

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決不同意見書

許志雄大法官 提出

張瓊文大法官 加入第二部分

黃昭元大法官 加入

依憲法訴訟法第 90 條第 1 項、司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民須憲法上所保障之權利遭受不法侵害，始得聲請解釋憲法（憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定之意旨同）。本件係公務人員執行職務意外受傷請領慰問金案，本席認為，聲請人並無憲法上權利受侵害，核與聲請解釋憲法之要件不符，應不予受理。又在實體方面，多數意見蘊含諸多疑點，有待商榷，爰提出不同意見書。

一、職災補償未必為服公職權之保障範圍

憲法第 18 條所定人民有服公職之權，係本號判決據以審查之憲法上權利。多數意見謂該規定旨在「保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。」並認為「公務人員與國家間之公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給及退休金等保障其生活之照顧義務」、「國家對公務員之照顧義務，解釋上應不限於俸給及退休金給予，亦應及於因執行職務而致傷病之適當照顧，俾公務員得以無後顧之憂，戮力從公。此一適當照顧，為公務人員之職業安全保障，亦屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵」（理由第 15 段參照）。

從本號判決通篇意旨可知，多數意見認職業災害補償（下稱職災補償）為憲法上國家對公務人員之照顧義務，係

公務員職業安全保障之一環，屬憲法服公職權保障之範圍。

惟職災補償是否為憲法上國家對公務人員之照顧義務，而屬服公職權保護之範圍，尚乏具說服力之論證。即使採取肯定說，承認國家對公務人員有此等照顧義務，亦不當然可以導出公務人員對國家有職災補償請求權。蓋私法上權利與義務係對應之關係，一方負擔義務，必存在另一方享有權利。公法則不然，往往基於公益之維護或追求，國家負有一定之義務，而人民個別則無對應之權利。是憲法上公務人員對國家有無職災補償請求權，仍待進一步論證。

二、服公職權屬制度性權利，關於職災補償制度之建立，立法者具有廣泛之政策形成空間

憲法第 18 條固保障人民有服公職之權利，惟何謂公職？服公職權之內涵為何？憲法本身並未明定，而有賴法律或制度加以型塑或具體化，是服公職權不失為一種制度性權利。

服公職權既屬制度性權利，立法者具有廣泛之制度形成空間，則憲法審查機關就有關法律進行合憲性審查時，自應對立法者之決策保持適度之尊重，原則上採取較寬鬆之審查立場。誠然，立法之制度形成或立法裁量仍有界限，譬如憲法本身就服公職權之法制度之基本原則已有設定，立法者於決定制度之具體內容時，即不得違背該基本原則。又制度不得侵害服公職權之本質，自不待言。另外，若憲法條款本身已限定立法裁量，或雖無明文之制約，但對制度應有之內容，法律人具有共識或已形成社會通念，此際立法裁量亦受限縮¹。制度偏離此一基線者，有無充分之合理性及必要性，憲法

¹ 長谷部恭男著，憲法の理性，東京大學出版會，2006 年，頁 133、134。

審查機關應予審查。反之，若難以確定任何基線之存在，則應廣泛承認立法裁量²(司法院釋字第 764 號解釋本席協同意見書參照)。

惟關於公務員之職災補償，並無上開應排除或限縮立法裁量之情形，故允宜廣泛承認立法裁量。換言之，是否建立或如何建立公務人員職災補償制度，憲法審查機關應尊重立法者之決定，不能以立法者未建立制度，遽行認定違憲。退一步言，縱使認為基於服公職權之保障，職災補償應係憲法之要求，亦因其制度內容有待立法形成，公務人員在欠缺法律規定之情形下，仍無法逕依憲法第 18 條服公職權規定行使職災補償請求權。

三、慰問金非職災補償

迄今，我國尚無公務人員職災補償法之制定。惟多數意見主張，公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定：「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。」(下稱系爭規定一)，以及公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法(下稱慰問金發給辦法)，均係職災補償之規定；二者所稱慰問金，具職災補償之性質(理由第 21 段、第 22 段及第 24 段參照)。本席認為，其解釋方法及論斷相當可議，有指鹿為馬之嫌。

多數意見先指出，公務人員保障法第 19 條規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。……」係法律明定國家對於公務人員執行職務之安全，負有保障義務之明文規定。旋即認定，系爭規定一則係對於公務人員因執行職務所致職業災

² 長谷部恭男著，憲法の境界，羽鳥書店，2009 年，頁 143、144。

害，應予補償之明文規定（理由第 24 段參照）。然執行職務之安全保障與職災補償，分屬不同層面之事項，尚無邏輯上之必然關係。因公務人員保障法第 19 條有職安保障之規定，即直接將系爭規定一認定為職災補償之明文，恐流於速斷。況系爭規定一明定慰問金之發給，公務人員保障法第 19 條授權訂定之「公務人員安全及衛生防護辦法」亦明定，各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後，應依規定即時辦理核發慰問金。二者均係慰問金之規定，並無職災補償之指稱。慰問金與職災補償之語意顯然有異，不能混為一談。

多數意見參酌慰問金發給辦法之立法緣由及沿革，認「慰問金制度建立之初衷，雖係各機關以自行編列預算替其所屬員工加保意外保險，並以該保險金來取代各機關所應支付之職災補償措施，嗣後改為政府編列預算直接給付慰問金之方式，惟不問政府採取何種方式支付，其均係各機關對於因執行職務致意外失能或死亡之公務人員予以『照護』，即具職災補償之性質」（理由第 21 段參照）。惟慰問金乃職災發生後對特定受災員工所為照護，由各機關發給；而意外保險乃各機關事先就其一般員工所為之照護，於事故發生時，由保險人負擔賠償責任。二者同屬各機關對員工之照護，性質卻不同，豈能相提並論？抑且，多數意見將意外保險及慰問金定性為職災補償，亦只有結論，不見理由。

按所謂補償，乃損失之彌補，補償之金額理應與損失相當，以保衡平。從此一原則觀之，慰問金之性質顯然與職災補償不符。蓋慰問金發給辦法規定之慰問金發給標準，以受傷慰問金為例，僅發給新台幣 1 萬至 10 萬或加給 30%（第 4

條第 1 項第 1 款參照)，不免偏低，難符衡平之要求。此外，依其他法令規定，已由國家支付費用補償者，基於補償與損失之衡平原則，於理應予抵充（勞動基準法第 59 條參照）。惟公務人員保障法於 92 年 5 月 28 日全文修正公布時，新增第 21 條第 2 項規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。……」立法理由稱：「於公務人員因公致傷殘、死亡時，除其情形符合保險或撫卹之規定，應給予保險給付或撫卹外，應發給慰問金，以達國家照護公務人員之目的」（立法院公報第 92 卷第 25 期院會紀錄，第 42 頁參照），可見慰問金為保險及撫卹給付外增加之照護，無須抵充，亦顯示慰問金與職災補償之差異。

四、法律保留問題

若將慰問金定性為職災補償，恐衍生另一個更重大之問題，亦即公務人員保障法及系爭辦法有違反法律保留原則之虞。

申言之，多數意見就法律保留原則指出：「因執行職務而致傷病之適當照顧義務之具體內容，應由立法者以法律定之。如以法律授權行政機關發佈命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確，命令之內容並不得牴觸母法或對公務員之權利增加法律所無之限制（理由第 16 段參照）。多數意見既認定職災補償為國家對公務人員之照顧義務，復將慰問金定性為職災補償，則公務人員保障法及系爭辦法理應有上開原則之適用。而公務人員保障法僅於系爭規定一，即公務人員保障法第 21 條第 2 項規定提示：「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」，

至於慰問金發給之對象、申請要件、金額及其他重要或基本事項之規範，則付諸闕如。同條第 3 項規定：「前項慰問金發給辦法，由考試院會同行政院定之。」其授權行政機關訂定命令，對授權之目的、內容及範圍均未明定，幾近完全空白授權，更遑論符合授權明確性之要求。因此，若將慰問金定性為職災補償，則公務人員保障法顯然與法律保留原則不符。

就上開此部分，多數意見未予探究，無異於默示公務人員保障法第 21 條第 3 項與法律保留原則無違，並在此一前提下，判定 107 年 6 月 27 日修正發布之慰問金發給辦法第 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。」（下稱系爭規定二），其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 18 條服公職權之保障意旨。言下之意，違反法律保留者，僅有命令位階之系爭規定二，不包括其母法系爭規定一。對照前述，這種論法要不足採。

系爭規定一之立法理由斬釘截鐵表示，該規定所稱「意外」，係指「突發性之外來危險事故；至於當事人疏忽或疾病所致，皆非屬意外事故」（立法院第 9 屆第 3 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 1549 號政府提案第 15897 號，政 202-203 頁參照）。多數意見卻參酌保險法第 131 條第 2 項規定，逕認系爭規定一之立法初衷或司法實務見解，並無將當事人疏忽所造成事故予以排除之意思，是立法理由之說明有所不當（理由第 27 段參照）。從而主張，系爭規定一「所稱之『意外』，並不限於單純因外來危險源所致之事故，即該意外事故之產生，縱使出於公務人員本身之疏失（疏忽、

過失），國家仍負有補償責任」；系爭規定二「對於『意外』之定義，將『外來危險』作為突發性外來事故之要件，而限定有外來危險源所致之事故，始可發給慰問金，排除因公務人員本身之疏失（疏忽、過失）所致之事故，係增加母法（即系爭規定一）所無之限制」（理由第 28 段）。言下之意，系爭規定二違反法律保留原則，因而違憲。然多數意見為法律解釋時，以己意取代立法理由之說明，是否妥適，有待商榷。於服公職權之具體化方面，此一作法顯示對立法者之不尊重，壓縮立法形成空間，徵諸前述，恐有失允當。

補充一言，本件原因案件訴訟標的金額僅 1 萬元，且系爭規定二已於 110 年 04 月 16 日修改為：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來事故。」即將原規定之「危險」二字，予以刪除，排除因單純個人疏失即不發給慰問金之問題。有本件原因案件一類情事者，再無慰問金之請求障礙。本件原本係就法規範為抽象之審查，卻因系爭規定二不再適用，實質上變成輕微個案之救濟。多數意見明知此一情形，仍予受理，並作成違憲判決，豈是明智之舉？