

一事不二罰—簡評衛生署廢止醫師證書事件

文/葛 謹

臺北榮民總醫院臨床毒物科

衛生署署長於民國98年12月29日宣佈，4年前警政署刑事局偵辦犯罪集團涉嫌勾結醫事人員與民眾詐領保險金與健保費事件，發現有10多起相關案件，透過掉包癌症檢體。「假癌症、真動刀」詐領保險金與健保費，涉偽造文書，已知有分別於基隆市、桃園縣、雲林縣執業之3名醫師認罪並遭到檢察官起訴。雖然桃園縣之醫師1年來深感後悔，民國97年5月由律師陪同向刑事局自首，衛生署仍決定給予3位醫師最嚴厲的「廢止醫師證書」處分⁽¹⁾。

醫師公會全國聯合會李明濱理事長認為，醫師調包檢體的行為，不只違反醫療倫理，也是違法行為。若違法行為屬實則進行警告、甚至停權，基本處理會提懲戒委員會，若案情嚴重則呈報衛生主管機關及社會主管機關，最重之懲戒可以撤銷執業執照或廢止醫師證書，皆須當地衛生局呈報衛生署做最後決定。就法律層面而言，醫師法規定之最高處分可撤銷執業執照或廢止醫師證書，此案同時違反醫學倫理，又已進入司法調查程序，屬於刑事法律問題，若犯罪行為同時涉及刑事法律與行政法時，法律共識原則為：靜待刑事判刑確定後再行處理，免生誤會。已經承認犯法的醫師，全聯會亦認為應給予嚴格的懲罰，但程序方面，應等法律判決確定後再作最高處罰⁽²⁾。

本案3名醫師分屬基隆市、桃園縣、雲林縣執業，一事不二罰、刑懲併行、程序正義、法律明確性原則之法律問題，值得有關單位推敲與深思。

一事不二罰與刑懲併行問題

「行政罰法」民國94年2月5日公布生效前，實務多數見解認為：「可以併罰」。例如：負責醫師（甲）容留未具醫師資格之人（乙）從事醫療業務，經臺灣高雄地方法院刑事判決乙有罪確定後⁽³⁾，又處負責醫師甲停業6個月處分。甲以「一事不二罰」進行行政爭訟，最高行政法院判決：「查關於一事不二罰，係指同一事實，不得更依同一領域之法律，重複處罰而言。若司法機關與行政機關對於同一事實，各依不同之法律，分別予以刑事、行政處分，則與一事二罰之問題無涉。是故本件上訴人縱已遭受刑事處分，終究不能據此作為主張在行政上無違反義務行為而免受行政處分之理由⁽⁴⁾。」但自行政罰法生效後（95年2月5日以後），行政秩序罰與刑罰之性質採「量之

差別說」而非「質之差別說」。依行政罰法第26條：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」故行為人所犯數個構成要件中，一為秩序罰，一為刑事罰，應從一較重之刑事罰已足⁽⁵⁻⁶⁾。本案若經刑事不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。可見針對醫師之「行政秩序罰」或「行政懲戒罰」與「刑事罰」，民國95年2月5日以後應「刑先懲後」，無「刑懲併行問題」⁽⁷⁾，並且不宜「一事二罰」。

懲戒程序之發動

廢止醫師證書固然為衛生署之職權，行政懲戒程序之發動，尚要依據法律與法理。釋字第545號解釋（91年5月17日）：75年12月26日修正公布之醫師法第25條規定：「醫師於業務上如有違法或不正當行為（illegal or improper conduct），得處一個月以上、一年以下停業處分（suspension from practice）或撤銷其執業執照（revocation of practicing license）。」所謂「業務上之違法行為」，係指醫師於醫療業務，依專業知識，客觀上得理解不為法令許可之行為，此既限於執行醫療業務相關之行為而違背法令之規定，並非泛指醫師之一切違法行為，其範圍應屬可得確定；所謂「業務上之不正當行為」則指醫療業務行為雖未達違法之程度，但有悖於醫學學理及醫學倫理上之要求而不具正當性應予避免之行為，尤以涉及醫德者為然。法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，最後可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無抵觸。

醫師法第25條已於91年1月16日修正公布，該條除同法第28條之4所列舉具體違規事實，授權由主管機關直接依情節輕重處以罰鍰、限制執業範圍、停業、廢止其執業執照或醫師證書外，就屬醫學倫理層次之業

務上違法或不正當行為分列四款例示，仍於第五款以概括條款規定：「前四款及第28條之4各款以外之業務上不正當行為」，並將修正前法律授權訂定醫師懲戒辦法所規定之各種懲戒處分具體明定於醫師法第25條之1。至於懲戒程序之發動，則由醫師公會或主管機關移付懲戒。良以不正當行為無從詳予規範，確有必要由專業團體或主管機關於個案判斷是否移送懲戒。因此「衛生署仍決定給予3名醫師最嚴厲的廢止醫師證書處分」，程序方面似乎應先「移送懲戒」，不宜逕行裁處。

情節重大構成要件

廢止醫師證書構成要件尚需「情節重大」（serious case），依據醫師法第28條之4：「醫師有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上、五十萬元以下罰鍰，得併處限制執業範圍、停業處分一個月以上、一年以下或廢止其執業執照；情節重大者，並得廢止其醫師證書：一、執行中央主管機關規定不得執行之醫療行為；二、使用中央主管機關規定禁止使用之藥物；三、聘僱或容留違反第28條規定之人員執行醫療業務；四、將醫師證書、專科醫師證書租借他人使用；五、出具與事實不符之診斷書、出生證明書、死亡證明書或死產證明書。」本案似有「出具與事實不符之診斷書」，但是若要廢止醫師證書，構成要件尚需「情節重大」，是否「情節重大」，事涉「法律明確性原則」（the principle of legal clarity）與「比例原則」。

釋字第612號解釋協同意見書：「大法官就法律保留原則與授權明確性原則在人民基本權利保障上之適用，係依基本權利之種類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準。（1）依基本權利之種類所建立的劃分標準：涉及人民生命及身體自由者，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及人民其他自由權利者，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬。（2）依限制人民自由權利措施之性質所建立的劃分標準：涉及刑罰之規定，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及行政罰或其他行政干預之規定，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬。」廢止醫師證書係醫師法之「最高行政罰」，似應更為慎重，相關懲戒

程序應十分完備，依據行政程序法第58條，似應給予受懲戒醫師充分之答辯權（rejoinder），較為妥適⁽⁸⁾。

法律明確性原則

釋字第432號解釋：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則（the principle of clarity and definiteness of law）。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念（indefinite concepts）或概括條款（general clauses），均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」

廢止醫師證書之程序

依據醫師法第25條：醫師有下列情事之一者，由醫師公會或主管機關移付懲戒：一、業務上重大或重複發生過失行為；二、利用業務機會之犯罪行為，經判刑確定；三、非屬醫療必要之過度用藥或治療行為；四、執行業務違背醫學倫理；五、前四款及第28條之4各款以外之業務上不正當行為。因此廢止醫師證書懲戒程序之發動，情節重大之認定，依釋字第545號解釋，應「由專業團體或主管機關於個案判斷是否移送懲戒。」其程序似應由下而上（即由地方至中央）方符法理與大法官解釋。

法院判決事實

醫師甲係「某署立醫院」外科醫師，乙結識甲後，尋得欲假裝罹患癌症之病人丙與丁，安排至醫院就醫，丙之乳房超音波檢查結果為纖維囊腫，有些微鈣化，於95年10月3日再做切片檢查，惟甲事先將乙所交付之檢體割取1塊，趁隙摻入未罹癌組織切片中，交由不知情之醫院病理科人員進行檢驗，結果為「乳房，左側，切除術－侵襲性乳管癌，第2級，女性賀爾

蒙，陽性，助孕素陽性，上皮性生長素陰性」。於95年10月16日在進行乳房組織切除手術，組織送驗之結果為「乳房，左側，局部切除後，切除術－腫瘤已經移除，軟組織，腋下，左側，切除術－脂肪組織」，於95年12月至96年5月27日間至醫院住院進行化學治療後，丙向三家保險公司申請理賠，一家理賠新台幣539,000元，其他二家察覺有異，而未給付。丁於96年12月28日進行手術切片檢查，檢體送驗之結果為「乳房，左側，切除術－侵襲性乳管癌，第3級，女性荷爾蒙陰性，助孕素陽性，上皮性生長素陰性」，97年1月7日進行乳房組織切除手術，送驗結果為「乳房，左側，乳房切除術－腫瘤已經移除，淋巴結，前哨淋巴結，左側，淋巴結切除術－無惡性」，於97年2月至97年7月間進行化學治療後，向四家保險公司申請理賠，共得理賠金新台幣20,100,770元。案經警政署刑事警察局移請地方法院檢察署偵查起訴。法院判決：甲（醫師）應執行有期徒刑貳年，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。乙應執行有期徒刑陸年。病人丙應執行有期徒刑玖月。病人丁應執行有期徒刑參年。⁽¹⁰⁾

結語

醫師為專門職業及技術人員，依據專門職業及技術人員考試法第8條：中華民國國民，具有本法所定應考資格者，得應專門職業及技術人員考試。但有下列各款情事之一者，不得應考：一、曾服公務有侵占公有財物或收受賄賂行為，經判刑確定服刑期滿尚未滿三年，或通緝有案尚未結案；二、褫奪公權尚未復權；三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。四、施用煙毒尚未戒絕⁽⁹⁾。應考人除依前項規定外，如有各種職業管理法規規定不得充任各該專門職業及技術人員之情事者，不得應考。由於本條條文自98年11月23日施行，且「專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則」第5條：「應考人有下列情事之一者，不得應本考試：一、專門職業及技術人員考試法第8條第一項各款情事之一。二、醫師法第5條各款情事之一。」而醫師法第5條：「有下列各款情事之一者，不得充醫師；其已充醫師者，撤銷或廢止其醫師證書：一、曾犯肅清煙毒條例或麻醉藥品管理條例之罪，經判刑確定。二、曾犯毒品危害防制條例之罪，經判刑確定。三、依法受廢止醫師證書處分。」因此

從法條規定而言，專門職業及技術人員考試資格漸趨嚴格，受「廢止醫師證書處分」極可能「終身不得應醫師考試」⁽¹¹⁾。

致謝：承蒙臺北榮民總醫院研究計畫（計畫編號V99C1-186）支持，特此致謝。

參考資料

1. <http://www.udn.com/2009/12/29/NEWS/SOCIETY/BREAKINGNEWS2/5335623.shtml>. (2010.3.23.)
2. 李明濱：正視全球暖化對人類健康之衝擊，台灣醫界，2010；53：57-58。
3. 臺灣高雄地方法院88年度易字第4165號刑事判決。
4. 最高行政法院91年度判字第1831號判決。
5. 廖義男：行政罰法，台北，元照，2007-10：227。
6. 李惠宗：行政罰法之理論與案例，台北，元照，2007-9：119-121。
7. 最高行政法院98年度判字第429號判決。
8. 最高行政法院94年度判字第01620號判決。
9. 專門職業及技術人員考試法施行細則第2條第1項。
10. 臺灣桃園地方法院98年度易字第861號刑事判決。
11. 蔣文良：醫師證書廢止的法律效果，臺北縣醫誌，2010；6：21-22。