

## 釋字第 474 號解釋部分不同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本號解釋主要係針對公務人員保險法對保險金請求權未設消滅時效期間，而由主管機關在該法施行細則中加以規定的合憲性問題，所為的命令違憲審查；在立法者尚未明文規定消滅時效期間之情況下，本解釋後段並諭知法官應以類推適用的方法填補此項法律漏洞。就命令違憲審查之部分，多數通過的解釋文及解釋理由書就此所持的結論（認公務人員參加保險，依法為保險給付之請求權的消滅時效，屬於憲法上的法律保留事項，不得以授權立法的方式，由行政機關逕行訂定時效時間），原則上固為本席所贊同；惟對於在法律未明定前，是否應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休（撫卹）金請求權消滅時效規定之部分，本席則認為在法學方法論上，尚有檢討與商榷的餘地。在此爰提出部分不同意見書，說明如次。

### 一、法律保留與類推適用的問題：

公務人員保險法上之保險給付請求權的消滅時效問題，既為憲法上之「法律保留」事項，則此項定位無疑已經限制了系爭問題的法源依據。經由「依法行政」及「依法審判」原則，法律保留的要求也將進而分別約束行政機關與司法機關之「補充法律」的權力，尤其構成司法機關在為法律的補充時原則上所不得超越的界限。（註一）通常為補充法律漏洞，司法實務上有採「類推適用」的方法；但是基於憲法保護人民基本權利的法理，所以在屬於法律保留的規範領域中（特別是基於刑法上「罪刑法定主義」或稅法上「租稅法定主義」原則的作用），僅在「有利（in bonam partem）」於、或至少無「不利」於人民的情形下，始容許司法機關為類推適用。（註二）司法院大法官釋字第一五一號、第二一〇號等解釋，即是不承認不利於當事人的法律漏洞補充之例。（註

三)

系爭之公務人員保險給付請求權之消滅時效制度，既涉及人民之餘生照顧而與其權利義務有重大關係，且與法律秩序之安定及公共利益有關，自須逕由法律明定，不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之；是以大法官在本號解釋將公務人員保險法施行細則第七十條前段之規定，宣示為違憲無效。此項法律保留原則，不但對行政機關有拘束力，對司法機關之依法審判，亦有相當的限制效力。多數通過的解釋文在未衡量是否具備上開以類推適用的方式填補法律漏洞的條件—即是否將因而有不利當事人的法效果、是否基於該請求權行使之保護原則等理由，即逕為「在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休（撫卹）金請求權消滅時效期間之規定」之諭知，此種論斷實欠缺法學方法論上的基礎且與其將系爭議題宣示為「法律保留事項」之意旨，不無自相矛盾之處。

## 二、本案類推適用的對象及問題—為何應類推適用民法一般消滅時效規定？

時效制度之目的在於尊重既存的事實狀態、維持法律秩序之安定，而與公益有關。例如我國民法第一百二十五條規定：「請求權因十五年間不行使而消滅，但法律所定期間較短者，依其規定。」其立法意旨蓋以請求權永久存在，足以礙社會經濟之發展，為確保交易之安全，維持社會之秩序，乃有消滅時效制度之設立。公務人員保險法對該法所定保險給付請求權，未明文設立消滅時效的期間；若致使該請求權永久存在，自會影響法律秩序之安定性。故從請求權行使之平等原則的觀點而言，其實屬一項法律漏洞。至於這種法律漏洞的補充，究竟應如多數大法官所採之見解，以類推公務人員退休（撫卹）金請求權以經過五年不行使而消滅之規定為當？或類推適用民法十五年消滅時效之規定較為合

理？此項問題之解釋，因為牽涉上述法律保留原則對於法律漏洞之補充的法理限制問題，故有進一步分析檢討的必要。

首先，就多數大法官選擇類推適用公務人員退休（撫卹）金請求權的正當性問題而言，本諸「相同事物作相同處理、不同事物作不同的處理」之正義要求，則這項問題的解決，應以規範對象之「事物的本質」（Natur der Sache）為基礎而為觀察。（註四）系爭的公務人員保險法，雖與公務人員退休法、公務人員撫卹法等同屬於有關公務人員福利之公法性質的規範，但是從其立法目的與內容而言，則無疑更具有「社會保險」之性質。尤其是其部分之保險費是由公務人員個人負擔，且其中關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備；此項準備之本利類似「全體被保險人存款之累積」，大法官釋字第四三四號解釋甚明，可資參照。故系爭這種含有「社會保險」性質的公法上給付請求權的消滅時效問題，如果類推適用其他公務人員所享之單純給付請求權的相關規定，是否合於事物本質，恐大有商榷之餘地。

至於為何多數大法官選擇諭知類推適用公務人員退休（撫卹）金請求權的時效規定？多數通過的解釋文及解釋理由書，並未說明其所據之法理論據。或許多數意見考量如類推適用性質同屬社會保險之勞工保險法第三十條消滅時效之規定，則其保險給付請求權將因二年內不行使而消滅，對當事人而言，顯有「不利」之法效果，不符填補法律漏洞之條件；故轉選擇類推適用公務人員退休（撫卹）金之請求權的時效規定。惟此固有避免過分「不利」於當事人之便宜理由，但是其違背事物本質，法理上則仍有未洽。就此本席認為在立法者未就公務人員保險給付請求權之消滅時效，以法律明文規定之前，如為填補法律漏洞，充其量也僅能由法官按給付請求內容之事物本質，以「個案比較」（Fallverglei-

chung) 之方法 (註五), 類推適用民法一般請求權消滅時效期間之規定; 蓋類推適用具補充規範性質的民法規定, 既可避免被評價為是「不利於」當事人的類推適用, 亦足以貫徹一般請求權行使之平等原則。

三、立法者就社會保險給付請求權之消滅時效規定, 其期間長短應顧及憲法第十五條生存權保障意旨; 故只有在可確認已無給付必要的相當期間經過后, 立法者方能賦與其時效消滅之法效果:

立法機關在制定有關公務人員保險金給付請求權之時效制度時, 固得參照民法上或其他社會保險法之時效規定, 而有相當的規範形成自由; 但是公務人員保險給付—尤其是其中之殘廢、養老給付部分既具有安養餘生之社會保險目的, 立法機關於訂定各種較民法上的請求權一般消滅時效為短的期間規定時, 應不得違背憲法保障生存權的最低要求。如德國社會法雖然規定, 一般社會給付請求權行使之消滅時效期間為四年, 但此項請求權如屬安養餘生之給付, 則僅限於「各別到期」的分期請求權 (Einzelanspruch) 為限, 始有其適用; 其「基本的給付請求權」 (Stammrecht), 則並不因時效經過而消滅, 以貫徹憲法上對生存權的保障意旨。立法者對其他社會給付請求權之時效制度的規定, 亦應有本此原則檢討改進之必要; 亦即立法者在制定消滅時效期間時, 應注意到相關的配套設計。就保險給付依其性質得以分期給付者, 固得設計較短的消滅時效期間, 但是若僅為一次總額之安養給付時, 則只有在可確認已無給付必要的相當期間經過后, 方能賦與其時效消滅之法效果, 以貫徹憲法對人民生存權的保障意旨。

綜合上述分析, 本席認為多數大法官宣示類推適用的論知, 容或有認為若類推適用民法上一般請求權的消滅時效期間恐有過長的缺失, 而若類推適用勞保給付之時效規定又將過度不利於

關係人，故指示類推適用公務人員退休金給付的消滅時效期間。此種論證考量，雖然用心良苦，惟與多數通過的解釋原則之認其係憲法上法律保留事項的法理，不無矛盾之處，且與上開類推適用方法論上之原則，亦有未合。故本席認為，在本項解釋公布之後，有關公務人員保險給付的消滅時效，仍應由立法者審慎為妥適之規定，而法律未明定之前，充其量亦僅能諭知由法官就具體個案類推適用民法上一般消滅時效期間，以避免因此產生當事人所不測與不利的法律效果，而符合司法機關填補法律漏洞的條件。爰提出部分不同意見書，說明如上。

註一：黃茂榮，法學方法與現代民法，七六年增訂版，頁三八四。

註二：關於刑法上之類推解釋，詳見拙著，刑法總論 I，頁二九九以下。

註三：陳清秀，稅法上之類推適用，憲政時代十六卷一期，七十九年七月，頁六三至六四。

註四：Karl Larenz 著，陳愛娥譯：法學方法論，八十五年，頁三二五。

註五：Karl Larenz, Wegweiser zu richterlicher Rechtschoepfung, in : Festschrift fuer Arthur Nikisch, 1958, S.292 ff.

註六：德國聯邦社會法院判決：BSGE 21, 162；34, 1/4/13/20；42,219/220/221.