

司法院釋字第五四五號解釋

中華民國 91 年 5 月 17 日

院台大二字第 12903 號

解 釋 文

中華民國七十五年十二月二十六日公布之醫師法第二十五條規定：「醫師於業務上如有違法或不正當行為，得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照。」所謂「業務上之違法行為」係指醫師於醫療業務，依專業知識，客觀上得理解不為法令許可之行為，此既限於執行醫療業務相關之行為而違背法令之規定，並非泛指醫師之一切違法行為，其範圍應屬可得確定；所謂「業務上之不正當行為」則指醫療業務行為雖未達違法之程度，但有悖於醫學學理及醫學倫理上之要求而不具正當性應予避免之行為。法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無牴觸。首揭規定就醫師違背職業上應遵守之行為規範，授權主管機關得於前開法定行政罰範圍內，斟酌醫師醫療業務上違法或不正當行為之於醫療安全、國民健康及全民健康保險對象暨財務制度之危害程度，而為如何懲處之決定，係為維護醫師之職業倫理，維持社會秩序，增進公共利益所必要，與憲法第二十三條規定之意旨無違。

解釋理由書

專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，對於該處分之構成要件，立法者衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，使用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒，並可由司法審查加以確認，即不得謂與法律明確性原則相違（本院釋字第四三二號解釋參照）。

七十五年十二月二十六日修正公布之醫師法第二十五條規定：「醫師於業務上如有違法或不正當行為，得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照。」所謂「業務上之違法行為」，係指醫師於醫療業務，依專業知識，客觀上得理解不為法令許可之行為，此既限於執行醫療業務相關之行為而違背法令之規定，並非泛指醫師之一切違法行為，其範圍應屬可得確定；所謂「業務上之不正當行為」則指醫療業務行為雖未達違法之程度，但有悖於醫學學理及醫學倫理上之要求而不具正當性應予避免之行為，尤以涉及醫德者為然。法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，最後可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無抵觸。醫師法第二十五條已於九十一年一月十六日修正公布，該條除同法第二十八條之四所列舉具體違規事實，授權由主管機關直接依情節輕重處以罰鍰、限制執業範圍、停業、廢止其執業執照或醫師證書外，就屬醫學倫理層次之業務上違法或不正當行為分列四款例示，仍於第五款以概括條款規定：「前四款及第二十八條之四各款以外之業務上不正當行為」，並將修正前法律授權訂定醫師懲戒辦法所規定之各種懲戒處分具體明定於醫師法第二十五條之一。至於懲戒程序之發動，則由醫師公會或主管機關移付懲戒。良以不正當行為無從詳予規範，確有必要由專業團體或主管機關於個案判斷是否移送懲戒。

醫師於醫療、全民健康保險特約事項，提供病患或被保險人醫療保健及其他相關服務，如有違法或不正當行為，將危害醫療安全、國民健康，若同時因其個人謀取健康保險之不當醫療費用，則將侵蝕全民健康保險財務，致影響全民保費負擔，危及全民健康保險制度之健全發展。醫師法首揭規定修正前，就醫師違背職業上應遵守之行為，授權主管機關視違法或不正當行為之危害程度，「得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照」決定其懲處，乃為維護醫師職業倫理，促進國民健康、提昇醫療服務品質，維持社會秩序，增進公共利益所必要，與憲法第二十三條亦無違背。

大法官會議 主 席 翁岳生
大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
曾華松 董翔飛 楊慧英 蘇俊雄
黃越欽 謝在全

抄最高行政法院函 中 華 民 國 捌 拾 玖 年 拾 貳 月 肆 日
(八九)院曜忠八八訴0一五七四字第24一八號

受文者：司法院

主 旨：謹檢陳本院釋憲聲請書二份，敬請鑒核。

說 明：本院受理八十八年度訴字第一五七四號曾 良醫師法事件，因對本件裁判所應適用之醫師法第二十五條規定，確信有牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第二項規定，聲請 鈞院解釋憲法，並經本院裁定於大法官解釋前，停止訴訟程序。

附 陳：裁定正本一份，原處分書、訴願決定書、再訴願決定書、醫師法民國七十五年修正第二十五條新、舊條文及修正理由對照表條文影本各一份。

院長 鍾 曜 唐

釋憲聲請書

一、聲請釋憲之目的

請鈞院解釋醫師法第二十五條限制醫師工作權之規定，與憲法第二十三條所定之比例原則不符，且有欠具體明確，應屬無效。

二、發生疑義之性質與經過

本院受理八十八年度訴字第一五七四號醫師法事件，原告曾 0 良係台北市「台 0 診所」負責醫師，該診所於承辦全民健康保險醫療業務期間，經中央健康保險局於民國八十六年五月十五日至七月八日派員查訪該診所及保險對象，發現有病歷記

載不實並虛報給藥日數之情事，爰依全民健康保險法第七十二條規定，處以該醫療費用二倍罰鍰及按行為時全民健康保險特約醫事服務機構合約第二十九條第一項規定，予以停止特約一個月（八十七年五月十六日起至八十七年六月十五日止），並附知台北市政府衛生局（被告）。案經被告認上開行為核屬醫師之業務上不正當行為，爰依醫師法第二十五條規定，於八十七年四月十日以北市衛三字第八七二一六一八三〇〇號行政處分書處原告停業一個月（自八十七年五月十六日起至同年六月十五日止，被告已准予暫緩執行）。原告不服，循序提起一再訴願，遞遭駁回，遂向本院提起行政訴訟。原告起訴意旨雖未指摘原處分所依據之醫師法第二十五條規定違憲，惟本院對本件裁判所應適用之醫師法第二十五條規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第二項規定，並參照司法院秘書長八十九年十一月十四日（八九）秘台大二字第二六六九四號函意旨，聲請解釋憲法。

三、聲請解釋憲法之理由及本院對本案所持之立場與見解

（一）本院對本案所持之立場與見解

人民之工作權應予保障，憲法第十五條定有明文。限制人民工作權之法律，應受憲法第二十三條所定比例原則之規範，使立法者以法律所欲保護法益價值之大小，與該法律對人民基本權利侵犯之強度相當，其內容並應達到明確可預見之程度，始符法治國家保障人權之憲法原理。醫師法第二十五條規定：「醫師於業務上如有違法或不正當行為，得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照」，乃對醫師工作權之重大限制。本條規定以「醫師於業務上有違法或不正當行為」為構成要件，其法條概念適用範圍，可擴及醫師業務上之一切違法或不正當行為，無論其所侵害法益價值之大小，一律授權主管機關得對醫師為限制其工作權（最輕微者為停業一個月）之嚴重處分，與憲法第二十三條所定比例原則不符，應屬無效。其中「不正當」之構成要件，並欠缺可預見性，不符合法律明確性之要求。

(二) 聲請解釋憲法之理由

1. 醫師法第二十五條規定：「醫師於業務上如有違法或不正当行為，得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照」，其適用範圍，除包括醫師於業務上違反醫師法之行為外，並包括醫師於業務上違反民法、刑法、行政法、行政規章等一切違法行為及不當行為在內。由於公、私法令所保護的法益，有屬私人財產權者，有屬個人身體、生命權者，亦有屬國家管制目的之實現，而涉及公益者，輕重大小，各有不同。各相關法令乃分別情形，訂其保護措施，以及違反保護規範時不同程度之處罰規定。而一旦醫師於業務上違反各該法令規定時，則不分各該法令所保護法益價值大小，一律授權行政機關得對醫師作成停業或撤銷執業執照（均屬限制人民工作權）之處分，與憲法第二十三條所定之比例原則，顯有不符。
2. 參照公務員懲戒法第二條規定，雖以公務員違法、廢弛職務或其他失職行為，為公務員懲戒之原因，惟同法第九條第一項規定懲戒處分之種類，足以反映對公務員權益限制之不同強度。且該法對於公務員懲戒處分權之行使機關與審議及再審議之程序等，均訂有完整規定，非如醫師法第二十五條規定，逕將寬泛認定、嚴厲處分之權限，完全授予行政機關行使。
3. 醫師法第二十五條於民國七十五年修正，修正前該條文規定：「醫師於業務上如有不正当行為或精神異常不能執行業務時，衛生主管機關認定後，得撤銷其執業執照或予以停業處分」，其修正為現行條文之相關立法說明為：「醫師精神異常或身體有異狀不能執行業務者，不得發給執業執照，已領者撤銷之，修正條文第八條之一已有明定。爰將現行條文中所定『精神異常不能執行業務時，』一語予以刪除。並增列『違法』一詞，以期明確及周全」。自本法立法說明可知，本法立法者於本條修正過程中，就本條規定之具體適用範圍，以及對於人民基本權利侵害之強度

與可能涉及各種保護法益價值之相當性，並未為任何斟酌衡量，有恣意立法侵害人民基本權利之虞。

4. 醫師法第二十五條規定之「不正當行為」，乃不確定法律概念，自該條文義觀之，「醫師於業務上如有違法或不正當行為……」，並非「醫師於業務上如有違反本法或不正當行為……」，因此本條適用範圍並不以醫師違反醫師法之情形為限，已如前述；又由於自本法之立法說明，亦無法得知本條規定之具體適用範圍，以及基本權利侵害與保護法益價值之相當性，故本條規定之「醫師於業務上不正當行為」，無法自醫師法整體所表明之關聯性意義，判斷其內涵，以之作為授權行政機關限制人民工作權之授權要件，欠缺可預見性，與法律明確性之要求，有所不符。
5. 醫師法第二十五條規定，即使適用上將構成要件與法律效果，均採最嚴格明確之限縮解釋，即限於醫師於業務上如違反狹義法律，得由衛生主管機關處以停業一個月處分之情形而言，則因法律所保護之法益輕重大小不同，如醫師於業務上有所違反，即一律得處以（該條規定法律效果中最輕微的）停業一個月處分，與憲法第二十三條規定之比例原則，仍有不符。且「法律」在規範體系中的評價完全相等，適用上並無將「法律」區分輕重大小而作目的性限縮解釋的可能。因此本條規定，乃立法上，而非法律適用上違反比例原則，故非法院審理權限，而應依法聲請大法官解釋憲法。

四、關係文件之名稱及件數

1. 本院受理八十八年度訴字第一五七四號醫師法事件原處分書、訴願決定書、再訴願決定書各一件。
2. 民國七十五年修正醫師法第二十五條之修正說明。

謹 致

司 法 院

最高行政法院第二庭
審判長法官 陳石獅

法官 徐樹海
法官 彭鳳至
法官 高啟燦
法官 黃合文

中 華 民 國 八 十 九 年 十 一 月 二 十 三 日
(本件聲請書附件略)