

## 臺灣桃園地方法院解釋憲法聲請書

聲請人 臺灣桃園地方法院

承審法官 周玉羣

【案件當事人：

1.101 年交字第42號

原告 陳彥斌

被告 交通部公路總局新竹區監理所(代表人張朝陽)

代理人 黃玫雀(中壢監理站)

2.102 年交字第7號

原告 王恩婷

被告 交通部公路總局新竹區監理所(代表人張朝陽)

代理人 黃玫雀(中壢監理站)】

上聲請人因審理101 年度交字第42號、102 年度交字第7 號等兩件違反道路交通管理處罰條例之交通裁決案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、請求解釋：

行政罰法第26條第1 項前段、第2 項分別規定：「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。」、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上之義務規定裁處之。」。其中，行政罰法第26條第2 項之規定，於緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔時，無論其係支付一定金額之金錢，或提供一定時數之義務勞務，均導致同一行為於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行為不二罰之原則，此不因同條第3 項規定其公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰而有異。是上開行政罰法第26條第2 項規定，於前揭所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

二、請求解釋：

行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」，此規定將修正後之法律規定，適用於修正施行前之行為，具有法律溯及既往之性質，惟其既未設過渡條款以緩和其變動，亦未佐以適當施行日期之指定以供人民或行政機關預先準備應變，倘經比較修正前後規定，修正後規定確實不利於人民，則其溯及既往即已侵害人民應受保障之既得權益或合理信賴預期，應自解釋公布之日起，不再適用，並回歸法律不溯及既往原則。

上開修正前後規定之比較，應由行政機關或法院於具體個案中，予以妥適決定，倘遇修正前法律無明文規定處理方式時，法院過去於司法救濟程序中基於法續造權限或作用，所形成相當普遍之既有法律秩序，即應予尊重，並以之與修正後之規定為比較，使人民在既有法律秩序下之既得權益或合理信賴預期，獲得確保，始符合憲法保障人民權利之本旨，特此敘明。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

### 一、疑義之性質與經過

#### (一)各原因案件案號

本件解釋憲法聲請之原因案件，為臺灣桃園地方法院101年度交字第42號、102年度交字第7號交通裁決事件之行政訴訟案件。

#### (二)各原因案件之性質與經過

##### 1.桃院101年度交字第42號（原告陳彥斌）：

陳彥斌於100年6月12日凌晨4時59分許，駕駛000-000號重型機車在桃園縣中壢市長江路90巷6號前，為警查獲其呼氣酒測值達每公升0.58毫克超過標準值，經警方當場舉發並

填製舉發通知單，嗣經交通部公路總局新竹區監理所（下稱新竹區監理所）於101年2月15日以壠監裁字第裁53-DB2792790號裁決書，裁處原告罰鍰新台幣（下同）45,000元，吊扣駕駛執照12個月，並應參加交通講習（見桃院101交42卷右上角頁碼【下同】第12頁）。惟陳彥斌酒駕所涉刑事公共危險罪行，業經桃園地檢署檢察官於100年8月8日以100年度偵字第18828號為緩起訴處分（見桃院101交42卷第9頁），命其向國庫繳納15,000元，且陳彥斌已於100年10月21日繳納完畢（按：緩起訴期間為100年9月14日至101年9月13日，遵守或履約期間100年9月14日至101年3月13日），故陳彥斌於收受裁決書後不服，即向桃園地院刑事庭聲明異議，案經桃院101年度交聲字第259號裁定（見桃院101交42卷第15至17頁），並經臺灣高等法院以101年度交抗字第542號裁定確定：「原裁定及原處分均撤銷。陳彥斌汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準，吊扣其普通重型機車駕駛執照1年，並應接受道路交通安全講習。」（高院裁定之日期為101年6月6日，見桃院101交42卷第19至21頁）。而新竹區監理所嗣於101年9月19日，另以竹監自字第裁53-DB2792790號裁決書，對原告裁處罰鍰3萬元（扣除緩起訴處分金15,000元），吊扣駕照12個月，並應參加道路交通安全講習（見桃院101交42卷第8頁）。原告仍感不服，故於101年10月19日向桃院行政訴訟庭提起交通裁決事件之行政訴訟，主張略以：新竹區監理所101年9月19日之裁決書關於罰鍰3萬元的部分，違反法律不溯及既往、一行為不二罰等原則等語，並聲明請求撤銷上開101年9月19日裁決書關於「罰鍰3萬元」之部分。

2. 桃院102年交字第7號（原告王恩婷）：

王恩婷於99年9月8日凌晨1時42分，駕駛000-000號普通輕型機車，在桃園縣楊梅市新農街與自立街65巷口，為警當場舉發「酒後駕駛，經酒測值達0.62mg/L」並填製舉發通知單。嗣新竹區監理所查證後認定原告確有「酒精濃度超過規

定標準（0.55mg/L以上）」之違規情事，遂於101年12月19日開立壟監裁字第裁53-DB2485729號裁決書（見桃院102交7卷第7頁），裁處原告罰鍰45,000元，記違規點數5點，並應參加道路交通安全講習。惟王恩婷酒駕所涉刑事公共危險罪行，業經桃園地檢署檢察官於99年10月28日以99年度偵字第25317號為緩起訴處分，並命王恩婷向國庫支付2萬元，王恩婷已於99年12月23日繳納完畢。故王恩婷不服，遂於102年1月4日向桃院行政訴訟庭提起交通裁決事件之行政訴訟，主張略以：其已被罰繳2萬元，為何還要再罰45,000元，新竹區監理所101年12月19日裁決書顯有違一事不二罰原則等語，嗣本院將上開起訴狀繕本函送新竹區監理所重新審查，新竹區監理所查證後，於102年1月14日將上開裁決書之罰鍰金額變更為「25,000元」（見桃院102交7卷第18頁，即 $45,000 - 20,000 = 25,000$ ），惟王恩婷於102年3月26日經本院傳喚到庭時，對於更正罰鍰金額後之裁決書仍表不服，略稱：我被檢察官緩起訴時已經罰過一次（錢），交通機關不應該再罰我（錢）等語，並聲明：上開101年12月19日裁決書關於罰鍰之部分應予撤銷（見桃院102交7卷第25至26頁之筆錄）。

### 3. 小結：

前開案件均係行為人在行政罰法第26條第2項於100年11月8日修正前，酒後駕車（原告陳彥斌係於100年6月12日酒駕，原告王恩婷係於99年9月8日酒駕），以一行為觸犯刑法第185之3之不能安全駕駛罪，及違反道路交通管理處罰條例第35條第1項酒後駕駛酒測值超標違規，經檢察官為緩起訴處分附以義務勞務之公益性負擔後，復遭被告新竹區監理所再行裁罰，而依法提起聲明異議（按：在101年7月各地院成立行政訴訟庭之前，受處分人對此類事件不服之救濟程序係向刑事庭聲明異議）、或行政訴訟請求司法救濟。原在行政罰法100年11月8日修正前，此類交通聲明異議事件，於臺灣桃園地方法院轄內，均以違反「一行為不二罰」原

則，獲得撤銷罰鍰處分之救濟，且已形成相當普遍之法律秩序，而對行為人有正當合理信賴基礎。未料，行政罰法於100年11月8日修正，將此類案件排除一行為不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行為，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行為不二罰」、「信賴保護」原則之違憲疑義。

## 二、涉及之憲法條文

大法官釋字第503、604號解釋（一行為不二罰原則）、釋字第525、589號（信賴保護原則）、釋字第371號解釋（法官聲請解釋憲法之依據）、憲法第7條（平等原則）。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### 一、聲請解釋憲法之理由

#### （一）關於第一項請求解釋

##### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第26條第1項規定：「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」，此係一行為不二罰原則之宣示規定，並肯認刑罰與行政罰具有相同處罰性質者，應有一行為不二罰原則之適用。
2. 同條第2項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」，此規定則對於前項一行為不二罰原則設定排除適用之對象，其中涉及本件釋憲聲請爭點之「緩起訴處分確定」及「緩刑之裁判確定」遭排除適用，係100年11月8日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1)緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253之2第1項之規定，對被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並

非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第2項之當然解釋。惟因實務上有不同見解，爰於第2項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議；(2)第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為人年紀尚輕而給予自新機會或維護親屬間家庭和諧關係等因素，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為兼顧該等法律立法目的之達成，並考量經緩刑裁判確定者，未依刑事法律予以處罰，與緩起訴處分確定者同，為求衡平，爰於第二項增訂「緩刑」之文字，俾資完備。

3. 又同條第3項至第5項分別規定：「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」、「依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」。由此顯見，同條第2項所規定不受一行為不二罰原則保護適用之「緩起訴處分」、「緩刑」，係有意包括實務上常見之附公益性負擔之緩起訴處分及緩刑，否則同條第3項至第5項將無毫無適用餘地。
4. 據上所述，系爭違憲之法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明，並搭配同條第3項至第5項之規定，可明確知悉立法者已展現強烈意志，將附有公益性負擔之

緩起訴處分或緩刑宣告，排除於一行為不二罰之適用範圍。是此項有違憲疑義之法律規定，已不存在任何使附公益性負擔之緩起訴處分或緩刑仍有適用一行為不二罰原則之合憲解釋空間，否則形同法官未經釋憲，即行拒絕有效法律之適用。

乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「一行為不二罰」原則，此原則業經釋字第503號解釋之解釋文闡釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」。釋字第604號解釋更直接援引「法治國家一行為不二罰之原則」作為違憲審查基準，是「一行為不二罰」原則已然具有憲法位階，至為明確。
2. 據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行為不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同為核心判斷標準。倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就其處罰之本質，從實質上加以判斷，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行為不二罰原則，將因此機械性解釋而淪為具文。
3. 又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行為，不受性質及種類相同之重複處罰，且不應拘泥於處罰之名義，究係刑事處罰或其他行政處罰。在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啟二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對行為人而言，均帶來身心煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。而在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第384號解釋）及憲法第23條之比

例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯無必要，而欠缺正當性。從而，同一行為在法律上分別有性質、種類相同之二次處罰規定，縱然可因相互折抵，而可能規避上開實體面向要求，但其二次處罰程序之進行，仍違反程序面向之雙重危險禁止要求，自應不得為之。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供40小時以上240小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第253條之2第4、5款及刑法第74條第2項第4、5款參照）。
2. 上開公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第41條2項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。
3. 又上開公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔保（刑事訴訟法第253條之3第1項第3款、刑法第75條之1第1項第4款參照），行為人倘未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第260條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第76條），是公益性負擔之履行，具有刑事



處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。

4. 承上，公益性負擔之種類與性質，不僅在實質上與刑罰均相同，且行政罰法第26條第3項至第5項更規定其得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認兩者（即公益性負擔與行政罰罰鍰）具有相同之性質與種類，否則如何得以折抵？既然如此，揆諸上開所述一行為不二罰原則之實體及程序內涵，同一酒後駕車行為，重複施加公益性負擔及行政罰，即有違一行為不二罰原則，不因兩者得以折抵而豁免該原則之適用。蓋折抵不足時（本件釋憲聲請之原因案件均屬此情形），仍需就差額處以罰鍰，而於實體上重複處罰，並於程序上開啟二次處罰程序，而構成雙重危險，其違反一行為不二罰原則，甚為明確，聲請人因而形成違憲之確信。
5. 陳文貴法官於其101年1月甫完成之博士論文「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」（該論文指導教授為陳春生大法官，論文考試召集人為李震山大法官，論文節本見附件一）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文有下列深刻之論述：「檢察官既居於政府之代理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所為附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』云云，很顯然是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違。」（該論文第271頁）對於緩刑部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，為宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍為刑罰，而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第279頁）。以上論文內容，

更加深化了聲請人原來違憲之確信，足認本件各該原因案件，確有停止訴訟，聲請解釋憲法之必要，以維憲法秩序。

## (二)關於第二項請求解釋

### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」其立法理由謂：「修正條文第26條第3項至第5項規定，對於修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反刑法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，或雖曾經裁處，原裁處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，於本法修正施行後為裁處者，宜一律適用，爰增訂第3項。」
2. 觀諸上開立法理由，實難明瞭立法者為何要將修正後之規定，逕行適用於修正前尚未裁處之行為，但可知立法者有明白強烈之意志，要將修正施行後之規定溯及適用於修正前尚未經裁處之行為，且認為並不需要任何過渡條款或指定施行日期以供準備應變，故立法理由中僅以「宜一律適用」五字簡單交代其理由，然究竟何以修正前後均「宜」一律適用，未見有詳細闡述。
3. 系爭條項所指定適用之行政罰法修正條文第26條第3項至第5項規定，如前所述，即係緩起訴處分或緩刑所附公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰之規定。故指定適用修正條文第26條第3項至第5項規定，實同時有指定適用修正後之第26條第2項所規定「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」（詳如第一項請求解釋中「對於系爭違憲法律之闡釋」項下所述）之意，否則倘緩起訴處分確定即受一

行為不二罰原則保護，根本無從再行裁處行政罰鍰，又何從以緩起訴處分所附公益性負擔折抵行政罰鍰？是依系爭條項規定適用之結果，對於修正前之行為，經緩起訴處分確定，但尚未經裁處者，均須依修正後之第26條第2項再行裁處，如該緩起訴處分附有公益性負擔，再依修正後之第26條第3項至第5項規定折抵。其指定適用修正後規定之文義清楚明確，立法理由復有明確說明，並不存在其他合憲性解釋空間。

## 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第525、574、577、589、605解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。
2. 釋字第574號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」，由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安定性原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意

將法律溯及既往適用。

3. 法律修正之溯及既往，究竟有無侵害受規範人民之權益，應由法律修正前後之整體法律秩序有無變動加以客觀判斷，並非單純比較法律修正之文義或由立法者主觀判斷。換言之，法律修正前後之整體法律秩序已經改變，受規範人民之權益在修正前後已有不同，縱使立法者主觀上自認其修正僅在解釋修正前規定（立法解釋），並未改變法律秩序，亦無從豁免其已侵害受規範人民之既有權益或合理信賴。
4. 又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，則人民將何所適從？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎，此應為信賴保護原則在憲政上之最重要意涵。

#### 丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 如前所述，系爭條項（行政罰法第45條第3項）使「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」之規定（同法第26條第2項），強制適用於修正前未經裁處之行為（否則無從適用同條第3至5項），規定雖然明確，但其理由只有「宜一律適用」，顯然欠缺實質正當之溯及既往基礎，無法通過信賴保護之憲法原則檢驗。

2. 由於修正前行政罰法第26條第2項並無「緩起訴處分確定」之文字，究竟同一行為在經檢察官緩起訴處分確定後，得否再行政裁罰，容有解釋空間。此在權力分立之國家權力作用分工下，本委由法院以其法續造功能加以闡釋確定。而依聲請人職務上所已知，在臺灣桃園地方法院轄內，法院歷來對於酒後駕車之行為經檢察官為附有義務勞務之緩起訴處分後，均不許再為行政裁罰，所有再行裁罰案件，經合法聲明異議後，均經撤銷（理由為違反一行為不二罰），裁罰機關不服抗告至臺灣高等法院亦遭抗告駁回，此已形成相當普遍而值得信賴保護之法律既有秩序。系爭條項將修正後規定溯及既往，使原先不受法院支持而不能存在之重複裁罰（同一行為先後為強制公益性負擔及行政罰鍰），溯及適用於修正前之行為，致人民對於法院長久以來因一致性裁判所形成之合理正當信賴，因此遭到侵害，至為灼然。
3. 修法前在臺灣桃園地方法院轄內，已形成一行為不二罰原則之既有法律秩序（有附件一之2份判決為例），如此反覆普遍之法院裁判所形成之既有法律秩序，如果不能成為人民值得保護之信賴，則為司法機關之法院爾後對人民焉有公信力可言？對於司法者已經形成相當普遍之法律秩序，立法者尚可無正當理由地溯及既往為不利人民之變更，則憲法上之權力分立原則，如何維繫？又五權分治，如何彼此相維（釋字第175號解釋參照）？
4. 推敲本件立法者之所以貿然立法為溯及既往之適用，係因主觀上根本自認並未溯及既往。此觀行政罰法第26條第2項之修正理由謂：「緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，…被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第二項之『當然解釋』。」，其所用「當然解釋」一

語，可見其端倪。此亦所以系爭條項之溯及既往適用，並未以明文指定包括第26條第2項在內（但解釋上須包括在內，而無其他解釋空間，已如前所述），蓋其認為修正前之行為，經緩起訴處分，適用第26條第2項再行裁罰，乃屬當然解釋，此次修法加列「緩起訴處分確定」，僅是立法使其明確化而已，故指定溯及既往適用修正後同條第3項至第5項規定，以便折抵，乃有利於人民之規定。倘如此之立法前提無誤，則充分顯示出立法者完全漠視修法前既有法律秩序之心態。無論立法者如何認為係「當然解釋」，亦不應對司法者之法續造功能視而不見；對於溯及既往究竟有無侵害人民權益，應以包括司法之法續造功能作用在內，所形成之客觀法秩序前後加以比較判斷，而非以立法者自己之主觀認知為準。同樣對於修法前之行為，在臺灣桃園地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，且無從經由聲明異議或行政訴訟而救濟，顯較於修法前不利之現實，已詳如前述，是凡有此情形者，系爭條項均已違反憲法上之信賴保護原則，至為顯然，聲請人因而形成違憲之確信。

5. 陳文貴法官於前開博士論文中，對於系爭條項規定指出：「行政罰法第45條第3項規定…對於修正施行前之行為而未經裁處者，原依司法實務，行為人有不再受裁處行政罰罰鍰之法信賴與法律地位，反而被削弱，依新法可溯及既往的適用，另行裁處行政罰，顯已違反上開處罰法定與事後法禁止原則，構成違憲甚明。行政權與立法者聯手合作的這種窮追不捨，死纏爛打的立法態度，著實令人深感遺憾。」（論文第276、277頁），此亦為聲請人被迫必須聲請釋憲之理由。
6. 由於本項請求解釋中涉及「法院基於法續造權限或作用，經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，而法院裁判係以管轄權存在為前提，各法院對於相同案件，是否經由一致性裁判，形成相當普遍之既有法律秩序，可能

未必相同，故本項請求解釋並未無條件地請求宣告系爭條項違憲，而係委由各行政機關及法院在具體個案中，基於既有法律秩序之形成狀況而決定是否不予適用系爭條項規定。前開說明，僅就臺灣桃園地方法院所轄為立論，用以明確闡述系爭條項適用於臺灣桃園地方法院之管轄案件（舉附件一之2份判決為例），已有違憲情形發生，並直接影響聲請人之案件審理，特此敘明。

## 二、聲請人對本案所持之立場與見解

(一)緣近來酒駕車禍肇事致人死傷之社會事件頻傳，造成民眾對於酒駕行為之不安與憤怒，進而導致立法者對於酒駕行為之處罰一再修法予以加重。姑不論加重罰責對於酒駕行為之遏止是否確實有效，惟回歸到法律的層面來看，「一行為不二罰」及「法律不溯及既往」等原則，均為憲法所明白揭櫫，亦為司法院大法官歷來解釋所引用，並為一般民眾所熟知之法律常識（此由聲請人所承辦前述交通裁決案件之當事人，於起訴狀或到庭陳述時均一再引用上開原則，即可明瞭）。如今，行政罰法第26條第2項、第45條第3項之規定，顯然違反前揭最基本的法律原則，不僅嚴重破壞法律體系，更違反對人民之信賴保護，使民眾對法律制度產生不信任，如不予改正，將嚴重妨礙國家的整體發展。故聲請人請求司法院大法官儘速做成違憲解釋，以避免違憲法律繼續侵害人民權益。

(二)聲請人對本案所持之立場，已如前述聲請解釋憲法之目的所示。聲請人對本案所持之見解，則均載明於聲請解釋憲法之理由。其中第一項請求解釋與第二項請求解釋，各為獨立請求，為憲法解釋聲請之合併，但依其聲請目的，倘第一項請求獲得違憲且不予適用之解釋，則第二項請求即失所附麗，無庸再為解釋，併此敘明。

## 肆、關係文件之名稱與件數

附件一、臺灣桃園地方法院100年度交聲字第243號、565號等兩

件裁定網路列印本（關於一事不兩罰部分）。

附件二、陳文貴著，「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」  
，101 年1 月，博士論文節本（含論文封面、提要、目  
錄及內文第269 至第287頁）。

此 致

司法院大法官

中 華 民 國 102 年 8 月 9 日  
行政訴訟庭法官 周玉羣



## 臺灣桃園地方法院解釋憲法聲請書

聲請人 臺灣桃園地方法院

承審法官 周玉羣

【案件當事人：

1. 102年度交字第20號

原告 梁鄭有

被告 交通部公路總局新竹區監理所(代表人張朝陽)

2. 102年度交字第55號

原告 江瑞枝

被告 交通部公路總局新竹區監理所(代表人張朝陽)

代理人 李志豪(桃園監理站)】

上聲請人因審理102年度交字第20號、102年度交字第55號等兩件違反道路交通管理處罰條例之交通裁決案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、請求解釋：

行政罰法第26條第1項前段及第2、3、4項分別規定：「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。」（第1項前段）、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上之義務規定裁處之。」（第2項）、「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」（第3項）、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」（第4項）。其中，行政罰法第26條第2項之規定，於緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔時，無論其係支付一定

金額之金錢，或提供一定時數之義務勞務，均導致同一行為於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行為不二罰之原則，此不因同條第3項、第4項規定其公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，於前揭所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 二、請求解釋：

行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」，此規定將修正後之法律規定，適用於修正施行前之行為，具有法律溯及既往之性質，惟其既未設過渡條款以緩和其變動，亦未佐以適當施行日期之指定以供人民或行政機關預先準備應變，倘經比較修正前後規定，修正後規定確實不利於人民，則其溯及既往即已侵害人民應受保障之既得權益或合理信賴預期，應自解釋公布之日起，不再適用，並回歸法律不溯及既往原則。

上開修正前後規定之比較，應由行政機關或法院於具體個案中，予以妥適決定，倘遇修正前法律無明文規定處理方式時，法院過去於司法救濟程序中基於法續造權限或作用，所形成相當普遍之既有法律秩序，即應予尊重，並以之與修正後之規定為比較，使人民在既有法律秩序下之既得權益或合理信賴預期，獲得確保，始符合憲法保障人民權利之本旨，特此敘明。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

## 一、疑義之性質與經過

### (一)原因案件案號

本件解釋憲法聲請之原因案件，為臺灣桃園地方法院102 年度交字第20號、102 年度交字第55號等二件交通裁決事件之行政訴訟案件。

### (二)原因案件之性質與經過

#### 1. 桃院102 年度交字第20號：

桃園縣政府警察局龍潭分局石門派出所警員陳宗賢，查獲原告梁鄭有於民國99年9 月6 日23時1 分許駕駛000-000 號重機車，在桃園縣龍潭鄉文化路1136號前有「酒後駕車（酒測值0.56mg/L）」之違規情事，以桃警局交字第DB0891090 號通知單當場舉發；而原告上開酒後駕車行為，經桃園地檢署檢察官於99年10月18日以99年度偵字第25332 號為緩起訴處分，諭知緩起訴期間為1 年，並命其於緩起訴處分確定後6 個月內向國庫支付新台幣（下同）2 萬元（嗣已確定，緩起訴期間為99年11月11日起至100 年11月10日），原告嗣於99年12月21日繳納2 萬元完畢。其後，被告認原告前開違規事實明確，於101 年12月20日開立壙監裁字第裁53-DB0891090 號裁決書，裁處原告罰鍰25,000元（原為45,000元，嗣於原告起訴後，被告始扣除緩起訴處分金2 萬元），吊扣（普通重型機車）駕照12個月，並應參加道路交通安全講習。原告對於上開處分不服，於102 年1 月14日向桃園地院行政訴訟庭提起本件行政訴訟，主張略以：前開處分關於罰鍰部分（對於吊扣駕照及道安講習部分，並無不服），違反一行為不二罰等原則等語，並聲明：上開101 年12月20日裁決書處分關於罰鍰部分撤銷，訴訟費用由被告負擔。

#### 2. 桃院102 年度交字第55號：

原告江瑞枝於99年11月24日23時39分許，駕駛0000-00 號自用小客車，行經桃園縣大園鄉國際路1 段與大觀路口，為桃園縣政府警察局大園分局員警攔查舉發「酒後駕車，檢測酒精濃度達0.64mg/L」，以原告違反道路交通管理處罰條例第

35條第1項第1款規定，開立桃警局交字第DB2355780號舉發違反道路交通管理事件通知單，記載應到案日期為99年12月24日前。而原告上開酒後駕車行為，經桃園地檢署檢察官於100年1月23日以99年度偵字第32362號為緩起訴處分，諭知緩起訴期間為1年，並命其於緩起訴處分確定後3個月內向國庫支付新台幣3萬元，並參加桃園地檢署舉辦之酒駕認知輔導教育課程一場（嗣已確定，緩起訴期間為100年3月14日起至101年3月13日），原告嗣於100年4月20日繳納3萬元完畢。其後，被告認原告前開違規事實明確，於102年2月25日開立桃監裁字第裁52-DB2355780號裁決書，以原告違反道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款、道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第41條等規定，裁處原告罰鍰新台幣（下同）19,500元（原為49,500元，嗣於原告起訴後，被告始扣除緩起訴處分金3萬元），吊扣駕駛執照12個月，並應參加道路交通安全講習，由原告當場簽收送達。原告對上開處分不服，遂即於102年2月25日向桃園地院行政訴訟庭提起本件行政訴訟，主張略以：上開裁決書處分關於罰鍰及吊扣駕照的部分（關於原告江瑞枝爭執吊扣駕照之部分，非在本件聲請釋憲之範圍，本院將另行依法處理），違反法律不溯及既往、一行為不二罰等原則等語，並聲明：上開102年2月25日裁決書處分關於罰鍰及吊扣駕照12個月之部分撤銷，訴訟費用由被告負擔。

### 3. 小結：

前開案件均係行為人在行政罰法第26條第2項於100年11月8日修正前，酒後駕車（原告梁鄭有係於99年9月6日酒駕，原告江瑞枝係於99年11月24日酒駕），以一行為觸犯刑法第185之3之不能安全駕駛罪，及違反道路交通管理處罰條例第35條第1項酒後駕駛酒測值超標違規，經檢察官為緩起訴處分附以義務勞務之公益性負擔後，復遭被告新竹區監理所再行裁罰，而依法提起行政訴訟請求司法救濟。原於行政罰法100年11月8日修正前，此類交通聲明異議事件（按：

在101年7月各地院成立行政訴訟庭之前，受處分人對此類事件不服之救濟程序係向刑事庭聲明異議），於臺灣桃園地方法院轄內，均以違反「一行為不二罰」原則，獲得撤銷罰鍰處分之救濟，且已形成相當普遍之法律秩序，而對行為人有正當合理信賴基礎。未料，行政罰法於100年11月8日修正，將此類案件排除一行為不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行為，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行為不二罰」、「信賴保護」原則之違憲疑義。

## 二、涉及之憲法條文

大法官釋字第503、604號解釋（一行為不二罰原則）、釋字第525、589號（信賴保護原則）、釋字第371號解釋（法官聲請解釋憲法之依據）、憲法第7條（平等原則）。

## 參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### 一、聲請解釋憲法之理由

#### （一）關於第一項請求解釋

##### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第26條第1項規定：「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」，此係一行為不二罰原則之宣示規定，並肯認刑罰與行政罰具有相同處罰性質者，應有一行為不二罰原則之適用。
2. 同條第2項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」，此規定則對於前項一行為不二罰原則設定排除適用之對象，其中涉及本件釋憲聲請爭點之「緩起訴處分確定」及「緩刑之裁判確定」遭排除適用，係100年11月8日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1)緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起

訴處分時，依刑事訴訟法第253之2第1項之規定，對被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第2項之當然解釋。惟因實務上有不同見解，爰於第2項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議；(2)第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為人年紀尚輕而給予自新機會或維護親屬間家庭和諧關係等因素，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為兼顧該等法律立法目的之達成，並考量經緩刑裁判確定者，未依刑事法律予以處罰，與緩起訴處分確定者同，為求衡平，爰於第二項增訂「緩刑」之文字，俾資完備。

3. 又同條第3項至第5項分別規定：「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」、「依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」。由此顯見，同條第2項所規定不受一行為不二罰原則保護適用之「緩起訴處分」、「緩刑」，係有意包括實務上常見之附公益性負擔之緩起訴處分及緩刑，否則同條第3項至第5項將無毫無適用餘地。

4. 而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞

務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現有罰金刑輕於法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以為連結，而不致產生現行新臺幣20萬元以下罰金，而與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第35條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項（註：此部分文字於100年1月19日修正為第92條第4項）所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果，造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民造成的行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行為不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴排除於刑事處罰外時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

5. 據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道

路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明，並搭配行政罰法第3項至第5項之規定，可明確知悉立法者已展現強烈意志，將附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，排除於一行為不二罰之適用範圍。是此項有違憲疑義之法律規定，已不存在任何使附公益性負擔之緩起訴處分或緩刑仍有適用一行為不二罰原則之合憲解釋空間，否則形同法官未經釋憲，即行拒絕有效法律之適用。

#### 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「一行為不二罰」原則，此原則業經釋字第503號解釋之解釋文闡釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」。釋字第604號解釋更直接援引「法治國家一行為不二罰之原則」作為違憲審查基準，是「一行為不二罰」原則已然具有憲法位階，至為明確。
2. 據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行為不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同為核心判斷標準。倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就其處罰之本質，從實質上加以判斷，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行為不二罰原則，將因此機械性解釋而淪為具文。
3. 又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行為，不受性質及種類相同之重複處罰，且不應拘泥於處罰之名義，究係刑事處罰或其他行政處罰。在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啟二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對行為人而言，均帶來身心



煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。而在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第384號解釋）及憲法第23條之比例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯無必要，而欠缺正當性。從而，同一行為在法律上分別有性質、種類相同之二次處罰規定，縱然可因相互折抵，而可能規避上開實體面向要求，但其二次處罰程序之進行，仍違反程序面向之雙重危險禁止要求，自應不得為之。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供40小時以上240小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第253條之2第4、5款及刑法第74條第2項第4、5款參照）。
2. 上開公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第41條2項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。
3. 又上開公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔保（刑事訴訟法第253條之3第1項第3款、刑法第75條之1第1項第4款參照），行為人倘未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於

緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第260條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第76條），是公益性負擔之履行，具有刑事處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。

4. 承上，公益性負擔之種類與性質，不僅在實質上與刑罰均相同，且行政罰法第26條第3項至第5項更規定其得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認兩者（即公益性負擔與行政罰罰鍰）具有相同之性質與種類，否則如何得以折抵？既然如此，揆諸上開所述一行為不二罰原則之實體及程序內涵，同一酒後駕車行為，重複施加公益性負擔及行政罰，即有違一行為不二罰原則，不因兩者得以折抵而豁免該原則之適用。蓋折抵不足時（本件釋憲聲請之原因案件均屬此情形），仍需就差額處以罰鍰，而於實體上重複處罰，並於程序上開啟二次處罰程序，而構成雙重危險，其違反一行為不二罰原則，甚為明確，聲請人因而形成違憲之確信。
5. 陳文貴法官於其101年1月甫完成之博士論文「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」（該論文指導教授為陳春生大法官，論文考試召集人為李震山大法官，論文節本見附件二）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文有下列深刻之論述：「檢察官既居於政府之代理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所為附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』云云，很顯然是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違。」（該論文第271頁）對於緩刑

部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，為宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍為刑罰，而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第279頁）。以上論文內容，更加深化了聲請人原來違憲之確信，足認本件各該原因案件，確有停止訴訟，聲請解釋憲法之必要，以維憲法秩序。

## (二)關於第二項請求解釋

### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」其立法理由謂：「修正條文第26條第3項至第5項規定，對於修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反刑法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，或雖曾經裁處，原裁處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，於本法修正施行後為裁處者，宜一律適用，爰增訂第3項。」
2. 觀諸上開立法理由，實難明瞭立法者為何要將修正後之規定，逕行適用於修正前尚未裁處之行為，但可知立法者有明白強烈之意志，要將修正施行後之規定溯及適用於修正前尚未經裁處之行為，且認為並不需要任何過渡條款或指定施行日期以供準備應變，故立法理由中僅以「宜一律適用」五字簡單交代其理由，然究竟何以修正前後均「宜」一律適用，未見有詳細闡述。
3. 系爭條項所指定適用之行政罰法修正條文第26條第3項至第5項規定，如前所述，即係緩起訴處分或緩刑所附公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰之規定。故指定適用修正條文第26條第3項至第5項規定，實同時有指定適用修正後之

第26條第2項所規定「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」（詳如第一項請求解釋中「對於系爭違憲法律之闡釋」項下所述）之意，否則倘緩起訴處分確定即受一行為不二罰原則保護，根本無從再行裁處行政罰鍰，又何從以緩起訴處分所附公益性負擔折抵行政罰鍰？是依系爭條項規定適用之結果，對於修正前之行為，經緩起訴處分確定，但尚未經裁處者，均須依修正後之第26條第2項再行裁處，如該緩起訴處分附有公益性負擔，再依修正後之第26條第3項至第5項規定折抵。其指定適用修正後規定之文義清楚明確，立法理由復有明確說明，並不存在其他合憲性解釋空間。

乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第525、574、577、589、605解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。
2. 釋字第574號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」，由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安性原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合

理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意將法律溯及既往適用。

3. 法律修正之溯及既往，究竟有無侵害受規範人民之權益，應由法律修正前後之整體法律秩序有無變動加以客觀判斷，並非單純比較法律修正之文義或由立法者主觀判斷。換言之，法律修正前後之整體法律秩序已經改變，受規範人民之權益在修正前後已有不同，縱使立法者主觀上自認其修正僅在解釋修正前規定（立法解釋），並未改變法律秩序，亦無從豁免其已侵害受規範人民之既有權益或合理信賴。
4. 又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，則人民將何所適從？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎，此應為信賴保護原則在憲政上之最重要意涵。

#### 丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 如前所述，系爭條項（行政罰法第45條第3項）使「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」之規定（同法第26條第2項），強制適用於修正前未經裁處之行為（否則

無從適用同條第3至5項），規定雖然明確，但其理由只有「宜一律適用」，顯然欠缺實質正當之溯及既往基礎，無法通過信賴保護之憲法原則檢驗。

2. 由於修正前行政罰法第26條第2項並無「緩起訴處分確定」之文字，究竟同一行為在經檢察官緩起訴處分確定後，得否再行政裁罰，容有解釋空間。此在權力分立之國家權力作用分工下，本委由法院以其法續造功能加以闡釋確定。而依聲請人職務上所已知，在臺灣桃園地方法院轄內，法院歷來對於酒後駕車之行為經檢察官為附有義務勞務之緩起訴處分後，均不許再為行政裁罰，所有再行裁罰案件，經合法聲明異議後，均經撤銷（理由為違反一行為不二罰），裁罰機關不服抗告至臺灣高等法院亦遭抗告駁回，此已形成相當普遍而值得信賴保護之法律既有秩序。系爭條項將修正後規定溯及既往，使原先不受法院支持而不能存在之重複裁罰（同一行為先後為強制公益性負擔及行政罰鍰），溯及適用於修正前之行為，致人民對於法院長久以來因一致性裁判所形成之合理正當信賴，因此遭到侵害，至為灼然。
3. 修法前在臺灣桃園地方法院轄內，已形成一行為不二罰原則之既有法律秩序（有附件三之3份判決為例），如此反覆普遍之法院裁判所形成之既有法律秩序，如果不能成為人民值得保護之信賴，則為司法機關之法院爾後對人民焉有公信力可言？對於司法者已經形成相當普遍之法律秩序，立法者尚可無正當理由地溯及既往為不利人民之變更，則憲法上之權力分立原則，如何維繫？又五權分治，如何彼此相維（釋字第175號解釋參照）？
4. 推敲本件立法者之所以貿然立法為溯及既往之適用，係因主觀上根本自認並未溯及既往。此觀行政罰法第26條第2項之修正理由謂：「緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，…被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律

及違反行政法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第二項之『當然解釋』。」，其所用「當然解釋」一語，可見其端倪。此亦所以系爭條項之溯及既往適用，並未以明文指定包括第26條第2項在內（但解釋上須包括在內，而無其他解釋空間，已如前所述），蓋其認為修正前之行為，經緩起訴處分，適用第26條第2項再行裁罰，乃屬當然解釋，此次修法加列「緩起訴處分確定」，僅是立法使其明確化而已，故指定溯及既往適用修正後同條第3項至第5項規定，以便折抵，乃有利於人民之規定。倘如此之立法前提無誤，則充分顯示出立法者完全漠視修法前既有法律秩序之心態。無論立法者如何認為係「當然解釋」，亦不應對司法者之法續造功能視而不見；對於溯及既往究竟有無侵害人民權益，應以包括司法之法續造功能作用在內，所形成之客觀法秩序前後加以比較判斷，而非以立法者自己之主觀認知為準。同樣對於修法前之行為，在臺灣桃園地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，且無從經由聲明異議或行政訴訟而救濟，顯較於修法前不利之現實，已詳如前述，是凡有此情形者，系爭條項均已違反憲法上之信賴保護原則，至為顯然，聲請人因而形成違憲之確信。

5. 陳文貴法官於前開博士論文中，對於系爭條項規定指出：「行政罰法第45條第3項規定…對於修正施行前之行為而未經裁處者，原依司法實務，行為人有不再受裁處行政罰罰鍰之法信賴與法律地位，反而被削弱，依新法可溯及既往的適用，另行裁處行政罰，顯已違反上開處罰法定與事後法禁止原則，構成違憲甚明。行政權與立法者聯手合作的這種窮追不捨，死纏爛打的立法態度，著實令人深感遺憾。」（論文第276、277頁），此亦為聲請人被迫必須聲請釋憲之理由。
6. 由於本項請求解釋中涉及「法院基於法續造權限或作用，

經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，而法院裁判係以管轄權存在為前提，各法院對於相同案件，是否經由一致性裁判，形成相當普遍之既有法律秩序，可能未必相同，故本項請求解釋並未無條件地請求宣告系爭條項違憲，而係委由各行政機關及法院在具體個案中，基於既有法律秩序之形成狀況而決定是否不予適用系爭條項規定。前開說明，僅就臺灣桃園地方法院所轄為立論，用以明確闡述系爭條項適用於臺灣桃園地方法院之管轄案件（舉附件一之2份判決為例），已有違憲情形發生，並直接影響聲請人之案件審理，特此敘明。

## 二、聲請人對本案所持之立場與見解

(一)緣近來酒駕車禍肇事致人死傷之社會事件頻傳，造成民眾對於酒駕行為之不安與憤怒，進而導致立法者對於酒駕行為之處罰一再修法予以加重。姑不論加重罰責對於酒駕行為之遏止是否確實有效，惟回歸到法律的層面來看，「一行為不二罰」及「法律不溯及既往」等原則，均為憲法所明白揭櫫，亦為司法院大法官歷來解釋所引用，並為一般民眾所熟知之法律常識（此由聲請人所承辦前述交通裁決案件之當事人，於起訴狀或到庭陳述時一再引用上開原則，即可明瞭）。如今，行政罰法第26條第2至4項、第45條第3項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，顯然違反前揭最基本的法律原則，不僅嚴重破壞法律體系，更違反對人民之信賴保護，使民眾對法律制度產生不信任，如不予改正，將嚴重妨礙國家的整體發展。故聲請人請求司法院大法官儘速做成違憲解釋，以避免違憲法律繼續侵害人民權益。

(二)聲請人對本案所持之立場，已如前述聲請解釋憲法之目的所示。聲請人對本案所持之見解，則均載明於聲請解釋憲法之理由。其中第一項請求解釋與第二項請求解釋，各為獨立請求，為憲法解釋聲請之合併，但依其聲請目的，倘第一項請求獲得違憲且不予適用之解釋，則第二項請求即失所附麗，無庸再為解釋，併此敘明。



肆、關係文件之名稱與件數

附件一：桃園地院102 年度交字第20號全案卷證及停止訴訟裁定1 份，及桃園地院102 年度交字第55號全案卷證及停止訴訟裁定1 份。

附件二：陳文貴著，「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」，101 年1 月，博士論文節本（含論文封面、提要、目錄及內文第269 至第287 頁）。

附件三：臺灣桃園方法院100 年度交聲字第243 號、499 、565 號等三件交通事件裁定之網路列印本【關於一事不兩罰部分】。

附件四：臺灣桃園方法院97年度交聲字第973 號交通事件裁定、101 年度桃交簡字第583 號刑事簡易判決各一件之網路列印本【關於道路交通管理處罰條例第35條第8 項（補罰差額）部分】。

此 致

司法院大法官

中 華 民 國 103 年 1 月 2 日

行政訴訟庭法官 周玉羣

## 釋憲聲請書

聲請人 臺灣桃園地方法院

行政訴訟庭昭股法官周玉羣

【案件當事人：

原 告 謝明東

被 告 交通部公路總局新竹區監理所

代 表 人 張朝陽

訴訟代理人 卓玉琦

上聲請人因審理102 年度交字第245 號違反道路交通管理處罰條例之交通裁決案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、請求解釋：

行政罰法第26條第1 項前段及第2 、3 、4 項分別規定：「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。」（第1 項前段）、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上之義務規定裁處之。」（第2 項）、「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」（第3 項）、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」（第4 項）。其中，行政罰法第26條第2 項之規定，於緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔時，無論其係支付一定金額之金錢，或提供一定時數之義務勞務，均導致同一行為

於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行為不二罰之原則，此不因同條第3項、第4項規定其公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，於前揭所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 二、請求解釋：

行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」，此規定將修正後之法律規定，適用於修正施行前之行為，具有法律溯及既往之性質，惟其既未設過渡條款以緩和其變動，亦未佐以適當施行日期之指定以供人民或行政機關預先準備應變，倘經比較修正前後規定，修正後規定確實不利於人民，則其溯及既往即已侵害人民應受保障之既得權益或合理信賴預期，應自解釋公布之日起，不再適用，並回歸法律不溯及既往原則。

上開修正前後規定之比較，應由行政機關或法院於具體個案中，予以妥適決定，倘遇修正前法律無明文規定處理方式時，法院過去於司法救濟程序中基於法續造權限或作用，所形成相當普遍之既有法律秩序，即應予尊重，並以之與修正後之規定為比較，使人民在既有法律秩序下之既得權益或合理信賴預期，獲得確保，始符合憲法保障人民權利之本旨，特此敘明。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

### 一、疑義之性質與經過

### (一)原因案件案號

本件解釋憲法聲請之原因案件，為臺灣桃園地方法院102 年度交字第245 號交通裁決事件之行政訴訟案件。

### (二)原因案件之性質與經過

- 1.原告謝明東於99年10月24日22時14分，駕駛0000-00 號自用小客車，行經大園鄉埔心街52號前，為桃園縣政府警察局大園分局員警舉發「酒後駕車酒測值為0.63mg/l」，及填製桃園警局交字第DB1884748 號舉發違反道路交通管理事件通知單。而原告上開行為所涉刑事公共危險罪責部分，經桃園地檢署檢察官於99年12月22日以99年度偵字第32017 號為緩起訴處分（緩起訴期間1 年，100 年3 月2 日至101 年3 月1 日），並命其向國庫繳納支付新台幣（下同）15,000元，及參加該署觀護人指定之酒駕認知輔導教育課程1 場次。其後，被告認原告前揭行為違反道路交通管理處罰條例第35條第1 項第1 款等法規，依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第44條第1 項規定，以102 年07月11日桃監裁第裁52 -DB1884748 號違反道路交通管理事件裁決書，裁處原告罰鍰新臺幣49,500元，吊扣駕駛執照12個月，並應參加道路交通安全講習。原告不服，遂於102 年8 月6 日向本院提起本件行政訴訟。
- 2.經本院於收案後函請被告重新審查，被告嗣於102 年8 月28 日發函予原告及本院表示：原裁決書罰鍰金額，有關緩起訴處分金15,000元部分，自102 年07月11日起，一部廢止，即罰鍰金額為34,500元。惟原告到庭仍主張略以：上開裁決書處分關於罰鍰及吊扣駕照的部分（關於原告爭執吊扣駕照之部分，非在本件聲請釋憲之範圍，本院嗣將另行依法處理），違反法律不溯及既往、一行為不二罰等原則等語，並聲明：上開裁決書處分關於罰鍰及吊扣駕照12個月之部分撤銷。
- 3.小結：  
本案係行為人在行政罰法第26條第2 項於100 年11月8 日修正前，酒後駕車（係於99年10月24日酒駕），以一行為觸犯

刑法第185 之3 之不能安全駕駛罪，及違反道路交通管理處罰條例第35條第1 項酒後駕駛酒測值超標違規，經檢察官為緩起訴處分附以公益性負擔後，復遭被告新竹區監理所再行裁罰，而依法提起行政訴訟請求司法救濟。原於行政罰法100 年11月8 日修正前，此類交通聲明異議事件（按：在101 年7 月各地院成立行政訴訟庭之前，受處分人對此類事件不服之救濟程序係向刑事庭聲明異議），於臺灣桃園地方法院轄內，均以違反「一行為不二罰」原則，獲得撤銷罰鍰處分之救濟，且已形成相當普遍之法律秩序，而對行為人有正當合理信賴基礎。未料，行政罰法於100 年11月8 日修正，將此類案件排除一行為不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行為，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行為不二罰」、「信賴保護」原則之違憲疑義。

## 二、涉及之憲法條文

大法官釋字第503 、604 號解釋（一行為不二罰原則）、釋字第525 、589 號（信賴保護原則）、釋字第371 號解釋（法官聲請解釋憲法之依據）、憲法第7 條（平等原則）。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### 一、聲請解釋憲法之理由

#### （一）關於第一項請求解釋

##### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第26條第1 項規定：「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」，此係一行為不二罰原則之宣示規定，並肯認刑罰與行政罰具有相同處罰性質者，應有一行為不二罰原則之適用。
2. 同條第2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規

定裁處之。」，此規定則對於前項一行為不二罰原則設定排除適用之對象，其中涉及本件釋憲聲請爭點之「緩起訴處分確定」及「緩刑之裁判確定」遭排除適用，係100年11月8日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1)緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253之2第1項之規定，對被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第2項之當然解釋。惟因實務上有不同見解，爰於第2項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議；(2)第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為人年紀尚輕而給予自新機會或維護親屬間家庭和諧關係等因素，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為兼顧該等法律立法目的之達成，並考量經緩刑裁判確定者，未依刑事法律予以處罰，與緩起訴處分確定者同，為求衡平，爰於第二項增訂「緩刑」之文字，俾資完備。

3. 又同條第3項至第5項分別規定：「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」、「依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤

銷確定。」。由此顯見，同條第2項所規定不受一行為不二罰原則保護適用之「緩起訴處分」、「緩刑」，係有意包括實務上常見之附公益性負擔之緩起訴處分及緩刑，否則同條第3項至第5項將無毫無適用餘地。

4. 而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現有罰金刑輕於法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以為連結，而不致產生現行新臺幣20萬元以下罰金，而與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第35條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項（註：此部分文字於100年1月19日修正為第92條第4項）所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果，造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民造成的行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行為不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此

使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴排除於刑事處罰外時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

5. 據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明，並搭配行政罰法第3項至第5項之規定，可明確知悉立法者已展現強烈意志，將附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，排除於一行為不二罰之適用範圍。是此項有違憲疑義之法律規定，已不存在任何使附公益性負擔之緩起訴處分或緩刑仍有適用一行為不二罰原則之合憲解釋空間，否則形同法官未經釋憲，即行拒絕有效法律之適用。

#### 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「一行為不二罰」原則，此原則業經釋字第503號解釋之解釋文闡釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」。釋字第604號解釋更直接援引「法治國家一行為不二罰之原則」作為違憲審查基準，是「一行為不二罰」原則已然具有憲法位階，至為明確。
2. 據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行為不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同為核心判斷標準。倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就其處罰之本質，從實質上加以判斷，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行為不二罰原則，將因此機械性解釋而淪為具文。
3. 又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行為，不受性質及種類相同



之重複處罰，且不應拘泥於處罰之名義，究係刑事處罰或其他行政處罰。在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啟二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對行為人而言，均帶來身心煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。而在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第384號解釋）及憲法第23條之比例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯無必要，而欠缺正當性。從而，同一行為在法律上分別有性質、種類相同之二次處罰規定，縱然可因相互折抵，而可能規避上開實體面向要求，但其二次處罰程序之進行，仍違反程序面向之雙重危險禁止要求，自應不得為之。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供40小時以上240小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第253條之2第4、5款及刑法第74條第2項第4、5款參照）。
2. 上開公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第41條2項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。
3. 又上開公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔

保（刑事訴訟法第253條之3第1項第3款、刑法第75條之1第1項第4款參照），行為人倘未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第260條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第76條），是公益性負擔之履行，具有刑事處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。

4. 承上，公益性負擔之種類與性質，不僅在實質上與刑罰均相同，且行政罰法第26條第3項至第5項更規定其得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認兩者（即公益性負擔與行政罰罰鍰）具有相同之性質與種類，否則如何得以折抵？既然如此，揆諸上開所述一行為不二罰原則之實體及程序內涵，同一酒後駕車行為，重複施加公益性負擔及行政罰，即有違一行為不二罰原則，不因兩者得以折抵而豁免該原則之適用。蓋折抵不足時（本件釋憲聲請之原因案件均屬此情形），仍需就差額處以罰鍰，而於實體上重複處罰，並於程序上開啟二次處罰程序，而構成雙重危險，其違反一行為不二罰原則，甚為明確，聲請人因而形成違憲之確信。
5. 陳文貴法官於其101年1月甫完成之博士論文「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」（該論文指導教授為陳春生大法官，論文考試召集人為李震山大法官，論文節本見附件二）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文有下列深刻之論述：「檢察官既居於政府之代理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所為附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已

受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』云云，很顯然是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違。」（該論文第271頁）對於緩刑部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，為宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍為刑罰，而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第279頁）。以上論文內容，更加深化了聲請人原來違憲之確信，足認本件各該原因案件，確有停止訴訟，聲請解釋憲法之必要，以維憲法秩序。

## （二）關於第二項請求解釋

### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」其立法理由謂：「修正條文第26條第3項至第5項規定，對於修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反刑法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，或雖曾經裁處，原裁處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，於本法修正施行後為裁處者，宜一律適用，爰增訂第3項。」
2. 觀諸上開立法理由，實難明瞭立法者為何要將修正後之規定，逕行適用於修正前尚未裁處之行為，但可知立法者有明白強烈之意志，要將修正施行後之規定溯及適用於修正前尚未經裁處之行為，且認為並不需要任何過渡條款或指定施行日期以供準備應變，故立法理由中僅以「宜一律適用」五字簡單交代其理由，然究竟何以修正前後均「宜」

一律適用，未見有詳細闡述。

3. 系爭條項所指定適用之行政罰法修正條文第26條第3項至第5項規定，如前所述，即係緩起訴處分或緩刑所附公益性負擔得以折抵行政罰鍰之規定。故指定適用修正條文第26條第3項至第5項規定，實同時有指定適用修正後之第26條第2項所規定「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」（詳如第一項請求解釋中「對於系爭違憲法律之闡釋」項下所述）之意，否則倘緩起訴處分確定即受一行為不二罰原則保護，根本無從再行裁處行政罰鍰，又何從以緩起訴處分所附公益性負擔折抵行政罰鍰？是依系爭條項規定適用之結果，對於修正前之行為，經緩起訴處分確定，但尚未經裁處者，均須依修正後之第26條第2項再行裁處，如該緩起訴處分附有公益性負擔，再依修正後之第26條第3項至第5項規定折抵。其指定適用修正後規定之文義清楚明確，立法理由復有明確說明，並不存在其他合憲性解釋空間。

#### 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第525、574、577、589、605解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。
2. 釋字第574號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於

生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」，由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安定性原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意將法律溯及既往適用。

3. 法律修正之溯及既往，究竟有無侵害受規範人民之權益，應由法律修正前後之整體法律秩序有無變動加以客觀判斷，並非單純比較法律修正之文義或由立法者主觀判斷。換言之，法律修正前後之整體法律秩序已經改變，受規範人民之權益在修正前後已有不同，縱使立法者主觀上自認其修正僅在解釋修正前規定（立法解釋），並未改變法律秩序，亦無從豁免其已侵害受規範人民之既有權益或合理信賴。
4. 又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，則人民將何所適從？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎，此應為信賴保護原則在憲政

上之最重要意涵。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 如前所述，系爭條項（行政罰法第45條第3項）使「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」之規定（同法第26條第2項），強制適用於修正前未經裁處之行為（否則無從適用同條第3至5項），規定雖然明確，但其理由只有「宜一律適用」，顯然欠缺實質正當之溯及既往基礎，無法通過信賴保護之憲法原則檢驗。
2. 由於修正前行政罰法第26條第2項並無「緩起訴處分確定」之文字，究竟同一行為在經檢察官緩起訴處分確定後，得否再行政裁罰，容有解釋空間。此在權力分立之國家權力作用分工下，本委由法院以其法續造功能加以闡釋確定。而依聲請人職務上所已知，在臺灣桃園地方法院轄內，法院歷來對於酒後駕車之行為經檢察官為附有義務勞務之緩起訴處分後，均不許再為行政裁罰，所有再行裁罰案件，經合法聲明異議後，均經撤銷（理由為違反一行為不二罰），裁罰機關不服抗告至臺灣高等法院亦遭抗告駁回，此已形成相當普遍而值得信賴保護之法律既有秩序。系爭條項將修正後規定溯及既往，使原先不受法院支持而不能存在之重複裁罰（同一行為先後為強制公益性負擔及行政罰鍰），溯及適用於修正前之行為，致人民對於法院長久以來因一致性裁判所形成之合理正當信賴，因此遭到侵害，至為灼然。
3. 修法前在臺灣桃園地方法院轄內，已形成一行為不二罰原則之既有法律秩序（有附件三之3份判決為例），如此反覆普遍之法院裁判所形成之既有法律秩序，如果不能成為人民值得保護之信賴，則為司法機關之法院爾後對人民焉有公信力可言？對於司法者已經形成相當普遍之法律秩序，立法者尚可無正當理由地溯及既往為不利人民之變更，則憲法上之權力分立原則，如何維繫？又五權分治，如何彼此相維（釋字第175號解釋參照）？

4. 推敲本件立法者之所以貿然立法為溯及既往之適用，係因主觀上根本自認並未溯及既往。此觀行政罰法第26條第2項之修正理由謂：「緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，…被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第二項之『當然解釋』。」，其所用「當然解釋」一語，可見其端倪。此亦所以系爭條項之溯及既往適用，並未以明文指定包括第26條第2項在內（但解釋上須包括在內，而無其他解釋空間，已如前所述），蓋其認為修正前之行為，經緩起訴處分，適用第26條第2項再行裁罰，乃屬當然解釋，此次修法加列「緩起訴處分確定」，僅是立法使其明確化而已，故指定溯及既往適用修正後同條第3項至第5項規定，以便折抵，乃有利於人民之規定。倘如此之立法前提無誤，則充分顯示出立法者完全漠視修法前既有法律秩序之心態。無論立法者如何認為係「當然解釋」，亦不應對司法者之法續造功能視而不見；對於溯及既往究竟有無侵害人民權益，應以包括司法之法續造功能作用在內，所形成之客觀法秩序前後加以比較判斷，而非以立法者自己之主觀認知為準。同樣對於修法前之行為，在臺灣桃園地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，且無從經由聲明異議或行政訴訟而救濟，顯較於修法前不利之現實，已詳如前述，是凡有此情形者，系爭條項均已違反憲法上之信賴保護原則，至為顯然，聲請人因而形成違憲之確信。
5. 陳文貴法官於前開博士論文中，對於系爭條項規定指出：「行政罰法第45條第3項規定…對於修正施行前之行為而未經裁處者，原依司法實務，行為人有不再受裁處行政罰罰鍰之法信賴與法律地位，反而被削弱，依新法可溯及既往的適用，另行裁處行政罰，顯已違反上開處罰法定與事

後法禁止原則，構成違憲甚明。行政權與立法者聯手合作的這種窮追不捨，死纏爛打的立法態度，著實令人深感遺憾。」（論文第276、277頁），此亦為聲請人被迫必須聲請釋憲之理由。

6. 由於本項請求解釋中涉及「法院基於法續造權限或作用，經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，而法院裁判係以管轄權存在為前提，各法院對於相同案件，是否經由一致性裁判，形成相當普遍之既有法律秩序，可能未必相同，故本項請求解釋並未無條件地請求宣告系爭條項違憲，而係委由各行政機關及法院在具體個案中，基於既有法律秩序之形成狀況而決定是否不予適用系爭條項規定。前開說明，僅就臺灣桃園地方法院所轄為立論，用以明確闡述系爭條項適用於臺灣桃園地方法院之管轄案件（舉附件一之2份判決為例），已有違憲情形發生，並直接影響聲請人之案件審理，特此敘明。

## 二、聲請人對本案所持之立場與見解

- (一)緣近來酒駕車禍肇事致人死傷之社會事件頻傳，造成民眾對於酒駕行為之不安與憤怒，進而導致立法者對於酒駕行為之處罰一再修法予以加重。姑不論加重罰責對於酒駕行為之遏止是否確實有效，惟回歸到法律的層面來看，「一行為不二罰」及「法律不溯及既往」等原則，均為憲法所明白揭載，亦為司法院大法官歷來解釋所引用，並為一般民眾所熟知之法律常識（此由聲請人所承辦前述交通裁決案件之當事人，於起訴狀或到庭陳述時一再引用上開原則，即可明瞭）。如今，行政罰法第26條第2至4項、第45條第3項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，顯然違反前揭最基本的法律原則，不僅嚴重破壞法律體系，更違反對人民之信賴保護，使民眾對法律制度產生不信任，如不予改正，將嚴重妨礙國家的整體發展。故聲請人請求司法院大法官儘速做成違憲解釋，以避免違憲法律繼續侵害人民權益。

- (二)聲請人對本案所持之立場，已如前述聲請解釋憲法之目的所



示。聲請人對本案所持之見解，則均載明於聲請解釋憲法之理由。其中第一項請求解釋與第二項請求解釋，各為獨立請求，為憲法解釋聲請之合併，但依其聲請目的，倘第一項請求獲得違憲且不予適用之解釋，則第二項請求即失所附麗，無庸再為解釋，併此敘明。

#### 肆、關係文件之名稱與件數

【下列附件因聲請人於先前就同一類型案件聲請釋憲時，已一併提出，故於本件不另提出，請參酌聲請人前以102年8月13日桃院晴文字第1020001177號函、103年2月6日桃院勤文字第1030100166號函提出釋憲聲請書之附件內容】

附件一：桃園地院102年度交字第20號全案卷證及停止訴訟裁定1份，及桃園地院102年度交字第55號全案卷證及停止訴訟裁定1份。

附件二：陳文貴著，「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」，101年1月，博士論文節本（含論文封面、提要、目錄及內文第269至第287頁）。

附件三：臺灣桃園方法院100年度交聲字第243號、499、565號等三件交通事件裁定之網路列印本【關於一事不兩罰部分】。

附件四：臺灣桃園方法院97年度交聲字第973號交通事件裁定、101年度桃交簡字第583號刑事簡易判決各一件之網路列印本【關於道路交通管理處罰條例第35條第8項（補罰差額）部分】。

此 致

司法院大法官

中 華 民 國 104 年 4 月 27 日

行政訴訟庭法官 周玉羣

上為正本係照原本作成。

中 華 民 國 104 年 4 月 27 日

書記官

## 釋憲聲請書

聲 請 人 臺灣桃園地方法院

行政訴訟庭昭股法官周玉羣

【案件當事人：

原 告 張芳鍾

被 告 交通部公路總局新竹區監理所

代 表 人 張朝陽

訴訟代理人 李志豪

上聲請人因審理103 年度交字第77號違反道路交通管理處罰條例之交通裁決案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、請求解釋：

行政罰法第26條第1 項前段及第2 、3 、4 項分別規定：「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。」（第1 項前段）、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上之義務規定裁處之。」（第2 項）、「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」（第3 項）、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」（第4 項）。其中，行政罰法第26條第2 項之規定，於緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔時，無論其係支付一定

金額之金錢，或提供一定時數之義務勞務，均導致同一行為於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行為不二罰之原則，此不因同條第3項、第4項規定其公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，於前揭所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 二、請求解釋：

行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」，此規定將修正後之法律規定，適用於修正施行前之行為，具有法律溯及既往之性質，惟其既未設過渡條款以緩和其變動，亦未佐以適當施行日期之指定以供人民或行政機關預先準備應變，倘經比較修正前後規定，修正後規定確實不利於人民，則其溯及既往即已侵害人民應受保障之既得權益或合理信賴預期，應自解釋公布之日起，不再適用，並回歸法律不溯及既往原則。

上開修正前後規定之比較，應由行政機關或法院於具體個案中，予以妥適決定，倘遇修正前法律無明文規定處理方式時，法院過去於司法救濟程序中基於法續造權限或作用，所形成相當普遍之既有法律秩序，即應予尊重，並以之與修正後之規定為比較，使人民在既有法律秩序下之既得權益或合理信賴預期，獲得確保，始符合憲法保障人民權利之本旨，特此敘明。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

## 一、疑義之性質與經過

### (一)原因案件案號

本件解釋憲法聲請之原因案件，為臺灣桃園地方法院103 年度交字第77號交通裁決事件之行政訴訟案件。

### (二)原因案件之性質與經過

- 1.原告張方鍾於民國100 年5 月28日0 時46分，駕駛ooo -ooo 號普通重型機車，行經桃園市中平路、宏昌七街口，為桃園縣政府警察局桃園分局員警舉發「酒後駕車（酒測值0.81mg /l）」，並填製桃警局交字第DB2695810 號舉發通知單。嗣被告認原告前揭行為違反道路交通管理處罰條例第35條第1 項第1 款等法規，依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第44條第1 項規定，於103 年3 月17日開立竹監桃第裁52-DB2695810號裁決書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）45,000元，吊扣駕駛執照12個月，並應參加道路交通安全講習。原告不服，於103 年3 月21日向本院提起行政訴訟。
- 2.而原告前揭行為所涉刑事公共危險罪責部分，經桃園地檢署檢察官於100 年6 月30日以100 年度偵字第16480 號為緩起訴處分（緩起訴期間1 年，100 年7 月28日至101 年3 月27 日），並命其應自緩起訴處分確定後8 個月內，向該署指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供40小時義務勞務，及於緩起訴處分確定後6 個月內參加該署所舉辦之酒駕認知輔導教育課程1 場次。故於原告提起本件訴訟後，被告嗣於103 年4 月28日發函予原告及本院表示：關於原告緩起訴勞務扣抵罰鍰4,600 元部分（基本時薪115 × 40小時=4,600 ）部分，自103 年3 月17日起，原裁決書罰鍰金額於此部分，一部廢止，即原裁決之罰鍰金額變更為40,400元。惟原告仍主張略以：上開裁決書處分關於罰鍰部分（關於吊扣駕照及應參加道安講習部分，原告業已執行完畢而未爭執），因原告刑案部分已遭緩起訴處分確定，應服的義務勞役也已執行完畢，被告不應再

處以罰鍰等語，並聲明：上開裁決書處分關於罰鍰之部分撤銷。

### 3. 小結：

本案係行為人在行政罰法第26條第2項於100年11月8日修正前，酒後駕車（係於100年5月28日酒駕），以一行為觸犯刑法第185之3之不能安全駕駛罪，及違反道路交通管理處罰條例第35條第1項酒後駕駛酒測值超標違規，經檢察官為緩起訴處分附以公益性負擔後，復遭被告新竹區監理所再行裁罰，而依法提起行政訴訟請求司法救濟。原於行政罰法100年11月8日修正前，此類交通聲明異議事件（按：在101年7月各地院成立行政訴訟庭之前，受處分人對此類事件不服之救濟程序係向刑事庭聲明異議），於臺灣桃園地方法院轄內，均以違反「一行為不二罰」原則，獲得撤銷罰鍰處分之救濟，且已形成相當普遍之法律秩序，而對行為人有正當合理信賴基礎。未料，行政罰法於100年11月8日修正，將此類案件排除一行為不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行為，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行為不二罰」、「信賴保護」原則之違憲疑義。

## 二、涉及之憲法條文

大法官釋字第503、604號解釋（一行為不二罰原則）、釋字第525、589號（信賴保護原則）、釋字第371號解釋（法官聲請解釋憲法之依據）、憲法第7條（平等原則）。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### 一、聲請解釋憲法之理由

#### （一）關於第一項請求解釋

##### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第26條第1項規定：「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」，此係一行為不二罰原則之宣示規定

，並肯認刑罰與行政罰具有相同處罰性質者，應有一行為不二罰原則之適用。

2. 同條第2項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」，此規定則對於前項一行為不二罰原則設定排除適用之對象，其中涉及本件釋憲聲請爭點之「緩起訴處分確定」及「緩刑之裁判確定」遭排除適用，係100年11月8日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1)緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253之2第1項之規定，對被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第2項之當然解釋。惟因實務上有不同見解，爰於第2項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議；(2)第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為人年紀尚輕而給予自新機會或維護親屬間家庭和諧關係等因素，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為兼顧該等法律立法目的之達成，並考量經緩刑裁判確定者，未依刑事法律予以處罰，與緩起訴處分確定者同，為求衡平，爰於第二項增訂「緩刑」之文字，俾資完備。

3. 又同條第3項至第5項分別規定：「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算

。」、「依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」。由此顯見，同條第2項所規定不受一行為不二罰原則保護適用之「緩起訴處分」、「緩刑」，係有意包括實務上常見之附公益性負擔之緩起訴處分及緩刑，否則同條第3項至第5項將無毫無適用餘地。

4. 而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現有罰金刑輕於法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以為連結，而不致產生現行新臺幣20萬元以下罰金，而與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第35條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項（註：此部分文字於100年1月19日修正為第92條第4項）所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果，造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民造成的

行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行為不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴排除於刑事處罰外時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

5. 據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明，並搭配行政罰法第3項至第5項之規定，可明確知悉立法者已展現強烈意志，將附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，排除於一行為不二罰之適用範圍。是此項有違憲疑義之法律規定，已不存在任何使附公益性負擔之緩起訴處分或緩刑仍有適用一行為不二罰原則之合憲解釋空間，否則形同法官未經釋憲，即行拒絕有效法律之適用。

#### 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「一行為不二罰」原則，此原則業經釋字第503號解釋之解釋文闡釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」。釋字第604號解釋更直接援引「法治國家一行為不二罰之原則」作為違憲審查基準，是「一行為不二罰」原則已然具有憲法位階，至為明確。
2. 據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行為不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同為核心判斷標準。倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就



其處罰之本質，從實質上加以判斷，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行為不二罰原則，將因此機械性解釋而淪為具文。

3. 又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行為，不受性質及種類相同之重複處罰，且不應拘泥於處罰之名義，究係刑事處罰或其他行政處罰。在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啟二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對行為人而言，均帶來身心煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。而在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第384號解釋）及憲法第23條之比例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯無必要，而欠缺正當性。從而，同一行為在法律上分別有性質、種類相同之二次處罰規定，縱然可因相互折抵，而可能規避上開實體面向要求，但其二次處罰程序之進行，仍違反程序面向之雙重危險禁止要求，自應不得為之。

#### 丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供40小時以上240小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第253條之2第4、5款及刑法第74條第2項第4、5款參照）。
2. 上開公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第41條2項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公

益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。

3. 又上開公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔保（刑事訴訟法第253條之3第1項第3款、刑法第75條之1第1項第4款參照），行為人倘未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第260條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第76條），是公益性負擔之履行，具有刑事處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。
4. 承上，公益性負擔之種類與性質，不僅在實質上與刑罰均相同，且行政罰法第26條第3項至第5項更規定其得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認兩者（即公益性負擔與行政罰罰鍰）具有相同之性質與種類，否則如何得以折抵？既然如此，揆諸上開所述一行為不二罰原則之實體及程序內涵，同一酒後駕車行為，重複施加公益性負擔及行政罰，即有違一行為不二罰原則，不因兩者得以折抵而豁免該原則之適用。蓋折抵不足時（本件釋憲聲請之原因案件均屬此情形），仍需就差額處以罰鍰，而於實體上重複處罰，並於程序上開啟二次處罰程序，而構成雙重危險，其違反一行為不二罰原則，甚為明確，聲請人因而形成違憲之確信。
5. 陳文貴法官於其101年1月甫完成之博士論文「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」（該論文指導教授為陳春生大法官，論文考試召集人為李震山大法官，論文節本參附件二）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文有下列深刻之論述：「檢察官既居於政府之代

理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所為附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』等語，很顯然是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違。」（該論文第271頁）對於緩刑部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，為宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍為刑罰，而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第279頁）。以上論文內容，更加深化了聲請人原來違憲之確信，足認本件各該原因案件，確有停止訴訟，聲請解釋憲法之必要，以維憲法秩序。

## （二）關於第二項請求解釋

### 甲、對於系爭違憲法律之闡釋

1. 行政罰法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」其立法理由謂：「修正條文第26條第3項至第5項規定，對於修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反刑法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，或雖曾經裁處，原裁處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，於本法修正施行後為裁處者，宜一律適用，爰增訂第3項。」
2. 觀諸上開立法理由，實難明瞭立法者為何要將修正後之規

定，逕行適用於修正前尚未裁處之行為，但可知立法者有明白強烈之意志，要將修正施行後之規定溯及適用於修正前尚未經裁處之行為，且認為並不需要任何過渡條款或指定施行日期以供準備應變，故立法理由中僅以「宜一律適用」五字簡單交代其理由，然究竟何以修正前後均「宜」一律適用，未見有詳細闡述。

3. 系爭條項所指定適用之行政罰法修正條文第26條第3項至第5項規定，如前所述，即係緩起訴處分或緩刑所附公益性負擔或提供義務勞務者得以折抵行政罰罰鍰之規定。故指定適用修正條文第26條第3項至第5項規定，實同時有指定適用修正後之第26條第2項所規定「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」（詳如第一項請求解釋中「對於系爭違憲法律之闡釋」項下所述）之意，否則倘緩起訴處分確定即受一行為不二罰原則保護，根本無從再行裁處行政罰鍰，又何以從緩起訴處分所附公益性負擔或提供義務勞務者折抵行政罰鍰？是依系爭條項規定適用之結果，對於修正前之行為，經緩起訴處分確定，但尚未經裁處者，均須依修正後之第26條第2項再行裁處，如該緩起訴處分附有公益性負擔或提供義務勞務者，再依修正後之第26條第3項至第5項規定折抵。其指定適用修正後規定之文義清楚明確，立法理由復有明確說明，並不存在其他合憲性解釋空間。

## 乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

1. 本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第525、574、577、589、605解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。
2. 釋字第574號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新

法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」，由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安性原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意將法律溯及既往適用。

3. 法律修正之溯及既往，究竟有無侵害受規範人民之權益，應由法律修正前後之整體法律秩序有無變動加以客觀判斷，並非單純比較法律修正之文義或由立法者主觀判斷。換言之，法律修正前後之整體法律秩序已經改變，受規範人民之權益在修正前後已有不同，縱使立法者主觀上自認其修正僅在解釋修正前規定（立法解釋），並未改變法律秩序，亦無從豁免其已侵害受規範人民之既有權益或合理信賴。
4. 又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因

罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，則人民將何所適從？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎，此應為信賴保護原則在憲政上之最重要意涵。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

1. 如前所述，系爭條項（行政罰法第45條第3項）使「緩起訴處分確定不受一行為不二罰原則保護」之規定（同法第26條第2項），強制適用於修正前未經裁處之行為（否則無從適用同條第3至5項），規定雖然明確，但其理由只有「宜一律適用」，顯然欠缺實質正當之溯及既往基礎，無法通過信賴保護之憲法原則檢驗。
2. 由於修正前行政罰法第26條第2項並無「緩起訴處分確定」之文字，究竟同一行為在經檢察官緩起訴處分確定後，得否再行政裁罰，容有解釋空間。此在權力分立之國家權力作用分工下，本委由法院以其法續造功能加以闡釋確定。而依聲請人職務上所已知，在臺灣桃園地方法院轄內，法院歷來對於酒後駕車之行為經檢察官為附有義務勞務之緩起訴處分後，均不許再為行政裁罰，所有再行裁罰案件，經合法聲明異議後，均經撤銷（理由為違反一行為不二罰），裁罰機關不服抗告至臺灣高等法院亦遭抗告駁回，此已形成相當普遍而值得信賴保護之法律既有秩序。系爭條項將修正後規定溯及既往，使原先不受法院支持而不能存在之重複裁罰（同一行為先後為強制公益性負擔及行政罰鍰），溯及適用於修正前之行為，致人民對於法院長久以來因一致性裁判所形成之合理正當信賴，因此遭到侵害，至為灼然。
3. 修法前在臺灣桃園地方法院轄內，已形成一行為不二罰原則之既有法律秩序（有附件三之3份判決為例），如此反

覆普遍之法院裁判所形成之既有法律秩序，如果不能成為人民值得保護之信賴，則為司法機關之法院爾後對人民焉有公信力可言？對於司法者已經形成相當普遍之法律秩序，立法者倘可無正當理由地溯及既往為不利人民之變更，則憲法上之權力分立原則，如何維繫？又五權分治，如何彼此相維（釋字第175號解釋參照）？

4. 推敲本件立法者之所以貿然立法為溯及既往之適用，係因主觀上根本自認並未溯及既往。此觀行政罰法第26條第2項之修正理由謂：「緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，…被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第二項之『當然解釋』。」，其所用「當然解釋」一語，可見其端倪。此亦所以系爭條項之溯及既往適用，並未以明文指定包括第26條第2項在內（但解釋上須包括在內，而無其他解釋空間，已如前所述），蓋其認為修正前之行為，經緩起訴處分，適用第26條第2項再行裁罰，乃屬當然解釋，此次修法加列「緩起訴處分確定」，僅是立法使其明確化而已，故指定溯及既往適用修正後同條第3項至第5項規定，以便折抵，乃有利於人民之規定。倘如此之立法前提無誤，則充分顯示出立法者完全漠視修法前既有法律秩序之心態。無論立法者如何認為係「當然解釋」，亦不應對司法者之法續造功能視而不見；對於溯及既往究竟有無侵害人民權益，應以包括司法之法續造功能作用在內，所形成之客觀法秩序前後加以比較判斷，而非以立法者自己之主觀認知為準。同樣對於修法前之行為，在臺灣桃園地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，且無從經由聲明異議或行政訴訟而救濟，顯較於修法前不利之現實，已詳如前述，是凡有此情形者，系爭條項均已違反憲法上之信賴保護原則，至為顯然，聲請人因而形成

違憲之確信。

5. 陳文貴法官於前開博士論文中，對於系爭條項規定指出：  
「行政罰法第45條第3項規定…對於修正施行前之行為而  
未經裁處者，原依司法實務，行為人有不再受裁處行政罰  
罰鍰之法信賴與法律地位，反而被削弱，依新法可溯及既  
往的適用，另行裁處行政罰，顯已違反上開處罰法定與事  
後法禁止原則，構成違憲甚明。行政權與立法者聯手合作  
的這種窮追不捨，死纏爛打的立法態度，著實令人深感遺  
憾。」（論文第276、277頁），此亦為聲請人被迫必須  
聲請釋憲之理由。
6. 由於本項請求解釋中涉及「法院基於法續造權限或作用，  
經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，而法  
院裁判係以管轄權存在為前提，各法院對於相同案件，是  
否經由一致性裁判，形成相當普遍之既有法律秩序，可能  
未必相同，故本項請求解釋並未無條件地請求宣告系爭條  
項違憲，而係委由各行政機關及法院在具體個案中，基於  
既有法律秩序之形成狀況而決定是否不予適用系爭條項規  
定。前開說明，僅就臺灣桃園地方法院所轄為立論，用以  
明確闡述系爭條項適用於臺灣桃園地方法院之管轄案件（  
舉附件一之2份判決為例），已有違憲情形發生，並直接  
影響聲請人之案件審理，特此敘明。

## 二、聲請人對本案所持之立場與見解

- (一)緣近來酒駕車禍肇事致人死傷之社會事件頻傳，造成民眾對  
於酒駕行為之不安與憤怒，進而導致立法者對於酒駕行為之  
處罰一再修法予以加重。姑不論加重罰責對於酒駕行為之遏  
止是否確實有效，惟回歸到法律的層面來看，「一行為不二  
罰」及「法律不溯及既往」等原則，均為憲法所明白揭載，  
亦為司法院大法官歷來解釋所引用，並為一般民眾所熟知之  
法律常識（此由聲請人所承辦前述交通裁決案件之當事人，  
於起訴狀或到庭陳述時均主張「酒駕所涉之刑案已遭檢察官  
處罰過」等語，即可明瞭）。如今，行政罰法第26條第2至



4 項、第45條第3 項及道路交通管理處罰條例第35條第8 項等規定，顯然違反前揭最基本的法律原則，不僅嚴重破壞法律體系，更違反對人民之信賴保護，使民眾對法律制度產生不信任，如不予改正，將嚴重妨礙國家的整體發展。故聲請人請求司法院大法官儘速做成違憲解釋，以避免違憲法律繼續侵害人民權益。

(二)聲請人對本案所持之立場，已如前述聲請解釋憲法之目的所示。聲請人對本案所持之見解，則均載明於聲請解釋憲法之理由。其中第一項請求解釋與第二項請求解釋，各為獨立請求，為憲法解釋聲請之合併，但依其聲請目的，倘第一項請求獲得違憲且不予適用之解釋，則第二項請求即失所附麗，無庸再為解釋，併此敘明。

#### 肆、關係文件之名稱與件數

【下列附件因聲請人於先前就同一類型案件聲請釋憲時，已一併提出，故於本件不另提出，請參酌聲請人前以102 年8 月13日桃院晴文字第1020001177號函、103 年2 月6 日桃院勤文字第1030100166號函、104 年5 月1 日桃院勤行昭102 交245 字第1040007444號函提出釋憲聲請書之附件內容】

附件一：桃園地院102 年度交字第20號全案卷證及停止訴訟裁定1 份，及桃園地院102 年度交字第55號全案卷證及停止訴訟裁定1 份。

附件二：陳文貴著，「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」，101 年1 月，博士論文節本（含論文封面、提要、目錄及內文第269 至第287 頁）。

附件三：臺灣桃園方法院100 年度交聲字第243 號、499 、565 號等三件交通事件裁定之網路列印本【關於一事不兩罰部分】。

附件四：臺灣桃園方法院97年度交聲字第973 號交通事件裁定、101 年度桃交簡字第583 號刑事簡易判決各一件之網路列印本【關於道路交通管理處罰條例第35條第8 項（補

罰差額)部分】。

此 致

司法院大法官

中 華 民 國 104 年 12 月 25 日

行政訴訟庭法官 周玉羣