型，則依序向對受懲戒公務員權益侵害較鉅之減俸及降級處分依移。且僅於為使受懲戒公務員履行義務有必要時，始得例外併罰。同樣地，基於明示其一，排除其他之法理，刑罰僅與撤職及剝奪退休金之懲戒處分積極競合時，始可不附條件地與刑罰併同處罰⁵³。綜上所述，在新法規定下，大幅減縮刑懲併罰之情形，對於公務員而言，更具權益保護功能。

在刑懲關係之消極競合部分，依聯邦懲戒法第 14 條第 2 項，採「懲戒超餘」（disziplinarer Uberhang）立法例，對於同一事實關係，雖不符合刑罰或罰鍰規定之構成要件，但尚有可被評價為足以構成失職者，例外得以科予懲戒處分⁵⁴。

⁵² BVerwGE120,218(226 ff.).相關構成要件內容與分析，參見吳綺雲，〈公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定－以德國法為中心〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編》，2004 年 12 月，頁 131 以下。

⁵³ 李維心，前揭註 46 書，頁 382；吳綺雲，前揭註 48 書，頁 479；詹鎮榮，前揭註 43 文，頁 182。

⁵⁴ 吳綺雲，前揭註 52 書，頁 140；詹鎮榮，前揭註 43 文，頁 182。

表 5 2：德國聯邦懲戒法修正前後之刑懲實體關係之比較

(資料來源：自行整理)

	刑懲之競合	懲戒處分種類	刑懲關係 (吸收/併罰)
1967 年之聯邦懲戒法第 14 條	積極競合	申誡	絕對吸收主義
		罰鍰	相對吸收主義
		減少退休金	
		減俸	
		降級	併罰主義
		撤職	
	剝奪退休金		
消極競合	未明文規定		
2002 年之聯邦懲戒法第 14 條	積極競合	申誡	絕對吸收主義
		罰鍰	
		減少退休金	
		減俸	相對吸收主義
		降級	
		撤職	併罰主義
	剝奪退休金		
消極競合	原則：禁止懲戒。例外：懲戒超餘		

第四項 刑懲關係之比較與重新思考

我國與德國法官懲戒處分之刑懲關係規範上大有不同。於程序上，我國採刑懲並行原則，僅於懲戒處分應以犯罪是否成立為斷且職務法庭認有必要時，始例外裁定停止懲戒審理程序，以刑事程序優先；惟德國採刑先懲後原則。不論係刑先懲後或刑懲並行制之程序設計，各有其優缺點，乃立法機關自由形成範疇。而於實體上，德國法原則上採吸收主義，例外於為督促被付懲戒公務員履行義務而有附加必要時仍得處以減俸、降級處分，或應為撤職或剝奪退休處分，抑或懲戒超餘（此屬消極競合之例外）時，兼採併罰主義；我國則以刑懲併罰為原則，僅於情節輕微，如予懲戒顯失公平者（消極競合之例外），或受褫奪公權之宣告確定，已無受懲戒之必要者（積極競合之例外）等之例外情形採吸收主義。比較分

析我國與德國法規範，對於刑罰與懲戒交錯關係上，「一事不二罰原則」已非唯一之思考點，更加入「比例原則」之考量。惟相較於德國，我國法於比例原則之適用上尚有不足之處。德國於刑懲關係之積極競合情形，採取懲戒類型區分設計之立法例，以法官懲戒處分種類之不同，而有相應之不同思考（採絕對吸收、相對吸收、併罰主義等）。而我國於積極競合例外不併罰者，僅於有受褫奪公權之宣告確定，已無受懲戒之必要之情形。是以，似乎僅對於失職行為嚴重者為例外規定，而失職行為情節相對輕微之罰款、申誡處分，則仍採並罰原則。本文認為在積極競合部份，宜仿效德國法採取懲戒類型區分設計之立法例，將「申誡」處分列入吸收主義，因刑罰已能對法官造成充分之警惕與告誡效果。反之，在刑罰與其他較重之懲戒措施競合之情形，採相對之併罰主義，在例外情形下不再予以懲戒。而例外之情形，除現行法官法第 49 條第 5 項第 2 款受褫奪公權之宣告確定者外，宜針對有關財產權之「罰款」處分，增列失職行為輕微，如刑事制裁已達矯正之功能，職務法庭認已無懲戒之必要者，得不予併罰之例外情形。

第五節 懲戒處分與行政秩序罰之競合

法官之同一違反職務義務行為，亦有可能同時構成法官法之懲戒事由與一般行政秩序之處罰要件，發生懲戒處分與行政秩序罰之競合。例如法官於非公共場所或非公眾得出入之職業賭博場所，賭博財物，除應依社會秩序維護法第 84 條規定科處「罰鍰」外，並因此一行為亦屬法官倫理規範第 5 條之「不當或易被認為損及司法形象」之行為，情節重大者，可依法官法第 49 條第 1 項、第 30 條第 2 項第 7 款規定予以懲戒處分。

法官懲戒處分與行政秩序罰之競合，於實體法層面與程序法層面，均與懲戒處分與刑罰競合之處理模式相似。於實體法層面，依法官法第 49 條第 4 項規定，採「行懲併罰原則」⁵⁵，同一行為若已受行政秩序罰之處罰者，仍得再予懲戒，

⁵⁵ 公務員懲戒法並未就懲戒處分與行政秩序罰之競合明文規定，然實務亦採併罰原則。公務員懲戒委員會 95 年 5 月 17 日法律座談會決議：「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條第 3 項規定：『臺灣地區公務員……，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區』，內政部以甲違反上開規定而裁處罰鍰，本會亦以其違反該規定而予以懲戒處分，何以無一事不再理原則之適用，一般公務員頗難理解。為使被付懲戒人明瞭，似宜進一步說明：內政部裁處罰鍰乃公務員違反行政法上義務而設之行政罰，與公務員有失品位之懲戒處分，二者立法目的不同，既不違反雙重危險禁止之原則，自得分別依照規定予以處罰，不生一事兩罰問題。」

亦不適用「一事不二罰原則」。因行政秩序罰係為維持一般行政秩序（公共安全或公共秩序），對一般人民所為之制裁，其與懲戒處分係為維持特別行政秩序（保護公職務之利益，維護組織內部之紀律目的），對有特別身分者（法官）所為之制裁，二者之性質、目的與制裁手段均不同，因此，對法官之同一違失行為，分別科處行政秩序罰與懲戒處分，原則上並非不可⁵⁶。且依比例原則，單純施以一種處罰時，尚不足已達所欲追求之制裁目的，故併罰仍合乎比例原則⁵⁷。惟法官之違失行為情節輕微，既已不受行政秩序罰之處罰，若仍予懲戒將顯失公平者，無須再予懲戒處分。另外，若行政秩序罰之裁處程序已將懲戒目的特別地納入考量，其裁處之結果亦已造成懲戒之結果時，學說上認為宜例外排除再施以懲戒處分之可能⁵⁸。

於程序法層面，懲戒審理程序與行政秩序罰之裁處程序得否同時進行，綜觀法官法、職務法庭懲戒案件審理規則或其他法規均未有明文規定，惟解釋上應採肯定見解，依「行懲並行原則」，懲戒程序與行政秩序罰之裁處程序，彼此分立，不相牽涉、影響。況且，行政秩序罰之裁處程序快速，無刑事程序更好幾審而案件長期懸宕之情形，亦無停止審理之必要。

第六節 結語

對於法官本於身分或執行職務，因從事違法行為所須負擔之行政責任、刑事責任、民事責任，係於已超出法官免責原則之範疇，應給予法官負面之評價。是以，本章處理者，乃法官因故意或重大過失而違背其職務之行為，不得主張免責原則而阻卻責任之情形。故與法官就其執行審判職務之有關事務，應享有不受追訴及不出庭作證之免責權，以確保審判獨立之「法官免責原則」無違。在具體之違法失職個案中，法官究應擔負何種法律責任，則取決於規範法官責任之各該相關法律。而法官懲戒處分之競合問題，實乃反映出懲戒處分與其他法律責任之本質差異與目的之不同，就其相關責任之介紹與比較已於本文第二章詳述，應一併觀察。

法官各該責任間之競合，基於一事不二罰原則與雙重危險禁止原則，就懲戒

⁵⁶ 陳敏，前揭註 7 書，頁 717；吳庚，前揭註 8 書，頁 519。

⁵⁷ 王服清，前揭註 23 書，頁 74。

⁵⁸ 楊得君，前揭註 16 書，頁 25；王服清，前揭註 23 書，頁 74。

處分與懲戒處分之競合，於行為個數或事件之計算，與「違失行為一體性原則」密不可分，側重於「綜合」評價法官違法失職行為對於公職務之利益及國家給付司法義務實現之危害程度而為懲戒處分。懲戒處分與懲處之競合，於法官法施行後趨於簡化，依現行法官法第 37 條第 5 款規定，則確立司法懲戒優於行政懲處之法律地位。而懲戒處分與刑罰之競合，因二者之本質與目的不相同，二者得以並存，自無「一事不二罰原則」之適用。反應於實體上，我國採相對之併罰主義。於程序上，因懲戒責任無須刑事責任為相同認定，為達懲戒之目的避免因刑事案件之長期懸宕而失去懲戒之適當時機或延誤懲戒時效，我國採行「刑懲並行原則」，例外職務法庭始裁定停止懲戒審理程序。職務法庭於為停止審理程序之裁定時，基於法官懲戒處分之特殊性，應有不同於一般公務員之特殊考量，如行為違反之職務義務類型、與法官之身分職務有無密切、直接關聯、是否係利用法官之身分，或法官身分於其違法行為過程扮演必要之要件等。最後，關於懲戒處分與秩序罰之競合部分，因二者之性質、目的與制裁手段均不同，亦不適用「一事不二罰原則」。於實體上採「行懲併罰原則」，僅於秩序罰之裁處結果亦已造成懲戒之結果時，例外不再施以懲戒處分。於程序上，法律雖未明定，惟解釋上應採「行懲並行原則」，懲戒程序與秩序罰之裁處程序，彼此分立，不相影響。



第六章 法官懲戒處分之比較法研究

一 以德國法為例

按德國基本法第 97 條規定¹，保障法官審判獨立與職務安定。而由同法第 98 條第 1 項、第 3 項規定²，可知聯邦法官和各邦法官之法律上地位應由特別法加以規定，準此，聯邦及各邦之立法者，負有義務制定體系完整之法官法，以規範法官之資格、任免、保障、轉調、懲戒、退休等有關事項，為實現憲法委託，聯邦和各邦均各定有法官法。以聯邦法官法為例，因法官職務之特殊性，為保障法官獨立性，於 1961 年 6 月 14 日聯邦眾議院通過法官法，同年 6 月 30 日聯邦參議院通過該法，並於翌年 7 月 1 日起施行。而其第 61 條以下係有關聯邦法官之懲戒規定，至於邦法官之懲戒部分，乃依各邦之法官法，由各邦設立之職務法庭審理。德國法官法僅於第 77 條至第 83 條就邦職務法庭設立原則性及上訴聯邦職務法庭程序之規定。因各邦法官之懲戒適用各邦之法官法，其內容與德國法官法大同小異，是以下茲就德國法官法關於聯邦法官懲戒之實體法與程序法介紹之。此外，因法官法中有關之懲戒規定並不適用於聯邦憲法法院法官³，故以下之討論僅止於聯邦法官，而不及於聯邦憲法法院法官先予敘明。

第一節 德國法官懲戒處分之實體法

¹ 德國基本法第 97 條：「1.法官應獨立行使職權，並只服從法律。2.正式任用之法官非經法院判決，並根據法定理由、依照法定程序，在其任期屆滿前，不得違反其意志予以免職，或永久或暫時予以停職或轉任，或令其退休。法律得規定終身職法官退休之年齡。遇有法院之組織或其管轄區域有變更時，法官得轉調其他法院或停職，但須保留全薪。」

² 德國基本法第 98 條第 1 項：「聯邦法官之法律地位，應由聯邦特別法律規定之。」、第 3 項：「除第 74 條第 1 項第 27 款另有規定外，各邦法官之法律地位應由特別之邦法律規定之。」

³ 德國法官法第 69 條規定：「本法之規定對於聯邦憲法法院之法官，僅於其規定與基本法及聯邦憲法法院法對其所定之特殊法律地位不相衝突時，始有其適用。」亦即聯邦憲法法院之法官係有條件適用法官法，於法官法規定與基本法及聯邦憲法法院不相衝突時，始適用法官法。因憲法法院法官地位崇隆，德國聯邦憲法法院法第 105 條第 2 項特別規定，對於聯邦憲法法院法官因有不名譽行為或被判 6 個月以上徒刑確定、或因違背職務情節重大不應使其繼續擔任職務者，聯邦憲法法院得經由其聯合庭三分之二之多數決，授權聯邦總統免除該法官職務。故對憲法法院法官懲戒，由聯邦憲法法院法官們自律，然剝奪其法官資格，僅能由聯邦總統始能為之。是以，對聯邦憲法法院法官之懲戒權，係由聯邦憲法法院與聯邦總統二個最高憲法機關共同行使，完全不適用法官法職務法庭之懲戒規定。參見翁岳生，〈西德法官之任用資格、任用方式及其身分保障〉，收錄於氏著，《行政法與現代法治國家》，1990 年 9 月，頁 513、521、522。

德國法官法並未就法官懲戒之實體內容為規定，係藉由法官法第 46 條規定⁴準用聯邦公務員法規，故法官懲戒實體法內容，乃與一般公務員相同。

第一項 應付懲戒之行為

德國法官法並未就法官應受懲戒之行為為特別規定，依法官法第 63 條第 1 項⁵準用聯邦懲戒法第 2 條第 1 項規定⁶，以失職行為或視為失職行為（退休或接受生活費之前任公務員所為）為懲戒之事由，係採概括之規定。是以，法官懲戒處分係以法官之「失職行為」（Dienstvergehen）為中心，懲戒之開始與懲戒程序之標的，均以法官之失職行為為範圍。所謂「失職行為」，依聯邦公務員法第 77 條第 1 項規定：「凡公務員侵害現任職務而有可歸責性，為失職行為。公務員職務外之行為，依個案情況，嚴重損及該公務員職位或對整體公務員形象之尊重及信任者為失職行為。」⁷法官之失職行為，係法官因故意或過失違背其職務上應盡之義務，包括職務上之失職行為與職務外之失職行為。

而失職行為之該當，以法官客觀上有職務義務之違反，主觀上具有責性為要件。法官職務上應盡之義務來源有二，一則為法官法所定之法官特別義務（法官法第 38 條至第 43 條），如宣示義務⁸、於職務內外之行為及政治活動中保持其憲法忠誠暨獨立性不受損害之中立義務⁹、兼任仲裁人之限制¹⁰、為法律上鑑定之限

⁴ 德國法官法第 46 條：「任職於聯邦之法官，其任用關係除本法別有規定外，並適用聯邦公務員法。」

⁵ 德國法官法第 63 條第 1 項：「對聯邦法官之懲戒，準用聯邦（公務員）懲戒法。」

⁶ 德國聯邦懲戒法第 2 條第 1 項：「本法適用於下列情事：(1)公務員於其公務員關係存續期間所為之失職行為。(2)退休公務員於其公務員關係存續期間所為之失職行為或於退休後所為被視為失職之行為。」以下德國聯邦懲戒法之條文翻譯，參見行政院人事行政局編，《德國公務員人事法令彙編》，自版，2009 年 8 月，頁 145-198。

⁷ §77(1) Der Beamte begeht ein Dienstvergehen, wenn er schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten ver letzt. Ein Verhalten des Beamten außerhalb des Dienstes ist ein Dienstvergehen, wenn es nach den Umständen des Einzelfalles in besonderen Maße geeignet ist, Achtung und Vertrauen in einer für sein Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen. 轉引自李維心，〈德國法官法關於法官懲戒規定之介紹〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 380。

⁸ 德國法官法第 38 條：「1.法官應於法院之公開法庭為下列之宣誓：『余以至誠宣誓，忠於德意志聯邦共和國基本法及忠於法律執行法官職務，秉持最大良知與良心平等一視同仁而裁判，唯事實與正義是從，願上帝保佑。』。2.宣誓得免除『願上帝保佑』之誓詞。3.任職於邦之法官，誓詞得包含對邦憲法之義務，並得不在法庭，而以另一方式公開宣誓。」然而拒絕宣誓並非進行懲戒，而係依同法第 21 條第 2 項第 1 句，法官因拒絕為法官之宣誓而應予免職。

⁹ 德國法官法第 39 條：「法官在職務上、職務外暨在政治活動中之行為，應不得危及對法官獨立性之信賴。」

¹⁰ 德國法官法第 40 條：「1.法官兼任仲裁法官或仲裁評斷人職務，僅於仲裁契約雙方當事人對其共同委任或其為中立之機構所指名時，始予核准。法官正審理該案或依事務分配可能審理該案，

制¹¹、兼職之限制¹²、評議保密¹³等；另一則為依法官法第 46 條規定，在法官法無特別規定且非與法官地位不相容之情形下，準用聯邦公務員法第 60 條至第 75 條之關於公務員職務內、外之一般義務規定，尤其係源自聯邦公務員法第 61 條第 1 項規定¹⁴，法官有義務全心致力於法官職務之工作義務與忠實義務。其餘之義務如節制及保持中立義務¹⁵、保護公務機密義務¹⁶、禁止接受報酬或贈與物義務¹⁷等。此外，依聯邦公務員法第 77 條第 2 項規定¹⁸，退休之法官於法官任用關係終止後，仍負有忠實憲法義務、不得損害德意志民主共和國存立或安全、維護公務機密、不得接受報酬或贈與物等義務。法官因司法利益暫時調職、或不能執行職務而強制退休、退休後又重任新公職對原服務法院返還退休時基本俸給（同法第 46 條第 1 項、第 2 項、第 57 條）之義務¹⁹。

現職法官或退休法官違反上述之義務規定者，構成失職行為應受懲戒。然對於具有獨立性地位之法官違反義務施以懲戒，並非毫無限制，須受到法官法第

應不予核准。2. 社團間或社團與第三人間爭訟事件之仲裁人職務，準用前項規定。」

¹¹ 德國法官法第 41 條：「1. 法官不得於職務外提供法律鑑定意見，亦不得有償提供法律資訊。2. 具有公務員身分之法律學或政治學教授，其同時為法官者，得經司法行政最高主管機關之核准，提供法律鑑定與提供法律資訊。教授兼任法官職務未超過兼職範圍，且無危害職務利益之虞時，得概括或個案予以核准。」

¹² 德國法官法第 42 條：「法官僅得於司法事務及法院行政範圍內之工作始能兼（職位、業餘工作之兼任）。」、第 4 條：「1. 法官不得同時擔任審判權與立法或行政權職務。2. 除審判職務外，法官得擔任下列職務：(1) 法院行政職務；(2) 依法分配予法院或法官之職務；(3) 在學術性大專院校，公立教學機構或官方教學機構從事教學與研究之職務；(4) 考試事務；(5) 仲裁機構之主席與相當於聯邦職員代理人法第 104 條所定意義下之獨立機構主席。」

¹³ 德國法官法第 43 條：「法官於其任用關係終止後，仍應對評議與表決過程保密。」

¹⁴ 德國聯邦公務員法第 61 條第 1 項：「公務員應充分投入公務員事業。其應真誠、無私地履行受交付之職務。其職務上與職務外行為須受到公務員職務所必須尊重與信任評價。」

¹⁵ 德國聯邦公務員法第 60 條：「1. 公務員非為政黨，而為全體國民服務。其執行職務應不偏不倚、公正無私，其進行工作方式應考量公共利益。公務員之行為必須維護基本法意義下之和平、民主之憲政秩序，且支持維護該秩序。2. 公務員自其自身地位與整體間之關係及對其義務之考量，在政治活動應節制及保持中立」

¹⁶ 德國聯邦公務員法第 67 條第 1 項：「公務員應保持其本身或因其職務上機會所知悉之公務事項秘密。」

¹⁷ 德國聯邦公務員法第 71 條：「1. 公務員不得要求、期約或收受第三人與其職務有關之報酬、贈與或其他利益，其於公務任用關係終止時，亦同。經最高職務機關或最後職務機關許可者為例外。許可之權限得移轉予其他機關。2. 凡違反前項禁止規定，職務主管得以其違反義務行為為請求返還所獲利益，但以刑事程序另有命令指示或以其他方式轉讓予國家者，不在此限。對公務員返還所受利益請求權範圍，適用民法不當得利規定。依前項規定之返還義務內容，包括職務機關各類資料、範圍與增加之利益。」

¹⁸ 德國聯邦公務員法第 77 條第 2 項：「退休公務員及領有養老金前任公務員有下列情形，視為失職行為：(1) 從事違反基本法規定意義下之自由民主基本秩序。(2) 參與並企圖損害德意志民主共和國存立或安全。(3) 違反保密義務、違反報告義務、或違反公務員任用關係終止後禁止活動、或違反收受報酬、贈與物及其他利益，或(4) 違反第 46 條第 1 項或第 2 項或第 57 條規定，於公務員關係再受委任為公務員而對原服務機關負有返還基本俸給義務。」

¹⁹ 李維心，前揭註 7 書，頁 387。

26 條²⁰對職務監督處置之限制。亦即於有關法官審判活動義務違反（如訴訟程序及裁判違法）之懲戒，須在不影響法官獨立性範圍內，始得對法官違法執行職務施以懲戒。對於法官之裁判行為之核心領域，僅在法官曲解法令，明知法律故為出入，構成枉法裁判罪行²¹時，始成為懲戒程序之標的，因而無枉法即無懲戒。惟非因如此而謂對於裁判行為，法官完全無懲戒之可能，例如德勒斯登地方職務法庭，曾對法官積壓案件不完成裁判、或疏忽依民事訴訟法第 517 條、第 548 條所定於 5 個月法定期間處理而予以懲戒²²。

而就失職行為之主觀面，法官對其失職行為，須有責任能力且因故意或過失而違反其職務義務。亦即違反職務義務構成失職行為時，法官非有因意識障礙、精神障礙、精神耗弱，而無法理解行為之不法並依其理解來行為之能力，且對於職務義務之違背具有直接故意或容任違反義務發生之不確定故意，或欠缺注意而有過失（包括抽象輕過失），始得予以懲戒。若法官於行為或不行為時，欠缺違法性認識，仍不得對其懲戒，惟其違法性錯誤係可避免者，則仍得予以懲戒²³。

第二項 懲戒之法律效果

對於法官受懲戒處分之種類，德國法官法僅於第 64 條第 1 項規定「（職務長官）懲戒處分僅得宣告申誡。」，對於聯邦法官之懲戒處分，法官法未規定具體之懲戒處分內容，而係依法官法第 63 條第 1 項規定，準用德國聯邦懲戒法第 5 條至第 12 條之懲戒處分（措施）種類。對於現職聯邦法官之懲戒措施為申誡、罰鍰、減俸、降級以及撤除法官任用關係；對退休法官之懲戒措施為減少退休金和剝奪退休金。茲就各懲戒措施分述如下²⁴：

（一）申誡（Verweis）

依聯邦懲戒法第 6 條規定，申誡係指對公務員特定行為之書面譴責、非難意見之意思表示。如為指示更正（Zurechtweisungen）、告誡（Ermahnungen）或指

²⁰ 德國法官法第 26 條：「1.法官僅於其獨立性不受影響範圍內，受職務之監督。2.前項規定職務監督，亦包括指責執行職務之違法行為及督促合法及時完成職務之權限。3.法官主張職務監督之處置妨礙其獨立性時，依法官聲請，由法院依本法規定裁判。」

²¹ 德國刑法第 339 條之枉法裁判罪規定：「法官、其他公務人員或仲裁法官對於訴訟案件指揮或決定，枉法為有利或不利於當事人而有責任，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑。」

²² DGH Dresden, NJW-RR 2008, 936, 937f. 轉引自李維心，前揭註 7 書，頁 389。

²³ 胡方新，〈法官之職務監督與審判獨立－以德國聯邦職務法庭之設立為例〉，《法官協會雜誌》，第 4 卷第 1 期，2002 年 6 月，頁 226、227。

²⁴ 吳綺雲，〈德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介〉，收錄於司法院編，《行政訴訟論文彙編－人事行政爭訟－第 3 輯》，2002 年 11 月，頁 476－478；李維心，前揭註 7 書，頁 392－394。

責 (Rügen)，則屬法官法第 26 條職務監督之措施，非此之申誡處分。

(二) 罰鍰 (Geldbuße)

依聯邦懲戒法第 7 條規定，罰鍰金額以受懲戒法官 1 個月俸給額為最高額。受懲戒法官未受領職務俸給，罰鍰金額最高額為 500 歐元。

(三) 減俸 (Kürzung der Dienstbezüge)

依聯邦懲戒法第 8 條規定，減俸係指減少受懲戒法官部分月俸。減少之比例最高為月俸的五分之一，期間最長為 3 年。減俸之效力及於受懲戒法官於懲戒判決確定時擔任之所有職位。但受懲戒法官先前公法上職務關係，受有生活津貼請求權者，該項請求權不受減俸之影響。受懲戒法官減俸期間退休者，按相當於俸給且在相同期間內，減少其退休金。至於法官身故後之死亡、遺孀、孤兒撫卹金不得減少給付。法官於受減俸懲戒期間，不得晉陞。此項期間得以懲戒判決縮短；但以懲戒程序中有適當需要者為限。減俸之法律效力及於新任之公職關係。

(四) 降級 (Zurückstufung)

所謂降級，依聯邦懲戒法第 9 條規定，是指轉調法官至同一職等最後基本俸級較低之職位。受降級懲戒之法官喪失現職享有之權利，包括因該職位領取之俸給與使用至現在職稱之權限。除懲戒判決另有裁處外，受懲戒法官因與現職有關或因其職務主管之要求、建議或發起而享有之榮譽職或兼職，亦因降級而終止。受懲戒法官自懲戒判決確定時起，5 年內不得晉陞。此項期間得於懲戒判決縮短之，但以懲戒程中有適當需要者為限。

(五) 撤除法官任用關係 (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis)

依德國聯邦懲戒法第 10 條規定，撤除法官任用關係係指使終身職法官之任用關係終止，是對法官最嚴重之懲戒措施。法官被撤除任用關係者，不得再被任命為公務員，亦不得再以其他工作關係任命。撤除法官任用關係之法律效果，及於受懲戒法官於懲戒判決確定時所擔任之全部職位。受此懲戒處分之法官喪失俸給與生活津貼之請求權，並喪失使用職位及因職位獲得之頭銜權限。懲戒判決確定時當月起，停止給付俸給。受懲戒公務員於撤除公務員任用關係之判決確定，該判決視為剝奪退休金。另外，為幫助被付懲戒公務員，使其較易過渡至從事另一職業，或在其無工作能力時，保護其不致陷入經濟上困境，依同法第 10 條第 3 項規定，法官受撤除法官任用關係者，依法自動（即通常情形不再須懲戒法院

另外特別裁判)可領得懲戒判決不可撤銷時,其所支領俸給百分之五十的生活補助費,期間為6個月。

(六) 減少退休金 (Kürzung des Ruhegehalts)

減少退休金係對於退休法官於任職期間失職行為之懲戒,依德國聯邦懲戒法第11條規定,指減少退休法官每月退休金一部分,減少比例最高為五分之一,期間最長3年。

(七) 剝奪退休金 (Aberkennung des Ruhegehalts)

依德國聯邦懲戒法第12條規定,剝奪退休金係對於退休法官使之喪失生活津貼包括遺屬生活津貼請求權,並喪失使用先前職位獲得之職稱與頭銜權利,屬對於退休法官最嚴厲之懲戒措施。退休法官被剝奪退休金後,得受領退休金百分之七十之生活補助費,惟最長僅以6個月期間為限。

而聯邦最高法院法官因其地位崇高,任命與一般法官不同,需要相當之學經歷,經聯邦最高行政機關及聯邦議會組成委員會共同選任²⁵,具有民意審查之基礎,與一般由年資晉陞至最高法院法官者,顯然不同,故任職各最高法院之法官涉有失職行為,對其懲戒有別於一般法官。依德國法官法第64第2項規定:「對聯邦之各最高法院之法官僅得處以申誡、罰鍰或撤職。」係限制對各最高法院法官(聯邦最高法院、聯邦行政法院、聯邦勞工法院、聯邦社會法院和聯邦財務法院之法官)之懲戒處分種類。

另外,上述德國聯邦懲戒法第5條所列舉之懲戒措施,係有意地以「增強式層級順序」方式規定,非「等值併列」²⁶。換言之,對於在職法官由最輕之申誡處分至最嚴重之撤除法官任用關係;對於退休法官由侵害較小之減少退休金處分至侵害甚鉅之剝奪退休金處分。表現在懲戒措施之決定時,須是較輕之懲戒措施不見效果,始得科予較重的懲戒措施;選擇較重的懲戒措施,即排除較輕的懲戒措施²⁷。此外,基於此項懲戒措施的「增強式層級順序」原則而產生一項決定懲戒措施的準則即是:若選擇一項較重的懲戒措施,因該項措施所產生的職務法上附隨效果及外部效果,本身就已表示出對該失職公務員作出較重懲戒的反應,因

²⁵ 德國基本法第95條第2項:「該等法院法官之選任,依事務性質,由該管聯邦部長會同法官選任委員會決定之,該委員會由各邦之該管部長與聯邦議會選舉同額之委員組織之。」

²⁶ 吳綺雲,〈如何決定公務員懲戒措施?—德國法理論與實務之介紹〉,收錄於司法院行政訴訟及懲戒廳編,《公務員懲戒制度相關論文彙編第3輯》,2008年11月,頁339。

²⁷ Vgl. Urteil vom 24.8.1993 - BVerwG 1 D 79/92. 轉引自吳綺雲,同前註。

而即無須顧及其所產生的特別是金錢性質上的作用，例如客觀適當的懲戒措施本應為減俸，即不得以如科予罰鍰，會使受懲戒公務員受更多金錢上損失為由而科予罰鍰的懲戒措施²⁸。

第三項 懲戒處分酌科標準

法官失職行為構成懲戒有德國聯邦懲戒法第 5 條所定之懲戒措施種類可供替代選擇之用，未針對特定失職行為規定應科予某種懲戒措施之明文。此鑑於失職行為態樣之不可勝數，再加上懲戒之功能亦在維護行政之機動性、合時宜性，若以嚴格列出相對應之懲戒措施方式為之，將有礙於依個案失職情節輕重而為懲戒措施之彈性空間。惟此非謂懲戒機關為懲戒措施選擇時得任意為之。依德國聯邦懲戒法第 13 條規定，明確地提供酌科懲戒措施依循之標準，依德國法官法第 63 條規定，懲戒機關為法官懲戒處分時亦準用該條之規定。而懲戒處分酌科之標準除聯邦懲戒法第 13 條之法律明定外，其亦須受憲法原則之拘束。

第一款 法律明定之標準

德國聯邦懲戒法第 13 條規定：「1. 懲戒處分按合義務性裁量決定。懲戒處分應依失職行為之嚴重性予以量處。被付懲戒公務員之人格應予以適當考量。被付懲戒公務員損害公務機關或公眾信任之範圍，亦應斟酌。2. 公務員因嚴重失職行為致服務之公務機關或公眾信任終局性喪失，應予撤職。退休公務員，如其在職即須撤職，應剝奪其退休金。」按該條文之規定，懲戒機關作成法官懲戒處分時決定之標準，可分為下列三部分：

一、合義務性裁量原則

依聯邦懲戒法第 13 條第 1 項第 1 句，首先強調權衡原則（Opportunitätsprinzip），規定懲戒措施依合義務性之裁量作成決定，其裁量實包括「是否」須科予懲戒措施之「決定裁量」以及「如何」懲戒，即選擇科予何種類懲戒措施之「選擇裁量」。惟上述裁量之權衡原則僅涉及「是否」與「如何」懲戒，在為此裁量之前，職務主管應先調查是否有違反義務之事實，而對於

²⁸ 吳綺雲，前揭註 26 書，頁 339、340。

是否發動懲戒程序開始調查，職務主管並無裁量權，而係應依聯邦公務員懲戒法第 17 條第 1 項第 1 句規定²⁹，於存在有足以說明失職嫌疑之充分事實線索時，即有開始進行懲戒程序的「職務上義務」，亦即採取類似於刑事訴訟法之法定原則（Legalitätsprinzip）³⁰，而與行政程序法中關於行政程序開始之便宜原則³¹有所不同。

此外，對於職務主管依聯邦懲戒法第 13 條第 1 項第 1 句所為法官懲戒之裁量決定，其本質上與行政機關為一般之行政裁量不同。於一般之行政裁量，基於權力分立原則，法院僅有有限之審查權。亦即行政法院僅能審查行政機關決定之合法性，而不能審查行政機關如何決定始更符合行政目的（合目的性審查）³²。惟對於行政機關所為法官懲戒之裁量決定，被付懲戒法官不服向行政法院提起訴訟，訴請撤銷懲戒處分者，依聯邦懲戒法第 60 條第 3 項規定：「法院對於不服懲戒處分提起訴訟，訴請撤銷該懲戒處分，行政法院除審查其合法性外，亦審查其合目的性。」此時法院表現其亦作為懲戒機關具有的懲戒裁量權，而得以自身認為如何始更符合目的性的想法，取代作成懲戒處分職務主管之想法決定³³。

二、裁量準則規定

法官違背義務之行為構成失職須予以懲戒時，不論係科予何種懲戒措施，均須依聯邦懲戒法第 13 條第 1 項第 2 句至第 4 句規定之標準，以失職行為之嚴重性、受懲戒法官之個人人格形象、服務主體或公眾之信任受損範圍等，作為酌科懲戒處分之裁量準則。又上述之裁量準則，於具體個案中係對於懲戒措施之決定裁量時，乃併同適用、相互聯繫，而非各自獨立之判斷標準。

所謂「失職行為之嚴重性」，依聯邦行政法院之見解³⁴，可歸納出以「客觀的行為特徵」、「主觀的行為特徵」以及「失職行為對職務領域和對第三人造成

²⁹ 德國法官懲戒程序方面，依法官法第 63 條第 1 項準用聯邦懲戒法規定，分為由「行政機關之懲戒」與「法院之懲戒」兩種程序，此待本章第二節詳述之。而行政機關之懲戒程序之發動依聯邦懲戒法第 17 條第 1 項第 1 句規定：「職務主管發現有失職行為嫌疑之充分事實線索時，即有開始懲戒程序之義務。」

³⁰ 法定原則（Legalitätsprinzip），是指起訴準則由法律明定，檢察官負有嚴格按照法律規定而為起訴或不起訴之「義務」，並無自行裁量之餘地，亦稱為法定性義務（Verpflichtung zur Legalität；又譯為合法性義務），參見林鈺雄，《刑事訴訟法（上冊）—總論篇》，元照，2010 年 9 月，頁 54。

³¹ 德國行政程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz）第 22 條第 1 句規定：「行政機關依合義務性裁量決定其是否以及何時進行行政程序。」

³² 德國行政法院法（Verwaltungsgerichtsordnung）第 114 條第 1 句規定：「行政機關經授權依其裁量而行動時，法院亦審查，行政處分或行政處分之拒絕或不作成，是否因逾越裁量之法律界限，或以不符合裁量授權目的之方式行使裁量權而違法。」另參見陳敏，《行政法總論》，自版，2011 年 9 月，頁 186。

³³ 吳綺雲，前揭註 26 書，頁 345。

³⁴ Vgl. z.B. BVerwG 2 C 12.04 = BVerwGE 124, 252; BVerwG 2 C 11.05 in ZBR 2006, 385. 轉引自吳綺雲，前揭註 26 書，頁 347。

的直接後果」作為判斷標準。就「客觀的行為特徵」之判斷，首先應以失職行為之特點，如所違背者屬何種性質之義務、屬於職務內或職務外之違背義務行為。再者，判斷失職行為之重要性，如所違背之義務屬輕微者抑或屬核心義務、失職行為之頻繁程度及持續期間等。而「主觀的行為特徵」係指法官與所違背職務義務行為間的內在關係。依聯邦行政法院裁判見解說明，酌科懲戒措施時判定失職行為嚴重性的最重要主觀行為特徵，係被付懲戒人有責的形式及所具份量。是以，引發其違背職務義務行為之動機、違法意識均有可能是重要影響標準之一³⁵。另外，「失職行為對職務領域和對第三人造成的直接後果」乃指所有因失職行為所造成的不利後果，包括失職行為對職務運作造成的影響。

而「受懲戒法官之個人人格形象」，其意義係指對決定懲戒措施亦具決定性者，尚包括法官之個人境況（經濟情況、家庭狀況）及其在失職行為之外（包括為失職行為之前、之時及之後）的其他職務上所為，特別是該些與其至目前為止一向顯示之個人人格圖像相符或不相符的行為（如在緊迫或有衝突情況下，作出與其以往之個人人格圖像不符之行為）。

另外，「服務主體或公眾之信任受損範圍」作為酌科懲戒標準之一，其所稱之「信任受損」是一種抽象法律式評估的結果，與具體作為受懲戒法官職務主管或任何一個人民事實上受損之程度無關，並非以舉證方式確認損及多少。依聯邦行政法院之見解，預測職務主管或公眾信任受損範圍，實基於職務主管或一般公眾的觀點，期待公務員為符合於職業所必需之職務義務的行為。職務主管或公眾對公務員之信任，涉及其作為公務員之一般地位、公務員在行政內具體之工作領域、以及公務員具體執行職務所具功能。而究竟是否以及在何種範圍內，職務主管之信任受到損害，應依客觀標準判斷，以已經確認的、對公務員違背職務義務行為有利及不利之情事為基礎，就職務主管對該公務員在未來能依規定履行其職務義務，尚能給予信任之程度為判斷³⁶。

三、裁量縮減為零

依聯邦懲戒法第 13 條第 2 項第 1 句規定，以「嚴重失職行為」與「信任終局性喪失」作為懲戒機關應處以最嚴重懲戒措施，對在職法官予以「撤職」、對退休法官予以「剝奪退休金」處分之構成要件。亦即於法官嚴重失職行為致服務主體或公眾信任已喪失殆盡時，應處以最嚴重之懲戒措施（即撤除法官任用關係或剝奪退休金），學說稱之為「不堪忍受原則」（Untragbarkeitsgrundsatz）³⁷。

³⁵ 吳綺雲，前揭註 26 書，頁 349、350。

³⁶ Vgl. z.B. BVerwG 2 C 12.04 = BVerwGE 124, 252. 轉引自吳綺雲，前揭註 26 書，頁 353、354。

³⁷ 吳綺雲，前揭註 24 書，頁 478。

此項規定乃對於上述之權衡原則（聯邦懲戒法第 13 條第 1 項第 1 句）為法律上之限制，法官之失職行為若符合聯邦懲戒法第 13 條第 2 項規定之要件特徵時，懲戒機關即「應」科予撤除法官任用關係或剝奪退休金之懲戒措施，而無作成其他種類懲戒措施之裁量權限（即裁量縮減為零）。

至於何種情形該當「嚴重失職行為」與「信任終局性喪失」之要件，依聯邦行政法院之看法³⁸，既然是以公務員因嚴重失職行為而應預估性地去評斷對其信任是否終局喪失，則亦採須採用同法條第 1 項第 2 句（失職行為之嚴重性）與第 4 句（服務主體或公眾之信任受損範圍）之一般酌科標準。因此等規定乃對於所有失職行為，不問其終究科予何種懲戒措施，均應考量之酌科標準。當然同法條第 1 項第 3 句之公務員個人人格形象，亦為酌科標準之一，無排除之理。是以，任何一法官懲戒措施決定，皆須由聯邦公務員懲戒法第 13 條第 1 項第 2 句至第 4 句規定之酌科標準開始。倘若依該些酌科標準，可能科予最嚴重的懲戒措施時，再依同法條第 2 項第 1 句規定評斷，在符合該些酌科標準下，是否有因法官之「嚴重失職行為」而發生對該法官「信任終局喪失」的後果，若有，則懲戒機關應科予撤除法官任用關係之懲戒措施或剝奪退休金之懲戒措施。

第二款 憲法原則之拘束

懲戒措施實乃限制或剝奪被付懲戒人之基本權利，是其懲戒措施之決定亦當受憲法原則之拘束。聯邦憲法法院亦認懲戒處分與刑事法院科處行為人刑罰一般，須依責任原則及比例原則。曾於判決中表示：「依據基本法第 1 條第 1 項、第 2 條第 1 項所定法治國家原則，於懲戒法制亦適用責任原則，鑑於上訴人受追究之責任及其行為時之整體情況，邦高等行政法院在考量聯邦最高行政法院之實務見解時，所加諸於申訴人嚴厲之懲戒處分，與其所為應受處罰之失職行為完全不合比例，亦因此而違反責任原則。」³⁹、「懲戒處分之裁量，應如同刑事案件針對於嚴重性行為裁量一樣，且被付懲戒法官行為與其應負責任之間，應有正確比例關係」⁴⁰。故不論為職務長官或各職務法庭為懲戒之決定時，均應按有責原則及比例原則，考量法官之失職行為。

須注意地係，比例原則適用於懲戒措施之酌科，判斷上之關鍵性因素並不在於公務員因失職行為所得利益與其因懲戒措施所受不利益，兩者間之對比關係。

³⁸ BVerwG 2 C 12.04 = BVerwGE 124, 252. 轉引自吳綺雲，前揭註 26 書，頁 356—358。

³⁹ 李維心，前揭註 7 書，頁 397。

⁴⁰ BVerfGE 50, 5, 12; 86, 288, 313; 96, 245, 249; NVwZ 2008。轉引自李維心，前揭註 7 書，頁 397。

更重要地係，在於失職行為的嚴重性及因而造成的信任受損，與懲戒措施將帶給受懲戒公務員之負擔間是否合乎比例原則⁴¹。

第二節 德國法官懲戒處分之程序法

關於聯邦法官之懲戒程序，法官法僅設有部分規定（法官法第 61 條至第 68 條），其餘依同法第 63 條第 1 項明定懲戒案件程序準用聯邦懲戒法規。是以，法官之懲戒程序除法官法有特別規定外，大部分以聯邦懲戒程序架構為依據。惟法律既明定準用，仍以性質上與法官法針對法官身分特殊性而特別設立之目的相容者，始予準用。而德國聯邦懲戒法於 2001 年作了一次重大修正，在懲戒之程序方面，法條編制上將懲戒程序區分為行政機關之懲戒程序（聯邦懲戒法第 17 條至第 44 條）與法院之懲戒程序（聯邦懲戒法第 45 條至第 78 條）兩大部分。是以，在德國法官之懲戒權限，係由行政權之「職務主管」（Dienstvorgesetzter）與歸屬司法權之「職務法庭」分享行使。茲就由職務主管為之的行政機關懲戒程序與由職務法庭為之的法院懲戒程序介紹如下。

第一項 行政機關之懲戒程序

為能有效率達到機關紀律維持之要求，且最了解涉案公務員執行職務勤惰等為其主管長官，是以，聯邦懲戒法第 17 條第 1 項第 1 句規定：「職務主管發現有失職行為嫌疑之充分事實線索時，即有開始懲戒程序之義務。」懲戒程序之發動由公務員之職務主管開始，較須經冗長調查辯論之法院程序更為適宜。對於涉有失職行為之法官開始進行懲戒程序，依法官法第 63 條第 1 項準用上開規定。

一、程序之開始

行政機關所為之法官懲戒程序，其程序之開始有二：一為職務主管依職權發動懲戒程序；另一為法官為自清而申請進行懲戒程序。

（一）職務主管依職權發動懲戒程序

依聯邦懲戒法第 17 條第 1 項第 1 句規定，發現有失職行為嫌疑之充分事實

⁴¹ 吳綺雲，前揭註 26 書，頁 361、362。

線索時，職務主管即有開始懲戒程序之職務上義務，採取類似於刑事訴訟法之法定原則，已如前述。而被付懲戒法官之職務主管所指為何，因法官審判職務工作上，無任何長官可以對法官作指示，故法官之職務主管應指在法官的人事事務上，具有職務法上決定權限者，亦即各級法院之院長⁴²。法官如有兼職，則依聯邦懲戒法第 17 條第 3 項規定，由主要職務之職務主管行使懲戒管轄權。法官之上級與上上級職務主管機關，依同條第 1 項第 2 句規定，亦得將懲戒案件移轉予自己處理。

如職務主管確認法官有應受刑罰（Bestrafung）、宣告無罪（Freispruch）或時間經過（Zeit-ablauf）之情形，依聯邦懲戒法第 17 條第 2 項、第 14 條、第 15 條規定，對該同一事實之職務主管懲戒程序不開始（Nichteinleitung），但須作成公文檔案紀錄，並通知該法官。須注意地係，因聯邦懲戒法第 15 條⁴³係以懲戒處分種類而設立不同時間經過規定，於判斷時間經過與否時，法官之職務主管首先須針對個案失職行為，作預測性判斷可能給予懲戒處分之輕重，再判斷時間有無經過。是以，職務主管應先對法官涉案之事實為完整調查，依所查明之事實，以是否時間經過而決定向職務法庭移送或停止懲戒程序（Einstellung）⁴⁴。

（二）法官申請開始懲戒程序

依聯邦懲戒法第 18 條第 1 項規定：「公務員為排除其失職行為之嫌疑，得向其職務主管或上上級職務主管申請開始對其本人進行懲戒程序。」此即所謂自我澄清程序，公務員為排除其失職行為嫌疑（Verdacht eines Dienstvergehen entlasten），為能自清（Selbstreinigung），特別規定其得向職務主管或上上級職務主管申請開始進行懲戒程序。此項規定於法官懲戒程序，亦準用之。對於法官開始懲戒程序之申請，依同條第 2 項規定，僅於無充分失職行為嫌疑線索時，職務主管始能拒絕其申請，並此項決定應通知該法官。

⁴² 梁哲瑋，〈從德國職務法庭建置看我國職務法庭之特色及問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 341；梁哲瑋，《司法院 100 年度德國職務法庭制度考察報告》，司法院，2012 年 1 月，頁 54。

⁴³ 德國聯邦懲戒法第 15 條規定：「1.失職行為完成後已逾 2 年者，不得再為申誡懲戒。2.失職行為完成後已逾 3 年者，不得再為罰鍰、減俸或減少退休金之懲戒。3.失職行為完成後已逾 7 年者，不得再為降級懲戒。4.第 1 項至第 3 項期間，因進行懲戒程序、提起懲戒訴訟、提起追加懲戒訴訟或對試用職或附撤銷職條件之公務員，依聯邦公務員法第 31 條第 4 項第 2 句或同法第 32 條與第 31 條第 4 項第 2 句規定命令調查或擴大調查而中斷。5.第 1 項至第 3 項期間，於訴願程序、法院之懲戒程序進行期間、依本法第 22 條懲戒程序中止期間或人事委員會協力參與期間停止。該項期間到期前，因同一事實關係開始刑事訴訟程序或罰鍰程序，或基於公務員任用關係起訴者，本程序進行之期間停止。」

⁴⁴ 李維心，前揭註 7 書，頁 398、399、407。

二、程序之進行

(一) 調查程序

開始行政機關懲戒程序後，為查明事實，應進行必要之調查（聯邦懲戒法第 21 條第 1 項），其調查程序由職務主管主導。於公務員涉及失職行為之調查程序中，職務主管為查明公務員涉及失職行為之事實，雖可於每宗個案指定調查人員，惟不得任命法官為調查人員。此或因行政機關基於本身立場及較諸法官更為瞭解職務內容，不應委託具法官資格之公務人員擔任調查人，對於職務主管查明公務員涉及失職行為之事實，賦予相當之彈性。然如係法官涉及失職行為，職務主管得否進行調查再予懲戒，德國法官法未明文，準用聯邦懲戒法之規定，應許職務主管對法官輕微失職行為進行調查後再予懲戒。但調查程序中，為避免損及法官審判獨立性，在準用聯邦懲戒法時仍應比照其精神，由具有法官資格之人主導調查程序，與公務員失職行為之調查人員不得任命具法官資格者不同。尤其，職務主管受委託應查明法官個人失職情節或事實狀況，所查明之事實亦可移轉予其他公務員以確認法官有無失職原因，故此項程序自開始，到程序進行，至終結決定，應由機關內職務主管自主處理（selbst vornehmen），故須有司法經驗之人，始能妥適掌握懲戒程序之進行⁴⁵。

職務主管依職權調查法官失職行為事實，因屬行政機關調查，原應依德國行政程序法第 26 條⁴⁶之證據方法規定行之，惟因聯邦懲戒法第 24 條以下特就懲戒程序之調查證據規定⁴⁷，是依聯邦懲戒法第 24 條第 1 項規定，行政機關為澄清事實，應為必要之證據調查，特別是調取書面職務上之資訊、訊問證人及鑑定人或要取其書面意見，並得調閱證書及檔案。而證人有義務為證言，鑑定人有義務作成鑑定報告（同法第 25 條第 1 項）。涉案法官本身應要求，應提供表明與職務有關之文書、圖解說明等；必要時，法院尚得依聲請命令之（同法第 26 條）。另外，對於在行政機關之懲戒程序中，職務內部資訊，尤其是人事檔案和其他與個人資料有關的機關文件的提供，在權衡相互衝突之利益下，依聯邦懲戒法第 29 條規

⁴⁵ 李維心，前揭註 7 書，頁 408。

⁴⁶ 德國行政程序法第 26 條：「1. 行政機關依其合義務性裁量，使用調查證據必要之證據方法。行政機關尤其得為：(1) 蒐集各種報導。(2) 聽取當事人之意見，詢問證人或鑑定人，或取得當事人、鑑定人或證人之書面意見。(3) 調閱文件或卷宗。(4) 勘驗。2. 當事人須參與事實調查。當事人尤須提出其所知之事實與證據方法。至於參與調查事實之其他義務，尤其親自出席或陳述之義務，僅於法規有特別規定者為限。3. 證人與鑑定人負有陳述與鑑定義務，但以法規有特別規定者為限。行政機關傳喚證人或鑑定人時，應準用證人與鑑定人之補償方法給予補償。」

⁴⁷ 聯邦懲戒法第 3 條規定，該法未規定或不相抵觸時，可準用德國行政程序法與行政法院法相關規定，以為補充。惟聯邦懲戒法賦予職務主管得對所屬公務員懲戒，已設有相關之規定，故不應適用行政程序法所定正式行政程序之有關規定，例如聯邦懲戒法第 24 條調查證據、第 28 條就聽取公務員意見與調查證據應作成筆錄、第 30 條聽取公務員意見等，與一般之行政程序不同。

定⁴⁸，雖違反涉案法官或利害關係人之意願，然與涉案法官、機關之重要利益相關者，亦得准許使用機關所掌有之該等人事檔案資料。亦有可能使用涉及他人之人事檔案及個人在機關之資料文卷。調查證據不僅涉及法官有可歸責事實之資料，亦關係到其減輕或免除責任之內容，因而法官亦得向調查之司法行政機關申請，且向其公開證據資料⁴⁹。

（二）涉案法官之程序保障

德國基本法第 103 條第 1 項規定：「在法院被控告之人，有請求公平審判之權。」(Rechtliches Gehör)，即請求聽審權利。依法官法第 63 條第 1 項準用聯邦懲戒法第 20 條第 1 項規定：「除危及事實查明可能情形外，懲戒程序開始進行，應即告知涉案公務員。告知時，應向該公務員表明其受歸責之失職行為事由。同時應予闡明，其得自行選擇以言詞或書面表達意見，或拒絕陳述，並隨時選任代理人或輔佐人。」是以，司法行政機關對涉案法官開始進行懲戒程序，除可能因通知懲戒程序開始而危及事實查明之可能外，應即告知該法官其失職行為、歸責原因，並闡明其有請求表達之權利。且為維護法官審判獨立性，職務主管之告知不應在事實經完全調查後，而應在決定開始進行懲戒程序後，並即時進行調查，讓事實儘快釐清，以維護法官之聽審權利。

為聯邦懲戒法第 20 條第 1 項之告知後，涉案法官如願意表示意見者，準用同法條第 2 項規定，涉案法官願以書面陳述意見，應訂 1 個月期限，其願以言詞陳述意見，應訂 2 星期之期限，其表示願以言詞陳述意見，應於其表示送達後 3 星期內聽取其意見，惟涉案法官有急迫原因，無法按第 1 句規定期限或接受言詞辯論通知，並將此原因即時告知者，應延長上述規定期限或重新通知，並送達涉案法官。而涉案法官陳述意見，依準用聯邦懲戒法第 28 條規定，應作成筆錄，符合法定文件要求。另一方面，依準用同法第 20 條第 3 項規定，對未依法向涉案法官為曉諭者，該涉案法官之陳述不得作為對其不利之利用，或稱片面認定禁止 (partiellen Verwertungsverbot)⁵⁰。

除告知程序與賦予陳述意見權利外，涉案法官於受告知而知悉其已受懲戒案

⁴⁸ 德國聯邦懲戒法第 29 條：「1.人事檔案、其他涉及個人資料之機關文卷之提出，以及給予懲戒機關卷宗資訊與利用懲戒程序中所取得涉及之個人資料，除另有規定外，縱違反公務員或其他利害關係人之意願，亦得准許之。但須為進行懲戒程序所必要，且與涉案公務員、其他關係人或囑託機關之重要利益不牴觸者為限。2.機關間不同職務主管及各部門之間，准許就懲戒程序、懲戒事實、懲戒決定通知及提出有關上開事項記載之檔卷互為通知；但此之通知，以懲戒程序實於，授予被付懲戒公務員將來職務或職位有關，或於個案中基於職務上特別理由而認為該公務員或其他利害關係人之利益所必需者為限。」

⁴⁹ 吳綺雲，前揭註 24 書，頁 482；李維心，前揭註 7 書，頁 403、410、411。

⁵⁰ 李維心，前揭註 7 書，頁 409、410。

件之調查，可主動參與涉案事實之釐清，依準用聯邦懲戒法第24條第3項規定，有請求職務主管聲請調查證據（Beweisantrag）之權利；且依準用同法第30條第1句規定，於調查結束後，應給予涉案法官最後表示意見之機會⁵¹。

三、程序終結之決定

職務主管調查程序終結，聽取涉案法官最後陳述後，須作成終結決定。終結決定有下列三種可能：

（一）停止懲戒程序

根據調查之結果，如認未構成失職行為，或職務主管認定不宜或不應為懲戒處分時，職務主管應即停止懲戒程序。其停止懲戒程序之事由，準用聯邦懲戒法第32條第1項規定，有（1）不能證明有失職行為、（2）雖證明有失職行為，但裁處懲戒為不適當者、（3）依第14條或第15條規定，不得宣告懲戒處分者、（4）懲戒程序或懲戒處分基於其他理由為不合法者；同法條第2項規定之停止懲戒程序之事由，有（1）公務員死亡、（2）因辭職、喪失公務員權利或撤職而公務員任用關係終止、（3）退休公務員，由法院依公務員生活照顧法第59條第1項規定裁判。此項所定之停止懲戒程序事由屬當然停止，職務主管無自由裁量權限。而停止懲戒程序之處分須作成書面，附具理由，並送達涉案法官以作為證明。

（二）懲戒處分

根據調查之結果，如認確有失職行為且屬職務主管或最高職務機關作成懲戒處分之權限者，職務主管或最高職務機關得審酌被付懲戒人之失職行為整體，依合義務裁量宣告懲戒處分。於一般公務員之懲戒案件中，職務主管或最高職務機關作成懲戒處分之權限，依聯邦懲戒法第33條、第34條規定⁵²，包括作成申誡、罰鍰、減俸及減少退休金等之懲戒處分。更重的降級、撤職、剝奪退休金等，則必須交由行政法院來審理作成懲戒決定。相對於此，於法官懲戒案件中，依法官

⁵¹ 林燦都，〈我國法官懲戒制度之研究〉，《司法研究年報》，第24輯第11篇，2004年11月，頁46、47。

⁵² 德國聯邦懲戒法第33條：「1.懲戒處分以申誡、罰鍰、減俸或減少退休金為適當者，得宣示之。2.職務主管對其所屬公務員有處以申誡或罰鍰之權限。3.減俸按下列方式：(1)由最高權限之行政機關確定，及(2)由最高職務機關所屬職務主管處減少俸給5分之1、期間2年。4.減少退休金至最高限額，得依第84條規定，由行使懲戒管轄權限之職務主管確定。5.最高職務機關得依第3項第1款規定，將其權限之全部或一部指定移轉至所屬職務主管；移轉命令應公布於聯邦法律公報。6.懲戒處分應附理由並送達。」、第34條：「對於公務員應處以降級、撤職或剝奪退休金，應對其提起懲戒訴訟。對於公務員提起懲戒訴訟，由最高職務機關為之；對於退休公務員提起懲戒訴訟，依第84條所定有行使懲戒權限之職務主管為之。最高職務機關得依第1句規定，將其權限之全部或一部指定移轉至所屬職務主管；移轉命令應公布於聯邦法律公報。」

法第 64 條第 1 項規定，職務主管僅能作成最輕微的申誡處分，其他更重之懲戒處分（罰鍰、減俸、減少退休金、降級、撤職、剝奪退休金），則考量事涉法官身分獨立保障，全交由特設職司維護審判獨立之職務法庭，以程序保障較嚴謹之懲戒訴訟的對審結構、行政法院法之訴訟程序法理審理後，以判決形式作成懲戒處分。

申誡之處分應為宣示，依聯邦懲戒法第 33 條第 6 項規定，應附記理由並送達受申誡法官。法官對於該申誡處分不服，得依準用聯邦懲戒法第 41 條⁵³等規定提起訴願程序，若為最高職務機關作成之申誡處分者，則不行訴願程序。

（三）提起懲戒訴訟

職務主管於調查後，如認涉案法官失職情節重大，僅以職務主管權限內之申誡處分無以為懲，即認應科予失職法官申誡以上的罰鍰、減俸、減少退休金、降級、撤職、剝奪退休金給與等懲戒處分者，依準用之聯邦懲戒法第 34 條規定，應由最高職務機關（oberste Dienstbehörde）向職務法庭提起懲戒訴訟，請求職務法庭為懲戒裁判。此時，行政機關之懲戒程序即轉至法院之懲戒程序。

所稱之「最高職務機關」，係指德國行政權之政府體制內，負責司法行政之最高權責單位，且必須依各審判權不同作不同認定，亦即各審判籍法院在行政政府部門相對應之最高職務主管機關。以聯邦層級為例，普通法院、行政法院的最高職務機關就是「司法部」（或稱司法行政部）；勞工法院、社會法院是「勞工及社會部」；財務法院則是「財政部」。由其等在懲戒案件中負責向職務法庭起訴⁵⁴。

第二項 法院之懲戒程序

法官之法院懲戒程序，依德國法官法第 62 條第 1 項第 1 款、第 78 條第 1 款規定，由職務法庭管轄。管轄聯邦法院法官懲戒案件之職務法庭，依同法第 61 條第 1 項規定⁵⁵，設於聯邦最高法院，僅為一級一審制，對於聯邦職務法庭所

⁵³ 德國聯邦懲戒法第 41 條：「1.公務員提起訴訟前，應行訴願程序。訴請撤銷之決定事由最高職務機關作成者，不行訴願程序。2.訴願之形式和期限，適用行政法院法第 70 條規定。」

⁵⁴ 梁哲瑋，《司法院 100 年度德國職務法庭制度考察報告》，司法院，2012 年 1 月，頁 54。

⁵⁵ 德國法官法第 61 條：「1.對任職於聯邦之法官於聯邦最高法院組成一特別法庭為聯邦職務法庭。2.聯邦職務法庭由一位審判長、二位常任陪席法官及二位非常任陪席法官合議審理與裁判。審判長及常任陪席法官須隸屬於聯邦最高法院，非常任陪席法官須為終身職法官且隸屬於當事人法官所屬之審判體系。法院院長及其常設代理人不得為職務法庭之成員。3.聯邦最高法院之主席團選定審判長及陪席法官與其等代理人，任期五年。非常任陪席法官之選任，受聯邦各審判體系之最

為之終審裁判，並無從依正常救濟管道為上訴或抗告以資救濟⁵⁶。換言之，對於所有聯邦法官，聯邦職務法庭關於懲戒程序是第一審，亦是終審之法院。至於邦層級之職務法庭，依同法第 79 條第 1 項規定，則至少為二級二審。

由職務法庭管轄法官懲戒案件之類型有二，其一是由當事人法官針對職務主管作成之申誡懲戒處分不服所提起之撤銷訴訟；其二則是由最高職務機關提起，由職務法庭自行作成懲戒處分的懲戒訴訟（Disziplinarklage）。據此，於法院懲戒程序有兩項基本不同之功能，一項功能係救濟功能，類似於行政訴訟之撤銷訴訟。另一項功能係行使懲戒權力，對法官失職行為處罰，類似於檢察官向刑事法院提起公訴之刑事訴訟程序。以下先就德國聯邦職務法庭之組織設置為介紹，再就聯邦職務法庭之懲戒程序扼要說明。

第一款 聯邦職務法庭

德國職務法庭名稱直譯其實為職務「法院」，惟此源自歷史傳統之慣用名詞，在法律意義上並非組織法上具獨立對外地位的法院，毋寧是附設於既存法院內，專為攸關法官審判獨立事項作裁決而設立之特別法庭。依據德國聯邦法官法第 61 條第 1 項及第 62 條第 1 項規定，聯邦最高法院內成立聯邦職務法庭，其設立主要目的在維護審判獨立，故非所有法官任用關係上可能衍生之任何爭議均由職務法庭管轄，依聯邦法官法第 62 條第 1 項規定⁵⁷，聯邦職務法庭管轄第一審法官任用關係之案件分為三種不同案件類型：聯邦法官之懲戒案件（第 1 款）、為司法利益之調職案件（第 2 款）及審查案件（第 3 款、第 4 款）。此外，聯邦職務法庭尚管轄不服邦職務法庭裁判的法律審上訴案件⁵⁸（同法條第 2 項）。以及尚額

高法院主席團所提建議名單之先後順序所拘束。4.聯邦職務法庭視同德國法院組織法第 132 條所定之民事庭。」

⁵⁶ 一般公務員之法院懲戒程序，其懲戒審判權由普通行政審判權之法院行使（聯邦懲戒法第 45 條第 1 項第 1 句），採三級三審。第一審之法院懲戒程序，由各邦之地方行政法院管轄；懲戒事件之第二審事實審上訴，由各邦之高等行政法院管轄（同法第 64 條）。不服高等行政法院之懲戒事件裁判者，亦得向聯邦行政法院提起法律審上訴（同法第 69 條以下）。

⁵⁷ 德國法官法第 62 條：「1.聯邦職務法庭就下列事項為終審裁判：(1)懲戒事件，包括退休法官之懲戒；(2)為司法利益之調職事件；(3)終身職或定期職法官之：①任命無效事件，②撤銷任命事件，③免職事件，④因不堪勝任職務命為退休事件，⑤因勝任職務能力有限而限制派用事件；(4)下列措施之撤銷事件：①因法院組織變更所為之措施，②依本法第 37 條第 3 項所為之法官借調，③試用職或委用職法官之免職、撤銷任命、確認任命無效或因不堪勝任職務命為退休之處分，④派任兼職，⑤基於第 26 條第 3 項之理由對職務監督措施，⑥依本法第 48 條 a 至第 48 條 c 所為之部分時間工作處分及留職停薪處分。2.對於各邦職務法庭判決不服之上訴（本法第 79 條）亦由聯邦職務法庭裁判之。」

⁵⁸ 邦職務法庭管轄邦層級法官的職務事件，其管轄案件範圍，見聯邦法官法第 78 條，內容與聯邦職務法庭第 62 條第 1 項所列者幾乎一致。

外管轄檢察官之懲戒案件，以及職務地位上也具有獨立性的聯邦審計院獨立審計官員之懲戒及人事處分之審查案件⁵⁹。因本文論述之重點在於聯邦法官之懲戒案件，就聯邦職務法庭管轄之其他事項在此不予詳述。

傳統上，職務法庭均設於普通法院審判權⁶⁰，聯邦法官法第 61 條第 4 項甚至規定聯邦職務法庭視為法院組織法上之民事庭之一。其主要原因係普通法院為一般審判權，法官屬此審判權體系者最多，管轄最廣，且除法官職務法庭外，類如律師等專門職業人員之職業法庭等，也設於普通法院，因此就審判職務（業）案件而言，經驗相對豐富。惟職務法庭審理之相關程序法均準用行政法院法。

以下就聯邦職務法庭之組成與選任程序介紹之。

一、聯邦職務法庭之組成

德國法官法第 61 條第 2 項規定，聯邦職務法庭係由審判長一人、常任陪席法官(ständiger Beisitzer)二人及非常任陪席法官(nichtständiger Beisitzer)二人共同組成，合議審理與裁判。不論審判長或陪席法官均須經過選任，任期 5 年，但不得選任各法院院長或其常任代理人。

(一) 聯邦職務法庭審判長

審判長須隸屬於聯邦最高法院，一定係聯邦最高法院之法官。由聯邦最高法院之主席團自聯邦最高法院法官群中選定一人為之。因聯邦最高法院之院長及其常任代理人（即副院長）因其根本無職務法庭之成員資格（德國法官法第 61 條第 2 項第 3 句），而被排除擔任職務法庭審判長。其他之每個聯邦最高法院法官都可能被選定為審判長，不限資深等級。由聯邦最高法院之主席團依合義務性裁量來決定人選⁶¹。

(二) 常任陪席法官

聯邦職務法庭之常任陪席法官，指任期內常任職務法庭審理各案件之陪席法官。必須與審判長一樣係聯邦最高法院之法官，由聯邦最高法院之主席團選定二

⁵⁹ 梁哲璋，〈從德國職務法庭建置看我國職務法庭之特色及問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 334、340—358。

⁶⁰ 但柏林地區法官職務法庭於 2012 年 1 月 1 日起即劃歸行政法院審判權體系，主要理由即著眼於職務法庭所適用行政法理向為行政法院法，且一般公務員的懲戒或職務案件都在行政法院，自亦有豐富經驗。但柏林此職務法庭改制之舉，應屬少數例外，尚非屬普遍之發展。參見梁哲璋，前揭註 54 書，頁 55。

⁶¹ 但亦有不同意見認為，職務法庭審判長應由聯邦最高法院之審判長法官來擔任，見 Fürst/Mühl/Ardent, Richterergesetz, Berlin 1992 (geb. Ausgabe von Fürst, Beamtenrecht des Bundes und der Länder Bd. Teil 5 Loseb.), §61 RdNr.3.轉引自胡方新，前揭註 23 文，頁 204。

人為之。而被選任之最高法院法官並非再授予另一獨立的法官職位，毋寧僅是原法官本職職位上，負責審理業務的增加，此就如一般法官在院內可能同時兼辦數個不同合議庭案件業務一般⁶²。該職務法庭之法官係基於法官之一般義務，必須去做職務法庭之工作。於聯邦職務法庭之法官均由職業法官擔任，但在邦層級之職務法庭其常任陪席法官，依聯邦法官法第 77 條第 4 項規定⁶³，則例外容許各邦得立法讓律師以榮譽職法官之身分，受選任為職務法庭之常任陪席法官，參與法官職務法庭的審判，不受常任陪席法官須選任終身職法官之拘束。

(三) 非常陪席任法官

非常任陪席法官必須是隸屬於當事人法官所屬審判體系之終身職法官。其僅在所屬法院體系內某法官涉案時，而其在該法院體系內具有法官職務者始能參與，與常任陪席法官每案必參與審理者不同。所謂當事人法官係指懲戒程序的被付懲戒人，調職程序、第 62 條第 1 項第 3 款所定任命無效、撤銷、免職、強迫退休及限制辦案等審查程序的相對人，以及第 62 條第 1 項第 4 款所定之撤銷事項審查程序的聲請人。至於所謂「當事人法官所屬審判體系」之認定，是以普通法院、行政法院、勞工法院、社會法院、財務法院等五大審判籍之審判體系來界定，並非以審級，也非以普通法院內之民事、刑事庭體系來區分。

舉例來說，聯邦職務法庭之審判長（甲）、常任陪席法官（乙丙）均係聯邦最高法院的法官，並由主席團會議決議選派擔任職務法庭法官，無論甚麼案件，甲乙丙三位法官均屬於合議庭成員。至於其他兩名非常任陪席法官，則取決於個案發生於哪個審判權。若被付懲戒之法官為勞動法院法官，則非常任陪席法官來自於聯邦勞動法院。若被付懲戒之法官為行政法院法官，則非常任陪席法官來自

⁶² 梁哲瑋，前揭註 59 書，頁 336。

⁶³ 聯邦法官法第 77 條：「1.各邦應設立職務法庭。2.職務法庭由一位審判長，及人數各半之常任與非常任陪席法官合議裁判。所有成員須為終身任命之法官。非常任陪席成員須隸屬於當事人法官所屬之審判體系。3.職務法庭成員由附設職務法庭法院之主席團選定之。邦得立法規定，該主席團（選任）須受其他審判體系法院主席團所提建議名單之拘束。法院院長或其常設代理人不得為職務法庭之成員。4.經由邦立法，律師得受選任以榮譽職法官身分擔任常任陪席法官參與審判，不受第二項第二句之限制。能受選任為律師公會理事之律師，始得被任命為職務法庭成員。但職務法庭成員不得同時擔任律師公會或自治規章大會之理事，或在律師公會或自治規章大會從事本職或兼職之工作。職務法庭之律師成員由附設職務法庭之法院的主席團選任之，任期五年；任期屆滿連選得連任之。法院主席團關於此律師常任陪席法官之選任，受律師公會理事會所提建議名單之拘束。職務法庭管轄區域內有多數律師公會者，所提職務法庭律師成員建議人數比例應與各律師公會成員數比例相當。法院主席團決定所需之律師成員數。建議名單必須至少含有所需律師成員數一又二分之一倍的律師。職務法庭律師成員選任進一步程序，由邦之法律定之。」其中，第 4 項之規定係於 2004 年 6 月修法新增，此項修法之立法理由主要在二方面：一是對照考量職業法官在律師職務法院參與審判事務（依聯邦律師法第 101 條以下規定）的平衡；二是考量透過律師之外部參與，增加法官職務法庭審理之透明度，避免職業法官成員可能顧慮「同儕情誼」（Kameraderie）的印象，並可提升裁判之社會接受度。

聯邦行政法院，以此類推。

非常任陪席法官之參與合議庭審判乃依個案當事人的身分而定，且非常任每案必與。其設置目的係為了讓較瞭解當事人職務工作屬性、所屬組織內部運作原理之人來參與裁判，地位上與職業團體代表人（Vertreter einer Gruppe）參與審判的榮譽職法官相當⁶⁴。

二、聯邦職務法庭之選任程序

聯邦職務法庭之成員非由行政權之機關選出，而是由聯邦最高法院之主席團（Präsidium）來選定（德國法官法第 61 條第 3 項），為法官自治之方式。於德國法官自治組織有三：其一為「法官會議」（Richterrat），主要任務是與法院內屬行政體系之公務員人事代表（Personalvertretung）共同參與決定一般事務性、社會性（福利）行政事務；其二為參與職業法官選任之「法官評選委員會」（Präsidialrat）；其三則是法院的「主席團」，由院長（或負有監督職務之法官）與院內法官自行選任之法官代表所組成，主要負責法院內法官審判案件的事務分配。職務法庭法官之選任採法官自治方式，交由職務法庭所設法院之主席團主導，係由於職務法庭管轄事項與審判獨立性有非常密切關係，且涉及行政職務監督與審判獨立間衝突之敏感事項，為避免行政權藉由選擇職務法庭法官之方式，來影響職務法庭之程序，便經由法官自治方式決定職務法庭法官之人選。再者，因法院之主席團所行使之法官審判案件事務分配，亦與審判獨立密切相關。而被選任為職務法庭之審判長、常任陪席法官者，性質上僅係其法官本職所負責之案件業務增加，則選任決定純屬法院內部事物分配，非再授予另一獨立的法官職位，故無須由「法官評選委員會」行使。職務法庭之非常任陪席法官，與榮譽職法官相當，當無須負責選任職業法官之「法官評選委員會」參與。

在聯邦職務法庭管轄之法官懲戒案件中，聯邦最高法院主席團係以通常事物分配之方式來決定職務法庭審判長與常任陪席法官。其審判長與常任陪席法官之資格已如前述。而在選任非常任陪席法官時，則要受到聯邦各審判體系之最高法院主席團所提建議名單之先後順序之拘束。換言之，聯邦最高法院主席團只能從其他聯邦最高法院主席團提出之建議名單，選擇其最優先順序者擔任。

三、聯邦職務法庭成員職務之終止

聯邦職務法庭之審判長及常任陪席法官之任期為五年。任期屆滿，職務終止。此外，基於職務法庭之特別組織，如果任命之先決條件不存在，如常任、非常任

⁶⁴ 梁哲瑋，前揭註 59 書，頁 337。

陪席法官不再隸屬聯邦最高法院或其他法院體系時，其職務法庭之職務即提前終止。當職務法庭之非常任陪席法官在任期內離開原任職法院而非隸屬涉案法官所屬審判體系，例如：退休或調到其他法院服務等，則必須重新選任非常陪席法官。相同地，審判長、常任陪席法官從聯邦最高法院去職，其職務法庭成員之身分亦同時終止。另外，職務法庭之成員被任命為法院院長或副院長時，其職務法庭之職務亦即提前終止⁶⁵。

第二款 聯邦職務法庭之懲戒程序

聯邦職務法庭管轄之聯邦法官懲戒程序，以下就由當事人法官提起之撤銷訴訟，與由最高職務機關提起之懲戒訴訟，分別介紹之。

一、由當事人法官提起之撤銷訴訟程序

當事人法官針對職務主管作成之申誡懲戒處分不服所提起之撤銷訴訟，係以當事人法官為原告，以司法行政機關為被告之訴訟程序。但其起訴有訴願前置原則之適用，依德國法官法第 63 條第 1 項準用聯邦懲戒法第 41 條第 1 項規定，必須當事人法官先向最高職務機關提起訴願，對於訴願決定仍有不服者，始得向職務法庭提起撤銷訴訟，以資救濟。惟司法行政機關係最高職務機關時，則毋庸進行訴願程序。於此，申誡之懲戒處分實具行政處分性質。又此訴具救濟性質，有禁止不利益之變更原則適用，訴願機關依聯邦懲戒法第 42 條第 2 項第 1 句規定：「訴願決定不得對提出之處分，作不利於公務員之變更。」不得因法官提起訴願，而作出比申誡更不利之懲戒。

由被付懲戒法官所提起之訴訟程序，如同行政訴訟撤銷訴訟，依聯邦懲戒法第 3 條準用行政法院法第 79 條規定⁶⁶，其訴訟標的為訴願機關所形成之懲戒處分，由法官以書狀於法定期間內起訴⁶⁷，惟亦可依準用德國行政法院法第 81 條第 1

⁶⁵ 胡方新，前揭註 23 文，頁 208、209。

⁶⁶ 德國行政法院法第 79 條：「1.撤銷訴訟之標的如下：(1)經訴願決定所形成之原行政處分。(2)第一次不利益之救濟決定或訴願決定。2.訴願決定後，對原行政處分所增加獨立之不利益，該增加部分亦得單作為撤銷訴訟之標的。凡違反重要程序規定，而訴願決定以之為根據者，亦視為增加不利益。第 78 條第 2 項之規定，準用之。」

⁶⁷ 依德國聯邦懲戒法第 52 條規定：「1.起訴應以書面為之。起訴狀應記載被付懲戒公務員個人與職業上經歷、至起訴時止之懲戒程序、失職行為事實及其他與作成裁判相關之重要行為事實及證據。符合第 23 條規定要件，得引用該確認公務員行為之刑事或罰鍰程序具拘束力裁判。2.起訴之其他形式與期限，適用行政法院法第 74 條、第 75 條及第 81 條規定。懲戒程序依第 22 條規定事由，依行政法院法第 75 條第 2 句進行之期間中斷。」行政法院法第 74 條第 1 項第 1 句規定：「撤銷訴訟應於訴願決定送達後 1 個月內提起。」是以，受申誡處分之法官應於訴願決定送達

項第 2 句規定⁶⁸，向書記官陳明記明於筆錄方式起訴。原則上職務法庭審理該案件準用行政法院法相關之規定及原則。惟職務法庭審理此撤銷訴訟時，依聯邦懲戒法第 60 條第 3 項規定，職務法庭除審查原申誡處分之合法性外，亦審查其合目的性。有別於一般行政訴訟事件，法院僅審查處分之合法性，而不及於合目的性（行政法院法第 113 條第 1 項第 1 句、第 114 條⁶⁹）。職務法庭如認為原懲戒處分違法，依聯邦懲戒法第 60 條規定，撤銷司法行政機關申誡處分，或裁處必要懲戒處分。

二、由最高職務機關提起之懲戒訴訟程序

最高職務機關向職務法庭提起，請求職務法庭自行作成懲戒處分的懲戒訴訟。其原告為起訴的最高職務機關，被告則為被付懲戒之法官，是以，懲戒程序係為原被告對立而職務法庭中立的三角訴訟結構⁷⁰。而該訴訟之起訴程式與期間，依準用之聯邦懲戒法第 52 條第 1 項規定，應以書面提出，惟因該規定未定有起訴期間，依同法第 15 條之時效規定，其懲戒訴訟之提起仍應於時效期間內提起。而懲戒訴訟之標的為對法官失職行為之事實及欲為裁處之懲戒處分。

職務法庭於懲戒訴訟程序中，其證據調查及證據法則，德國法官法未規定，原則上均準用德國行政法院法之規定，是故證據調查原則，是採行政訴訟程序上的職權調查原則，在舉證責任上，職務法庭應職權探知事實（行政法院法第 86 條第 1 項），故僅有客觀舉證責任，無主觀舉證責任。再者，關於證據能力問題，在德國是採直接審理原則，因此除違法採證之證據排除外，應經過嚴格證明，使用法定證據方法，並遵守法定調查證據程序，才能取得證據能力。但直接審理依法亦有例外情形，得允許法官使用證人當庭陳述的替代物（即筆錄），例如在德國法官懲戒程序，倘同一事實仍在刑事程序偵查、審理中，於刑事程序未終結確定前，原則上懲戒程序停止審理，待將來刑事程序完結後，因相關事實已經經過詳細調查，則懲戒程序即得以證人在刑事程序之陳述筆錄，作為證據，無須再行傳訊相同證人到庭陳述⁷¹。

後 1 個月內提起；如為最高司法行政機關之懲戒處分，則於其所作懲戒處分送達後 1 個月內為之。

⁶⁸ 德國行政法院法第 81 條第 1 項規定：「起訴應以書面向法院提出。向行政法院起訴，亦得經由書記處書記官記明於筆錄方式為之。」

⁶⁹ 德國行政法院法第 113 條第 1 項第 1 句：「行政處分違法並侵害原告權利，法院應撤銷原行政處分及訴願決定。」、第 114 條：「行政機關經授權，依授權而裁量，因其裁量是否逾越法定界限，或是否不符合授權方式行使裁量，因而法院應予審查，行政處分或拒絕處分或不作成處分是否違法。行政機關於行政處分作成後或行政訴訟程序中補充裁量。」

⁷⁰ 梁哲瑋，前揭註 54 書，頁 47。

⁷¹ 梁哲瑋，前揭註 54 書，頁 56。

就最高職務機關為原告之懲戒訴訟裁判方式，分為以裁定作成裁判與以判決作成裁判二者。以裁定作成裁判者，依聯邦懲戒法第 59 條規定⁷²，以經當事人同意，法院得不經言詞辯論，以裁定科予較輕懲戒措施（以申誡、罰鍰、減俸或減少退休金者為限）或駁回懲戒訴訟。而以判決作成裁判者，依聯邦懲戒法第 60 條第 1 項、第 2 項規定⁷³，法院須本於言詞辯論始得作成判決。是以，職務法庭應本於當事人之言詞辯論於起訴事實範圍內審理，並作成科處必要懲戒判決或駁回懲戒訴訟之判決。懲戒處分判決依懲戒處分措施又可分為申誡、罰鍰、減俸、減少退休金、降級、撤職、剝奪退休金給與等七種。依德國法官法第 64 條第 1 項文義，並未排除職務法庭為申誡處分之權限，故職務法庭經審理程序後，認法官失職行為輕微，亦得對被付懲戒法官判決申誡之懲戒處分。又依德國法官法第 64 條第 2 項規定，對於聯邦各審判體系之最高法院法官，則僅得諭知申誡、罰鍰或撤職之懲戒判決。

而司法行政機關得依聯邦懲戒法第 61 條第 1 項規定⁷⁴撤回其訴之全部或部分，惟撤回懲戒訴訟後，作為該訴訟基礎之行為，不得再為懲戒程序之標的，然如有新之行為事實則得另外起訴，自不待言。

第三款 懲戒處分之先程序

於發動法官懲戒程序後，依德國法官法第 63 條第 1 項準用聯邦懲戒法第 38 條規定⁷⁵，得將法官暫時解除職務（或稱暫行停職）或剝奪退休金。而暫時解除職務或剝奪退休金之決定，於公務員由發動懲戒之行政機關裁處，惟於聯邦法官，

⁷² 德國聯邦懲戒法第 59 條：「1.於懲戒訴訟，法院即使於言詞辯論開始後，亦得經當事人同意，以裁定為以下裁判：(1)科處必要之懲戒措施(第 5 條)，但以僅為申誡、罰鍰、減俸或減少退休金者為限或駁回懲戒訴訟。(2)俾當事人表示是否同意，得由法院、審判長或受命法官訂定期限，期限經過後，若無當事人提出異議，即視為已同意。2.依第 1 項之確定裁定，與確定判決具同等效力。」

⁷³ 德國聯邦懲戒法第 60 條第 1 項：「法院對於訴訟，應本於言詞辯論作成判決，但以懲戒程序非經其他方式終結者為限。行政法院法第 106 條規定不適用之。」、第 2 項：「於懲戒訴訟，僅得在訴訟或追加懲戒訴訟中歸責公務員是失職之行為，作為發現裁判之對象。法院得於判決中為以下裁判：(1)科處必要之懲戒措施或(2)駁回懲戒訴訟。」

⁷⁴ 德國聯邦懲戒法第 61 條第 1 項：「職務主管撤回懲戒訴訟者，作為該訴訟基礎之行為，不得再為懲戒程序之對象。」

⁷⁵ 德國聯邦懲戒法第 38 條第 1 項：「有權提起懲戒訴訟之機關，於開啟懲戒程序的同時或之後，若懲戒程序預計將公務員撤職或剝奪退休金，或試用公務員或實習公務員預計將依本法第 5 條第 3 項第 2 句及聯邦公務員法第 34 條第 1 項第 1 句第 1 款或第 37 條第 1 項第 1 句免職者，得將公務員暫行停職。若公務員留在職務上將嚴重妨礙業務運作或調查，且暫行停職對於事件之嚴重性與預期的懲戒處分非不成比例者，亦得將公務員暫行停職。」

依法官法第 63 條第 2 項規定⁷⁶，則應由最高職務機關向聯邦職務法庭聲請，由聯邦職務法庭裁定之。暫時解除職務係對法官身分獨立性之重要干涉，從而應以嚴格標準來衡量審查。職務法庭一方面須考量終身職及定期職法官所受德國基本法第 97 條第 2 項規定之不得任意免職保障，是以對其裁定暫時解除職務須有令人信服理由；另一方面則應考慮到，當法官之失職行為損害職務信用，或使司法不受到信任，即影響人民對其執行職務之信任或其裁判不再可信時，有必要使法官不再執行職務⁷⁷。

另外，在暫時解除法官職務之同時或之後，依德國法官法第 63 條第 1 項準用聯邦懲戒法第 38 條第 2 項，得為扣除俸給之裁定。由最高職務機關預期對被付懲戒法官將受撤除法官任用關係或剝奪退休金之懲戒處分時，向聯邦職務法庭聲請，由聯邦職務法庭裁定之（法官法第 63 條第 2 項），得扣除至多百分之五十的職務俸給。此外，準用聯邦懲戒法第 38 條第 3 項規定，最高職務機關得於開啟懲戒程序的同時或之後，預計懲戒程序將剝奪退休金者，聲請職務法庭為扣留退休金之裁定，至多得扣留百分之三十的退休金。

上述之暫時解除職務與扣除俸給等措施之撤銷，依法官法第 63 條第 2 項規定，亦由聯邦職務法庭依最高職務機關之聲請，以裁定為之。

第四款 懲戒處分之救濟

聯邦職務法庭對於聯邦法官懲戒之判決具有終局性，依正常救濟管道，僅為一級一審制，並無上訴或抗告以資救濟。惟因聯邦職務法庭審理懲戒案件之程序法準用德國行政法院法之關係，對於聯邦職務法庭之確定裁判仍得在準用規定下，聲請再審。聯邦職務法庭採一審終結制，依德國聯邦憲法法院曾多次於裁判指明，訴訟權保障不以審級救濟為必要。且德國聯邦職務法庭設於聯邦最高法院，其構成員中之審判長與二位常任陪席法官都係該院法官，其他非常任陪席法官又多由其他聯邦最高審判權法院之法官擔任，其成員實務與法律專業素養均屬相對豐厚，以此擔任一審終局確定之法院職務，對當事人之訴訟權益實質影響不大⁷⁸。是以採一審終結制並不違反人民訴訟權保障。

另外，對於聯邦職務法庭所為之懲戒判決，當事人認該判決侵害憲法保障之

⁷⁶ 德國法官法第 63 條第 2 項：「對於暫時解除職務、扣除俸給及此等措施之撤銷，由職務法庭依最高職務機關之聲請裁定之。上述裁定須送達最高職務機關與該法官。」

⁷⁷ 李維心，前揭註 7 書，頁 419、420。

⁷⁸ 梁哲瑋，前揭註 54 書，頁 50。

審判獨立時，亦得對之向聯邦憲法法院提起憲法訴願。因法官之審判獨立雖為法官之公法上主觀公權利，但究與基本權所保障之人民權利不同，難以逕以基本權受侵害直接提起憲法訴願。惟得以「職業文官制」受侵害提起憲法訴願。依德國基本法第 33 條第 1 項第 5 款規定：「公務人員之權利應考量職業文官

(Berufsbeamtentum) 制度之傳統原則予以規範，並繼續發展之。」該款所稱之「職業文官制」遭受公權力侵害者，依德國基本法第 93 條第 1 項第 4a 款⁷⁹、聯邦憲法法院法第 90 條第 1 項⁸⁰規定，得向聯邦憲法法院提起憲法訴願救濟。而德國基本法保障之「職業文官制」在職業法官上得解釋出「職業法官制」之保障，於職業法官制之內涵中，包括法官審判獨立之維護，因此當事人法官如認聯邦職務法庭之確定裁判侵害審判獨立，得以「職業法官制」受侵害，提起憲法訴願⁸¹。

第三節 我國法官懲戒與德國法官懲戒之比較分析與借鏡

鑑於法官職務之特殊性，為保障法官審判獨立性，我國法及德國法均對法官懲戒有不同於一般公務員懲戒之特別規定，以下茲就我國法官懲戒處分與德國法官懲戒處分（以聯邦法官懲戒為主）之實體法與程序法上主要規定分析二者之相似與相異之處，並提出未來我國法官懲戒規定之修法建議與評析。

一、法官懲戒事由

相較於德國法官法並未就法官懲戒事由有特殊規定，而係準用聯邦公務員懲戒法，以概括之「失職行為」作為法官懲戒事由，我國於法官法中明定法官懲戒事由，捨棄概括立法方式，列舉七款法官應受懲戒之事由。並於我國法官法第 49 條第 2 項明定適用法律之見解，不得據為法官懲戒之事由，以貫徹審判獨立。法官應受懲戒之行為，本質上係違反職務義務、專業倫理、怠於履行職務之失職行為。就懲戒事由之規定，若符合上述本質，不疊床架屋或互相矛盾，則其立法

⁷⁹ 聯邦憲法法院審理之案件，依德國基本法第 93 條第 1 項第 4a 款：「關於任何人主張其基本權利或其依第 20 條第 4 項、第 33、38、101、103 及 104 條所享之權利遭公權力侵害而所提起之憲法訴願。」

⁸⁰ 德國聯邦憲法法院法第 90 條：「1. 任何人得主張，其基本權利或在基本法第 20 條第 4 項、第 33 條、第 38 條、第 101 條、第 103 條、及第 104 條所規定之權利，遭受公權力侵害，而向聯邦憲法法院提起憲法訴願。2. 對於上述侵害如有其他法律救濟途徑時，僅於其他法律救濟利用之途已窮時，始得提起憲法訴願。在未用盡其他法律救濟途徑前提起憲法訴願，如具有普遍重要性，或因訴願人如先遵循其他法律救濟途徑時，將遭受重大或無法避免之損害時，聯邦憲法法院亦得立即加以裁判。3. 依據邦憲法規定，向邦憲法法院提起憲法訴願之權利，不受影響。」

⁸¹ 梁哲瑋，前揭註 54 書，頁 51。

方式採概括規定，或條陳列舉之方式，本均無不可⁸²。而我國法官法將懲戒事由列舉，相較於德國法之準用與概括規定，更為嚴謹、具體明確、可預測，且因懲戒事由之列舉，職務法庭於審理與裁判時，其認定事實、適用法律將須更為精確，對於懲戒判決之救濟、法官身分保障有其助益。

二、懲戒處分之種類與決定

就法官懲戒處分之種類，德國法官法未有別於一般公務員之特別規定，仍係準用聯邦懲戒法第5條以下之規定，區分現職聯邦法官與退休法官而異其懲戒措施。對於現職聯邦法官之懲戒措施為申誡、罰鍰、減俸、降級以及撤除法官任用關係；對退休法官之懲戒措施則為減少退休金和剝奪退休金。而我國於法官法則就法官懲戒措施有其特別規定，與一般公務員有所區別，其法官懲戒處分之種類有免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、罰款、申誡等五種。依我國法官法之規定，法官並無官等職等之分，自無降級可言。此外，在德國法上撤職為最嚴重之懲戒措施，而於我國法上較撤職處分更重者，為免除法官職務並喪失公務人員任用資格之懲戒。惟深究之，德國法上之「撤職」，不僅使終身職法官之任用關係終止，被撤除法官任用關係後，亦不得再被任命為公務員，固實乃包涵我國法上之撤職及免除法官職務並喪失公務人員任用資格之效果。而相對於德國法上作為淘汰不適任法官者，僅撤職處分一途，我國尚有免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒措施，使失職行為尚非重大，惟有不適任法官職務之虞者，可使其轉任非法官之職務，此項懲戒措施提供懲戒機關於決定懲戒措施時得應違失情節輕重，為更細膩、合比例之裁量。美中不足地，我國並未就非現職法官（如退休、辭職、資遣、免職、撤職等而離職者）之懲戒措施另為規定，乃係比照現職法官。而德國法上以現職與否區分懲戒措施，此立法方式更能達懲戒之效，可供未來我國修法之參考。

關於懲戒機關於科酌懲戒措施時之標準，我國法官法除第50條第2項規定外，並未明定客觀之裁量標準，因而適用公務員懲戒法第10條之規定。然公務員懲戒法第10條乃參酌刑法第57條之立法意旨，與懲戒之目的、特性尚非契合。且於法官法施行前之懲戒實務上，公務員懲戒委員會議決書中審酌上述規定具體事由者，少之又少，且論述過分簡陋，是懲戒機關裁量過程過於簡略，無一套科酌懲戒措施之理論，實與法安定性之要求不符。而我國法官法第50條第2項規定，提出「足認已不適任法官」作為懲戒機關應處以撤職以上處分之構成要件，

⁸² 蔡新毅，〈法官法所列懲戒事由之沿革、檢討與適用〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁216。

此時懲戒機關無作成免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職以外其他種類懲戒措施之裁量權限(即裁量縮減為零),與德國聯邦懲戒法第13條第2項相當。德國聯邦懲戒法第13條提供懲戒機關決定懲戒措施時,一套明確、層次分明之斟酌標準,以「失職行為之嚴重性」、「受懲戒法官之個人人格形象」、「服務主體或公眾之信任受損範圍」等,作為裁量準則,以「嚴重失職行為」與「信任終局性喪失」限縮懲戒機關裁量權限。其裁量、決定懲戒措施之標準,更為具體且符合懲戒之目的、特性,可供我國職務法庭於決定懲戒措施及認定法官是否適任時之參考標準。建議未來修法可將斟酌標準,依法官懲戒之目的,於法官法中明定,供職務法庭依循,達法安定性與明確性之要求。

三、懲戒機關

我國法官之懲戒與德國法官懲戒制度不同,所有之懲戒處分,不論輕重,均由職務法庭藉由對審之司法程序審理後作成,換言之,由職務法庭獨占法官懲戒權限,司法行政之職務主管已無任何懲戒權。然在德國法上,法官之懲戒權限係由行政權之「職務主管」與歸屬司法權之「職務法庭」分享行使。惟職務主管之懲戒權限僅止於輕微之申誡處分,其餘之懲戒處分僅得由職務法庭為之。

四、職務法庭

我國法官懲戒由職務法庭獨占,而德國法官懲戒主要仍由職務法庭為之。是以,無論於我國或德國,職務法庭係一擔任法官懲戒之重大任務之專業法庭,其建制、組織地位、法庭組成、成員選任、審理程序等,關乎法官身分保障、審判獨立及人民司法受益權之維護。尤其,我國近來發生之法官風紀案件、爭議判決等,職務法庭是否得發揮淘汰不適任法官之機能,為眾所矚目之焦點。而我國職務法庭之建制雖借鏡德國制度,惟仍與德國職務法庭有別。以下分析比較二者之主要差異:

(一) 職務法庭之編制地位

我國法官法第47條第1項規定職務法庭設於主要負責司法行政業務之司法法院,僅形塑單一之職務法庭,非如聯邦國體制之德國,區分邦及聯邦層級之職務法庭,此實乃與我國為單一國體制,且司法制度屬中央立法並執行事項所當然。然在組織歸屬上,以聯邦職務法庭為例,係設於聯邦最高法院,為最高法院內之一個審判庭⁸³,與我國職務法庭為司法院之一獨立法庭有別。

⁸³ 德國法官法第61條第4項:「聯邦職務法庭視同德國法院組織法第132條所定之民事庭。」

（二）職務法庭之組成

德國聯邦職務法庭由審判長一人、常任陪席法官二人及非常任陪席法官二人共同組成合議庭。非常陪席任法官須為隸屬於當事人法官所屬審判體系之終身職法官。我國職務法庭之組成，則未區分常任陪席法官或非常任陪席法官，而係由公務員懲戒委員會委員長擔任之審判長一人、陪席法官四人共同組成合議庭。因考量職務法庭內應有較了解當事人法官所屬法院體系內事務之陪席法官，是規定陪席法官中至少一人應與個案當事人法官同一審級。故是以「審級」作為選任陪席法官之標準，而非同德國以「審判籍」。

德國法官法第 61 條第 2 項第 3 句規定「法院院長及其常設代理人不得為職務法庭之成員」。我國法官法第 48 條第 4 項亦揭示：「各法院院長不得為職務法庭之成員。」是以，司法行政首長不得擔任職務法庭成員。德國聯邦職務法庭之審判長由聯邦最高法院法官中選任之，故與上述規範無違。然我國職務法庭審判長則非選任，係法定由公務員懲戒委員會委員長擔任。於專業領域內，公務員懲戒委員會委員長固然對於公務員之懲戒及人事事項甚為熟稔，由其擔任具有專業上之事務關聯性，惟於其職位上，卻同時兼具有公務員懲戒委員會司法行政首長之身分（法官法第 20 條第 4 款規定），由其擔任法官職務法庭之審判長，似乎有違同法第 48 條第 4 項之規範意旨。特別係在被付懲戒者為公務員懲戒委員會委員時，公務員懲戒委員會委員長可能一方面為行使法官法第 22 條之請求法官評鑑委員會評鑑或移由司法院發動懲戒程序之權限，另一面於懲戒程序開啟後擔任審判長一職，有違審判公平性。在現行法下，上述之衝突情形，可依職務法庭懲戒審理規則第 4 條第 7 款、第 10 款規定⁸⁴，公務員懲戒委員會委員長為公務員懲戒委員會委員之職務監督權人，或已參與該懲戒案件所經自律、評鑑、人事審議等程序，依上開規定應予以迴避，是以透過迴避及代理人制度予以解決。

依德國法官法第 61 條第 2 項第 3 句規定，不僅法院院長不得為職務法庭之成員，其常設代理人亦不得為之。故有論者認為，於上述公務員懲戒委員會委員長依法應自行迴避之情形，不建議公務員懲戒委員會委員長於充任職務法庭審判長職位時之代理人，亦由其本職之法定代理人當然選任之。毋寧，宜由被遴定之十二名職務法庭陪席法官中指定一人擔任之。至於指定之考量因素，可以法官之公法學專業能力及任職資歷為指標⁸⁵。又依法官法施行細則第 24 條第 1 項規定，公務員懲戒委員會委員長遇有事故時，以職務法庭合議庭法官資深者充任審判長，

⁸⁴ 職務法庭懲戒審理規則第 4 條第 7 款：「曾參與該懲戒案件相牽涉之彈劾或本法相關程序。」、第 10 款：「曾為移送書所載被付懲戒人受移送懲戒行為發生時之職務監督權人。」

⁸⁵ 詹鎮榮，〈我國法官職務法庭之建置規劃〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 279。

資同以年長者充之。是以，於公務員懲戒委員會委員長有依法應迴避之事由時，宜由被遴定之十二名職務法庭陪席法官中指定一人擔任之，並以職務法庭合議庭法官資深者充任審判長。

（三）職務法庭成員之遴定機關

德國聯邦職務法庭之成員選任權限劃歸聯邦最高法院主席團行使，在立法政策上顯較注重於法官自治之思考面向。而我國職務法庭陪席法官之遴定，則交由負責遴選初任法官及離職後再任法官的司法院法官遴選委員會行使。而司法院法官遴選委員會係由法官代表、檢察官代表、律師代表、考試院代表、學者及社會公正人士所共同組成，故在定性上應屬一較為強調「多元參與」及「避免法官本位用事」之合議性組織。惟應遴定何人擔任職務法庭之陪席法官，在事務性質上實與法院內之司法事務分配無異，屬於法官事務獨立性之保障內涵之一，由具有法官自治特性之組織決定，似較契合法官獨立性之保障及法官自治之制度旨趣。而法官遴選委員會成員 19 人中，法官代表僅占 6 人（不包含司法院院長），不及三分之一，其遴定決議自難視之為法官自治組織之決定。另外，我國職務法庭之各法官均有隸屬於原任法院之本職審判業務，受任另為司法院職務法庭法官僅屬兼職，實無須比照「初任法官之遴選」般之規格，由多元代表組成之法官遴選委員會為之⁸⁶。當然，我國職務法庭之法官非如德國聯邦職務法庭法官係由各個聯邦最高法院產生，而係必須跨審級之選任，故無從由歸屬各法院之法官自治組織所選定。然而，我國現行之司法院法官遴選委員會其法官自治成分甚低，恐有導致職務法庭之審判獨立空間經由成員選任而遭妨礙之疑慮，學者建議法官遴選委員會之審議規則，針對職務法庭法官應作特別規定，強化法官代表之決議參與比例，使遴定決議本身具有相當程度之法官自治成分，或者可思考在候選的建議名單上，由法官自治組織之法官會議產生提出，再交由遴選委員會決議遴定之，以平衡確保遴選委員會之法定遴定權限及法官自治之要求俾強化遴定機關之法官自治色彩⁸⁷。

（四）職務法庭成員資格

我國職務法庭均由職業法官組成。在德國立法例上，聯邦職務法庭雖亦全由職業法官組成，但依德國法官法第 77 條第 4 項規定，則容許各邦得立法讓律師以榮譽職法官之身分，受選任為職務法庭之常任陪席法官，參與法官職務法庭的

⁸⁶ 梁哲璋，前揭註 59 書，頁 366；詹鎮榮，前揭註 85 書，頁 282。

⁸⁷ 詹鎮榮、吳綺雲主持，《從德國法官法論我國法官職務法庭建制規劃》研究計畫報告書，頁 63、64、67、68。

審判，不受常任陪席法官須選任終身職法官之拘束。對此，我國亦有論者認為應參酌德國邦層級之職務法庭立法例，加入非職業法官之參審員，不然全由職業法官審判同僚，亦淪為溫情主義，官官相護，難以發揮淘汰不適任法官之功能⁸⁸。

於德國邦層級之職務法庭有納入律師以榮譽職法官受任為常任陪席法官者，目前只有柏林與布蘭登堡兩邦合定之法官法。另外，漢堡地區地方與高等法院職務法庭，及聯邦職務法庭之法官對此制度持保留態度，認無此必要，漢堡地方法院職務法庭審判長更直言所謂職業法官審理案件恐顧及同事情誼而官官相護云云，多屬偏見，職務法庭的運作也無不夠透明之疑慮⁸⁹。

然而我國是否得仿德國邦層級職務法庭選任非職業法官擔任職務法庭法官，及是否有其必要，所須考量者不僅僅係事實上有無官官相護之虞，首須面臨的乃是合憲爭議之考驗。因職務法庭管轄事項關乎法官職務身分權利，對當事人法官而言，涉及憲法第 16 條訴訟權之保障，依司法院大法官歷號解釋意旨，人民有依法定程序，就其權利義務之爭議，請求法院救濟之權利。其所稱之「法院」固係指由法官所組成之審判機關而言，惟若因事件性質在司法機關之中設置由法官與專業人員共同參與審理之法庭或類似組織，而其成員均屬獨立行使職權不受任何干涉，且審理程序所適用之法則，亦與法院訴訟程序所適用者類同，則應認其與法院相當⁹⁰。僅於考量事件性質之組織通例，才例外放寬認定非職業法官成員組成者，亦相當於法庭。然職務法庭事件性質之組織通例僅要求應加強僚屬法官之參與情形下，非職業法官能否成為職務法庭之成員，仍非無憲法上之爭議⁹¹。故選任非職業法官擔任職務法庭法官，與人民參審或陪審制度是否引進我國一樣，均面臨合憲性爭議。相對於此，在德國，一般人民依法官法規定，受任為榮譽職法官，參與審判工作之參審制則經德國聯邦憲法法院判決確認其合憲性，故已無違憲疑慮之爭議⁹²。

故對於我國是否亦引進非職業法官擔任職務法庭法官之制度，因涉及憲法爭議，非本文論述重點，在此不予處理。然我國刑事訴訟程序即將實施人民參與審判制度，懲戒程序是否跟進，實值得深入探究。

⁸⁸ 編輯部，〈「法官法之前瞻」座談會會議記錄〉，《月旦法學雜誌》，第 196 期，2011 年 9 月，頁 245；林峯正，〈50 分的法官法〉，《司法改革雜誌》，第 84 期，2011 年 6 月，頁 9；姜世明，〈法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 267。

⁸⁹ 梁哲瑋，前揭註 54 書，頁 53。

⁹⁰ 參照司法院大法官釋字第 378 號解釋理由書。

⁹¹ 梁哲瑋，前揭註 59 書，頁 368。

⁹² BVerwG, NVwZ-RR 2000,646.

表 6 1：我國法官懲戒處分與德國聯邦法官懲戒處分之比較

	我國法官懲戒處分	德國聯邦法官懲戒處分
法律依據	法官法第 49 條	法官法第 63 條第 1 項 準用聯邦懲戒法第 2 條
懲戒事由	法官法採列舉規定（法官法第 49 條第 1 項、第 30 條第 2 項）	法官法未特別規定，準用聯邦懲戒法第 2 條，採概括立法，以「失職行為」為懲戒事由。
懲戒界限 — 審判獨立	法官法第 49 條第 2 項規定。	法官法第 26 條規定。
懲戒處分 種類	法官法有特別規定。 * 種類：1. 免除法官職務並喪失公務人員任用資格、2. 撤職、3. 免除法官職務，轉任法官以外之其他職務、4. 罰款、5. 申誡。	法官法未特別規定，準用聯邦懲戒法。 * 種類：(1) 對於現職聯邦法官之懲戒措施：申誡、罰鍰、減俸、降級以及撤除法官任用關係；(2) 對退休法官之懲戒措施：減少退休金和剝奪退休金。
懲戒處分 決定標準	1. 適用公務員懲戒法第 10 條之裁量標準；2. 「已不適任法官」者，應予撤職以上處分。（法官法第 50 條第 2 項）	1. 合義務性裁量；2. 因嚴重失職行為致服務之公務機關或公眾信任終局性喪失者，應予撤職或剝奪其退休金。（法官法第 63 條準用聯邦懲戒法第 13 條）
懲戒處分 效力範圍	受免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職者，不得充任律師；受撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務者，不得回任法官職務。（法官法第 50 條第 3 項）	受撤除法官任用關係者，不得再被任命為公務員，亦不得再以其他工作關係任命。（聯邦懲戒法第 10 條第 6 項）
懲戒權 行使期間	1. 以懲戒種類而設立不同時間經過規定。 2. 免除法官職務，並喪失公務人員任用資格或撤職處分，無懲戒權行使期間之限制。（法官法第 52 條）	1. 以懲戒種類而設不同時間經過規定。 2. 撤職或剝奪退休金之懲戒處分，無懲戒權行使期間之限制。（法官法第 63 條準用聯邦懲戒法第 15 條）
懲戒機關	司法院職務法庭	1. 聯邦職務法庭。 2. 職務主管（僅得宣告申誡）。
救濟程序	再審	再審

（資料來源：自行整理）

表 6 2：我國職務法庭建制與德國聯邦職務法庭之比較

	我國職務法庭	德國聯邦職務法庭
編制地位	設於司法院	設於聯邦最高法院
審級	採一級一審制	採一級一審制
程序發動	監察院移送懲戒	1. 由當事人法官提起撤銷訴訟 2. 由最高職務機關提起懲戒訴訟
組成結構	由審判長一人、陪席法官四人共同組成。	審判長一人、常任陪席法官二人及非常任陪席法官二人組成
成員資格	1. 審判長：由公務員懲戒委員會委員長擔任。 2. 陪席法官：(1)有實任法官 10 年以上資歷，且無職務法庭法官遴選規則第 4 條第 1 款至第 7 款之情形；(2)至少一人須與當事人法官為同審級；(3)不得全部與當事人法官同一審級。 3. 各法院院長均不得為職務法庭之成員。	1. 審判長、常任陪席法官：須為聯邦最高法院之法官。 2. 非常陪席任法官：隸屬於當事人法官所屬審判體系之終身職法官。 3. 上述 1、2 均不得選任各法院院長或其常任代理人。
成員之產生與任期	審判長為當然成員；陪席法官經選任，任期 3 年。	經選任，任期 5 年。
職務法庭成員之選任	由司法院法官遴選委員會於每審級遴定 4 人共計 12 人，並提請司法院院長任命。	由聯邦最高法院主席團選定。
懲戒案件之當事人	監察院及被付懲戒之法官	1. 撤銷申誡處分訴訟：法官為原告 2. 法院懲戒訴訟：職務主管為原告
懲戒案件審理原則	1. 直接審理原則；2. 職權調查原則 3. 兩造對審原則；4. 言詞審理原則	1. 直接審理原則；2. 職權調查原則 3. 兩造對審原則；4. 言詞審理原則
判決種類	懲戒處分判決、不受懲戒判決、免議及不受理判決等四種。	懲戒處分判決、不受懲戒判決、或停止懲戒程序等三種。
懲戒判決之處分限制	無	對聯邦最高法院法官，僅得諭知申誡、罰鍰或撤職。
懲戒程序之準用規定	準用行政訴訟法。	準用行政法院法。

(資料來源：自行整理)

第七章 結論

司法權之主要功能在於定紛止爭，法官作為司法最主要之成員，於憲法所賦予既是保障亦為義務之審判獨立原則下，扮演法律最後一道防線，捍衛人民基本權利，實現公平正義。是以，法律對於法官要求其須符合專業能力、超然公正、恪盡職守、廉潔自持，以發揮其職司審判，定紛止爭之功能，於在此之下，當事人必信賴其裁判，社會亦給予正面之評價。相反地，當法官違背上述之職務要求，不僅裁判無法真正「止爭」，亦戕害司法之公信。有謂：「司法一如皇后之貞操，不容懷疑。」則一語道盡，人民對司法公正廉潔之期許與信任，惟一旦，有人在從事侵害皇后貞操之情事，縱屬少數，亦足以動搖司法信譽。自民國 99 年 7 月中旬起連番發生之法官貪污、關說法官申請復職、冤獄枉死等重大司法風紀事件，引起社會強烈撻伐，不斷出現「司法已死」、「有錢判生，無錢判死」等聲浪，反應出民眾對當前司法體制根本失望，司法形象跌到谷底，即足以印證。反應在立法上，即凸顯法官法立法之迫切與必要。

第一節 法官法下之法官懲戒處分之特殊性

作為法官監督措施之一，以矯正法官失職行為、淘汰不適任法官之懲戒處分，與以往同一般公務員懲戒處理者不同，於法官法中加以明定，使法官懲戒有其特別規定，不再適用公務員懲戒法予以懲戒，藉以凸顯法官與國家間之特別任用關係。以下茲將上文關於法官法對於法官懲戒處分之重要及特殊概念，摘錄於下：

一、法官懲戒之基礎關係為法官特別任用關係

依憲法第 80 條、第 81 條對個別運作司法權之法官直接賦予職務獨立與身分獨立保障，係建構出審判獨立之制度性保障，使法官與國家之職務關係與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係有所不同。且於職務履行本質上，法官無上命下從之義務，自不應與一般公務員等同視之，甚至不以「從事審判之公務員」視之。法官法第 1 條第 2 項規定，法官與國家間為法官特別任用關係，將法官與一般公務員和國家之關係作一區隔，是以，法官之懲戒不再附隨於一般公務員，而有其特別之程序。

二、法官懲戒目的在保障人民司法受益權

法官懲戒處分存在之目的，係確保國家給付司法義務之實現，並非僅係為維持官紀、促進行政效率而已。透過懲戒處分之科處，改變法官不當之行為，督促受懲戒之法官未來應履行義務，並對失職情節重大，難以期待其適於繼續執行法官職務者，施予改變法官身分之處分，以維人民之訴訟權益和司法之公信。

三、審判獨立原則之不可犧牲

基於憲法第 16 條人民訴訟權之保障，國家應確保法官審判工作有履行國家及法律所付託其提供人民司法救濟之義務，如法官職務上之行為或職務外之行為，有妨害審判獨立之疑慮時，自有導正法官失職行為之義務，並非受審判獨立保障，法官就不受監督，故對法官為懲戒處分，非與審判獨立有違。惟審判獨立係法治國家之不可交易、減損，甚至捨棄之基本精神，懲戒處分仍不得侵害審判獨立，法官僅於其獨立審判不受侵害之限度內受懲戒，此乃懲戒處分之憲法界限。法官法第 30 條第 3 項、第 49 條第 2 項即明定法官適用法律之見解不得作為評鑑、懲戒之事由。

四、法官懲戒處分之性質為司法處分

法官懲戒處分依法官法第 47 條第 1 項第 1 款規定，由司法院之職務法庭審理。職務法庭所為之裁判，性質上與一般法院所為之裁判無異，為司法處分，而非行政處分。且依上開規定，縱屬輕微之申誡處分亦僅職務法庭有懲戒權，主管長官（司法院）無為懲戒之可能。而於法官法施行前，司法院對於薦任法官逕行記過、申誡者，其所為之記過、申誡處分則具行政處分之性質。

五、法官義務之特別規定與加重

法官失職違反之義務規定，於法官法制定前，除法律特別明文排除或與法官獨立審判相衝突者外，原則上規範公務員義務之規範於法官亦有適用。而公務服務法於規範法官義務時，並非全盤適用，如：(1)一般公務員間之命令服從義務，於法官執行審判職務時並不存在；(2)法官審判上之疏失行為，應特別排除或限縮公務員服務法第 5 條之適用，不應遽以不夠「謹慎勤勉」為由，而予以懲戒，應透過審級救濟糾正審判積極或消極違背法令之違誤；(3)法官其職務義務之來源，除相關訴訟法之規定外，雖包括司法行政監督命令，惟法官實然無完全遵守之義務，基於審判獨立原則，對於涉及審判職務之監督命令，於個案中法官仍應審慎衡酌其內容是否適法、允當，依其確信為判斷，正確適用法律，故仍得逕予

拒絕適用；(4) 法院或兼院長之法官若認為法官「執行職務有偏頗之虞」時，仍不可不依當事人聲請或承辦法官之提出，逕職權裁定使其迴避；(5) 法官應專心於司法職務，避免兼任其他職務，且因其身分之特殊性，對於法官兼職之管制，理應較一般公務員嚴格，規範應更加具體；(6) 關說或請託之禁止，雖無須特別防範長官對屬官之關係，惟不論是法院院長對法官，抑或法官與法官間，對於他人承辦之案件均有適用；(7) 無論涉及職務與否，法官接受與有行政上隸屬關係或職務監督關係之人的饋贈，均應禁止；(8) 法官不得加入政黨，已加入者須退出政黨，採最嚴格解釋，且以「任職期間」為限制政治活動之時間點，而非以「執行職務時」為限。

於法官法定後，則由法官法第 13 條第 2 項規定授權司法院訂定之法官倫理規範規定之，使法官義務更加具體明確，亦有別於一般公務員，更能凸顯法官身分之特殊與職務之獨立。其中，該規範第 5 條所稱之「不當或易被認為損及司法形象之行為」，其規範之客體不是行為本身或實際行為，而是可能造成之不當形象，如合理之第三者的觀感上認為行為產生不妥之形象，即應避免。故對於法官職務內、外行為，則課予高度之注意義務。

六、懲戒事由之具體

法官法捨棄概括規定之立法方式，將法官懲戒之事由類型化分列 7 款，並以「有懲戒之必要」作為懲戒權行使之共通要件，並明定適用法律之見解不得作為懲戒之事由。相較於公務員懲戒法僅以「違法、失職」作為懲戒事由，法官法之規定則更加具體明確，符合明確性、可預測性之要求，亦凸顯法官身分之特殊與職務之獨立。

七、法官懲戒處分之法律效果加重

因法官身分與職務之特殊性，就法官懲戒處分之種類，法官法第 50 條第 1 項作不同之規定，有免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之淘汰處分，與罰款、申誡之矯正處分等五種。與公務員懲戒法相比，法官法之懲戒處分明顯較為重。除不再有休職、降級、減俸、記過等矯正處分外，亦新增免除法官職務，並喪失公務人員任用資格及免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之淘汰處分。亦透過法明文限制特定懲戒處分種類之法官轉任律師或回任法官職務。其中，「免除法官職務，並喪失公務人員任用資格」較撤職為重，受此等處分之法官，已完全喪失公務人員任用資格。而受「免除法官職務，轉任法官以外之其他職務」處分者，依法官法第 50 條第 3 項

後段規定，與受撤職者同，均不得回任法官職務。

八、如已不適任，科酌懲戒措施裁量縮減為零

職務法庭於決定懲戒措施其裁量權並非毫無限制，法官法第 50 條第 2 項明定，應受懲戒之具體情事足認已不適任法官者，應予撤職以上之處分。故以「不適任」作為職務法庭為科酌懲戒措施時為權衡之法律上限制，若符合「不適任」之要件特徵時，職務法庭即「應」科予免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職之懲戒措施，而無作成其他種類懲戒措施之裁量權限（即裁量縮減為零）。

九、專屬職務法庭，行司法程序而為懲戒處分

借鏡德國職務法庭之立法例，建構職務法庭之組織以處理法官懲戒、身分保障及職務監督之救濟等事項。職務法庭設於司法院內為一常設、獨立且具有專業審判權之司法機關，不隸屬於各級普通或行政法院體系內，亦非公務員懲戒委員會之下級審法院，其成員均由職業法官組成，採一級一審制。為求慎重，懲戒程序之發動不分職等均應經監察院彈劾後移送職務法庭審理，且不問法官懲戒處分之種類，均專屬於職務法庭。

十、正當法律程序之實踐

法官法所建構之法官懲戒程序，行法院體制，採審理不公開、直接審理、言詞審理、兩造對審、職權調查、正當法律程序以及自由心證等原則。其中，依正當法律程序原則賦予當事人法律上聽審請求權，包括閱覽卷宗、受移送書繕本送達之請求資訊權；給予機會以申辯書、言詞表達意見、最後陳述之請求表達權；以及筆錄記載言詞辯論、判決書附記理由之請求注意權等。並賦予被付懲戒之法官有委任辯護人之辯護權。

十一、刑懲關係，於實體上採相對併罰主義，於程序上採並行原則

懲戒處分與刑罰，二者得以並存，與「一事不二罰原則」不相違背。於實體上，法官法採相對併罰主義。除受褫奪公權之宣告確定，已無受懲戒之必要者例外不予併罰外，加入比例原則之考量，於同法第 49 條第 4 項但書增列情節輕微，如予懲戒顯失公平者，得不予併罰之另一例外採吸收主義之情形。

於程序上，為達懲戒之目的，避免因刑事案件長期懸宕而失去懲戒之適當時機或延誤懲戒時效，我國採行「刑懲並行原則」，僅於懲戒處分應以犯罪是否成立為斷且職務法庭認有必要時，始例外裁定停止懲戒審理程序，以刑事程序優先。

然而，於刑懲並行下，縱發生刑事確定裁判所認定之犯罪事實，與懲戒機關所認定之事實兩相歧異，依法官法第 61 條第 1 項第 7 款規定，當事人不得單純以職務法庭判決確定後，其相關之刑事確定裁判所認定之事實，與職務法庭之判決相異為由，提起再審之訴。僅於原判決係依據刑事裁判所認定之違法事實及證據，憑以判決，嗣刑事裁判已經確定變更，而動搖原判決基礎，始得提起再審之訴。

第二節 法官身分保障與淘汰之深化

法官法下之法官懲戒處分與舊制相比，毋寧強化法官身分保障，確保審判獨立性，其主要理由有：(1) 法官懲戒基礎關係明定為特別任用關係，不再附隨於一般公務員；(2) 明定適用法律見解不得作為懲戒事由；(3) 懲戒事由之具體明確；(4) 法官懲戒處分之正當法律程序的實踐；(5) 懲戒程序之發動均須經監察院彈劾；(6) 懲戒處分之作成專屬職務法庭；(7) 職務法庭陪席法官之遴定「每審級」須遴定 4 人，而公務員懲戒委員會委員則無「審級」之限制；(8) 職務法庭之陪席法官中至少一人須與當事人法官為同審級，而公務員懲戒委員會之委員則無須有「同審級」之限制。

惟強化法官身分保障之法官法，是否仍得發揮淘汰不適任法官之機能，本文採肯定之見解。首先須釐清一觀念，強化法官身分保障並不直接等於弱化懲戒處分作為淘汰不適任法官之機能。以刑罰為例，要求刑罰構成要件之明確、賦予被告聽審權、緘默權等權利保障，並不等於無法發揮刑罰作為非難、矯正犯罪行為之機能。再者，審判獨立之界線如能明確劃分（實際上雖劃分不易），將可免於以審判獨立作為法官違法失職擋箭牌之權力濫用發生，且審判獨立為不可捨棄、或交易之法治國基本原則，是以，更不應為淘汰不適任法官而犧牲審判獨立，或認確保審判獨立之制度設計將有礙於淘汰不適任法官。今法官法與舊制適用公務員懲戒法之懲戒處分相比，由其對於法官職務內外行為法令課予高度之注意義務、法官懲戒處分之效果亦明顯為重、增加禁止不適任法官者回任法官職務或轉任律師之規定等可知，法官法之制度設計顯較舊制下之懲戒處分，更能約束法官職務行為，將不適任法官予以淘汰。

第三節 建議與展望

一套為法官量身訂作，兼具任用、保障、監督、淘汰及退場機制之法官法已制定且施行¹。對於審判獨立、法官身分保障、強化不適任法官淘汰機制等方面，其立法深值肯定。特別係於法官懲戒處分，使其與一般公務員分道揚鑣，不僅於懲戒之事由、法律效果懲戒程序、懲戒機關等與公務員懲戒有別，更落實審判獨立與正當法律程序原則。然一套制度之變革，是否成功，得否達到其制度本旨，發揮應有之功能，固然實際之操作為關鍵因素，惟更根本地係法律規範之良窳。從而，法官法之懲戒制度是否發揮確保審判獨立、強調法官身分保障功能，稱職地扮演起不適任法官之淘汰機制，不僅關係法官法之規範設計與實務運作，由法官法授權訂定之法官法施行細則、法官倫理規範、職務法庭懲戒案件審理規則、職務法庭辦理懲戒案件應行注意事項、職務法庭法官遴選規則等之合於法官法意旨、具可操作性，以及其他相關法官監督措施與法官懲戒間之配搭與銜接，均成為影響法官懲戒制度成敗之重要關鍵。

於法官法甫施行之際，就法官懲戒處分尚未有案例得以觀察下，本文試以藉由舊制下法官懲戒處分之缺失與實例為鑑，並分析新制下之法官懲戒處分，據此提出建議，摘要分項整理如下：

一、基礎關係之再釐清

法官之特別身分所生之「法官特別任用關係」，係因法官與一般公務員於職務上之本質差異，具體而言，於「職的關係」上，法官不設官職等，已與一般公務員之職級不同，依法官法第 71 條、第 74 條規定，已就法官俸給、獎金、升等另作規範，而無公務人員俸給法、公務人員考績法之適用；於「務的關係」上，法官對於司法行政監督命令，如涉及審判上之法律見解者，法官於審理時並不受其拘束。故不應將法官特別任用關係置於公法上職務關係底下，作為公法上職務關係之一環。法官特別任用關係乃特別法律關係之一種，與公法上職務關係、學生關係、軍事勤務關係、監獄受刑人關係屬平行之關係。對於法官法第 1 條第 2 項之立法理由將法官特別任用關係置於公法上職務關係底下之看法，本文認為實未妥當。

¹ 除法官法第 78 條今尚未施行外，其餘條文自民國 101 年 7 月 6 日後均已施行。

二、法官懲戒監督措施界限之明確化

我國於過去懲戒實務上，對於審判核心領域之例外得予以監督介入之範圍，認定實乃過於擴張，有違審判獨立性之疑慮。對於法官懲戒監督之界限亦未確立一套較明確之標準。而今法官法制定後，對於職務監督與審判獨立二者間如何拿捏有爭執，可獨立成為職務法庭審判之客體。屆時，可經由具確定力之職務案件裁判，釐清職務監督與審判獨立之界限，並因裁判之公開而接受各界檢驗。故於一定案例累積後，對於法官懲戒監督界限之釐清必有助益，標準亦更加明確。然於法官法甫通過尚未有明確標準之際，職務法庭審理法官懲戒，對於適用法律見解不得作為懲戒事由之解釋，抑或如違法羈押、證據調查之違誤等得否據以懲戒，於認定上可參考德國實務與學說關於職務監督與審判獨立劃分之理論。其中，核心領域理論為德國聯邦最高普通法院職務法庭所採用，並已成為通說。在個案判斷上，得以核心領域理論為主，輔以其他理論。另外，由審判獨立原則而衍生之「法官免責原則」，我國雖非聯合國之一員，且實定法亦未明定，惟不應而否定「法官免責原則」作為法官懲戒程序之不成文法源之一，職務法庭於追究法官懲戒責任時，自應受到法官免責原則之限制。

三、對離職法官懲戒之法律保留密度與規範不足

對於離職法官之懲戒，依法官法施行細則第 19 條規定雖採肯定見解，惟離職法官已不具法官身分，懲戒處分又影響已離職法官之名譽、財產等權利甚巨，其規範密度應採國會保留，建議修法於法官法中明文規定，始符合法律保留原則。另外，法官法第 55 條第 1 項本文規定，以限制申請退休、辦理資遣，防止規避懲戒責任，其限制退休、資遣之時點應提早至「法官所屬機關發覺、知悉涉有法官法第 30 條第 2 項各款之行為時起，不得資遣或申請退休。」始得防免涉案法官投機取巧。

四、懲戒事由之規定應避免疊床架屋或互相矛盾

我國法官懲戒事由從概括之「違法失職行為」，至現今於法官法第 30 條第 2 項條陳列舉七款懲戒事由，雖於規範適用上更加具體明確，惟各款規範間時有重疊。對此等規定間之重複、衝突，根本解決之道乃透過修法。於法律修訂前，關於各款之解釋與適用，其中，第 1 款所稱之「審判案件有明顯重大違誤」應限於實體之違誤，與法官法第 2、5、6 款等僅涉及程序注意義務者有所區隔，避免造成同為審判案件之程序上違誤卻因適用第 1 款、第 5 款而有寬嚴不同之標準。另外，第 5 款以嚴重違反辦案程序規定或職務規定作為懲戒事由，而辦案程序規定

或職務規定亦為第 2 款之法官職務義務之根源。未免上述二款在適用上生疑義，解釋上因第 5 款又以「嚴重違反」作為懲戒之要件，似應優先適用第 5 款之懲戒事由。又第 7 款以違反法官倫理規範作為懲戒事由，屬最廣義之懲戒事由。而第 1 款至第 6 款所列之懲戒事由，本質上亦為違反法官專業倫理規範之不當行為。故法官之行為如合致於第 1 款至第 6 款所列之懲戒事由，亦該當於第 7 款違反法官倫理規範之懲戒事由時，即發生懲戒事由競合時，可藉由刑法之法條競合理論解決，優先適用第 1 款至第 6 款之狹義或特別規定，毋庸贅引第 7 款之規定。而第 7 款之懲戒事由僅於第 1 款至第 6 款所未規定之違反倫理規範行為，始有適用之餘地。

五、違失行為一體性原則之明文化

同一當事人法官同時或先後違背數義務，應受懲戒時，於實體法上應評價為單一或數個失職行為，於程序上應合併由一合議庭以一案審理，或分為數案而由一或數合議庭分為審理，涉及違失為一體性原則之適用與否。

於德國法上基於違失行為一體性原則，數行為構成數個職務上義務之違反，只要同時發覺僅論一懲戒處分。於奧地利則依其聯邦公務員法第 93 條第 2 項規定：「公務員一行為而構成數個職務上義務之違反，或數獨立行為構成職務上義務之違反，均屬同時發覺者，僅罰其最重之職務上義務違反，其餘作為加重處罰之參考。」對於數行為之懲戒罰亦係綜合評價，僅作成一懲戒處分。而我國法官法對此問題並未明定解決方式，依過往公務員懲戒實務，對於法官之數違失行為，綜合評價僅為單一之懲戒處分，且公務員懲戒法第 25 條之「懲戒案件」，其含義當係指移送審議被付懲戒人之全部違失行為而言。另外，懲戒罰之法律效果著重在對「品行」之處罰及行政效能之提昇，不強調「一行為有相應之一處罰」，而側重於「綜合」公務員品行危害職務紀律之程度而為相對應之處罰，一行為固然相應一處罰，但數行為則未必須相應數處罰，可以一整體之處罰概括之。故數違失行為一體性原則於我國職務法庭審理法官懲戒應有適用。為使法官違失行為與懲戒效果更加明確，解決懲戒罰與懲戒罰競合時之處罰爭議，及刑法競合理論於懲戒罰適用之疑義，實應於法官法第 49 條第 3 項前段將「違失行為一體性原則」明文化，抑或參酌奧地利聯邦公務員法第 93 條第 2 項規定之立法，以杜爭議。

六、宜加重候補法官、試署法官之懲戒責任

依法官法第 2 條第 2 項規定，候補法官、試署法官雖亦受懲戒，惟懲戒處分之效果則仍與實任法官相同，本文認為為達儘早淘汰不適任法官之目的，確保國

家給付司法義務之實現，宜參酌德國法官法第 22 條第 3 項規定，於候補法官、試署法官之懲戒處分，明定得逕予免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職或免除法官職務，轉任法官以外之其他職務等處分，於候補法官、試署法官任用為終實任前嚴格把關。

七、受法官法第 50 條第 1 項第 3 款之懲戒處分者，亦禁止充任律師

被付懲戒之人受「免除法官職務，轉任法官以外之其他職務」之懲戒處分者，係以其已不適任法官職務，始需予以轉任非法官之職。若已達不適任法官之程度者，必因行為過犯已相當嚴重，應認其亦不適任在野法曹—律師之職，以維司法形象，保障人民權利。從而，法官法第 50 條第 3 項對於不適任法官者，亦應禁止其轉任律師一職，從法規範之目的及法官與律師共通之倫理規範而觀，實應包括該條第 1 項第 3 款之懲戒處分。故建議修正第 50 條第 3 項規定為「受第 1 項第 1 款至第 3 款之懲戒處分者不得充任律師…」。

八、科酌懲戒措施標準之客觀化、明確化

關於職務法庭於科酌懲戒措施時之標準，我國法官法並無如公務員懲戒法第 10 條之相關規定，亦無一套科酌懲戒措施之理論，縱然可適用公務員懲戒法第 10 條規定，惟公務員懲戒法第 10 條乃參酌刑法第 57 條之立法意旨，與懲戒之目的、特性尚非契合。故基於法安定性、明確性之要求，本文建議仿德國聯邦懲戒法第 13 條規定，針對法官懲戒之目的與特性，如以「失職行為之嚴重性」、「受懲戒法官之個人人格形象」、「服務主體或公眾之信任受損範圍」等，作為裁量準則，設計一套明確、層次分明之科酌標準，以供職務法庭依循。而職務法庭於審判上應確實審酌法定之標準，並於懲戒判決書上論述裁量之過程。

另外，法官法第 50 條第 2 項規定，以「足認已不適任法官」作為懲戒機關應處以撤職以上處分之構成要件，限縮懲戒機關科酌懲戒措施之裁量權限。而個案是否該當「不適任法官」之要件，於判斷上應特別審酌被付懲戒法官其違反職務義務之行為對於司法威信之折損程度。為使法官法第 50 條第 2 項之適用更加明確，實質上發揮淘汰不適任法官之機能，本文建議得參酌德國聯邦懲戒法第 13 條第 2 項規定，於我國法官法中明定以「嚴重失職行為」與「信任終局性喪失」作為「不適任法官」之判斷標準。

九、對職務法庭之裁判宜賦予審級救濟

現行法官法對於職務法庭所為之懲戒判決採一級一審制，雖缺乏審級救濟制度，惟職務法庭為法院體制，其法官懲戒案件採對審、公開、直接、言詞審理，於懲戒之同時，亦蘊含有透過正當法律程序保障法官之「服公職權」，給予救濟之機會，而與憲法第 16 條訴訟權保障無違。雖謂如此，於立法論上仍建議，對於法官懲戒案件之審級救濟得仿奧地利、德國邦層級之職務法庭採取較開放之態度。未來修法時，若於不改變職務法庭設於司法院之組織結構下，可建立一級二審制，上訴審之陪席法官人數增加至 6 人或 8 人，或加強上訴審之專業能力，其陪席法官之組成由最高法院、最高行政法院法官或公務員懲戒委員會委員充之。

除上述懲戒判決之救濟外，對於職務法庭依法官法第 59 條所為停止法官職務之「裁定」，依職務法庭懲戒審理規則第 10 條第 3 項規定，不得聲明不服。惟本文認為法官法第 59 條之停止職務裁定，性質上非懲戒處分，僅屬司法機關之暫時性保全措施，又停職對於法官之權益影響甚鉅，實應賦予受停職裁定之法官有就此裁定救濟之機會。在職務法庭採一級一審制下，雖無向上級法院提起抗告之可能，惟建議修法許停職裁定之法官得向職務法庭聲明異議。

十、職務法庭之組成、陪席法官遴定之建議

我國由公務員懲戒委員會委員長擔任法官職務法庭之審判長，似有違法官法第 48 條第 4 項之規範意旨。其雖可透過迴避制度予以解決，惟於公務員懲戒委員會委員長有依法應迴避之事由時，宜由被遴定之十二名職務法庭陪席法官中指定一人擔任之，並以職務法庭合議庭法官資深者充任審判長。關於職務法庭成員之遴定，宜強化法官自治成分，學者建議法官遴選委員會之審議規則，針對職務法庭法官應作特別規定，強化法官代表之決議參與比例，使遴定決議本身具有相當程度之法官自治成分，或者可思考在候選的建議名單上，由法官自治組織之法官會議產生提出，再交由遴選委員會決議遴定之，以平衡確保遴選委員會之法定遴定權限及法官自治之要求俾強化遴定機關之法官自治色彩²。

十一、法官懲戒程序規定之法律保留密度不足

法官法關於法官懲戒程序之規定，除再審程序外，僅有相當簡略之程序規定，其餘均授權由司法院訂定職務法庭懲戒案件審理規則以資規範。此項立法設計，恐與法律保留原則相違背。蓋法官懲戒處分對法官權益有重大影響，且涉及審判

² 詹鎮榮、吳綺雲主持，《從德國法官法論我國法官職務法庭建制規劃》研究計畫報告書，頁 63、64、67、68。

獨立等攸關實現人民訴訟權及實質權益之保障，從而，攸關法官懲戒審理之重要程序規定，如法官迴避、停止職務裁定之救濟、一造辯論判決、職務法庭判決種類等，應採國會保留。

十二、對於法官法第 37 條第 5 款之限縮

依法官法第 37 條第 5 款規定，在職務法庭為懲戒案件之審理後，不論為懲戒、不付懲戒或免議之判決，司法院院長均無可能再依同法第 39 條第 1 項第 2 款規定而為懲處處分。惟本文認為於職務法庭以法官之行為有法官法第 30 條第 2 項各款情事之一，但無懲戒之必要而為不受懲戒之判決後，應許司法院院長再依第 39 條第 1 項第 2 款規定而為懲處處分，以貫徹第 39 條第 1 項規定，以「有無懲戒之必要」區別懲戒與懲處程序，並使實有應受懲戒之行為，而無懲戒之必要性之失職法官，其行政責任不因而免除。

十三、對於刑先懲後之例外情形，職務法庭為停止審理程序裁定之特殊考量

職務法庭依職務法庭懲戒案件審理規則第 20 條第 1 項但書規定，以懲戒處分應以犯罪成立為斷，有停止審判之必要，而為停止審理程序之裁定時，本文認為基於法官懲戒處分之特殊性，應有不同於一般公務員之特殊考量，如審酌行為違反之職務義務類型、與法官之身分職務有無密切、直接關聯、是否係利用法官之身分，或法官身分於其違法行為過程扮演必要之要件等因素。

十四、刑罰與懲戒積極競合之重新思考

於刑懲關係之積極競合，應強化「比例原則」之考量，宜仿效德國法採取懲戒類型區分設計之立法例，將「申誡」處分列入吸收主義。而在刑罰與其他較重之懲戒措施競合之情形，採維持現行法採相對之併罰主義，僅在例外情形下不再予以懲戒。至於何種情形屬例外不予併罰者，本文認為除現行法官法第 49 條第 5 項第 2 款外，宜針對有關財產權之「罰款」處分，增列失職行為輕微，如刑事制裁已達矯正之功能，職務法庭認已無懲戒之必要者，得不予併罰之例外情形。

有謂：「除了法官人格，審判獨立沒有任何保障」、「法官，除良知之外，一無所有」，本文探究之法官懲戒責任，仍屬法律責任之層面，終其對於審判獨立保障，淘汰不適任法官等效果仍屬有限。故與其期待法官懲戒能全面掃除不適任法官，更根本係在如何確保法官內在之獨立與自由，如何於選取法官時，對品德

及價值觀為適當之篩選，吸納適任法官之人才擔任法官，以及法官之社會責任自覺。誠如本章一開頭所言，司法權之主要功能在於定紛止爭，然一旦司法不被信任，此項功能將會弱化，而對司法之不信任亦會形成惡性循環，主張司法應受嚴厲監督之呼聲將會更高，故回到問題根源即人民對司法之信任、對法官之信任。於現今社會環境下，如何使人民信任司法，僅著眼於法官之法律責任是不夠的，拉近司法與社會間之距離，使司法回到滿足、實現人民公平正義情感之原始目的，亦顯重要³。亦即法官不能僅守在有無違反法律、有沒有判錯、有沒有按時結案等法律責任層面，但並非謂法律責任不重要、可犧牲，因其乃係最基本的，而係在法律責任以外，另一更高層次之法官社會責任，面對社會對司法整體之期待與究責，法官應去思考司法可以作怎樣改變或其可以為司法作些什麼⁴。具體而言，如法官於法律許可範圍內，善盡溝通義務，法庭上和裁判書使用之言語，雖然不可能作到像一般生活用語般淺白，但至少應盡可能使當事人易懂。法庭活動之可親近性，便民禮民，使進入法院之民眾正確理解程序之意義與細節。法官處理個案時，嘗試去發現漏洞而予以填補，或勇於提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋。綜上所述，唯有堅持住審判獨立和專業品質，並拉近司法與社會之距離，司法之進步、人民之信賴始指日可待。

³ 編輯部，〈為什麼正氣不能凜然，獨立不能昂然－從當前的司法困境反思法官的社會責任(下) 蘇副院長 10.20 於行政法院法官在職研修演講整理稿〉，《司法周刊》，第 1571 期，2011 年 12 月 1 日，頁 2、3。

⁴ 編輯部，〈為什麼正氣不能凜然，獨立不能昂然－從當前的司法困境反思法官的社會責任(上) 蘇副院長 10.20 於行政法院法官在職研修演講整理稿〉，《司法周刊》，第 1570 期，2011 年 11 月 25 日，頁 2、3。

參考文獻

壹、國內文獻

一、專書（依姓氏筆劃順序排列）

1. 王廷懋，〈我國公務員懲戒問題之研究〉，《司法研究年報》，第 18 輯第 23 篇，1998 年 6 月，頁 38、86、93。
2. 王服清，〈公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 60—67、74。
3. 王惠光，《法律倫理學講義》，福匯，2007 年 3 月，頁 179、180、249—252。
4. 李建良，〈從基本權利觀點論公務員懲戒之審級制度〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯》，2006 年 12 月，頁 940。
5. 李惠宗，《行政法要義》，元照，2008 年 9 月，頁 169、174—176、183—185、187、188、191、192、194、196、203、319、456、457、591。
6. 李惠宗，《憲法要義》，元照，2004 年 10 月，頁 207—213、502、503。
7. 李震山，〈論法官依據法律獨立審判〉，收錄於《法與義—Heinrich Scholler 教授七十壽辰祝賀論文集》，五南，2000 年 5 月，頁 56。
8. 李維心，〈德國法官法關於法官懲戒規定之介紹〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 378—385、387、389、392—394、396—399、401—403、407—411、419、420。
9. 林騰鶴，《行政法總論》，三民，修訂三版，2012 年 3 月，頁 141、142、304、306、619、727、728。
10. 林明鏘、蔡茂寅，〈公務員法〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006 年 10 月，頁 318、321。
11. 林明鏘，〈最高行政法院公務員法判決評析〉，收錄於司法院編，《行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第 3 輯》，2002 年 11 月，頁 128—131。
12. 林昱梅，〈公務員懲戒法上停職制度之研究〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯》，2011 年 12 月，頁 26。
13. 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，《行政法入門》，元照，2008 年 10 月，頁 133。
14. 林鈺雄，〈犯罪事實同一性與時間要素—兼評數則最高法院相關判決〉，收錄於國際刑法學會臺灣分會主編，《民主、人權、正義—蘇俊雄教授七秩華

- 誕祝壽論文集》，元照，2005年9月，頁277以下。
15. 林鈺雄，《刑事訴訟法（上冊）—總論篇》，元照，2010年9月，頁54。
 16. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，《憲法權力分立》，新學林，2011年10月，頁138、142-146、425。
 17. 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義（三）》，三民，修訂再版，1985年，頁126、127。
 18. 林燦都，〈我國法官懲戒制度之研究〉，《司法研究年報》，第24輯第11篇，2004年11月，頁24、46、47、86、96。
 19. 林燦都，〈論我國法官懲戒制度之應有取向—兼評司法院版法官法草案〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯》，2006年12月，頁359、360、364、374。
 20. 林文舟，〈我國法官角色與地位之檢討—以審判獨立為中心〉，《臺灣基隆地方法院八十一年度研究報告》，1992年6月，頁82、83。
 21. 吳信華，《憲法釋論》，三民，2011年9月，頁625。
 22. 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，增訂十一版，2010年10月，頁197、198、225、228、239、245、248、249、343、344、581。
 23. 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，增訂十版，2007年9月，頁278、279、502、503、519。
 24. 吳庚，《行政爭訟法論》，元照，修訂六版，2012年2月，頁235—240、246。
 25. 吳威志，〈論日本法官彈劾制度〉，收錄於楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，《法制現代化之回顧與前瞻—楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照，1997年8月，頁218—240。
 26. 吳綺雲，〈德國對法官的職務監督與法官職務法庭之審查程序〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁426-428。
 27. 吳綺雲，〈公務員職務外錯失行為之懲戒構成要件—德國法理論與實務之借鏡〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯》，2006年12月，頁960、965、966。
 28. 吳綺雲，〈公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定—以德國法為中心〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編》，2004年12月，頁131—140。
 29. 吳綺雲，〈德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介〉，收錄於司法院編，《行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—第3輯》，2002年11月，頁476—478、479、481、482。
 30. 吳綺雲，〈如何決定公務員懲戒措施？—德國法理論與實務之介紹〉，收錄於司法院行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第3輯》，2008年11月，頁339、340、345、347、349、350、353、354、356—358、361、362。
 31. 邱聯恭，〈司法之現代化與程序法〉，《國立臺灣大學法學叢書（七二）》，

- 1999年9月，頁76。
32. 姜世明，〈法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁218、231、232、251、252、267、273。
 33. 姜世明，《法院組織法講義》，新學林，2008年2月，頁161、171、206、332。
 34. 姜世明，《法律倫理學》，元照，2010年9月，頁53、58、60。
 35. 洪家殷，〈行政罰〉，收錄於翁岳生編，《行政法（上）》，元照，2006年10月，頁617、618、667。
 36. 洪國平，〈從法制與實務上探討公務人員停職、免職及復職相關問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯》，2006年12月，頁307、332。
 37. 范光群，〈如何建立一個為人民信賴的司法—參加全國司法改革會議對司法改革的建言〉，收錄於范光群教授七秩華誕祝壽文集編輯委員會編，《程序正義、人權保障與司法改革：范光群教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2009年3月，476。
 38. 范光群，〈談近10年來的司法改革—本文以審判體系之改革為重心〉，收錄於范光群教授七秩華誕祝壽文集編輯委員會編，《程序正義、人權保障與司法改革：范光群教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2009年3月，449、450、456、457。
 39. 胡宜如，〈法官倫理規範之研究〉，收錄於司法院編，《司法院及所屬各機關出國報告》，2010年10月，頁6。
 40. 柯慶賢，〈公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務〉，收錄於公務員懲戒委員會編，《公務員懲戒委員會九十年度研究發展報告》，2001年11月，頁81、112、228、230、369—371、372、376、382、494、530、616、692。
 41. 柯耀程，《刑法的思與辯》，元照，2003年12月，頁424—429。
 42. 翁岳生，〈論特別權力關係之新趨勢〉，收錄於氏著《行政法與現代法治國家》，元照，2008年4月，頁131以下。
 43. 翁岳生，〈西德法官之任用資格、任用方式及其身分保障〉，收錄於氏著，《行政法與現代法治國家》，1990年9月，頁513、521、522。
 44. 翁岳生，《行政法2000》，上冊，翰蘆，二版，2000年3月，頁372。
 45. 梁哲璋，〈從德國職務法庭建置看我國職務法庭之特色及問題〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁334、336、337、340—358、366、368。
 46. 徐崑明、陳秀美，〈公務員懲戒制度之現況簡介與未來展望〉，收錄於台灣行政法學會編，《公務員法與地方制度法》，元照，2003年1月，頁136。
 47. 梁哲璋，《司法院100年度德國職務法庭制度考察報告》，司法院，2012年1月，頁47、50、51、53—56、59—61、66、78。
 48. 梁哲璋，〈從德國職務法庭建置看我國職務法庭之特色及問題〉，收錄於行

- 政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁334-337、361、372。
49. 郭祥瑞，《公務員行政法－行政法基礎教材》，元照，2009年5月，頁164。
 50. 張文郁，《權利與救濟－以行政訴訟為中心》，元照，2005年9月，頁21、22、129、235。
 51. 湯德宗，《行政程序法論》，元照，2001年3月，頁11、12、17、18、24、171、172、188、270-286、314。
 52. 程明修，《憲法基礎理論與國家組織》，新學林，2006年10月，頁323、327。
 53. 陳敏，《行政法總論》，自版，2011年9月，頁186、225、351、687、709-711、717、1054、1060、1071、1089、1090、1093、1111、1112、1113、1483、1484-1487。
 54. 陳榮宗、林慶苗，《民事訴訟法（上）》，三民，2009年11月，修訂7版，頁125、126。
 55. 陳計男，《民事訴訟法論上》，三民，2010年6月，第5版，頁83、84。
 56. 陳愛娥，〈監察調查之正當法律程序要求〉，收錄於監察院編，《監察調查理論與實務策進之研究》，2009年6月，頁17、18。
 57. 陳新民，《行政法學總論》，三民，修訂五版，1995年4月，頁178。
 58. 黃啟禎，〈論民選地方行政首長之懲戒〉，收錄於城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會編，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集－第三冊 行政法各論》，三民，1998年8月，頁15-17。
 59. 黃一鑫，〈法官人事制度之比較研究〉，《臺灣高等法院七十八年度研究發展項目研究報告》，1989年7月，頁54、55、69、76。
 60. 黃裕凱，《法律倫理基本文件》，自版，2010年2月，頁外國規範148。
 61. 黃勤鎮，〈從監察實務運作論監察法制應有之修法方向〉，收錄於監察院監察調查處編，《監察調查理論與實務策進之研究》，監察院，2009年6月，頁239。
 62. 雷萬來，《論司法官與司法官彈劾制度》，瑞興圖書，1993年8月，頁150-154、172。
 63. 詹鎮榮、吳綺雲主持，《從德國法官法論我國法官職務法庭建制規劃》研究計畫報告書，頁63、64、67、68。
 64. 詹鎮榮，〈我國法官職務法庭之建置規劃〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁279、282、293、294、297、298、308、309、300、301、317。
 65. 蔡新毅，〈法官法所列懲戒事由之沿革、檢討與適用〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁192、193、201-203、210、211、212、215、216。
 66. 蔡炯燉，〈審判獨立與職務監督〉，《司法研究年報》，第24輯第12篇，2004年11月，頁34、38、104、105-107。

67. 蔡炯燉，〈由法官法談法官懲戒及其相關制度之變革〉，收錄於行政訴訟及懲戒廳編，《公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯》，2011年12月，頁157、161。
68. 蔡震榮，〈特別權力關係和基本人權的限制〉，收錄於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會，《現代國家與憲法—李鴻禧教授祝賀論文集》，元照，1997年3月，頁490、491。
69. 蔡震榮，〈從大法官解釋評論我國公務員懲戒與懲處制度未來之發展〉，《公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯》，2006年12月，頁554。
70. 蔡秀卿，《現代國家與行政法》，學林，2003年6月，頁521。
71. 楊仁壽，《法學方法論》，第2版，三民，2010年5月，頁273。
72. 楊得君，〈我國公務員懲戒制度簡析：以九十一年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心〉，《司法研究年報》，第23輯第15篇，2003年11月，頁25、38、43、44、46、47、50、51、56、107、127。
73. 謝騰和，〈提昇司法審判品質之研究〉，《司法研究年報》，第18輯第22篇，1998年6月，頁6。
74. 蘇永欽，《尋找共和國》，元照，2008年9月，頁336。
75. 懷效鋒，《司法懲戒與保障》，法律出版社，2006年9月，頁192以下。

二、專論及期刊（依姓氏筆劃順序排列）

1. 尤啟南，〈我國現行公務員懲戒制度與各國之比較〉，《中央警察大學警學叢刊》，第32卷第6期，2002年5月，頁283。
2. 朱石炎，〈公務員懲戒制度之探討〉，《月旦法學雜誌》，第32期，1998年1月，頁33。
3. 朱武獻，〈公務人員保障法之實施與檢討〉，《月旦法學雜誌》，第32期，1998年1月，頁40。
4. 呂丁旺，〈對法官法的期待—兼答中國時報社論〉，《檢協會訊》，第67期，2011年7月，頁2。
5. 李建良，〈論審判獨立與司法行政命令權之關係—解析司法院大法官釋字第530號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，第32期，2002年3月，頁56、57。
6. 李惠宗，〈嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！——保訓會九十九年度公申決字第○二六一號再申訴決定書及臺北高等行政法院九十九年度訴字第二二三六號判決評釋〉，《月旦裁判時報》，第11期，2011年10月，頁15。
7. 李惠宗，〈公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利〉，《考銓季刊》，第55期，2008年7月，頁71-73。
8. 吳坤芳，〈美國律師公會法官行為模範法典〉，《律師雜誌》，第335期，2007年8月，頁57。

9. 吳志光，〈軍事審判官是憲法上的法官嗎？〉，《月旦法學教室》，第109期，2011年11月，頁6-8。
10. 林超駿，〈司法之另一起點—從以通案正面評鑑(核)制度取代考績做起〉，《台灣法學雜誌》，第168期，2011年1月15日，頁6、7、15。
11. 林鈺雄，〈新刑法總則與新同一案件—從刑法廢除牽連犯、連續犯論訴訟上同一案件概念之重構〉，《月旦法學雜誌》，第122期，2005年7月，頁27-56。
12. 林永謀，〈實務上關於起訴事實(犯罪事實)同一性判斷之基準—兼評最高法院八十六年度臺非字第一八七號判決要旨〉，《法官協會雜誌》，第一卷第一期，1999年6月，頁45-58。
13. 林峯正，〈50分的法官法〉，《司法改革雜誌》，第84期，2011年6月，頁9。
14. 林峯正，〈法官法快要變成恐龍法官法〉，《司法改革雜誌》，第82期，2011年2月，頁17。
15. 林峯正，〈法官法的未境之功〉，《司法改革雜誌》，第84期，2011年6月，頁23。
16. 邱華君，〈公務人員之行政責任〉，《人事行政》，第136期，2001年6月，頁34。
17. 邱聯恭，〈程序保障之機能〉，《台大法學論叢》，第17卷第1期，1987年12月，頁171以下。
18. 姜世明，〈法官中立性、獨立性之確保與對於法官迴避制度運作之省思〉，《台灣法學雜誌》，第190期，2011年12月15日，頁62、65、75、81。
19. 姜世明，〈法官法草案評釋—談與魔鬼交易的失落靈魂〉，《月旦法學雜誌》，第189期，2011年2月，頁75、76、105、107。
20. 姜世明，〈對於司法院新擬法官倫理規範草案之評估〉，《台灣本土法學雜誌》，第186期，2011年10月15日，頁5。
21. 洪家殷，〈從監察院之地位，論監察對司法權行使之界限—以彈劾權行使之原因為對象〉，《憲政時代》，第20卷第1期，1994年7月，頁23。
22. 胡方新，〈法官之職務監督與審判獨立—以德國聯邦職務法庭之設立為例〉，《法官協會雜誌》，第4卷第1期，2002年6月，頁204、208、209、219、220、226、227。
23. 城仲模，〈公務員之懲處制度之研究〉，《月旦法學雜誌》，第32期，1998年1月，頁24-29。
24. 高榮志，〈包青天不適合當法官〉，《司法改革雜誌》，第87期，2011年12月31日，頁8。
25. 章瑞卿，〈我國審判獨立原則與行政監督之界限〉，《律師雜誌》，第270期，2002年3月，頁89、90。
26. 徐慶發，〈我國公務員懲戒法制之沿革〉，《全國律師》，第4卷第1期，2000年1月，頁61以下。
27. 張文郁，〈法官評鑑與法官獨立〉，《憲政時代》，第26卷第1期，2000年7月，頁5。
28. 黃維幸，〈法官倫理—兼評法官倫理規範草案〉，《月旦法學雜誌》，第196期，2011年9月，頁21、25。
29. 陳運財，〈論起訴事實之同一性—評最高法院八十六年度台非字第一八七號刑事判決〉，《月旦法學雜誌》，第62期，2000年7月，頁145-158。

30. 陳愛娥，〈憲法與行政法的互動場域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係〉，月旦法學教室，第103期，2011年5月，頁43、44。
31. 詹鎮榮，〈論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展〉，《台灣本土法學雜誌》，第102期，2008年1月，頁179—182。
32. 蔡震榮，〈論行政訴訟法上之舉證責任〉，《法令月刊》，第61卷第6期，2010年6月，頁79-89。
33. 廖義男，〈終身職法官可否享受退休待遇之問題研究〉，《臺大法學論叢》，第16卷第2期，1987年6月，頁56-58。
34. 楊明佳，〈法官個案評鑑制度介紹〉，《司法周刊》，司法文選別冊，第1575期，2011年12月30日，頁2-4。
35. 劉鑫楨，〈法官之職務監督與審判獨立〉，《法官協會雜誌》，第4卷第1期，2002年6月，頁310。
36. 賴恆盈，〈法官法關於法官評鑑與退場機制之檢討〉，《月旦法學雜誌》，第196期，2011年9月，頁128、129、131、134。
37. 賴恆盈，〈告別特別權力關係(上)——兼評大法官釋字第六八四號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第197期，2011年10月，頁24-29。
38. 蕭忠仁，〈試論「彈性辦案期限」〉，《法官協會雜誌》，第4卷第2期，2002年12月，頁352。
39. 編輯部，〈「法官法之前瞻」座談會會議記錄〉，《月旦法學雜誌》，第196期，2011年9月，頁237、245、250。
40. 編輯部，〈法官法立法之展望座談會〉，《台灣法學雜誌》，第166期，2010年12月，頁56-59。
41. 編輯部，〈法官法版本比一比〉，《司法改革雜誌》，第82期，2011年2月，頁19-21。
42. 編輯部，〈法官評鑑新制及配套子法101,1,6施行〉，《司法周刊》，第1575期，2011年12月30日，頁1。
43. 編輯部，〈立法院6,14三讀通過法官法 司法改革邁入新里程〉，《司法周刊》，第1547期，2011年6月17日，頁1。
44. 編輯部，〈為什麼正氣不能凜然，獨立不能昂然—從當前的司法困境反思法官的社會責任(上)蘇副院長10.20於行政法院法官在職研修演講整理稿〉，《司法周刊》，第1570期，2011年11月25日，頁2、3。
45. 編輯部，〈為什麼正氣不能凜然，獨立不能昂然—從當前的司法困境反思法官的社會責任(下)蘇副院長10.20於行政法院法官在職研修演講整理稿〉，《司法周刊》，第1571期，2011年12月1日，頁2、3。

三、機關出版品（依字首筆劃順序排列）

1. 司法院印，《法官法草案研究彙編（一）》，1990年10月，頁602。
2. 司法院印，《法官法草案研究彙編（二）》，1992年5月，頁28、320。
3. 司法院印，《法官法草案研究彙編（七）》，1997年5月，頁146。

4. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十一)》,2002年11月,頁71、367、368。
5. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十二)》,2003年12月,頁343、344。
6. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十三)》,2004年12月,頁246、247。
7. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十五)》,2006年11月,頁309、310、329。
8. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十六)》,2007年12月,頁510、511、535、536。
9. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十八)》,2009年12月,頁86、87、535、536。
10. 司法院印,《法官法草案研究彙編(十九)》,2010年12月,頁669、670、692。
11. 司法院,《德意志聯邦共和國法院組織法、法官法》,司法院,1982年11月,頁97、113、114、118。
12. 司法院,《奧地利法官職務法有關司法獨立之文獻》,1990年10月,頁74。
13. 《立法院公報》,第99卷第72期,頁410。
14. <立法院司法及法制委員會舉行「法官法草案」公聽會會議記錄>,《立法院公報》,第99卷第62期委員會紀錄,頁248。
15. 行政院人事行政局編,《德國公務員人事法令彙編》,自版,2009年8月,頁145-198。
16. 銓敘部編譯,《各國人事法制叢書》,第一輯,自版,1993年,頁176。
17. 監察院,《「法官、檢察官評鑑制度之探討」專案調查研究報告》,自版,2009年7月,頁63、64。

四、碩博士論文(依姓氏筆劃順序排列)

1. 林宇光,《論我國法官考績制度—現行法制及其興革》,東海大學法研所碩士論文,2004年8月,頁179、180。
2. 姜仁脩,《公務員懲戒與懲處制度之比較研究》,私立中國文化大學法律學研究所碩士論文,1986年,頁39。
3. 許正順,《我國法官職務監督之研究》,私立世新大學法學院碩士論文,2003年,頁137。
4. 劉均毅,《法官適格問題之探討》,國立中正大學法律學研究所碩士論文,2001年,頁174以下。
5. 羅文璣,《公務員停職問題之研究》,私立東海大學法律學研究所碩士論文,2000年,頁76、77。

貳、國外文獻

一、專書

1. 松浦 寬，《憲法Ⅱ－国家の組織と人權保障手續》，嵯峨野書院，2004年6月，第72、73。
2. Judiciary and Judicial Procedure Code of Conduct for United States Judges [hereinafter USJC] , 28USCS Appx. Canon2A, Commentary (2007)
3. Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rn.1107;G. Nolte, in: v.Mangoldt / Klein / Starck, GG III, Art.103 Rdnr. 214.
4. Fürst/Mühl/Ardent, Richtergesetz, Berlin 1992

二、專論及期刊

1. 佐藤歲二，〈日本法官之進用與罷免制度〉，2011年11月15日於司法官進用及淘汰制度－確保司法官素質之國際研討會之演講稿，頁53。
2. Volker Ölrich，許政賢譯，〈德意志聯邦共和國法官職務法－以法官職務法庭的任務為中心〉，《法官協會雜誌》，第6卷第1期，2004年6月，頁62。

參、網路資料

1. 林峰正，「從蕭法官的父親節談起」，蘋果日報電子報，2011年8月9日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110809/33584629>。造訪日期：2012年5月27日。
2. 「白玫瑰運動籲汰換恐龍法官 建立性侵案專家證人制度」，電子報，2010年9月26日，<http://www.nownews.com/2010/09/26/327-2649602.htm>。造訪日期：2012年5月27日。
3. 「白玫瑰運動小檔案」，自由時報電子報，2011年4月1日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/1/today-fo3-2.htm>。造訪日期：2012年5月27日。
4. 「促司改 白玫瑰凱道怒放」，自由時報電子版，2010年9月26日，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/26/today-t1.htm>。造訪日期：2012年5月27日。

5. 法官法立法之相關新聞評論：「盡快修法！不適任法官、檢察官須有退場機制」，中國時報電子報，2010年9月5日，
<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20100905000993&cid=1206>。造訪日期：2012年5月27日。
6. 「白玫瑰」深化「看政府怎回應」，聯合報電子版，2011年2月14日，
<http://udn.com/NEWS/SOCIETY/SOC3/6150379.shtml>。造訪日期：2012年5月27日。
7. 「上網剪貼判決 荒唐法官解職」，中國時報電子報，2012年5月31日，
<http://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E5%89%AA%E8%B2%BC%E5%88%A4%E6%B1%BA-%E8%8D%92%E5%94%90%E6%B3%95%E5%AE%98%E8%A7%A3%E8%81%B7-213000872.html>。造訪日期：2012年6月1日。
8. 「性侵輕判嚴重 民團怒批司法院是恐龍院」，自由時報電子報，2011年2月14日，
<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=462902&type=%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%96%B0%E8%81%9E>。造訪日期：2012年5月30日。
9. 「白玫瑰運動小檔案」，自由時報電子報，2011年4月1日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/1/today-fo3-2.htm>。造訪日期：2012年5月27日。
10. Cynthia Gray, A Study of State Judicial Discipline Sanctions，
http://www.ajs.org/cart/thumbnaill.asp?subject_id=2，造訪日期：2012年5月27日。
11. 鍾沛東，「法官心中要有法」，聯合報電子報，2011年06月17日。
http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=3192。造訪日期：2012年5月27日。
12. 懲戒處理作業流程圖，網址：
<http://www.judicial.gov.tw/work/work03-1.asp>。造訪日期：2012年7月20日。

附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）

（資料來源：自行整理*）

編號	案號	姓名	服務機關	案由	違反義務	違失行為態樣	移送機關	議決結果
1	101 年度鑑字第 12201 號	盧○○	新竹地院法官	違法	公服法 §13 I	經營商業行為（出資股份總額超過該公司總資本額百分之十之上限）	監察院	申誡
2	100 年度鑑字第 12143 號	柯○○	高雄地院法官	違法 失職	公服法 §1、§5	問案態度不佳	監察院	休職 (1 年)
3	100 年度鑑字第 12132 號	鍾 ○	臺北地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件；嚴重違反辦案程序（禁止社工人員在訊問現場陪同被安置少年，對依法應保密文件未予保密處理，製作裁定書違法公開未成年少年姓名及就讀學校等審理程序違反兒童及少年福利法等相關法令）	監察院	降壹級 改敘
4	100 年度鑑字第 12011 號	唐○○	高雄高分院法官	違法 失職	公服法 §5	嚴重違反辦案程序（無積極事證可資證明被告有法定羈押原因，被付懲戒人仍逕予裁定命被告具保之處分，自有違刑事訴訟法第 101 條之 2 前段之規定）	監察院	申誡
5	100 年度鑑字第 11936 號	許○○	臺北地院法官	違法 失職	公服法 §5	接受不當飲宴&於程序外討論案情（於獲知友人企圖影響其對個案審判之後，猶接受邀宴，並談及審理中之案情）	司法院	撤職並 停用 1 年
6	100 年度鑑字第 11895 號	蕭○○	最高法院法官	違法	公服法 §5	涉及關說	監察院	休職 (6 月)

* 資料來源：自行整理。

資料搜尋系統：司法院法學資料檢索系統／裁判書查詢／公務員懲戒委員會。

網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

檢索語詞：法官&懲戒。

7	100 年度鑑字第 11895 號	高○○	臺灣高等法院法官	違法 失職	公服法 §5	涉及關說（受關說並為人關說行為）	監察院	降貳級 改敘
8	100 年度鑑字第 11874 號	楊○○	臺灣高等法院法官	違法	公服法 §5、§13 I 前段	職務外言行不檢&經營商業（多年來有召妓行為，上班時間召妓，長期經營古董交易，經常賭博）	監察院	撤職並 停用 1 年
9	99 年度鑑字第 11794 號	羅○○	臺灣高等法院法官	違法 失職		對於違背職務之行為，收受賄賂罪	監察院	免議 （公懲 §25②）
10	99 年度鑑字第 11751 號	林○○	花蓮高分院法官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢（長期借用前審理案件之告訴人之進口車輛代步；與審理中之被告在私宅會晤；與其前審理案件之被告有不正常男女關係）	監察院	撤職並 停用 2 年
11	99 年度鑑字第 11684 號	蘇○○	臺南地院法官	違法 失職			監察院	不受 懲戒
12	99 年度鑑字第 11684 號	徐○○	臺南地院法官	違法 失職			監察院	不受 懲戒
13	98 年度鑑字第 11428 號	徐○○	臺南高分院法官	違法	公服法 §5；公職人員財產申報法	職務外行為不檢&未依規定申報財產（沈溺於麻將賭博；多次與其所承辦案件之被告及被告之妻共同以麻將牌賭博；就應申報之土地等財產多次漏未申報）	監察院	撤職並 停用 1 年
14	98 年度鑑字第 11334 號	周○○	高雄高分院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率&嚴重違反辦案程序&罔顧訴訟當事人權益（辦案態度草率；顯違背法定之裁判評議制度；有違法官職司審判職責；恣意將所承辦案件庭期改定於其退休日後，置當事人權益於不顧；遇有陪席案件之期日即請假，未能切實、積極參與合議審判，規避法定義務）	監察院	記過 二次

附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）

15	96 年度鑑字第 10900 號	張○○	臺北地 院法官	違法 失職		對於違背職務之行為，收受賄賂罪	監 察 院	免議 (公懲 §25②)
16	94 年度鑑字第 10673 號	劉○○	桃園地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	利用身分謀利（對與其職務相關之法拍屋業者需索，收受價逾 30 萬元之金錶）	司 法 院	撤職並 停用 1 年
17	94 年度鑑字第 10511 號	任○○	臺北地 院法官 兼庭長	違法	公服法 §5；公 職人員 財產申 報法	上班投資股票&未依規定申報財產 (利用上班時間買賣股票；未依規定辦理財產申報)	監 察 院	記過 二次
18	94 年度鑑字第 10511 號	林○○	臺北地 院法官	違法	公服法 §5	上班投資股票	監 察 院	申誡
19	93 年度鑑字第 10451 號	施○○	彰化地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件&遲交裁判原本&訴訟指揮不當（無正當理由稽延案件不進行；遲延交付裁判原本；未如期宣判，且其再開辯論之裁定未交付達 20 日以上者；於再開辯論頻繁，再開比率太高；庭期安排不當）	司 法 院	降貳級 改敘
20	93 年度鑑字第 10278 號	趙○○	高雄地 院法官 兼庭長	違法	公服法 §5	職務外行為不檢&接受不當飲宴 (主動聯絡毒販，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者所有私人招待所陪侍飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項)	監 察 院	休職 (1 年)
21	93 年度鑑字第 10278 號	陳○○	高雄地 院法官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢&接受不當飲宴 (主動聯絡毒販，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者所有私人招待所陪侍飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項)	監 察 院	休職 (2 年)
22	93 年度鑑字第 10278 號	李○○	高雄地 院候補 法官	違法	公服法 §5	接受不當飲宴（前往電玩業者陳 00 所有私人招待所陪侍飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項）	監 察 院	記過 一次
23	92 年度鑑字第 10205 號	郭○○	臺北地 院候補 法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件（稽延停滯案件進行）	司 法 院	記過 一次

24	92 年度鑑字第 10204 號	李○○	士林地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	遲交裁判原本	司 法 院	記過 一次
25	92 年度鑑字第 10194 號	劉○○	臺北地 院候補 法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件（無正當理由稽延案件）	司 法 院	記過 一次
26	92 年度鑑字第 10189 號	蕭○○	臺北地 院候補 法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件（無正當理由稽延案件）	司 法 院	記過 一次
27	92 年度鑑字第 10188 號	劉○○	臺北地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件（無正當理由稽延案件）	司 法 院	記過 二次
28	92 年度鑑字第 10179 號	潘○○	桃園地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件（辦案稽延、停滯不進行）	監 察 院	記過 一次
29	92 年度鑑字第 10095 號	陶○○	臺北地 院法官	違法 失職	公服法 §7	違法宣告緩刑&前科資料疏未注意&應依累犯加重而未加重（對於足以影響判決之被告前科證據疏於注意；對應依累犯之規定加重其刑，未論以累犯；不符緩刑之要件，卻諭知緩刑）	監 察 院	申誠
30	92 年度鑑字第 10034 號	施○○	彰化地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序&遲交裁判原本（有疏未製作裁定書、未製作延長收容之裁定送達、漏未請少年調查官調查、諭知感化教育，顯然違背法令、遲延交付裁判書）	司 法 院	降壹級 改敘
31	92 年度鑑字第 9978 號	蘇○○	臺高院 法官	違法	公服法 §5；臺 灣地區 與大陸 地區人 民關係 條例 §9 I	未報准出國出國(大陸)	監 察 院	申誠

附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）

32	91 年度鑑字第 9773 號	周○○	高雄地院候補法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件&遲交裁判原本&判決當然違背法令 （無正當理由稽延案件不進行；遲延交付裁判原本；判決嚴重違法(判決主文與事實及理由均相矛盾，且有已受請求之事項未予判決及未受請求之事項予以判決之當然違背法令情事)）	司 法 院	撤職並 停用 1 年
33	91 年度鑑字第 9679 號	洪○○	臺中地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序 （審理強制辯護案件，案卷內並無公設辯護人之辯護書，或審判筆錄上無公設辯護人為被告辯護之記載，亦無公設辯護人到庭之記載，或記載有矛盾或錯誤，被付懲戒人卻仍無視該等缺失，逕行判決，暨審理交通事故業務過失致重傷刑事案件，濫權加保羈押，強制被告與告訴人和解）	監 察 院	記過 一次
34	90 年度鑑字第 9513 號	黃○○	臺高院法官兼庭長	違法	公服法 §5、§6	職務外行為不檢&接受不當飲宴&涉及關說&收受不當餽贈 （接受涉案友人之招待飲宴，受贈不當財物。又接受涉案友人安排其子職務而坐領高薪，復替涉案友人撰寫刑事答辯狀及聲請再審訴狀，且於涉案友人企圖以鉅款託其關說行賄，猶不斷然拒絕，反而向承辦庭長及法官關說案情）	監 察 院	撤職並 停用 2 年
35	90 年度鑑字第 9391 號	李○○	彰化地院法官	違法	公服法 §5	問案態度不佳&職務外行為不檢 （有言行不檢，有損司法形象、以無關案情之事項，辱罵當事人、侮辱、誣告長官）	司 法 院	申誡
36	90 年度鑑字第 9355 號	李○○	士林地院法官	違法 失職			監 察 院	不受 懲戒
37	90 年度鑑字第 9318 號	金○○	臺北地院法官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢 （出入色情場所，放蕩冶遊）	監 察 院	休職 (3 年)
38	89 年度鑑字第 9243 號	陳○○	臺高院法官兼庭長	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序&問案態度不佳 （有辦案違反程序，問案態度不佳）	監 察 院	申誡

39	89 年度鑑字第 9238 號	李○○	臺南地院候補法官	違法 失職	公服法 §5、 §7、§13	職務外行為不檢&經營商業行為&違法裁判&涉及關說 （違法之裁判、指導被告為訴訟行為、不正常之男女關係、於上班時間赴色情場所、為色情業者向警方關說以及共同出資於從事色情行業之美容店之行為）	監察院 / 司法院	撤職並 停用 2 年
40	89 年度鑑字第 9205 號	楊○○	臺高院法官	違法	公服法 §5；公 職人員 財產申 報法 §5 I	接受不當飲宴&財產申報不實&職務外行為不檢&上班投資股票 （接受商人招待，於飲宴中獲知利多消息，意圖藉機謀利，借貸巨額款項及大幅擴張信用購買股票；利用上班時間買賣股票；財產申報不實）	監察院	撤職並 停用 1 年
41	89 年度鑑字第 9116 號	林○○	高雄高分院法官	違法	公服法 §13	經營商業行為	監察院	記過 一次
42	89 年度鑑字第 9105 號	王○○	臺南地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	延宕案件 （無故拖延裁定，致案件罹於時效而免予執行）	監察院	記過 二次
43	88 年度鑑字第 9022 號	林○○	臺北地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率 （對於執行標的不動產之估價作業，驕恣草率，未謹慎核定拍賣最低價額，致核定之底價偏低，嚴重損害債務人及參與分配人之權益）	監察院	記過 一次
44	88 年度鑑字第 9021 號	曾○○	臺中高院法官	違法	公服法 §5	不當飲宴&於程序外討論案情 （與詐欺案相關之人用餐；研究交保之事）	監察院	記過 一次
45	88 年度鑑字第 8996 號	李○○	板橋地院候補法官	違法	公服法 §5	問案態度不佳 （開庭不當言行）； 涉及關說	司法院	降二級 改敘
46	88 年度鑑字第 8896 號	林○○	臺中高院法官	違法 失職	公服法 §7	遲交裁判原本 （無正當理由稽延判決原本之交付成習）	監察院	降一級 改敘
47	88 年度鑑字第 8803 號	黃○○	臺中高院法官	違法 失職	公服法 §7	遲交裁判原本 （無故稽延判決原本之交付成習）	監察院	記過 二次

附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）

48	88 年度鑑字第 8796 號	劉○○	臺中高 分院法 官兼庭 長	違法	公服法 §5；法 官守則 §4	指導脫罪&職務外行為不檢 （教唆 湮滅證據未遂；為涉案法官暗中運 作，並邀集其辯護律師指導其脫罪 對策；與舞廳女老闆交往親暱，關 係曖昧）	監 察 院	休職 （3 年）
49	87 年度鑑字第 8717 號	林○○	花蓮高 分院法 官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢&財產申報不實&經 營商業行為&利用身分謀利 （與律 師交往密切，常有金錢往來；投資 商業與建築業，並變相投資土地， 牟取暴利；鉅額財產故意隱瞞為不 實之申報；利用職權向其訴訟管轄 區內金融機構申辦無擔保貸款）	監 察 院	休職 （3 年）
50	87 年度鑑字第 8688 號	高○○	最高行 政法院 法官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢 （犯公然侮辱人 罪，觸犯刑章，對司法人員形象有 負面影響）	監 察 院	申誡
51	87 年度鑑字第 8629 號	蔡○○	高雄高 分院法 官	違法 失職	公服法 §5	涉及關說&財產申報不實&收受賄賂 &職務外行為不檢 （允諾利用職務 上機會關說案件，收取一百萬元鉅 款；與洪瑩櫻間之債務，不思循法 律途徑解決，竟委由黑道人物或以 顯不適當之方法索債；明知應依法 申報財產，故意不據實申報；生活 失檢，與婚外女子姘居）	監 察 院	撤職並 停用 3 年
52	87 年度鑑字第 8619 號	林○○	士林地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率&延宕案件 （辦理破產事 件，因循怠惰，疏於監督，對當事 人陳情置之不理對司法院查問公文 未辦、不復，草率核給破產管理人 酬勞，致案件延宕多年，嚴重損害 政府及司法形象）	監 察 院	記過 一次
53	87 年度鑑字第 8601 號	劉○○	南投地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	違法宣告緩刑 （不符緩刑條件之被 告仍諭知緩刑，審理草率）	監 察 院	記過 一次
54	87 年度鑑字第 8597 號	邱○○	高雄地 院法官 兼庭長	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率&判決當然違背法令 （在 未有任何實質調查之情況下，逕為 違法之免訴判決，判決與理由顯有 矛盾）	監 察 院	記過 二次

55	87 年度鑑字第 8597 號	張○○	高雄地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率&判決當然違背法令 （在 未有任何實質調查之情況下，逕為 違法之免訴判決，判決與理由顯有 矛盾）	監 察 院	申誠
56	87 年度鑑字第 8597 號	江○○	高雄地 院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	審理草率&判決當然違背法令 （在 未有任何實質調查之情況下，逕為 違法之免訴判決，判決與理由顯有 矛盾）	監 察 院	記過 二次
57	87 年度鑑字第 8590 號	王○○	台中地 院法官	違法	公服法 §5、§13 I 前段	財產申報不實&職務外行為不檢&經 營投機事業 （名為投資實為以通緝 犯之資金借法官身分獲取暴利之放 高利貸投機行為；又向多家銀行申 貸與其專業職分並不相稱之鉅資並 負擔鉅額利息；申貸鉅款故意不依 法據實申報財產）	監 察 院	休職 （3 年）
58	86 年度鑑字第 8524 號	黃○○	台中地 院院長	違法	公服法 §5、 §6、 §13、 §17；宣 誓條例 §6	財產申報不實&職務外行為不檢&經 營投機事業&利用身分謀利 （鉅額 財產，故意隱瞞為不實之申報；利 用院長身分向訴訟當事人申辦鉅額 無擔保貸款，並由其部屬為連帶保 證人；變相投資房地產，謀取暴利）	監 察 院	休職 （5 年）
59	86 年度鑑字第 8358 號	胡○○	台南高 分院法 官	違法	公服法 §5、§13 I 前段	職務外行為不檢&接受不當飲宴&經 營商業、投機事業 （接受商人招待 出入酒家飲宴作樂；投資地下錢 莊，牟取高利貸；出資建設公司， 獲取暴利）	監 察 院	休職 （3 年）
60	86 年度鑑字第 8277 號	鍾 ○	台北地 院法官	違法 失職	公服法 §1、 §5、§7	嚴重違反辦案程序&延宕案件 （違 法拘提自訴人並限制其住居，不得 出境；又對於被告在押之案件無正 當理由而任意延宕不進行審判）	監 察 院	降一級 改敘
61	86 年度鑑字第 8225 號	蔡○○	高雄地 院法官	違法 失職	公服法 §1、§5 §7；檢 肅流氓 條例施 行細則 §2、§39	嚴重違反辦案程序&證據應調查而 未調查 （傳喚訊問秘密證人違反應 個別行之之違失；對被移送裁定人 所主張有利事實，未盡調查）	監 察 院	申誠

附件一、法官被移付懲戒名冊（民國 80 年至 101 年 3 月）

62	85 年度鑑字第 8022 號	李○○	台中地院法官	違法 失職	公服法 §1、§5 §7；刑 事訴訟 法§363 I	嚴重違反辦案程序&督促不切實 (濫權裁定羈押三次，戕害人權；書記官遲延送卷，被付懲戒人雖有督促，但不切實，任其延宕送卷達八個月之久，有違案件上訴從速送卷之規定；違法通緝)	監 察 院	減月俸 百分之 十期間 6 月
63	84 年度鑑字第 7673 號	曾○○	台北地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	判決違法失職 (有關證據之調查與採擇，顯有偏頗，有違經驗及論理法則；判決違法失職)	監 察 院	記過 二次
64	84 年度鑑字第 7575 號	吳○○	台中地院法官	違法 失職	公服法 §1、§5 、§7	未詳查被告前科資料， 違法宣告緩刑	監 察 院	休職 (6 月)
65	84 年度鑑字第 7558 號	蔡○○	士林地院法官兼庭長	違法	公服法 §1、§5	涉及關說&指導脫罪&職務外行為不檢 (承諾且已代為關說刑事案件，並教唆偽造刑案證據為他人脫罪，言行放蕩)	監 察 院	撤職並 停用 1 年
66	84 年度鑑字第 7519 號	莊○○	台北地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序&證據應調查而未調查 (違法通緝、羈押；重要關係之證據，不依法翔實調查)	監 察 院	申誡
67	83 年度鑑字第 7313 號	任○○	士林地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序 (違法核定訴訟標的價額，違法未裁定命原告補繳鉅額不足之裁判費)	監 察 院	降二級 改敘
68	83 年度鑑字第 7229 號	曾○○	屏東地院法官	違法	公服法 §5	職務外行為不檢 (犯公然侮辱罪及傷害罪)	司 法 院	記過 一次
69	82 年度鑑字第 7060 號	鄭○○	台北地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序 (就聲請人與相對人間並無爭執之法律關係等事項，予以成立調解)	監 察 院	記過 二次
70	81 年度鑑字第 6916 號	翁○○	高雄地院法官	違法 失職			監 察 院	不受 懲戒
71	81 年度鑑字第 6792 號	吳○○	台北地院法官	違法 失職			司 法 院	不受 懲戒
72	81 年度鑑字第 6765 號	翁○○	台中高分院審判長	違法 失職			監 察 院	不受 懲戒

73	81 年度鑑字第 6765 號	徐○○	台中高分院法官	違法 失職			監察院	不受懲戒
74	81 年度鑑字第 6765 號	陳○○	台中高分院法官	違法 失職			監察院	不受懲戒
75	81 年度鑑字第 6765 號	趙○○	彰化地院法官	違法 失職			監察院	不受懲戒
76	81 年度鑑字第 6765 號	戴○○	台中高分院審判長	違法 失職			監察院	不受懲戒
77	81 年度鑑字第 6765 號	陳○○	台中高分院法官	違法 失職			監察院	不受懲戒
78	81 年度鑑字第 6765 號	巫○○	台中高分院法官	違法 失職			監察院	不受懲戒
79	81 年度鑑字第 6656 號	許○○	高雄地院法官	違法 失職	公服法 §5、§7	嚴重違反辦案程序&督促不切實&延宕案件 (辦理民事強制執行事件，將債務人廠房及機器設備，遽准低價承受，嚴重損害其他債權人權益；未監督其配屬之書記官如批辦理；就裁定之聲請，顯然無故稽延怠忽)	監察院	降二級 改敘

索 引

一劃

一行為不二罰原則, 39, 180, 181, 182, 188
 一事不二罰原則, 180, 181, 182, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 198, 199, 204, 205, 206, 242

四劃

不堪忍受原則, 215
 中立性, 10, 11, 61, 69, 71, 107, 132
 公民及政治權利國際公約, 180
 比例原則, 28, 58, 70, 74, 139, 147, 154, 180, 185, 186, 199, 204, 205, 216, 217, 242, 249

五劃

充任律師, 147, 148, 149, 150, 155, 178, 247
 司法自主性, 17
 司法受益權, 16, 17, 51, 121, 141, 196, 199, 240
 司法信譽, 26, 106, 121, 127, 128, 149, 151, 152, 153
 司法處分, 35, 40, 82, 117, 240
 司法獨立, 6, 7, 8, 30, 112, 118, 122
 正當法律程序, 45, 60, 96, 98, 153, 157, 165, 167, 177, 178, 242, 244, 248
 白玫瑰運動, 116, 132, 133, 142

六劃

休職處分, 80, 82, 83, 84, 97, 112
 全面評核, 21, 23
 刑懲並行, 41, 193, 194, 195, 203, 206, 242
 刑懲併罰, 41, 198, 202, 203

七劃

吸收主義, 181, 184, 185, 186, 193, 197, 201, 202, 204, 242, 249

八劃

併罰主義, 181, 191, 198, 201, 202, 203, 204, 206, 242, 249
 枉法裁判, 29, 31, 37, 110, 125, 196, 210
 法官自治, 8, 25, 26, 123, 226, 235, 248
 法官免責原則, 30, 31, 97, 125, 205, 245
 法官特別任用關係, 23, 37, 48, 49, 50, 145, 156, 199, 239, 244
 法律保留, 44, 45, 46, 47, 59, 74, 75, 122, 145, 156, 245, 248

九劃

信任終局喪失, 216

十劃

務之關係, 83, 84

個案評鑑, 18, 21, 22, 23, 32, 116, 122,
125, 141, 163, 179, 191
候補法官, 120, 121, 246, 247
核心領域理論, 27, 245

十一劃

淘汰處分, 144, 155, 178, 241
責任原則, 216

十二劃

裁量縮減為零, 215, 216, 233, 242

十三劃

試署法官, 120, 121, 179, 246, 247
違失行為一體性原則, 38, 75, 76, 186,
187, 188, 206, 246

十四劃

團體績效評比, 21, 23

十五劃

增強式層級順序, 212
審判獨立, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 17,
26, 27, 48, 51, 56, 59, 60, 61, 65, 67, 70
, 73, 97, 98, 104, 105, 106, 110, 116,
123, 125, 126, 128, 142, 158, 161, 179,
195, 196, 207, 220, 222, 223, 226, 231,
235, 239, 240, 243, 244, 249
審級救濟, 93, 95, 96, 153, 174, 177,
178, 230, 248
審判核心領域, 7, 19, 28, 30, 31, 57,
58, 61, 73, 97, 104, 105, 109, 110, 125,
142, 196, 210, 245

十七劃

矯正處分, 144, 145, 155, 241
聯合國班加羅司法行為準則, 131

十八劃

職之關係, 83, 84
職務法庭, 161, 162, 171, 174, 223,
231, 238
職務評定, 10, 23, 24, 25, 33
職業文官制, 231
職業法官制, 231
職權調查原則, 165, 166, 228
雙階段之先行程序, 158

十九劃

懲戒超餘, 202, 203

二十二劃

權衡原則, 213, 216