

釋憲聲請書

聲請人 劉金亮

代理人 林天財律師

兼送達代收人

代理人 曾浩維律師

主旨：為最高行政法院 102 年度裁字第 1640 號確定裁定，所適用之醫事人事任用條例，違反憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條疑義事，呈請解釋。

說明：依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款、第 8 條之規定聲請解釋憲法，謹將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、按憲法第 157 條國家應普遍推行衛生保健及公醫制度、憲法增修條文第 10 條第 5 項國家應促進現代和傳統醫藥之研究發展，是國家負有依據憲法推動衛生保健、公醫制度及醫藥研究發展之義務，立法機關即有據此以為相對應之法律訂定而有立法作為之義務。
- 二、次按憲法第 7 條人民在法律上一律平等、第 15 條人民之工作權應予保障，是國家應保障人民平等權、工作權不受任意侵害或限制。依據憲法第 23 條規定，憲法所保障之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。是國家應保障人民工作權不受任意侵害或限制，縱有憲法第 23 所規定之理由，亦僅能由立法機關依比例原則限制之，即限制手段須適於達成所欲達成

之目的，限制手段具備最小侵害性，且限制手段不得與所追求之目的不成比例。

三、本案最高行政法院 102 年度裁字第 1640 號確定終局裁定所適用之醫事人事任用條例(下稱醫事人事條例)，因對於具備雙重國籍之專業性、技術性醫事人員得否擔任公立醫療機構之醫事人員之相關規範付之闕如，導致無法依醫事人事條例為認定，而須回歸與醫事人事完全無任何相干之國籍法，致具備雙重國籍之醫事人員一概不得任職公立醫療機構。迺該醫事人事條例之立法不作為，不惟於消極面違反憲法第 157 條及憲法增修條文第 10 條第 5 項等國家政策，另於積極面則牴觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條等基本權規定，為此鑑請 鈞院予以宣告違憲，並命立法機關於醫事人事條例另訂定適當之法律，以期國家據此延攬海外人才，使落實衛生保健、公醫制度及醫藥研究發展之應盡義務得以落實。

貳、爭議之性質、經過及所涉之憲法條文

一、事實經過

聲請人自民國(下同)80 年 1 月 15 日起即任職於臺北市立陽明醫院神經外科主治醫師，因斯時未有醫事人事規範，故經銓敘部審定得以技術人員任用之；歷至 89 年 1 月 16 日醫事人事條例施行，遂改以醫事人事條例任用，核敘師(二)級。嗣 94 年機關修編，臺北市立陽明醫院併入臺北市立聯合醫院(下稱北市聯醫)，聲請人則續以醫事人員任用為北市聯醫醫師。本件爭執起於 101 年，臺北市政府衛生局以聲請人業於 93 年 6 月 24 日取得加拿大國籍為由，依公務人員任用法(下稱任用法)第 28 條第 2 項規定，以 101 年 10 月 12 日北市衛人字第

10139963900 號令核定原告免職，並以同年 11 月 12 日北市衛人字第 10140604800 號函補充說明，原 94 年 1 月 1 日生效之調派聲請人為北市聯醫醫師派令溯及註銷。聲請人不服，提起復審，遭公務人員保障暨培訓委員會以 101 公審決字第 0480 號復審決定書(附件一)駁回復審；遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以 102 年度訴字第 264 號判決(附件二)駁回；聲請人仍不服提起上訴，遭最高行政法院以 102 年度裁字第 1640 號裁定駁回確定(附件三)。

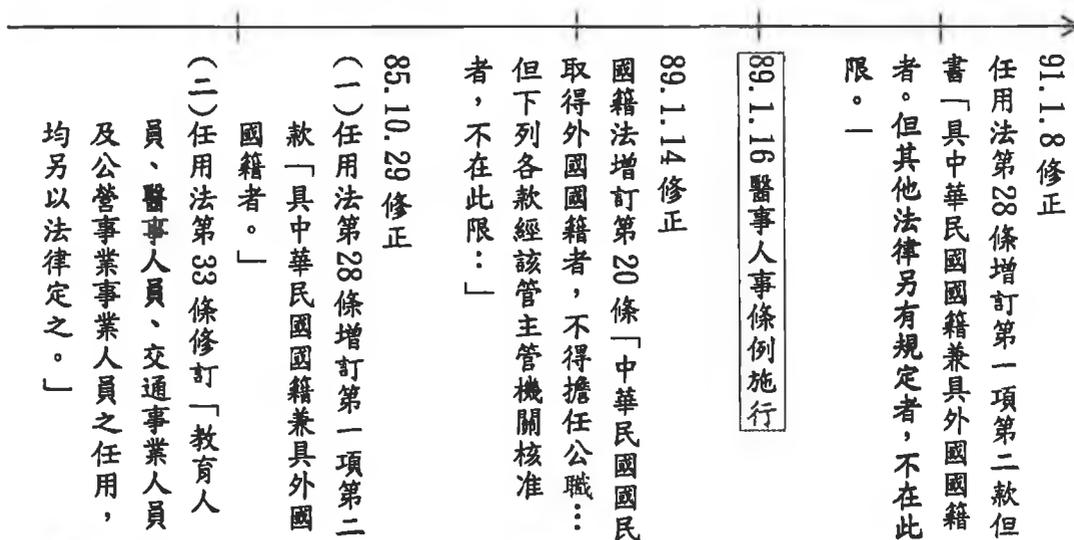
二、爭議之性質、經過

(一)聲請人先前略以下述理由，主張人民之平等權、工作權理不容任意侵害：

- 1.依據任用法第 33 條意旨，「教育、醫事、交通事業及公營事業人員」因具備特殊性及專業性，與「一般公務人員」性質不同，故規定前者之任用另以法律定之。是以，按「任職免職一致性」之原理原則，該類人員既依另法律任用，則其相關解任、免職即不應再回頭適用任用法。此有大法官解釋第 270 號可稽：「公營事業人員之任用，依公務人員任用法第三十三條，應另以法律定之。在此項法律制定前，依公務人員退休法第二條及該法施行細則第二條規定，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。」
- 2.整理任用法、國籍法及醫事人事條例之立法過程如下圖示：既然 85 年 10 月 29 日任用法於修正時已明確指稱：「教育、醫事、交通事業及公營事業人員之任用另以法律定之」，乃教育、交通事業及公營事業人員均另有法律規定該等人員之任用方式，例如交通事業人員之任用，先另訂專法，而教育、公營事業人員

之任用方式則於 89 年 1 月 14 日修正之國籍法中允許
 雙重國籍者擔任，唯獨醫事人事條例卻疏未為任何規
 定，何以 89 年 1 月 14 日國籍法修正除外條款包括「教
 育、公營事業人員」，獨漏「醫事人員」？推測其原因，
 可能係醫事人事條例恰巧當時同時制定，且約略於同時
 之 89 年 1 月 16 日施行，是此前修正之國籍法認醫事人
 事條例會專法允許雙重國籍者為醫事人員，但醫事人事
 條例卻又疏未規定，乃產生「法律缺漏」，此「缺漏」
 並非立法機關認與教育、公營事業人員同樣具備專業性、
 技術性之醫事人員應「有意排除」，而欲使醫事人員之
 解任、免職等規範回頭適用任用法或國籍法，是宜加以
 補救。

圖示



3. 與教育、公營事業人員同樣具備專業性、技術性之具備
 雙重國籍之醫事人員，既如因立法疏漏導致其工作權受
 侵害，則針對法律漏洞即應類推適用相類法律，否則人民
 平等權即受有侵害。是以，具備雙重國籍之醫事人員雖
 未有規範，但仍應類推適用相類似之教育、

公營事業人員規範，要非回頭適用任用法。否則不惟與任用法第 33 條立法目的有所扞格，亦與大法官解釋第 270 號意旨相違背，且非國籍法 89 年修正之意旨。

4.此外，免職處分乃限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應符合法律明確性原則之要求，此有大法官解釋第 491 號解釋可稽：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。……懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得遇見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則」。而本件，醫事人事條例第 1 條「醫事人員人事事項，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定」後段之概括規定，並無法使受規範者預見並理解於何種情形下，具雙重國籍者應受免職處分，有違法律明確性原則。

(二)就上所述，本件行政法院略以下述理由裁判駁回：「依醫事人員人事條例第 1 條規定之立法理由及同條例第 8 條規定，醫事人員除需具備醫事人員人事條例應具資格外，仍應無不得任用為公務人員之消極資格，適用任用法第 28 條規定。又依國籍法第 20 條第 1 項第 5 款規定及其施行細則第 18 條第 3 項規定，醫事人員人事條例未明文規範兼具外國國籍者應如何處理，惟按中央法規標準法第 16 條之規定意旨，應適用對此有特別規定之國籍法第 20 條第 1 項規定，因主管機關並未核准認定取得外國國籍者得擔任公職醫事人員，是以

醫事人員取得外國國籍而擔任公職者，由各該機關免除其公職，並無裁量空間」。

三、所設之憲法條文

首按推動衛生保健、公醫制度及醫藥研究發展作為國家政策，立法機關即有因應醫事人員之專業性質及加強人才羅致等要求，制定適當法律之義務，立法機關未於醫事人員人事條例訂定妥適之雙重國籍醫師人員之相關規範，容有立法不作為之違憲疑慮；次查聲請人遭受免職處分並業經終局裁判確定，致工作權受有侵害，亦肇因於醫事人員人事條例未對雙重國籍醫事人員為規範，乃生以國籍法規範之違憲疑慮；再者，相較一般機關公務人員，醫事人員屬專業性、技術性人員，實不需具「國家忠誠義務」之要求，且我國相關立法，亦已明訂將專業性、技術性人員排除雙重國籍規範之立法體例，迺相同性質之人員及事件，竟未有相同待遇及處理，聲請人平等權亦受有侵害。是本件聲請案實涉及憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條之規定，及憲法第 157 條、憲法增修條文第 10 條第 5 項等憲法權利之侵害。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解為達憲法及憲法增修條文所課與之立法義務，立法機關對於醫事人員選任遴用應有妥適之訂定，容有立法上作為義務，迺醫事人員人事條例竟對醫事人員具備雙重國籍之相關規範付之闕如，導致具備雙國籍之醫事人員必須適用國籍法，而適用之結果，醫事人員一概不得任職於公立醫院；緣醫事人員對國家忠誠義務要求較低，具備雙重國籍之醫事人員不得任職公立醫療機構，不惟與引用海外優秀人才歸國服務之政策不符，更因此立法缺

漏違憲致與推動民族健康保健、公益制度及醫藥之研究發展之國家憲政義務有所扞格，且造成對人民工作權利的過度限制；又對專業性、技術性人才本即容有排除雙重國籍禁止之立法體例存在，竟發生相同性質事務未為相同處理，亦有違憲法權利平等之保障。茲分述如下：

一、違反憲法課與立法義務部分：

(一)按憲法第 157 條「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」、憲法增修條文第 10 條第 5 項「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」，顯見相關衛生醫療之推行、醫藥之研究發展乃國家重要政策方針，為達此目的，醫事人員的選任遴用即須有相對應之配套措施，立法機關對此即有妥適訂定法律之憲法上作為義務。

(二)立法機關既對「具備雙重國籍之專業人才擔任公職」有立法上作為義務，然於醫事人員之相關規範付之闕如，即有違憲法第 157 條及增修條文第 10 條第 5 項之疑慮：

1.任用法第 33 條於 85 年 10 月 29 日立法理由：「為因應公立醫療機構醫事人員之專業特性及加強人才羅致，爰增訂醫事人員之任用亦屬任用法『另以法律定之』範圍，俾利解決其用人困難」。

2.醫事人員人事條例立法原則：「公立醫療機構之屬性與一般行政機關不同，醫事人員須具有中央衛生主管機關核發之醫事專門職業證書始能執業，與其他公務人員亦有別」、「旨在根本改進醫事人員人事制度，靈活公立醫療機構醫事人力運用，以提高醫療服務效能」（立法院公報第 88 卷第 37 期第 49 頁）。

3.國籍法第 20 條於 90 年 6 月 1 日修正理由：「刪去公立

各級學校下之『講座』、『研究人員』、『專業技術人員』，該三類人員亦非『公職』，同時公立學校內之講座、研究人員與國家機密牽涉不大，不應列入國籍限制之內」、國籍法第 20 條第 2 項規定：「前項第一款至第三款人員，以具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才且不涉及國家機密之職務者為限」。

4.立法機關對於「在我國不易覓得之專業人才，得例外擔任非涉及國家機密之職務」議題，於任用法第 33 條明定醫事人員之任用另以法律定之，但國籍法第 20 條各款之但書（即得允許雙重國籍者之人員）規定，於立法當時，或以醫事人員人事條例亦另專法制定，或以宜由該條例規範即可，乃國籍法第 20 條各款但書即未增列醫事人員，不意，醫事人員人事條例嗣後竟對醫事專業人才如具備雙重國籍是否絕對不得擔任公職之規範付之闕如，導致具備雙重國籍之醫事人員完全不得任職於公立醫療機構之法律現狀。立法上對此規範不足，實有不作為之違反憲法第 157 條、增修條文第 10 條第 5 項之疑慮。

二、立法規範不足構成權利被過度限制之違憲部分：

按憲法第 15 條人民之工作權應予保障，如有法律限制之必要亦應符合比例原則。觀察國籍法及任用法相關雙重國籍規範，可認立法目的旨在「防止國家機密洩漏以維護國家安全」，然現行規範不足導致醫事人員具備雙重國籍一概不得任職公立醫療機構，該規範不足產生法律漏洞；又規範不足如為立法機關之有意疏漏，則應屬違反比例原則構成權利過度限制：

(一)診斷醫療、研究醫藥學術之醫事人員未牽涉國家機密，對國家忠誠義務要求較低：公務人員應可概略區分為

具備政治性、機密性之「政府體系」及僅專業性、技術性之「非政府體系」。前者與國家安危密切相關，如行政首長、民意代表、國防情報人員等是，後者則僅因組織架構而被劃分為公務員體系，此類形式上公務員，與國家安危關係淺薄，如任用法第 33 條所定之教育人員、公營事業人員、醫事人員等是；而此由前揭國籍法第 20 條修正理由「公立學校內之講座、研究人員與國家機密牽涉不大，不應列入國籍限制之內」、國籍法第 20 條第 2 項「前項第一款至第三款人員，以具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才且不涉及國家機密之職務者為限」亦有所端倪。事實上，醫事人員外部與民眾診斷醫療、內部研究醫藥學術，並未處理公共事務及實施公權力行政，論醫事技術、專業性質，對國家忠誠義務之要求顯然較低，如具備雙重國籍之醫事人員一概不得任職公立醫療機構，不惟對民族健康推進之目的顯有扞格，且對人民擔任公職權利侵害甚鉅，故有立法將醫事人員排除於雙重國籍禁止規範以外之需要。

- (二)具備雙重國籍之醫事人員一概不得任職公立醫療機構之限制違反比例原則：(1)醫事人員主要著眼於醫療服務提供及醫療技術之研究，未有觸及國家政治性、機密性情事，並無危害國家安全之可能，是具備雙重國籍之醫事人員不得任職公立醫療機構，並無法達成維護國家安全之目的。(2)又縱此限制手段可達維護國家目的，應亦有類別上差異，例如軍事、國防醫療可能蘊含國家機密，但與民眾接觸診斷之庶務醫療則應非禁止之列，是具備雙重國籍之醫事人員一概不得任職公立醫療機構，顯非最小侵害手段。(3)再者，具備雙

重國籍之醫事人員即不得任職公立醫療機構，屬對人民工作權之嚴重侵害，而如此限制手段僅能有限的、可能的防止國家安全受到危害，是對人民工作權造成侵害與所欲達之目的顯失均衡，不符比例原則。

三、規範不足違反權利平等保障之違憲部分：

按憲法第 7 條，應保障人民之平等權，平等並非絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等。立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事務性質之差異而為合理之區別對待，方為憲法第 7 條之真意。

(一)任用法第 33 條明定「教育人員、醫事人員、交通事業人員、公營事業人員」另以法律定之，顯見立法機關對與是類人員具備專業性、技術性，其等非同一般行政人員乙事有所認識。又依據立法原則及任用法第 33 條 85 年 10 月 29 日修訂時將「醫事人員」條款插列於「教育人員」之後可知，醫事人員不惟屬專業性、技術性人才，且其性質類似教育人員。然而相關雙重國籍規範卻未如教育人員訂有除外條款，其規範付之闕如導致醫事人員未如同其他專業性、技術性海外人才得擔任公職，且係絕對、一概不得任職公立醫療機構之不平等現象，該規範不足所生之差別待遇，未見說明雙國籍醫事人員究竟牽涉國家安危如何鉅大是一概不得擔任公職，復未斟酌醫事人員與教育人員同屬專業性、技術性人才即為區別待遇，與憲法上平等原則相違背。

(二)立法上非無「具備雙重國籍之專業性、技術性人才得例外擔任公職」之立法例，如臺灣金融控股股份有限公司條例第 5 條第 2 項「董事得由具外國國籍或雙重

國籍人士擔任，不受國籍法第二十條及公務人員任用相關規定之限制。但人數不得超過二人」、行政院國家科學委員會組織條例第 12 條第 3 項「為利科技業務發展，前項由研究機構首長及學者專家擔任之委員職務，得由兼具外國國籍者充任之」，均為適例。

(三)金融控股公司董事、國科會委員相關雙重國籍規範，基於羅致人才、推動業務發展之立法目的，容有相關人事得擔任公職之例外規定。醫事人事於任用法、醫事人事條例立法原則中亦有相同之立法目的「因應公立醫療機構醫事人員之專業特性及加強人才羅致」、「公立醫療機構之屬性與一般行政機關不同，與其他公務人員亦有別」、「旨在根本改進醫事人員人事制度，靈活公立醫療機構醫事人力運用，以提高醫療服務效能」。則醫事人事未有雙重國籍排除規範，使具備雙重國籍之專業人才不得任職公立醫療機構，兩者間差別待遇並無正當理由，自非屬合理差別待遇，違反憲法上平等原則。

(四)此外，相較金融市場龐大資金、金融資訊敏感性，及國科會隸屬高層行政機關(行政院)、攸關全國科技推動發展等性質，立法上容允許相關人事具備雙重國籍得例外擔任公職。依舉重明輕之法理，對國忠誠義務要求較低之庶務醫療相關醫事人員亦應可得成為雙重國籍規範排除之列。

四、綜上所述，鑑請 鈞院予以宣告「醫事人事條例對於雙重國籍未有相關規範」之立法不作為違憲，並命立法機關於醫事人事條例應同前揭立法例另訂定適當之法律，以期國家延攬海外優秀人才，落實衛生保健、公醫制度及醫藥研究發展等義務得以落實。

肆、相關文件之名稱及件數

附件：委任狀正本乙份。

附件一：公務人員保障暨培訓委員會 101 公審決字第 0480 號復審決定書影本乙份。

附件二：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 264 號判決影本乙份。

附件三：最高行政法院 102 年度裁字第 1640 號裁定影本乙份。

謹 狀
司 法 院 公 鑒

聲請人：劉金亮

代理人：林天財律師

曾浩維律師

中 華 民 國 1 0 3 年 5 月 8 日