

新聞放大鏡 ②

食安事件國賠責任

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

民眾看 GMP 認證購買食品，GMP 出漏洞，民眾恐無法聲請國賠。法務部部長羅瑩雪今天在立法院表示，申請國賠的問題在於沒辦法建立因果關係；次長蔡碧玉也說，要先請經濟部釐清 GMP 跟公部門的因果關係，現行法制 GMP 是業者自主管理，「業者自負法律責任」。

立法院司法及法制委員會今天邀請各相關部會，報告 GMP 標章管理及一旦出問題，是否能聲請國賠的問題。經濟部報告指出，現行國賠法適用情形依法僅限「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者」，或「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害之情形」；但標章認證非公有公共設施的設置，且 GMP 認證是業者自主管理機制，根據曾做成的民事判決，GMP 非經濟部工業局法定職權審核，不符國賠法要件。

但民進黨團總召柯建銘認為，GMP 當然和國賠有關係，經濟部引用的判例還沒到終審，而且司法院釋字第 469 號已經作出解釋，其中很重要的精神是，「人民不需要請求，只要政府沒有積極作為就要賠償」，也就是說消極怠惰也是要國賠，政府就是要有保護人民生命財產的安全，法務部和經濟部卻推來推去。

法務部雖認同釋字 469 號關於「無論積極不法行使公權力、或消極怠於執行勤務」都不排除適用國賠法的見解，但蔡碧玉還是強調，前提是「公務員」執行職務，所以經濟部和 GMP 是否有委託關係，要待經濟部解釋。

相關部會不願對國賠鬆口，民進黨立委尤美女另在會中臨時提案，指餽水油流入市面，國家失職卻讓所有侵害由中小型食品業者和消費者吞下，毫無賠償或補償機制，顯然國賠機制有重大漏洞，因此要求衛福部、經濟部、

^{註1}引自 2014-10-01/聯合晚報/記者李皇萱。

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/8971498.shtml> (最後瀏覽日：2014/11/27)

農委會和環保署等食安相關部會研議食安國家賠償機制，並於一個月內提出報告。

【爭點提示】

- 一、「國家責任」之意涵
- 二、國家賠償責任之類型及成立要件
- 三、食安事件之國家賠償責任
- 四、GMP 認證產品之國家賠償責任
- 五、本案之刑罰與行政罰處理機制規定

【案例解析】

一、「國家責任」之意涵

廣義之國家責任：係就國家公權力行為，致人民遭受損害或損失，所負之責任，包括國家賠償責任及國家補償責任：

- (一)國家賠償責任：係以國家之公務作用或公務員之行為，「違法」侵害人民自由或權利時，國家負擔「賠償」責任，目前之依據為國家賠償法。
- (二)國家補償責任：係國家基於公益目的，「合法」行使公權力致人民權利遭受特別犧牲之損失，因涉及國家財政、補償事由等諸多因素，除個別法律規定(例如：藥害救濟法、漢生病病患人權保障及補償條例、國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例等)外，我國尚無統一適用於各種行政領域之補償責任法。

二、國家賠償責任之類型及成立要件

依國家賠償法之規定，國家賠償責任之成立分為「違法公權力行使」及「公有公共設施瑕疵」兩大類，前者又可分為「積極的違法行使公權力」與「消極的怠於執行職務」，要件各有不同，分述如下：

(一)違法公權力行使：

1.積極的違法行使公權力

國家賠償法第2條第2項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」其應具備要件為：

(1)須公務員於執行職務行使公權力之行為：

- A.所稱「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。亦即不問其性質為干涉行政或給付行政，其表現之型態為事實行為或行政處分，均有國家賠償法之適用。

B.如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題(最高法院 80 年度台上字第 525 號民事判決)。

(2)須公務員有故意或過失。

(3)須該行為不法：

所稱「行為不法」，係指無法令依據或違背職務之行為(包括逾越權限或濫用權利)。

(4)須侵害人民之自由或權利。

(5)須不法行為與損害間有因果關係

2.消極的怠於執行職務

國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定：「……公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」茲析述如下：

(1)公務員須因**故意或過失**，有怠於執行職務之**不作為**，致人民之自由權利**受有損害**，且該怠於執行職務之**不作為**，與**人民受損害之結果間**，有**相當之因果關係**，方合於國家賠償請求之要件。

(2)公務員被指怠於執行之「職務」，尚須就具體個案認定：

A.如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；

B.如法律係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，或法律規範雖賦予主管機關作為或不作為之裁量權限，然主管機關裁量不作為，已達違法之程度，或在個別事件中因各種情況之考量，已致無可裁量之情事者，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。

C.若法律規範之目的僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限，而無保障特定人之自由或權利之意旨者，則尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害；若法律規範賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，其性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，無違法或不作為裁量收縮至零之情形，均不能請求國家賠償。

(二)公有公共設施瑕疵

國家賠償法第3條第1項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」其應具備要件為：

- 1.須為公有公共設施。
- 2.須設置或管理有欠缺。
- 3.須損害人民之生命、身體、財產。
- 4.須損害與公有公共設施設置或管理間，具有相當因果關係。

三、食安事件之國家賠償責任

(一)食品安全衛生管理法之制定目的，係為管理食品衛生安全及品質，以維護國民健康。其賦予主管機關(在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府)限制、命令、查驗、裁罰等管制措施之權限，倘公務員積極行使該公權力，因故意或過失而有不法侵害人民自由權利之情事者，即有可能成立國家賠償法第2條第2項前段「積極違法行使公權力」之國家賠償責任。

(二)因食品安全衛生管理法之制定目的，在於維護國民健康，具體而言即是在保護人民生命、身體之法益，是故，於具體個案中，該法對主管機關應執行職務行使公權力之事項已定有明文，公務員應予執行且已無不作為之裁量餘地，若仍因故意或過失未予執行，導致人民生命、身體受有損害者，即有可能成立國家賠償法第2條第2項後段「消極怠於執行職務」之國家賠償責任。

四、GMP 認證產品之國家賠償責任疑義

(一)國家賠償法第4條第1項規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」準上，受國家委託行使公權力之團體或個人，因受託行使公權力有國家賠償法第2條第2項規定之情形者，公權力之委託機關不能排除國家賠償責任。

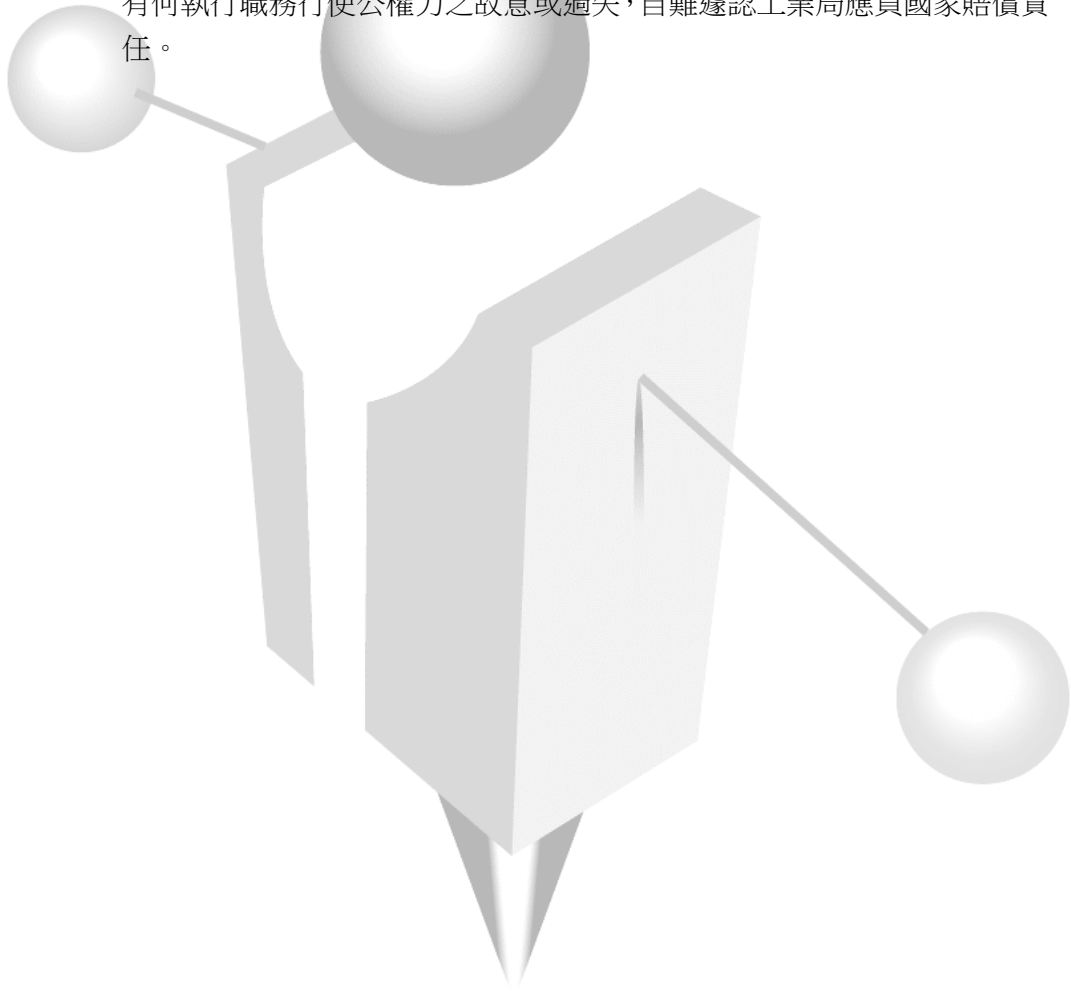
(二)所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之輔助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償適用之問題(最高法院 80 年度台上字第 525 號判決參照)。

(三)食品 GMP 認證及授與 GMP 標章是否為行使公權力？是否由政府主管機關所認證及授與標章？如係由民間團體所授與，該民間團體是否係受政府機關所委託？前開問題須先予釐清，方能確認相關國賠責任之有無。若屬於行使公權力，或係由政府機關委託民間團體行使公權力，則不論該民間團體係積極行使公權力，或係消極的怠於執行職務，則不能排除國家賠償責任成立之可能性。

(四)台北地院 100 年度國字第 70 號民事判決，認定食品 GMP 認證及授與 GMP 標章，並非經濟部工業局本於法定職權所審核，並認為人民若主張經濟部工業局須就 GMP 認證問題負擔國家賠償法第 2 條第 2 項前段、後段之國家賠償責任，應法令要件不合，茲摘述如下：

- 1.查「食品 GMP」標章係由政府及民間代表共同組成之「食品良好作業規範 GMP 認證推行會」與廠商簽訂「食品 GMP 認證合約書」及獲授認證標誌使用權，非工業局依法定職權所審核。
- 2.縱此推行會由工業局局長兼任召集人、由工業局副局長任副召集人、推行會委員包括工業局推薦人選 2 名、現場評核小組包括被告工業局推薦人選 1 名，惟推行會及現場評核小組尚有經濟部標準檢驗局、經濟部商業司、經濟部中小企業處、食品藥物管理局、行政院農業委員會、食品 GMP 認證執行機構、GMP 發展協會、消費者保護團體所推薦之人選；且食品工廠提出申請後，係由推行會秘書處受理、認證執行機構審查、現場評核小組進行現場評核、認證執行機構進行產品檢驗、再由推行會秘書處確認、復由推廣宣導執行機構與食品工廠簽約，其中產品檢驗、追蹤管理係屬認證執行機構之工作範圍，非由推行會或現場評核小組經手，此有食品良好作業規範 GMP 推行方案修正規定、食品良好作業規範(GMP)認證體系組織架構、食品良好作業規範(GMP)認證體系推行會設置要點、食品良好作業規範(GMP)認證體系作業程序足考。
- 3.故工業局局長、副局長或工業局之公務員，依 GMP 認證體系之運作，對

於商品認證並獲授「食品 GMP」標章之過程，並無單獨決策之權力。而商品若已依食品 GMP 認證產品檢驗項目及標準、食品 GMP 追蹤管理要點，多次抽樣檢驗、追蹤查驗為合格，亦有抽樣檢驗報告及食品 GMP 工廠追蹤查驗結果報告可稽。此外，若當事人未能舉證證明工業局之公務員有何執行職務行使公權力之故意或過失，自難遽認工業局應負國家賠償責任。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！