

釋字第六一二號解釋不同意見書

大法官 廖義男

王和雄

95.06.14

行政院環境保護署於中華民國八十六年十一月十九日依據九十年十月二十四日修正前之廢棄物清理法（以下簡稱舊廢棄物清理法）第二十一條規定之授權所訂定發布之「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法」（以下簡稱系爭辦法）第三十一條第一款規定：「清除、處理技術員有下列情形之一者，主管機關應撤銷其合格證書：一、因其所受僱之清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者」（以下簡稱系爭規定），逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則及比例原則，牴觸憲法第二十三條及侵害人民依憲法第十五條所保障之工作權，應宣告其違憲，茲說明理由如下：

一、 系爭規定係一種裁罰性規定，並非「資格」之規定，已逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則

系爭辦法固然係依據舊廢棄物清理法第二十一條之授權所訂定，惟該第二十一條係規定：「前條公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。」即授權規範之內容與範圍僅為廢棄物清除、處理機構之管

理與輔導，以及專業技術人員之「資格」。關於廢棄物清除、處理機構之管理及責任，除其母法本身即舊廢棄物清理法有規定者外（第八條、第十六條、第二十條、第二十六條第二項、第二十七條、第二十八條），關於其許可、廢止及應遵行事項，亦有母法第十三條第五項之明白授權，故系爭辦法有關廢棄物清除、處理「機構」之管理涉及許可及廢止部分之規定，有充分之授權，並無疑義。有爭議者，係專業人員資格之撤銷問題。

舊廢棄物清理法第二十一條雖明文「專業技術人員之資格」由中央主管機關定之，而有關於「資格」之規定，有積極資格及消極資格之分。積極資格要求相關人員必須具備一定條件，例如一定之學經歷、領有一定之證照或證書等。消極資格則要求相關人員不得具有一定之情事，例如未曾犯一定之罪或未受禁治產宣告等。如未具備積極資格或具有消極資格所定情事，而竟取得該資格者，主管機關得以錯誤為由，撤銷該已取得之資格，凡此等情事之規定，仍屬資格規定之範疇。反之，如不涉及積極資格及消極資格所定情事，而是與資格要件無關之怠職或其他違反行政法義務之情事而撤銷該資格者，則該資格之撤銷，雖與資格有關，但已屬管理、監督及制裁之問題。即為貫徹管理及監督該人員依法執行其職務之目的，對未依法執行其職務者，即認定其違反行政法上之義務，而對該行為人作成剝奪或消滅資格、權利之裁罰

性之不利處分，作為懲罰，並為警戒。故該資格撤銷之規定，應屬一種「裁罰性規定」，已非「資格之規定」問題。依本院歷來之解釋，裁罰性之規定涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留之意旨（釋字第三一三號、第三九四號、第四〇二號、第五七〇號解釋參照）。系爭辦法有關撤銷清除、處理技術員合格證書之規定，顯已逾越母法僅就「資格規定」之授權範圍，並違反憲法第二十三條法律保留原則之意旨。

二、系爭規定欠缺法律明確之授權

舊廢棄物清理法關於「專業技術人員」，僅在第二十條規定「公民營廢棄物清除、處理機構經營廢棄物之貯存、清除或處理業務，應列明專業技術人員與貯存、清除、處理之工具、方法、設備及場所，向地方主管機關申請核發許可證。但從事有害事業廢棄物之貯存、清除或處理者，地方主管機關應先報請中央主管機關核准，始得發給許可證」有所提及。所謂「列明專業技術人員」，應指置有甲級、乙級或丙級清除、處理技術員及其員額若干名應予表明而言。至於該等專業技術人員應如何執行其職務，以及違反其職務義務之行為應負何種法律效果，舊廢棄物清理法皆未明文亦無授權之規定。按舊廢棄物清理法係以清除、處理機

構為規範對象，清除、處理機構清除、處理廢棄物之行為，實際上係由技術員負責操作實施，因而授權訂定之系爭辦法，依授權意旨，縱令可以涵蓋就清除、處理技術員應如何執行其職務之事項作技術性、細節性之補充規定，惟違反該職務執行規定之法律效果，如規定剝奪、消滅其工作之資格者，則因涉及人民權利之限制，即應由法律定之或應有法律明確之授權，始不牴觸法律保留原則。系爭規定，欠缺此法律之明確授權，甚且母法就技術員之「管理」並無規定亦無授權訂定命令予以規範，即逕行規定撤銷清除、處理技術員合格證書之構成要件及法律效果，已違反憲法第二十三條法律保留原則，並嚴重侵害該等技術員受憲法第十五條保障之工作權之行使。

三、 系爭規定將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，不問其情事是否屬於清除、處理技術員之職務範圍或肇因於技術員執行業務之違法或不當而可歸責，一概規定主管機關「應」撤銷其合格證書，欠缺正當合理性，並違反比例原則

清除、處理技術員之職掌，依系爭辦法第十四條第二項規定，係從事清除、處理業務，應負責其所受僱之清除、處理機構之正常營運及解決廢棄物清除、處理技術問題，並應審查有關許可證申請書、定期監測報告、契約書、遞送聯單及營運紀錄，確

定內容無訛後，簽名蓋章。換言之，清除、處理技術員固然擔負其所受僱之清除、處理機構正常營運及有效解決廢棄物清除、處理技術問題等重任，惟此應係指有關廢棄物之清除、處理工作之具體操作及實施事項而言，而不包括清除、處理機構之營運種類、業務範圍之決策事項。由於清除、處理機構得經營之業務係採分類（第一類或第二類）及分級（甲級、乙級或丙級），各類及級別之業務，並有一定實收資本額及須置專任甲級、乙級或丙級清除、處理技術員一定員額之條件限制，且第一類廢棄物清除、處理業務，甲級者，始得經營有害事業廢棄物清除、處理業務；乙級者，則不得經營該項業務，僅得經營一般廢棄物及一般事業廢棄物之清除、處理業務（系爭辦法第五條參照），故所謂「清除、處理機構違法或不當營運」者，應包括清除、處理機構經營非屬其得經營之類別及級別之業務情形在內。而此類違法或不當之業務經營決策，應歸責者，應為負責決策之機構負責人，而不應由僅負責廢棄物清除、處理工作之實施操作之技術員負其責任。從而系爭規定將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，不問其情事是否屬於清除、處理技術員之職務範圍或肇因於技術員執行業務之違法或不當而可歸責，一概規定主管機關「應」撤銷其合格證書，實欠缺正當合理性，並已超出合理必要之範圍，而與比例原則有違。

四、 對同一行為採併罰機構與技術員之處罰原則以及同時賦予併罰刑罰及行政罰之法律效果者，基於保障人權及處罰法定原則，尤應以法律明定或以法律為明確之授權，規定其構成要件及法律效果

縱令將清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，主管機關應撤銷清除、處理技術員之合格證書之規定，限縮解釋為係指該污染環境或危害人體健康之違法或不當營運情形，以在清除、處理技術員執行職務之範圍內，始有適用，亦即清除、處理機構污染環境或危害環境之違法或不當營運，實係肇因於清除、處理技術員之執行業務違法或不當所致，因而該技術員必須為其違法或不當執行業務，致污染環境或危害人體健康之行為，負其責任，而須受撤銷其合格證書之裁罰性不利處分之處罰。苟系爭規定之立法原意如此，則顯見系爭規定就處罰構成要件之規定有欠明確，而與處罰要件應明確之原則有所違背。

尤須注意者，對同一行為如採併罰機構及行為人（技術員）之處罰原則，以及同時賦予併罰刑罰及行政罰之法律效果者，基於保障人權及處罰法定原則之法治國原則之要求，即應以法律明定或以法律為明確之授權規定其構成要件及法律效果。廢棄物清除、處理機構違法或不當營運，致污染環境或危害人體健康，情

節重大者，該機構除應受罰鍰之處罰外（舊廢棄物清理法第二十七條、第二十八條參照），主管機關並得撤銷其許可證（舊廢棄物清理法第十三條第五項、系爭辦法第三十條第一項第五款參照），如因而致人於死、致重傷或致危害人體健康導致疾病者，該機構如為法人或自然人，並科以罰金；法人之負責人並處徒刑並得併科罰金（舊廢棄物清理法第二十二條第三項參照）。如該機構之污染環境或危害人體健康致人於死、致重傷或致疾病之行為，係肇因於其受僱之清除、處理技術員之違法或不當之執行業務行為所致者，該受僱之技術員為行為人並應受徒刑及得併科罰金之處罰（舊廢棄物清理法第二十二條第三項參照）。如對該技術人員之行為除處以刑罰外，擬併罰以剝奪或消滅其資格、權利之行政罰者，由於涉及併罰原則之處罰效果，限制人民自由權利甚大，基於保障人權及處罰法定原則，即應如同對清除、處理機構之處罰規定一般，亦應以法律明定或以法律為明確之授權，始符合法律保留原則及法治國原則之要求。然系爭規定既未見於法律，亦無法律明確之授權，即與人權保障與處罰法定原則有違而牴觸法律保留原則。

五、多數意見所通過之解釋文及解釋理由書，未正視系爭規定之法律性質，實乃涉及行政罰之構成要件及法律效果，並一反本院向來解釋就該等處罰事項應以法律明定或以法律為明

確授權之見解，且本號解釋就系爭辦法及系爭規定所為之闡明，逸脫法條文義可得解釋之範圍，模糊法律授權明確性原則之解釋方法，破壞處罰法定原則之基本精神，實不能苟同。

本號解釋及理由書之論述，有下列三點值得批評：

1. 本件問題之癥結，在於系爭規定是否一裁罰性規定以及其規定是否符合法律保留原則及授權明確性原則。多數意見對此系爭規定是否一裁罰性規定，故意避而不談，而強調其係「監督」專業技術人員應確實執行其職務，並為達成有效管理輔導廢棄物清除、處理機構確實清除、處理廢棄物以改善環境衛生、維護國民健康之廢棄物清理法立法目的之「有效手段」。按「監督」固與「制裁」不同，然監督如無制裁手段為後盾，豈可達到有效監督之目的？撤銷技術員之合格證書，使其個人不能再從事技術員之工作，係剝奪、消滅該人之資格、權利之一種制裁，豈僅是一種「監督」而已？多數意見之論述，避重就輕，並未面對問題。
2. 多數意見認為舊廢棄物清理法第二十一條之授權規定，雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，除就專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對專業技術人員如何適當執行其職務之「監督」等事項，以達有

效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。

依此論述，「資格」之規定，可以包括「如何適當執行其職務之監督等事項」，不僅超脫一般人對「資格規定」與「管理規定」文義之解釋，且誤將專業技術人員之「資格規定」與「管理規定」混同。「資格規定」應係就積極資格與消極資格之條件加以規定而已，而「管理規定」則可就其職務應如何適當執行，並且為使其能適當執行其職務而為事前或事後之監督加以規定。因此，「資格規定」之內涵如包括「如何適當執行其職務之監督事項」，顯已逾越其母法授權規範之範圍。事實上，主管機關及相關機關亦知僅就「專業技術人員之資格」規定之授權，實不足以涵蓋對專業技術人員職務執行及其監督等事項規範之授權，更遑論「撤銷專業技術人員合格證書」之規定，並涉及裁罰性不利處分之處罰法定原則，尤應有法律之具體明確授權，因此九十年十月二十四日修正公布之廢棄物清理法，其第四十四條即規定「第二十八條第二項至第五項、第四十二條專業技術人員之資格、合格證書取得、訓練、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業機關定之」，使主管機關訂定法規命令時，就專業技術人員如何適當執行其職務及其監督事項之「管理」以及合格證書

之廢止等事項之規範，獲有具體明確之授權。該條立法理由即明白表示「有關限制人民權利或課以人民以義務或規定其他重要事項者，需有法律明文授權，且其授權之目的、內容及範圍應具體明確，爰增訂廢棄物清除、處理技術人員管理之法源依據」，益更突顯舊廢棄物清理法第二十一條有關專業技術人員之「管理」事項之授權規定確實不足，並證實系爭規定實已逾越母法授權範圍，並違反法律保留原則。

3. 多數意見明知系爭規定將廢棄物清除、處理「機構」導致污染環境或危害人體健康，情節重大之違法或不當營運行為，一律歸由受僱之清除、處理技術員負其責任，並須承擔合格證書被撤銷之後果，顯然欠缺合理正當性，因此限縮解釋為「該違法或不當營運情形，而在清除、處理技術員執行職務之範圍內者」，主管機關始應撤銷其合格證書。此種限縮解釋固然使該系爭規定之適用較為合理，但畢竟與該系爭規定之文義有所出入，且多數意見僅附加「在清除、處理技術員執行職務之範圍內者」為條件，而不問該技術員執行職務有無違法或不當，有無故意或過失等可歸責之事由，即須承擔合格證書被撤銷之處罰後果，仍欠缺歸責之正當性。事實上，主管機關亦已注意到系爭規定之

不合理性及不正當性，因此在九十一年八月十四日發布之「廢棄物清理專業技術人員管理辦法」第十六條第一款即改為規定「專業技術人員有下列情形之一者，中央主管機關應廢止其合格證書：一、因執行業務違法或不當，致污染環境或危害人體健康，情節重大者。」，如此修正，益更顯現原系爭規定實欠缺合理正當性。

六、 總之，系爭規定係剝奪、消滅廢棄物清除、處理技術員之資格、權利之一種裁罰性不利處分之規定，未有法律之具體明確之授權，並將清除、處理機構違法或不當營運之行為，致污染環境或危害人體健康，情節重大者，概歸技術員負其責任，亦欠缺合理正當性。其違反憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則，至為明顯，相關機關亦知其有違憲之瑕疵，而將其所附麗之系爭辦法廢止，並修正其所由授權之法律，使新之廢棄物清理法就清除、處理技術員之管理及其證書之廢止等規範事項有具體明確之授權依據，以維護法律保留原則、授權明確性原則及處罰法定原則。然多數意見卻認為系爭規定仍屬合憲，不僅模糊法律保留原則、授權明確性原則之界線，而且悖離本院向來解釋處罰法定原則之一貫堅持而自失立場。本號解釋勢必招致學界討論及嚴厲之批評，本號解釋之意義及價值何在，自會有公評。