

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決協同意見書

蔡大法官明誠 提出

本號判決如從聲請標的而論，其金額甚小，但自保障公務人員權益觀點而言，則具有其意義。憲法法庭從過去大法官解釋年代，來到憲法訴訟時代，自更應以人民基本權保障為重。從憲法審查觀點，如何充分保障人民之基本權利，更形重要。本號判決站在聲請人權利保障之角度，受理本案，自有強化公務人員之職災補償制度與體系之意。惟因上述想法，未能形成絕對多數大法官之見解。是於此特別就公務人員之慰問金之定性及請求權基礎等問題，略抒管見，以補本席支持本號判決之真意。爰提協同意見如下：

一、關於慰問金之定性問題

本件聲請之爭議，在於慰問金之性質，究係恩給性質，或係受補償權利性質，使受補償者得具有請求權基礎 (Anspruchsgrundlage)¹，向雇主請求一定金額之補償。本號判決由憲法第 18 條人民服公職權之保障出發，強調國家照顧義務，排除恩給之性質，值得贊同。質言之，如從公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定（系爭規定一）所明定之慰問金，與其他依法令衍生之公務人員職業災害補償，諸如公教人員保險法

¹ 有關契約之請求權基礎，固以契約為基礎，較為常見。惟如基於社會典型性之行為（例如生存照顧及大眾交易等型態），是否承認此種請求權，於德國法上引起討論或質疑，但有將之納入無契約之契約請求權 (Vertragsansprüche ohne Vertrag)。（參照 Dieter Medicus/Jens Peterson, Bürgerliches Recht-Eine nach Anspruchsgrundlagen geordnete Darstellung zur Examensvorbereitung, 27. Aufl., München: Franz Vahlen, 2019, Rn.188ff., 193ff.）因此，請求權基礎之概念，學理及實務上仍有更廣義理解之可能性。

之給付、公務人員退休資遣撫卹法之給付存有抵充關係觀之，即可明瞭其性質至少係職業災害之損失補償，絕非國家恩給。此與類似勞雇法規對照，有如勞動基準法第 7 章職業災害補償中之第 59 條規定，勞工因遭遇職業災害而致死亡、失能、傷害或疾病時，雇主應依規定予以補償。但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之。第 59 條之受領補償權，自得受領之日起，因二年間不行使而消滅（勞動基準法第 61 條第 1 項規定參照）該規定於 107 年 11 月 21 日修正時，雖為法條文字修正（將「殘廢」修正為「失能」或「障害」），此係為落實身心障礙者權利公約所揭示平等與不歧視之規定，以尊重國際公約之理念，其餘則未修正。其原立法理由為，本條規定職業災害而受害之勞工，如僅以勞保之些微給付，實不足以達到照顧之目的，而應由雇主負起完全補償責任（勞動基準法第 59 條立法理由參照），值得重視。茲將上述兩者相加對照可見，公務人員保障與勞工職業災害補償同為使雇主負照護責任，工作者享有受領補償權之共通性，兩者應比照援引，以確保公務人員或勞工之基本權利。

另就從事工作者而言，其無論係勞工或公務人員，難免於執行職務時，發生意外事故，公務人員職災補償之保障，亦應係公務人員權利保障之重要一環。在公務人員保障法規範下，對公務人員因執行公務受傷、失能、死亡之給付，無論冠以何名，係屬國家居於雇主地位，實現職業災害補償之重要勞工（廣義勞工）保障機制，亦符憲法保障勞工基本權之意旨。在此之上，更有憲法保障人民服公職之權利，以及基於此權利而來，

國家應負之更高度保護義務²。查系爭規定一於 92 年間新增修正，其立法理由係為加強公務人員權益保障，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（公務人員保障法第 21 條立法理由參照）。況且，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對於公務人員權益之保護（司法院釋字第 491 號、第 785 號解釋參照）。因此，為保障公務人員因職災所生損失，自亦得受到合理補償，不問其係以何種稱呼，縱使以慰問金稱呼，實不宜解為公務人員所屬政府機關之恩惠性給付，而應將之定性為政府與公務人員間之類似民事勞雇關係，使其得享有受補償權利性質之請求權，藉以健全公務人員職災補償規定之規範體系與建構更充分保障公務人員權益之請求權基礎。³

二、救濟方式之諭知應符訴訟經濟與社會現實之需求

本號判決認本件聲請人得依法提起再審請求救濟；聲請人所屬機關亦得逕依本判決意旨撤銷原處分，依聲請人原因案件之申請為適當之處理。為訴訟經濟與時效之考量，憲法法庭判決所諭知之救濟方式，宜更加具體而多元，而非僅在於由聲請人於憲法法庭判決後另行提起再審，或仰賴聲請人所屬機關定奪或逕行選擇，是否依本判決意旨而為撤銷原處分。凡此等救濟管道，並非積極賦予聲請人更強之受補償請求權，實有為德

² 參照司法院釋字第 785 號解釋。

³ 公務員基於職位所生之權利，例如俸給與退休金等權利（司法院釋字第 605 號、第 658 號解釋參照）、晉敘陞遷權（司法院釋字第 611 號解釋參照）、參加考績權、執行職務權、請假休假權、健康維護權、安全維護權等。參照李震山，行政法導論，臺北：三民書局，2022 年 9 月修訂 12 版，頁 169。

不卒之疑慮！換言之，若為小額訴訟標的，在普通法院程序，既已可運用簡易程序處理，於此實無庸為區區之萬元，另令聲請人提起再審程序，始得救濟，如此實有勞民傷財之嫌！不符受理本案之意旨，是較佳之救濟方式，應另闢蹊徑，令聲請人享有更積極且直接之受領補償之救濟方式，較符訴訟經濟與社會現實之需求。

總之，憲法訴訟之施行，業已年餘，憲法訴訟法第 38 條第 1 項明定「判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務」，第 33 條第 3 項亦明定「判決得於主文諭知執行機關、執行種類及方法」。憲法法庭本有權衡個案情狀，諭知原因案件最適宜實現人民基本權管道之空間。比較往昔解釋年代，宜有更開放心態，給予聲請人多元之救濟管道，而非糾結於公法與私法之差異，或是僵化於國家恩給屬性與主觀公權利等概念之運用，而應以聲請人權利保障之觀點，承認因職業災害而受害之公務人員，有受領補償請求權。

時至憲法訴訟時代，憲法法庭認可受理之案件，顯見其有憲法上重要性，有時裁判結果及其所作出裁判之影響力，難單以訴訟標的金額多寡論斷，不宜因其係屬小額案件，而生差別心，甚至視而不見！況且，基於人民之憲法基本權利保障意旨，雖無法使所有憲法訴訟之裁判在社會影響力，皆屬如荷馬史詩般之氣勢磅礴大作，有時聲請人主張標的雖較小，亦值得吾人關注，若適時回應聲請人之心願，而作出有溫度且讓人民有感之如歸有光所著「寒花葬志」般之抒情小品，誰曰不宜！是本號判決標的較小，有如小品文，或許有人質疑其裁判之意義，但本席較難認同此等見解，爰提出協同意見如上。