

107 年度憲二字第 1 號聲請案不受理決議不同意見書

黃虹霞大法官提出

黃瑞明大法官、詹森林大法官、謝銘洋大法官加入

白老鼠制約的實驗，有名到大家都知道。大家可能沒有意識到的是人也是一種動物，作為人的我們是不是也被制約（我執、法執）而不自知呢？

一、初步想法

本件係消滅時效相關之爭議，本席初看本件資料時，發現：1、本件是一個請求權的爭議；2、本件是關於請求給付戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償金之爭議，而因為為請求權人之聲請人逾期提出（105 年 3 月 11 日）補償金申請，故其請求被駁回；3、國家賠償法、刑事補償法及犯罪被害人保護法也都有短期消滅時效規定（國家賠償法第 8 條及犯罪被害人保護法第 16 條、刑事補償法第 13 條規定參照，分別最長 5 年、2 年）；4、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例（下稱系爭條例）第 2 條定有得申請給付補償金（下稱補償金）之時限，為自該條例施行之日（按指 87 年 12 月 17 日）起 12 年（由 87 年立法時之 2 年，經多次修法先延長為 4 年，到共延長為 12 年，算至 99 年 12 月 16 日），與民事侵權行為之消滅時效最長期間 10 年或國家賠償法、犯罪被害人保護法之最長期間 5 年、刑事補償法之消滅時效期間 2 年相較，已更有利於請求權人；5、負責補償金發放事務之財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判補償基金會曾於所定申請期限屆滿前，以 96 年 1 月 4 日函檢具系爭條例規定之申請表暨申請須知通知本件聲請人等。6、從而本於對消滅時效制度之既有認知乃至肯定，本席因而生本件請求逾期，其請求被駁回非不法或不當，不生本件聲請人有憲法上權利被侵害而得聲請釋憲救濟問題，故本件聲請應不受理之

初步想法。就此而言，本席之想當然耳，不正同於小白鼠，深深受消滅時效制度概念之制約而幾不自知嗎？應當深自警惕！

二、問題意識

然則，經討論後，本席腦中突然浮現一個前所未有的疑問：本件請求權之義務人是國家，而且是國家公務員職務上之不法行為所生公法上給付（賠償）義務（責任），不是國家立於準私人地位所負私法上債務，此種國家不法行為所生國家對人民所負公法上給付（賠償）義務（責任）應該有消滅時效制度嗎？立法機關也是國家機關之一，可以立法限制有請求權之人民必須於一定期間內，對國家行使上述國家不法行為所生人民對國家之公法上給付（賠償）請求權，逾期，人民即失權，即解免國家不法行為之公法上給付（賠償）義務（責任）嗎？

這裡所涉及的，可不只是系爭條例之補償金而已，至少還有國家賠償法之賠償金、刑事補償法之補償金，甚至犯罪被害人保護法之補償金部分，當然還有性質更相近的二二八事件處理及補償條例（下稱二二八條例；申請期限原自 84 年 10 月 7 日起 7 年，107 年 1 月 17 日修正公布延至 111 年 1 月 17 日，共 26 年多，二二八條例第 2 條規定參照）之補償金。

三、國家對人民所負國家不法行為所生之公法上給付（賠償）義務與消滅時效制度關聯之省思

（一）消滅時效制度緣於民法規定，而民法係私法，規範私法關係。故民法上之消滅時效規定不當然適用於公法關係。民法上之消滅時效只是一種義務人得拒絕給付之抗辯權，於消滅時效完成後，請求權並未消滅（抗辯權發生主義）。

（二）公法上請求權也有消滅時效，應係仿民法消滅時效制度，即於 88 年 2 月 3 日公布之行政程序法第 131 條作原則性規定，並於 102 年修正。行政程序法第 131 條第 1 項

原規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。」102 年修正該項規定為「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。」即容許其他法律另設特別消滅時效規定，如果其他法律沒有規定則應適用行政程序法第 131 條規定，而且於消滅時效完成時，公法上請求權當然消滅（請求權消滅主義），與民法所定私法上請求權之消滅時效完成之法律效果不同。

（三）不論私法上或公法上之消滅時效，均有其目的。在私法為：促進普遍的權利安定性、避免舉證困難及給與權利人壓力；¹在公法為：確保法秩序安定性、維護人民權益及避免舉證困難。²本件涉及公法上請求權，謹由上述公法上消滅時效之目的逐一分析如下：

1、就確保法秩序安定性目的言：

公法上消滅時效規定除了適用於國家對人民所負義務外，也適用於人民對國家之義務。就人民對國家所負義務部分，立法限制國家於一定期間（消滅時效期間）經過後，國家不得更對人民行使，係對人民有利之事項（非關人民權利之限制），此部分消滅時效沒有違憲疑慮，對法秩序安定有幫助；另國家對人民所負義務中，非因國家不法行為所生者，比如土地徵收補償金依土地徵收條例第 26 條規定，係由國家主動通知給付，未領取者由國家為人民專戶儲存保管，以待人民領取，故並未解免國家之給付責任；至於專戶儲存保管 15 年後歸國庫，已係國家盡其給付義務後之另一行為，且尚可認為有助於法秩序之安定。但是國家因不法行為所生對人民之給付（賠償）義務（責任），則如亦有消滅時效規定之適用，自屬對人民受憲法保障財產權之直接限制，並因而生

¹ 黃立，民法總則，1999 年 10 月二版一刷，頁 435 至 436。

² 黃俊杰，行政程序法，2006 初版，頁 200。

解免國家之給付（賠償）義務（責任）之效果，更與法秩序之安定性難謂有相當關聯，此由系爭條例第 2 條規定之申請時限曾多次延長（二二八條例第 2 條規定亦同）之事實，可以反證。

2、就維護人民權益目的言：

針對國家因不法行為所生對人民之給付（賠償）義務（責任）所設之消滅時效，係片面有利於為義務人之國家，並係對人民財產權之限制，單就此而言，即不可能合於維護人民權益之目的。

3、就避免舉證困難目的言：

針對國家與人民間之國家是否需因國家不法行為對人民負給付（賠償）義務（責任）爭議，其主要舉證責任在人民、不在國家。尤其以國家與人民之舉證能力相較，二者地位懸殊。因此，亦難謂為避免國家舉證困難而有以消滅時效規定限制人民對國家行使請求權之合理性及必要性。

（四）綜上，上述法律針對國家因不法行為對人民所負給付（賠償）義務（責任）之限制，是否有當而符合憲法意旨，值得再省思。

四、上述消滅時效限制與憲法第 24 條保障人民請求國家賠償權利之意旨應有未合，即違憲。是本件釋憲聲請有受理及作成解釋價值。

更何況，憲法第 24 條明定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」前述國家因不法行為對人民所生給付（賠償）義務（責任）即係受憲法第 24 條規定保障之客體，故應相當於憲法保留之事項，應不得以法律為限制（設定消滅時效，解免國家之損害賠償責任）；退而言之，至少亦應認為該限制與憲法第 23 條

規定不相合。

五、爰提出本不同意見書，陳述本席之不同意見如上。多數意見認本件聲請應不受理，錯失作成合於憲法第 24 條保障人民對國家不法行為損害賠償請求權意旨之解釋之機會，誠屬可惜！但無礙行政機關、立法機關反省後透過修法，還人民公道！另單就本件釋憲案言，仿性質相近之二二八條例之例，另修法延長系爭條例補償金申請期限也是適當並符合系爭條例及二二八條例之第 2 條：若仍有受裁判者或其家屬因故未及申請補償金，延長、再延長其期限之規定原意旨。

六、與福利、社會救濟補助相較，國家對人民之賠償款更應該編列足額預算（因為只是損害填補，沒有增加受損害人民之淨所得；而福利、補助則係給予無對價之利得），不論申請的時間拖多久，分分毫毫都應該完全給付（賠償），才合於公道！全部國家因不法行為應該賠償受損害人民的錢都不可以省、不應該省！

七、意見書固然在表達個別大法官之意見，但確有促進法治之效果，最近行政程序法第 128 條之修法為其適例之一，這是大法官天職的實踐方式之一。最近本席收到一封來自受刑人態度平和、敘事說理有序的善意指教。本席感謝告知行刑累進之實際狀況。本席也認為平等原則係憲法基本原則之一，對於行刑實務之公平相關問題包括外役監之遴選、刑期折抵，大眾都已經注意到了，本席在此以人民之立場併呼籲有關機關適當檢討，切勿向權貴傾斜，人民犯罪固應依法受處罰，但處罰要公平，不但量刑要公平，行刑也要公平！另一方面，這封受刑人的來信敘及在監所中研讀大法官解釋及意見書之事實同時顯示：監所管理也有其健康之面相，也值得肯定。本席願受刑人在閱讀大法官解釋及意見書時，除了得知自身權益維護之相關法律知識外，也能了解憲法及法律所要保護的是全體人民，尤其受害者。被不公平對待是一種侵害，凡侵害他人都是不對的行為，其他的侵害行為包括犯

罪當然也是不對的，請站在受害者的地位想想，並讓我們大家都從自身作起反省改正過錯。共勉之！