

112 年憲判字第 15 號判決部分不同意見書

蔡宗珍大法官提出

吳陳鋆大法官加入

林俊益大法官加入

張瓊文大法官加入

楊惠欽大法官加入

1 本件聲請案之審查標的，應為公務人員保障法第 21 條第 2
2 項規定全文，即包含但書規定在內（下稱系爭規定一），及 107 年
3 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦
4 法第 3 條第 1 項規定（業於 110 年 4 月 16 日修正，刪除「危險」
5 2 字，並為現行規定，不在本判決受理、審查範圍；下稱系爭規
6 定二）。於此前提下，本席支持系爭規定一不生牴觸憲法第 18 條
7 保障人民服公職權之問題，及系爭規定二牴觸憲法之審查結論，
8 惟不同意主文一部分內容及判決理由（含併此指明部分），爰提出
9 部分不同意見書如下。

10 一、本席支持之判決主文

11 公務人員保障法第 21 條第 2 項規定：「公務人員執行職務時，
12 發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員
13 有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」係立法者就
14 公務人員於執行職務時發生意外事故，而致傷亡或失能之情形，
15 以發給慰問金之金錢給與方式所為照護規定，乃憲法第 18 條保
16 障人民服公職權之具體化，自不生牴觸憲法第 18 條保障人民服
17 公職權之問題。其所稱之「意外」，應係指非由疾病引起之所有突
18 發性事故，本不限於單純因外來危險源所致之事故。中華民國 107
19 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給

辦法第 3 條第 1 項規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」其中關於「外來危險事故」部分，逾越法律規範內容，增加法律所無之限制，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，違憲。

二、系爭規定一不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題

憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法擔任各種公職，貢獻能力服務公眾之權利（司法院釋字第 546 號及第 785 號解釋參照）；其保障範圍不僅涉及人民依法公平享有從事各種公職之機會，亦涵蓋公務人員因從事公職所生相關身分與權益，包括任用、銓敘、紀律、保障、撫卹及退休等事項之保護。基此，國家應建立相關制度，確保公務人員上開權益均能受到最低限度之保障，以有效落實憲法保障人民服公職權之意旨。

國家對公務人員執行職務時身心健康與安全之維護與照顧，乃上開公務人員保障事項之一環，亦受憲法第 18 條服公職權之保障。是國家對公務人員因執行職務致受傷害、失能或死亡者，包括因意外事故所致之情形，即應建立適當之照護制度，以符合憲法第 18 條服公職權之最低限度保障之要求。

系爭規定一明定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」係立法者就公務人員於執行職務時發生意外事故，而致傷亡或失能之情形，以發給慰問金之金錢給與方式所為照護規定，與公務人員退休資遣撫卹法有關因公撫卹制度及公教人員保險法有關失能保險制度等，同為國家對公務人員執行職務發生意外所設照護保障制度，其中系爭規定一並特別納入公務人員執行職務發生意外而致傷害之保障。核其性質，乃憲法第 18 條保障人民服公職權所要求之國家最低限度照護制

度之具體化，自不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題。

三、系爭規定二就系爭規定一所定慰問金請領權利，增加法律所無之限制，牴觸法律之規範意旨，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，違憲

主管機關依法律授權訂定之法規命令，如涉及對人民權利之限制，須無違一般法律解釋方法，並符合相關憲法原則及母法意旨，始與憲法第 23 條法律保留原則之意旨無違（司法院釋字第 611 號及第 778 號解釋參照）。

系爭規定一所定慰問金給與制度，使相關公務人員得享有請領慰問金之公法上權利，而其具體實施辦法，依保障法第 21 條第 3 項規定，係授權考試院會同行政院定之。依此授權訂定之慰問金發給辦法第 3 條第 1 項，即系爭規定二明定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」將系爭規定一所定應發給慰問金之「意外」範圍，限定於「突發性的外來危險事故」，亦即僅限於因外來危險所生突發性事故，不包括因受害人疏失等非外來危險所致之情形。由於此一法規命令屬性之規定涉及對母法，即系爭規定一所建立之公務人員請領慰問金權利之限制，進而影響憲法第 18 條保障人民服公職權之具體化範圍，是其規定除須合於一般法律解釋方法外，並應符合系爭規定一之規範意旨，始與法律保留原則無違。

系爭規定一所稱「意外」，從文義解釋之觀點，客觀上應係指難以逆料之突發性事故，亦即非因疾病等身體內在機轉引發者。此等難以逆料之突發性意外事故，其發生通常是因身體內在機轉以外之環境或行為等外在因素所致，且往往有多重外在因素共同作用。所謂外在因素，係有別於身體內在機轉因素而言，無論是外來危險源（如天災或他人行為等），抑或是受害人之行為、狀

態結合外在環境或事物因素等（如因地形、設施關係失足跌倒或駕車自撞等）均屬之，因外在因素所致突發性傷亡事故，自均屬系爭規定一所稱意外之範疇，文義上並無排除牽涉受害人之疏失、行為或狀態之突發性傷亡事故之理。

此從體系解釋之觀點，綜合系爭規定一但書規定之意旨，亦足徵之。詳言之，依該但書規定，公務人員就意外之發生有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金，是意外之發生縱因公務人員之故意或重大過失所致，亦僅屬有關機關得不發或減發慰問金之事由，並不影響系爭規定一所稱意外之認定。反之，如意外之發生非因公務人員故意或重大過失情事所致者，則其縱有疏失，相關機關仍應依法發給足額慰問金。從而，由系爭規定一規定內容整體觀之，其所稱意外，本即包括因公務人員個人疏失所致之情形，並不限於純粹因外來危險所致者。況無論系爭規定一或其他涉及公務人員權益保障之相關規定（如公務人員退休資遣撫卹法第 53 條第 2 項第 2 款及第 4 款及公教人員保險法第 13 條第 1 項第 2 款規定），均未見有將意外概念限定於外來危險事故，而排除因公務人員個人疏失所致者之明文規定。

另從客觀歷史解釋方法觀之，92 年 5 月 28 日修正增訂之保障法第 21 條第 2 項原規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。……」嗣於 106 年 6 月 14 日修正為系爭規定一之用語，條文規範意旨並未改變。此次修正時，立法理由中特別指出，慰問金制度之創設緣由，係為取代各機關學校原競相辦理之意外險，因此系爭規定一所稱意外，應參酌保險法第 131 條第 2 項規定及其實務作業（立法院公報第 106 卷第 60 期第 826 頁參照）。此一立法緣由並經相關機關銓敘部進一步補充說明略以：慰問金業務開辦係因 82 年間鑑於屢有公教員工執行職務遭

98 受暴力危害暨危險意外事故，當時公務人員退休撫卹新制尚未實
99 施，一般公務人員因公殘廢、退休或死亡者，所領退撫給與有限；
100 又編制外員工尚無退撫法令之適用，其權益照護更顯不足，為此
101 甚多機關另為執行公務之員工辦理各種意外保險，進而造成各級
102 政府機關學校巨額保險費支出，但理賠率偏低而無法落實照護員
103 工權益之現象。為符經濟、公平及整體照護之原則，有關機關會
104 商研究結果，認為由各機關為員工投保意外險，並非最佳途徑，
105 宜改由政府編列預算，對於因公殘廢或死亡員工個案，以核發慰
106 問金之辦理方式，較符經濟、公平及整體照護之原則等語（銓敘
107 部 110 年 11 月 12 日部退五字第 1105392229 號函復司法院秘書
108 長同年 10 月 7 日秘台大二字第 1100028774 號函詢參照）。由立
109 法沿革可知，慰問金制度創設之初，係為取代各機關學校為執行
110 職務之員工向商業保險機構所投保之意外保險保障，是系爭規定
111 一所定慰問金給與，理應涵蓋各機關學校原投保意外保險所保障
112 之範圍。而保險法第 131 條第 2 項明定：「前項意外傷害，指非
113 由疾病引起之外來突發事故所致者」，係以「外來突發事故」之
114 概念界定意外之範圍；此規定於 92 年 1 月 22 日增訂時，其立法
115 理由明確指出：「在實務上對於被保險人因非身體『內在疾病』
116 之自身原因而死亡之情形，是否可以被認定為意外，應否屬於保
117 險事故之範疇，保險人應否負有保險金給付義務，向無明確之定
118 見。因此，增訂第 2 項，明確將**因自身原因且非屬疾病所造成傷
119 害之情形納入意外之範圍**以定紛止息。」足見其指涉意涵與前揭
120 文義解釋與體系解釋之結果相當，並無限制於「外來危險」所致
121 者，而排除因受害人疏失等自身原因所致之外來突發事故之意旨。
122 至系爭規定一 106 年 6 月 14 日修正時之立法理由中雖有「……
123 所稱意外，自應參酌保險法第 131 條第 2 項規定及其實務作業，

124 指突發性之外來危險事故；至於當事人疏忽或疾病所致，皆非屬
125 意外事故」等語，核其文字脈絡，其所稱「外來危險」及「當事
126 人疏忽……所致」，應係表意用字遣詞之謬誤，尚不足採；況立
127 法理由本不具規範效力，亦非解釋、適用法律規範時之必要或關
128 鍵理據。

129 綜上，系爭規定一所稱「意外」，依上述各種法律解釋方法，
130 應係指非由疾病引起之所有突發性事故，包括因外來危險所致者，
131 以及因受害人之疏失所致者。將意外之意涵限定於純粹因外來危
132 險所致事故之理解方式，實欠缺法律解釋上之正當理據，與一般
133 法律解釋方法不合。

134 然而，系爭規定二對母法所定「意外」概念，卻明文限定為
135 「突發性的外來危險事故」，已逸脫一般法律解釋方法所得支持
136 之法律合理解釋範圍，逾越法律規範內容；其所稱「外來危險」，
137 增加母法所無之限制，進而限縮母法所定慰問金請領權利之適用
138 範圍，牴觸其規範意旨。是系爭規定二與憲法第 23 條法律保留
139 原則之意旨不符，違憲。