

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

行政程序法第 117 條所為原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷之規定，並非賦予原處分機關任意決定撤銷或不撤銷之裁量權，本於行政程序法第 1 條所示保障人民權利之立法目的、第 4 條行政行為應受法律及一般法律原則之拘束、第 6 條行政行為非有正當理由不得為差別待遇及第 8 條行政行為應以誠實信用之方法為之等，應認為除有行政程序法第 117 條所示之例外不得撤銷情形外，於法定救濟期間經過後，原處分機關亦有義務撤銷違法之行政處分。

就本件判決認排除公務員過失為違憲之結論，固可贊同。但本件判決主文第 1 項用語（稱保障人民服公職權之具體化等）及理由，恐混淆憲法第 18 條對人民服公職若執行職務遭遇傷病時，國家依公務員俸給權益延伸而給予法定補償之保障，與商業保險、損害賠償與有過失之概念。又本判決亦未於主文明白揭示行政機關應重為有利於聲請人處分之諭示，未免美中不足，茲提出協同意見書，並補充理由如下：

一、應發放慰問金之事故本不應解釋為排除受傷、殘廢、死亡原因為公務人員本人之過失

本件判決主文第 1 項及理由業已明確說明系爭規定一即公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定之解釋，不應排除公務人員本人就傷害發生有過失之情形，不因上開立法說明之缺漏，排除於應發給慰問金之事由外，可資贊同。因為系爭規定一既未明文設有限制，解釋上自無從在諸多意外成因中，僅排除公務人員對傷殘死亡之原因有過失之情形；更何況依據系爭規定一但書之規定，充其量僅僅排除公務人員有

故意或重大過失之情事，則在公務人員有過失之情形，自應發給慰問金，乃當然應有之解釋結論。

本件判決理由認為憲法第 18 條對人民服公職權之保障包括於因執行公務受傷時，國家負有無過失之職災補償責任部分，主筆大法官之立意良善，惟似乎不無討論餘地。查國家對於公務人員所負之職災補償責任，究其本質係侵權行為之責任，即使不論憲法對人民服公職權之保障，基於憲法保障財產權，並以私法規範財產與風險分配分擔之私法關係，亦可推導出國家於公務人員因公受傷失能時應負職災補償責任之結論，系爭規定一之慰問金其性質不必然為職災補償，也無所謂憲法第 18 條對人民服公職權保障之具體化可言。

又公務人員保障法所列之慰問金如為職災補償性質，乃是與公務人員退休資遣撫卹法所設之撫卹金、公教人員保險法所設之保險給付共同構成國家於公務人員因公受傷失能時，履行其應負侵權行為損害賠償責任之來源與方法。公務人員撫卹金及保險給付、慰問金等與公務人員職災補償之間應有抵充之關係。就此而言，公務人員因公受傷而得領取慰問金本質，實與國家對公務員之恩給無涉，而係本於財產權保障即可推導出之請求權。另如果公務人員保障法所列之慰問金非為職災補償性質，則除了慰問金用語本身所表達之尋常意思，隱含恩給之用意外，國家是否可以於無義務之情況下，立法給予公務人員優惠，非無疑義。因此，本件判決主文稱係憲法第 18 條保障人民服公職權之具體化，容易滋生紛擾，本席以為不當。

國家對公務人員基於國家對公務人員未能提供安全勞動環境義務而來之責任，屬侵權行為之損害賠償義務。此係

在憲法第 18 條保障之外，乃是國家作為雇主無從脫免之責任。

二、以「外來危險源」反面定義公職人員保障法之意外事故無助導正疑義

本件判決理由提及系爭規定一之立法理由說明關於當事人疏忽造成事故應予排除，誠屬不當部分，固值贊同。

惟應補充說明者，於 106 年修正系爭規定一，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」，其立法理由稱「當事人疏忽」或「疾病」均應被排除於應發給慰問金之意外事故範圍之外等，一方面誤為參照本質上係規範商業保險之保險法關於傷害保險契約內容，另方面更誤解風險發生之原因多元性。實則，公務人員保障與慰問金制度所稱「發生意外」只是在描述受傷、失能或死亡之結果非受害之公務人員本人所願或所料而已。公務人員執行公務時遭受傷害、失能或死亡等惡害之原因千變萬化，除去不可預料或不可抗力之天災、戰亂，亦有可能是長久存在之設施缺失、設備失修、行為準則缺失、長官命其冒險、他人故意過失行為、疾病無預警發生，公務人員自己過失僅屬諸多成因之一。公務人員執行公務而受傷、失能或死亡之成因甚至可能係綜合上列多項原因、或上列多項原因與公務人員自己過失同時導致。然無論造成受傷、失能、死亡之成因為何，單由憲法就財產權之保障即可推得國家不可脫免其侵權行為損害賠償責任，已如前述；則此種賠償責任與保險法上基於契約而生之損害填補模式，實不能比擬；更遑論參照保險法第 131 條區分健康保險與傷害保險事故以劃分保險給付條件之規定，劃定慰問金給付條件。

慰問金制度既非國家與公務人員分配風險分擔之零和

商業活動，保險法關於各險種之規定對於解讀公務人員慰問金，參照傷害保險規定之空間實屬有限，不得不辨。若強以保險法比擬，足資為參考之規定，也應係保險法第 29 條第 2 項前段「保險人對於由要保人或被保險人之過失所致之損害，負賠償責任」之意旨。

本件判決主文稱：公職人員保障法所稱之意外應不限於單純因外來危險源所致之事故，慰問金發給辦法規定意外指「非由疾病引起之突發性外來危險事故」係增加法律所無之限制等語，由此主文確認應發給慰問金之情狀應廣納其他情狀之點觀之，當可贊同。惟本判決主文採取「外來危險源」之用語，恐再度落入公職人員保障法立法時錯誤引用保險法第 131 條第 2 項之契約概念。

應重申的，系爭規定所引用之「意外」有其脈絡，與「意外發生之成因」不應混淆。單單由侵權行為而生之損害賠償，執行公務因而受傷、殘廢、死亡等不幸結果才是國家給予慰問金或補償之原因。至於執行公務中受傷、殘廢、失能之不幸結果成因是否係「外來危險源」，本非所問。所謂「外來危險源」之概念並未見於系爭規定一及二或任何相關規範，其意義為何，難以特定。例如，公務人員因本身患有不影響正常作息之心律不整等疾病，復遭遇高空墜落物驚嚇而導致嚴重傷害或失能，其傷害或失能之原因究竟是否屬所謂「外來危險源」？本件原因案件之爭議僅在公務員就意外事故之發生如有過失，得否請領慰問金而已；大法官直接由此切入，認定「於過失之情形，亦得請領慰問金，始符憲法意旨」當更簡單明瞭且已足，繞道「外來危險源」，恐治絲益棼，徒生困擾。

三、本判決未於主文明示行政機關應重為對聲請人有利

之處分，對聲請人之權利保障美中不足

本件判決主文固然明白揭示系爭規定二增加母法於系爭規定一所無之限制，牴觸憲法，乍看係肯定聲請人之聲請有理由；惟本案繫屬本院前，業經臺北高等行政法院判決駁回其行政訴訟而確定。聲請人於 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法施行前提出本件聲請，本件判決本無可能依憲法訴訟法第 62 條第 1 項廢棄其確定終局判決，於此情形下，本件判決主文未明白諭知聲請人如何救濟，聲請人可能將須就其確定終局判決提起再審，視承審之臺北高等行政法院是否重為對其有利之判決後，再由行政機關依判決結果為處分，必然增加訟源。

實則，行政程序法第 117 條明文揭示「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷」，亦即程序再開。此依程序再開之規定固然賦予行政機關裁量變動該處分對法安定性造成之影響，以及行政處分違法之情狀，惟行政機關之裁量權並非無限制，尤在處分違法之原因係因憲法法庭判決業已宣告處分適用之法規範違憲，系爭規定又業經主管機關自行修正時，實在難以正當化行政機關仍有何棄聲請有理由之聲請人權利不顧，不為撤銷重開程序之裁量權。多數意見以尊重行政機關之裁量權為由而不予明白諭示，然後果卻是在憲法法庭肯定聲請人之聲請有理由之後，聲請人可能尚須百轉千迴尋求再審，遲遲不能獲得實體上有利之給付，實謂美中不足！本席就此難以贊同本件原處分機關就撤銷原處分乙節，原處分機關仍具裁量權，而有公權力不為撤銷。

四、結語：國家對公務人員因公受傷殘廢死亡之保障義務不應打折

本判決確認國家對公務員執行公務應受保障之意旨，值得贊同。惟惜未辨明負有慰問金給付義務之機關既非商業保險之保險人，本無必要如同商業保險人區分細究此項傷害或失能事故究竟應由疾病險給付或意外險給付，更不應區分公務人員本人對傷殘死亡結果發生之成因有無過失。實則，所謂意外，指公務人員本人不欲發生之執行公務傷殘死亡結果而已。憲法第 18 條人民服公職權之保障之外，對公務人員因公傷病失能死亡之補償，更是基於財產權保障、國家侵權行為損害賠償責任之根本之理，於法律之外，不應打折扣。