

評年改釋憲文所立基之信賴保護與法律不溯及既往原則 ——以「生活事實發展階段宏觀評價」取代「事實終結」

編目 | 公法

出處	月旦法學雜誌·第295期·頁17-27。	
作者	林三欽教授	
關鍵詞	信賴保護、法律不溯及既往原則、年金改革、釋字第782號解釋、生活事實發展階段宏觀評價	
摘要	<p>一、本文主要在評析，年改釋憲案（特別是釋字第782號解釋）所據以進行違憲審查的標準為何？並鎖定最關鍵的「信賴保護原則」與「法律不溯及既往原則」。</p> <p>二、本文認為，大法官過度倚賴「真正、不真正溯及既往二分法」，糾結於「案例事實是否終結」的概念，而未能宏觀評價案例事實的發展階段。如此，便無法以合宜的標準，審慎的進行違憲審查。也因而未能引導立法者、執法者，在面臨法制變革時，對於發展已達相當程度的生活事實，給予適度的考量、保護。</p> <p>三、現行「真正、不真正溯及既往原則」之二分法模式，問題出在案例事實是否終結的概念極難詮釋，且誤判可能性高，但大法官一再援引作為判斷依據，導致權益保障為全有全無。</p> <p>四、本文認為，對於案例事實究應受何等保護，不應再拘泥於高度不確定的「事實終結」概念（此即「點狀」的評價）；而是改為「線狀」觀察，也就是宏觀地評價案例事實發展階段，從個案事實所已具備之要件、距離取得給付請求權尚有何需要填補之要件，先藉此求得本案「事實發展階段」及「保護必要性」，已評估本案新法秩序溯及既往之衝擊程度；接著考量當事人面對變革之應變能力、制度變革之必要性與所追求之公益等，綜合考量後，以求得應為之信賴保護措施之具體內涵。</p>	
重點整理	序說	<p>一、在年改釋憲案的三號解釋出爐後，各界關切大法官所認知的「法律不溯及既往」及「信賴保護」原則之內涵為何？大法官又如何操作此二原則？</p> <p>二、本文將以釋字第782號解釋為代表，解構大法官的說理，看多數意見的理由書如何理解與運用「法律不溯及既往」及「信賴保護」原則。</p>

重點整理

釋字第 782 號解釋相關論述之評析

一、維持向來的「真正、不真正溯及既往」二分法

- (一) 本案多數大法官認為，對於橫跨新舊法時期的案例事實或法律關係，原則上適用案例事實終結時的法規。釋字第 782 號解釋援用釋字第 717 號解釋之說法，認為此時「無涉法律不溯及既往原則」。
- (二) 多數意見認為，退休公務員若係領取月退休金，便是建構一種繼續性法律關係。而在此法律關係進行中，法規修改調整月退休金等制度，則調整後向未來改由新制度發給月退休金，並非溯及既往。

二、「真正、不真正溯及既往」不足作為判斷標準

本文認為「真正、不真正溯及既往」二分法之理論有其弱點，以下分論之：

(一) 以難以界定之概念，區分法律「是否溯及既往適用」，並使差別極小的案例類型間，法律效果懸殊

1. 「真正、不真正溯及既往」以「法秩序變動」時，案例事實或法律關係是否已「終結」，來決定新法秩序適用於該案例之容許性。
2. 但「案例事實已終結」係極度模糊且內含具有相對性之概念。
3. 例如，在已締結契約之事件，若於契約關係持續中修正法律、調整當事人權利義務，則究竟是以「契約締結時」或「契約關係結束時」作為事實終結時？隨著契約類型之不同，答案可能不同。
4. 且依據大法官一貫之論述，案例事實必須完成度達百分之百才是案例事實已終結，對於在法治序變動時完成度僅 90% 之案例而言，原則上應使之適用新法秩序，且與法律溯及既往無涉，至多僅依信賴保護原則提供保障，本文認為這樣的論述並不合理。

(二) 未能正確理解「法令溯及適用」之核心意涵

1. 法令溯及適用的核心概念在於，當事人在法規範引導下逐步累積法定要件，每一個要件之達成均可評價為法秩序所認定之「權利基礎」之一定比例。並非僅有已累積達全部要件之人方得擁有權利地位。
2. 前述的「部分權利地位」或「期待權利地位」應認為實然存在，一旦法秩序調整，使「部分權利地位」或「期待權利地位」被重新評價，且若依據新制度這些權利地位之內涵被取消或被貶抑，這就是「法律溯及既往適用」。
3. 早在釋字第 529 號解釋，即使用「人民所已取得法律地位」作為判斷法令得否溯及適用之標準。其後，釋字第 605 號解釋理由書

重點整理

釋字第 782
號解釋相關
論述之評析

中·在此一論述模式之基礎上·再將判斷標準進一步擴及至「預期可取得之利益」。

4. 但究竟應累積達多少比例之法定要件·才能主張其為應受保護之權利地位?該問題並無一定之答案·應視個案而定。

(三) 扭曲「信賴保護原則」與「法律不溯及既往原則」之關係

1. 大法官一方面採取極為狹隘的「法令溯及適用」之概念(限於事實已終結之案例)·並對「事實已終結」採嚴格解釋;另一方面又在信賴保護原則之闡釋中·給予國家極大的制度調整空間·僅要求調整制度須基於公益考量·並於必要時採取減緩衝擊的措施。
2. 整體而言·大法官的論述較往制度調整容許性傾斜·而未能給予原有制度下已取得部分權利地位適度之尊重。

(四) 對於已退休持續領取月退休給付之公務員·逕自評價為「法律關係持續中」·以取得調整退休給付制度之正當性

1. 本次年金改革影響極廣·從在職公、即將退休到已退休公務員均受影響。
2. 對於這些職涯歷程進展不同之情況·一概被大法官描述為「法律關係進行中」·再次顯露出「真正、不真正溯及既往二分法」之缺失--無法充分反應個別事件不同發展歷程下所應取得之權利地位。
3. 若將職涯、生涯視作一條線·位居末端之人·承受制度變動之能力極低·蓋其已無法重新選擇。
4. 以退休給付而言·即將退休之公務員原本以為他數十年期待、累積之退休要件即將成就·依據法令所預期可取得之給付額度數字早已浮現·卻在此時制度變動·調降退休給付·這可能使得人民對法治國的信賴度降低。
5. 而對退休已久之公務員而言·年改的衝擊更大·渠等已無力再投入職場·許多生活支出已經規劃、固定·面臨退休給付縮減·恐難以應付突然的重大變動。
6. 綜上·大法官在審視年改制度之衝擊時·既不區分職涯、生涯不同階段在法律上有何不同之既得或期待權利地位;亦不區分退休前、後之法律關係·一概以「法律關係進行中」稱之。本文認為大法官之審查過程過於概略·可能留下許多疑點。

重點
整理

釋字第 782
號解釋相關
論述之評析

- 三、 本文不反對年金改革，但改革之過程對於既有權利地位應更加尊重
- (一) 承前所述，大法官一貫使用「真正、不真正溯及既往二分法」，並未同時對廣大受衝擊群體，依據其不同之法律關係進程，要求立法者給予差異化的信賴保護措施，亦未對於已存在之部分法律地位或期待法律地位給予適度的尊重。
- (二) 如此簡略的思考模式，將引導或鼓舞未來的行政權、立法權，對於所謂「法律關係進行中的事件」，不論如何的發展階段，都能調整；
- (三) 至於「信賴保護義務」，釋字第 782 號解釋理由書稱：「立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。」、「變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段。」大法官似乎不是在探討，年改方案刪減比例的上限為何？而只是在探討保留多少退休金比例就夠了，加上大法官又肯定廣泛的立法裁量空間，吾人可以說，要滿足大法官對信賴保護義務的要求並不困難，但這對人民來說，也未免過於卑微。
- 四、 附論：退休給付能否保障公務員合宜尊嚴的生活
- (一) 本文認為，吾人應嘗試了解，年改方案的最終結果對於不同類別、職級公務員的衝擊為何？年改後，給予退休公務員之給付，是否足以使其維持合宜尊嚴的生活？這些給付與其過往對國家的貢獻是否相當？
- (二) 若公務員退休後無法維持合宜尊嚴的生活，將帶來重大衝擊，例如：人才不願投入公務領域，或在公務領域中，無法專注、堅毅地執法。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p style="text-align: center;">重點 整理</p>	<p style="text-align: center;">結語： 建構漸層式 的「法令不溯 及既往原則」 保護體系</p>	<p>一、信賴保護原則是「法令不溯及既往原則」的法理基礎之一，理當具有憲法高度，並對法令不溯及既往給予充分指導。但大法官歷來解釋的論述中，信賴保護原則淪為，一旦因概念不符合而不適用「法令不溯及既往原則」時，給予人民象徵性、低度保障之憲法原則。</p> <p>二、為何「法令不溯及既往原則」與「信賴保護原則」不能共同建構出一套「漸層」般由深到淺之既得權益保護體系？反而硬建構出一刀切的鮮明對比式保障結構。</p> <p>三、現行「真正、不真正溯及既往原則」之二分法模式，問題在於案例事實是否終結的概念極難詮釋，且誤判可能性高，但大法官一再援引作為判斷依據，導致權益保障為全有全無。</p> <p>四、本文認為，對於案例事實究應受何等保護，不應再拘泥於高度不確定的「事實終結」概念(此即「點狀」的評價)；而是改為「線狀」觀察：</p> <p>(一) 也就是宏觀地評價案例事實發展階段，從個案事實所已具備之要件、距離取得給付請求權尚有何需要填補之要件，先藉此求得本案「事實發展階段」及「保護必要性」，以評估本案新法秩序溯及既往之衝擊程度；</p> <p>(二) 接著考量當事人面對變革之應變能力、制度變革之必要性與所欲追求之公益等，綜合考量後，以求得應為之信賴保護措施之具體內涵。</p>
<p style="text-align: center;">考題 趨勢</p>		<p>一、何謂真正、不真正溯及既往？大法官是否曾作成相關解釋？</p> <p>二、若公務員退休後無法維持合宜尊嚴的生活，將帶來如何衝擊？</p>
<p style="text-align: center;">延伸 閱讀</p>		<p>一、紀和均 (2019)·〈年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示〉· 《月旦法學雜誌》，第 285 期，頁 216-228。</p> <p>二、蘇永欽 (2020)·〈看不到護衛法治的決心——簡評釋字第 782 號解釋〉· 《月旦裁判時報》，第 92 期，頁 5-17。</p> <p>※ 延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>