

釋字第 604 號解釋部分協同、部分不同意見書

廖義男大法官 提出

多數意見認為中華民國八十六年一月二十二日增訂公布道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，對違規停車之行為，為連續舉發並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則並無抵觸，本席甚表贊同。惟對多數意見就上開法律第九十二條有關舉發事項之授權規定未宣告其違反授權明確性原則，以及就九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定，未宣告其違反法律保留原則，則深覺不妥，爰提部分協同、部分不同意見書如下：

一、協同意見部分

(一) 遏阻違規狀態之繼續，「行政執行」並非唯一可採之手段

違規停車，係在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，而在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規狀態一直存在。若此違規狀態之存在已影響交通秩序或交通安全者，最直接有效排除此違規狀態之方法，應是採行直接強制手段，將該違規停車之車輛拖離現場（行政執行法第 28 條、第 32 條參照）。惟立法者如衡量執行機關有限之人員、配備或有其他客觀條件之限制，有時難以及時採行此種強制手段，因而另安排此種強制手段以外之其他方法以遏阻違規狀態之繼續者，應屬立法者得自由形成之範圍，惟該遏阻方法如有限制人民自由權利者，應符合憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則，乃屬當然。

(二) 「舉發」之性質並非行政執行法所規定以書面限期履行，並載明不依限履行時將予強制執行之「告誡」，連續舉發亦非「連續處以怠金」

汽車駕駛人有違反八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第五十六條規定之違規停車行為，依同條例第八十五條之一規定：「…經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。…」該條規定之第一次舉發，係就違規行為人有違規行為之事實予以認定及通知之意。而於不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正後所為之「連續舉發」，其性質及意義，仍然相同，即對違規狀態一直持續之行為，一再認定及通知其有違反行政法上義務之行為發生。並非以舉發催促違規行為人「履行」其不違規停車之義務，或「履行」將違規停車狀態之車輛移去之義務。蓋從條文文義及結構而言，「連續舉發」係在不遵守執勤員警之責令改正後之行為，而「責令改正」之意涵係在課予行為人有為改正違規行為之義務，即課予義務人有履行除去違規狀態或停止違規行為之義務，因而不遵守責令改正後所為之連續舉發，並非再一次催促「履行」，否則其作用即與「責令改正」相同而無意義。尤其條文後段，更強調「其無法當場責令改正者，亦同」，更表示「連續舉發」之性質與作用，與意在督促履行義務之責令改正有別。

就實務而言，執勤員警為舉發時所開具之「舉發違反道路交通管理事件通知單」所記載者，亦僅駕駛人或行為人之姓名、地址、車牌號碼、車輛種類、違規時間、違規地點、違規事實、違反之法條、應到案日期及應到案處所等項目而已，並無限期須履行一定之改正行為或不行為義務之文字，故其內容及性質皆不同於行政執行法所規定以書面限期履行，並載明不依限履行時將予強制執行之「告誡」（行政執行法第二十七條參照）。又「連續舉發」亦非等同於行政執

行法第三十一條第一項規定之「連續處以怠金」，蓋連續舉發之通知單並無「金額」之規定，且依九十年一月十七日修正公布之道路交通管理處罰條例第九條第一項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路管理事件通知單後，於十五日內得不經裁決，逕依規定之罰鍰標準，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於十五日內，向處罰機關陳述意見或提出陳述書。其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限陳述意見或提出陳述書者，處罰機關得逕行裁決之。」亦即行為人接獲違反道路管理事件之舉發單者，其是否繳納罰鍰，繫於行為人願否逕依規定之罰鍰標準繳納而結案；或聽候處罰機關作成罰鍰之裁決後始為繳納。亦即舉發或連續舉發並非立即產生繳納罰鍰之義務，因而與行政執行法之執行機關連續處以怠金，即直接產生繳納怠金之義務不同。

(三) 連續舉發導致有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果，並不牴觸法治國家一行為不二罰之原則

舉發係就舉發前已發生之違規事實，認定及通知有違反行政法上義務而有一次違規行為，第二次舉發係就第一次舉發後至第二次舉發前此段期間仍然存在之違規事實，再次認定及通知有違反行政法上義務之發生而有第二次違規行為。因而對於違規狀態繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題。換言之，以連續舉發之方式，對違規狀態繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，而認定有多次之違規行為，並予以多次處罰，即與一行為不

二罰之原則，係以行為人違反行政法義務之行為單一為前提之要件不合，因而與一行為不二罰原則，並不抵觸。

二、不同意見部分

(一) 應堅守處罰法定原則，宣告道路交通管理處罰條例第九十二條有關舉發事項之授權，違反授權明確性原則

對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，此即處罰法定原則，本院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號解釋一再重申此旨趣。處罰法定原則，對於處罰之構成要件及法律效果，要求法律明確規定或為具體明確之授權，除了使受規範人對其應受處罰之行為及應負之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為應負擔其在法律上責任外，並有防止裁處機關濫權擅斷裁罰之作用，以確保執法之公平。

道路交通管理處罰條例規定之連續舉發，藉連續舉發違規事實之次數，使違規狀態繼續之行為，被認定有多次違規行為而得予多次處罰，則連續舉發標準之寬嚴，尤其前後舉發間隔時間之鬆緊密度，即會影響人民受處罰之次數及因此須負擔累計罰鍰金額之多寡，故連續舉發之標準及密度，實為決定多次處罰之構成要件及法律效果之重要因素。基於「處罰法定原則」，該連續舉發之標準及密度，即應由法律定之。處罰涉及人民權利之限制，其構成要件縱不依重要性理論，應由法律本身加以規定（本院釋字第四九一號解釋參照），而得授權以命令為補充規定者，其授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十

三條之意旨（本院釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號解釋參照）。

八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定：「汽車駕駛人、汽車買賣業或汽車修理業違反第三十三條、第四十條、第五十六條或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同。但其違規計點，均以一次核計。」多數意見雖指出該條僅規定於不遵守責令改正或無法當場責令改正時，得為連續舉發，至於連續舉發時應依何種原則標準為之，尤其前後舉發之間隔期間應考量何種管制目的及交通因素等加以決定，並無原則性規定。但仍認為主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，即以上開細則就前後舉發之間隔時間為補充規定，並不違反處罰法定原則。按八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第九十二條僅規定：「道路交通安全規則，道路交通安全講習辦法，道路交通標誌、標線、號誌設置規則，高速公路交通管制規則，違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則，由交通部會同內政部定之。」其中就舉發或連續舉發之標準及密度應如何，並無原則性規定，就此亦無具體明確之授權。而法律就其授權得導致多次處罰之基準及界限未具體明確，實與憲法第二十三條之法律保留原則不符，而應宣告其違反授權明確性原則，不應如多數意見僅表示「有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍應以法律明定為

宜」而已，多數意見採此立場，實有失本院對此問題所持之一貫見解。

- (二) 應宣告九十年五月三十日修正發布之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，違反憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則

違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第十二條第四項規定「每逾二小時，得連續舉發之」，上開細則以每逾二小時為連續舉發之標準，實已決定人民可能受處罰之次數並影響其應負擔繳納之罰鍰金額，已屬處罰之構成要件及法律效果之部分，應由法律明定或須有法律具體明確之授權。上開規定既非定於法律，亦無法律具體明確之授權，並不符合憲法第二十三條之法律保留原則。

再者，就該細則規定之內容而言，以每逾二小時為連續舉發之標準，衡量其因此而使人民可能受處罰之次數及因此而應負擔之罰鍰金額尚屬有限，而就其產生多次處罰之遏阻作用，對維護交通秩序、確保交通安全之立法目的而言，亦有助益，因而可認為其手段，對於目的之達成並不過份。惟一律以二小時為連續舉發之標準，而未考慮於交通壅塞路段或交通尖峰時刻，違規停車狀態縱不逾二小時亦有嚴重影響交通秩序者，是其規定過於僵化，未容許主管機關得因地制宜，在明確之一定原則下得為彈性處理，亦有礙維護交通秩序之管制目的之達成。就此而言，其手段對目的之達成，即不適當，而與憲法上之比例原則有違。