解釋憲法暨暫時處分聲請書(參考稿)

受文者：司法院

主 旨：

壹、聲請人等，為立法院審議制定並經總統公布之「公務人員退休資遣撫卹法」第九十五條第三項、第三十六條及第三十七條、暨「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第一百條第二項、第三十六條及第三十七條等規定溯及已退休公教警消人員，發生適用憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請貴院解釋。

貳、有鑒於此種溯及既往之規定，全盤打翻上述已退休人員的人生規劃，加深生涯規劃目標達成困難度、或使目標貶值、或廢止，或使目標達成根本客觀不能，影響人民基本權益綦鉅。如在本案解釋公布前，任令前述新法律適用，將造成已退休人員不可回復或難以回復之損害，無從彌補。爰依貴院釋字第五八五號、五九五號解釋，聲請暫時停止前述法律處分，暫依舊法律或條例執行，以保護已退休人員在憲法上應保障之權益。

說 明：

　 壹、聲請解釋憲法之目的

 民國一○六年八月九日，立法院審議通過並經總統公布主旨所揭法律及條例，明定已退休公教警消人員等，依舊法已取得之權益，悉依新制定或修正之各項新法處理，並定於一○七年七月一日施行。此種溯及既往與違反信賴保護原則之規定，攸關全國公教警消人員職務保障、生計、暨權益與生涯規劃甚鉅。特請貴院大法官儘速闡明憲法疑義，以杜爭議。

貳、疑義之性質及經過，暨所涉憲法條文

一、憲法第十八條規定：「人民有服公職之權」，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給及退休金

等權利。此等權利，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（釋字第四八三號、五七五號及六○五號）。關於公教警消人員退休之規定，舊法（諸如九十九年八月四日、一百零四年十二月二日及一百零五年五月十一日修正之公務人員退休法…… 等）規定綦詳。以「公務人員退休法」第三十二條規定：「退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定標準核發一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由台灣銀行股份有限公司辦理優惠存款」（第一項）。「兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比（以下簡稱退休所得比率上限），在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額」（第二項）。「**前項退休所得，以月退金及公保養老給付優惠存款每月利息計算**；現職待遇以本（年功）俸加一倍計算。退休所得比率上限計算如下：

(一)支領月退休金人員，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；以後每增一年，上限增加百分之二，最高增至百分之九十五。未滿六個月者，增加百分之一；滿六個月以上未滿一年者，以一年計。

(二)兼領月退休金人員，依前款比率，按其兼領月退休金之比例折算」（第三項）。

「前項人員所領退休所得，不得高於同等級現職人員待遇」（第四項）。……。以及同法第十六條第二項規定：「月退休金自退休生效日起發給」等為例，公務人員退休，兼已完全法制化（其他教、警、消人員退休等，亦同，茲不另贅）。

二、按法的安定性及其所衍生之信賴保護原則，是人民據以判斷及行事的指針。國家與已退休公、教、警、消人員間之法律關係，其內容、種類、金額，於退休生效時，均已確定。如新制定之法律對已退休或退休所得予以變更，即係對已終結之事實及法律關係溯及適用。故釋字第六二○號解釋，「新法規之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果」，引申而言，於舊法施行時期，特定法條之所有構成要件，業已完全實現，即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之舊法，根據舊法定其法律效果。釋字第七一七號解釋亦稱：「新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前，業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往之原則」，法律不得溯及適用，可謂法之所當然。

三、依舊法已取得之權益，受新法溯及適用，在實際上可謂絕少，蓋此與「真正溯及既往」，幾無二致。新法溯及效力，德國學者稱為「真正的溯及」（echte Rückwirkung），已然違反「法治國」對於法的安定性及信賴保護原則之要求，為憲法所不許。故有若干國家在憲法上明文予以禁止，例如美國憲法第一條第九項規定：「溯及既往之法律，不得通過之」，菲律賓共和國憲法第三條第一項第十一款規定：「溯及法不得通過之」，挪威憲法第九十七條規定：「溯及法不得通過之」等是。我國憲法對此雖無類似之明文，惟法治國之原則，有其共通性，非美、菲、挪等國所獨然。

 雖然法律溯及既往，並非一概為法治國所不許，於有特殊情形

時，仍許設有例外，諸如：(1)人民對合乎上位階之法律，事先可以預測得到，(2)法律之規定處於不確定或混亂狀態，人民對之僅有極少的信賴利益，(3)法律溯及既往未造成人民的損失，或損失尚屬輕微等。

我國公教警消人員退休等法律及條例並無上述情事之一，而且以

國家負債比而言，日本二四三‧二％，列世界最高；美國一○四‧五％排名第十。我國僅三六‧五％，不在排名之內。從未聞美、日等國對已退休公教警消人員之退休所得，予以扣減。我國却獨以溯及立法對已退休人員退休所得折半對待，居心何在？令人百思不得其解。

四、法條構成要件事實，在舊法時期已完全實現，應依舊法定其法律效果，一般稱之為「依舊法已『取得』之權益」。如法條構成要件事實，在舊法時期尚未完全實現，至新法生效施行後始完全實現，則屬「依舊法『預期』可以取得之權益」。許宗力大法官於釋字五七四號解釋，提出鏗鏘有聲之「協同意見書」，可謂對人民基本權利之保障，至為周詳，其闡述稱：「因『依舊法已取得之權益』受新法影響的情形，與法律真正溯及既往，幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在意義」，質言之，保護「依舊法已取得之權益」，使新法不溯及舊法，毋寧屬於當然。但如舊法在舊法施行時期，尚未完全實現，在新法始實現者，如「依舊法預期可以取得之權益」，依其情形，如不予保護，「勢必大幅失去存在意義」，許大法官旨哉斯言，令人動容。進而言之，如「依舊法已取得之權益」，自更應予保護，使新法不致溯及舊法，加以戕害。此種情懷，不愧是憲法守護者應有之義，令人感佩。如今其當了大法官會議主席，想不致忘却初衷。

 許宗力大法官更於該「協同意見書」說明指出：「究應如何認定有信賴保護原則適用之『依舊法預期可以取得之權益』之存在，固須綜合考量各種相關因素，難以一概而論，惟該預期可以取得之權益，依舊法規定所必須具備之要件之實現程度如何，應是一個共通的、基本的檢驗判準。準此，則重要的要件是否已經具備？尚未具備之要件是否在客觀上可以合理期待其實現？或是經過當事人繼續施以主觀努力後，該要件有實現可能性？等等，都是吾人個案判斷上所不能忽視之考量因素」，毫無疑問的，在舊法時期尚未實現的要件，如於新法時期尚有合理期待其實現可能性，猶且應予保護，何況於舊法時期已完全實現其要件者，更應本諸法律不溯及既往之原則加以保護，以守護已退休公教警消之權益，不待言而自明。

五、許宗力大法官為期民眾對其微言大義，不甚了了，更於該「協同意見書」內舉例說明，稱：「本院釋字第五二九號與第五二五號解釋所涉事實關係，正好可以看出前揭考量因素與得否適用信賴保護原則的關係：

 釋字第五二九號解釋之情形，當事人是金馬地區男子，以取得已訓乙種國民兵資格為目標，信賴舊法規定，編入民防自衛隊服勤，並接受軍事訓練完畢，基本上已符合已訓乙種國民兵之資格要件，只因尚未年滿十八歲而未能申請檢定。申請檢定之前，相關法令即告廢止，惟在此時點，聲請人「預期」依舊法可以取得之權益，縱令尚未實現，也因要件的近乎完備，且其完全充足在客觀上是可以合理期待的，因此可認為其所信賴之利益已經強化到具期待權之性質，是以其有信賴保護原則之適用，至為顯然。

 釋字第五二五號解釋之情形，當事人可得主張信賴保護之地位

比前一情形更弱。該號解釋之當事人是預備軍官，以取得比敘公職人員相當俸給為目標，而信賴舊法規定，先自願延長服役兩年，並已依法退伍，只是在未及參加後備軍人轉任公職考試之前，相關法令即告廢止，使其『依舊法預期可以取得比敘公職人員相當俸給之權益』，無法實現。究竟當事人該預期可以取得之權益可否主張信賴保護？由於當事人尚未參加考試，遑論是否考試及格，所以其對依舊法可以取得比敘公職人員相當俸給之權益之期待，顯不可能具期待權地位。但當事人已有一定信賴表現（延長服役，依法退伍），並且該表現亦已實現了取得比敘資格的部分重要要件，如果還是以不具法律上利益之實現之單純主觀期待視之，對當事人明顯不公。何況其預期可以取得之權益是憑其主觀之努力（延長服役、考試及格）可能實現的，並且其也的確已經逐步努力在實現中，客觀上仍可合理期待，經過當事人繼續努力後，所有的要件都有實現的可能，是以其對目標之期待應已脫離單純主觀期待之範疇，即便還不具期待權地位，也已有受保護之價值，實無理由否認其具有法律上利益之地位。故在此情形，當事人如其他要件也已具備，理應有信賴保護原則之適用」等語。

許宗力大法官更進一步指出：「總之，法律賦予人民某種權益，

向以一定要件事實具備為前提，該要件事實如果是具有持續性，需

要當事人分階段逐步去完成、履行的事實關係，且該權益是憑當事

人主觀努力可能實現的，只要當事人以取得權益為目標，而根據當

時有效法律進行生活規劃，階段性朝目標前進，則於過程中法律發生變更，或提高門檻，加深達成目標之困難度，或使目標貶值，或廢止規定，使目標達成根本客觀不能，都會有信賴保護的問題」等語，字字鏗鏘有力，句句擲地有聲。公教人員均經依法任用、銓敘、服滿一定的年資，依法退休或已符合退休要件，目標早已達成，無所謂「要件事實」持續性可言。新法等無視於此，居然溯及適用，其違憲已昭然若揭。

六、已退休公、教人員，於舊法施行時期已完全實現退休之構成要件事

　　實，依舊法自已『取得』應有的權益，而非如尚未完全實現構成要

　　件事實者，僅取得依舊法『可以預期』之權益（依其情形有信賴保

　　護原則之適用）可比。茲新制定之前述法律，竟無視及此，以致打

　　亂於舊法施行時期前述人員所有生涯規劃，或加深達成規劃目標之

　　困難度，或使目標根本客觀不能達成。對人民基本權利之戕害，莫

　　此為甚。於憲法基本之原則（法安定性原則及其所衍生之信賴保護

　　原則）、「受制度性保障」之第十八條所定服公職權利，乃至第十

　　五條生存權、工作權及財產權等，均受到嚴重的損害，乃至扼殺，

　　不言可喻。

七、又有關『本案憲法』解釋，今雖已提出聲請，但政府立法強制依新

　　法律適用，將使已退休公教人員原有規劃等頓失憑依，無所措手足。

　　爰依釋字第五八五號、第五九九號解釋：「司法院大法官依據憲法

　　獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性

　　之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、

　　刑事、行政訴訟之審判而異，如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續，

　　爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權益、憲

　　法基本原則或其他公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對

　　損害之防止事實具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得

　　權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯

　　然大於不利益時，依聲請人之聲請，於『本案解釋』前作成暫時處

　　分以定暫時狀態」等語，請貴院大法官本此意旨，立即作暫時處分，

　　不勝企盼之至。

八、事實上，大法官在『本案解釋』之前，攸關數十萬已退休人員個別及整體規劃，甚至有者臥床嗷嗷待哺或長久重病等一直在醫護之中，在在需原已取得之退休權益挹注；而政府方面每月掌握退休金等的發給，如解釋之後大法官認為仍須依新法辦理，政府亦隨時可以扣抵，於政府權益毫無損害可言。因之，衡量利益輕重緩急，貴院大法官准許於『本案解釋』之前，作暫時處分，使新法暫緩適用，最合乎國家整體利益。

參、聲請人對本案所持的立場與見解

一、新法律不溯及舊法適用，乃基於憲法上法安定性原則及其所衍生信賴保護原則而生之法的適用。旨揭各新制定或修正的法律及條例，違反憲法基本原則，以致已退休及符合退休要件公教警消人員反於預期，無從依生涯規劃行事及度日，終日無所措手足。懇請將上揭法律有關溯及適用之法條宣告違憲，回歸憲政常態。並祈儘速解釋，以解公教警消人員於倒懸。

　二、前述新法溯及既往，適用於新法生效前業已退休之公教人員，違背憲

法「法安定原則」及「信賴保護原則」，暨憲法第十五條、第十八條之規定，已灼然至明。爰請在『本案解釋』之前，立即作暫時處分，暫停上開新法有溯及既往之條文之適用。