

臺灣雲林地方法院 函

地 址：  
傳 真：  
承 辦 人：  
聯絡方式：

受文者：司法院

發文日期：中華民國111年6月28日

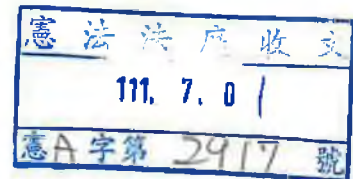
發文字號：雲院宜刑良決109訴780字第

11100  
09524 號

連別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：



主旨：檢陳本院刑事第七庭法官提出之釋憲聲請書乙份暨其附件，敬請鑒核。

說明：本院受理109年度訴字第780號被告王○○、余○○、何○○、劉○○違反廢棄物清理法案件，認所應適用之廢棄物清理法第46條第4款前段規定有違憲之疑義，爰依憲法訴訟法第55、56、57條前段規定，提出法規範憲法審查聲請書，向鈞院憲法法庭聲請法規範憲法審查，並依憲法訴訟法第57條前段規定，裁定於該聲請案終結前，停止訴訟程序。

正本：司法院

副本：

院長劉長宜  
審判長王子榮 決行

二科

## 法規範憲法審查聲請書

壹、聲請法院及其法官姓名：

臺灣雲林地方法院刑事第七庭 審判長法官 王子榮

法官 簡廷恩

法官 潘韋丞

貳、應受判決事項之聲明：

一、廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段「未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理」之構成要件規定，違反法律明確性原則，牴觸憲法而無效。

二、廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段之法定刑，不論行為人犯罪情節之輕重，均處以「1 年以上有期徒刑」，過度限制人身自由，且致對於犯罪情節輕微者無從為易科罰金之宣告，對此等情節輕微個案構成顯然過苛之處罰，不符憲法罪刑相當原則，違反憲法第 23 條之比例原則而無效<sup>1</sup>。

參、應受審查法律位階法規範違憲之情形及所涉憲法條文或憲法上權利：

一、本案涉及之憲法條文或憲法上權利：

人身自由及財產權，分受憲法第 8 條與第 15 條保障，廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段規定（下稱系爭規定），屬限制人民人身自由及財產權之刑罰規定，應符合憲法第 23 條比例原則之規範，且憲法第 23 條之「法律」，其內涵非僅指形式上之法律，尚須實質符合明確性原則<sup>2</sup>，如有違明確性原則，

<sup>1</sup> 為免造成法律漏洞，並考量相關機關作業及立法期程，上開聲明請鈞院審酌是否宣告定期失效。

<sup>2</sup> 參閱李建良，「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書，台灣本土法學雜誌，第 73 期，94 年 8 月，頁 54；釋字 617 號解釋林子儀大法官部分不同意見書亦指出：「基於法治原則，憲法第 23 條法律保留原則之法律，應符合法律明確原則，以確保法律具有預先告知之要件，使受規範者對法律有預見可能性，同時亦可維護法律之安定性，並防止執法者恣意曲解法律而有執法不公之濫權情形，此亦為正當法律程序所要求。」（意見書頁 4-5），此部分參閱許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第 41 卷第 4 期，101 年 12 月，頁 1690。

應認該規定牴觸憲法第 8 條、第 15 條及第 23 條規定，並違反法律明確性原則<sup>3</sup>而無效。準此：

（一）系爭規定之構成要件規定違反明確性原則：

系爭規定：「未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理」，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1500 萬元以下罰金。惟依同法第 41 條第 1 項前段規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民营廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。」系爭規定之行為主體，是否以「從事廢棄物清除、處理業務者」為限？是否僅「從事廢棄物清除、處理業務者」始應依同法第 41 條第 1 項前段規定申請許可文件？文義解釋上容有疑義，學說、實務多所爭議，縱使於最高法院刑事大法庭 109 年度台上大字第 3338 號裁定後亦然，更衍生系爭規定之刑罰對象與廢棄物清理法之行政罰對象（同法第 27 條、第 50 條）如何區分之爭議，一般人民根本無從辨認、預見系爭規定適用範圍，足認系爭規定違反明確性原則。

（二）系爭規定之法定刑規定違反比例原則：

違反系爭規定之法定刑為「1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1500 萬元以下罰金」，其不分犯罪情節輕重，一律處以 1 年以上有期徒刑，過度限制人身自由，且對於犯罪情節輕微者無從為易科罰金之宣告，對此等情節輕微個案構成顯然過苛之處罰，不符憲法罪刑相當原則，違反憲法第 23 條之比例原則。

二、原因案件之事實經過：

本案檢察官起訴意旨<sup>4</sup>：

<sup>3</sup> 大法官於釋字第 636 號解釋表明法律明確性原則之憲法依據為法治國原則，論者並指出此亦為德國通說，參閱許宗力，同註 2，頁 1689-1690；其他論者亦有謂法律明確性原則源於法治國基礎，參閱法治斌、董保城，憲法新論，元照出版，103 年 9 月，頁 73-74。

<sup>4</sup> 詳見臺灣雲林地方檢察署檢察官 109 年度偵字第 2860、6640 號起訴書。

王○○、何○○、劉○○及余○○均明知未依廢棄物清理法第 41 條第 1 項規定，向主管機關申請並領有廢棄物清除許可文件，不得從事廢棄物之清除業務。詎王○○明知余○○、何○○等人未領有廢棄物清除許可文件，竟基於共同非法清除廢棄物之犯意，於民國 108 年 12 月間，由具有幫助犯意之劉○○居中聯繫余○○至王○○所有位在雲林縣虎尾鎮○○里○○號舊屋，清運拆除後所產生之廢磚、水泥、廢木材及垃圾等一般事業廢棄物，約定由王○○給付余○○每臺車 2000 元，王○○則導引劉○○至坐落雲林縣二崙鄉○○段○○地號之國土保安林地，劉○○再導引余○○至該保安林地，余○○於未領有廢棄物清除許可文件之情形下，亦基於非法清除廢棄物之犯意，再以每車 2000 元之代價，僱用何○○於 108 年 12 月 25 日駕駛無車牌號碼之小貨車，至雲林縣虎尾鎮○○里埕○○號後方空地，載運一般事業廢棄物離去共 2 次，再分別於同日 9 時 44 分、11 時 3 分許，將該等一般事業廢棄物任意傾倒在上開保安林內，而從事廢棄物之清除業務。

肆、聲請判決之理由、應受審查法律位階法規範在裁判上適用之必要性及客觀上形成確信其違憲之法律見解：

一、系爭規定為本案裁判應適用之法律：

本案（臺灣雲林地方法院 109 年度訴字第 780 號）檢察官起訴主張被告王○○、何○○及余○○均涉犯廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段未依廢棄物清理法規定領有廢棄物清除許可文件，從事廢棄物清除罪嫌；被告劉○○涉犯刑法第 30 條第 1 項、廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段幫助犯未依廢棄物清理法規定領有廢棄物清除許可文件，從事廢棄物清除罪嫌，系爭規定自為聲請人審理本案裁判上所應適用之法律。

依前述本案檢察官起訴之事實，被告王○○並非從事廢棄物清除、處理業務者，也非受託清除、處理廢棄物之人，僅係清理自己舊屋拆除後所產生之廢棄物，是否符合系爭規定之行為主體？至於被告何○○及余○○，是否為從事廢棄物清除、處理業務者？是否受王○○之託而處理廢棄物，抑或係

依王○○之指示清理廢棄物，則屬事實認定問題，但同樣涉及系爭規定之解釋適用。而檢察官既然主張被告劉○○為幫助犯，其他被告是否成立系爭規定之罪，自攸關劉○○之刑責，是系爭規定之違憲情形，包含是否成立系爭規定之罪及如何適用系爭規定之法定刑，顯然均對本案之裁判結果有直接影響。

## 二、系爭規定之構成要件規定違反明確性原則：

### （一）「法律明確性原則」之判斷基礎：

源於法治國原則之「法律明確性原則」，經釋字第 432 號解釋文闡述：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」論者指出，此為首見大法官採用之明確性審查標準，要求法律規定內容必須符合「明確三要件」：「意義非難以理解」、「為受規範者所得預見」及「可經由司法審查加以確認」，迄今已成為明確性審查之制式標準<sup>5</sup>。近例如釋字第 804 號解釋理由書亦說明：「法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號及第 803 號解釋參照）。」

### （二）「明確性原則」應採「一般人」之可預見標準：

---

<sup>5</sup> 參閱許宗力，同註 2，頁 1688。

論者說明，明確性原則是法治國原則之基本要求，以我國而言，法律明確性原則乃對立法者之要求，要求法律規定必須明白正確，一般人皆可瞭解法律規定之內容。而明確性原則為法安定性的前提，所涉及者，是從法的本質所得出之要求，不明白、無法理解、語言上無法知悉且內容不確定之法律規範並無法達成其目的。受規範者如果無法知悉規範體系內容，將無法調整本身之行為而必須面對無可預知之風險，對於法之信任亦將降低。又所謂之明確應指明白正確，一般人皆可瞭解法律規定之內容，且法律所規定之文字可確切表達其意旨，並無混淆不清之情形。因此，所謂明確性並非指「法律專業人士」（如法官、律師等），而是指對「一般人民」而言明確<sup>6</sup>。

復有論者指出，我國大法官對於法律明確性之審查判準，於「可預見審查」自釋字 432 號解釋以降，一向是採一般人的可預見標準而非法律人標準。論者亦支持採取一般人標準，表示：法律既然用以規範一般人民，其可否理解、可否預見，當然應以一般人標準判斷，若以法律專家的可預見標準判斷，法律勢成法律人的禁嚮<sup>7</sup>。而刑事法學者亦有認為，刑罰法規的適用對象是全體的國民而非法律專家，所以犯罪構成要件之規定是否明確，應以全體國民（具有通常判斷能力的一般國民）的立場判斷<sup>8</sup>。

論者更進一步具體說明，既然採取一般人可預見標準，則是否可理解、可預見的判斷，當然不應加入法律專業法律解釋方法的考量，尤其是體系解釋、目的解釋或合憲限縮解釋等，否則是對於非法律專業之一般受規範人民的苛求<sup>9</sup>。

林子儀、許宗力大法官於釋字 636 號之部分協同意見書則指出：「蓋法律明確性原則既在保障人民對其行為是否受法律規範有預見之可能性，則法律規定是否明確，即應以受規範之一般人民是否能理解系爭法律規定之意義，亦即是否能理解該法律規定所要規範之行為態樣，並因此對其行為是否受該

<sup>6</sup> 參閱蕭文生，行政處分明確性之要求——評最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決及最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決，月旦法學雜誌，第 184 期，99 年 9 月，頁 209。

<sup>7</sup> 參閱許宗力，同註 2，頁 1695-1696、1701。

<sup>8</sup> 參閱甘添貴，罪刑明確性原則，月旦法學教室，第 2 期，91 年 12 月，頁 39。

<sup>9</sup> 參閱許宗力，同註 2，頁 1702。

法律所規範有預見可能性，作為判斷之標準。至於如何判斷系爭法律規定之意義，是否可為受規範之一般人民所能理解，則應依當時社會之一般人民之文字語言習慣或日常生活經驗，對系爭法律規定的文本予以合理之解釋，能否因此理解該法律規定所要規範之行為態樣，予以判斷之。一般人民或雖不能依文字語言習慣或日常生活經驗，對法律規定之文本予以合理解釋，而理解系爭法律規定之意義，惟如經執法機關或法院探究立法過程或立法理由，而能明確該法律規定之意義，或因其對系爭法律規定之反覆解釋適用，已形成明確內容，並經依法公布或其它公示方法，而為受規範之一般人民所習知者，亦可認該系爭規定之內容為受規範之一般人民所理解，並因此能預見其行為是否受該法律所規範，而與法律明確性原則無違<sup>10</sup>。」從而，依林子儀、許宗力兩位大法官之意見，法律明確性原則之底限應在於：執法機關或法院是否能「探究立法過程或立法理由」，得知該法律規定之明確意義，並以「適當之公示方法」使「一般人民」習知。

### （三）大法庭裁定不得補救系爭規定之不明確性：

最高法院刑事大法庭於109年12月23日作出109年度台上大字第3338號裁定，主文謂：「廢棄物清理法第46條第4款之未領有許可文件清理廢棄物罪，其犯罪主體，不以廢棄物清理業者為限，只要未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，而從事貯存、清除、處理廢棄物，即為該當。」（下稱3338號大法庭裁定）似已「一槌定音」，統一解釋系爭規定之犯罪主體並無限制，是否會因最高法院刑事大法庭已表明見解，可期待未來多數實務會依循此見解適用系爭規定，而謂系爭規定已然「明確」而無違反法律明確性原則之虞？

林子儀、許宗力大法官於釋字636號之部分協同意見書謂：「一不符法律明確性原則之規定，經法院反覆解釋適用，可能獲致共識，該規定在司法實務上即可能因此而明確化。惟法院判決雖應經公布，但如因此推論或期待一

<sup>10</sup> 參閱該意見書，頁7-8，該段註腳並表明：「本席等在此所欲強調者，為一般人民之知悉，惟其能知悉，才有理解之可能，也才有預見可能性。」

般人民即應知悉非關己身利害之判決內容，即屬過苛。故如無其它使一般人民更能知悉判決內容之公示方法，經由法院判決反覆解釋適用所獲之明確內容，尚不能因此補救系爭法律規定之不明確性<sup>11</sup>。」即從「一般人」之可預見標準出發，不明確之法律規定，縱使法院透過反覆解釋適用，在司法實務上獲致共識而「明確化」，但要求人民應知悉判決內容實屬過苛，若沒有其他使一般人民更能知悉判決內容之公示方法，仍不能補救該法律規定之不明確性。而要求一般人民應知悉最高法院之大法庭裁定意旨，實有過苛之虞，無法憑此謂系爭規定已然「明確化」。

許玉秀大法官曾探究法明確性審查中，「得經司法審查」此一要件，而表示：「如果認為已經長期經過司法審查確認，並作成判決，即表示明確，則正好表示可以積非成是，凡是法院已經長期適用的法律，即沒有審查法明確性的餘地<sup>12</sup>。」應表明了反對以法院長期確認之實務見解充實、補救法明確性的立場，如同論者直指：不應仿效德國聯邦憲法法院，認為法院累積的案例可以具體化法律的內容，挽救法律被宣告違反明確性原則的命運，畢竟法院歷來見解浩繁，一般人根本難以接觸、遑論分析，且此種看法會傳遞不健康的訊息給立法部門：法律抽象、模糊沒關係，反正最後法院會賦予它清晰、明確之意義<sup>13</sup>。

有論者深入探究德國聯邦憲法法院西元 2010 年背信罪合憲性裁定，將刑法明確性之要求，延伸適用於刑法解釋，並課予刑事法院將刑法明確化的共同任務，而指出下列觀察與論理：

#### 1、「德國聯邦憲法法院背信罪合憲性裁定」之見解<sup>14</sup>：

(1) 德國基本法第 103 條第 2 項除了禁止創設刑罰的習慣法與溯及既往外，

另外包含針對立法的嚴格明確性要求，及針對裁判的類推適用禁止。其

<sup>11</sup> 參閱該意見書，頁 8 註腳。

<sup>12</sup> 參閱該意見書，頁 7。

<sup>13</sup> 參閱許宗力，同註 2，頁 1702；同頁註腳並引用德國學說見解認為：以法院累積案例挽救法明確性，無異是司法僭越立法者角色。又法律明確性原則之目的，正好在確保立法者應自行規定充分明確的標準，故即使允許經由法院案例累積以具體化法律的內容，法律本身至少也應提供具體化法律時所應遵循的準據、準則。

<sup>14</sup> 以下整理自薛智仁，刑法明確性原則之新定位：評介德國聯邦憲法法院之背信罪合憲性裁定，國立臺灣大學法學論叢，第 44 卷第 2 期，104 年 6 月，頁 607-609。



目的一方面確保由立法者自行抽象一般地決定可罰性，禁止由行政權與司法權設定刑罰的規範性前提要件；另一方面，對受規範者提供法治國的保護，任何人都能預見什麼行為被禁止並受到刑事制裁。

- (2) 明確性原則課予立法者義務：在民主議會的意思形成過程中，釐清行為應該處罰或不罰，具體地描述可罰性要件，使犯罪構成要件的射程與適用範圍能夠被辨識，並且能透過解釋被確定。刑罰規範所使用的文義，必須讓受規範者在通常情況下，藉由法律規定的文義即可預見行為是否可罰。
- (3) 惟刑罰規範必須保有概括性與抽象性，抽象之法定構成要件無法避免會在個案適用中產生疑問。明確性原則並不強制立法者，只能以任何人皆能直接瞭解其意義的描述性構成要件要素來制訂所有犯罪構成要件，不當然禁止在刑法中使用需要價值補充的概念，甚至是概括條款。
- (4) 個別犯罪構成要件應具備何種程度的明確性，並無法一概而論，必須透過評價性的整體觀察，考量有無其他可能的替代規定方式，才能決定立法者是否已盡其義務。此時，必須審查各個犯罪構成要件及規範對象的特性，法定刑越重者，立法者就必須越仔細精確地規定可罰性的要件，另外也要考量受規範者的範圍。一個構成要件（要素）的射程，在單獨觀察下或許會有違反明確性要求的憲法疑義，但假如對其具有較嚴格的意義內涵存在共識，特別是已經形成固定的終審法院裁判時，此種憲法疑義就可以被排除。易言之，在窮盡可能文義的擴張解釋底下，法律可能包含立法者不欲處罰的案件，但是只要仍然可能作精確化的限縮解釋，即不致違憲。
- (5) 可罰性的決定權限屬於立法者，由其決定是否以及在何等範圍內保護特定法益，法益重要性是否已到達必須動用刑法來保障，法院不得修改立法者的決定。對於刑罰規範的文義無法涵蓋的案件，法院必須諭知無罪；就算這些案件與被入罪的行為有相似的應罰性，也只能由立法者決定是要保留或填補此一可罰性漏洞。據此，從法律明確性的要求可推論出禁

止類推適用或依據習慣法創設可罰性，此處的「類推適用」並不是從狹義、技術性的意義來理解，而是任何一擴張構成要件的——超越法定制裁規範內涵的法律適用，並且從受規範者的觀點來界定可能文義，作為法官解釋適用的外部界限。

(6) 「法院解釋刑法之限制」：

除了解釋刑法不得逾越可能文義之限制外，刑事法院在可能文義範圍內解釋刑法必須遵守下述限制：

第一，「刪除或去界限之禁止」：

在解釋立法者描述可罰行為所使用的概念時，解釋的結果不得反而解除立法者所設定的可罰性界限。即使是在可能文義的界限內，對於個別構成要件要素之擴張解釋，不能使其完全消融在其他構成要件要素裡，導致在其他構成要件要素實現時，此一構成要件要素就必然跟著實現。

第二，「恪遵立法者意志之解釋」：

在某個行為被刑法的可能文義包含時，如果該行為依立法者的意思不應被處罰，就不能透過法院的裁判使其成為犯罪，法院必須尊重立法者的意思，必要時透過對於規範文義的限縮解釋，來確保立法者意思的實現，也就是諭知無罪。

第三，「精確化之要求」：

對於寬鬆的構成要件與構成要件要素，法院不得透過不尋常的詮釋或沒有清楚輪廓的規範理解，使規範的適用範圍變得更不明確，致更難達成基本法第103條第2項的目標。另一方面，法院有義務透過精確化與具體化的解釋，盡可能排除規範適用範圍的不明確性。在立法者使用概括條款而相對寬鬆、不精確的構成要件裡，此義務具有特別意義。正是在受規範者從法定構成要件只能辨識處罰的可能性，必須透過固定裁判才能使規範之解釋適用取得可靠基礎的情形，司法權負有特別的義務，共同合作使可罰性要件具有可辨識性。

## 2、論者之質疑：

論者指出，德國聯邦憲法法院忽略了，唯有立法者制訂充分明確的刑法條款，才能使其課予刑事法院的刑法解釋義務發揮效果。聯邦憲法法院要求刑法解釋必須符合立法者的客觀意思，進而將刑法條款之適用範圍具體化，固然是值得贊同的出發點，但問題在於，聯邦憲法法院對於刑事法院的精確化要求，卻是以實際免除立法者制訂充分明確的刑法條款為基礎。在缺乏清晰可見的立法意旨底下，刑事法院可能以自己的價值觀來解釋系爭刑法條款，對於其所形成的固定裁判，聯邦憲法法院也無從審查是否緊扣刑法條款的保護目的，只能盲目地判斷其是否讓刑法之適用範圍更加緊縮。很顯然地，這或許會局部地提高受規範者的刑罰可預見性，但長期而言，卻會變相地使欠缺直接民主正當性的刑事法院（及聯邦憲法法院）成為主導可罰性決定的國家機關，顛覆罪刑法定原則的根本精神。

論者之結論認為：本裁定表面上為了提升受規範者的刑罰可預見性，將刑法明確性要求延伸適用於刑事法院，實質上卻淘空刑法明確性原則的權力分立精神，聯邦憲法法院顯示其屈服於立法者將刑法當成彈性因應社會風險的工具需求。如果聯邦憲法法院能夠意識到，刑法明確性的功能之一在於權力分立原則，應由立法者肩負起決定國家刑罰權範圍的主導任務，為刑事法院設定一個足資拘束其解釋活動的框架，就不至於輕易地將刑法明確化的任務稀釋給刑事法院。在權力分立的觀點下，聯邦憲法法院就能夠認清，刑法明確性的要求最終涉及的是，如何在制訂刑法保護法益的任務與制訂刑法拘束刑事法院的任務之間，尋求一個平衡的結果。在廣泛容許立法者制訂模糊的刑法條款背後，可能正是在放任立法者追求刑法的不斷前置化與擴張化，使刑法成為安定人心而犧牲個人自由、創造司法濫權的工具。因此，如果不讓明確性要求如此根本的基本原則成為口號，必須將權力分立視為確保受規範者刑罰可預見性的基礎，重新喚醒作為國民代表的立法者承擔其原始的刑法明確化任務<sup>15</sup>。

---

<sup>15</sup> 均參閱薛智仁，同註 14，頁 646-647。

### 3、對於我國釋憲實務之啟示：

論者回顧了我國釋憲實務，指出我國大法官過往對於刑事立法的明確性審查上，傾向以受規範者之可預見性為關鍵標準，偶而會忽視權力分立制度功能的維護。如果不立刻有所警覺，可能會如同德國聯邦憲法法院使刑法明確性原則陷入危機<sup>16</sup>。

論者並認為，未來大法官不但應適用類推適用禁止原則來審查判例或決議有無逾越刑法條款之可能文義範圍，也應該對於仍在可能文義範圍內的判例或決議，審查其是否違反立法者透過法律體系或立法理由表達之意思，尤其是本裁定所述之「刪除或去界限之禁止」與「恪遵立法者意志之解釋」。至於「精確化之要求」有無獨立於上開兩項要求之內涵，目前尚無法論斷，仍有待觀察德國聯邦憲法法院對此概念的進一步詮釋<sup>17</sup>。

從上述論者剖析、省思德國聯邦憲法法院背信罪合憲性裁定之過程，可得知下列幾項重要參考：

- 1、在刑法明確性審查時，應關注權力分立之核心問題，應由立法者負起決定國家刑罰權範圍的主導任務，將「權力分立」視為確保受規範者刑罰可預見性的基礎<sup>18</sup>，以免刑事法院在國家刑罰權的決定上取得比立法者更大的權力，造成刑法明確性原則之危機<sup>19</sup>。依此觀點，自然無法單純以刑事法院司法實務已形成統一見解而謂系爭規定符合明確性原則，而應更進一步從權力分立之精神加以檢視，司法者有無僭越立法權限之情形。具體操作上，如同其他論者所闡述：一個不明確的法律規定，可否由法院經由合憲性的限縮解釋，以挽救其被宣告違反法律明確性原則的違憲命運？判斷特定法律是否可以預見，應以「法律原貌」判斷之，而非以經法院「合憲性限縮解釋加工過後的內容」為準<sup>20</sup>。

<sup>16</sup> 參閱薛智仁，同註 14，頁 649-651、655。

<sup>17</sup> 參閱薛智仁，同註 14，頁 652。

<sup>18</sup> 如同其他論者指出，法治國觀點下的法律明確性原則，還蘊含了另一層制度預設：針對與人民基本權利相關、特別是干預甚至侵害基本權利的事務領域，國會（立法者）應扮演主導性的角色，參閱黃舒玓，法律明確性原則的制度功能－評釋字第 702 號解釋對法律明確性原則之認定，裁判時報，第 17 期，101 年 10 月，頁 10。

<sup>19</sup> 參閱薛智仁，同註 14，頁 655。

<sup>20</sup> 參閱許宗力，同註 2，頁 1737。

- 2、在德國聯邦憲法法院背信罪合憲性裁定的論述脈絡下，縱使放寬、允許刑事法院使刑法明確化的「共同任務」，法院仍然受到以下限制：第一，不得修改立法者之決定，對於刑罰規範文義無法涵蓋之案件應諭知無罪。第二，在刑罰規範文義範圍內，應受到解釋之限制，包含「刪除或去界限之禁止」、「恪遵立法者意志之解釋」及「精確化之要求」。

以此檢視 3338 號大法庭裁定對於系爭規定明確性審查之影響，應關注者在於：系爭規定之「法律原貌」，是否符合明確性原則？大法庭對於系爭規定之解釋，是否符合「刪除或去界限之禁止」、「恪遵立法者意志之解釋」及「精確化之要求」？準此，自不能僅因 3338 號大法庭裁定，遽認系爭規定必然符合明確性原則，仍有待實質檢視系爭規定本身之「法律原貌」，並應進一步檢討，3338 號大法庭裁定是否在系爭規定之文義範圍內？如是，其解釋是否符合德國聯邦憲法法院提出之「法院解釋刑法之限制」？

#### （四）系爭規定應適用「(最)嚴格」之明確性原則審查標準：

論者說明，明確性審查應視該法律規定本身是否具備「合理範圍內」的明確性，至於如何可認定「合理」，涉及應該衡量哪些因素及如何衡量的問題，具體個案上，某些「特徵」、「參數」的存在，可以從寬認定該法律規定已具備「合理範圍內」的明確性；相對而言，某些「特徵」、「參數」的存在，則會傾向從嚴認定，質疑是否具備「合理範圍內」的明確性。論者並具體提出觀察國內外案例之「特徵」、「參數」<sup>21</sup>：

##### 1、受規範人的專業知識：

如受規範者是醫師、會計師等專業社群，規範事務涉及專業領域，因預設其對於相關領域事務具有較高注意，可支持從寬審查<sup>22</sup>。

##### 2、規範位階：

<sup>21</sup> 以下整理自許宗力，同註 2，頁 1708-1713。

<sup>22</sup> 參閱許育典，當大法官的常見並非人民所見的憲法悲歌——兼評欠缺同理心的釋字第 767 號解釋，裁判時報，第 77 期，107 年 11 月，頁 11。

歐洲人權法院於西元 1999 年的 *Rekvenyi v. Hungary* 案明白表示，如審查對象是憲法修正條文時，應從寬。

### 3、反映一般社會通念：

刑事法必須反映價值減損的社會通念，因此就刑事法律，或與刑事處罰無異之法律規定而言，要知悉其是否已經向受規範的一般人民傳遞出可能觸發法律責任風險的訊息，可藉由檢視其規定內容是否反映一般社會通念判斷。反映社會一般通念的刑事法律，因人民一般而言都知悉法律規定的約略內容，即使不清楚細節，但通常都可以意識到那些行為有觸發法律責任的風險，原則上可認定其已對一般受規範人民傳遞出可能觸發法律責任之風險的訊息，因而合乎明確性要求。但須謹慎者，即使系爭刑事法律確實反映社會通念，而得作較為寬鬆之審查，不代表其百分之百能通過法律明確性原則。一個反映社會通念的刑事法，如果用語依然過於模糊，還是有可能認定違憲，畢竟法律明確性原則所關注的主要還是法律所使用語言、概念的清楚、明確，有無傳達價值層次的社會通念倒還是其次，法律用語是否清楚、明確絕對扮演了最重要的角色。何況用語過於模糊，仍有可能導致執法恣意的危險。

### 4、背離一般社會通念：

如前所述，越能反映社會通念，人民對於行為後果就越能預見，此際無妨從寬審查；反之，離社會通念越遠，則越需嚴格審查。

### 5、影響基本權的嚴重程度：

影響基本權越嚴重，越嚴格審查；越輕微，越寬鬆審查<sup>23</sup>。雖然大法官迄無一般性地明白表示，但至少在釋字第 636 號解釋已經指出，根據憲法第 8 條規定，國家公權力對人身自由之限制，既為憲法保留之範圍，「若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查。」因檢肅流氓條例是涉及拘束人身自由而與刑罰無異之規定，大法官乃從嚴審查。

<sup>23</sup> 參閱許育典，同註 22，頁 11。

6、拘束人身自由、構成要件與法律效果、規範事務領域特性：

釋字第 690 號解釋，審查標的是舊傳染病防治法第 37 條第 1 項規定：

「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。」大法官首先延續釋字第 636 號解釋見解，承認拘束人身自由而與刑罰無異之法律規定，應受較為嚴格之明確性審查。然而，該強制隔離規定雖涉及人身自由之剝奪，但與刑事處罰之本質不同，且事涉醫療及公共衛生專業，其明確性之審查因此採一般標準即可。此點與上述第 5 點相較可知，涉及人身自由之刑罰規定，應採取嚴格之審查標準<sup>24</sup>。

以上開「特徵」、「參數」檢視系爭規定，可以得出系爭規定之明確性審查，應適用「(最)嚴格」標準之結論：

- 1、系爭規定受規範者為「任何人」<sup>25</sup>，並不適用受規範者具有專業知識之從寬審查參數。
- 2、系爭規定為法律位階，並不適用審查對象為憲法之從寬審查參數。
- 3、系爭規定所處罰之行為態樣，為「未領有許可文件，而從事廢棄物貯存、清除、處理」，論者有謂此屬於廢棄物清理法刑罰「行政從屬」下，「經營設施的許可義務」<sup>26</sup>，此行政管制之手段，未必係反映一般社會通念而為普通人民所約略知悉，實務上即常見個案有無刑法第 16 條「不知法律」免除或減輕刑事責任規定適用之爭辯<sup>27</sup>，且縱可認定一般人民普遍知悉此等行政管制規定，但違反行政管制規定之法律效果，有行政罰或刑

<sup>24</sup> 有論者直指，依大法官 636 號、690 號解釋意旨，刑法條款應採取最嚴格的明確性標準，參閱薛智仁，同註 14，頁 648。

<sup>25</sup> 誠如 3338 號大法庭裁定所言，依系爭規定之文義並未明定限於「廢棄物清理業者」，自無行為主體之限制，復如同有論者謂，此裁定將本罪之行為人擴張至「任何人」，參閱古承宗，廢棄物清理法第 46 條第 4 款為身分犯或一般犯之辨證—兼評刑事大法庭裁定後的實務見解趨勢，台灣法律人，第 8 期，111 年 2 月，頁 105。

<sup>26</sup> 參閱古承宗，同註 25，頁 110-111。

<sup>27</sup> 犯系爭規定之罪而適用刑法第 16 條規定減輕其刑之案例，可參閱臺灣高等法院臺南分院 107 年度上訴字第 881 號判決。

罰之區分，實難認一般人民可意識到違反此行政管制規定即有觸發刑事責任之風險<sup>28</sup>，無從支持從寬審查。

- 4、系爭規定不僅是刑罰規定<sup>29</sup>，最輕法定刑更為1年以上有期徒刑而無從易科罰金，限制人身自由、影響基本權之程度非常嚴重，承前述「德國聯邦憲法法院背信罪合憲性裁定」所言，法定刑越重者，立法者就必須越仔細精確地規定可罰性的要件，是系爭規定自應從嚴審查明確性。

#### （五）系爭規定「行為主體」之解釋疑義：

系爭規定：「未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理」，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科1500萬元以下罰金。惟依同法第41條第1項前段規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。」是否僅「從事廢棄物清除、處理業務者」始應依同法第41條第1項前段規定申請許可文件？系爭規定之行為主體，所稱「未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件」者，是否應以「從事廢棄物清除、處理業務者」為限？文義、體系解釋上顯有疑義，一方面從系爭規定之文義觀察，並未有任何行為主體資格之限制，但另一方面，從體系解釋而言，應只有從事廢棄物清除、處理業務者，才應依同法第41條第1項前段規定申請許可文件，兩者顯有矛盾。更進一步觀察兩者規定，系爭規定行為主體雖未明定「從事廢棄物清除、處理業務者」，卻於法條文字使用了「『從事』廢棄物貯存、清除、處理」的用語，對照同法第41條第1項前段規定，是否同指「從事」廢棄物清除、處理業務之情形？從文義解釋之觀點，亦非全無疑義。

<sup>28</sup> 如同已有論者指出，違反廢棄物清理法第41條第1項之法律效果，不僅系爭規定之刑罰，「同時存在」同法第57條（「從事廢棄物貯存、清除或處理業務，違反第41條第1項規定者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並命其停止營業。」）之行政罰鍰，參閱魏國晉，廢棄物清理法上「未經許可受託處理廢棄物罪」之行為主體釋疑—併引介德國環境立法之模式，法令月刊，第69卷第7期，107年7月，頁85。

<sup>29</sup> 林子儀大法官釋字617號之部分不同意見書亦表明：「刑罰係以國家強制力為後盾，且動輒剝奪人民生命、自由及財產權利之制裁手段，自應以嚴格之標準要求其規範內容之明確性，此即『罪刑法定主義』作為刑法規範基本原則之根本意義所在……」參閱該意見書，頁5。



## （六）系爭規定於 3338 號大法庭裁定前之見解：

系爭規定「行為主體」之解釋疑義，實務爭論多時<sup>30</sup>，在 3338 號大法庭裁定前有兩派對立見解，即系爭規定之犯罪主體是否以從事廢棄物清除、處理為業者為限？<sup>31</sup>：

### 1、肯定說：

廢棄物清理法第 41 條第 1 項之規定，從事廢棄物清除、處理「業務」者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民國營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務，係對於從事廢棄物清除、處理業務者所為廢棄物清除、處理業務之規範。如從事廢棄物貯存、清除、處理業務者未依上開規定申請核發許可文件而從事廢棄物之貯存、清除、處理，始應適用系爭規定處罰。而上揭所謂「業務」，係指個人或團體基於其社會地位反覆繼續所執行之事務而言。是倘依上開規定處罰行為人（包括自然人及公民國營機構），自應就該行為人係「受託」從事廢棄物清除、處理「業務」者之處罰要件，於事實欄予以明白認定記載，並在理由內說明所憑之證據及其認定之理由，使事實認定與理由說明兩相一致，始足資為論以該罪之依據（最高法院 103 年度台上字第 1717 號判決意旨參照<sup>32</sup>）。

### 2、否定說：

系爭規定之非法清理廢棄物罪，係以未依同法第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件而受託清除、處理廢棄物者為犯罪主體。該罪雖本質上具有反覆性，而為集合犯，其有反覆實施行為，亦僅成立一罪。但其犯罪主體，不以執行業務者為限，祇要未依法領有許可文件，受託清除、處

<sup>30</sup> 單以此而言，司法實務對於系爭規定「行為主體」之解釋尚且爭論不休，何以可認一般人民可預見系爭規定之處罰對象而謂符合明確性原則？

<sup>31</sup> 參閱最高法院 109 年度台上大字第 3338 號刑事提案裁定，裁定並載明：「經徵詢其他各庭結果，尚非全部同意本庭擬採之見解。」足見當時最高法院對於此疑義見解不一。

<sup>32</sup> 應採相同結論，可參閱最高法院 99 年度台上字第 2495 號、100 年度台上字第 6641 號、100 年度台上字第 1531 號、102 年度台上字第 2817 號判決。

理廢棄物，即足成立，不以反覆實行為必要（最高法院 108 年度台上字第 3867 號判決意旨參照<sup>33</sup>）。

3338 號大法庭裁定之前，學說上較少見討論此議題者，有論者爬梳實務見解沿革，指出早期實務遵循同法第 41 條第 1 項「從事廢棄物清除、處理業務者」之文義解釋，認為僅有將「廢棄物清除、處理」作為個人或團體基於其社會地位反覆繼續執行之事務者（即「業務」概念），方應依本條負有事前申請許可之義務，並以此作為系爭規定犯罪主體之限制。惟近來實務已不再堅持「業務」之文義解釋，「相對擴張」系爭規定犯罪主體之範圍，包含偶一為之，並非以廢棄物清理為業務之人<sup>34</sup>。論者認為實務見解之發展，「擴張」了系爭規定之處罰範圍，並進一步指出，近來實務見解採取了刑事法學理應謹慎對待之「目的擴張解釋」，且於實質上產生了最令傳統刑事法學擔憂之「刑罰擴張」結果，而有牴觸刑法第 1 條罪刑法定原則之虞<sup>35</sup>。然而論者並不反對近來實務見解之解釋方式，經深入探究廢棄物清理法與系爭規定相關規定之立法歷史，從 95 年立法者刪除廢棄物清理法第 46 條第 2 項：「無許可文件，以經營廢棄物清除、處理為常業者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 900 萬元以下罰金。」僅是配合刑法總則於 94 年統一刪除常業犯而偕同刪除，並未變更系爭規定之不法內涵理解，「縱使於現在任何文義外觀都無法觀測到該事實」，現行系爭規定所描述之犯罪行為，於立法者之認知中，確實可區分成兩者犯罪主體：其一，符合常業犯定義，反覆實施廢棄物清理行為。其二，不符合常業犯定義，偶然受託進行廢棄物清理。論者並由此推論，只有認為系爭規定之犯罪主體包含「業務」與「非業務」之行為人，方得體現立法者設計「常業犯」之初衷，而符合立法真意。論者雖然表示，近來實務見解固逾越了文義解釋之極限，卻是對於規範目的之適當解釋，不過論者

<sup>33</sup> 應採相同結論，可參閱最高法院 106 年度台上字第 2005 號、107 年度台上字第 313 號、107 年度台上字第 1088 號、107 年度台上字第 2386 號、107 年度台上字第 4244 號等判決。

<sup>34</sup> 參閱魏國晉，同註 28，頁 87-88。

<sup>35</sup> 參閱魏國晉，同註 28，頁 89-91。

同時也指出本於罪刑法定與刑罰預測可能性之嚴格要求，仍不得放任系爭規定文義與實質內涵之偏離現象繼續存在，應盡速修法處理<sup>36</sup>。

上開論者，固然比較了德國相關法制規定，指出德國對於廢棄物處置行為採取「事前申請許可制」，且就申請義務主體並未區隔行為人是否係以清理或運輸廢棄物為業務，而謂我國實務見解之發展符合國際潮流，屬於環境保護措施之適當選擇<sup>37</sup>。然而，在法律明確性之判斷上，依前述「應將『權力分立』視為確保受規範者刑罰可預見性的基礎」概念，為了避免司法者僭越立法權，縱使基於環境保護之國際潮流觀點，有擴張系爭規定處罰範圍之必要，此亦非司法者之權責，應由立法者負起決定國家刑罰權的主導任務。論者一方面已表明近來實務見解逾越了系爭規定之文義，更指明為了符合罪刑法定與刑罰預測可能性之要求，有盡速修法之必要；另一方面，論者透過立法歷史解釋，從刪除系爭規定常業犯之過程推論立法者爭議，其表示「縱使於現在任何文義外觀都無法觀測到該事實」一語，從「一般人」之可預見標準而言，論者適用專業法律人歷史解釋之推論結果，如何可期待一般人民瞭解、預見？

#### （七）系爭規定於 3338 號大法庭裁定後之見解：

##### 1、3338 號大法庭裁定之見解—「任何人」說：

大法庭裁定認為，系爭規定之犯罪主體，不以廢棄物清理業者為限，只要未依同法第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，而從事貯存、清除、處理廢棄物，即為該當。理由如下：

##### （1）廢棄物清理法第 46 條第 4 款「未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、

<sup>36</sup> 參閱魏國晉，同註 28，頁 91-96。

<sup>37</sup> 參閱魏國晉，同註 28，頁 96-101。惟有疑義者在於，德國刑法的 326 條「危害環境之廢棄物清理罪」，其客體廢棄物設有「危害環境、健康或造成危險」之相當限制（詳細規定、翻譯可參閱李聖傑、潘怡宏編譯，德國刑法典，元照出版，106 年 6 月，頁 412），與我國系爭規定之客體僅規定「廢棄物」顯有不同。是否可比附援引，並非無疑。指出德國上開規定基本上限於「有害性」廢棄物，與我國系爭規定不同，解釋上應相當謹慎者，參閱徐育安，廢棄物清理法非法清理廢棄物罪構成要件之解釋與適用—簡評最高法院 109 年度台上大字第 3338 號刑事裁定，月旦法學雜誌，第 319 期，110 年 12 月，頁 32-33。

處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。」其後半段之犯罪主體係指已取得許可文件之廢棄物清理業者；前半段（即系爭規定）之犯罪主體既未明定限於業者，則依文義解釋，應認凡未領有許可文件，而從事廢棄物貯存、清除、處理，即該當於該罪之犯罪構成要件，不以廢棄物清理業者為限。

- (2) 廢棄物清理法第 41 條第 1 項規定，從事廢棄物清除、處理業務者，應申請核發許可文件，始得受託清除、處理廢棄物業務，與第 57 條所定，從事廢棄物貯存、清除或處理業務，違反第 41 條第 1 項規定者，處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並命其停止營業。均係為貫徹主管機關對從事廢棄物清除、處理業務者之監督管理而設，俾主管機關透過事前許可及對違反者處罰鍰並命停止營業等法制，達其行政上管理監督之目的。此與第 46 條第 4 款之刑事處罰規定，係為有效防止不當處置廢棄物，極可能造成重大污染，乃對於未領有許可文件而清理廢棄物者，科處刑罰之立法目的有別。是第 46 條第 4 款前半段規定之適用，本不以第 41 條第 1 項所定「從事廢棄物清除、處理業務者」為前提，其所稱「未依第 41 條第 1 項規定領有許可文件」，係指行為人未領有許可文件而言，非謂該罪處罰對象僅限於廢棄物清理業者。否則，廢棄物清理業者，未領有許可文件，從事廢棄物之貯存、清除、處理，應依第 46 條第 4 款規定論處。而未領有許可文件之非業者，從事廢棄物之貯存、清除、處理，卻未令其負擔罪責，顯然失衡，與廢棄物清理法為改善環境衛生、維護國民健康之規範意旨不符<sup>38</sup>。

惟聲請人認為，大法庭對於系爭規定之文義解釋，顯然忽略了「未依第 41 條第 1 項規定」於系爭規定之行為情狀要件，並無解於文義上的疑義。如同論者批評，大法庭見解將造成邏輯困局，非必須具備許可證的情況，仍可

<sup>38</sup> 有論者認為，從「保護環境法益」之指導原則下，大法庭將系爭規定與同法第 41 條第 1 項規定脫鉤，可資贊同，參閱「環境刑法之總論與各論 論廢棄物清理法第 46 條的身分犯會議實錄」（會議日期：110 年 11 月 1 日），與談人周漾沂教授之發言，元照公司編輯之影音文字紀錄，頁 9。

該當系爭規定之罪，故必須將同法第 41 條第 1 項規定納入，才能完整解釋本罪之犯罪主體<sup>39</sup>。復有論者指出，大法庭裁定見解，將系爭規定原本預設之要求指向「不應未經許可經營廢棄物清理機構而清除或處理廢棄物」，質變為「不應未經許可而清除或處理廢棄物」，形同架空了廢棄物清理法第 41 條第 1 項在刑事法領域之犯罪評價意義<sup>40</sup>。

此外，回應大法庭所質疑「未領有許可文件之非業者，從事廢棄物之貯存、清除、處理，卻未令其負擔罪責，顯然失衡，與廢棄物清理法為改善環境衛生、維護國民健康之規範意旨不符」一語，業者及非業者，何以僅前者有系爭規定之適用？廢棄物清理法保護環境、維護國民健康之基本規範意旨固然明確，但追求此規範目的之手段，並非僅有刑罰一端，諸如該法區分一般廢棄物與事業廢棄物、又區分有害事業廢棄物及一般事業廢棄物（同法第 2 條第 2 項規定參照），更區分行為人行為對於環境保護、人體健康之危害程度，設定行政罰或刑罰之不同法律效果（同法第五章獎勵及處罰相關條文參照），在邏輯推導上，自然無法排除立法者認為「非業者」非法處理廢棄物之行為，因為可能只有「一次性」、「偶然性」，非如業者有反覆實施非法處理廢棄物之高度危險性，本於比例原則，認為無須動用到刑罰手段，以行政罰因應即足。大法庭裁定對此未予辨明、提出適當之說理，徒以刑罰作為落實本法規範目的之唯一手段，難認具有說服力，也無怪乎此裁定宣示後，仍存有後述歧異見解。

## 2、「受託清理廢棄物者」說：

此說並非於 3338 號大法庭裁定宣示後所作成，但仍具有相當參考價值，蓋此為最高檢察署於本裁定提案案件言詞辯論所表明之見解，其指出<sup>41</sup>：

- (1) 從廢棄物清理法 88 年之修正情形，可知當時將「無照清理」入罪化後，當時 20 條之規範主體「公、民營廢棄物清除、處理機構」與當時 22 條

<sup>39</sup> 參閱徐育安，同註 37，頁 32。

<sup>40</sup> 參閱古承宗，同註 25，頁 105。

<sup>41</sup> 參閱最高檢察署檢察官刑事大法庭言詞辯論意旨書（108 年度台上大字第 3338 號）（下稱 3338 號檢察官言辯意旨書），頁 26-30。

之犯罪主體「(應是)任何人」，兩者之規範主體已然脫鉤。此情形於同法 90 年全文大修時，並無不同。且 88 年同法將「無照清理」入罪化時，訂定有常業犯加重刑責之規定，更可見「無照清理」之犯罪主體並不限於業者，才有另立 1 項常業犯規定之必要。

- (2) 系爭規定雖然規範「任何人」，但僅處罰未領有許可文件而「受託」處理廢棄物者：由歷來之修正過程，法條文字均有「始得接受清除處理廢棄物之委託」、「始得受託清除、處理廢棄物」之字眼，可知同法第 41 條僅規範「受託」清除、處理廢棄物之情形，此程序規定既然為系爭規定所引用，則系爭規定處罰之行為，自應僅限於「受託」貯存、清除、處理廢棄物，且提案裁定「否定說」引用之最高法院判決，多數亦一再強調，系爭規定係以未領有許可文件，而「受託」清除、處理廢棄物為犯罪主體。如此結論，一方面符合立法歷史；另一方面，比較美國、英國、德國、日本、法國「無照清理罪」之犯罪主體，雖均係一般人而不限於業者，但每一個立法例都會再用廢棄物之種類、數量、是否自己產生之垃圾（含家用）等條件再適當加以限縮，以符合刑法謙抑原則，我國系爭規定以「受託與否」作為限縮條件，應能兼顧環境保護與人權。

相較於 3338 號大法庭裁定，最高檢察署已然注意到刑罰並非落實本法規範目的之唯一手段，更進一步比較外國立法例，從比例原則、刑法謙抑性思考，認為系爭規定有以「受託與否」加以限縮之必要。然而暫且不論此見解之妥適性，因「受託與否」並未見於系爭規定之文字，最高檢察署卻又回頭求諸於同法第 41 條第 1 項「始得受託清除、處理廢棄物業務」之文字，自使系爭規定與同法第 41 條第 1 項規定依舊牽扯不清，仍無解於系爭規定欠缺明確性之問題。

然而，對照最高檢察署提出之「受託清理廢棄物者說」見解，仍然可見 3338 號大法庭裁定見解欠當之處。3338 號大法庭裁定採取之「任何人說」見解，不僅犯罪主體不以「從事廢棄物清除、處理業務者」為限，亦不以「受

託處理廢棄物」為必要，意即縱是家戶或個人，未領有許可文件（當然無從依同法第 41 條領取許可文件），一旦從事廢棄物之貯存、清除、處理仍該當系爭規定之罪，則如最高檢察署言詞辯論書所舉之例：獨居老人長期不處理自家垃圾而「貯存」在家、菜市場販賣現削水果之攤販將其產生之果皮傾倒（棄置）在產業道路旁等<sup>42</sup>，均有可能成立最輕本刑 1 年以上有期徒刑之本罪，顯失衡平。況且，事業負責人或相關人員未依廢棄物清理法規定之方式貯存、清除、處理或再利用廢棄物者，須「致污染環境」才符合同法第 46 條第 2 款之構成要件，始應處與系爭規定之罪相同法定刑，但一般事業產生之廢棄物，顯然較諸家戶、個人產生之廢棄物具有更高的環境危害性，立法者卻限於「致污染環境」之情形才處以刑罰，與此相對，較低環境危害性之家戶或個人，卻不限「致污染環境」即處以系爭規定、相同之法定刑罰，不合理之處甚為顯然<sup>43</sup>。

### 3、「受託清理廢棄物且已達相當營運規模者」說：

有論者認為，系爭規定之犯罪主體，應限於「受託清理廢棄物且已達相當營運規模者」，理由概述如下<sup>44</sup>：

- (1) 從最初廢棄物清理法之立法背景，管制之主要目的是為了避免業者只顧營利，而忽略衛生要求，可見立法者係以具有相當規模的營運者作為管制對象。
- (2) 「無照清理」之行為創設罰則後，並未曾將行為主體限於以清理廢棄物為常業之人，而是對常業者處以加重之處罰，故就基本要件而言，一次性的犯罪行為就已滿足本罪要件。
- (3) 「從事廢棄物清除、處理業務者」，不應以刑法之業務概念理解，立法者此部分之描述，實質上係指公民營廢棄物清除處理機構，但係指「事實

<sup>42</sup> 參閱 3338 號檢察官言辯意旨書，頁 29。

<sup>43</sup> 探討廢棄物清理法第 46 條第 2 款與第 1、3、4 款之關係，法定刑相同，但第 2 款似成為廢清事業之「保護條款」，要判斷有無污染環境，參閱「環境刑法之總論與各論 廢棄物清理法第 46 條修正爭議與談會議實錄」（會議日期：110 年 11 月 1 日），與談人徐育安教授之發言，元照公司編輯之影音文字紀錄，頁 4。

<sup>44</sup> 以下整理自徐育安，同註 37，頁 28-34。

上的意義」，縱然未獲主管機關許可、不具法人身分之地下業者或偶一為之者，而有事實上的營運活動，仍不排除在本罪之犯罪主體。

- (4) 「無照清理」於 88 年入罪化時，立法者之理由係「不當處置廢棄物之行為，極可能造成重大污染」，但單純未取得許可之情形，應不能等同於不當清理廢棄物且極可能造成重大污染，如要合理推斷立法者本意、適當探討規範目的，其原意是為了避免我國廢棄物清理機制失靈而產生公害，故對於受委託清除或處理廢棄物之事業，進行事前監督控管。準此，本罪之犯罪主體為應受許可制度管控之事業，其具有營運規模者，因此等單位所清理之廢棄物數額相當龐大，累積之量環境難以承受，具有產生環境公害之高度可能性。
- (5) 系爭規定構成要件之正當性，應來自於行為本身的典型危險性。對比廢棄物清理法第 46 條前 3 款之行為態樣，如單純以未獲許可而清理廢棄物解釋第 4 款，其對於環境之危害性並無法與前 3 款相提並論，有限縮之必要，才具與他款情形並列相同法定刑之正當性。
- (6) 相較於德國刑法第 326 條危害環境之廢棄物清理罪，對於廢棄物之性質基本上以具有害性為限，我國系爭規定並無此限制，解釋上必須相當謹慎。且相較於德國刑法第 327 條未得許可營運廢棄物相關設施罪，我國系爭規定過於空泛，無法符合抽象危險犯所應具備之典型危險性，確實有限縮解釋之必要。

惟在明確性審查之層次，聲請人認為此見解固然仔細探究立法背景、歷史，但實無法期待一般人民知悉、預見此節，難認為已符合明確性，畢竟立法者所未言明的刑罰範圍，由司法者不斷爬梳立法歷史資料、「推測」立法者之真意，所得出之「具體化（或謂加工後）法律」，並不符合以權力分立為核心之明確性原則。再者，論者此部分所為之限縮解釋，與提案裁定「肯定說」採取之限於「從事廢棄物清除、處理業務」者見解，概念上並不容易區辨<sup>45</sup>，

<sup>45</sup> 如同論者也表示，本罪犯罪主體範圍與刑法上之業務概念「相近」，但無法等同視之，參閱徐育安，同註 37，頁 30-31。



且區辨之選擇也涉及價值判斷，即「從事廢棄物清除、處理業務」者未經許可清除、處理廢棄物之危險性已相當高，已有適用系爭規定刑罰之必要<sup>46</sup>，或者要達「受託清理廢棄物且已達相當營運規模者」之程度始符合系爭規定<sup>47</sup>？此亦不宜由司法者決定。況且，所謂「相當營運規模」，某種程度上又造成了解釋疑義：何謂「相當」之營運規模？

#### 4、「『未為事業登記』之設施經營者」說：

有論者從環境刑法「行政從屬」<sup>48</sup>立法技術之角度，指出系爭規定之犯罪主體，應限於「『未為事業登記』之設施經營者」，理由概述如下<sup>49</sup>：

- (1) 廢棄物清理法規範結構的特徵為「行政從屬性」，其與行為不法有關之評價，取決於行政領域之專業判斷，藉此讓刑法更有效率實現環境保護目標。
- (2) 經由行政法上義務判斷犯罪主體之範圍，概略的判斷公式為：「環境行政法越是限制在與經營事務相關，各罪越是導向於身分犯的犯罪型態，否則即是確立在一般犯的屬性。」
- (3) 由個別的行政法規定推得出「負有許可義務之人」，可分成兩種類型：其一為從事特定型態之環境利用行為；其二為經營特定措施的許可。前者如廢棄物清理法第 46 條第 3 款，任何人提供土地回填或堆置廢棄物，均須事先取得主管機關許可，故在刑法上的意義為一般犯，後者如廢棄物清理法第 41 條第 1 項規定，此種類型之義務又稱為「取得許可之義務」，

<sup>46</sup> 論者指出，採取「限於業者」之見解，爭執點會在於行為人有無反覆進行此等業務之事實，大法庭為了避免縱放，放棄了系爭規定與同法第 41 條第 1 項之連結，參閱徐育安，同註 37，頁 34。惟一方面最高法院（採取肯定說見解）過往對此曾表明（99 年度台上字第 2495 號）：「所謂『業務』，係指以反覆同種類之行為為目的之社會活動而言，倘係基於從事『業務』之犯意為之，縱僅一次行為即被查獲，固無礙於該罪之成立……」並未要求客觀上反覆進行業務之事實，況且縱使採此標準，此亦為立法者之價值判斷及選擇，司法者僅負責認定事實、適用法律，並無權認定是否「縱放」。

<sup>47</sup> 單以文義而言，「從事廢棄物清除、處理業務」者見解顯然較「受託清理廢棄物且已達相當營運規模者」見解符合系爭規定之文義，兩者相較，未免平添系爭規定有欠明確性之疑義。

<sup>48</sup> 質疑刑法上「行政從屬」是論理原則或屬於純粹現象、性質描述者，參閱與談人周漾沂教授之發言，同註 38，頁 6-9。

<sup>49</sup> 以下整理自古承宗，同註 25，頁 106-118。

依循行政法之規範脈絡，行為人在經營特定設施處理廢棄物之前，應向主管機關提出許可申請，在刑法上即屬於身分犯。

- (4) 系爭規定之客觀不法構成要件為「違反第 41 條第 1 項規定」，明確指向「設施經營者」負有取得許可之義務。而刑法上的設施經營者概念，只可能比行政法規定的範圍更加限縮，但不會逸脫行政從屬之立法技術設下之限制，使行為主體範圍擴及任何人。
- (5) 廢棄物清理法第 46 條第 2 款、第 4 款原本就存有重複規定的現象<sup>50</sup>，既然大法庭裁定已將「非廢棄物清理業者」納入第 4 款之行為主體範圍，在此條件下，較為合理之解釋是將「事業負責人」之刑事責任全數納入第 2 款，至於系爭規定則以「未為事業登記的設施經營者」作為規範對象。易言之，從立法者本條各款集中規定而採取預定的量刑技術觀察，任何與事業負責人違反行政法上義務有關之行為，均依第 2 款規定處罰，系爭規定則仍舊維持身分犯的規範意義，只不過主體資格限制在「未為事業登記的設施經營者」。
- (6) 3338 號大法庭裁定或許為了避免廢棄物清理法之行政從屬設計，變相縱容一般人從事廢棄物清理而產生污染環境之危險，故技巧性地從富有效率之刑事政策觀點切入，擴張解釋了行為主體範圍，藉此擔保環境保護目的，但所謂有效率的刑事政策並不是解釋構成要件之合理依據，大法庭不過是將純粹的價值判斷（所謂的環保意識）直接套用在系爭規定之解釋，忽略了刑法適用基於行政從屬技術必然產生的自我限制，最佳的解套方案應該是修法，而不是以司法解釋直接取代立法權。

惟就明確性審查之層次，此見解論者已然表示：將系爭規定犯罪主體限於「未為事業登記的設施經營者」，係立基在 3338 號大法庭裁定，但仍衍生出新的難題，例如為何同樣是設施經營者，經事業登記之負責人論以同法第 46 條第 2 款之罪，未謂事業登記之負責人卻論以系爭規定之罪，且此兩罪不

<sup>50</sup> 如果從廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 1 款、第 3 款自行清理、委託清理之概念區分，似有可能區隔兩者情形，惟依實務見解，仍存有同時構成兩款行為之可能性，此部分可參閱楊翊斌，同註 56，頁 428-429。

法構成要件顯有差異<sup>51</sup>，此差別對待，恐唯有修法才能解決等語<sup>52</sup>。暫且不論論者亦認為此解釋結果對比同條第 2 款規定，恐有不合理之差別對待疑義，單憑此見解以大法庭裁定「加工後」之系爭規定作為解釋基礎，並非自系爭規定之法律原貌發展，已難認有助於系爭規定通過法律明確性審查。

此見解以廢棄物清理法之「行政從屬」為核心，固然精闢有據，但以法律明確性審查而言，如同大法庭也未能依「行政從屬」之觀點論述系爭規定，實難以期待一般人民對此有所認知、預見，以立法者呈現於系爭規定之文義而言，該罪之不法要件，與同法第 41 條第 1 項之關係為何？如何能單憑此文義得知本罪限於「未為事業登記的設施經營者」？此見解雖說是植基於大法庭裁定，但恐與大法庭裁定之原意相去甚遠，解釋上反而更生爭議，並無解於系爭規定欠缺明確性之問題。

#### （八）系爭規定無法通過明確性審查：

系爭規定行為主體之爭議，不論在 3338 號大法庭裁定前後，都呈現見解分歧之狀態，且不論採取何種見解，均充滿了各式法律專業之解釋方法及辨證，如何可期待一般人民瞭解、預見？縱使認為 3338 號大法庭裁定之見解，尚在系爭規定之文義解釋範圍內，但依前述德國聯邦憲法法院提出「法院解釋刑法之限制」，是否違反了「刪除或去界限之禁止」？

- 1、系爭規定「未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件」之要件<sup>53</sup>，文義上，立法者是否有意以同法第 41 條第 1 項之義務主體（即「從事廢棄物清除、處理業務者」）作為可（刑）罰性界限？大法庭採取之「任何人說」見解，是否以解釋而解除此立法者設定之界限？
- 2、倘依大法庭採取之「任何人說」見解，任何人只要未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，而從事貯存、清除、處理廢棄物就該當系爭規定之罪，因「非法棄置」廢棄物，亦屬違法之廢棄物「處理」

<sup>51</sup> 第 2 款之罪有「致污染環境」之要件，系爭規定則無此要件。

<sup>52</sup> 參閱古承宗，同註 25，頁 116。

<sup>53</sup> 有論者認為此屬於「行為情狀」，必須仰賴同法第 41 條第 1 項所詮釋之義務內涵，參閱魏國晉，同註 28，頁 85。

行為<sup>54</sup>，則舉凡任何「亂丟垃圾」的行為，均屬系爭規定之處罰範圍，如此一來，廢棄物清理法第 27 條第 1 款「隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。」、第 6 款「棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外處所。」、第 8 款「於水溝棄置雜物。」等行為，應受同法第 50 條之行政罰鍰(1200 元以上 6000 元以下)處罰，有無獨立規定之必要？此等行為既屬於系爭規定之犯罪行為而應適用最輕本刑 1 年以上有期徒刑之重刑，何必再設此輕微之行政罰鍰規定<sup>55</sup>？

- 3、依大法庭採取之「任何人說」見解，廢棄物清理法第 41 條第 1 項之義務主體與系爭規定之犯罪主體，兩者不用一致，意即前者限於「從事廢棄物清除、處理業務者」，後者則無限制。然而同法第 45 條第 1 項卻設有違反第 41 條第 1 項規定，致人於死、重傷、危害人體健康導致疾病者之加重刑罰規定，但系爭規定並無此等加重刑罰規定，整體適用上，將造成「從事廢棄物清除、處理業務者」犯系爭規定之罪，有同法第 45 條第 1 項加重結果犯之加重刑罰規定適用，「非從事廢棄物清除、處理業務者」犯系爭規定之罪，則無此加重刑罰規定之適用，果若如大法庭所言：「廢棄物清理業者，未領有許可文件，從事廢棄物之貯存、清除、處理，應依第 46 條第 4 款規定論處。而未領有許可文件之非業者，從事廢棄物之貯存、清除、處理，卻未令其負擔罪責，顯然失衡，與廢棄物清理法為改善環境衛生、維護國民健康之規範意旨不符。」而謂基於廢棄物清理法之規範意旨，兩者均有依系爭規定處以刑罰之「等同」必要，何以後者發生致人於死、重傷、危害人體健康導致疾病者結果時，卻無適用同法第 45 條第 1 項加重刑罰規定之餘地？解釋上後者情形，或可流動至同法第 12 條、第 36 條規定處理，認為不符合中央機關對於一般廢棄物或事業廢棄物之相關規定而違反該等規定，仍有同法第 45 條第 1 項加

<sup>54</sup> 參閱最高法院 102 年度台上字第 4403 號判決意旨。

<sup>55</sup> 相對於此，違反同法第 41 條第 1 項前段規定雖然亦有同法第 57 條之罰鍰規定，但該條亦有停止營業之規定，從行政罰法第 26 條第 1 項但書規定：「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。」來看，仍有其實益。

重刑罰規定之適用<sup>56</sup>，但如此一來，反而更顯現後者與同法第 41 條第 1 項、系爭規定屬於脫鉤、獨立規範之本質。

4、3338 號大法庭裁定採取「任何人」之見解，不僅不以「從事廢棄物清除、處理業者」為限，亦不以「受託清理廢棄物」為必要，姑且不論前述最高檢察署所舉之例，獨居老人貯存自家垃圾、水果攤販路旁傾倒自己產生之果皮，處以系爭規定之重刑是否合理，單以所謂「最高法院統一見解」觀察，已見不一致之處：

(1) 最高法院 104 年度第 9 次刑事庭會議決議意旨謂：「集合犯乃其犯罪構成要件中，本就預定有多數同種類之行為將反覆實行，立法者以此種本質上具有複數行為，反覆實行之犯罪，歸類為集合犯，特別規定為一個獨立之犯罪類型，例如收集犯、常業犯等。廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段之非法清理廢棄物罪，係以未依同法第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件而受託清除、處理廢棄物者為犯罪主體，再依該第 41 條第 1 項前段以觀，可知立法者顯然已預定廢棄物之清除、處理行為通常具有反覆實行之性質。是本罪之成立，本質上即具有反覆性，而為集合犯。」

(2) 3338 號大法庭裁定提案案件，辯護人言詞辯論意旨狀主張依此決議，系爭規定之犯罪主體應限於「廢棄物清理業者」<sup>57</sup>等語。對此有論者指出，決議認為本罪為集合犯，並非來自於業務身分，而是來自於「廢棄物清理行為」，兩者屬不同層次問題<sup>58</sup>；另有論者觀察此決議有別於最高法院 96 年第 9 次刑事庭會議決議，將集合犯「該犯罪必然反覆實行之常態」特性轉變成「通常具有反覆實行之性質」<sup>59</sup>。而論者多將系爭規定之罪先前設有常業犯之處罰規定，作為本罪不以「廢棄物清理業者」為限之依據，已如前述。惟反面而言，實務上也曾見如最高法院 105 年度台上字

<sup>56</sup> 廢棄物清理法第 45 條第 1 項與系爭規定、其他行政罰規定之整理，可參閱楊翊斌，廢棄物清理法實務解析，元照出版，111 年 5 月，頁 412-417。

<sup>57</sup> 參閱該辯論狀頁 4-5。

<sup>58</sup> 參閱魏國晉，同註 28，頁 88-89。

<sup>59</sup> 參閱徐育安，同註 37，頁 28。

第 3084 號判決：「刑法上所謂集合犯係指立法者所制定之犯罪構成要件中，本就預定有數個同種類之行為將反覆實行之犯罪而言，是將各自實現犯罪構成要件之多數行為，解釋為集合犯，而論以一罪。是以對於集合犯，必須從嚴解釋，以符合立法者之意向。刑法第 231 條第 1 項之圖利使人為性交或猥褻罪，其犯罪構成要件為：『意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者……』，從上述法條文義觀之，尚難憑以認定立法者於制定法律時，即已預定該犯罪之本質，當然涵蓋多數反覆實行之引誘、容留或媒介行為在內。且 94 年 2 月 2 日修正（95 年 7 月 1 日起施行）前之刑法第 231 條第 2 項規定：『以犯前項之罪為常業者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑……』，既有此常業犯之規定，則第 1 項之圖利使人為性交或猥褻罪，本質上即難認係學理上所稱集合犯之具有重複特質之犯罪，否則第 2 項常業犯之規定豈非無適用餘地，此當非立法本旨。」即以特定犯罪曾有常業犯之規定，否定該罪屬於集合犯之性質<sup>60</sup>，則系爭規定之罪，何以曾有常業犯之加重處罰規定，卻仍屬於集合犯？差異之處何在？是否因系爭規定之罪實具有「業務」之特徵？

- (3) 此決議解釋系爭規定之罪罪數問題時，稱「依該第 41 條第 1 項前段以觀，可知立法者顯然已預定廢棄物之清除、處理行為通常具有反覆實行之性質」等語，緊扣同法第 41 條第 1 項前段規定，相對於大法庭裁定將兩者斷然分離，已見扞格。又此決議稱系爭規定，「係以未依同法第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件而受託清除、處理廢棄物者為犯罪主體」，本裁定卻不以「受託清理廢棄物」為限，兩者顯然有別，因本裁定設定之法律爭議為：「廢棄物清理法第 46 條第 4 款之未領有許可文件清理廢棄物罪，其犯罪主體是否以廢棄物清理業者為限？」是本裁定究竟是有意變動該決議之見解，解除原先「受託清理廢棄物」之主

<sup>60</sup> 參閱吳耀宗，「火車性愛趴事件」與刑法誘媒性交猥褻罪，月旦法學雜誌，第 206 期，2012 年 7 月，頁 217。

體限制，抑或僅表明「不以廢棄物清理業者為限」之見解，但無意變更該決議「受託清理廢棄物」之主體限制？自有適用上之爭議。

- 5、綜上，從系爭規定與同法相關行政罰規定觀察，不論是系爭規定本身是否已清楚劃定刑罰與行政罰之分界，抑或 3338 號大法庭裁定是否已違反「刪除或去界限之禁止」而僭越立法權，以解釋方式解除此立法者設定之刑罰界限，顯然均有疑義。簡言之，立法者是否已說清楚系爭規定與同法第 41 條第 1 項規定之關係？如已說清楚，何以實務、學說見解會如此分歧？人民應以何說為依歸？大法庭裁定對此有無「一槌定音」之權限？尤其是大法庭所為並非合乎憲法意旨之「限縮解釋」，而是採取「擴張解釋<sup>61</sup>」，能否認為是符合權力分立下所為之法律具體化？至於前述最高檢察署、學說上提出之見解，固然各自從立法歷程、體系解釋、外國立法例、「行政從屬」等觀察，提出有力之說理論據，對系爭規定採取了限縮解釋，其等方向雖較 3338 號大法庭裁定合理，但仍然呈現「一個規定，各自解讀」之狀態，除了前述各自有無法解決明確性原則之疑義外，無論如何在實然面上，均非大法庭所採取之見解，從實務運作之觀點，並無助於系爭規定通過明確性審查。

### 三、系爭規定違反比例原則：

#### （一）比例原則與刑罰：

釋字第 790 號解釋理由書謂：「人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。人身自由乃憲法保障之重要基本人權，立法機關為保護特定重要法益，以刑罰限制人身自由，雖非憲法所不許，惟因刑罰乃不得已之強制措施，具有最後手段之特性，應受到嚴格之限制（本院釋字第 646 號、第 669 號及第 775 號解釋參照），尤其法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違（本院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 775 號及第 777

<sup>61</sup> 論者指出，當法律已滿足「合理範圍內的明確性」的前提下，當然不排除法院作合乎憲法意旨的「限縮解釋」，以更進一步具體化法律的內容，參閱許宗力，同註 2，頁 1737。

號解釋參照)。」有論者觀察釋字第 775 號解釋，指出該解釋意旨將罪刑相當原則，認知為與比例原則有關之概念，甚至有將憲法第 23 條詮釋為罪刑相當原則依據之可能（比例原則於刑罰之具體體現）<sup>62</sup>。復有論者探究釋字第 777 號解釋，直指法益問題與法定刑輕重之關聯性，認為法益與不法內涵息息相關，該號解釋僅從個案能否易科罰金之觀點認為違憲，埋下了新修法仍然違反罪刑相當之原因，該解釋理由書雖然已明確向立法者提及法律效果應依法益侵害程度等不同情形，訂定不同刑度之處罰，但新修法仍忽略了肇事逃逸罪的保護法益究竟為何，「致人於死」後的肇事逃逸，已無從再加害被害人生命或身體，卻仍排除易科罰金之機會<sup>63</sup>。可知法定刑罰之輕重，應以保護法益為判斷核心。

## （二）與前述明確性審查結果之關係：

倘若鈞院並不認為系爭規定違反明確性原則，屏除前述各式各樣的解釋可能，「一槌定音」指出系爭規定之解釋，依字面文義上，最有可能符合人民預見之解釋有二：其一，本罪行為主體限於應依同法第 41 條第 1 項申請許可之「從事廢棄物清除、處理業務者」（下稱甲情形）；其二，本罪行為並無任何限制（下稱乙情形）。

甲情形下，或許可認從事廢棄物清除、處理業務者如未經許可，未受管制之情形下，可能有造成環境危害之較高度危險，但一方面系爭規定不僅非如同同條第 2 款，以「致污染環境」為要件，也不以「有污染環境之虞」<sup>64</sup>為必要，即不區分個案對於環境危害之危險程度<sup>65</sup>，一律處以最低 1 年以上有期徒刑之法定刑，是否過苛？乙情形則無庸論，光就最高檢察署所舉例，獨居老人貯存自家垃圾、水果攤販路旁傾倒自己產生之果皮等情形，處以最低 1

<sup>62</sup> 惟論者也於文中對此提出質疑與深入討論，參閱范耕維，罪刑相當原則之理論初探—以釋字第 775 號解釋為楔子，月旦法學雜誌，第 301 期，109 年 6 月，頁 135 以下。

<sup>63</sup> 參閱許澤天，刑法第 185-4 條「肇事逃逸罪」的修法評釋，台灣法律人，第 3 期，110 年 9 月，頁 69-70。

<sup>64</sup> 關於同條第 2 款將「致污染環境」要件修正為「足生污染環境之虞」的討論及顧慮，可參閱與談人徐育安教授之發言，同註 43，頁 2-3。

<sup>65</sup> 如同論者所述，系爭規定行為態樣是否會如同立法理由所言，「極可能造成重大污染」？如未受許可者仍可能是合法登記之法人，又或者其還是有可能適當清理廢棄物，且廢棄物種類繁多，並非每一種皆具有毒性或污染性，參閱徐育安，同註 37，頁 31。



年以上有期徒刑之法定刑，顯然已不符合比例原則，甚至與廢棄物清理法第 50 條行政罰規定相較，廢棄物清理法第 27 條第 1 款「隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。」、第 6 款「棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外處所。」、第 8 款「於水溝棄置雜物。」等行為，豈非皆是系爭規定之犯罪？立法者究竟是認為此等行為以行政罰就足以達成規範目的，抑或仍有處以系爭規定刑罰之必要？此疑義不僅存於明確性原則，於比例原則亦然。

### （三）系爭規定之法定刑起源：

依論者考察，系爭規定自 88 年修訂以來，法定刑度即定為「1 年以上 5 年以下有期徒刑」，迄今歷次修法並未修正此部分。檢視 88 年當時立法歷程，僅有法務部參事於立法院委員會審查時表示：對於第 22 條（按：系爭規定原列於第 22 條）關於刑事責任之立法體例，是比照空污法與毒性化學物質管理法之條文所擬定等語。比對當時空氣污染防制法和毒性化學物質管理法（現為：毒性及關注化學物質管理法），並無「1 年以上 5 年以下有期徒刑」之規定，而與系爭規定性質、體例相近之修正前毒性化學物質管理法第 29 條，法定刑度為 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 500 萬元以下罰金，而當時之空氣污染防制法，也無最低法定刑 1 年以上有期徒刑之規定<sup>66</sup>。如此一來，依當時之立法背景，系爭規定最低 1 年以上有期徒刑之法定刑，並無參考對象，有如「橫空出世」，當有必要探究立法者為此決定之謹慎度及妥適性。

### （四）系爭規定法定刑之立法體例：

「1 年以上 5 年以下有期徒刑」此等法定刑之立法體例實屬罕見，因為 5 年以下有期徒刑，符合刑法第 41 條第 1 項得易科罰金的要件之一，而屬於較輕之罪，通常不會設定法定刑下限<sup>67</sup>，如有設定有期徒刑門檻，通常也會設

<sup>66</sup> 參閱林孟毅、邱芳儀，廢棄物清理法第 46 條法定刑度之違憲疑義—判決適用刑法第 59 條酌減其刑之評析，月旦律評，第 2 期，111 年 5 月，頁 91-92。

<sup>67</sup> 即最輕可依刑法第 33 條第 3 款規定，處有期徒刑 2 月，如刑法第 127 條第 1 項、第 138 條、第 142 條第 1 項、第 144 條、第 146 條第 1 項、第 156 條、第 161 條第 2 項、第 180 條第 1 項、第 181 條第 1 項、

定 6 月以上有期徒刑<sup>68</sup>，使法院可就個案宣告有期徒刑 6 月，符合刑法第 41 條第 1 項前段得易科罰金之要件，但系爭規定「1 年以上 5 年以下有期徒刑」之法定刑，一方面屬於「最重本刑為 5 年以下有期徒刑以下之刑之罪」，另一方面法院卻無從宣告 6 月以下有期徒刑，而無易科罰金之餘地，立法體例存有內在矛盾之情形<sup>69</sup>。

細數「1 年以上 5 年以下有期徒刑」此等法定刑之立法體例，如動物保護法第 25 條之 1：「違反第 5 條第 2 項、第 6 條、第 12 條第 1 項、第 2 項或第 3 項第 1 款規定，使用藥物、槍械，致複數動物死亡情節重大者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，併科新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰金。」、森林法第 53 條第 2 項後段：「放火燒燬自己之森林者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣 30 萬元以下罰金；因而燒燬他人之森林者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑。」、人體器官移植條例第 16 條第 1 項：「仲介器官移植或器官之提供、取得，違反第 12 條規定者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰金。」、漁業法第 60 條：「違反第 48 條第 1 項各款規定之一者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑、拘役或併科新臺幣 15 萬元以下罰金<sup>70</sup>。」、土壤及地下水污染整治法第 33 條第 1、2 項：「意圖變更土地使用編定而故意污染土壤者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 100 萬元以下罰金。故意污染土壤或地下水，致成為污染控制場址或整治場址者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑。」可見為數甚少，且大多屬於造成實害之情形，與系爭規定不要求任何危險或侵害結果之發生，採抽象危險犯<sup>71</sup>之定位顯然有別，系爭規定刑罰較為前置之下，其法定刑是否適當，更待斟酌。

第 185 條第 1 項、第 187 條、第 187-1 條、第 187-2 條、第 188 條、第 189 條之 2 第 2 項後段、第 190 條之 1 等。

<sup>68</sup> 如刑法第 100 條第 2 項、第 135 條第 3 項、第 150 條後段、第 155 條、第 162 條第 2 項、第 174 條第 2 項、第 179 條第 2 項、第 185 條之 4 第 1 項前段等。

<sup>69</sup> 相對於此，如訂定最低法定刑 1 年以上，常見之最高法定刑應為 7 年以下，並無易科罰金可言，如刑法第 101 條第 2 項、第 108 條第 1 項、第 109 條第 1 項、第 124 條、第 125 條第 1 項、第 126 條第 1 項、第 129 條第 1 項、第 131 條、第 136 條第 1 項後段、第 154 條第 1 項後段、第 163 條第 1 項、第 175 條第 1 項等。

<sup>70</sup> 此規定最低法定刑為有期徒刑 1 年或拘役 1 日，立法體例上更屬罕見。

<sup>71</sup> 參閱徐育安，同註 37，頁 32。

（五）系爭規定「1 年以上有期徒刑」之批評：

臺灣花蓮地方法院（下稱花蓮地院）審理該院 107 年度訴字第 193 號案件，於 108 年 10 月 31 日裁定停止訴訟程序，以系爭規定法定刑違反比例原則、罪刑相當原則等理由，聲請鈞院大法官解釋<sup>72</sup>。文獻上亦有論者分析實務判決後，認為系爭規定在諸多個案恐有過重之嫌，而有違反比例原則、罪刑相當原則之違憲疑慮，應有修正最低法定本刑之必要<sup>73</sup>。

（六）系爭規定「1 年以上有期徒刑」之最低法定刑，違反比例原則、罪刑相當原則：

1、與刑法第 59 條規定之關係：

黃昭元大法官提出、許志雄大法官加入之釋字第 775 號解釋協同意見書，第 9、10 段指出：「本席認為：本院不宜也不應將宣告刑階段才能適用的相關減免規定（如刑法第 57 至 63 條等），逕用以評價抽象的法定刑或處斷刑規定是否違憲。如果可以用刑法第 59 條來緩和任何法定刑或處斷刑的違憲爭議，這不僅會混淆對於法定刑或處斷刑規定的抽象審查和對個案裁判結果的具體審查，也會導致再嚴苛的任何法定刑規定都是合憲；甚至會導致如釋字第 263 號解釋之結論，連唯一死刑都是合憲，只因為有刑法第 59 條！依此邏輯推演，如立法者對於竊盜罪科以最重為死刑的法定刑規定也可以合憲，只因為仍得適用刑法第 59 條！」、「其次，如此適用刑法第 59 條反而是容許或逼迫法官去濫用或誤用刑法第 59 條。特別是在法定刑過於嚴苛的罪名，即使犯罪情節明顯不符刑法第 59 條所稱犯罪之情狀顯可憫恕，有良心的法官就只好棄腦從心，閉著眼睛勉強適用刑法第 59 條，不斷地將之當成無可奈何之餘的個案調整機制。然而，就制度而言，刑法第 59 條並不是戰鬥力破表的烈空座神獸，一經召喚，即可克制阿爾宙斯而解除危機。反之，正因為法律

<sup>72</sup> 此部分參閱該院解釋憲法聲請書，頁 13-18。此聲請案，嗣經鈞院大法官第 1527 次會議認為聲請人尚未提出客觀上形成確信系爭規定違反憲法之具體理由而不受理。該案件經該院於 111 年 5 月 26 日判決，並適用刑法第 59 條規定減刑。

<sup>73</sup> 參閱林孟毅、邱芳儀，同註 66，頁 96-99。

效果過苛，所以才需要適用刑法第 59 條。如此召喚超級進化版的 59 神獸來解決累犯應加重規定的合憲爭議，正好凸顯該規定之實屬過苛、違憲。<sup>74</sup>」

如同論者指出，當特定犯罪在司法實務上，適用刑法第 59 條規定酌減其刑的數量甚多或比率甚高時，即應檢討其法定刑度是否有過重之處，而有違反違反比例原則、罪刑相當原則之疑慮<sup>75</sup>。而花蓮地院上開釋憲聲請書，亦整理了實務許多論處系爭規定，而適用刑法第 59 條減刑之判決案號，指出適用刑法第 59 條應屬例外情形，但實務論處系爭規定時，卻頻繁使用刑法第 59 條減刑<sup>76</sup>。更有論者整理部分二審法院撤銷一審判決，改依刑法第 59 條規定減刑之判決<sup>77</sup>。依聲請人實務經驗，相對一般罪名，實務論處系爭規定時，確實有「較不尋常的高比例」適用刑法第 59 條<sup>78</sup>。由此可見，系爭規定之「1 年以上有期徒刑」之最低法定刑，在某種程度上，如同上述黃、許兩位大法官所言，逼迫法官不斷將刑法第 59 條當作系爭規定「無可奈何之餘的個案調整機制」，正好凸顯系爭規定實屬過苛、違憲。也誠如論者說明，我國刑事立法重刑化趨勢，導致刑法第 59 條逐漸成為實務規避重刑立法的出口，看似是司法良心防止刑罰的濫用，卻因為適用要件高度模糊，也潛藏著司法恣意的風險。為提高量刑的合理性與可受監督性，根本解決之道是為各罪制訂合理的法定刑，而非仰賴模糊的酌減刑罰條款<sup>79</sup>。刑法第 59 條，並非為系爭規定最低法定刑違反比例原則、罪刑相當原則之解方，實務頻繁適用刑法第 59 條之現象，反是印證系爭規定最低法定刑之違憲情形。

## 2、與刑法第 190 條之 1 規定對比：

<sup>74</sup> 參閱該意見書，頁 4、5。

<sup>75</sup> 參閱林孟毅、邱芳儀，同註 66，頁 97。

<sup>76</sup> 參閱該聲請書，頁 16-17。

<sup>77</sup> 參閱林孟毅、邱芳儀，同註 66，頁 93-96。

<sup>78</sup> 聲請人使用院內法學檢索系統，設定期間 110 年 1 月 1 日至 111 年 6 月 1 日，設定全文內容關鍵字「廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段」，查詢刑事判決共得到 614 筆查詢結果，關鍵字改成「廢棄物清理法第 46 條第 4 款前段&刑法第 59 條」，得到 342 筆查詢結果，比例逾半。此結果固然並非法院論處系爭規定時適用刑法第 59 條減刑之數據，但至少可知，論處系爭規定之案件，法院確實高比率說明、判斷有無刑法第 59 條規定之適用。

<sup>79</sup> 參閱薛智仁，評析減免沒收條款，月旦法學雜誌，第 252 期，105 年 5 月，頁 82。

刑法第 190 條之 1 第 1 項規定：「投棄、放流、排出、放逸或以他法使毒物或其他有害健康之物污染空氣、土壤、河川或其他水體者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 1000 萬元以下罰金。」第 2 項規定：「廠商或事業場所之負責人、監督策劃人員、代理人、受僱人或其他從業人員，因事業活動而犯前項之罪者，處 7 年以下有期徒刑，得併科 1500 萬元以下罰金。」107 年 5 月修正理由謂：「一、本條所稱之污染，係指各種空氣、土壤、河川或其他水體，因物質、生物或能量之介入，而使其外形變得混濁、污穢，或使得其物理、化學或生物性質發生變化，或者使已受污染之空氣、土壤、河川或其他水體品質更形惡化之意，並不限於已危害國民健康及生活環境之情形。另考量污染環境手段多樣，增列『他法』之樣態，以應實務需求，爰修正第 1 項規定。二、近年環境污染嚴重，因事業活動而投棄、流放、排出、放逸或以他法使毒物或其他有害健康之物污染空氣、土壤、河川或其他水體，往往造成環境無法彌補之損害；且實務上對於本條『致生公共危險』之構成要件採嚴格解釋，致難以處罰此類環境污染行為，故為保護環境，維護人類永續發展，刪除『具體危險犯』之規定形式，即行為人投棄、放流、排出或放逸毒物或其他有害健康之物於空氣、土壤、河川或其他水體造成污染者，不待具體危險之發生，即足以構成犯罪，俾充分保護環境之安全。」

有論者質疑刑法第 190 條之 1 規定係保護環境法益，而認為從修法理由、條文結構，且該罪仍置於公共危險罪章內，認為該罪保護客體仍為公共安全，人類本位論的立場並未改變<sup>80</sup>。相對於此，有論者基於「生態與人本雙重法益說」的立場，指出環境刑法保護之法益，具有雙重法益之特性，人類對於生態環境的維護，同時提供了人類生活利益的條件<sup>81</sup>。然不待詳論刑法第 190 條之 1 之保護法益究竟為何，至少可見立法者避免環境污染之規範目的，與系爭規定之規範方向應屬相符，然而對比兩者，系爭規定法律效果嚴苛之處實相當顯然：以前述之甲情形而言，從事廢棄物清除、處理業務者非法清理廢

<sup>80</sup> 參閱林士欽，從法國環境刑法之有關規定反思刑法第 190 條之 1，軍法專刊，第 65 卷第 4 期，108 年 8 月，頁 88。惟論者也指出，法國環境犯罪保護客體為自然環境，頁 95。

<sup>81</sup> 參閱李聖傑，刑法第 190 條之 1 的釋義思考，月旦法學雜誌，第 290 期，108 年 7 月，頁 75、81。

棄物之情形，可對比刑法第 190 條之 1 第 2 項之加重處罰規定，但後者最低可僅處 2 月有期徒刑，前者最低仍為 1 年以上有期徒刑，且在犯罪要件上，後者限於「毒物或其他有害健康之物」，且要「污染空氣、土壤、河川或其他水體」，但前者卻不論廢棄物是否對於環境或健康有害，也不問是否已污染環境，一律處以 1 年以上有期徒刑，顯然過於嚴苛。至於乙情形，應對比刑法第 190 條之 1 第 1 項之規定，但後者法定刑最低可處罰金，前者最低竟應處 1 年以上有期徒刑，況且後者還可適用第 8 項：「犯第 1 項、第 5 項或第 1 項未遂犯之罪，其情節顯著輕微者，不罰。」前者對此付之闕如，如前述獨居老人貯存自家垃圾、水果攤販路旁傾倒自己產生之果皮等輕微情形，如何處以 1 年以上有期徒刑之重刑？

有論者檢討刑法第 190 條之 1 規定，認為修法後該罪不再呈現具體危險犯之犯罪性質時，應透過釋義操作，避免出現刑罰過度前置的現象<sup>82</sup>。然而，承前所述，刑法第 190 條之 1 以「毒物或其他有害健康之物」、「污染空氣、土壤、河川或其他水體」限定處罰範圍，尚且被認為有此疑義，系爭規定徒以「未取得許可而清理廢棄物」作為 1 年以上有期徒刑之重刑對象，顯然失衡。

### 3、國外立法例比較：

最高檢察署 3338 號大法庭裁定案件言詞辯論意旨書，整理出各國「無照清理罪」之立法例<sup>83</sup>：

#### （1）美國法：

##### A. 聯邦法：

犯罪主體為任何人（不限於業者），而犯罪客體限於「有害廢棄物」。經聲請人查詢，其最重刑罰<sup>84</sup>原則上應為 5 年以下有期徒刑，並無最低法定刑之限制<sup>85</sup>。

##### B. 密西根州法：

<sup>82</sup> 參閱李聖傑，同註 81，頁 69、78-79。

<sup>83</sup> 整理自 3338 號檢察官言辯意旨書，頁 16-26。

<sup>84</sup> 最重刑罰忽略罰金之部分，此段落下同。

<sup>85</sup> 42 U.S.C. 6928 (d) (7)。

犯罪主體為任何人（不限於業者），而犯罪客體為「固體廢棄物」，違反之法律效果為每次各科 1 萬美元以下之罰金及刑事追訴之花費，未繳納者處 6 月以下有期徒刑。

（2）英國法：

犯罪主體為任何人（不限於業者），而犯罪客體為「列管廢棄物或礦產廢棄物」，最重刑罰為 5 年以下有期徒刑（聲請人查詢應無最低法定刑限制<sup>86</sup>），但例外如家中無照清理家庭垃圾即無此刑罰規定之適用。

（3）德國法：

犯罪主體為任何人（不限於業者），而犯罪客體為「有害廢棄物」，最重刑罰為 5 年以下有期徒刑。

（4）日本法：

犯罪主體為「反覆、繼續實施之人」，並不限於業者，而犯罪客體則是一般廢棄物與產業廢棄物，最重刑罰為 5 年以下有期徒刑。

（5）法國法：

犯罪主體不限於業者，而犯罪客體限於指定種類之廢棄物，一般情形最重刑罰為 2 年以下有期徒刑。

綜合上述國外立法例可知，國外對於「無照清理罪」之刑罰規定，或以「有害廢棄物」、「指定種類廢棄物」來限制犯罪客體，或以「反覆、繼續實施之人」限制犯罪主體，或者有例如「家中無照清理家庭垃圾」之排除條款，其等刑罰範圍顯然較系爭規定限縮，且此等國外立法例均未訂有最低法定刑下限，更可見系爭規定不僅未加限縮刑罰對象，法律效果更一律處以「1 年以上有期徒刑」、嚴重剝奪人身自由之刑罰，顯然過於嚴苛。

#### 四、結論：

---

<sup>86</sup> Section 33 (8) (b), Environmental Protection Act 1990.

系爭規定「未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理」之構成要件規定，文義上容有不同解釋空間，實務、學說各自解讀，3338 號大法庭裁定並無助於解決此狀態（更有僭越立法權之嫌<sup>87</sup>），人民無法預見系爭規定之適用範圍，違反法律明確性原則而違憲。

系爭規定之法定刑，不論行為人犯罪情節之輕重，不管行為人未經許可清除、處理之廢棄物，有無毒性、是否有造成環境污染之虞、數量多寡、行為人處理方式如何等情，一律處以「1 年以上有期徒刑」，此法律效果，立法者顯然未以本罪保護法益為核心，未慮及行為所生之危害、行為人責任之輕重，致過度限制人身自由，且對於犯罪情節輕微者無從為易科罰金之宣告，對此等情節輕微個案構成顯然過苛之處罰，不符憲法罪刑相當原則，違反憲法第 23 條之比例原則，爰依憲法訴訟法第 55、56、57 條規定，聲請鈞院憲法法庭為宣告違憲之判決。

#### 五、廢棄物清理法修正草案之影響：

據報載，廢棄物清理法中央主管機關即行政院環境保護署將全面盤點廢棄物清理法，預計於 111 年下半年進行修法程序，其中部分修正方向，將加重廢棄物清理法第 46 條之刑罰，由 5 年提高為 7 年<sup>88</sup>等，將進行該法立法以來最大規模修正<sup>89</sup>。聲請人不清楚此次預訂進行之修法，是否有考量系爭規定上述違憲之處，為免耗費修法資源，請求鈞院從速審理本件聲請，期能併此修法程序解決系爭規定違憲情形。

#### 伍、關係文件之名稱及件數：

<sup>87</sup> 如同論者說明，賦予各法院程序上得聲請憲法法庭宣告法律違憲，首要目的為尊重立法者之權威，避免立法者制定之法律受到法院藐視，參閱楊子慧，法律明確性疑義不應聲請釋憲？—釋字第 804 號解釋受理法院聲請釋憲程序評析，裁判時報，第 114 期，110 年 12 月，頁 37。實屬權力分立下，一般法院解釋適用法律所應謹守之界線，是聲請人僅得提出本件法規範憲法審查聲請。

<sup>88</sup> 廢棄物清理法第 46 條法定刑上限有無加重之必要，應屬政策面、立法者權限範疇，惟系爭規定 1 年以上有期徒刑之法定刑下限，似未見修法聲音。

<sup>89</sup> 參閱中央社「廢清法下半年擬大修 6、7 月預告草案」111 年 5 月 31 日報導（記者張雄風），<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202205310353.aspx>（最後瀏覽日：111 年 6 月 24 日）。



臺灣雲林地方法院 109 年度訴字第 780 號停止審判之裁定 1 份。

此致

憲法法庭 鈞鑑

中 華 民 國 111 年 6 月 24 日

聲請人

臺灣雲林地方法院刑事第七庭 審判長法 官

王才榮

法 官

簡廷恩

法 官

潘韋丞