

釋字第七二三號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

本件涉及法律保留原則於時效制度之適用。多數意見認為，中華民國八十九年十二月二十九日修正發布之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第六條第一項「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（下稱系爭規定）為母法（即全民健康保險法）所無之時效限制，違背法律保留原則，侵害人民財產權，與憲法第十五條及第二十三條規定之意旨不符。本席對多數意見所認系爭規定違背法律保留原則之部分，敬表同意；惟對多數意見以憲法第二十三條及第十五條為解釋時效制度適用法律保留原則之基礎，並將論述限縮於消滅時效，認有斟酌餘地。爰提出本協同意見書：

一、時效制度應適用絕對法律保留原則之憲法上理由

- （一）憲法上法律保留原則之基礎並不限於第二十三條：我國憲法中常為本院引用之法律保留原則規定有二。其一為憲法第二十三條所規定：「以上各條列舉之自由權利，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。」依此規定，限制憲法所列各項自由權利之前提要件，應以法律為之；如非以法律為之，無論其對人民自由權利之限制理由如何正當（亦即，縱使其限制係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），仍無法通過憲法第二十三條之檢視。故憲法第二十三條為「法律保留原則」之重要依據。然憲法第二十三條之法律保留原則，並

不限於絕對法律保留（國會保留）；而應視所涉及人民權利之性質與重要性，決定是否應嚴格以法律為之，或得以法律明確授權之命令為之（即後述「層級化法律保留」）。其二為憲法第十九條所規定：「人民有依法納稅之義務。」本條一方面係對人民課以納稅之憲法上義務；另一方面則要求國家在對人民課以納稅義務時，必須依法律為之；具體言之，國家對人民課以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應以法律規定租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件。雖憲法明定之法律保留原則僅此二者，然並非謂除此二者外，在我國憲法下，其他事項均可不以法律定之。依後列說明，法治國原則下之重要事項，亦有應以法律規定而屬法律保留之範圍者。

- （二）法安定性之確保為法治國原則重要內涵，其確保之機制應有絕對法律保留原則之適用：法治國原則（principle of rule of law）為現代民主憲政體制之骨幹，目的在確保所有公權力之作用均受法律規範、均依民主價值與基本人權為之、且均受獨立與公正之司法所約制（all public powers act within the constraints set out by law, in accordance with the values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent and impartial courts）。法治國原則下之各項原則，雖因不同國家的憲法規定而有差異，然一般應包括合法性原則（principle of legality），含制定法律程序之透明性、可問責性、民主性、多元性（transparent, accountable, democratic and pluralistic process for

enacting laws)；法安定性原則 (legal certainty)；禁止行政權之恣意 (prohibition of arbitrariness of the executive powers)；獨立與公正之司法 (independent and impartial courts)；包含尊重人民基本權之有效之司法審查 (effective judicial review including respect for fundamental rights)；法律前之平等待遇 (equality before the law)。¹ 亦即，法安定性原則為法治國原則之重要內涵。法治國原則下之各項原則既為現代民主憲政體制之骨幹，其內容自屬絕對法律保留之範圍；而保護法律安定性原則既為法治國原則之重要內涵，確保法律安定性之制度與機制自亦應以法律規定，且非屬可以法律授權行政命令訂定之事項。

(三) 時效制度係基於法之安定性而設，為法治國原則重要內涵：時效制度(即 period of prescription 或 prescriptive period 或 statute of limitation) 係對於一定期間內不行使權利或因持續一定時間之狀態，而由法律創設其權利或義務關係變動的效果；其目的亦在促使權利人以適當之努力儘早行使權利及尋求救濟。本號解釋引用本院釋字第四七四號解釋有關時效制度之重要性及其制定之目的謂：「消滅時效制度(按：第四七四號解釋僅稱『時效制度』)之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關……」(見本號解釋理由書第一段、第四七四號解釋理由書第二段)。南非憲法法院在 *Road Accident Fund and Another v.*

¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*, at 2 and 4; 19 March 2014; COM(2014) 158 final/2 (http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf).

Mdeyide 一案中²針對時效制度的重要性，表示：「本院曾多次強調，時效期限在為社會與法律事件帶來確定性及安定性以及維持司法品質之關鍵重要角色。如無時效期限之規定，法律爭端將可能無限期延續，並因而延長當事人對爭端解決的不確定性。由於時間的經過，證據可能遺失、證人可能無法再出庭作證或其對事件之記憶亦可能逐漸模糊，司法品質有可能因而受影響。而司法品質為法治之核心因素。如欲法律受尊重，法院之裁判應在爭議事件發生後，盡早作成；且其裁判不但應有完整的論述，並應基於最佳可得之證據為之。」本院解釋有關時效制度維持法律秩序安定之論點，以及南非憲法法院有關時效制度維護法律確定性、安定性及司法品質功能之闡述，均足以說明時效制度在法治國原則中之重要性及應以法律規定之理由。

- (四) 時效制度適用法律保留原則應非基於憲法第二十三條之規定：本號解釋以消滅時效制度「與人民權利義務有重大關係」(見本號解釋理由書第一段；第四七四號解釋理由書第二段亦有相同用語)，且基於系爭規定侵

² *Road Accident Fund and Another v. Mdeyide* (CCT 10/10) [2010] ZACC 18; 2011 (1) BCLR 1 (CC); 2011 (2) SA 26 (CC) (30 September 2010); para. [8]: “This Court has repeatedly emphasised the vital role time limits play in bringing certainty and stability to social and legal affairs and maintaining the quality of adjudication. Without prescription periods, legal disputes would have the potential to be drawn out for indefinite periods of time bringing about prolonged uncertainty to the parties to the dispute. The quality of adjudication by courts is likely to suffer as time passes, because evidence may have become lost, witnesses may no longer be available to testify, or their recollection of events may have faded. The quality of adjudication is central to the rule of law. For the law to be respected, decisions of courts must be given as soon as possible after the events giving rise to disputes and must follow from sound reasoning, based on the best available evidence.” 該案判決內容，見 <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2010/18.pdf>.

害人民財產權，與憲法第十五條不符，故適用憲法第二十三條之法律保留原則，宣告系爭規定違憲（見本號解釋主文及理由書第三段）。本席認為，時效制度固多與人民權利義務有重要關係，然其所涉及之各種權利義務之性質並不相同。有關於人民財產權者（如人民對國家或國家對人民之公法上請求權之消滅時效、民事上金錢上損害賠償請求權之消滅時效、民事上動產或不動產之取得時效）；有關於人民之生命、自由、財產權遭國家剝奪者（如刑事上之追訴權時效及行刑權時效）；有關於身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操受他人之侵害者（如民事上基於侵權行為而請求排除身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操侵害或請求回復名譽之請求權時效）。如以憲法第二十三條作為時效制度法律保留之依據，則勢須適用「層級化法律保留原則」；亦即本院釋字第四四三號解釋所稱：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」及本院釋字第五五九號解釋所載：「基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法

律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。」時效制度適用「層級化法保留原則」之結果，將造成某些時效之規定因僅涉及財產權，故得以「法律明確授權之命令」定之（例如人民對國家或國家對人民之公法上請求權之消滅時效、民事上金錢上損害賠償請求權之消滅時效、民事上動產或不動產之取得時效，均可能解釋為得以「法律明確授權之命令」定之）；某些時效之規定涉及人身自由或其他重要人格法益之保護，故應以法律定之（例如刑事上之追訴權時效及行刑權時效，以及依民法侵權行為規定請求排除對身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操之侵害之時效，均可能解釋為屬絕對法律保留之事項而應嚴格以法律定之）之混亂情形。法律體系中某些時效事項若僅能以法律定之、某些時效事項卻得以法律授權之命令定之，反而與法安定性及確定性之原則背道而馳。

- (五) 時效制度適用法律保留原則亦非基於中央法規標準法之規定：本院釋字第四七四號解釋謂：「有關人民自由權利之限制應以法律定之，並不得逾越必要之程度，應依法律規定之事項不得以命令定之，憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、第六條均有明定。」（見釋字第四七四號解釋理由書第一段）顯將中央法規標準法第五條及第六條之規定列為解釋憲法之基礎。本號解釋則未將該法列為論述法律保留原則之基礎；本席對於本號解釋有關不以中央法規標準法作為解釋法律保留原則之基礎，敬表同意。中央法規標準法第五條及第六條雖規定：「左列事項應以法律定之：一、憲

法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」且雖中央法規標準法係「標準法」而有拘束及規範立法行為之意旨，然其仍屬法律之性質；自不因某項行政命令違背中央法規標準法，而認為該命令違背憲法所要求之法律保留原則。

二、絕對法律保留原則適用之範圍應包括所有的時效制度

- (一) 依前所述，行政法、民法及刑法均有時效制度；而所有的時效制度目的，均在維持法律秩序之確定性、安定性及司法品質。故應認所有的時效制度，不論事件性質（行政法、民法、刑法事項），不論時效類型（消滅時效、取得時效、追訴權時效、行刑權時效），亦不論涉及權利之種類（人民財產權、自由權或其他權利），均應基於相同理由，適用絕對法律保留原則。
- (二) 本院釋字第四七四號解釋雖係針對保險金請求權之消滅時效而作成，然該解釋於論述時係泛稱一般之時效規定：「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關」（見第四七四號解釋理由書第二段）。故依該號解釋之理由，法律保留原則應適用於所有的時效制度。然本號解釋則謂：「消滅時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關」（見本號解釋理由書第一段）。多數意見顯有意將論述限縮於消滅時效制度；並隱含

其他時效制度是否受絕對法律保留原則之拘束，不為其論述所涵蓋。惟依本席前揭說明，時效制度在法律保留之問題上，有其共通性，均為確保法律安定性及確定性之重要機制，且為法治國原則之重要內涵，而應一體受絕對法律保留原則之限制；多數意見此項限縮應無必要。