「年金保險人對國家賠償義務機關之求償 權爭議」判決

BVerfGE 21, 362-378 德國聯邦憲法法院1967年5月2日判決 - 1BvR 578/63 -

鍾秉正 譯

要目

裁判要旨 裁判主主 文 由

- A.I.社會保險人之求償權依據
 - II.本案事實概要
 - III.憲法訴願人之主張
- B.I.憲法訴願人之請求欠缺權利依 據
 - II.憲法訴願人之適格問題

裁判要旨

1.在履行公共任務之範圍內,基 本權原則上不適用於公法上之法人; 於此範圍內其不享有憲法訴願之法律 救濟。

關鍵詞

社會保險人(Sozialversicherungsträger)

駐軍損害 (Stationierungsschäden)

自己行政(Selbstverwaltung) 公法人的基本權權利能力 (Grundrechtsfähigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts) 衡平—或求償請求權(Ausgleichsoder Rückgriffsanspruch)

2.民事法院之判決否准年金保險 人援引帝國保險法(RVO)第1542條 之求償權,乃因其作為公共任務之主 體且無法遂行憲法訴願。年金保險人 為一有權利能力之公營造物,屬於所 謂間接國家行政之範疇。

案 由

在對於Westfalen邦保險機構的憲 法訴願程序中,德國聯邦憲法法院第 一庭於1967年5月2日作出決議,案號 - 1 BvR 578/63 °

訴訟代理人:住址為Münster (Westf.), Bispinghof 3 •

針對聯邦法院1963年9月26日之 判決, 案號-- III ZR 129/62。

裁判主文

憲法訴願駁回

裁判理由

A.I.社會保險人之求償權依據

社會保險人(Sozialversicherungsträger) 必須就損害之結果 (被保險人之疾病、意外、失能、死 亡),依據帝國保險法之規定向被保 **险人或其遺屬提供給付**,則在該給付 之額度內,所有基於法律規範所賦予 被保險人或是其遺屬的損害賠償請求 權,將依法強制移轉給社會保險人。 此一規範乃是社會保險法既定之原 則,適用於疾病保險、意外保險以及 勞工年金保險之保險人,且載於1926 年1月9日所公布之帝國保險法 (RGBl. IS. 9) 第1542條第1項。

來自過失違反機關義務之賠償請 求權則無此移轉之適用,而按一般觀 點,其依據為民法典(BGB)第839 條第1項第2句所謂的補充性條款 (Subsidiaritätsklausel)。依據該規 定,當被害人已尋其他管道使來自機 關義務違反所生損害獲得彌補時,即 無法向僅是行為過失之公務員求償。 同時依據基本法(GG)第34條,該 責任乃歸於公務員所代表之法人。在 被害人之損害享有社會保險給付,且 能涵蓋其所生賠償請求權的形式與範 圍時,則依據司法實務見解,該補充 性條款將排除國家賠償之請求權(參 照 RGZ 161, 199 [202 f.]; 171, 173 [178 ff.]; BGHZ 31, 148 [150 f.]) •

類此情形也適用於所謂的駐軍損 害(Stationierungsschäden),亦即於 聯邦共和國內駐紮之外國軍隊所肇生 之損害,乃依循1955年3月30日所公 布財政協定(Finanzvertrag; FinV) 之基準。-BGBl. II S. 381 - (現在適用 之相符規範為1951年6月19日NATO之 部隊規章-BGBI. 1961 II S. 1183 -)。 依據司法實務見解對於財政協定第8 條第4項之解釋,倘若造成損害之職 務行為是由與德國軍隊具相同地位之 成員或公職人員於執行公共任務所為 者,其補償應適用國家賠償法之規定 (§839 BGB連結Art. 34 GG)。在此 一範圍內亦將援引補充性條款(參照 BGHZ 42, 176 [180 f.]) •

II.本案事實概要

1. 憲法訴願人對於勞工之寡婦提 供社會保險相關之給付,該名勞工係

III.憲法訴願人之主張

訴願人在憲法訴願中主張,聯邦 法院之判決違反了基本法第3條與第 14條之基本權。其要求廢止該判決, 並且發回該法律爭訟至管轄法院。

1. 訴願人主張其憲法訴願應當被

允許。按年金保險人並非間接國家行 政之一部分,而係真正的自己行政之 主體,其地位則藉由基本法第87條第 2項獲得保障。雖然該項規定無聯邦 憲法法院法(BverfGG)第91條所 定,對於自己行政權受到侵害時提起 憲法訴願之規定,但在基本法第87條 第2項之範疇內,其仍應擁有相當之 基本權保障。因此,其可主張基本法 第3條第1項之保障,就屬於自己行政 地位之主觀公法上之權利受到立法者 之恣意侵害,提出防衛並且排除財務 義務上的負擔,該項義務根本與雇主 以及勞工的團結共同體無絲毫關聯。 尤其可以針對其財產上之直接侵害援 引基本法第14條之基本權。

2.其提出憲法訴願之理由如下:

關於國家賠償法以及補充性條款 對於駐紮部隊請求權之適用,乃是基 於聯邦法院對財政協定第8條第4項之 錯誤理解,並且違反基本法第14條第 3項與第3條第1項。本案對於求償權 的否准,等於減少了憲法訴願者的財 產,此乃作為其成員所結合之個別財 產,且應享有基本法第14條之充分保 障。另外也導致未來可能的保費 高,或是成員本身「可給付性」 (Kannleistungen)的降低等不利因 素。

由於其不同於直接受害者,無法 求助一位可以請求且有能力給付的債 務人,社會保險人因此承擔了經由不 法手段所形成的權利損失(對此參照 BGH, VersR 1964 S. 69; OLG Nürnberg, NJW 1964 S. 670)。如此即違反基本 法第3條第1項。而當全然未參與的被 保險人團體須為其他人的不當行為而 負責時,公權力的承擔者等於違反法 治國的方式而受到優待。

В.

憲法訴願應予駁回。

I.憲法訴願人之請求欠缺權利依 據

雖然訴願人想藉由憲法訴願質疑該權利地位之剝奪,且該地位對其而言僅能作為權利之受讓者,但依舊能理解其所欲提出之主張並不在於被保險人之基本權受侵害的債權轉讓(Zedenten),而是其自身之基本權受到侵害。

在對於加害者爭取社會保險人的 求償權之際,此處亦關係到受害被保 險人(或其遺屬)的損害賠償請求 權,而該項權利乃依據帝國保險法第 1542條第1項之規定應轉讓於社會保 險法人(參照 Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Stand 1966 III S. 974; RGZ 76, 215 [217 ff.]; BGH GrZS in BGHZ 9, 179 [186])。

憲法訴願人所指摘的補充性條款 之適用,乃直接涉及受害被保險人 (或其遺屬)和加害者或與其同一地 位應負責之法人的法律關係,且只有 在被保險人與訴願人間的法律關係上 產生間接效果:依聯邦法院之見解, 民法第839條第1項第2句係可轉讓的 國家賠償請求權,而非可加以形成 者,故其轉讓權利將成為空談。

提起憲法訴願的前提應有基本權 之侵害,而所謂基本權的侵害,(在 本件憲法訴願)不是只依據訴願人的 主張屬於被保險人之權利範疇即為已 足,而是必須涉及被保險人自己直接 且專有的權利範疇,始足以當之。

II.憲法訴願人之適格問題

對於該項請求,訴願人無法援引 憲法訴願之例外救濟程序。

1.憲法訴願之得以提出,應確認何者為受侵害基本權或類似基本權的權利之主體,並且該權利之侵害係可經由公權力而造成者(參考BVerfGE3,383[391 f.];6,273 [277];12,6 [8])。

該憲法訴願人所擁有的法律基礎

在於帝國保險法。勞工年金保險之保 **险人因此為合法的保險機構,其乃依** 照邦政府之法規而設置,且受到邦之 該管機關的監督(§§3Abs. 1, 4, 1326 Abs. 1, 1328 Satz 1, 1381 Abs. 1 RVO)。其組織運作如今特別於1951 年2月22日之「社會保險領域之自己 行政與規範變更法」(Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung; GSv) 中有所規定 (現為1952年8月13日之版本-BGBl. I S. 427-, 最後變更為1965年7月19日之 第6版-BGBl. IS. 618-)。其後社會 保險機構之組織變為代表會議 (Vertreterversammlung),該會議由 被保險人與雇主進行初選,並自兩個 團體中各半數之代表所組成,由該會 議所選出同等員額之董事擁有公行政 機關之性質 (§§1 bis 8 GSv連結§1343 Satz 1 RVO)。合議組成之董事會的 成員乃是由代表會議基於董事之建議 所選出,且受到董事之若干制約。在 邦直接的保險人必須經由邦政府的同 意,且為邦或是鄉鎮連合 (Gemeindeverband)的公務員,於 其所在地區成立保險機構(§8 Abs. 1 c GSv連結§1343 Satz 2 RVO)。

邦之保險機構在遂行其於年金保 險領域之任務時(保費提高、保險給 付之核定),擁有相關法律、秩序罰 所賦予之高度權限(§§1428 ff. RVO) •

該憲法訴願人因此為一公法上之 合法機構,屬於所謂的間接國家行政 (mittelbaren Staatsverwaltung)之領 域。其基本權之權利能力則依基本法 第19條第3項之規定。

2.a)依據基本法第19條第3項的基本權亦適用於國內之法人,但須依其性質適用之。該規範之文字說明,原則上法人可能擁有基本權之權之權之,且應於個別情況加以斟酌,該顧所欲實踐之個別基本權於國內私法人之基本權權對於國內私法人之基本權權多實例中認可基本權之適用,其中亦自之檢驗上,在一般程序以及財務。 實例中認可基本權之適用,其中亦自為此處所訴求來自基本法第3條第1項。 與第14條之基本權(參照BVerfGE 3,383 [390]; 4, 7 [12 und 17])。

b)此一程序以及於此獲致之結果並不容易被援用至國內之公法人。雖然基本法第19條第3項僅提及「法人」,但其並未將公法人與私法人置於同等地位。更多著墨的是「基本權之本質」(das Wesen der Grundrechte),依該規定之內容觀之,其自始在兩個團體間有原則性的區分。

基本權之價值體系乃基於自然人 個體的尊嚴與自由。基本權首先應當 保障個人之自由,用以對抗國家公權 力之侵害,並且在此範圍內同時確保 其在團體中自由積極協力以及發展的 條件。從此一核心概念出發,亦有基本法第19條第3項之解釋與適用。法人只有當其型態與活動具有自然人自由發展之表現,特別是當該「擴大解釋」(Durchgriff)對處於法人背後的自然人有意義或是必須的時候,才能被合法地引進基本權之保障範疇。

c)對於將基本權之權利能力擴及 至公共任務之履行範疇的公法人,此 後即產生原則上之疑慮。當基本權是 用於處理個人與公權力之關係時,而 國家本身也得參與或享有基本權的 話,如此即有所衝突;國家不能同時 成為基本權的對抗者與享有者(參照 BVerfGE 15, 256 [262])。

此一情形不僅適用於當國家直接 以聯邦或邦之國家權力的形式來呈現 時,原則上亦適用於為了其任務的達 成而選擇自主性的法領域。究竟要採 取哪一種類與方式來完成一定之公共 任務?該項決定乃是立法者裁量之事 物 (Sache des gesetzgeberischen Ermessens) (参照BVerfGE 10, 89 [102, 104]);憲法實踐中有大量的組織態 樣:從地區法人與其對於特定法人之 機關、機構以及公法上的基金會,到 不同種類無權利能力的行政團體、特 別財產、受委託之企業等等。從自然 人與公民作為基本權之初始擁有者來 看,此乃涉及整體國家權力的一個特 别的表現形式(參照BVerfGE 4, 27 [30]; 6, 445 [448])。是以,在此一國

家高權整體結構的範疇內,即不可能 將基本權作為其主觀公權利。

不同的組織模式在權力內涵 (Machtfülle) 上也有極大的差異, 彼此的關係上呈現獨立性與行政劃 分,而相關公權力運用,還有國家關 係上也要考量到公共任務的下級主 體,例如間接國家行政不同主體彼此 間的關係。這些設想也很難達到其他 的結果。可以想像的是高權主體在作 用上以及對他人財產的侵害與濫權, 此處更涉及另一種事物上的權限衝突 (Kompetenzkonflikte),用以形成一 個有 意義且合目的之國家權力分工, 以及彼此管轄權分配的區隔。這些關 係的規範與衝突的裁決並非基本權之 標的,因為其欠缺與自然人的直接關 聯。此處適用憲法對於聯邦與邦的基 本組織規定,以及所發布的法律-與 行政規定;對於爭議案件的法律保障 乃設有針對憲法爭議的特別憲法法院 程序(參照Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG連結§13 Nr. 7 und 8 BVerfGG以及 邦法律之類似規範) 以及行政法院之 救濟途徑 (參照§§40 Abs. 1, 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO)。相對而言,為了維護 合法成立的管轄秩序與高權主體彼此 間的關係,或是在變動中考量合法形 式的維持,憲法訴願不能援引「對於 國家之特別法律扶助」(參照 BVerfGE 4, 27 [30]; 6, 45 [49]) •

d)此一規則亦經由聯邦憲法法院

法第91條之例外規定加以確認。當地方團體如同自然人一般,可以藉由基本法第2條第1項,或者是基本法第12條與第14條之憲法訴願,對應其於基本法第28條所保障的行動自由空間受 對的限制時,其所需要的並非明確的權限委託,用以提起憲法訴願來防衛其自己行政之權利。

e)基本法第87條第2項對於邦直接 的社會保險法人,因此排除了作為類 似的例外權限之基礎,因為該規定係 屬於憲法所提及的行政組織規範,並 且還只是被理解為權限條款(Kompetenznorm),用以區分聯邦與各邦 之間的行政管轄權。

3.a) 吾人亦無法導出基本權之適 用於公法人,而基本權對其而言並無 主觀公權利之意義。然而聯邦憲法法 院持續在司法實務見解上闡明,基本 權並不只是公民對抗國家的防衛權, 也是作為價值體系建構之客觀規範, 對於所有法律領域提供憲法上的基本 判斷 (BVerfGE 5, 85 [204 ff.]; 6, 32 [40 f.]; 6, 55 [72]; 7, 198 [204 f.]; 10, 59 [81])。

此乃代表所有法律都被牽引至該 價值體系的核心中,亦即「個人之人 格與尊嚴得在社會整體的範疇內自由 表現」(BVerfGE 7, 198 [205])。就 連國家組織與國家行政內的秩序也必 須向這一核心看齊。但此處並無法導 出,吾人必須將前述公法上的權利樣 態在彼此的關係中視為可適用基本權。相對的,作為基本權主體而將這 些權利樣態的個人化,明顯地會抹去 基本權的意義並且沖淡其保障功能。

c)前述觀點並未與聯邦憲法法院 之判決相對立,在這些判決中,巴伐 利亞以及德國聯邦鐵路因為違反基本 法第101條第1項第2句與第103條第1 項的憲法訴願被裁定成立(參照 BVerfGE 6, 45 [49 f.]; 13, 132 [139 f.])。而這些憲法規定形式上並不屬於基本法第19條所指之基本權,依其內容亦不在保障如同基本法第1至第17條的個人權利,而係包含了客觀的程序原則,可適用於任何的法庭程序,且必須使每個人都可以依據程序規範成為當事人或受程序直接影響(參照BVerfGE 3, 359 [363]; 12, 6 [8])。合乎邏輯的還有外國法人,因為其類似基本權之權利受到侵害而被允許提起憲法訴願(參照BVerfGE 12, 6 [8]; 18, 441 [447])。

4. 其後對於公法上法人的基本 權,以及為了防衛該權利所形成的憲 法訴願之法律救濟,在其履行公共任 務的範圍內基本上無法適用,但倘若 在例外情况下,涉案的權利主體被直 接歸屬於藉由基本權所保障之生活領 域時,則必須另有考量。出於此一理 由,聯邦憲法法院即認可大學與其學 院,對於基本法第5條第3項第1句的 基本權權利能力-並且獨立於他們的 法律能力之外一(參照BVerfGE 15, 256 [262]);這些基本權業已於規範 文字上幾近於該制度之擴展,特別是 表現在學術、研究以及教學之上。相 類似的也有將特定基本權適用於教 會,以及其他冠以公法上身分團體的 宗教社團。此處特別重要的是,這些 法律領域基本上與一般公法上的團體 有所區別,因為其並非由國家所創 設,而是根源自國家以外的領域,並 且在自身領域中既不接受國家任務, 也不執行國家的權力(參照BVerfGE 18,385[386 f.]; 19,1[5])。

5.姑且不論這些限制,基本權對 於公法人的無法適用(Unanwendbarkeit),原則是否毫無例外?又或者 在某些領域中是可以想像的,該公法 上的法人可以允許不用履行公共任 務,因此在一定的條件之下可以思需 要擁有基本權之保障?此處並無需討 論。因為在憲法訴願所欲撤銷之害 接受國家轉讓之任務以及由國家委託 之權限。

a)在開始的程序上,並無法以民事訴訟的管道來行使求償請求權,訴願人在法院裁定的程序中如同「任何人」一樣。因為就下列問題而言是不重要的,該公法上的法人是否在其公法作用領域上會有權利被侵害的問題?經由何種公權力的形式產生了侵害?是透過法律、行政處分抑或是法院的判決?

對於憲法訴願許可性的判斷也是同樣的,其所主張的權利侵害是否係透過決定性的法律規定,而在此一案例中未能認可社會保險人之衡平一或是求償請求權(Ausgleichs-oder Rückgriffsanspruch)?且聯邦法院就該規定之援引不利於憲法訴願人?抑或是該法律規定雖允許衡平請求權,

而該否准只是由所謂的聯邦法院之違 憲解釋所生?不論如何,憲法訴願乃 針對該權利狀態之否准或剝奪,就此 憲法訴願人則以年金保險人之身分提 出請求權。

b)藉由對受害被保險人之寡婦的 遺屬年金之給付,憲法訴願人履行了 其法律上所承接的公共任務(§§1226, 1235 Nr. 2, 1263 ff. RVO)。 勞工年金 保險乃是典型的社會國任務,亦屬於 吾人社會秩序之基礎,在被保險人所 得一以及職業失能(Erwerbs- und Berufsunfähigkeit) 或是死亡時提供家 庭生活之生存照顧(參照BVerfGE 9, 124 [133])。立法者對此採取強制保 險之模式,並以建構高權性的權限來 承接該自主行政團體之推動。至於該 年金保險人所承擔義務之種類與規 模,特別是其所擔負的保險風險,乃 在個別法律中訂定。相關規範亦呈現 以下問題,保險給付是否應最終由保 險人負擔?抑或是否可能在特定案例 中向第三人求償?帝國保險法第1542 條之目的即是維持社會保險人財務上 的給付能力,亦即在公共利益上降低 支出之負擔,為了該目的之達成而有 第三人之代理行為。經由公法規範, 被保險人與其雇主之保險費,還有聯 邦為數不少的補助為年金保險人帶來 的資源(§§1382, 1389 RVO),應當 受到相當的保護;同時立法者也要避 免讓強制保險的受害者取得不法的利

益,或是被保險人重複獲得補償(參 照Brackmann, aaO Bd. III S. 973)。這 此規定明顯表現出保險機構作為公共 任務之主體,而且也是為其備置的工 具。這同樣也適用於過失違反機關義 務的情形下對於衡平請求權之限制, 因此其是否透過一個明確的法律規定 來實踐一藉由帝國保險法第1542條或 民法第839條一,抑或是透過承審法 院的解釋而對法律內容加以闡明係無 關緊要的。是否是為了社會保險人在 所有過失的機關義務違反案例中,得 以普遍性地否准衡平請求權?抑或是 為了憲法訴願人首先抗爭的衡平否准 正好是在駐軍損害?這些於此並無意 義。

c)此處也不討論在駐軍損害方 面,透過聯邦法院的司法實務見解-其亦如同於國家賠償請求權之對於德 國公權力主體-就補充性條款之援引 是及於「所有人」乃至於自然人。因 為可能的第三人損害,其求償請求權 也將經由民法第840條連結第426條而 消失,或是在私人保險公司的情形則 依據保險契約法(Versicherungsvertragsgesetz; VVG) 第67條規定而排 除該求償權。首先,這些案例的同等 對待並非強制性的(參照對於私人生 命保險請求權之例外,於 RGZ 155, 186 [190 ff.]);其亦可能遭受質疑, 是否該衡平請求權之否准對於另一公 權力主體在社會保險人方面仍一體適 用?如同私法上的自然人或法人。倘若同意該設想,也僅是在某法領域上 所涉及的權利減損,而對於憲法訴願 人則無法援引基本權之保障。

d)於此欠缺前提要件,可以例外 地將基本權擴張到公法上的法人。如 今自己行政之原則也適用於邦的保險 機構之情況,對此並無足輕重,因為 該組織樣態於諸多公法上的法人皆有 適用,並且在前述案例中對於要歸於 個人自由領域或是獨立於國家之外 (參照BVerfGE 15, 256 [262]),亦 無表現出任何徵兆。另外,該憲法訴 願並不涉及訴願人自己行政被侵害。

最後,憲法訴願人之基本權權利 能力也無法成立,就如同其所述,遣 憲的權利侵害並不僅是其本身作為自 主性的權利主體,同時也有自然人, 也就是與其「成員」(Mitglieder)之 財產利益有關。惟此處並不完全清 楚,憲法訴願人所指涉的是哪一些當 事人?因為帝國保險法之規定在年金 保險人的情形上並無涉成員,有別於 疾病保險與意外保險之保險人(一方 面參照 §1329 RVO,另一方面則是 §§306 ff. und 658 ff. RVO)。

就連吾人想要將帝國保險法第 1329條意義上的被保險人以及保險義 務人理解為憲法訴願人之成員,或者 可能是被保險人以及有繳費義務的雇 主,也無法將訴願人的財產看作是 「綁在一起的」(gebündelte)個人 之財產。提供憲法訴願人運用的資源以及可能對於第三人的金錢價值請求權,並不是為了某一位被保險人,反而費義務人受有財產利益而確定,反而是為了社會國任務之落實,故社會、大會保險並非完全依據保險原則來實施,而是含有一部分的國家照顧(staatliche Fürsorge)(BVerfGE 10, 141 [166]; vgl. auch BVerfGE 9, 124 [133]; 11, 105 [114])。此處尚未確定的是,一在不涉及前文所討論的例外下一公法上的法人是否完全無需考慮基本權之適用?其乃是經由其體現的自然人個人利益之代言人。

e)因為藉由憲法訴願之對象,並 不涉及來自基本法第3條第1項與第14 條連結基本法第19條第3項的基本權 之援引,故憲法訴願應予駁回。

大法官:

Dr. Müller Dr. Berger Dr. Scholtissek
Dr. Stein Ritterspach Dr. Haager
Rupp-v. Brünneck