上一篇

回前頁

下一篇

第5期

後785:公務員服勤超 勤框架性規範如何思 考?

林佳和 國立政治大學法學院副 教授



"後**785**,存在想像空間,也考驗我們對於公務員人事法地位中,向來 缺漏的那一塊,背後的真正想法與意念。"

大法官釋字第785號解釋說得清楚:「就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項,如服勤時間24小時之服勤時段與勤務內容,待命服勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等,訂定必要合理之框架性規範」,給予立法者三年時間檢討修正,站在保障公務員服公職權與健康權的角度。這是劃時代的、首次如此高層級的,對於公務員服勤超勤之事項,要求須有法律的相當規範,嚴格說來作為立法不作為違憲指控的785,將一定程度衝擊吾國公務員制度,只是,何謂大法官多數意見所稱的框架性規範?

原則、例外、框架與多層次之勤務時間規範

如先聚焦於服勤超勤所涉及根本問題:勤務時間,學理角度言之,是以「原則、例外、框架與多層次規範」來加以理解與建構。理由很簡單,在業務性質特殊的勞動現場-不論公私部門、不分勞工與公務員,在必須兼顧勞動保護暨產業/服務正當需求之下,無可避免必須努力均衡兩者,達成雙贏,無法想像只有一套僵硬而幾無彈性空間的工時模式加以因應,私部門如此,在滿足公共利益要求之業務

性質特殊機關的輪班制人員 - 如785原因案件所涉外勤消防員,更不例外。是以,理論與各國經驗都顯示,談到勤務時間,必須在「原則、例外、框架與多層次規範」模型中,找出一最適切規範方式。

在公務人員服勤時間結構下,特別是業務性質特殊機關輸班制人員-如警察、消防員、監所戒護人員等,套至「原則、例外、框架與多層次規範」之架構,首要者,就是如何將服勤的重要基本內容,包括服勤定義、勤務與休息、備勤與待命、例假日休息、超勤加班、輪班制連續休息時間,適當地放入所選擇之不同層次法規範,例如,將之放置於制定法,作為框架性規範,或乾脆詳盡臚列之,或放入個別公務員人事法規中(如我國警察人員人事條例),亦可以法規命令或甚至行政規則為之、但須於框架性規範中融入原則性指向、同時加上授權等。換言之,雖然大法官說得好似斬釘截鐵,但衡諸各國經驗,我們無疑面臨著選擇題:如何適當地做排列組合,又有原則性、但不含糊且不能形同空白授權般的法律明文?但又能兼顧不同業務性質特殊機關正當需求的彈性,如何在不同層級的法規範中,做出最適的融入與安排?

德國經驗:授權容許不同規範與兩層控制條件

以德國經驗來看,類比於我國公務員服務法、公務人員保障法,規範層級較為類似之德國聯邦公務員法、邦公務員法,關於公務員服勤時間,包括服勤時間之長短範圍、狀態、超勤暨其補償、待命服勤與進一步之授權明文等,均屬典型的內容,易言之,785所言之框架性規範,如以德國法制為師,得認應包括此類事項,以求完整,切勿僅流於接近空白授權的原則性文字。

接下來,針對同樣類比於我國業務性質特殊機關,在制定法層級的框架性規範外,德國就經常運用授權,再往下容許特殊人員之不同規範。在此,德國的警察、消防、司法執行人員,亦有相當詳盡之服勤時間規範。包括長短範圍、狀態、國定假日如何折算以計算平均每週服勤時間、輪班規範等。雖然是法規命令,但不代表任由機關隨意定之,這裡有兩層控制:一個是國會對於法規命令的抑制性監督,一個是上位階法律的框架性規範指向,兩個條件都必須兼備才行,亦值得我國參考。

觀察德國聯邦與邦之公務員法,在服勤時間方面,雖看似項目繁多,但實際上內容簡單,真正符合「框架性規範」之意。然而,是否真正符合我國社會行動者之主張與意圖?實不無疑問,特別是對於授權予各人事主管機關訂定細部規範之場合-如內政部之於警察與消防、法務部之於監所戒護管理人員,社會倡議團體已深切表達難以對話與信任,則或許更進一步地,同以德國法制為參考,將關於邦

層級針對警消等特殊人員之服勤時間命令的「**重要核心內容**」一併放入我國的制定法中?作為「比較膨脹版的框架性規範」,以滿足各界要求?亦是一個可能的 選項。

勤務保護,是現在想像空間,是未來立法期待

785開創了一個契機:我國公務員制度,明確欠缺的、以勤務為核心之「公務員保護體系」。大法官言簡意該,提示著框架性規範之立法期待與誡命,雖未明說,但也應無暗示「可將現狀搬至未來」、「只要補足法律保留」之意,而忘懷公務員勞動保護應與私部門勞工趨近之國際趨勢。後785,存在想像空間,也考驗我們對於公務員人事法地位中,向來缺漏的那一塊,背後的真正想法與意念。

上一篇 回前頁 下一篇