

釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的：

聲請人審理一〇一年度交字第九四號苗千璇違反道路交通管理處罰案件，為原告酒後駕車之違規案件。被告機關（新竹區監理所，現業務由桃園市政府交通裁決處承受）依據行為時之道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項（前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第四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），及民國一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二、三項規定，在原告於九十九年九月十六日至一〇〇年九月十五日刑事緩起訴期滿未經撤銷後，扣除檢察官於緩起訴指示之負擔條件：向國庫支付一萬五千元及提供五十小時義務勞務。裁決原告補繳罰鍰差額二萬四千八百五十元。

聲請人認為本案應適用之道路交通管理處罰條例第三十五條第八項、修正後行政罰法第二十六條第二至四項，及第四十五條第三項，有違反憲法一事不二罰原則、不溯及既往原則，因而侵害原告依據憲法第十五條保障之財產權。

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：

原告於九十九年七月二十一日凌晨三時四十四分許，騎乘車牌號碼 000 -000 號普通重型機車，行經桃園縣中壢市環中東路八十六之一號前，為桃園縣政府警察局中壢分局自強派出所員警認原告有「酒後駕車（經警方酒精濃度呼氣檢測值為零點九三 MG/L），且已距駕駛人飲酒結束十五分鐘以上」之違規，遂當場舉發並填製桃警局交字第 DB2466320 號舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單），記載應到案日期為九十九年八月五日前，並移送被告處理。嗣經被告查證明確後，認原告前開之違規事實屬實，爰依行為時之道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第三十五條第一項第一款、第二十四條第一項第二款及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則規定，以壠監裁字第裁 53—DB2466320 號裁決書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）二萬四千八百五十元，一年內不得考領駕照，並應參加道路交通安全講習。嗣原告於一〇一年二月十四日向本院聲明異議，經桃園地院（交通法庭）以一〇一年度交聲字第一百八十二號裁定「原處分撤銷，並認定原告酒精濃度超過規定標準，自一〇一年二月七日起一年內不得考領駕駛執照，並應接受道路交通安全講習。」，且於一〇一年三月九日確定。又原告酒後駕車所涉公共危險，經桃園地方法院檢察署檢察官處以緩起訴，並於一〇一年九月三十日緩起訴期間

期滿，被告依行為時道交條例第三十五條第八項規定，繳納不足最低罰鍰二萬四千八百五十元，並填製壟監裁字第裁 53-DB2466320 號裁決書，該裁決書並於一〇一年十一月十四日送達原告。嗣原告不服，遂向本院提起行政訴訟。

查原告對於客觀違法事實並不爭執，惟質疑同一事件既經緩起訴處分確定，且向國庫支付一萬五千元及提供五十小時義務勞務，為何又再次處罰鍰二萬四千八百五十元？是否處罰過重？

被告則抗辯按行為時道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定：「前項（指違反第一項第一款酒駕之）汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第四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」。且一〇〇年十一月二十三日修正施行之行政罰法第二十六條第一項規定：「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」、第二項：「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」、第三項：「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」。

被告並指出行政罰法第二十六條關於一事不二罰之規定，顯見上開處罰條例規定之立法目的係考量適用行政罰法第二十六條後，在酒後駕車違規應受刑事處罰者，避免刑罰處罰額度低於行政罰之流弊。是以，違反道路交通管理處罰條例之酒後駕車行為人，如其因同一行為所受之罰金刑事處罰低於主管機關依該條例第九十二條第三項暨道路交通管理事件統一裁罰基準表所定之最低罰鍰基準規定時，主管機關仍得裁處行為人罰鍰之不足部分，此於受緩起訴處分而依檢察官命令支付一定之金額或提供義務勞務者時，亦應為相同之解釋，否則，就其他酒後駕車受法院判處罰金而另需補繳行政罰鍰差額者，顯非公平。而參照臺灣高等法院暨所屬法院九十七年法律座談會刑事類提案第三十九號研討結果，認為道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定屬前述之特別規定，並應優先行政罰法第二十六條之適用。原告因同時觸犯行為時刑法第一百八十五條之三之公共危險罪，該案經臺灣桃園地方法院檢察署之檢察官為緩起訴處分，且緩起訴期間已屆滿未經撤銷確定，原告依檢察官指示之負擔條件，向國庫支付一萬五千元及提供五十小時義務勞務。是被告依上述規定，就罰鍰差額二萬四千八百五十元部分裁罰，並無違法。

聲請人認為，本件原告之違規行為是在九十九年七月二十一日，行政罰法第二十六條第二至五項的增修係於一〇〇年十一月二十三日修正施行（同年月二十五日生效），修正前第二項規定為「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」，修正後第二項增訂「緩起訴處分確定」、「不付保護處分、免刑、緩刑」之文字，其立法理由如下：

1. 按第一項前段所定「依刑事法律處罰」，係指由法院對違反刑事法律之行為人，依刑事訴訟程序所為之處罰，始足當之。又緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第二百五十三條之二第一項規定，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。惟因實務上有不同見解，爰於第二項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議。

2. 依少年事件處理法第四十一條規定，為不付保護處分之裁定確定，對當事人既未為刑事處罰，行政罰之裁處無一事二罰之疑慮，自得依違反行政法上義務規定裁處之，爰於第二項增列「不付保護處分」之文字。

3. 第一項行為如經免刑或緩刑之裁判確定，因法院為免刑或緩刑宣告所斟酌者，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，並考量經免刑或緩刑裁判確定者，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「免刑、緩刑」之文字，俾資完備。

4. 本條係有關刑事罰與行政罰競合之處理規定，涉及行政法上義務規定極多，為兼顧該等行政法立法目的之達成及促進行政效能考量，避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，一行為如經緩起訴處分確定，不待緩起訴期間屆滿而未撤銷，行政機關即應依違反行政法上義務規定裁處；亦即本項所定「緩起訴處分確定」，係指當事人已不得聲請再議或交付審判以爭執該緩起訴處分而言（刑事訴訟法第二百五十三條之一第一項後段參照）。同理，為避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，對受緩刑宣告部分，亦不待緩刑期滿未經撤銷（刑法第七十六條參照），即應依違反行政法上義務規定裁處。

很明顯的，本條項之修訂是為了解決（防堵？）司法實務適用修正前行政罰法第二十六條第二項因為未明定「緩起訴處分確定」，多依據第一項的刑事優先原則，咸認經緩起訴處分後，行政機關不得對

同一行為再課以行政罰鍰（參見九十六年十一月二十八日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第三十六號提案研討結論）。特別是道交條例第三十五條第八項有所謂補足差額規定，依其文義僅適用於審判程序，增訂緩起訴處分確定，顯然是為了「彌補」偵審程序的不一致；審判的罰金刑有補繳差額之適用，但偵查中的緩起訴處分金卻不必補繳差額？又所增訂的「不付保護處分、免刑、緩刑」等，同樣是出於非處罰違規酒駕者不可的心態，所以刑事的結論如果沒有實質處罰，即使有罪，但少年不付保護處分，成年人有罪但免刑或緩刑，也非以處行政罰不可。

此種立法除了抵觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。

同條第三項至第五項甚至還明定如何「重覆處罰」的標準：「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」。

尤有甚者，一〇〇年十一月二十三日修正行政罰法第二十六條第二至五項的同時，立法者另外於第四十五條增訂第三、四項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」；「（第四項）本法中華民國一百年十一月八日修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項之規定」。

第四十五條第三項前段明定第二十六條第三至第五項修正前經緩起訴處分確定，或免刑、緩刑者，未經裁處行政罰者，仍應溯及適用，亦即還要處以行政罰；後段則明定前曾經裁處，於行政爭訟或其他救濟程序經撤銷，行政機關仍得於修正施行後為裁處者，而後段規

定顯然就是本件原因案件原告所以仍遭被告處以差額罰鍰的依據，雖然原告當年受到的罰鍰處分明明經桃園地院（交通法庭）以一〇一年度交聲字第一百八十二號裁定撤銷，被告還是對同一行為作成本案的罰鍰處分。這樣的規定很顯然是一個溯及既往的法律，將原來司法實務已經形成的很穩定的見解：「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」，也就是人民經由確定司法裁判受既判力保障的免於第二次處罰的信賴保護利益（也就是一個具有法安定性的法治現狀），被第四十五條第三項後段的溯及既往規定給推翻，侵害受處罰者的信賴保護利益。

另對照同條第四項堅守不溯及既往的規定，何以第二十六條第二、三項修正施行前受到檢察官的緩起訴處分確定，必須溯及既往重覆處罰，經法院判決免刑或緩刑者，就不必溯及既往？即使從立法理由也看不出其間的合理差別待遇何在¹？

增訂行政罰法第四十五條第三、四項的立法理由整理如下：

1.修正條文第二十六條第三項至第五項規定，對於修正施行前，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，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，**官**一律適用，爰增訂第三項。

2.原條文第二十六條第二項並未規定受免刑或緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處，從而修正條文第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項有關免刑、緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定

二、涉及之憲法條文：

罰鍰處分涉及人民依憲法第十五條保障之財產權。道交條例第三十五條第八項就同一行為經刑事處罰後，尚須補繳行政罰罰鍰差額的規定，以及修正後行政罰法第二十六條第二項的規定，均係侵害人民受正當法律程序原則所保障的一事不再理與一事不二罰權利（釋字第三八四號解釋理由書參見）。而行政罰法第四十五條第三項允許溯及既往處罰的規定，更是違反法治國的法安定性與信賴保護原則，禁止溯及既往原則也是大法官歷來解釋所宣示，受法治國保障之原則²。

裁處之相關規定，限於違規行為發生於本法修正施行後，始有適用；違規行為於修正施行前受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之規定，乃屬當然，無待明文。至修正施行前之行為，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，是否適用前揭修正後之規定，易滋疑義，爰增訂第四項。

3.本法修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關依第二十六條第二項規定裁處行政罰者，因已為裁處，不宜再適用修正條文第二十六條第三項規定，以免有違法安定性原則，至於該等行為經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關已依第二十六條第二項規定裁處行政罰，而受裁處人不服提起行政救濟，個案業經法院裁判不予處罰確定者，因該裁判對於個案有拘束力，自應以判決為準，併予敘明。

² 大法官從民國四十四年的釋字第五四號解釋起，歷經釋字第二八三、二〇九、三二〇、三五二、三六二、四九三、五三六、五七四、六一〇、七一四、七二六、七一七、七二八號解釋，均以不溯及既往原則為違憲審查標準。

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、刑事罰及行政罰併存且交錯之法制現況

關於酒醉駕車之處罰，現行法制採「刑罰」與「行政罰」併存的規定。前者即刑法第一百八十五條之三之「醉態駕駛罪」，後者主要指道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款之規定，亦即汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有酒精濃度超過規定標準之行政罰鍰、當場移置保管該汽車及吊扣駕駛執照之處罰。

原因案件發生在九十九年七月二十一日，當時的法律規定，眾所皆知的法定判斷標準：當駕駛人飲酒後其吐氣所含酒精超過每公升0.55毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.11以上者，處以刑事罰；其吐氣所含酒精超過每公升0.25毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.05以上者，處以行政罰。（一〇二年六月十一日修正即現行法律狀態為：吐氣所含酒精超過每公升0.25毫克，或血液中酒精濃度超過百分之0.05以上者，處以刑事罰；吐氣所含酒精超過每公升0.15毫克，處以行政罰）

原因案件發生時的刑法第一百八十五條之三「醉態駕駛罪」之規定為：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金」，係於二〇〇八年一月四日生效，依刑法施行法第一

條之一第一項規定，此處法定刑「十五萬元」之貨幣單位為「新臺幣」，且無提高之規定。

早在刑法增訂第一百八十五條之三前，道交條例第三十五條就一直有處罰酒醉駕車之行政罰規定³，該條歷經修正，且從民國五〇年代至八〇年代間的僅有兩項，增修為現行有八項規定，足見主管機關及立法者對於酒駕防制重視之程度。第八項的補繳差額規定：「前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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」，是在九十四年十二月二十八日修正通過，九十五年七月一日生效施行。

實務運作的爭議是，刑事罰與行政罰兩者是否能截然劃分清楚？同一酒駕行為是否可以同時處以刑事罰及行政罰，有無違反「一行為不二罰」之憲法原則？處以刑事罰之後，是否即無處以行政罰之可能？二〇〇六年二月五日行政罰法施行生效前，實務運作似乎「默許」刑事罰及行政罰併罰之情形⁴，惟行政罰法第二十六條第一項明定：「一

³1968年（民國57年）2月5日的道路交通管理處罰條例第37條第1項第1款即規定，汽車駕駛人有「酒醉」情形駕駛汽車者，處一百元以上三百元以下罰鍰，並禁止其駕駛；因而肇事致人傷亡者，並吊銷其駕駛執照。本條項於1975年7月24日修正為第35條，仍使用「酒醉」此一不明確的法律概念，直到1997年修正始使用「酒精濃度過量」此較明確的法律概念。至於飲酒後其吐氣所含酒精成份超過每公升0.25毫克以上者，不得駕車之規定，則於1990年12月15日修正的道路交通安全規則第114條第2款即有明定。

⁴惟聲請人早自2004年問起，即在為數甚多的刑事簡易判決書中強調：至少處以罰金之刑事罰，與處以罰鍰的行政罰，二者不能併存，否則有違大法官釋字第503號、604號解釋所宣示的一行為不二罰原則。以臺灣桃園地方法院桃園簡易庭93年度桃交簡第871號、中壢簡易庭93年度交簡第729號簡易判決意旨為例：「被

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」的「一行為不二罰」規定後，刑事處罰優先並排斥行政處罰，本似無疑問，惟當九十五年七月一日增訂道路交通管理處罰條例第三十五條第八項，所謂「補繳差額」之規定（同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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）後，刑事處罰及行政處罰，又從「併存但排斥」，回到「併存且交錯」的現狀。

二、交錯適用與「一行為不二罰」原則間的齟齬

依據原因案件行為時之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準表」

之規定，違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款之駕駛

告以同一酒醉駕車之行為，同時違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款，及刑法不能安全駕駛罪，其行為既達應處以刑罰之程度，則其法律效果當應較行政罰之效果為重（行政罰最重得處以新臺幣六萬元罰鍰），始為妥當。是司法實務上，如對之科以刑罰之罰金刑，因罰金與行政罰之「罰鍰」均為財產罰，其等處罰之性質及種類均類似，除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰，一為拘役或有期徒刑，一為記點，吊扣或吊銷駕駛執照等，一為罰金等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政或刑罰目的所必要者外，概不得重複處罰，始符「一行為不二罰」之現代民主法治國家基本原則（參見司法院大法官釋字第503號解釋意旨）。從而，如同「違反」作為義務之行為，同時科以罰金及罰鍰，則從其一重處罰之罰金已足達成處罰目的時，即不得再執行行政罰之罰鍰，以符憲法保障人民權利之意旨。換言之，罰金刑應排除罰鍰之處罰，至其他關於罰鍰以外之行政罰，如記點，吊扣或吊銷駕駛執照等，因有其行政上之特殊考量，且與罰鍰、罰金係屬財產刑者之性質、種類均不同，尚非不能與罰金刑併存，自屬當然。至刑罰中之拘役或有期徒刑之刑，因均屬身體自由之自由刑性質，與罰金、罰鍰之屬財產刑性質者不同，自得與行政罰之罰鍰併合處罰，而無違反「一行為不得重複處罰」之原則。此一主張，直到兩年後的行政罰法施行後，方受到重視。

人，以其所駕駛者為機器腳踏車、小型車及大型車種，及區分：（一）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.25毫克以上未滿0.4毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.05以上未滿0.08者；（二）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.4毫克以上未滿0.55毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.08以上未滿0.11者；（三）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.55毫克以上或血液中酒精濃度超過百分之0.11以上。而有不同之罰鍰標準，最高即為新臺幣六萬元。至吊扣駕照一年之處分，則不區分所駕駛之車種，一律吊扣。

問題是刑法第一百八十五條之三的法定罰金刑為新臺幣十五萬元以下，另參酌刑法第三十三條第五款之規定，法定刑即為「一千元以上十五萬元以下」罰金。依聲請人以往長期在刑事庭（交通法庭）的經驗，實務上對於酒駕未肇事之刑事被告，尤其第一次犯罪者，常處以拘役刑或罰金刑，而罰金刑亦鮮有科處六萬元以上之案例，如以臺灣桃園地方法院九十六年度一整年的酒駕案件為例，僅有不到百分之五的被告，經判處罰金六萬元以上的刑罰⁵。這種現象從一〇二年六月十一日修正公布法定刑為「二年以下有期徒刑」，刪除選科拘役、罰金刑後（罰金刑該為併科），已有「改善」。不過卻產生新的實務

⁵ 依臺灣桃園地方法院統計室統計數字，以2007年所終結的酒駕案件為例，終結件數為8330件，被告人數8361人，科處有期徒刑者占百分之17.4；處拘役者占百分之60.2（處30日以下者占百分之30.8，30日以上者占百分之69.2）；處罰金刑者占百分之22.1（科處4萬元以下者占百分之44.4，4萬至6萬元者占百分之36.2，6萬元以上者占百分之19.4）；其他為百分之0.3。

困擾，例如假釋中的受刑人只因為一次單純酒駕刑罰，因為一定是有期徒刑以上之刑，很可能就面臨被撤銷假釋重新入監的命運。當然這又涉及撤銷假釋法律不符比例原則，不重視受刑人聽審權的另外一個違憲命題。

以原因案件當時的法律現狀，單就罰金刑部分，立法者顯然發覺在刑事個案出現有罰金刑輕於罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第一百八十五條之三法定罰金刑，設定下限，將之修正為「科新臺幣六萬元以上，十五萬元以下罰金」之刑，以與道路交通管理處罰條例第三十五條第一款之新臺幣六萬元以下罰鍰之處罰「連結」（一〇二年一月三十日修正道交條例第三十五條第一項之前，法定最高罰鍰改為九萬元），而不致產生現行新臺幣十五萬元以下罰金，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」，以增訂道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定：「前項汽車駕駛人（按：包括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九十二條第三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，且行政機關（監理機關）為了能與司法機關有效連繫，所必須增生的程序上勞費及支出，難以估計。

按大法官早在釋字第三八四號解釋，即藉由憲法第八條的「正當法律程序原則」（due process of law），確立「同一行為不得重覆處罰」的內涵⁶，接著在稅法領域的釋字第五〇三號解釋再次討論此一概念，近來針對道交條例關於違規停車的舉發、處罰案例，大法官更強調此一原則的重要性，而將一行為不二罰原則列為法治國原則⁷。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟一般以為，從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，以及正當法律程序原則，均不難導出一行為不能重複處罰之要求。「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義。「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則（雙重危險禁止原

⁶ 早在釋字第 271 號解釋，吳庚大法官的不同意見書，即提出「不受二次審問處罰」的憲法原則，可惜未出現在多數意見中。

⁷ 參見司法院大法官議決釋字第 604 號解釋。

則)關係密切,但仍非完全相同之概念。ne bis in idem 原則與 double jeopardy 原則意義相當,追溯其理念史,可知係適用於刑事程序法上之概念,即禁止就同一違法行為,為重複之刑事訴追與處罰,是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則,一般又稱「一事不二罰原則」。

我國「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出,自然沒有僅針對刑事罰適用之明文,當然就沒有排除秩序罰直接適用的道理。是我國的「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念,下含針對刑事制裁,適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」(一事不再理原則),以及針對秩序罰,適用於行政制裁程序的狹義「一行為不二罰原則」⁹。是如以同一酒醉駕車行為,同時違反刑法醉態不能安全駕駛罪及依道路交通管理處罰條例之規定時,其行為既達應處以刑罰之程度,則其法律效果當應較行政罰之效果為重(行政罰最重得處以新臺幣六萬元罰鍰),始為妥當。惟刑事罰之「罰金」刑,與行政罰之「罰鍰」均為財產罰,其等處罰之性質及種類均類似,除二者處罰之性質與種類不同,例如一為罰鍰、一為拘役或有期徒刑,一為記點、吊扣或吊銷駕駛執照等、一為罰金等情形,必須採用不同方法而為併合處罰,以達行政或刑罰目的所必要者外,概不得重複處

罰，始符一行為不重覆處罰之法治國基本原則（參見司法院大法官釋字第五〇三號解釋、六〇四號解釋意旨）。從而，如同一違反不作為義務之行為，同時科以罰金及罰鍰，則從其一重處罰之罰金已足達成處罰目的時，即不得再執行行政罰之罰鍰，以符憲法保障人民權利之意旨。

「一行為不二罰」原則不僅係憲法原則，其亦係支配行政法之原理原則。二〇〇六年二月五日施行之行政罰法第二十六條第一項即明文：「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」。當時本條立法理由明示：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第一項但書規定」。

換言之，立法者選擇以「刑事法律」及「行政法」為區別標準，而非以處罰性質係涉及人民自由或財產權為區別標準，在同一行為如同時有刑事法律及行政法令處罰時，產生排他之效果，除非法律另有

特別規定，否則即應以刑事法律之處罰為優先，且同時排除行政罰之規定，至於依刑事法律處罰之實質結果，是否反而輕於行政法令之處罰，並非所問。

聲請人以為，本條項不僅是宣示「一行為不二罰」之憲法原則，更是宣示「刑事處罰優於行政罰」、「刑事程序優先行政程序」之「刑事程序優先」原則。尤其就道路交通管理處罰條例之案件而言，九十五年七月一日施行之該條例第十條，更將修正前「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，除依本條例規定處罰外，分別移送該管地方法院檢察處、地方法院少年法庭或軍事機關處理」之規定，修正為「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，分別移送該管地方法院檢察署、地方法院少年法庭或軍事機關處理」之規定，更係突顯「刑事優先原則」，在刑事處罰未有結果前，行政處罰不宜亦不應開始進行。

再者，因「罰鍰」處分係對於過去違反義務行為所處之「秩序罰」，與「罰鍰」以外之其他行政罰，如沒入、記點、吊扣或吊銷駕駛執照等處分，係預防將來再犯危險所處之「管制罰」，不論性質、種類均容有不同，基於行政管制上之特殊考量，尚非不能與刑事處罰併存，此當係立法者特別於行政罰法第二十六條第一項明定但書之意旨。

附帶一提，道交條例第三十五條第一項第一款之處罰種類，尚有「當場移置保管其車輛」及「吊扣其駕駛執照一年」處分，究其處罰性質，前者罰鍰處分係對過去義務違反而為秩序罰之目的，與刑事處罰所欲達到保護交通安全之目的相同，二者既為相同之目的，依一行為不二罰原則，處以較重之刑事處罰已足，無重複處罰之必要；而後二者限制行為之處分（移置保管車輛、吊扣駕照），係屬行政罰法第二條第一款之其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，依行政罰法第二十六條第一項但書之規定，行政機關仍得併予裁處。

三、 緩起訴處分與行政罰併行造成違反「一行為不二罰」

（一）緩起訴處分與行政罰鍰的競合關係—修正行政罰法第二十六條第二至五項的合憲性檢討

原因案件行為時之行政罰法第二十六條第二項規定：「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」。顯係針對第一項「刑事程序優先原則」所建立之一行為不二罰原則下的補充規定，蓋刑事程序中之「不起訴處分」、「無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判」者，俱屬對於被告不為刑事處罰之結果，此時因為刑事處罰不存在，對該刑事

不處罰之行為，依違反行政法上義務規定裁處，自不致有一行為二罰之情。換言之，所以得依行政罰法裁處，係因為於刑事程序中之該被告並未受到刑事處罰之效果。

惟實務上檢察官對於第一次酒駕且未造成實害之被告，常作成附條件或附負擔之「緩起訴處分」，而所謂緩起訴處分，是否包括於行政罰法第二十六條第二項所稱之「不起訴處分」範圍內，涉及經緩起訴處分之被告，是否得再處以行政罰之爭議。

行政院（交通部）於九十五年七月十七日雖曾發布交路字第0九五000六九八六號函示認為：「有關汽車駕駛人違反道路交通管理處罰條例第三十五條規定，並同時觸犯刑法第一百八十五條之三規定，經檢察官依刑事訴訟法第二百五十三條之一為緩起訴處分，得否就該違反行政法上義務行為再處以行政罰乙節，查法務部行政罰法諮詢小組第一次會議紀錄既已明確結論略以：『緩起訴者乃附帶條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種』在案，當依該部上開函釋結論及行政罰法第二十六條第二項規定辦理」等語，換言之，交通部參見法務部之意見，認為二者可以併行且不相牴觸，而無何者優先之問題。

惟交通裁罰訴訟仍由刑事庭交通法庭管轄的年代，臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會曾有提案，及引發熱烈之討論⁹，原

⁹ 參見 2007 年 3 月 28 日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第 36 號

來由臺灣高雄地方法院所提出之法律問題係：「行為人因酒醉駕車行為遭緩起訴處分並附條件為捐款命令，行政機關得否不待緩起訴處分猶豫期間屆滿未經撤銷確定，即對同一行為逕課予行政罰鍰」？換言之，此一提案之前提似乎肯定緩起訴處分屬行政罰法第二十六條第二項之「不起訴處分」，祇是因為緩起訴之性質附有「猶豫期間」，必須該「期間屆滿」且「未經檢察官撤銷」，始產生如同確定不起訴處分之禁止再訴效力¹⁰。就此爭議，有肯、否見解及所謂折衷說，也各有法院交通法庭裁定為依據，臺灣高等法院審查意見原則上贊同丙說的折衷說（惟理由容有差異），惟經大會所有法官研討後，決議採否定見解的乙說（不論緩起訴處分是否確定）：緩起訴處分命異議人向公益團體支付一定之金額雖非刑法所定之刑名，然其已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響其財產上之權利，應可實質該當行政罰法第二十六條第一項所指「依刑事法律」之處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第二十六條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分（臺灣高等法院臺中分院九十六年度交抗字第二六二號、臺灣高雄地方法院九十五年交聲字第五一七號、九十六年度交聲字第二九八號裁定參照）。

¹⁰ 關於緩起訴處分意義及性質，可參見林鈺雄，刑事訴訟法（下冊，各論編），2004年9月，4版，第70頁以

簡言之，至少在附支付一定金額為條件的緩起訴處分案例，認為不論緩起訴處分是否確定，而不再處以行政罰鍰的見解，可謂終審法院通說¹¹。

¹¹聲請人剛好代表桃園地院參與該次座談會研討，會中討論甚為熱烈，聲請人支持的乙說獲得多數支持，而推翻原來高等法院的審查意見，其中過程不足為外人道。而無論甲、乙、丙三說均有實務裁定支持，可以作為法院見解「巡禮」參考，茲臚列當時會議資料及結論如下：

甲說：肯定說。

1 「緩起訴，處分非屬刑罰。異議人酒後駕車之行爲，雖屬一行爲同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務，然就刑事處罰部分已認定異議人確實有體內酒精濃度超過法定標準仍酒後駕駛動力交通工具情形，並給予自新機會為緩起訴處分，依上揭行政罰法第二十六條第二項規定，既經緩起訴處分，原處分機關再依法為行政裁處，並無違反一事不二罰之原則。至異議人捐款三萬元予中華社會福利聯合勸募協會後經檢察官為緩起訴處分確定，核與刑事處罰有異，亦不得以此即認該捐款行爲與原處分機關之上開行政裁罰相重疊（臺灣高等法院臺南分院九十六年度交抗字第六號裁定參照）。

2 緩起訴處分確定時，刑事處罰即未啟動，自應比照不起訴處分之法律效果，仍容由行政機關為行政罰之處分，又如日後緩起訴處分遭撤銷而啟動刑事處罰程序，自仍得由裁罰機關依人民申請或依職權撤銷原裁罰處分予以救濟。而緩起訴處分所諭知之捐款負擔，終究非刑法規範之刑事處罰，自與「一事不二罰」之原則無涉。臺灣高等法院高雄分院九十六年度交抗字第二一號裁定：「行政罰法第二十六條所定之『一事不二罰』原則係以刑事刑罰優先於行政罰，地方法院檢察署檢察官處分緩起訴後，一旦高等法院檢察署檢察官命令維持原緩起訴處分，該刑事案件形式上即告確定，在法制上即已生緩起

訴處分之確定力，雖行政罰法第二十六條第二項未將緩起訴處分納入，然自緩起訴處分確定而未對違規者採取任何刑事處罰之法律效果觀之，應與不起訴處分相類似；固緩起訴可能因被告未履行緩起訴之負擔而遭撤銷，然緩起訴是否撤銷，仍屬未定之狀態，國家行為決定之時，自以當時既定之法制狀態，為判斷決定之準據（而既定之法制狀態係緩起訴處分已確定），而無從慮及日後或可能發生或不發生之未定事實，本案中緩起訴既告確定，自應比照不起訴處分之法律效果，仍容由行政機關為行政罰之處分。」

乙說：否定說。

緩起訴處分命異議人向公益團體支付一定之金額雖非刑法所定之刑名，然其已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響其財產上之權利，應可實質該當行政罰法第二十六條第一項所指「依刑事法律」之處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第二十六條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分（臺灣高等法院臺中分院九十六年度交抗字第二六二號、臺灣高雄地方法院九十五年度交聲字第五一七號、九十六年度交聲字第二九八號裁定參照）。

丙說：折衷說。

緩起訴處分，仍有「刑事處罰」性質，如行政機關已為裁罰處分，須撤銷該裁決，俟被告最終免於刑事追訴，原處分機關始得補為裁罰。緩起訴處分最終使被告免於訴追效果與「不起訴」效果相同，但因緩起訴於猶豫期間內有遭撤銷之可能，須待緩起訴處分實質確定時（即緩起訴猶豫期間經過而未經撤銷），被告才最終地免於刑事訴追，原處分機關始得為行政裁罰（臺灣高等法院九十五年度交抗字第八六三號、九十六年度交抗字第七〇號、臺灣高等法院臺南分院九十六年度交抗字第五號、臺灣高等法院高雄分院九十六年度交抗字第四三號裁定參照）。

初步研討結果：採丙說。

審查意見：原則上採丙說。

1 按九十四年二月五日公布，九十五年二月五日施行之行政罰法第二十六條規定，「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。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。」即所謂一事不二罰原則，探究其立法目的，無非以一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰即足資警惕，實無一事二罰再處行政罰之必要，但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。

2 故汽車駕駛人酒後駕車時，如同時觸犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪者，道路交通主管機關除依上開行政罰法第二十六條第一項但書規定，處以其他種類行政罰外，關於行政罰鍰部分，即應依行政罰法第二十六條、道路交通管理處罰條例第十條等規定移送地方法院檢察署處理，其後非有行政罰法第二十六條第二項所定不起訴等事由，不得裁處行為人罰鍰。而上開行政罰法第二十六條第二項雖以應受行政罰之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，始得另為裁決處罰，未明文包括緩起訴處分在內，但考其緩起訴處分之性質，實屬於附條件之便宜不起訴處分，而於緩起訴之條件成就後，始發生如同確定不起訴處分之禁止再訴效力，故於緩起訴之猶豫期間屆滿，復未經撤銷緩起訴時，緩起訴即發生如同確定之不起訴處分之效力，此時，行為人即已終局的不受刑事法之訴追，該緩起訴處分即具實質之禁止再訴之確定力，原處分機關於此時再為裁決，行為人無同時遭到行政處罰及刑事訴追之危險，因此，解釋上行政罰法第二

實則，刑事處罰之程序及種類繁多，解釋上自不限於「刑事審判

六條第二項之規定應包括條件成就之緩起訴處分之情形在內，因此酒後駕車同時觸犯公共危險犯行，行為人雖經緩起訴處分然於緩起訴處分條件成就前，行為人隨時有受撤銷緩起訴再受刑事追訴之風險，行政機關自不得就同一事由裁處行為人罰鍰處分，以免行為人受有一事二罰之危險。

3 又緩起訴處分確定，僅係指檢察官為緩起訴處分後，告訴人未聲請再議，或聲請再議後，經上級法院檢察署檢察長駁回再議者，與確定之不起訴處分產生禁止再訴之效力有間，題旨以「緩起訴處分確定」，以為行政機關得否對同一行為逕課予行政處罰之判斷基準，用語容有錯誤，應為適當之修正。

4 丙說以緩起訴處分實質確定時（即經緩起訴猶豫期間經過而未經撤銷），行政機關始得為行政裁罰，固屬的論，惟理由中以緩起訴處分，仍有「刑事處罰」性質，究係指緩起訴處分條件之有關命向公庫或公益團體或地方自治團體支付一定之金額之捐款，亦或緩起訴處分之本身，其語意欠明，且即認緩起訴處分為「刑事處罰」，是否有一事二罰之疑慮，是其理由內容有修正之必要。

5 原則上採丙說。（但理由應為文字上之修正。尤以從設題題意形式上觀察，其題旨文義尚欠明確，得否將之修正為酒駕行為人遭緩起訴處分並附條件為捐款之命令，行政機關是否不待緩起訴期滿，即得對同一行為逕課以行政罰鍰，亦有待再加研求探究之必要。）

研討結果：行政機關不得對同一行為再課以行政罰鍰（實到六十七人，五十四票）。

不罰之理由有認為緩起訴處分並附條件為捐款命令是刑事處分；有認為因未經法院裁判所為之處罰非刑事處分，但捐款行為具行政罰鍰的性質，故行政機關不得再就同一行為課以行政罰鍰。

程序」所決定之處罰，偵查程序中之「緩起訴處分」（刑事訴訟法第二百五十三條之一以下參見），亦應包括在內。蓋所謂「緩起訴處分」是指雖然合乎起訴要件及門檻，惟檢察官基於便宜原則的考量（尤是一般預防與特別預防之目的），課予被告一定的負擔或指示後，予以暫緩起訴之裁量處分。緩起訴就其效果言，類似不起訴處分，但是，若被告並未遵守其負擔或指示者，或符合一定法定要件者，檢察官得撤銷該處分，其後該案件因已達起訴門檻之足認被告有犯罪嫌疑，原則上應提起公訴，就此而言，可謂「附條件的暫緩起訴處分」。

依據刑事訴訟法第二百五十三條之二，檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行各款負擔，這其中不論是「回復損害性質」（向被害人道歉；立悔過書；向被害人支付相當數額之財產或非財產上之損害賠償；或實務上常見之向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額等）、「社區服務性質」（向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供四十小時以上二百四十小時以下之義務勞務），或「保護觀察性質」（完成戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他適當之處遇措施；保護被害人安全之必要命令；預防再犯所為之必要命令）等，均屬對於被告課以「負擔」，實質上為「處罰」之性質，性質上既屬行政機關（檢察機關隸屬行政院法務部）之處分，亦屬司法機關（依釋字第三九二號解釋，檢察機關為廣義司法機關）

所為之裁罰。

無論如何，對於被告而言，實質上已生處罰之效果，即使檢察官作成緩起訴處分，不為以上任何負擔，仍屬檢察官之裁量權，且因為緩起訴處分必須於猶豫期間屆滿「且」緩起訴未經撤銷者，始生不起訴處分之效力，就被告而言，即便是未附任何負擔之緩起訴處分，被告仍擔負著「等待一定期間經過始得確定」此種一定期間之不利益，對被告之名譽、心理產生相當制約並影響被告之自由等權益之影響，自不能謂對之並無處罰效果。

綜上所述，偵查程序中之緩起訴處分、審判程序中之併宣告緩刑裁判等，性質上仍屬對於被告為實質之刑罰，尤其緩起訴處分，絕非行政罰法第二十六條第二項所定不具刑罰效果之「不起訴處分」所得涵攝。因而上述函示顯有誤解行政罰法第二十六條第二項，及刑事訴訟法關於緩起訴處分之性質。又該函示性質上屬解釋性行政規則（行政程序法第一百五十九條第二項第二款），基於大法官釋字第三八號、一三七號、二一六號、三七四號解釋意旨，法院自得不受其拘束¹²。

¹² 釋字第216號解釋文前段：「法官依據法律獨立審判，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束。本院釋字第一二七號解釋即係本此意旨；司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法官參考，法官於審判案件時，亦不受其拘束」。筆者更進一步以為，行政機關（不論是交通部或法務部）應對該等有違法律意旨之違法函示，儘速檢討修正，否則日後勢必發生「行爲二罰」之爭議，有損法治國之形象。

上述高等法院法律座談會決議認為，如已作成緩起訴處分，行政機關即不得對同一行為再課以行政罰鍰，固然對於不罰的理由仍有爭議，有認為附條件的捐款行為屬刑事處分，亦有以為捐款行為具行政罰鍰的性質，總之，對於堅守一行為不二罰原則的結論尚無二致，較之原來審查意見仍拘泥於緩起訴是否因條件成就、期間經過確定，自是否發生不起訴處分效力的角度，而有不同結論，誠屬進步。

惟觀該不罰理由，似僅針對緩起訴附捐款處分者（即支付一定金額者），聲請人以為，即使緩起訴處分之內容並非向公庫或指定團體支付一定金額，而係向指定團體或社區提供義務勞務，均不影響其實質上生「處罰」之效果，以緩起訴條件是附「提供義務勞務」四十個小時為例，其性質上既屬行政機關之處分，亦屬廣義司法機關所為之裁罰，而行為人即令已完成其社區服務性質之義務勞務，仍須靜待緩起訴處分期間經過而屆滿，始生確定不起訴處分之效力。如以一日八小時計算，即類似強制工作五日之實質上刑罰效果，更遑論履行該義務後，尚須待一年期間經過之「煎熬」，始獲得不起訴處分之確定效力，其對於異議人實質上已生類似刑事處罰之效果，當無疑問。

是依行政罰法第二十六條所宣示之「刑事優先原則」，同屬處罰性質之罰鍰秩序罰，自不應與上述附負擔緩起訴處分併存，而應以緩起訴處分優先；又就相同酒駕行為，先處以四十小時義務勞務（類同

五日強制工作)後，再處以罰鍰，顯違反同條所另宣示之「一行為不二罰」原則。至於本條例第三十五條第一項中段的吊扣駕照一年處分，並非處罰性質之「秩序罰」，毋寧係預防將來再犯危險之「管制罰」，與行政罰鍰及刑事處罰之性質不同，自得與刑事處罰併存，無違一行為不二罰原則¹³。

最後，認為經緩起訴處分後，不再處以行政罰鍰，乃當時司法實務形成的安定的見解，下級審也都如此依循，茲以屬終審法院地位的臺灣高等法院九十七年度台抗字第三五號裁定理由為例，聲請人不厭其煩地再整理終審法院見解如下¹⁴：

1 汽車駕駛人酒後駕車行為，同時涉犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪嫌者，除有行政罰法第二十六條第一項但書規定，得處以其他種類行政罰之情形外，關於罰鍰部分，即應依行政罰法第二十六條及道路交通管理處罰條例第十條規定，移送地方法院檢察署；經檢察官為「緩起訴」處分者，於「緩起訴」之猶豫期間內，最終是否會被檢察官提起公訴，猶懸而未定，亦即「緩起訴」處分於猶豫期間內尚未具有實質之確定力，而行政罰法第二十六條第二項規定並未包括「緩起訴」處分在內，在緩起訴期間內即猶豫期間期滿前，該緩起訴處分仍有被撤銷之可能，此時原處分機關若依法為行

¹³另參見桃園地方法院 96 交聲字第 299 號、第 697 號裁定意旨。

¹⁴詳參臺灣高等法院 97 年度台抗字第 35 號裁定，此處駁回理由係經聲請人濃縮整理。

政裁決，將使受處分人有同時遭受行政處罰及刑事訴追之危險，顯與行政罰法第二十六規定之立法意旨相違背。

- 2 緩起訴被告依檢察官命令向公益團體繳納捐款，性質上屬於處分金，與罰金無異，道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所規定之罰金，解釋上自應包括依檢察官處分命令，而向公益團體繳納捐款在內，此與刑事處罰無異，自不應再受行政裁罰。
- 3 同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定之行為，行政機關得否科以與刑罰相類之行政罰處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事訴追、審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰，至於罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。
- 4 行政罰法為行政法中關於行政罰之總則性規定，是道路交通管理處罰條例之行政罰亦須遵循行政罰法之規定，其子法道路交通案件處理辦法之解釋及適用，更不得違反行政罰法之規定。
- 5 檢察官之緩起訴處分固非刑法所定刑罰之種類，然已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響被告之自由等權益，亦應可實質該當行政罰法第二十六條第一項之「依刑事法律」之處罰，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分。

從而，行政罰法第二十六條第二項，在不起訴處分之外，增訂「不付保護處分、免刑、緩刑」，仍須行政處罰之規定，除了牴觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。此外，顯然將緩起訴處分與一般的不起訴處分類比，忽略緩起訴處分，尤其附條件，例如捐公益金或勞動服務的「實質刑事處罰」的效果。而同條第三項至第五項為此明定如何「重覆處罰」的標準，讀來更令人感覺荒謬，經處以勞務者，還要以「每小時基本工資乘以義務勞務時數核算」金額？！這種齊頭式的平等，連表面上的一行為不二罰都省了？顯然讓社會難以接受。

（二）道交條例第三十五條第八項補繳差額規定的合憲性檢討

如確定刑事處罰，包括緩起訴處分，均優於行政罰鍰，接下來必須面臨的爭議是，當刑事處罰罰金或緩起訴處分所附加的支付一定金額，低於行政罰鍰時，依據本條例第三十五條第八項規定：「前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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」，監理站命行為人補繳差額即有法律上依據。

聲請人認為，此種補繳差額的規定與行政罰法第二十六條第一項及修正「前」第二項牴觸，並違反一行為不二罰之憲法原則，配合修正後的行政罰法第二十六條第二項以下規定，其違憲爭議更為明顯。固然立法者顯然因為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，惟先不論此種「感覺」在現行法已不致發生，且如此規定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。並且該法律規定，已違反憲法法治國「一行為不二罰」原則，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，更有違實質平等原則。

自實際執行面觀之，如此繁複之規定及程序，是否為人民及警察機關所得預見及瞭解，亦未見相關機關宣導，也無怪乎即使九十五年二月五日行政罰法第二十六條第一項已如此明定，警察機關對於吐氣所含酒精成分超過每公升0.55毫克之刑事犯罪嫌疑人，仍然以舉發通知單舉發民眾違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一款，監理機關仍然據此裁罰民眾行政罰鍰，而同時間經移送刑事程序之被告，依法仍受刑罰處分，實質上的「一行為二罰」情形一再上演。對於此種明顯違反行政罰法第二十六條第一項規定之案例，行政院（交通部）

終於已在九十五年六月二十八日發布交路字第 0950006493 號函示命令，重視行政罰法第二十六條之規定，稱：「鑑於一行為不二罰及刑事優先原則，為行政罰法第二十六條所明定，且九十四年十二月二十八日總統公布修正道路交通管理處罰條例部分條文案，其中第十條業已配合行政罰法第二十六條規定修正，基於符合比例原則、正當法律程序等憲法及行政法一般法律原則，本（九十五）年二月五日行政罰法施行後但道路交通管理處罰條例新修正條文七月一日施行前，有關汽車駕駛人酒精濃度超過規定標準並同時移送依刑事法律論處之違反道路交通管理事件，仍有行政罰法第二十六條規定之適用」。

殊不論上述道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定所沿生之諸多不妥，至少就自由刑刑罰與行政罰鍰可否併存，該條提供法律上的思考依據。首先，該條項祇規定「處以罰金低於本條例第九十二條第三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」。性質上固屬行政罰法第二十六條第一項「刑事處罰優於行政罰」原則之特別規定，惟此特別規定僅針對「罰金」與「罰鍰」之比較，對於刑事處罰中之其他主刑，如有期徒刑、拘役等（參見刑法第三十三條），均未指示特別排除行政罰法第二十六條第一項適用之規定，此時適用原則性、基礎性之法律，自應適用行政罰法第二十六條第一項，如同一行為之被告經科處有期徒刑或拘役等刑罰後，自

不得再就同一行為處以行政罰鍰，不論此處所科處之拘役或有期徒刑，是否得易科罰金，以及易科罰金的數額，是否實質上低於行政罰鍰最低數額，在所不問。就此可能產生的實質不公平結果。

就此臺灣高等法院暨所屬法院九十七年度法律座談會第三十九號提案亦曾有所討論¹⁵：

法律問題：A領有普通小型車駕駛執照，前無酒醉駕車紀錄。於民國九十六年四月一日飲用酒類後駕駛自用小客車，經酒測發現呼氣所含酒精濃度超過每公升 0.55 毫克，且經員警觀測發現已達不能安全駕駛動力交通工具之程度，檢察官遂以A犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪，對其為緩起訴處分，並命其於緩起訴處分確定後二個月內向指定之公益團體支付新台幣(下同)三萬元。A已如期捐款，且緩起訴期滿未經撤銷，監理站又以A有上述酒後駕車且酒精濃度超過規定標準之行為，違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款，而依「違反道路管理事件統一裁罰基準表」對A裁處罰鍰四萬九千五百元，吊扣駕駛執照一年，並施以道安講習。A僅對監理站裁處四萬九千五百元罰鍰部分不服而聲明異議，此時交通法庭如認為依行政罰法第二十六條之規定，監理站不得就同一行為再裁處罰鍰，究應將監理站所為罰鍰四萬九千五百元之處分全部撤銷，或僅得撤銷

¹⁵ 本次研討會，聲請人很遺憾並未與會。

罰鍰三萬元部分（亦即監理站仍可裁處罰鍰一萬九千五百元）？

討論意見：

甲說：僅得於行為人已為公益捐款之範圍內撤銷監理站所為罰鍰處分。

1 酒後駕車經檢察官為緩起訴處分，並命被告向公益團體捐款或提供義務勞務者，被告係履行檢察官為緩起訴處分命令，此等命令名義上雖非刑罰，但仍是一種特殊的處遇措施，造成被告之財產減少或義務增加，性質上亦屬干預人民自由之處分，與刑事制裁無異，實質上為刑事處罰。故檢察官為緩起訴處分並命向公益團體捐款者，其捐款解釋上亦屬道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項所規定之罰金，監理機關雖不得再為行政裁罰，惟若行為人所支付之緩起訴處分金，未達道路交通管理處罰條例第九十二條第三項所訂最低罰鍰基準規定者（依違反道路交管理事件統一裁罰基準表之規定，駕駛人違反處罰條例第三十五第一項第一款之規定，其吐氣所含酒精濃度超過每公升 0.55 毫克以上者，機車之最低罰鍰為四萬五千元，小型車之最低罰鍰為四萬九千五百元），依該條例第三十五條第八項之規定，即須補繳不足最低罰鍰之部分，始為適法。因此法院僅得就行為人已依緩起訴處分為公益捐款部分予以撤銷，並為不罰之諭知（臺灣高等法

院臺南分院九十七年度交抗字第十九號、臺灣高等法院高雄分院九十七年度交抗字第一八四號交通事件裁定參照）。

2 如一方面認為行為人依檢察官緩起訴處分命令而為金錢給付，與受刑事處罰無異，依行政罰法第二十六條之規定，監理機關不得再行裁罰；一方面卻又認為該等金錢給付不屬於道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所定罰金，無需依該項規定補繳不足最低罰鍰部分之差額，理由顯有矛盾。且若緩起訴捐款金額低於最低罰鍰金額，亦有失公平。

乙說：應將罰鍰處分全部撤銷。

1 檢察官命被告支付一定之金額，尚須被告同意，與法院之裁判性質上屬於司法裁判不同。故檢察官依刑事訴訟法第二百五十三條之二十四款命被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，非屬道路交通管理處罰條例第三十五條第八項之「經裁判確定處以罰金」，無需依該條文規定補繳差額。

2 檢察官為緩起訴時，乃係考量受處分人之違法動機、狀況以及對公益之維護，而決定捐款金額。其指定之捐款金額是否低於交通違規所應裁罰之最低金額而有失當，係檢察官為緩起訴處分時所應審酌之事項，不得以此為行為人仍應再受行政裁罰之依據。且若檢察官審酌後認為命行為人支付其所指定之金額，即足令行為人知所警惕，無再

犯之虞，對於公共利益之維護已無礙，亦無再另處以捐款與原處分罰鍰差額之必要（臺灣高等法院臺中分院九十七年度交抗字第三八〇號、臺灣高等法院九十六年度交抗字第一〇七九號交通事件裁定參照）。

3 若檢察官為緩起訴處分時，係命被告向指定之公益團體提供一定時數之義務勞務，而非捐款，實務上亦多認為此種處遇措施性質上已係實質的制裁，造成被告義務增加，為干預人民自由之處分，監理機關不得再行裁處罰鍰（臺灣高等法院九十七年度交抗字第三五號、臺灣高等法院臺南分院九十七年度交抗字第七五號交通事件裁定參照）。此時因緩起訴處分係命被告提供義務勞務，而非命給付金錢，無比較基準，即不生道路交通管理處罰條例第三十五條第八項補繳罰金不足最低罰鍰之差額問題。故如認行為人依緩起訴處分所為公益捐款低於最低罰鍰金額時，尚須補繳差額，將造成行為人是否會再被監理機關裁罰，會因為緩起訴處分所附加之負擔係義務勞務或捐款而有所不同。亦即緩起訴並命被告提供義務勞務，反而對被告較為有利，有失衡平。

4 又若認緩起訴處分並附條件為捐款命令，因係未經法院裁判所為之處罰，非刑事處分，但捐款行為具行政罰鍰的性質，故行政機關不得再就同一行為課以行政罰鍰（臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會刑事類提案第三十六號參照）。則行為人之酒後駕車行為既

已遭受行政罰（緩起訴處分之捐款），監理機關即不得再就同一行為處以行政罰（裁處行為人補繳捐款低於最低罰鍰金額之差額），否則即有違一事不二罰原則。

初步研討結果：採乙說（甲說：二票，乙說：十一票）。

審查意見：

1 採乙說，並就撤銷罰鍰處分部分諭知不罰。

2 道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所規定之罰金，解釋上自應包括依檢察官處分命令，而向公益團體繳納捐款在內，受處分人既依檢察官緩起訴處分命令，向公益團體繳納捐款，即係履行檢察官之緩起訴處分命令，與受刑事處罰無異，且在「刑事優先」及「一事不二罰」之原則下，自不應再受行政裁罰，否則即有違一事不二罰原則。

研討結果：採甲說（經付表決結果：實到七十人，採甲說三十九票，採乙說二十票）。

就法言法，「補繳差額」的規定十分明顯，上述爭議問題依法應採甲說，相信這也是何以全國法官討論後，推翻審查意見的乙說，而多數改採甲說的緣故。惟貫徹一行為不二罰原則，即應以乙說為是。而此種違憲又違法（行政罰法）的局面，當係因為本條項規定實有違憲法法治國及行政罰法第二十六條所確立的「一行為不二罰」原則，

並且侵越刑事法院刑罰之裁量權，蓋一律補足差額，造成每件個案的齊頭平等，有違實質平等原則¹⁶。除一行為不二罰原則業詳如前述，不再贅述外，必須說明者，行政罰法所樹立之基本原則，難以所謂特別規定加以架空，因而本條項已牴觸行政罰法第二十六條第一項甚明，且每件刑事個案的犯行均有其差異性，刑事罰鍰尚有易服勞役的制度，與行政罰鍰並無易處制度不同，更遑論刑事罰尚有所謂緩刑制度，凡此均與行政罰之性質及執行容有差異，立法者未思及此，而僅在乎形式上的平等，反而限制甚至剝奪檢察官於作成緩起訴處分，法官於作成刑事裁判時的裁量權，其違反平等原則、比例原則甚明。

四、道交條例第三十五條第三項違反不利益不溯及既往原則

按「法律不溯及既往原則」其實是基於法安定性及信賴保護原則所生，除用以拘束解釋法律及適用者外，更拘束立法行為，為法治國的重要基本原則。亦即，新生效之法律不得向前溯及，規範或適用於生效前的行為或事件，導致再次評價之不利益效果。基於法安定性及信賴保護原則，除為重大之公益等極為特殊之事由，且經立法者明定，

¹⁶ 平等原則為所有基本權的基礎：國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。平等原則要求的為實質平等，大法官在歷來的解釋中不斷闡釋其中意旨謂：平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等（參見釋字第 211 號、第 341 號、第 412 號）；釋字第 485 號解釋更是開宗明義即宣示：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」等語。

否則不利益不得溯及既往，或產生類似之溯及既往（所謂不真正不溯及既往）效果。

信賴舊法秩序之行為人，因新法的施行向舊法時期適用，產生無法預期之損害，此種合法之信賴利益，如重於法律修正或廢止所要求之公共利益，又無依法不受保護之情事時，則仍有保護之必要。正如司法院大法官議決釋字第五二五號解釋，在討論信賴保護原則與行政法規修正或廢止之關係時，其理由書所謂：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴

先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現
有法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三
等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措
施或訂定【過渡期間】之條款，俾減輕損害」等語。

大法官雖係針對行政機關之行政法規而發，惟基於法治國原則之
信賴保護原則，立法者於制定或修正法律時，仍應衡量受規範者之信
賴保護利益是否值得保護，而制定合理之「過渡條款」。釋字第六二
〇號解釋理由書於解釋增訂民法第一千零三十條之一第一項如何合
憲適用時，即進而謂（略以）：「任何法規皆非永久不能改變，立法
者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或
廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律
地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是
否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別
保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後
之適用範圍，例如明定【過渡條款】，於新法生效施行後，適度排除
或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採
取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一
構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增

訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」等語。

至立法者如應設而未設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，即過渡條款，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，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理（釋字第六二〇號解釋理由書參見）。另基於「解釋法律者應較制定法律者聰明」之法諺，更為免系爭條項之不利益溯及適用造成違憲結果，尤以本條項屬侵害而非給予人民利益的法規範，修正後本條項自有採「合憲解釋原則」之必要，做為未有合理「過渡條款」補充適用之彌補，以免適用上造成行為人信賴舊法所生利益的侵害。合憲解釋原則乃於規範違憲審查時，為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之解釋方法（參見大法官釋字五八八號解釋彭鳳至大法官一部不同意見書）。另參見大法官釋字第五七四號解釋理由書所指出，「法律發生變動，自法律公佈生效施行日起向將來發生效力」之法律立即適用效力原則（生效之法律始能產生規範效力）；以及釋字第一四二號解釋文及解釋理由書，對於五十四年十二月三十日修正之營業稅法第四十一條「營利事業匿報營業額逃漏營業稅，於事實發

生之日起五年內未經發現者，以後不得再行課徵」條文，關於該法文所稱之「五年」，應「自該法公佈施行生效日起算」等彌補立法者未制定過渡期間條款，產生之不利益與不正義結果之作法。

換言之，是否違反信賴保護原則，方為本案重點，法律不溯及既往僅係信賴保護原則的下位類型。正如許宗力大法官於釋字第五七四號解釋提出協同意見書中所稱：「凡法律修改，即便向將來發生效力，只要對發生於舊法時代，於新法公布生效時仍未完結的連續性事實關係，產生不利影響，就會有信賴保護問題」、「人民『依舊法已取得之權益』（既得權）因法律修正受到不利影響時，有信賴保護原則之適用。惟信賴保護原則的適用範圍絕非僅止於此，因『依舊法已取得之權益』受新法影響的情形，與法律的真正溯及既往幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取得之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在意義」等語。固然信賴保護利益通常發生在授益行政的法規或行政處分領域，但是並不表示侵益行政沒有信賴保護原則的問題，尤以對於處罰法令變更，處於新、舊法間的構成要件事實或法規範改變，人民信賴舊法已處罰完成的利益（法安定性），更值保護。關於信賴保護原則的信賴基礎、信賴表現與信賴客觀上值得保護等要件的判斷，在授益行政

領域的判斷基準與侵益行政領域之判斷容有不同。蓋所謂「展開運用財產及其他處理行為之具體信賴表現行為」乃著重於授益行政法規範變更之判斷，與侵益行政的判斷恐無涉。本案屬侵益行政法規範的變動，應著重於行為人對於舊法處罰的信賴表現，在新法施行後是否造成難以預見的侵害，亦即對於信賴舊法已處罰完結的法秩序既得權，是否因為構成要件的回溯連結，造成對未來期待不應重複處罰的信賴利益，遭到無法預期的侵害？於本案中顯然是成立的。

立法者（實為主管機關法務部）為了維護齊頭式平等，更為了「抵制」司法裁判已經形成的「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」的法安定性，從受處罰者的立場就是受保護的信賴利益，另外於第四十五條增訂第三項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」。執意讓修正第二十六條第二項以前的緩起訴處分確定的行為人，即使經由司法裁判都判決無需再為行政罰緩的處罰，卻溯及必須重覆處罰，就算是適用道交條例第三十五條第八項的補繳差額，如本件的原因案件，這顯然是違反不

利益不溯及既往原則，亦無任何過渡條款以緩和此種違憲結果，侵害緩起訴處分人，更是受原來司法裁判保護的當事人的信賴保護利益。

如果對照同條第四項，就受免刑或緩刑之裁判確定者，則有不溯及既往的適用，但當事人對於緩起訴處分的信賴，何以必須低於免刑或緩刑的司法裁判？更遑論不論緩起訴或免刑、緩刑之司法裁判，均不在修正前行政罰法第二十六條第二項之列，而對於後者，監理機關向無追討差額，從而在當時的交通法庭不會有「聲明異議」之案件，而前者的緩起訴處分，則因多有爭議，始有上述高等法院法律座談會的多次討論，而最後經實務逐漸形成的見解是同樣不必再為處行政罰，經此確定的案件不知凡幾。立法者卻藉由此項立法「抵制」司法裁判的既判力，更不惜溯及既往適用。美其名表面上看似有區分「緩起訴」與「免刑、緩刑裁判」的差異，實則後者反而從無交通法庭聲明異議的案例發生，所以本無侵越「聲明異議」司法裁判既判力的可能，此種表面上看似並無溯及既往適用的第四項規定，實不致發生。而對於刑事庭法官在個案中決定以免刑或緩刑判決者，勢必為極為特殊的案例考量，立法者卻執意還有回頭以行政處罰，這根本不尊重同條第一項的刑事程序優先原則，侵越刑事庭法官對於個案差異性的裁量權，業如前述。

原因案件的原告當年受到的罰鍰處分明明經桃園地院（交通法庭）以一〇一年度交聲字第一百八十二號裁定撤銷，被告行政機關卻還是對同一行為作成本案的罰鍰處分，很顯然同時適用行政罰法第四十五條第三項明定溯及既往的法律，將人民經由確定司法裁判（桃院一〇一年度交聲字第一百八十二號裁定），受既判力保障的免於第二次處罰的信賴保護利益，具有法安定性的法治現狀，以溯及既往規範適用的效力所推翻，侵害受處罰者的信賴保護利益。

五、系爭法律有重要關聯性且無合憲解釋之可能

合憲解釋原則係指法律之解釋，若有多種可能性，只要其中存在有一種合憲解釋結果之可能，即應以之為解釋之結論，避免選取其他可能導致違憲宣告之解釋方式，以免對法秩序產生不穩定之影響。

道交條例第三十五條第八項的補繳差額規定，配合修正後行政罰法第二十六條第二項至第四項，第四十五條第三項規定，明顯必須處以本案差額，如非不以違反一行為二罰原則、不利益不溯及既往原則宣告其違憲無效，聲請人只能作成原告之訴駁回，而允許行政機關二度侵害人民財產權的違憲判決。簡言之，本案訴訟之成敗全然繫諸於該等條文規定之詮釋與操作，是本條不僅與原因案件有重要關聯性，且已無合憲解釋之空間，而有解釋解釋之必要性。

肆、結論

綜上所述，聲請人形成違憲之確信，認為道交條例第三十五條第八項，及一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二項至第四項、第四十五條第三項，因為違反一事不再理、一行為不二罰原則，以及不利益不溯及既往原則，侵害人民的財產權及信賴保護利益，而有違反憲法第十五條、第七條之平等原則之情。爰請宣告該等條文違憲且立即失效。

此 致

司 法 院

聲請人 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官 錢 建 榮

中 華 民 國 105 年 8 月 24 日

關係文件之名稱及件數

【附件】停止訴訟程序之裁定書。

釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的：

聲請人審理桃園地方法院一〇一年度交字第一〇二號(原告楊嘉增)、一〇二年度交字第一一一號(原告許世傑)、二二六號(原告張振剛)、一〇三年度交字第一一七號(原告魏清霖)違反道路交通管理處罰案件，均為原告酒後駕車之違規案件。被告機關(新竹區監理所，現業務由桃園市政府交通裁決處承受)依據行為時之道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項(前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第四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)，及民國一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二、三項規定，在原告等於九十九年或一〇二年間的刑事緩起訴期滿未經撤銷後，扣除檢察官於緩起訴指示之負擔條件：向國庫支付若干金額或提供義務勞務。仍裁決原告等必須補繳行政罰鍰差額若干元。

聲請人認為上述四案應適用之道路交通管理處罰條例第三十五條第八項、修正後行政罰法第二十六條第二至四項，及第四十五條第三項，有違反憲法一事不二罰原則、不溯及既往原則，因而侵害原告依據憲法第十五條保障之財產權。

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）四件原因案件之裁罰經過

1. 桃園地方法院一〇一年度交字第一〇二號（原告楊嘉增）：

原告於九十九年七月二日凌晨二時二十五分許，騎乘車牌號碼 000 - 000 號普通輕型機車，行經桃園縣中壢市榮民路 490 號前，為桃園縣政府警察局中壢分局自強派出所員警認原告有「酒後駕車（酒測值為 0.58MG/L）並禁駛」之違規，遂當場舉發並填製桃警局交字第 DB2103681 號舉發違反道路交通管理事件通知單，記載應到案日期為九十九年七月十七日前，並移送被告處理。

原告同一行為亦同時涉犯當時刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛之公共危險罪，該案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官以九十九年度偵字第二〇七二四號緩起訴處分書為緩起訴處分，且緩起訴期間一〇〇年九月二十八日已屆滿未經撤銷確定，原告業依檢察官指示之負擔條件，向國庫支付三萬元緩起訴處分金。

被告爰依行為時之道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項及第二十四條第一項第二款及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以壢監裁字第裁 53—DB2103681 號裁決書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）四萬五千元（嗣扣除扣

緩起訴處分金三萬元，變更為一萬五千元)，並記違規點數五點，及應參加道路交通安全講習。

2. 一〇二年度交字第一一一號（原告許世傑）：

原告於九十九年八月二十二日凌晨一時三十九分許，駕駛其所有之牌照號碼 0000 - 00 號自用一般小客貨車，行經桃園縣平鎮市民族路與高雙路口時，為桃園縣政府警察局平鎮分局員警認原告有「駕駛人接受警方施以酒測，酒測值達每公升零點七四毫克」之違規，遂當場舉發並填製桃警局交字第 DB2470057 號舉發違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為九十九年九月七日前，並移送被告處理。

原告同一行為亦同時涉犯當時刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛之公共危險罪，該案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官以九十九年度偵字第二三六一五號緩起訴處分書為緩起訴處分，且緩起訴期間屆滿未經撤銷確定，原告業依檢察官指示之負擔條件，向國庫支付二萬元緩起訴處分金。

經被告查證明確後，認原告前開之違規事實屬實，爰依道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項、第二十四條及道路管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以壠監裁字第裁 53—B2470057 號裁決書裁處原告罰鍰四萬九千五百元（嗣扣除上述緩起

訴處分金二萬元，變更為二萬九千五百元)，吊扣普通小型車駕駛執照十二個月，並應參加道路交通安全講習。

3. 一〇二年度交字第二二六號（原告張振剛）

原告於民國九十九年七月二十一日凌晨一時十五分許，其駕駛車號00-0000號自用小客車，行經桃園縣八德市（後改制為桃園市八德區）東勇北街一百六十八巷時，經桃園縣政府警察局八德分局（後改制為桃園市政府警察局八德分局）員警查獲實施酒精濃度測試結果每公升零點七四毫克超過規定標準，員警當場以桃警局交字DB2241237號舉發違反道路交通管理事件通知單，移送被告處理。

原告同一行為亦同時涉犯當時刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛之公共危險罪，該案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官以九十九年度速偵字第二二四號緩起訴處分書為緩起訴處分，且緩起訴期間屆滿未經撤銷確定，原告業依檢察官指示之負擔條件，向國庫支付二萬元緩起訴處分金。

被告逕依修正前道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項、第二十四條及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，於一〇二年六月二十日以桃監裁字第裁52-DB2241237號裁決書，裁處原告罰鍰四萬九千五百元（嗣扣除上述緩起訴處分金二萬元，變更為二萬九千五百元），吊扣駕駛執照十二個月，並應參加

道路交通安全講習。

4. 一〇三年度交字第一一七號（原告魏清霖）

原告於一〇二年三月二十四日凌晨零時七分許，駕駛其所有之牌照號碼000—000號普通重型機車，行經桃園縣龍潭鄉中興路二一五號時，為桃園縣政府警察局龍潭分局員警認原告有「駕駛人接受警方施以酒測，酒測值達每公升零點七七毫克」之違規，遂當場舉發並填製桃警局交字第DB3406466號舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單），記載應到案日期為一〇二年四月八日前，並移送被告處理。

原告同一行為亦同時涉犯當時刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛之公共危險罪，該案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官以一〇二年度速偵字第一三五六號緩起訴處分書為緩起訴處分，且緩起訴期間屆滿未經撤銷確定，原告業依檢察官指示之負擔條件，於緩起訴處分確定後八個月內，向檢察署指定之政府機關（構）或其他機關、團體提供一百二十小時之義務勞務。

經被告查證明確後，爰依道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款、第八項、第二十四條及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以壠監裁字第裁53—DB3406466號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣（下同）五萬四千四百二十元，吊扣普通重型機車駕駛執

照十二個月，並應參加道路交通安全講習。原告不服，遂提起本件行政訴訟。被告並於重新審查後，因原裁決書罰鍰有誤，於一〇三年五月七日以竹授壠字第 1030014363 號函廢止原處分關於罰鍰部分，改處罰鍰五萬三千七百元。（計算式：最低罰鍰基準規定六萬七千五百元，依行政罰法第二十六條第四項規定，扣除每小時基本工資一百一十五元乘以一百二十小時義務勞務，等於五萬三千七百元）

（二）訴訟經過

查原告等對於客觀違法事實均不爭執，惟質疑同一事件既經緩起訴處分確定，且向國庫支付緩起訴處分金，或提供義務勞務，為何又再次處以罰鍰？

被告則抗辯按行為時道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定：「前項（指違反第一項第一款酒駕之）汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第四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」。且一〇〇年十一月二十三日修正施行之行政罰法第二十六條第一項規定：「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」、第二項：「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」、第三項：「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」。

被告並指出行政罰法第二十六條關於一事不二罰之規定，顯見上開處罰條例規定之立法目的係考量適用行政罰法第二十六條後，在酒後駕車違規應受刑事處罰者，避免刑罰處罰額度低於行政罰之流弊。是以，違反道路交通管理處罰條例之酒後駕車行為人，如其因同一行為所受之罰金刑事處罰低於主管機關依該條例第九十二條第三項暨道路交通管理事件統一裁罰基準表所定之最低罰鍰基準規定時，主管機關仍得裁處行為人罰鍰之不足部分，此於受緩起訴處分而依檢察官命令支付一定之金額或提供義務勞務者時，亦應為相同之解釋，否則，就其他酒後駕車受法院判處罰金而另需補繳行政罰鍰差額者，顯非公平。而參照臺灣高等法院暨所屬法院九十七年法律座談會刑事類提案第三十九號研討結果，認為道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定屬前述之特別規定，並應優先行政罰法第二十六條之適用。

聲請人認為，本件除原告魏清霖外，餘三位原告之違規行為均係在九十九年間，行政罰法第二十六條第二至五項的增修係於一〇〇年

十一月二十三日修正施行（同年月二十五日生效），修正前第二項規定為「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」，修正後第二項增訂「緩起訴處分確定」、「不付保護處分、免刑、緩刑」之文字，其立法理由如下：

1. 按第一項前段所定「依刑事法律處罰」，係指由法院對違反刑事法律之行為人，依刑事訴訟程序所為之處罰，始足當之。又緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第二百五十三條之二第一項規定，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。惟因實務上有不同見解，爰於第二項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議。

2. 依少年事件處理法第四十一條規定，為不付保護處分之裁定確定，對當事人既未為刑事處罰，行政罰之裁處無一事二罰之疑慮，自得依違反行政法上義務規定裁處之，爰於第二項增列「不付保護處分」之文字。

3. 第一項行為如經免刑或緩刑之裁判確定，因法院為免刑或緩刑宣告所斟酌者，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，並考量經免刑或緩刑裁判確定者，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「免刑、緩刑」之文字，俾資完備。

4. 本條係有關刑事罰與行政罰競合之處理規定，涉及行政法上義務規定極多，為兼顧該等行政法立法目的之達成及促進行政效能考量，避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，一行為如經緩起訴處分確定，不待緩起訴期間屆滿而未撤銷，行政機關即應依違反行政法上義務規定裁處；亦即本項所定「緩起訴處分確定」，係指當事人已不得聲請再議或交付審判以爭執該緩起訴處分而言（刑事訴訟法第二百五十三條之一第一項後段參照）。同理，為避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，對受緩刑宣告部分，亦不待緩刑期滿未經撤銷（刑法第七十六條參照），即應依違反行政法上義務規定裁處。

很明顯的，本條項之修訂是為了解決（防堵？）司法實務適用修正前行政罰法第二十六條第二項因為未明定「緩起訴處分確定」，多依據第一項的刑事優先原則，咸認經緩起訴處分後，行政機關不得對

同一行為再課以行政罰鍰（參見九十六年十一月二十八日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第三十六號提案研討結論）。特別是道交條例第三十五條第八項有所謂補足差額規定，依其文義僅適用於審判程序，增訂緩起訴處分確定，顯然是為了「彌補」偵審程序的不一致：審判的罰金刑有補繳差額之適用，但偵查中的緩起訴處分金卻不必補繳差額？又所增訂的「不付保護處分、免刑、緩刑」等，同樣是出於非處罰違規酒駕者不可的心態，所以刑事的結論如果沒有實質處罰，即使有罪，但少年不付保護處分，成年人有罪但免刑或緩刑，也非以處行政罰不可。

此種立法除了抵觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。

同條第三項至第五項甚至還明定如何「重覆處罰」的標準：「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」。至於原告魏清霖的違規行為是在一〇二年三月二十三日，即適用行政罰法第二十六條第四項，以基本工資計算其義務勞務時數換算之金額。

尤有甚者，一〇〇年十一月二十三日修正行政罰法第二十六條第二至五項的同時，立法者另外於第四十五條增訂第三、四項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」；「（第四項）本法中華民國一百年十一月八日修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項之規定」。

第四十五條第三項前段明定第二十六條第三至第五項修正前經緩起訴處分確定，或免刑、緩刑者，未經裁處行政罰者，仍應溯及適

用，亦即還要處以行政罰；後段則明定前曾經裁處，於行政爭訟或其他救濟程序經撤銷，行政機關仍得於修正施行後為裁處者，而後段規定顯然就是本件原因案件原告所以仍遭被告處以差額罰鍰的依據，雖然原告當年受到的罰鍰處分明明經桃園地院（交通法庭）以一〇一年度交聲字第一百八十二號裁定撤銷，被告還是對同一行為作成本案的罰鍰處分。這樣的規定很顯然是一個溯及既往的法律，將原來司法實務已經形成的很穩定的見解：「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」，也就是人民經由確定司法裁判受既判力保障的免於第二次處罰的信賴保護利益（也就是一個具有法安定性的法治現狀），被第四十五條第三項後段的溯及既往規定給推翻，侵害受處罰者的信賴保護利益。

另對照同條第四項堅守不溯及既往的規定，何以第二十六條第二、三項修正施行前受到檢察官的緩起訴處分確定，必須溯及既往重覆處罰，經法院判決免刑或緩刑者，就不必溯及既往？即使從立法理由也看不出其間的合理差別待遇何在¹？

¹增訂行政罰法第四十五條第三、四項的立法理由整理如下：

1.修正條文第二十六條第三項至第五項規定，對於修正施行前，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，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，爰增訂第三項。

二、涉及之憲法條文：

罰鍰處分涉及人民依憲法第十五條保障之財產權。道交條例第三十五條第八項就同一行為經刑事處罰後，尚須補繳行政罰罰鍰差額的規定，以及修正後行政罰法第二十六條第二項的規定，均係侵害人民受正當法律程序原則所保障的一事不再理與一事不二罰權利（釋字第三八四號解釋理由書參見）。而行政罰法第四十五條第三項允許溯及

2.原條文第二十六條第二項並未規定受免刑或緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處，從而修正條文第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項有關免刑、緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處之相關規定，限於違規行為發生於本法修正施行後，始有適用；違規行為於修正施行前受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之規定，乃屬當然，無待明文。至修正施行前之行為，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，是否適用前揭修正後之規定，易滋疑義，爰增訂第四項。

3.本法修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關依第二十六條第二項規定裁處行政罰者，因已為裁處，不宜再適用修正條文第二十六條第三項規定，以免有違法安定性原則。至於該等行為經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關已依第二十六條第二項規定裁處行政罰，而受裁處人不服提起行政救濟，個案業經法院裁判不予處罰確定者，因該裁判對於個案有拘束力，自應以判決為準，併予敘明。

既往處罰的規定，更是違反法治國的法安定性與信賴保護原則，禁止溯及既往原則也是大法官歷來解釋所宣示，受法治國保障之原則²。

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、刑事罰及行政罰併存且交錯之法制現況

關於酒醉駕車之處罰，現行法制採「刑罰」與「行政罰」併存的規定。前者即刑法第一百八十五條之三之「醉態駕駛罪」，後者主要指道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款之規定，亦即汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有酒精濃度超過規定標準之行政罰鍰、當場移置保管該汽車及吊扣駕駛執照之處罰。

第一至三件原因案件發生在九十九年間，當時的法律規定，眾所皆知的法定判斷標準：當駕駛人飲酒後其吐氣所含酒精超過每公升0.55毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.11以上者，處以刑事罰；其吐氣所含酒精超過每公升0.25毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.05以上者，處以行政罰。（一〇二年六月十一日修正即現行法律狀態為：吐氣所含酒精超過每公升0.25毫克，或血液

² 大法官從民國四十四年的釋字第五四號解釋起，歷經釋字第二八三、三〇九、三一〇、三五二、三六二、四九三、五三六、五七四、六二〇、七一四、七一六、七一七、七二八號解釋，均以不溯及既往原則為違憲審查標準。

中酒精濃度超過百分之〇・〇五以上者，處以刑事罰；吐氣所含酒精超過每公升〇・一五毫克，處以行政罰）

原因案件發生時的刑法第一百八十五條之三「醉態駕駛罪」之規定為：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金」，係於二〇〇八年一月四日生效，依刑法施行法第一條之一第一項規定，此處法定刑「十五萬元」之貨幣單位為「新臺幣」，且無提高之規定。

早在刑法增訂第一百八十五條之三前，道交條例第三十五條就一直有處罰酒醉駕車之行政罰規定³，該條歷經修正，且從民國五〇年代至八〇年代間的僅有兩項，增修為現行有八項規定，足見主管機關及立法者對於酒駕防制重視之程度。第八項的補繳差額規定：「前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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」，是在九十四年十二月二十八日修正通過，九十五年七月一日生效施行。

³1968年（民國57年）2月5日的道路交通管理處罰條例第37條第1項第1款即規定，汽車駕駛人有「酒醉」情形駕駛汽車者，處一百元以上二百元以下罰鍰，並禁止其駕駛；因而肇事致人傷亡者，並吊銷其駕駛執照。本條項於1975年7月24日修正為第35條，仍使用「酒醉」此一不明確的法律概念，直到1997年修正始使用「酒精濃度過量」此較明確的法律概念。至「飲酒後其吐氣所含酒精成份超過每公升〇・二五毫克以上者，不得駕車」之規定，則於1990年12月15日修正的道路交通安全規則第114條第2款即有明定。

實務運作的爭議是，刑事罰與行政罰兩者是否能截然劃分清楚？

同一酒駕行為是否可以同時處以刑事罰及行政罰，有無違反「一行為不二罰」之憲法原則？處以刑事罰之後，是否即無處以行政罰之可能？二〇〇六年二月五日行政罰法施行生效前，實務運作似乎「默許」刑事罰及行政罰併罰之情形⁴，惟行政罰法第二十六條第一項明定：「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」的「一行為不二罰」規定後，刑事處罰優先並排斥行政處罰，本似無疑問，惟當九十五年七月一日增訂道路交通管理處罰條例第三十五條第八項，所謂「補繳差額」之規定（同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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）後，

⁴惟聲請人早自 2004 年間起，即在為數甚多的刑事簡易判決書中強調：至少處以罰金之刑事罰，與處以罰鍰的行政罰，二者不能併存，否則有違大法官釋字第 503 號、604 號解釋所宣示的一行為不二罰原則。以臺灣桃園地方法院桃園簡易庭 93 年度桃交簡第 871 號、中壢簡易庭庭交簡第 729 號簡易判決意旨為例：「被告以同一酒醉駕車之行為，同時違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款，及刑法不能安全駕駛罪，其行為既達應處以刑罰之程度，則其法律效果當應較行政罰之效果為重（行政罰最重得處以新臺幣六萬元罰鍰），始為妥當。是司法實務上，如對之科以刑罰之罰金刑，因罰金與行政罰之『罰鍰』均為財產罰，其等處罰之性質及種類均類似，除二者處罰之性質與種類不同，例如，一為罰鍰、一為拘役或有期徒刑，一為記點、吊扣或吊銷駕駛執照等，一為罰金等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政或刑罰目的所必要者外，概不得重複處罰，始符一行為不重複處罰之現代民主法治國家基本原則（參見司法院大法官釋字第 503 號解釋意旨）。從而，如同一違反不作為義務之行為，同時科以罰金及罰鍰，則從其一重處罰之罰金已足達成處罰目的時，即不得再執行行政罰之罰鍰，以符憲法保障人民權利之意旨。換言之，罰金刑應排除罰鍰之處罰，至其他關於罰鍰以外之行政罰，如記點、吊扣或吊銷駕駛執照等，因有其行政上之特殊考量，且與罰鍰、罰金係屬財產刑者之性質、種類均不同，尚非不能與罰金刑併存，自屬當然。至刑罰中之拘役或有期徒刑之刑，因均屬身體自由之自由刑性質，與罰金、罰鍰之屬財產刑性質者不同，自得與行政罰之罰鍰併合處罰，而無違反一行為不得重複處罰之原則」。此一主張，直到兩年後的行政罰法施行後，方受到重視。

刑事處罰及行政處罰，又從「併存但排斥」，回到「併存且交錯」的現狀。

二、交錯適用與「一行為不二罰」原則間的齟齬

依據原因案件行為時之「違反道路交管理事件統一裁罰基準表」之規定，違反道路交管理處罰條例第三十五條第一項第一款之駕駛人，以其所駕駛者為機器腳踏車、小型車及大型車種，及區分：（一）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.25毫克以上未滿0.4毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.05以上未滿0.08者；（二）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.4毫克以上未滿0.55毫克或血液中酒精濃度超過百分之0.08以上未滿0.11者；（三）吐氣所含酒精濃度超過每公升0.55毫克以上或血液中酒精濃度超過百分之0.11以上。而有不同之罰鍰標準，最高即為新臺幣六萬元。至吊扣駕照一年之處分，則不區分所駕駛之車種，一律吊扣。

問題是刑法第一百八十五條之三的法定罰金刑為新臺幣十五萬元以下，另參酌刑法第三十三條第五款之規定，法定刑即為「一千元以上十五萬元以下」罰金。依聲請人以往長期在刑事庭（交通法庭）的經驗，實務上對於酒駕未肇事之刑事被告，尤其第一次犯罪者，常處以拘役刑或罰金刑，而罰金刑亦鮮有科處六萬元以上之案例，如以

臺灣桃園地方法院九十六年度一整年的酒駕案件為例，僅有不到百分之五的被告，經判處罰金六萬元以上的刑罰⁵。這種現象從一〇二年六月十一日修正公布法定刑為「二年以下有期徒刑」，刪除選科拘役、罰金刑後（罰金刑該為併科），已有「改善」。不過卻產生新的實務困擾，例如假釋中的受刑人只因為一次單純酒駕刑罰，因為一定是有期徒刑以上之刑，很可能就面臨被撤銷假釋重新入監的命運。當然這又涉及撤銷假釋法律不符比例原則，不重視受刑人聽審權的另外一個違憲命題。

以原因案件當時的法律現狀，單就罰金刑部分，立法者顯然發覺在刑事個案出現有罰金刑輕於罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第一百八十五條之三法定罰金刑，設定下限，將之修正為「科新臺幣六萬元以上，十五萬元以下罰金」之刑，以與道路交通管理處罰條例第三十五條第一款之新臺幣六萬元以下罰鍰之處罰「連結」（一〇二年一月三十日修正道交條例第三十五條第一項之前，法定最高罰鍰改為九萬元），而不致產生現行新臺幣十五萬元以下罰金，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」，以增訂道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定：「前項汽

⁵ 依臺灣桃園地方法院統計室統計數字，以 2007 年所終結的酒駕案件為例，終結件數為 8330 件，被告人數 8361 人，科處有期徒刑者占百分之 17.4；處拘役者占百分之 60.2（處 30 日以下者占百分之 30.8，30 日以上者占百分之 69.2）；處罰金刑者占百分之 22.1（科處 4 萬元以下者占百分之 44.4，4 萬至 6 萬元者占百分之 36.2，6 萬元以上者占百分之 19.4）；其他為百分之 0.3。

車駕駛人(按：包括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九十二條第三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，且行政機關（監理機關）為了能與司法機關有效連繫，所必須增生的程序上勞費及支出，難以估計。

按大法官早在釋字第三八四號解釋，即藉由憲法第八條的「正當法律程序原則」(due process of law)，確立「同一行為不得重複處罰」的內涵⁶，接著在稅法領域的釋字第五〇三號解釋再次討論此一概念，近來針對道交條例關於違規停車的舉發、處罰案例，大法官更強調此一原則的重要性，而將一行為不二罰原則列為法治國原則⁷。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟一般以為，從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，以及正當法律程序原則，均不難導出一行為不能重複處罰之要求。「一行為不

⁶早在釋字第 271 號解釋，吳庚大法官的不同意見書，即提出「不受二次審問處罰」的憲法原則，可惜未出現在多數意見中。

⁷參見司法院大法官議決釋字第 604 號解釋。

二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義。「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則（雙重危險禁止原則）關係密切，但仍非完全相同之概念。*ne bis in idem* 原則與 *double jeopardy* 原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用於刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰，是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則，一般又稱「一事不二罰原則」。

我國「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出，自然沒有僅針對刑事罰適用之明文，當然就沒有排除秩序罰直接適用的道理。是我國的「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念，下含針對刑事制裁，適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（一事不再理原則），以及針對秩序罰，適用於行政制裁程序的狹義「一行為不二罰原則」⁸。是如以同一酒醉駕車行為，同時違反刑法醉態不能安全駕駛罪及依道路交通管理處罰條例之規定時，其行為既達應

⁸ 參見許宗力大法官於釋字第 604 號解釋提出之協同意見書。

處以刑罰之程度，則其法律效果當應較行政罰之效果為重（行政罰最重得處以新臺幣六萬元罰鍰），始為妥當。惟刑事罰之「罰金」刑，與行政罰之「罰鍰」均為財產罰，其等處罰之性質及種類均類似，除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰、一為拘役或有期徒刑，一為記點、吊扣或吊銷駕駛執照等、一為罰金等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政或刑罰目的所必要者外，概不得重複處罰，始符一行為不重覆處罰之法治國基本原則（參見司法院大法官釋字第五〇三號解釋、六〇四號解釋意旨）。從而，如同一違反不作為義務之行為，同時科以罰金及罰鍰，則從其一重處罰之罰金已足達成處罰目的時，即不得再執行行政罰之罰鍰，以符憲法保障人民權利之意旨。

「一行為不二罰」原則不僅係憲法原則，其亦係支配行政法之原理原則。二〇〇六年二月五日施行之行政罰法第二十六條第一項即明文：「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」。當時本條立法理由明示：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法

院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第一項但書規定」。

換言之，立法者選擇以「刑事法律」及「行政法」為區別標準，而非以處罰性質係涉及人民自由或財產權為區別標準，在同一行為如同時有刑事法律及行政法令處罰時，產生排他之效果，除非法律另有特別規定，否則即應以刑事法律之處罰為優先，且同時排除行政罰之規定，至於依刑事法律處罰之實質結果，是否反而輕於行政法令之處罰，並非所問。

聲請人以為，本條項不僅是宣示「一行為不二罰」之憲法原則，更是宣示「刑事處罰優於行政罰」、「刑事程序優先行政程序」之「刑事程序優先」原則。尤其就道路交通管理處罰條例之案件而言，九十五年七月一日施行之該條例第十條，更將修正前「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，除依本條例規定處罰外，分別移送該管地方法院檢察處、地方法院少年法庭或軍事機關處理」之規定，修正為「車輛所有人、駕駛人、行人、道路障礙者，違反道路交通管理，依法應負刑事責任者，分別移送該管地方法院檢察署、地方法院少年法庭或軍事機關處理」之規定，

更係突顯「刑事優先原則」，在刑事處罰未有結果前，行政處罰不宜亦不應開始進行。

再者，因「罰鍰」處分係對於過去違反義務行為所處之「秩序罰」，與「罰鍰」以外之其他行政罰，如沒入、記點、吊扣或吊銷駕駛執照等處分，係預防將來再犯危險所處之「管制罰」，不論性質、種類均容有不同，基於行政管制上之特殊考量，尚非不能與刑事處罰併存，此當係立法者特別於行政罰法第二十六條第一項明定但書之意旨。

附帶一提，道交條例第三十五條第一項第一款之處罰種類，尚有「當場移置保管其車輛」及「吊扣其駕駛執照一年」處分，究其處罰性質，前者罰鍰處分係對過去義務違反而為秩序罰之目的，與刑事處罰所欲達到保護交通安全之目的相同，二者既為相同之目的，依一行為不二罰原則，處以較重之刑事處罰已足，無重複處罰之必要；而後二者限制行為之處分（移置保管車輛、吊扣駕照），係屬行政罰法第二條第一款之其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，依行政罰法第二十六條第一項但書之規定，行政機關仍得併予裁處。

三、 緩起訴處分與行政罰併行造成違反「一行為不二罰」

（一）緩起訴處分與行政罰鍰的競合關係—修正行政罰法第二十六條

第二至五項的合憲性檢討

原因案件行為時之行政罰法第二十六條第二項規定：「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」。顯係針對第一項「刑事程序優先原則」所建立之一行為不二罰原則下的補充規定，蓋刑事程序中之「不起訴處分」、「無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判」者，俱屬對於被告不為刑事處罰之結果，此時因為刑事處罰不存在，對該刑事不處罰之行為，依違反行政法上義務規定裁處，自不致有一行為二罰之情。換言之，所以得依行政罰法裁處，係因為於刑事程序中之該被告並未受到刑事處罰之效果。

惟實務上檢察官對於第一次酒駕且未造成實害之被告，常作成附條件或附負擔之「緩起訴處分」，而所謂緩起訴處分，是否包括於行政罰法第二十六條第二項所稱之「不起訴處分」範圍內，涉及經緩起訴處分之被告，是否得再處以行政罰之爭議。

行政院（交通部）於九十五年七月十七日雖曾發布交路字第0九五000六九八六號函示認為：「有關汽車駕駛人違反道路交通管理處罰條例第三十五條規定，並同時觸犯刑法第一百八十五條之三規定，經檢察官依刑事訴訟法第二百五十三條之一為緩起訴處分，得否就該違反行政法上義務行為再處以行政罰乙節，查法務部行政罰法諮詢小

組第一次會議紀錄既已明確結論略以：『緩起訴者乃附帶條件的不起訴處分，亦即是不起訴的一種』在案，當依該部上開函釋結論及行政罰法第二十六條第二項規定辦理」等語，換言之，交通部參見法務部之意見，認為二者可以併行且不相牴觸，而無何者優先之問題。

惟交通裁罰訴訟仍由刑事庭交通法庭管轄的年代，臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會曾有提案，及引發熱烈之討論⁹，原來由臺灣高雄地方法院所提出之法律問題係：「行為人因酒醉駕車行為遭緩起訴處分並附條件為捐款命令，行政機關得否不待緩起訴處分猶豫期間屆滿未經撤銷確定，即對同一行為逕課予行政罰鍰」？換言之，此一提案之前提似乎肯定緩起訴處分屬行政罰法第二十六條第二項之「不起訴處分」，祇是因為緩起訴之性質附有「猶豫期間」，必須該「期間屆滿」且「未經檢察官撤銷」，始產生如同確定不起訴處分之禁止再訴效力¹⁰。就此爭議，有肯、否見解及所謂折衷說，也各有法院交通法庭裁定為依據，臺灣高等法院審查意見原則上贊同丙說的折衷說（惟理由容有差異），惟經大會所有法官研討後，決議採否定見解的乙說（不論緩起訴處分是否確定）：緩起訴處分命異議人向公益團體支付一定之金額雖非刑法所定之刑名，然其已對異議人名譽、

⁹ 參見 2007 年 11 月 28 日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第 36 號提案。

¹⁰ 關於緩起訴處分意義及性質，可參見林鈺雄，刑事訴訟法（下冊，各論編），2004 年 9 月，4 版，第 70 頁以下。

心理產生相當制約並影響其財產上之權利，應可實質該當行政罰法第二十六條第一項所指「依刑事法律」之處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第二十六條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分（臺灣高等法院臺中分院九十六年度交抗字第二六二號、臺灣高雄地方法院九十五年交聲字第五一七號、九十六年度交聲字第二九八號裁定參照）。簡言之，至少在附支付一定金額為條件的緩起訴處分案例，認為不論緩起訴處分是否確定，而不再處以行政罰鍰的見解，可謂終審法院通說¹¹。

¹¹聲請人剛好代表桃園地院參與該次座談會研討，會中討論甚為熱烈，聲請人支持的乙說獲得多數支持，而推翻原來高等法院的審查意見，其中過程不足為外人道。而無論甲、乙、丙三說均有實務裁定支持，可以作為法院見解「巡禮」參考，茲臚列當時會議資料及結論如下：

甲說：肯定說。

- 1 「緩起訴」處分非屬刑罰。異議人酒後駕車之行為，雖屬一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務，然就刑事處罰部分已認定異議人確實有體內酒精濃度超過法定標準仍酒後駕駛動力交通工具情形，並給予自新機會為緩起訴處分，依上揭行政罰法第二十六條第二項規定，既經緩起訴處分，原處分機關再依法為行政裁處，並無違反一事不二罰之原則。至異議人捐款三萬元予中華社會福利聯合勸募協會後經檢察官為緩起訴處分確定，核

與刑事處罰有異，亦不得以此即認該捐款行為與原處分機關之上開行政裁罰相重疊（臺灣高等法院臺南分院九十六年度交抗字第六號裁定參照）。

2 緩起訴處分確定時，刑事處罰即未啟動，自應比照不起訴處分之法律效果，仍容由行政機關為行政罰之處分，又如日後緩起訴處分遭撤銷而啟動刑事處罰程序，自仍得由裁罰機關依人民申請或依職權撤銷原裁罰處分予以救濟。而緩起訴處分所諭知之捐款負擔，終究非刑法規範之刑事處罰，自與「一事不二罰」之原則無涉。臺灣高等法院高雄分院九十六年度交抗字第二一號裁定：「行政罰法第二十六條所定之『一事不二罰』原則係以刑事刑罰優先於行政罰，地方法院檢察署檢察官處分緩起訴後，一旦高等法院檢察署檢察官命令維持原緩起訴處分，該刑事案件形式上即告確定，在法制上即已生緩起訴處分之確定力，雖行政罰法第二十六條第二項未將緩起訴處分納入，然自緩起訴處分確定而未對違規者採取任何刑事處罰之法律效果觀之，應與不起訴處分相類似；固緩起訴可能因被告未履行緩起訴之負擔而遭撤銷，然緩起訴是否撤銷，仍屬未定之狀態，國家行為決定之時，自以當時既定之法制狀態，為判斷決定之準據（而既定之法制狀態係緩起訴處分已確定），而無從慮及日後或可能發生或不發生之未定事實，本案中緩起訴既告確定，自應比照不起訴處分之法律效果，仍容由行政機關為行政罰之處分。」

乙說：否定說。

緩起訴處分命異議人向公益團體支付一定之金額雖非刑法所定之刑名，然其已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響其財產上之權利，應可實質該當行政罰法第二十六條第一項所指「依刑事法律」之處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第二十六條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分（臺灣高等法院臺中分院九

十六年度交抗字第二六二號、臺灣高雄地方法院九十五年度交聲字第五二七號、九十六年度交聲字第二九八號裁定參照)。

丙說：折衷說。

緩起訴處分，仍有「刑事處罰」性質，如行政機關已為裁罰處分，須撤銷該裁決，俟被告最終免於刑事追訴，原處分機關始得補為裁罰。緩起訴處分最終使被告免於訴追效果與「不起訴」效果相同，但因緩起訴於猶豫期間內有遭撤銷之可能，須待緩起訴處分實質確定時（即緩起訴猶豫期間經過而未經撤銷），被告才最終地免於刑事訴追，原處分機關始得為行政裁罰（臺灣高等法院九十五年度交抗字第八六三號、九十六年度交抗字第七〇號、臺灣高等法院臺南分院九十六年度交抗字第五號、臺灣高等法院高雄分院九十六年度交抗字第四三號裁定參照）。

初步研討結果：採丙說。

審查意見：原則上採丙說。

1 按九十四年二月五日公布，九十五年二月五日施行之行政罰法第二十六條規定，「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。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。」即所謂一事不二罰原則，探究其立法目的，無非以一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰即足資警惕，實無一事二罰再處行政罰之必要，但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。

2 故汽車駕駛人酒後駕車時，如同時觸犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪者，道路交通主管機關除依上開行政罰法第二十六條第一項併處規定，

處以其他種類行政罰外，關於行政罰緩部分，即應依行政罰法第二十六條、道路交通管理處罰條例第十條等規定移送地方法院檢察署處理，其後非有行政罰法第二十六條第二項所定不起訴等事由，不得裁處行為人罰鍰。而上開行政罰法第二十六條第二項雖以應受行政罰之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，始得另為裁決處罰，未明文包括緩起訴處分在內，但考其緩起訴處分之性質，實屬於附條件之便宜不起訴處分，而於緩起訴之條件成就後，始發生如同確定不起訴處分之禁止再訴效力，故於緩起訴之猶豫期間屆滿，復未經撤銷緩起訴時，緩起訴即發生如同確定之不起訴處分之效力，此時，行為人即已終局的不受刑事法之訴追，該緩起訴處分即具實質之禁止再訴之確定力，原處分機關於此時再為裁決，行為人無同時遭到行政處罰及刑事訴追之危險，因此，解釋上行政罰法第二十六條第二項之規定應包括條件成就之緩起訴處分之情形在內，因此酒後駕車同時觸犯公共危險犯行，行為人雖經緩起訴處分然於緩起訴處分條件成就前，行為人隨時有受撤銷緩起訴再受刑事追訴之風險，行政機關自不得就同一事由裁處行為人罰鍰處分，以免行為人受有一事二罰之危險。

3 又緩起訴處分確定，僅係指檢察官為緩起訴處分後，告訴人未聲請再議，或聲請再議後，經上級法院檢察署檢察長駁回再議者，與確定之不起訴處分產生禁止再訴之效力有間，題旨以「緩起訴處分確定」，以為行政機關得否對同一行為逕課予行政處罰之判斷基準，用語容有錯誤，應為適當之修正。

4 丙說以緩起訴處分實質確定時（即經緩起訴猶豫期間經過而未經撤銷），行政機關始得為行政裁罰，固屬的論，惟理由中以緩起訴處分，仍有「刑事處罰」性質，究係指緩起訴處分條件之有關命向公庫或公益團體或地方自治團體支付一定之金額之捐款，亦或緩起訴處分之本身，其語意欠明，且即認緩起訴處分為「刑事處罰」，是否有一事二罰之疑慮，是其理由內容有修正之必要。

實則，刑事處罰之程序及種類繁多，解釋上自不限於「刑事審判程序」所決定之處罰，偵查程序中之「緩起訴處分」（刑事訴訟法第二百五十三條之一以下參見），亦應包括在內。蓋所謂「緩起訴處分」是指雖然合乎起訴要件及門檻，惟檢察官基於便宜原則的考量（尤是一般預防與特別預防之目的），課予被告一定的負擔或指示後，予以暫緩起訴之裁量處分。緩起訴就其效果言，類似不起訴處分，但是，若被告並未遵守其負擔或指示者，或符合一定法定要件者，檢察官得撤銷該處分，其後該案件因已達起訴門檻之足認被告有犯罪嫌疑，原則上應提起公訴，就此而言，可謂「附條件的暫緩起訴處分」。

依據刑事訴訟法第二百五十三條之二，檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行各款負擔，這其中不論是「回復損害性質」（向被害人道歉；立悔過書；向被害人支付相當數額之財產

5 原則上採丙說。（但理由應為文字上之修正。尤以從設題題意形式上觀察，其題旨文義尚欠明確，得否將之修正為酒駕行為人遭緩起訴處分並附條件為捐款之命令，行政機關是否不得待緩起訴期滿，即得對同一行為逕課以行政罰鍰，亦有待再加研求探究之必要。）

研討結果：行政機關不得對同一行為再課以行政罰鍰（實到六十七人，五十四票）。

不罰之理由有認為緩起訴處分並附條件為捐款命令是刑事處分；有認為因未經法院裁判所為之處罰非刑事處分，但捐款行為具行政罰鍰的性質，故行政機關不得再就同一行為課以行政罰鍰。

或非財產上之損害賠償；或實務上常見之向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額等）、「社區服務性質」（向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供四十小時以上二百四十小時以下之義務勞務），或「保護觀察性質」（完成戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他適當之處遇措施；保護被害人安全之必要命令；預防再犯所為之必要命令）等，均屬對於被告課以「負擔」，實質上為「處罰」之性質，性質上既屬行政機關（檢察機關隸屬行政院法務部）之處分，亦屬司法機關（依釋字第三九二號解釋，檢察機關為廣義司法機關）所為之裁罰。

無論如何，對於被告而言，實質上已生處罰之效果，即使檢察官作成緩起訴處分，不為以上任何負擔，仍屬檢察官之裁量權，且因為緩起訴處分必須於猶豫期間屆滿「且」緩起訴未經撤銷者，始生不起訴處分之效力，就被告而言，即便是未附任何負擔之緩起訴處分，被告仍擔負著「等待一定期間經過始得確定」此種一定期間之不利益，對被告之名譽、心理產生相當制約並影響被告之自由等權益之影響，自不能謂對之並無處罰效果。

綜上所述，偵查程序中之緩起訴處分、審判程序中之併宣告緩刑裁判等，性質上仍屬對於被告為實質之刑罰，尤其緩起訴處分，絕非行政罰法第二十六條第二項所定不具刑罰效果之「不起訴處分」所得

涵攝。因而上述函示顯有誤解行政罰法第二十六條第二項，及刑事訴訟法關於緩起訴處分之性質。又該函示性質上屬解釋性行政規則（行政程序法第一百五十九條第二項第二款），基於大法官釋字第三八號、一三七號、二一六號、三七四號解釋意旨，法院自得不受其拘束¹²。

上述高等法院法律座談會決議認為，如已作成緩起訴處分，行政機關即不得對同一行為再課以行政罰鍰，固然對於不罰的理由仍有爭議，有認為附條件的捐款行為屬刑事處分，亦有以為捐款行為具行政罰鍰的性質，總之，對於堅守一行為不二罰原則的結論尚無二致，較之原來審查意見仍拘泥於緩起訴是否因條件成就、期間經過確定，自是否發生不起訴處分效力的角度，而有不同結論，誠屬進步。

惟觀該不罰理由，似僅針對緩起訴附捐款處分者（即支付一定金額者），聲請人以為，即使緩起訴處分內容並非向公庫或指定團體支付一定金額，而係向指定團體或社區提供義務勞務，均不影響其實質上生「處罰」之效果，以原因案件四的原告魏清霖為例，其緩起訴條件是附「提供義務勞務」一百二十個小時，其性質上既屬行政機關之處分，亦屬廣義司法機關所為之裁罰，而行為人即令已完成其社區

¹²釋字第 216 號解釋文前段：「法官依據法律獨立審判，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束，本院釋字第一三七號解釋即係本此意旨；司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法官參考，法官於審判案件時，亦不受其拘束」。筆者更進一步以為，行政機關（不論是交通部或法務部）應對該等有違法律意旨之違法函示，儘速檢討修正，否則日後勢必叢生一行為二罰之爭議，有損法治國之形象。

服務性質之義務勞務，仍須靜待緩起訴處分期間經過而屆滿，始生確定不起訴處分之效力。如以一日八小時計算，即類似強制工作十五日之實質上刑罰效果，更遑論履行該義務後，尚須待一年期間經過之「煎熬」，始獲得不起訴處分之確定效力，其對於異議人實質上已生類似刑事處罰之效果，當無疑問。

是依行政罰法第二十六條所宣示之「刑事優先原則」，同屬處罰性質之罰鍰秩序罰，自不應與上述附負擔緩起訴處分併存，而應以緩起訴處分優先；又就相同酒駕行為，先處以一百二十小時義務勞務（類同十五日強制工作）後，再處以罰鍰，顯違反同條所另宣示之「一行為不二罰」原則。至於本條例第三十五條第一項中段的吊扣駕照一年處分，並非處罰性質之「秩序罰」，毋寧係預防將來再犯危險之「管制罰」，與行政罰鍰及刑事處罰之性質不同，自得與刑事處罰併存，無違一行為不二罰原則¹³。

最後，認為經緩起訴處分後，不再處以行政罰鍰，乃當時司法實務形成的安定的見解，下級審也都如此依循，茲以屬終審法院地位的臺灣高等法院九十七年度台抗字第三五號裁定理由為例，聲請人不厭其煩地再整理終審法院見解如下¹⁴：

¹³另參見桃園地方法院 96 交聲字第 299 號、第 697 號裁定意旨。

¹⁴詳參臺灣高等法院 97 年度台抗字第 35 號裁定，此處駁回理由係經聲請人濃縮整理。

- 1 汽車駕駛人酒後駕車行為，同時涉犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪嫌者，除有行政罰法第二十六條第一項但書規定，得處以其他種類行政罰之情形外，關於罰鍰部分，即應依行政罰法第二十六條及道路交通管理處罰條例第十條規定，移送地方法院檢察署；經檢察官為「緩起訴」處分者，於「緩起訴」之猶豫期間內，最終是否會被檢察官提起公訴，猶懸而未定，亦即「緩起訴」處分於猶豫期間內尚未具有實質之確定力，而行政罰法第二十六條第二項規定並未包括「緩起訴」處分在內，在緩起訴期間內即猶豫期間期滿前，該緩起訴處分仍有被撤銷之可能，此時原處分機關若依法為行政裁決，將使受處分人有同時遭受行政處罰及刑事訴追之危險，顯與行政罰法第二十六條規定之立法意旨相違背。
- 2 緩起訴被告依檢察官命令向公益團體繳納捐款，性質上屬於處分金，與罰金無異，道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所規定之罰金，解釋上自應包括依檢察官處分命令，而向公益團體繳納捐款在內，此與刑事處罰無異，自不應再受行政裁罰。
- 3 同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定之行為，行政機關得否科以與刑罰相類之行政罰處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事訴追、審判程序尚未終局確定前，行政機關

自不得逕予裁罰，至於罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。

4 行政罰法為行政法中關於行政罰之總則性規定，是道路交通管理處罰條例之行政罰亦須遵循行政罰法之規定，其子法道路交通案件處理辦法之解釋及適用，更不得違反行政罰法之規定。

5 檢察官之緩起訴處分固非刑法所定刑罰之種類，然已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響被告之自由等權益，亦應可實質該當行政罰法第二十六條第一項之「依刑事法律」之處罰，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分。

從而，行政罰法第二十六條第二項，在不起訴處分之外，增訂「不付保護處分、免刑、緩刑」，仍須行政處罰之規定，除了牴觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。此外，顯然將緩起訴處分與一般的不起訴處分類比，忽略緩起訴處分，尤其附條件，例如捐公益金或勞動服務的「實質刑事處罰」的效果。而同條第三項至第五項為此明定如何「重覆處罰」的標準，讀來更令人感覺荒謬，經處以勞務者，還要以「每小時基本工資乘以義務勞務時數核算」金

額？！這種齊頭式的平等，連表面上的一行為不二罰都省了？顯然讓社會難以接受。

（二）道交條例第三十五條第八項補繳差額規定的合憲性檢討

如確定刑事處罰，包括緩起訴處分，均優於行政罰鍰，接下來必須面臨的爭議是，當刑事處罰罰金或緩起訴處分所附加的支付一定金額，低於行政罰鍰時，依據本條例第三十五條第八項規定：「前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第三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」，監理站命行為人補繳差額即有法律上依據。

聲請人認為，此種補繳差額的規定與行政罰法第二十六條第一項及修正「前」第二項抵觸，並違反一行為不二罰之憲法原則，配合修正後的行政罰法第二十六條第二項以下規定，其違憲爭議更為明顯。固然立法者顯然因為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，惟先不論此種「感覺」在現行法已不致發生，且如此規定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。並且該法律規定，已違反憲法法治國「一行為不二

罰」原則，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，更有違實質平等原則。

自實際執行面觀之，如此繁複之規定及程序，是否為人民及警察機關所得預見及瞭解，亦未見相關機關宣導，也無怪乎即使九十五年二月五日行政罰法第二十六條第一項已如此明定，警察機關對於吐氣所含酒精成分超過每公升0.55毫克之刑事犯罪嫌疑人，仍然以舉發通知單舉發民眾違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一款，監理機關仍然據此裁罰民眾行政罰鍰，而同時間經移送刑事程序之被告，依法仍受刑罰處分，實質上的「一行為二罰」情形一再上演。對於此種明顯違反行政罰法第二十六條第一項規定之案例，行政院(交通部)終於已在九十五年六月二十八日發布交路字第 0950006493 號函示命令，重視行政罰法第二十六條之規定，稱：「鑑於一行為不二罰及刑事優先原則，為行政罰法第二十六條所明定，且九十四年十二月二十八日總統公布修正道路交通管理處罰條例部分條文案，其中第十條業已配合行政罰法第二十六條規定修正，基於符合比例原則、正當法律程序等憲法及行政法一般法律原則，本(九十五)年二月五日行政罰法施行後但道路交通管理處罰條例新修正條文七月一日施行前，有關汽車駕駛人酒精濃度超過規定標準並同時移送依刑事法律論處之違反道路交管理事件，仍有行政罰法第二十六條規定之適用」。

殊不論上述道路交通管理處罰條例第三十五條第八項規定所衍生之諸多不妥，至少就自由刑刑罰與行政罰鍰可否併存，該條提供法律上的思考依據。首先，該條項祇規定「處以罰金低於本條例第九十二條第三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」。性質上固屬行政罰法第二十六條第一項「刑事處罰優於行政罰」原則之特別規定，惟此特別規定僅針對「罰金」與「罰鍰」之比較，對於刑事處罰中之其他主刑，如有期徒刑、拘役等（參見刑法第三十三條），均未指示特別排除行政罰法第二十六條第一項適用之規定，此時適用原則性、基礎性之法律，自應適用行政罰法第二十六條第一項，如同同一行為之被告經科處有期徒刑或拘役等刑罰後，自不得再就同一行為處以行政罰鍰，不論此處所科處之拘役或有期徒刑，是否得易科罰金，以及易科罰金的數額，是否實質上低於行政罰鍰最低數額，在所不問。就此可能產生的實質不公平結果。

就此臺灣高等法院暨所屬法院九十七年度法律座談會第三十九號提案亦曾有所討論¹⁵：

法律問題：A領有普通小型車駕駛執照，前無酒醉駕車紀錄。於民國九十六年四月一日飲用酒類後駕駛自用小客車，經酒測發現呼氣所含酒精濃度超過每公升 0.55 毫克，且經員警觀測發現已達不能安

¹⁵ 本次研討會，聲請人很遺憾並未與會。

全駕駛動力交通工具之程度，檢察官遂以A犯刑法第一百八十五條之三之公共危險罪，對其為緩起訴處分，並命其於緩起訴處分確定後二個月內向指定之公益團體支付新台幣(下同)三萬元。A已如期捐款，且緩起訴期滿未經撤銷，監理站又以A有上述酒後駕車且酒精濃度超過規定標準之行為，違反道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款，而依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準表」對A裁處罰鍰四萬九千五百元，吊扣駕駛執照一年，並施以道安講習。A僅對監理站裁處四萬九千五百元罰鍰部分不服而聲明異議，此時交通法庭如認為依行政罰法第二十六條之規定，監理站不得就同一行為再裁處罰鍰，究應將監理站所為罰鍰四萬九千五百元之處分全部撤銷，或僅得撤銷罰鍰三萬元部分（亦即監理站仍可裁處罰鍰一萬九千五百元）？

討論意見：

甲說：僅得於行為人已為公益捐款之範圍內撤銷監理站所為罰鍰處分。

1 酒後駕車經檢察官為緩起訴處分，並命被告向公益團體捐款或提供義務勞務者，被告係履行檢察官為緩起訴處分命令，此等命令名義上雖非刑罰，但仍是一種特殊的處遇措施，造成被告之財產減少或義務增加，性質上亦屬干預人民自由之處分，與刑事制裁無異，實質上為刑事處罰。故檢察官為緩起訴處分並命向公益團體捐款者，其捐款

解釋上亦屬道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項所規定之罰金，監理機關雖不得再為行政裁罰，惟若行為人所支付之緩起訴處分金，未達道路交通管理處罰條例第九十二條第三項所訂最低罰鍰基準規定者（依違反道路交通管理事件統一裁罰基準表之規定，駕駛人違反處罰條例第三十五第一項第一款之規定，其吐氣所含酒精濃度超過每公升 0.55 毫克以上者，機車之最低罰鍰為四萬五千元，小型車之最低罰鍰為四萬九千五百元），依該條例第三十五條第八項之規定，即須補繳不足最低罰鍰之部分，始為適法。因此法院僅得就行為人已依緩起訴處分為公益捐款部分予以撤銷，並為不罰之諭知（臺灣高等法院臺南分院九十七年度交抗字第十九號、臺灣高等法院高雄分院九十七年度交抗字第一八四號交通事件裁定參照）。

2 如一方面認為行為人依檢察官緩起訴處分命令而為金錢給付，與受刑事處罰無異，依行政罰法第二十六條之規定，監理機關不得再行裁罰；一方面卻又認為該等金錢給付不屬於道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所定罰金，無需依該項規定補繳不足最低罰鍰部分之差額，理由顯有矛盾。且若緩起訴捐款金額低於最低罰鍰金額，亦有失公平。

乙說：應將罰鍰處分全部撤銷。

1 檢察官命被告支付一定之金額，尚須被告同意，與法院之裁判性質上屬於司法裁判不同。故檢察官依刑事訴訟法第二百五十三條之二十四款命被告向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，非屬道路交通管理處罰條例第三十五條第八項之「經裁判確定處以罰金」，無需依該條文規定補繳差額。

2 檢察官為緩起訴時，乃係考量受處分人之違法動機、狀況以及對公益之維護，而決定捐款金額。其指定之捐款金額是否低於交通違規所應裁罰之最低金額而有失當，係檢察官為緩起訴處分時所應審酌之事項，不得以此為行為人仍應再受行政裁罰之依據。且若檢察官審酌後認為命行為人支付其所指定之金額，即足令行為人知所警惕，無再犯之虞，對於公共利益之維護已無礙，亦無再另處以捐款與原處分罰鍰差額之必要（臺灣高等法院臺中分院九十七年度交抗字第三八〇號、臺灣高等法院九十六年度交抗字第一〇七九號交通事件裁定參照）。

3 若檢察官為緩起訴處分時，係命被告向指定之公益團體提供一定時數之義務勞務，而非捐款，實務上亦多認為此種處遇措施性質上已係實質的制裁，造成被告義務增加，為干預人民自由之處分，監理機關不得再行裁處罰鍰（臺灣高等法院九十七年度交抗字第三五號、臺灣高等法院臺南分院九十七年度交抗字第七五號交通事件裁定參照）。此時因緩起訴處分係命被告提供義務勞務，而非命給付金錢，

無比較基準，即不生道路交通管理處罰條例第三十五條第八項補繳罰金不足最低罰鍰之差額問題。故如認行為人依緩起訴處分所為公益捐款低於最低罰鍰金額時，尚須補繳差額，將造成行為人是否會再被監理機關裁罰，會因為緩起訴處分所附加之負擔係義務勞務或捐款而有所不同。亦即緩起訴並命被告提供義務勞務，反而對被告較為有利，有失衡平。

4 又若認緩起訴處分並附條件為捐款命令，因係未經法院裁判所為之處罰，非刑事處分，但捐款行為具行政罰鍰的性質，故行政機關不得再就同一行為課以行政罰鍰（臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會刑事類提案第三十六號參照）。則行為人之酒後駕車行為既已遭受行政罰（緩起訴處分之捐款），監理機關即不得再就同一行為處以行政罰（裁處行為人補繳捐款低於最低罰鍰金額之差額），否則即有違一事不二罰原則。

初步研討結果：採乙說（甲說：二票，乙說：十一票）。

審查意見：

1 採乙說，並就撤銷罰鍰處分部分諭知不罰。

2 道路交通管理處罰條例第三十五條第八項所規定之罰金，解釋上自應包括依檢察官處分命令，而向公益團體繳納捐款在內，受處分人既依檢察官緩起訴處分命令，向公益團體繳納捐款，即係履行檢察官

之緩起訴處分命令，與受刑事處罰無異，且在「刑事優先」及「一事不二罰」之原則下，自不應再受行政裁罰，否則即有違一事不二罰原則。

研討結果：採甲說（經付表決結果：實到七十人，採甲說三十九票，採乙說二十票）。

就法言法，「補繳差額」的規定十分明顯，上述爭議問題依法應採甲說，相信這也是何以全國法官討論後，推翻審查意見的乙說，而多數改採甲說的緣故。惟貫徹一行為不二罰原則，即應以乙說為是。而此種違憲又違法（行政罰法）的局面，當係因為本條項規定實有違憲法法治國及行政罰法第二十六條所確立的「一行為不二罰」原則，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權，蓋一律補足差額，造成每件個案的齊頭平等，有違實質平等原則¹⁶。除一行為不二罰原則業詳如前述，不再贅述外，必須說明者，行政罰法所樹立之基本原則，難以所謂特別規定加以架空，因而本條項已抵觸行政罰法第二十六條第一項甚明，且每件刑事個案的犯行均有其差異性，刑事罰鍰尚有易服勞役的制度，與行政罰鍰並無易處制度不同，更遑論刑事罰尚有所謂緩刑制度，凡

¹⁶ 平等原則為所有基本權的基礎：國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。平等原則要求的為實質平等，大法官在歷來的解釋中不斷闡釋其中意旨謂：平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等（參見釋字第211號、第341號、第412號）；釋字第485號解釋更是開宗明義即宣示：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待」等語。

此均與行政罰之性質及執行容有差異，立法者未思及此，而僅在乎形式上的平等，反而限制甚至剝奪檢察官於作成緩起訴處分，法官於作成刑事裁判時的裁量權，其違反平等原則、比例原則甚明。

四、道交條例第三十五條第三項違反不利益不溯及既往原則

按「法律不溯及既往原則」其實是基於法安定性及信賴保護原則所生，除用以拘束解釋法律及適用者外，更拘束立法行為，為法治國的重要基本原則。亦即，新生效之法律不得向前溯及，規範或適用於生效前的行為或事件，導致再次評價之不利益效果。基於法安定性及信賴保護原則，除為重大之公益等極為特殊之事由，且經立法者明定，否則不利益不得溯及既往，或產生類似之溯及既往（所謂不真正不溯及既往）效果。

信賴舊法秩序之行為人，因新法的施行向舊法時期適用，產生無法預期之損害，此種合法之信賴利益，如重於法律修正或廢止所要求之公共利益，又無依法不受保護之情事時，則仍有保護之必要。正如司法院大法官議決釋字第五二五號解釋，在討論信賴保護原則與行政法規修正或廢止之關係時，其理由書所謂：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適

當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定【過渡期間】之條款，俾減輕損害」等語。

大法官雖係針對行政機關之行政法規而發，惟基於法治國原則之信賴保護原則，立法者於制定或修正法律時，仍應衡量受規範者之信賴保護利益是否值得保護，而制定合理之「過渡條款」。釋字第六二〇號解釋理由書於解釋增訂民法第一千零三十條之一第一項如何合憲適用時，即進而謂（略以）：「任何法規皆非永久不能改變，立法

者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定【過渡條款】，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」等語。

至立法者如應設而未設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，即過渡條款，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，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理（釋字第六二〇號解釋理由書參見）。另基於「解釋法律者應較制定法律者聰明」之法諺，更為免系爭條項之不利益溯及適用造成違憲結果，尤以本條項屬侵害而非給予人民利益的法規範，修正

後本條項自有採「合憲解釋原則」之必要，做為未有合理「過渡條款」補充適用之彌補，以免適用上造成行為人信賴舊法所生利益的侵害。合憲解釋原則乃於規範違憲審查時，為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之解釋方法（參見大法官釋字五八八號解釋彭鳳至大法官一部不同意見書）。另參見大法官釋字第五七四號解釋理由書所指出，「法律發生變動，自法律公佈生效施行日起向將來發生效力」之法律立即適用效力原則（生效之法律始能產生規範效力）；以及釋字第一四二號解釋文及解釋理由書，對於五十四年十二月三十日修正之營業稅法第四十一條「營利事業匿報營業額逃漏營業稅，於事實發生之日起五年內未經發現者，以後不得再行課徵」條文，關於該法文所稱之「五年」，應「自該法公佈施行生效日起算」等彌補立法者未制定過渡期間條款，產生之不利益與不正義結果之作法。

換言之，是否違反信賴保護原則，方為本案重點，法律不溯及既往僅係信賴保護原則的下位類型。正如許宗力大法官於釋字第五七四號解釋提出協同意見書中所稱：「凡法律修改，即便向將來發生效力，只要對發生於舊法時代，於新法公布生效時仍未完結的連續性事實關係，產生不利影響，就會有信賴保護問題」、「人民『依舊法已取得之權益』（既得權）因法律修正受到不利影響時，有信賴保護原則之適用。惟信賴保護原則的適用範圍絕非僅止於此，因『依舊法已取得

之權益』受新法影響的情形，與法律的真正溯及既往幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取得之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在意義」等語。固然信賴保護利益通常發生在授益行政的法規或行政處分領域，但是並不表示侵益行政沒有信賴保護原則的問題，尤以對於處罰法令變更，處於新、舊法間的構成要件事實或法規範改變，人民信賴舊法已處罰完成的利益（法安定性），更值保護。關於信賴保護原則的信賴基礎、信賴表現與信賴客觀上值得保護等要件的判斷，在授益行政領域的判斷基準與侵益行政領域之判斷容有不同。蓋所謂「展開運用財產及其他處理行為之具體信賴表現行為」乃著重於授益行政法規範變更之判斷，與侵益行政的判斷恐無涉。本案屬侵益行政法規範的變動，應著重於行為人對於舊法處罰的信賴表現，在新法施行後是否造成難以預見的侵害，亦即對於信賴舊法已處罰完結的法秩序既得權，是否因為構成要件的回溯連結，造成對未來期待不應重複處罰的信賴利益，遭到無法預期的侵害？於本案中顯然是成立的。

立法者（實為主管機關法務部）為了維護齊頭式平等，更為了「抵制」司法裁判已經形成的「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」的法安定性，從受處罰者的立場就是受保護的信賴利益，另外於第四十五

條增訂第三項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」。執意讓修正第二十六條第二項以前的緩起訴處分確定的行為人，即使經由司法裁判都判決無需再為行政罰鍰之處罰，卻溯及必須重覆處罰，就算是適用道交條例第三十五條第八項的補繳差額，如本件的原因案件，這顯然是違反不利益不溯及既往原則，亦無任何過渡條款以緩和此種違憲結果，侵害緩起訴處分人，更是受原來司法裁判保護的當事人的信賴保護利益。

如果對照同條第四項，就受免刑或緩刑之裁判確定者，則有不溯及既往的適用，但當事人對於緩起訴處分的信賴，何以必須低於免刑或緩刑的司法裁判？更遑論不論緩起訴或免刑、緩刑之司法裁判，均不在修正前行政罰法第二十六條第二項之列，而對於後者，監理機關向無追討差額，從而在當時的交通法庭不會有「聲明異議」之案件，而前者的緩起訴處分，則因多有爭議，始有上述高等法院法律座談會的多次討論，而最後經實務逐漸形成的見解是同樣不必再為處行政罰，經此確定的案件不知凡幾。立法者卻藉由此項立法「抵制」司法裁判的既判力，更不惜溯及既往適用。美其名表面上看似有區分「緩起訴」

與「免刑、緩刑裁判」的差異，實則後者反而從無交通法庭聲明異議的案例發生，所以本無侵越「聲明異議」司法裁判既判力的可能，此種表面上看似並無溯及既往適用的第四項規定，實不致發生。而對於刑事庭法官在個案中決定以免刑或緩刑判決者，勢必為極為特殊的案例考量，立法者卻執意還有回頭以行政處罰，這根本不尊重同條第一項的刑事程序優先原則，侵越刑事庭法官對於個案差異性的裁量權，業如前述。

第一至三件原因案件的原告固然都未經當時的桃園地院交通法庭訴訟而裁定撤銷其等罰鍰處分，因為是被告行政機關知道司法實務都會撤銷其等裁罰，所以未先予裁罰，而都是等到緩起訴處分確定始為裁罰。這不就是上述司法實務見解對行政機關產生的拘束力！原告等基於先前的司法實務，都信賴緩起訴處分確定，不用再被重覆處罰，沒想到被告機關在多年後，或許費盡千辛萬苦的繁瑣的行政程序勞費，才確定緩起訴已確定未經撤銷，再回頭對原告裁罰。顯然還是受到行政罰法第四十五條第三項明定溯及既往的法律的影響，同樣侵害此等已受處罰者的信賴保護利益。本院業已於先前就此等條文聲請釋憲（參見桃園地方法院一〇一年度訴字第九十四號聲請案），本案一併請鈞院考量本條項之合憲性有無。

五、系爭法律有重要關聯性且無合憲解釋之可能

合憲解釋原則係指法律之解釋，若有多種可能性，只要其中存在有一種合憲解釋結果之可能，即應以之為解釋之結論，避免選取其他可能導致違憲宣告之解釋方式，以免對法秩序產生不穩定之影響。

道交條例第三十五條第八項的補繳差額規定，配合修正後行政罰法第二十六條第二項至第四項，第四十五條第三項規定，明顯必須處以本案差額，如非不以違反一行為二罰原則、不利益不溯及既往原則宣告其違憲無效，聲請人只能作成原告之訴駁回，而允許行政機關二度侵害人民財產權的違憲判決。簡言之，本案訴訟之成敗全然繫諸於該等條文規定之詮釋與操作，是本條不僅與原因案件有重要關聯性，且已無合憲解釋之空間，而有解釋解釋之必要性。

肆、結論

綜上所述，聲請人形成違憲之確信，認為道交條例第三十五條第八項，及一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二項至第四項、第四十五條第三項，因為違反一事不再理、一行為不二罰原則，以及不利益不溯及既往原則，侵害人民的財產權及信賴保護利益，而有違反憲法第十五條、第七條之平等原則之情。爰請宣告該等條文違憲且立即失效。

此 致

司 法 院

聲請人 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官 錢 建 榮

中 華 民 國 105 年 8 月 29 日

關係文件之名稱及件數

【附件】停止訴訟程序之裁定書四件。

釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人審理一〇三年度簡字第十九號陳寶雙違反就業服務法案件。被告機關桃園縣政府（現改制為桃園市政府），在原告同一行為經臺灣彰化地方法院檢察署檢察官一〇一年六月八日以刑事緩起訴處分一年，附條件支付國庫新臺幣（以下同）六萬元，於緩起訴期滿未經撤銷確定後，就同一行為，認為違反就業服務法第五條第二項第五款，依據同法第六十五條第一項裁罰原告，並審酌行政罰法第十八條的酌減事由，依民國一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二、三項規定，將原十五萬元之罰鍰，扣除緩起訴已繳納國庫之六萬元，作成裁罰九萬元處分。

聲請人認為本案應適用之修正後行政罰法第二十六條第二至四項，及第四十五條第三項，有違反憲法一事不二罰原則、不溯及既往原則，因而侵害原告依據憲法第十五條保障之財產權。

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：

原告陳寶雙於九十九年九月二十七日，以其父〇〇〇為受照顧人，向行政院勞工委員會（現改制為勞動部）申請家庭外籍監護工，經檢

察官認定與仲介○○○ 等人共同基於使公務員登載不實事項於公文書之犯意聯絡，由○○○ 等集團以真病患○○○ 佯裝○○○，至行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總醫院(下稱高雄榮總)就診，使高雄榮總醫院陷於錯誤，誤認○○○ 為○○○ 本人，開立「雇主申請聘僱家庭外籍監護工專用診斷證明書」及「巴氏量表」等不實資料，由陳寶雙持向勞委會申請外籍看護工，使勞委會不知情之承辦公務員將○○○ 符合申請家庭外籍監護工資格之不實事項登載於招募公告。彰化地方法院檢察署檢察官以涉及使公務員登載不實之偽造文書罪嫌(刑法第二百十四條)，一〇一年六月八日以一〇一年度偵字第五〇五一號緩起訴處分確定。其後勞委會於同年七月二十三日通知被告機關桃園縣政府，審查後認原告違反就業服務法第五條第二項第五款，依據同法第六十五條第一項裁罰原告罰鍰九萬元，原告不服，提起訴願仍經駁回，而提起行政訴訟。

原告主張其對於上述由集團偽造文書情事均不知情，偵查中經檢察官強迫，且同案許多雇主也都認罪，於其等勸告下始認罪，並同意緩起訴支付公益金六萬元，沒想到於一〇二年七月一日又收到被告機關裁處書裁罰罰鍰九萬元，原告不服，且認為重覆處罰。

被告認為原告違反就業服務法行為經檢察官作成緩起訴處分確定明確。且最高行政法院一〇〇年度判字第一一四號判決曾謂：「不

服緩起訴處分，與不服不起訴處分之救濟途徑相同，均得聲請再議，且緩起訴處分確定後，亦與確定不起訴處分相同，均發生禁止再行起訴之效力，足見刑事訴訟法規定之緩起訴性質上為附條件不起訴處分。至於緩起訴處分中由檢察官所定之支付金額處分，係由檢察官本諸職權為自由裁量，其『金額支付』之法律效果，在規範評價上無法等同於『「刑罰」』，僅屬一種『特殊處遇措施』。故刑事案件經檢察官為緩起訴處分確定後，應視同不起訴處分確定，依行政罰法第二十六條第二項規定，仍得依違反行政法上義務規定裁處之」。此時不生「一行為二罰」之違法。正因為有是否違反一行為不二罰及刑罰優先原則之爭議，所以立法者才會於行政罰法第二十六條第二、三項增訂「緩起訴處分確定後」行鄭機關得於扣除緩起訴處分金額後再為裁罰之相關規定。

至於聲請人當庭指示就適用行政罰法第四十五條第三項規定是否違憲的爭議。被告機關援引最高行政法院一〇一年度判字第〇〇〇號判決意旨：「100年11月23日修正施行後之行政罰法第26條第3項，依同法第45條之規定，係有限度之溯及既往生效，凡在修正施行前發生之違章行為，且已經行政裁處者，即無從因上開規定之增訂，而變更其原有之規制效果，此觀行政罰法第45條修正條文之說明即可自明等語，業已詳述其認定之理由及論據，上訴意旨主張原判決不

予適用行政罰法第 26 條第 1 項，卻適用同法第 26 條第 2 項，顯有判決適用法規不當之違法云云，核無足採」；及同院一〇二年度判字第 二五八號意旨：「依修正後行政罰法第 45 條第 3 項之明文，非屬行政罰法 100 年 11 月 23 日修正公布施行前未裁處，或曾經裁處，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之案件，並無同法第 26 條第 3 項規定之適用」等語。認為一〇〇年十一月十八日行政罰法修正前之違反行政法上義務行為，行政機關尚未為裁處依行政罰法第四十五條第三項規定，自應適用修正後行政罰法第二十六條第三項之規定。是原告緩起訴期間既至一〇二年六月八日始告確定，復因一〇〇年十一月八日行政罰法修正前被告機關未為裁處，依前開判決見解，自有行政罰法第四十五條第三項規定之適用。本見裁處已先依行政罰法第十八條第一、三項規定減輕罰鍰至二分之一即十五萬元後，復依行政罰法第二十六條第三項規定扣除緩起訴處分應繳納之六萬元後，裁處原告九萬元罰鍰，行政處分適法無不妥。

一〇〇年十一月二十三日修正施行之行政罰法第二十六條第一項規定：「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」、第二項：「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」，第三項：「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」。

被告所為主張僅係依法言法，惟聲請人認為，原告的違規行為是在九十九年九月二十七日，而行政罰法第二十六條第二至四項的增修係於一〇〇年十一月二十三日修正施行（同年月二十五日生效），修正前第二項規定為「前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不予受理、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」，修正後第二項增訂「緩起訴處分確定」、「不付保護處分、免刑、緩刑」之文字，其立法理由如下：

1. 按第一項前段所定「依刑事法律處罰」，係指由法院對違反刑事法律之行為人，依刑事訴訟程序所為之處罰，始足當之。又緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第二百五十三條之二第一項規定，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。惟因實務上有不同見解，爰於第二項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以杜爭議。

2. 依少年事件處理法第四十一條規定，為不付保護處分之裁定確定，對當事人既未為刑事處罰，行政罰之裁處無一事二罰之疑慮，自得依違反行政法上義務規定裁處之，爰於第二項增列「不付保護處分」之文字。

3. 第一項行為如經免刑或緩刑之裁判確定，因法院為免刑或緩刑宣告所斟酌者，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，並考量經免刑或緩刑裁判確定者，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「免刑、緩刑」之文字，俾資完備。

4. 本條係有關刑事罰與行政罰競合之處理規定，涉及行政法上義務規定極多，為兼顧該等行政法立法目的之達成及促進行政效能考量，避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，一行為如經緩起訴處分確定，不待緩起訴期間屆滿而未撤銷，行政機關即應依違反行政法上義務規定裁處；亦即本項所定「緩起訴處分確定」，係指當事人已不得聲請

再議或交付審判以爭執該緩起訴處分而言（刑事訴訟法第二百五十三條之一第一項後段參照）。同理，為避免行政制裁緩不濟急，失卻處罰目的，對受緩刑宣告部分，亦不待緩刑期滿未經撤銷（刑法第七十六條參照），即應依違反行政法上義務規定裁處。

很明顯的，本條項之修訂是為了解決（防堵？）司法實務適用修正前行政罰法第二十六條第二項因為未明定「緩起訴處分確定」，多依據同條第一項的刑事優先原則，咸認經緩起訴處分後，行政機關不得對同一行為再課以行政罰鍰（參見九十六年十一月二十八日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第三十六號提案研討結論）之實務見解。

此種立法除了牴觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。

同條第三項至第五項甚至還明定如何「重覆處罰」的標準：「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」。

尤有甚者，一〇〇年十一月二十三日修正行政罰法第二十六條第二至五項的同時，立法者另外於第四十五條增訂第三、四項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」；「（第四項）本法中華民國一百年十一月八日修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項之規定」。

第四十五條第三項前段明定第二十六條第三至第五項修正前經緩起訴處分確定，或免刑、緩刑者，未經裁處行政罰者，仍應溯及適用，亦即還要處以行政罰；後段則明定前曾經裁處，於行政爭訟或其

他救濟程序經撤銷，行政機關仍得於修正施行後為裁處者。這樣的規定很顯然是一個溯及既往的法律，將原來司法實務已經形成的很穩定的見解：「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」，也就是人民經由確定司法裁判受既判力保障的免於第二次處罰的信賴保護利益（也就是一個具有法安定性的法治現狀），被第四十五條第三項後段的溯及既往規定給推翻，侵害受處罰者的信賴保護利益。

另對照同條第四項堅守不溯及既往的規定，何以第二十六條第二、三項修正施行前受到檢察官的緩起訴處分確定，必須溯及既往重覆處罰，經法院判決免刑或緩刑者，就不必溯及既往？即使從立法理由也看不出其間的合理差別待遇何在¹？

¹增訂行政罰法第四十五條第三、四項的立法理由整理如下：

1.修正條文第二十六條第三項至第五項規定，對於修正施行前，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，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，爰增訂第三項。

2.原條文第二十六條第二項並未規定受免刑或緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處，從而修正條文第二十六條第二項至第五項、第二十七條第三項及第三十二條第二項有關免刑、緩刑之裁判確定，得依違反行政法上義務規定裁處之相關規定，限於違規行為發生於本法修正施行後，始有適用；違規行為於修正施行前受免刑或緩刑之裁判確定者，不適用修正後之規定，乃屬當然，無待

二、涉及之憲法條文：

罰鍰處分涉及人民依憲法第十五條保障之財產權，修正後行政罰法第二十六條第二項的規定，侵害人民受正當法律程序原則所保障的一事不再理與一事不二罰權利（釋字第三八四號解釋理由書參見）。而行政罰法第四十五條第三項允許溯及既往處罰的規定，更是違反法治國的法安定性與信賴保護原則，禁止溯及既往原則也是大法官歷來解釋所宣示，受法治國保障之原則²。

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、正當法律程序下的一事不二罰原則

按大法官早在釋字第三八四號解釋，即藉由憲法第八條的「正當明文。至修正施行前之行為，於修正施行後受免刑或緩刑之裁判確定者，是否適用前揭修正後之規定，易滋疑義，爰增訂第四項。

3.本法修正施行前，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關依第二十六條第二項規定裁處行政罰者，因已為裁處，不宜再適用修正條文第二十六條第三項規定，以免有違法安定性原則。至於該等行為經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關已依第二十六條第二項規定裁處行政罰，而受裁處人不服提起行政救濟，個案業經法院裁判不予處罰確定者，因該裁判對於個案有拘束力，自應以判決為準，併予敘明。

² 大法官從民國四十四年的釋字第五四號解釋起，歷經釋字第二八三、三〇九、三二〇、三五二、三六二、四九三、五三六、五七四、六二〇、七一四、七一六、七一七、七二八號解釋，均以不溯及既往原則為違憲審查標準。

法律程序原則」(due process of law)，確立「同一行為不得重複處罰」的內涵³，接著在稅法領域的釋字第五〇三號解釋再次討論此一概念，近來針對道交條例關於違規停車的舉發、處罰案例，大法官更強調此一原則的重要性，而將一行為不二罰原則列為法治國原則⁴。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟一般以為，從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，以及正當法律程序原則，均不難導出一行為不能重複處罰之要求。「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義。「一行為不二罰原則」與訴訟法上之一事不再理原則、歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則（雙重危險禁止原則）關係密切，但仍非完全相同之概念。*ne bis in idem* 原則與 *double jeopardy* 原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用於刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰，是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則，一般又稱「一事不二罰原則」。

³ 早在釋字第 271 號解釋，吳庚大法官的不同意見書，即提出「不受二次審問處罰」的憲法原則，可惜未出現在多數意見中。
⁴ 參見司法院大法官議決釋字第 604 號解釋。

我國「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出，自然沒有僅針對刑事罰適用之明文，當然就沒有排除秩序罰直接適用的道理。是我國的「一行為不二罰原則」可說是一種較廣義的概念，下含針對刑事制裁，適用於刑事訴訟程序的「一事不二罰原則」（一事不再理原則），以及針對秩序罰，適用於行政制裁程序的狹義「一行為不二罰原則」⁵。以酒醉駕車行為為例，同時違反刑法第一百五十八條之三醉態不能安全駕駛罪及依道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款之規定時，其行為既達應處以刑罰之程度，則其法律效果當應較行政罰之效果為重，始為妥當。惟刑事罰之「罰金」刑，與行政罰之「罰鍰」均為財產罰，其等處罰之性質及種類均類似，除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰、一為拘役或有期徒刑，一為記點、吊扣或吊銷駕駛執照等、一為罰金等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政或刑罰目的所必要者外，概不得重複處罰，始符一行為不重覆處罰之法治國基本原則（參見司法院大法官釋字第503號解釋、604號解釋意旨）。從而，如同一違反不作為義務之行為，同時科以罰金及罰鍰，則從其一重處罰之罰金已足達成處罰目的時，即不得再執行行政罰之罰鍰，以符憲法保障人民權利之意旨。

⁵ 參見許宗力大法官於釋字第604號解釋提出之協同意見書。

二、行政法上的「一行為不二罰」及「刑事程序優先原則」

「一行為不二罰」原則不僅係憲法原則，其亦係支配行政法之原理原則。二〇〇六年二月五日施行之行政罰法第二十六條第一項即明文：「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」。當時本條立法理由明示：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處，故為第一項但書規定」。

換言之，立法者選擇以「刑事法律」及「行政法」為區別標準，而非以處罰性質係涉及人民自由或財產權為區別標準，在同一行為如同時有刑事法律及行政法令處罰時，產生排他之效果，除非法律另有特別規定，否則即應以刑事法律之處罰為優先，且同時排除行政罰之規定，至於依刑事法律處罰之實質結果，是否反而輕於行政法令之處罰，並非所問。

聲請人以為，本條項不僅是宣示「一行為不二罰」之憲法原則，更是宣示「刑事處罰優於行政罰」、「刑事程序優先行政程序」之「刑事程序優先」原則。再者，因「罰鍰」處分係對於過去違反義務行為所處之「秩序罰」，與「罰鍰」以外之其他行政罰，如沒入、記點、吊扣或吊銷駕駛執照等處分，係預防將來再犯危險所處之「管制罰」，不論性質、種類均容有不同，基於行政管制上之特殊考量，尚非不能與刑事處罰併存，此當係立法者特別於行政罰法第二十六條第一項明定但書之意旨。

原因案件行為時之行政罰法第二十六條第二項規定：「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」。顯係針對第一項「刑事程序優先原則」所建立之一行為不二罰原則下的補充規定，蓋刑事程序中之「不起訴處分」、「無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判」者，俱屬對於被告不為刑事處罰之結果，此時因為刑事處罰不存在，對該刑事不處罰之行為，依違反行政法上義務規定裁處，自不致有一行為二罰之情。換言之，所以得依行政罰法裁處，係因為於刑事程序中之該被告並未受到刑事處罰之效果。

三、緩起訴實為附條件的「暫緩起訴處分」，而非附條件的不起訴處

實則，刑事處罰之程序及種類繁多，解釋上自不限於「刑事審判程序」所決定之處罰，偵查程序中之「緩起訴處分」（刑事訴訟法第二百五十三條之一以下參見），亦應包括在內。蓋所謂「緩起訴處分」是指雖然合乎起訴要件及門檻，惟檢察官基於便宜原則的考量（尤是一般預防與特別預防之目的），課予被告一定的負擔或指示後，予以暫緩起訴之裁量處分。緩起訴就其效果言，類似不起訴處分，但是，若被告並未遵守其負擔或指示者，或符合一定法定要件者，檢察官得撤銷該處分，其後該案件因已達起訴門檻之足認被告有犯罪嫌疑，原則上應提起公訴，就此而言，可謂「附條件的暫緩起訴處分」。

依據刑事訴訟法第二百五十三條之二，檢察官為緩起訴處分者，得命被告於一定期間內遵守或履行各款負擔，這其中不論是「回復損害性質」（向被害人道歉；立悔過書；向被害人支付相當數額之財產或非財產上之損害賠償；或實務上常見之向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額等）、「社區服務性質」（向指定之公益團體、地方自治團體或社區提供四十小時以上二百四十小時以下之義務勞務），或「保護觀察性質」（完成戒癮治療、精神治療、心理輔導或其他適當之處遇措施；保護被害人安全之必要命令；預防再犯所為之必要命令）等，均屬對於被告課以「負擔」，實質上為「處罰」之

性質，性質上既屬行政機關（檢察機關隸屬行政院法務部）之處分，亦屬司法機關（依釋字第三九二號解釋，檢察機關為廣義司法機關）所為之裁罰。

無論如何，對於被告而言，實質上已生處罰之效果，即使檢察官作成緩起訴處分，不為以上任何負擔，仍屬檢察官之裁量權，且因為緩起訴處分必須於猶豫期間屆滿「且」緩起訴未經撤銷者，始生不起訴處分之效力，就被告而言，即便是未附任何負擔之緩起訴處分，被告仍擔負著「等待一定期間經過始得確定」此種一定期間之不利益，對被告之名譽、心理產生相當制約並影響被告之自由等權益之影響，自不能謂對之並無處罰效果。

綜上所述，偵查程序中之緩起訴處分、審判程序中之併宣告緩刑裁判等，性質上仍屬對於被告為實質之刑罰，尤其緩起訴處分，絕非行政罰法第二十六條第二項所定不具刑罰效果之「不起訴處分」所得涵攝。

四、從過往實務爭議看具體個案重覆處罰之合理正當性

在交通裁罰訴訟仍由刑事庭交通法庭管轄的年代，臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會曾有提案引發熱烈之討論⁶，原來由

⁶ 參見 2007 年 11 月 28 日臺灣高等法院暨所屬法院九十六年法律座談會第 36 號提案。

臺灣高雄地方法院所提出之法律問題係：「行為人因酒醉駕車行為遭緩起訴處分並附條件為捐款命令，行政機關得否不待緩起訴處分猶豫期間屆滿未經撤銷確定，即對同一行為逕課予行政罰鍰」？換言之，此一提案之前提似乎肯定緩起訴處分屬行政罰法第二十六條第二項之「不起訴處分」，祇是因為緩起訴之性質附有「猶豫期間」，必須該「期間屆滿」且「未經檢察官撤銷」，始產生如同確定不起訴處分之禁止再訴效力⁷。就此爭議，有肯、否見解及所謂折衷說，也各有法院交通法庭裁定為依據，臺灣高等法院審查意見原則上贊同丙說的折衷說（惟理由容有差異），惟經大會所有法官研討後，決議採否定見解的乙說（不論緩起訴處分是否確定）：緩起訴處分命異議人向公益團體支付一定之金額雖非刑法所定之刑名，然其已對異議人名譽、心理產生相當制約並影響其財產上之權利，應可實質該當行政罰法第二十六條第一項所指「依刑事法律」之處罰，此時行政機關若另行依法行政裁罰，無異一罪二罰，因此參酌行政罰法第二十六條之立法意旨，違反行政法上義務之行為，若同時亦經檢察官另為緩起訴處分時，行政機關應不得就同一行為，再為與刑罰相類之罰鍰處分（臺灣高等法院臺中分院九十六年度交抗字第二六二號、臺灣高雄地方法院九十五年度交聲字第五一七號、九十六年度交聲字第二九八號裁定參照）。

⁷ 關於緩起訴處分意義及性質，可參見林鈺雄，刑事訴訟法（下冊，各論編），2004年9月，4版，第70頁以下。

研討結果另註明：「不罰之理由有認為緩起訴處分並附條件為捐款命令是刑事處分；有認為因未經法院裁判所為之處罰非刑事處分，但捐款行為具行政罰鍰的性質，故行政機關不得再就同一行為課以行政罰鍰」。簡言之，至少在附支付一定金額為條件的緩起訴處分案例，認為不論緩起訴處分是否確定，而不再處以行政罰鍰的見解，可謂終審法院通說⁸。

上述高等法院法律座談會決議認為，如已作成緩起訴處分，行政機關即不得對同一行為再課以行政罰鍰，固然對於不罰的理由仍有爭議，有認為附條件的捐款行為屬刑事處分，亦有以為捐款行為具行政罰鍰的性質，總之，對於堅守一行為不二罰原則的結論尚無二致，較之原來審查意見仍拘泥於緩起訴是否因條件成就、期間經過確定，自是否發生不起訴處分效力的角度，而有不同結論，誠屬進步。

惟觀該不罰理由，似僅針對緩起訴附捐款處分者（即支付一定金額者），聲請人以為，即使緩起訴處分內容並非向公庫或指定團體支付一定金額，而係向指定團體或社區提供義務勞務，均不影響其實質上生「處罰」之效果，以緩起訴條件是附「提供義務勞務」四十個

⁸聲請人剛好代表桃園地院參與該次座談會研討，會中討論甚為熱烈，聲請人支持的乙說獲得多數支持，而推翻原來高等法院的審查意見，其中過程不足為外人道。

小時為例，其性質上既屬行政機關之處分，亦屬廣義司法機關所為之裁罰，而行為人即令已完成其社區服務性質之義務勞務，仍須靜待緩起訴處分期間經過而屆滿，始生確定不起訴處分之效力。如以一日八小時計算，即類似強制工作五日之實質上刑罰效果，更遑論履行該義務後，尚須待一年期間經過之「煎熬」，始獲得不起訴處分之確定效力，其對於異議人實質上已生類似刑事處罰之效果，當無疑問。

一〇〇年十一月八日修正行政罰法第二十六條第二項，在不起訴處分之外，增訂「不付保護處分、免刑、緩刑」，仍須行政處罰之規定，除了牴觸同條第一項所表彰的一事不再理原則，也顯然架空刑事優先原則的適用目的，更有侵害檢察官或法官在刑事處罰上，基於個案情節的差異，所為針對行為人不同的刑事處遇，落入齊頭式平等的危機。此外，顯然將緩起訴處分與一般的不起訴處分類比，忽略緩起訴處分，尤其附條件，例如捐公益金或勞動服務的「實質刑事處罰」的效果。而同條第三項至第五項為此明定如何「重覆處罰」的標準，讀來更令人感覺荒謬，經處以勞務者，還要以「每小時基本工資乘以義務勞務時數核算」金額？！這種齊頭式的平等，連表面上的一行為不二罰都省了？顯然讓社會難以接受。

五、行政罰法第四十五條第三項違反不利益不溯及既往原則

按「法律不溯及既往原則」其實是基於法安定性及信賴保護原則所生，除用以拘束解釋法律及適用者外，更拘束立法行為，為法治國的重要基本原則。亦即，新生效之法律不得向前溯及，規範或適用於生效前的行為或事件，導致再次評價之不利益效果。基於法安定性及信賴保護原則，除為重大之公益等極為特殊之事由，且經立法者明定，否則不利益不得溯及既往，或產生類似之溯及既往（所謂不真正不溯及既往）效果。

信賴舊法秩序之行為人，因新法的施行向舊法時期適用，產生無法預期之損害，此種合法之信賴利益，如重於法律修正或廢止所要求之公共利益，又無依法不受保護之情事時，則仍有保護之必要。正如司法院大法官議決釋字第五二五號解釋，在討論信賴保護原則與行政法規修正或廢止之關係時，其理由書所謂：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停

止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有的法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定【過渡期間】之條款，俾減輕損害」等語。

大法官雖係針對行政機關之行政法規而發，惟基於法治國原則之信賴保護原則，立法者於制定或修正法律時，仍應衡量受規範者之信賴保護利益是否值得保護，而制定合理之「過渡條款」。釋字第六二〇號解釋理由書於解釋增訂民法第一千零三十條之一第一項如何合憲適用時，即進而謂（略以）：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後

之適用範圍，例如明定【過渡條款】，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」等語。

至立法者如應設而未設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，即過渡條款，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，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理（釋字第六二〇號解釋理由書參見）。另基於「解釋法律者應較制定法律者聰明」之法諺，更為免系爭條項之不利益溯及適用造成違憲結果，尤以本條項屬侵害而非給予人民利益的法規範，修正後本條項自有採「合憲解釋原則」之必要，做為未有合理「過渡條款」補充適用之彌補，以免適用上造成行為人信賴舊法所生利益的侵害。合憲解釋原則乃於規範違憲審查時，為尊重具有直接民主正當性之立法機關，所應採取之解釋方法（參見大法官釋字五八八號解釋彭鳳至大法官一部不同意見書）。另參見大法官釋字第五七四號解釋理由書

所指出，「法律發生變動，自法律公佈生效施行日起向將來發生效力」之法律立即適用效力原則（生效之法律始能產生規範效力）；以及釋字第一四二號解釋文及解釋理由書，對於五十四年十二月三十日修正之營業稅法第四十一條「營利事業匿報營業額逃漏營業稅，於事實發生之日起五年內未經發現者，以後不得再行課徵」條文，關於該法文所稱之「五年」，應「自該法公佈施行生效日起算」等彌補立法者未制定過渡期間條款，產生之不利益與不正義結果之作法。

換言之，是否違反信賴保護原則，方為本案重點，法律不溯及既往僅係信賴保護原則的下位類型。正如許宗力大法官於釋字第五七四號解釋提出協同意見書中所稱：「凡法律修改，即便向將來發生效力，只要對發生於舊法時代，於新法公布生效時仍未完結的連續性事實關係，產生不利影響，就會有信賴保護問題」、「人民『依舊法已取得之權益』（既得權）因法律修正受到不利影響時，有信賴保護原則之適用。惟信賴保護原則的適用範圍絕非僅止於此，因『依舊法已取得之權益』受新法影響的情形，與法律的真正溯及既往幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取得之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在意義」等語。固然信賴保護利益通常發生在授益行政的法規或行政處分領域，

但是並不表示侵益行政沒有信賴保護原則的問題，尤以對於處罰法令變更，處於新、舊法間的構成要件事實或法規範改變，人民信賴舊法已處罰完成的利益（法安定性），更值保護。關於信賴保護原則的信賴基礎、信賴表現與信賴客觀上值得保護等要件的判斷，在授益行政領域的判斷基準與侵益行政領域之判斷容有不同。蓋所謂「展開運用財產及其他處理行為之具體信賴表現行為」乃著重於授益行政法規範變更之判斷，與侵益行政的判斷恐無涉。本案屬侵益行政法規範的變動，應著重於行為人對於舊法處罰的信賴表現，在新法施行後是否造成難以預見的侵害，亦即對於信賴舊法已處罰完結的法秩序既得權，是否因為構成要件的回溯連結，造成對未來期待不應重複處罰的信賴利益，遭到無法預期的侵害？於本案中顯然是成立的。

立法者（實為主管機關法務部）為了維護齊頭式平等，更為了「抵制」司法裁判已經形成的「經緩起訴處分者，不再處以行政罰」的法安定性，從受處罰者的立場就是受保護的信賴利益，另外於第四十五條增訂第三項：「（第三項）本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，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」。執意讓修正第二十六條

第二項以前的緩起訴處分確定的行為人，溯及必須重覆處罰，亦無任何過渡條款以緩和此種違憲結果，侵害緩起訴處分人，更是受原來司法裁判保護的當事人的信賴保護利益。

如果對照同條第四項，就受免刑或緩刑之裁判確定者，則有不溯及既往的適用，但當事人對於緩起訴處分的信賴，何以必須低於免刑或緩刑的司法裁判？更遑論不論緩起訴或免刑、緩刑之司法裁判，均不在修正前行政罰法第二十六條第二項之列。立法者卻藉由此項立法「抵制」司法裁判的既判力，更不惜溯及既往適用。

因為被告行政機關知道司法實務對於緩起訴處分者，如另處以行政罰鍰，只要受處分人提起不服，法院會撤銷其等裁罰，機關因而未先予裁罰，而都是等到緩起訴處分確定始為裁罰。這不就是上述司法實務見解對行政機關產生的拘束力！原告基於先前的司法實務，都信賴緩起訴處分確定，不用再被重覆處罰，沒想到被告機關在多年後，或許費盡千辛萬苦的繁瑣的行政程序勞費，才確定緩起訴已確定未經撤銷，再回頭對原告裁罰。顯然還是受到行政罰法第四十五條第三項明定溯及既往的法律的影響，同樣侵害此等已受處罰者的信賴保護利益。更別說對於刑事庭法官在個案中決定以免刑或緩刑判決者，勢必為極為特殊的案例考量，立法者卻執意還要回頭以行政處罰，這根本

不尊重同條第一項的刑事程序優先原則，侵越刑事庭法官對於個案差異性的裁量權，業如前述。

六、系爭法律有重要關聯性且無合憲解釋之可能

合憲解釋原則係指法律之解釋，若有多種可能性，只要其中存在有一種合憲解釋結果之可能，即應以之為解釋之結論，避免選取其他可能導致違憲宣告之解釋方式，以免對法秩序產生不穩定之影響。

修正後行政罰法第二十六條第二項至第四項，第四十五條第三項規定，如非不以違反一行為二罰原則、不利益不溯及既往原則宣告其違憲無效，聲請人只能作成原告之訴駁回，而允許行政機關二度侵害人民財產權的違憲判決。簡言之，本案訴訟之成敗全然繫諸於該等條文規定之詮釋與操作，是本條不僅與原因案件有重要關聯性，且已無合憲解釋之空間，而有解釋解釋之必要性。

肆、結論

綜上所述，聲請人形成違憲之確信，認為一〇〇年十一月二十三日修正施行的行政罰法第二十六條第二項至第四項、第四十五條第三項，因為違反一事不再理、一行為不二罰原則，以及不利益不溯及既往原則，侵害人民的財產權及信賴保護利益，而有違反憲法第十五條、

第七條之平等原則之情。爰請宣告該等條文違憲且立即失效。

此 致

司 法 院

聲請人 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官 錢 建 榮

中 華 民 國 105 年 8 月 31 日

關係文件之名稱及件數

【附件】停止訴訟程序之裁定書。