

關於「公務員與法官之一般言論表達權」之裁定

——聯邦憲法法院（第二庭第三分庭）裁定，載於之註一八九九年，第九十三頁以下（編者按：此篇很短，故不另加以中文綱目。）

譯者：李惠宗

〈判決事實〉

就一般政治問題，公務員與法官在公共場合只能有節制地表達其意見，以免公眾對其公務執行之超越黨派、公正、以公共利益為取向之信任產生損害。（編輯要旨）

判決正文

本憲法訴訟願標的係前審聯邦行政法院之判決（載於 NJW 1988, 1747, 1748），憲法訴訟願人，一名法官與一名檢察官，其一曾在某報紙刊登廣告受到公務員懲戒，該判決乃在審查其是否符合基本法，特別

是否符合言論表達自由權（基本法第五條第一項）者，該廣告以「呂北克（Lübeck）」邦法院有二十五名法官與檢察官「反對飛彈基地的設置」為標題。由於明顯無勝訴希望，本（兩件）憲法訴願不予受理。

判決理由

憲法訴願人是否已違反勤務義務（Dienstpflichten），首先是一般法律的解釋與適用之問題。此問題之解答應由該管轄之行政法院為之。聯邦憲法法院只審查各該級行政法院就此所為之解釋是否侵害特別憲法權利（spezifisches Verfassungsrecht）（參BVerfGE 18, 85[192]＝NJW 1964, 1715; BVerfGE 62, 189[192]＝NJW 1983, 809）。在本兩件擬予裁判之案件，憲法訴願人之基本權或準基本權（grundrechtsgleiche Rechte）並未受到侵害。

1. 首先，聯邦行政法院作為基礎之審查標準乃屬有效，該標準很明顯的是聯邦行政法院依據聯邦憲法法院判決（特別請參照BVerfGE 39, 334[366 f.]＝NJW 1975, 1641 以及聯邦憲法法院〔預審委員會〕一九八三年八月三十日，載於NJW 一九八三，二六九一）所發展出來的。聯邦行政法院適切地肯認，公務員以及法官亦屬於為國家服勤務之人，其雖具特別義務地位（besondere Pflichtenstellung），在此範圍內仍得享有基本權之保護。在此之義務範圍涉及兩項憲法基本決定：一方面是國家所不可或缺

並由其所構成之公務員體制 (Beamtenamt) 以及獨立的司法體制 (Richteramt) 之保障，另一方面公務員與法官個人之自由權，特別是意見表達自由亦應予以保障，唯此二者應相互協調，亦即為維持公務員與法官體制功能之完整，在無損於公務員與法官身分之情況下，始得以其不可或缺之義務限制其基本權之實現。只有符合基本法第三十三條第五項（註一）而得被視為政治意見之行為才會受到基本法第五條第一項之保護。什勒斯維悉，霍爾斯坦邦 (Schleswig-Holstein) 一九七九年五月十日之公務員法第六十五條第三項，第六十六條第三句 (GMBl. S. 301) 以及一九七二年四月十九日公佈之德意志法官法第三十九條（聯邦法律公報，第一部，第七一三頁）之規定，與前開職業公務員身分與法官獨立原則相符，係基本法第五條第二項所稱之一般法律。在此些法律所規定之行為義務必須在具體案例上依此基本原則判斷，亦即基本法第五條第一項之法律上之合理限制應在意見表達自由基本權之觀點下予以解釋。個案上乃意味著：

a) 職業公務員體制係以專業知識、專業能力及忠誠義務之履行所賴以建立者，其旨在保障穩定之行政，相對於形成國家生活之政治力量而言，其並旨在形成一平衡性之要素 (ausgleichender Faktor) (參 BVerfGE 7, 155[162] = NJW 1957, 1795; BVerfGE 11, 203[216 f.] = NJW 1960, 1445)。公務員必須超越黨派，公正地執行任務，於其職務的遂行上，應以公共福祉為念，亦即應為每一合憲之政府，而非為一特定之政黨或團體提供服務；職務的遂行，無論在勤務內或勤務外皆得被要求注意其職業所必要之（人民之）尊重與信賴。其勤務行為必須依循事實 (Sachrichtigkeit)、法律信賴、正義、客

觀性 (Objektivität) 以及公共福祉。此些義務乃形成國民對民主法治國行政事務信賴之基礎。就一般政治問題，公務員在公共場合只能有節制地發表其意見，以免公眾對其公務執行之超越黨派、公正、以公共利益為取向之信任產生損害。倘若其政治意見表達令人產生印象，以為其職務之執行未忠於其僱主，亦未對一般人保持中立，即不得行使之。由加諸於職業公務員身分 (Berufsbearbeitung) 之忠誠義務 (Treuepflicht) 原則可以導出，公務員之意見表達自由在職務之所必要範圍內應有所限制。

9 同樣的，此對法官亦同有適用。基本法課予身為職權管理者 (Amtswalter) 的法官以一項義務，亦即只可依據事實，合理衡量當事人並公眾 (Allgemeinheit) 之各種權利與利益而為裁判，唯此義務卻以其個人之獨立性、中立性及 (與某些情事) 保持距離 (Distanz) 為要件 (參 BVerfGE 21, 139 [145f.] = NJW 1967, 1123; BVerfGE 46, 34 [37] = NJW 1978, 37; BVerfGE 52, 131 [154, 156 f., 161] = NJW 1979, 1925)。此種特點——特別是能在其他觀點下評定 (anerkennen) 其他人權利之能力——才會使法官得免於不當之影響而將其專業知識帶入裁判過程，透過一客觀公正辯論，透過毫無成見之雙方訴訟資料之運用與評價，透過無私的法律適用以及透過其他針對訴訟兩造加諸於其上之訴訟程序上具體義務之符合 (BVerfGE 52, 131 [156 f.] = NJW 1979, 1925)，而保障訴訟兩造在法庭之前的平等。在此特別需要其個人以及事實觀點上的審理獨立，此為基本法第九十七條所保障者。此外，若個人之認知與職務上之聲望有可能陷入衝突者，則該認知之表達在一定程序上即有節制之必要 (參 BVerfGE 39, 334 [366] f. = NJW 1975, 1641)。法院判決之能贏得確信 (Ueberzeugungskraft) 不只是繫乎判決理

由之法學上的素質，在程度上亦非常仰賴國民對法官之信任。此一信任特別來自於法官之外在與內在的獨立（*aeussere Und innere Unabhaengigkeit*）及其中立，並對現實的政治爭議上保持明顯可以被肯認的距離。如果法官之對政治問題之意見表達易於動搖此種信任，即會損及基本法上法官之形象（*Richterbild*）。

c) 聯邦行政法院在本二件受指摘之裁判中已將所有此此憲法旨意考量在列。其作為基礎之審查標準並未以不受許可之方式限制到憲法訴願人之意見自由。此些判決毋寧已考慮到透過基本法第三十三條第五項所保障之公務員與法官身分之基本原則，此些原則在必要的程度上可合理限制職務外之政治意見表達自由。聯邦行政法院之見解在此是合理且適當，因此也是憲法上無可指摘的，特別是其認為，如果為了強調某一職務擁有者在某政治爭議上之意見，並由於職務之介入使之能更有效地表達出該職務擁有者之政治上見解，則憲法對法官職務所塑造之聲譽及國民對之信賴即已被利用，並已被當作一種賭注，此已違反勤務義務。在此些案型上的確有此種危險存在，亦即（人民對）法官之獨立性與對檢察官之公共利益取向信任會受到損害。

2. 聯邦行政法院依據上開標準認為憲法訴願人之受懲誡係正當之見解亦不至侵害（憲法訴願人）特別之憲法權利（*spezifisches Verfassungsrecht*）。聯邦行政法院就該事實情況之涵攝（*Subsuntion*），並未在各該相關之審查標準下曲解基本法第五條第一項之意義及射程。在此範圍內之衡量因此是可以接受，無論如何亦非恣意，因此與基本法第三條第一項符合。

(就法官意見自由之問題尚可參照Hager, NJM 1988, 1694.)

— 註一 基本法第三十三條第五項規定：服公勤務者之權利應依職業公務身分原則定之。