

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 295 號

解釋日期：民國 81 年 03 月 27 日

資料來源：司法院公報 第 34 卷 5 期 7-12 頁

行政訴訟法實務見解彙編（96年12月版）第 9 頁

司法院大法官解釋（五）（98年10月版）第 87-98 頁

相關法條：中華民國憲法 第 16 條

訴願法 第 1 條

解 釋 文： 財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議，實質上相當於最終之訴願決定，不得再對之提起訴願、再訴願。被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。

理 由 書： 憲法保障人民之訴願權，其目的在使為行政處分之機關或其上級機關自行矯正其違法或不當處分，以維護人民之權益，若法律規定之其他行政救濟途徑，已足達此目的者，則在實質上即與訴願程序相當，自無須再踐行訴願程序。訴願法第一條：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願。但法律另有規定者，從其規定。」其但書規定即係包括上述情形在內，惟並非謂未經提起訴願或再訴願，縱已用盡其他相當於訴願、再訴願之行政救濟程序，亦不得續行行政訴訟。財政部依會計師法規定，設置會計師懲戒委員會及懲戒覆審委員會。會計師懲戒委員會因財政部交付懲戒而對會計師所為懲戒決議，係行政處分，被懲戒之會計師有所不服，對之聲請覆審，實質上與訴願相當。會計師懲戒覆審委員會所為覆審決議，相當於最終之訴願決定，無須再對之提起訴願、再訴願。依上開說明，被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨。

抄高○哲聲請書

受文者：司法院

為聲請解釋憲法事，茲謹陳述如次：

一、解決疑義爭執，必須解釋憲法之理由，及所引之憲法條文：

- 1 本案聲請人為執業會計師，受財政部會計師懲戒委員會以違反會計師法第二十二條第一款「使他人假用本人名義執行業務」及同法及三十九條第三款「對公司公開發行股票或公司債之財務報表為不實之簽證者」之規定，依會計師法第四十條第四款規定決議：「高永哲會計師應予除名處分」，聲請人以所犯過失與被處以會計師法規定之最高懲戒處分，顯不相當，極為不當。因向會計師懲戒覆審委

員會聲請覆審，該會決議將原指違反事實會計師法第二十二條第一款：「使他人假用本人名義執行業務」一項刪除，而以核有會計師法第三十九條第三款情事，所經會計師懲戒委員會依會計師法第四十條第四款規定予以除名處分，並無不當，聲請覆審為無理由，而予駁回。聲請人因受此除名處分，連帶依會計師法第四條第一項及第七款規定，撤銷會計師證書，不得充會計師，此乃人民工作權橫遭侵害，無異自然人之被處死刑，極不公平。

- 2 本案聲請人不服，經依法先後向財政部及行政院提起訴願及再訴願，均以「從事應受行政主管機關管理監督之特種職業者，因其職業之上原因，受主管機關依法所為懲戒處分，乃基於特別權義關係之處分，與訴願法第一條所稱之處分有別，自不得提起訴願、再訴願（參照行政法院五十一年判字第三九八號及五十一年判字第五二七號判例）」均決定駁回。（訴願決定書影本如附件一，再訴願決定書影本如附件二）。
- 3 本案聲請人不服，遂向行政法院提起行政訴訟，亦被裁定：「原告之訴駁回」。（裁定影本如附件三）。其裁定理由謂：「按訴願之提起，以人民受中央或地方機關之違法或不當處分，致損害其權利利益者，始得為之。觀諸訴願法第一條規定甚明。會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委員會乃會計師公會會員暨各該主管監督機關之人員，依會計師法第四十五條之規定會集組織而成，並非中央或地方行政機關，其因會計師違反會計師法，基於同法第四十二條第一項遭受會計師懲戒委員會決議之懲戒處分，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得對之提起訴願及行政訴訟」。
- 4 會計師受除名懲戒處分，會計師證書撤銷，不得充會計師，造成憲法規定應予保障之人民工作權，橫遭不法侵害。對此不得提起訴願及行政訴訟，以求救濟，則憲法所定人民有訴願訴訟之權，亦遭不法侵害，是以行政法院所為之裁定所適用之會計師法第四十五條及同法第四十二條第一項法律，發生牴觸憲法第十五條及第十六條規定之疑義。以是而起爭執，發生司法院大法官會議法第四條第一項第二款所定之情事。聲請人為本國人民，依憲法第十五條：「人民之生存權、工作權、及財產權應予保障」之規定，人民工作權亦即人民從事會計師工作權，既直接受有影響，依有權利即有救濟之法理，受處分之本案聲請人為救濟，自得行使憲法第十六條所定訴願及訴訟之權。乃遭行政法院確定裁定駁回。在法律適用上，發生牴觸憲法之疑義，為解決爭執，爰依憲法第十五條及同法第十六條及司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，並參照鈞院釋字第二四三號解釋：「中央或地方機關公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，……方符有權利即有救濟之法理……」。以及 鈞院釋字第二六六號解釋：「依公務人員考績法之免職處分，因改變公務員與分關係，直接影響人民服公職之權利，依本院釋字第二四三號解釋，

得許受處分之公務員提起行政訴訟。……」又該解釋理由書內開：「公務員其身分而受行政處分，致依法應享之權利受損害者，得否提起行政訴訟，應視處分內容而定，方符憲法保障人民權利之本旨……」。聲請人仰體斯旨認必須聲請 鈞院賜予解釋。

二、爭議之性質與經過及聲請人對本案所持之立場與見解：

- 1 聲請人爲執業會計師，經財政部會計師懲戒委員會議決議：「高永哲會計師應予除名處分」，嗣向會計師懲戒覆審委員會聲請覆審，該會決議：「聲請駁回」，因此聲請人之會計師遂遭除名，依會計師第四條第一項第七款規定，撤銷會計師證書，不得充會計師，於是會計師工作權亦即人民工作權遭受剝奪，等於自然人遭受死刑，何其悲慘。
- 2 本案聲請人不服，經依訴願法第一條之規定，向財政部提起訴願，該部以：「依訴願法第一條規定，提起訴願、再訴願，唯人民對於中央或地方機關所爲違法或不當之處分，致損害其權利或利益者，始得爲之。
至從事應受行政主管機關管理監督之特種職業者，因其職業上之原因，受主管機關依法所爲懲戒處分，乃係基於特別權義關係之處分，與訴願法第一條所稱之處分有別，自不得提起訴願、再訴願」之理由，以聲請人提起之訴願，程序顯有未合，決定「訴願駁回」。
- 3 本案聲請人復向行政院提起再訴願後，該院以財政部程序上駁回之訴願決定，並無不合，再訴願人復就不得提起訴願事件提起再訴願，自難認爲有理由，決定：「再訴願駁回」。
- 4 本案聲請人再向行政法院提起行政訴訟，該院以「會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委員會乃會計師公會會員暨各該主管監督機關之人員，依會計師法第四十五條之規定會集組織而成，並非中央或地方行政機關，其因會計師違反會計師法第四十二條第一項遭受會計師懲戒委會決議之懲戒處分，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得對之提起訴願及行政訴訟」。裁定理由並稱：原訴願再訴願機關就程序上駁回之決定，「經核均無不合」，裁定：「原告之訴駁回」。
- 5 本案聲請人認爲行政法院裁定理由，所稱會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委員會乃會計師公會會員暨各該主管監督機關之人員，依會計師法第四十五條之規定會集組織而成，並非中央或地方行政機關一節，全屬誤解，謹查會計師法第四十五條規定：「會計師懲戒覆審委員會之組織及程序，由財政部擬訂，報請行政院核定之」。據此，財政部修正報請行政院核定公布之「會計師懲戒委員會（以下簡稱懲戒委員會）設委員九人，由財政部部長指派五人，函請行政院主計處指派主計官一人，審計部指派審計一人，法務部指派參事一人，及經濟部指派商業司司長爲委員，並於部派委員中指定一人爲主任委員」。同規程第十九條：「覆審委會置委員七人，由財政部部長指派三人，函請最高法院指派庭長或推事一人，最高法院檢察署指派檢察官一人，行政院主計處指派副主計長及審計部指

派副審計長為委員，並由財政部次長為主任委員」。竊以各該規定由財政部函請行政院主計處等機關指派人員參加為委員，其中並無行政法院於裁定理由中所稱之會計師公會會員之參與，顯屬錯誤。又會計師法第四十五條僅規定「會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委員會之組織及程序，由財政部擬訂報請行政院核定之」對各該委員會委員人選未有規定。而由財政部在屬於行政命令之組織規程中，逕自規定，函請行政院主計處等機關指派人員參加為部分委員，其性質不能謂為「各該主管監督機關之人員依會計師法第四十五條之規定會集組織而成」。換言之，各該委員並非以其機關之代表身分參加，而係各以其個人本身職務上具有之學驗條件參與，必如此始免司法權、監察權之介入而有違憲之嫌。此觀之與會計師法同等位階之醫師法第二十九條第二項：「前項醫師懲戒辦法，由中央衛生主管機關擬訂，報請行政院核定之」。行政院衛生署報經行政院核定之「醫師懲戒辦法」，其第四條「醫師之懲戒，由行政院衛生署設醫師懲戒委員會處理之」，第五條：「懲戒委會置主任委員一人，由署長指派副署長兼任，委員八人至十四人，由署長就業務主管及醫學或法學專家派兼或聘兼之」。第十七條：「前條之覆審，由本署設醫師懲戒覆審委員會處理之」。第十八條：「覆審委會置主任委員一人，由署長兼任，委員六至八人由署長派兼或聘兼之」。醫師懲戒委會及覆審委員會委員，並未由衛生署長函請其他政府機關指派人員充任，醫師業務關係人民之生命，會計師業務關係人民之財產，兩者相較，生命重於財產，醫師懲戒辦法規定懲戒委員會及覆審委員會部分委員由醫學或法學專家聘兼，而未規定函請其他機關指派，以彼例此，會計師懲戒委員會及覆審委會之由財政部函請其他機關指派人員為委員，性質無非在借重會計或法學專家本人之學驗而已。

行政法院不察，竟誤解為「會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委會乃會計師公會會員暨各該主管監督機關之人員，依會計師法第四十五條之規定會集組織而成」。實屬誤解。於此聲請人願指出者，第一：會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委員會均無會計師公會會員之參與。第二：會計師法第三條明定「會計師之主管機關，在中央為財政部，在省（市）為財政廳（局）」，此外並無其他主管監督機關，可見行政法院對本案之裁定，認事用法顯屬錯誤。以致其裁定理由所稱：「依會計師法第四十五條及同法第四十二條第一項規定，遭會計師懲戒委員會決議之懲戒處分，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得對之提起訴願及行政訴訟。原告以不得提起訴願再訴願事件，復行提起行政訴訟自非法之所許，應予駁回」云云，自難成為理由。試問果如行政法院裁定之論斷，會計師懲戒委員會暨懲戒覆審委員會豈不超越政府之外，成為獨立的具有無上權威之組織，其所為之懲戒處分不論處分內容如何，又不容國家之行政或司法上之救濟，則憲法所定人民權利之保障從何談起，豈現代憲政國家久常軌，令人浩嘆。聲請人復以會計師懲

戒委員會及會計師懲戒覆審委員會縱如行政院所指「並非中央或地方行政機關」，但無論如何，行政法院不能說它也不是政府機關，倘認為會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委會為「政府機關」則行政法院六十八年判字第八〇六號裁判要旨：「政府機關就特定具體事件所為之意思表示，能發公法上效果並損害人民權利或利益者，即非不得依法提起訴願」，足資引用，但行政法院置之不顧，相反的仍裁定本案不許訴願及行政訴訟，豈非矛盾，自揭其短。再者，本案訴願決定之財政部及再訴願決定之行政院，其駁回理由，均指會計師與其主管機關財政部間具有特別權義關係，其因職業上之違法行為，受主管機關所為懲戒處分，並非行政處分事件，故不得訴願再訴願，自承本案懲戒處分為會計師主管機關財政部所為之處分，意思明確。但行政法院裁定理由則指稱會計師懲戒委員暨會計師懲戒覆審委員會，並非中央或地方行政機關（意指為超於財政部之外之另一機關），會計師懲戒委會決議之懲戒處分，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得對之提起訴願及行政訴訟云云，與財政部及行政院論點顯然不同，但行政法院裁定理由反而肯定的指稱財政部之訴願決定以及行政院之再訴願決定理由，「經核均無不合」，立論何其矛盾。因此種種緣由，聲請人遂再聲請行政法院再審，結果仍遭該院裁定：「再審之聲請駁回」，（裁定影本如附件四），其駁回之理由，除仍指會計師懲戒委員會暨會計師法第四十五條之規定，會集組織而成，並非中央或地方行政機關，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得對之起訴願及行政訴訟之外，對聲請人指摘行政法院原裁定認為財政部及行政院訴願再訴願駁回理由，「經核均無不合」，其立論顯屬矛盾，不成理由一節，行政法院於再審裁定理由中，雖明示：「至原裁定駁回之理由雖與一再訴願決定駁回之理由不盡相同，亦與前開所謂『判決理由與主文顯有矛盾』之情形有別」。仍以不合再審條件，而裁定「再審之聲請駁回」，以上所陳為本案爭議之性質與經過。

- 6 關於聲請人立場及見解方面，除以上所陳外，竊以聲請人為本國人民，執業屬專門職業人員會計師，其工作應受憲法第十五條「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，既受會計師懲戒委員會依會計師法第四十條第四款規定予以除名處分，因而依會計師法第二條第一項及第七款之規定，撤銷會計師證書不得充會計師，工作權遽遭剝奪，等於自然人遭受死刑，痛苦殊甚。姑且不論執此項懲戒權之組織何屬，其為政府機關應無疑義。會計師受除名之處分，導致喪失人民之工作權，既直接影響其憲法第十五條保障之工作權利，又基於有權利即有救濟之法理，受懲戒處分之會計師，自得行使憲法第十六條所定人民有請願、訴願及訴訟之權。（參照鈞院釋字第二四三號解釋意旨，）。退一萬步言，會計師因其身分而受處分，致依法應受保障之工作權受有損害，得否提起行政訴訟，亦應視處分內容而定，方符憲法保障人民之本旨。

（參照 鈞院釋字第二六六號解釋意旨）。行政法院未鑒及此，適用會計師法第四十五條及同法第四十二條第一項規定，遽為「原告之訴駁回」以及「再審之聲請駁回」。因此確定裁判本身發生牴觸憲法第十五條人民工作權應予保障，及憲法第十六條人民有訴訟之權之疑義，聲請人必須依大法官會議法第四條第一項第二款之規定請求解釋。敬請宣告行政法院七十五年度裁字第九二五號裁定，暨七十六年度裁字第九八號裁定，所適用之會計師法第四十五條：「會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委員會之組織及程序，由財政部擬訂，報請行政院核定之」，以及同法第四十二條第一項：「會計師應付懲戒者，由會計師懲戒委員會處理之」，執此而為之確定裁判，其本身發生牴觸憲法第十五條人民工作權應予保障，及第十六條人民有訴願、訴訟之權之規定，而為違憲應予撤銷，並許聲請人提起行政訴訟，以符憲法保障人民權利之本旨，幸甚禱甚。

三、有關機關處理本案之主要文件及其說明：

- 1 財政部訴願決定書（影本如附件一），主旨為本件聲請人所受「高○哲會計師應予除名處分」，係受主管機關依法基於特別權義關係之處分，與訴願法第一條所稱之處分有別，自不得提起訴願、再訴願，而決定「訴願駁回」。
- 2 行政院決定書（影本如附件二），主旨以原訴願決定，並無不合，決定「再訴願駁回」。
- 3 行政法院七十五年度裁字第玖貳伍號裁定（影本如附件三），主旨（一）會計師懲戒委員會暨會計師懲戒覆審委員會乃會計師公會會員暨各該主管監督機關之人員，依會計師法第四十五條之規定，會集組織而成，並非中央或地方行政機關，其因會計師違反會計師法基於同法第四十二條第一項遭受會計師懲戒委員會決議之懲戒處分，與一般人民遭受中央或地方機關之行政處分有別，自不得提起訴願及行政訴訟。（二）原訴願及再訴願決定機關之決定，「經核均無不合」，爰裁定：「原告之訴駁回」。
- 4 行政法院七十六年度裁字第玖捌號裁定（影本如附件四），以不合再審要件，裁定「再審之聲請駁回」。

四、聲請解釋憲法之目的：

本案聲請人執業會計師，遭受會計師懲戒委員會之除名處分，致應受憲法保障之人民工作權受不法侵害。

行政院又駁回行政訴訟之提起，致憲法所定人民訴訟之權利，亦受不法侵害。由於行政法院對此所為之確定裁判所適用之法律本身，發生牴觸憲法第十五條及第十六條規定之疑義，因而聲請 鈞院解釋，其目的在維護憲法之尊嚴，發揚保障人民權利之精神。敬請體恤下情，賜予解釋為禱。

五、附呈附件影本四件。（詳如本聲請書第三項所陳）。