

釋字第 786 號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本號解釋係【公職人員利益衝突迴避法罰鍰最低額案】。

本號解釋併案審理 3 件高等行政法院法官的聲請案，第一案¹：某國家通訊傳播委員會委員，推薦其姊夫至該會擔任駕駛，案經監察院認定違反 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法（下稱 89 年利衝法）第 7 條²規定，依同法第 14 條前段處以法定最低罰鍰新台幣（下同）100 萬元。第二案³：某鄉公所建設課課長，其妻為建設課臨時人員，課長連續 3 年自行評核其妻之考績為甲等，因而獲取年終獎金及獲續僱之利益，違反同法第 6 條及第 10 條第 1 項⁴規定，案經法務部依同法第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項及第 25 條等規定，各酌減至法定罰鍰最低金額三分之一，併處該課長 100 萬元。第三案⁵：某市文化資產管理處文物管理及行政組組長，辦理工讀生招募案，要求承辦單位錄取其岳父擔任工讀生，經法務部依同法第 14 條處以法定最低罰鍰 100 萬元。上開 3 案，經訴願及行政訴訟，均經臺北高等行政法院承辦法官認有違憲疑義而聲請釋憲，並裁定停止訴訟程序。上開 3 案，均涉及

¹ 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1230 號公職人員利益衝突迴避法事件。

² 第 7 條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」

³ 臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1096 號公職人員利益衝突迴避法事件。

⁴ 第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第 10 條第 1 項規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：……二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」

⁵ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 31 號公職人員利益衝突迴避法事件。

違反 89 年利衝法規定而被處以法定最低額罰鍰 100 萬元是否顯然過苛，有無違反憲法比例原則、責罰相當原則之憲法爭議。有其共通性而予併案審理。

對於本號解釋前段釋示：89 年利衝法第 14 條及第 16 條規定，立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨有違；解釋文後段釋示：本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。本席對上開結論，敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、審查原則：憲法責罰相當原則

關於本解釋之審查原則，採憲法責罰相當原則，本號解釋理由開宗明義敘明：「憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第 23 條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。」釋示違反行政法義務之罰鍰處罰，須與其違反行政法義務之責任（責難）相當，即所謂責罰相當原則，乃憲法比例原則在行政罰上之實踐，在立法機關立法時及相關機關個案裁處時均有憲法責罰相當原則⁶之適用。茲

⁶ 此外，在刑事法上，則稱之為罪刑相當原則。本院釋字第 669 號解釋釋示：人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段。立法機關如為保護合乎憲法價值之特定重要法

分析如下：

- 一、過去釋憲實務，最早解釋，例如釋字第 327 號解釋（82 年 10 月 8 日公布）及釋字第 356 號解釋（83 年 7 月 8 日公布），僅於解釋理由書指出「無合理最高額之限制，有導致處罰過重之情形，應由有關機關檢討修正。」尚未以違反憲法第 23 條比例原則而宣告相關法規違憲。
- 二、嗣則認定：顯已逾越處罰之必要程度而違憲。按行為罰之違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之。如行為罰依法律規定之固定比例，處以罰鍰，無合理最高額之限制，顯已逾越處罰之必要程度而違反憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違（本院釋字第 616 號解釋參照）。
- 三、嗣改強調責罰相當：釋字第 641 號解釋釋示：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據

益，並認施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，雖得以刑罰規範限制人民身體之自由，惟刑罰對人身自由之限制與其所欲維護之法益，仍須合乎比例之關係，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符，始符合**罪刑相當原則**，而與憲法第 23 條比例原則無違（本院釋字第 646 號、第 551 號及第 544 號解釋參照）。另本院釋字第 775 號解釋釋示：有關刑罰法律，基於無責任無處罰之憲法原則，人民僅因自己之刑事違法且有責行為而受刑事處罰（本院釋字第 687 號解釋參照）。刑罰須以罪責為基礎，並受罪責原則之拘束，無罪責即無刑罰，刑罰須與罪責相對應（本院釋字第 551 號及第 669 號解釋參照）。亦即國家所施加之刑罰須與行為人之罪責相當，刑罰不得超過罪責。基於**憲法罪刑相當原則**（本院釋字第 602 號、第 630 號、第 662 號、第 669 號及第 679 號解釋參照），立法機關衡量其所欲維護法益之重要性、防止侵害之可能性及事後矯正行為人之必要性，綜合斟酌各項情狀，以法律規定法官所得科處之刑罰種類及其上下限，應與該犯罪行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始與**憲法罪刑相當原則**及憲法第 23 條比例原則無違。

以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第 23 條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。」⁷「至於處以罰鍰之方式，於符合責罰相當之前提下，立法者得視違反行政法上義務者應受責難之程度，以及維護公共利益之重要性與急迫性等，而具有形成之空間。」⁸之後，尚有釋字第 685 號及第 716 號解釋重申釋字第 641 號解釋有關責罰相當之意旨。

- 四、本號解釋援引憲法責罰相當原則而進一步釋示：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，核屬對憲法第 15 條所保障人民財產權所為之限制，其限制應符合比例原則與責罰相當原則。」肯認責罰相當原則是一項憲法原則，讓憲法責罰相當原則在相關行政罰之制定及裁處時，扮演憲法保障人權的重要推手！

參、個案處罰顯然過苛之首創與援引

如前所述，違反行政法義務之罰鍰處罰，須與其違反行政法義務之責任（責難）相當，如可能⁷造成個案顯然過苛之處罰時，即責罰不相當，有違憲法責罰相當原則。關於個案處罰顯然過苛之審查標準，創新⁸於本院釋字第 641 號解釋，繼而有釋字第 685 號及第 716 號解釋援引而發揚光大，本號解釋一方面重申前旨，另一

⁷ 本院釋字第 716 號解釋理由謂：於可能造成個案顯然過苛處罰之情形；本院釋字第 641 號解釋則謂：有造成個案顯然過苛處罰之虞；本號解釋亦謂：可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形；另本院釋字第 685 號解釋則謂：造成個案顯然過苛之處罰。

⁸ 本院釋字第 641 號解釋，李震山大法官與許玉秀大法官共同提出之協同意見書，曾謂：本號解釋引進「顯然過苛」以及「實質正義」等理念，在經驗傳承、大量適用比例原則作為審查標準之框架下，有意創新。

方面則亦有所區隔。茲分析如下：

- 一、過去釋憲實務上，僅釋示「**顯已逾越處罰之必要程度**，不符憲法保障人民權利之意旨」(本院釋字第 339 號解釋參照)、「**顯已逾越處罰之必要程度**而違反憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違」(本院釋字第 616 號解釋參照)。本院釋字第 641 號解釋創新採用**顯然過苛**之審查標準，首度釋示「個案之處罰**顯然過苛**時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第 15 條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第 23 條之比例原則尚有未符。」之後為釋字第 685 號⁹及第 716 號¹⁰解釋所援用。只不過，上開 3 號解釋，均係就處罰過重未設適當之調整機制而為釋示。
- 二、本號解釋則係針對處罰最低額 100 萬元以上是否適當而作釋示：「公職人員利益衝突迴避法第 14 條前段規定：『違反第 7 條……規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。』同法第 16 條規定：『違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。』惟立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰**顯然過苛**而有**情輕法重**¹¹之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人

⁹ 本院釋字第 685 號解釋第 2 段釋示：79 年 1 月 24 日修正公布之稅捐稽徵法第 44 條關於營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得者，應就其未給與憑證、未取得憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰之規定，其處罰金額未設合理最高額之限制，而造成個案**顯然過苛**之處罰部分，**逾越處罰之必要程度**而違反憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應不予適用。

¹⁰ 本院釋字第 716 號解釋第 2 段釋示：公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定：「違反第 9 條規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。」於**可能造成顯然過苛處罰**之情形，未設適當之調整機制，其處罰**已逾越必要之程度**，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 1 年時失其效力。

¹¹ 本院解釋文提及「情輕法重」之解釋如下：本院釋字第 263 號及第 669 號解釋。

民財產權之意旨有違，自本解釋公布之日起，應不予適用。」釋示上開法條之裁量範圍下限不適當，因未涉及處罰上限之適當調整機制，與釋字第 641 號、第 685 號及第 716 號解釋強調未設適當之調整機制有所不同，故本號解釋未援引該 3 號解釋作為參照依據。

三、所謂可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，本號解釋理由特別釋示如下：對於進行短期、一次性之低額勞務採購或所涉利益較小者課處最低 100 萬元罰鍰，可供參考。

肆、就原因案件及相類其他案件處理之釋示

本號解釋宣告 89 年利衝法第 14 條前段及第 16 條部分違憲，應自本解釋公布之日起，不予適用。就法官聲請釋憲之 3 件原因案件，應如何適用法律裁罰？此涉及行政罰法第 5 條之問題。

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」即所謂從新從輕原則。所謂從新，係指「適用行政機關最初裁處時之法律」，而非「適用裁處時之法律」。本解釋聲請案之原因案件所涉之 89 年利衝法第 14 條前段及第 16 條，既經本院解釋部分違憲，依行政罰法第 5 條前段規定，法院及相關機關裁處時，仍應適用最初裁處時之 89 年利衝法，甚不合理。另審查客體之 89 年利衝法第 14 條及第 16 條業於 107 年 6 月 13 日修正公布，第 14 條修正為第 17 條，調整罰鍰金額為「新臺幣 30 萬元以上 600 萬元以下」，第 16 條修正為第 16 條第 1 項，降低罰鍰金額為「新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下」。

本號解釋為解決法院及相關機關如何適用上開規定之爭議，乃於解釋文後段釋示：「本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。」解釋效力不但及於法官聲請釋憲之原因案件，更及於「適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件」。

上開解釋效力之釋示，雖與往昔解釋一般效力所及範圍有異，惟本解釋尚非首例，早在 2 年前，即 106 年 7 月 28 日本院釋字第 752 號已有創例，其解釋文第 2 段亦曾釋示：「上開二款所列案件，經第二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決，於本解釋公布之日，尚未逾上訴期間者，被告及得為被告利益上訴之人得依法上訴。原第二審法院，應裁定曉示被告得於該裁定送達之翌日起 10 日內，向該法院提出第三審上訴之意旨。被告於本解釋公布前，已於前揭上訴期間內上訴而尚未裁判者，法院不得依刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款規定駁回上訴。」將解釋效力及於人民聲請解釋原因案件以外之其他相類案件。就保障人民權益及有效解決爭議而言，本解釋文後段之釋示，仍值得喝采！

伍、結論

個案處罰顯然過苛，即其處罰逾越處罰之必要程度，責罰不相當或罪刑不相當，違反憲法第 23 條比例原則。在最近 1 年內，本院陸續公布 3 號解釋，都涉及個案處罰顯然過苛而被宣告部分違憲。108 年 2 月 22 日公布釋字第 775 號解釋，宣告刑法第 47 條第 1 項有關累犯加重本刑部分，不分情節，基於累犯者有其特別惡性

及對刑罰反應力薄弱等立法理由，一律加重最低本刑，於不符合刑法第 59 條所定要件之情形下，致生行為人所受之刑罰超過其所應負擔罪責之個案，其人身自由因此遭受過苛之侵害部分，對人民受憲法第 8 條保障之人身自由所為限制，不符憲法罪刑相當原則，牴觸憲法第 23 條比例原則。108 年 5 月 31 日公布釋字第 777 號解釋，宣告 102 年修正公布之刑法第 185 條之 4 規定，一律以 1 年以上 7 年以下有期徒刑為其法定刑，致對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，於此範圍內，不符憲法罪刑相當原則，與憲法第 23 條比例原則有違。今日 108 年 12 月 13 日公布本解釋，再度宣告：89 年利衝法 14 條前段規定及第 16 條規定，立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違。

在今（108）年司法院有關憲法罪刑相當原則或憲法責罰相當原則之釋示，希望能借此機會提醒相關機關，立法之初，對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，致違反憲法責罰相當原則，與憲法保障人民財產權之意旨不符。