

釋字第 604 號解釋協同意見書

城仲模大法官 提出

本號解釋之案例事實為：聲請人於禁止停車區域違規停車，經交通警察依民國（下同）八十六年一月二十二日修正公布之道路交通管理處罰條例（以下簡稱處罰條例）第八十五條之一連續舉發，並由主管機關連續處罰，聲請人經用盡通常救濟程序，遂依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定聲請解釋。聲請人主張：（一）處罰條例第八十五條之一連續舉發之規定違反「一行為不二罰」及比例原則。（二）將「每逾二小時，得連續舉發」之處罰條件，規定於「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」（處罰條例第九十二條第三項授權訂定，並於九十一年修正其名稱為：違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則），違反法律保留原則。

鑑於司法院大法官之解釋有拘束全國人民及各機關的效力，本席認為，大法官於從事憲法解釋之際，除須注意參酌先進學理之論述或相關比較法上之觀點，縝密闡釋憲法意旨，以解決個案爭議，維護人民於憲法上所保障之權利外，對於法學上素有爭論之問題，亦須發揮創意，提出其於法學上之創見，以作為其他機關解決相關法律問題時得以參考遵循之新標準。就本號解釋而言，除關於聲請人違規行為數之認定，及系爭法規有無違反「一行為不二罰」原則部分，本席仍有不同看法外，其他，就其結果而論，本席尚可贊同，然對於相關論述未明之處，仍擬予以表述清楚，是爰記之如下：

關於處罰條例第八十五條之一，是否違反一事不再理及比例原則而言，首應說明者應為處罰條例第八十五條之一「連續舉發」規定之性質。就違反處罰條例之事件，行為人經交通執法人員開單告發後，依同條例第九條之規定，有被主管機關裁罰之可能，故交通執法人員依同條例第八十五條之一對行為人為「連續舉發」者，其即有受連續

處罰的可能。按行政法規中，立法者為達成其立法政策目的，經常利用對於人民違反法規之行為連續處罰的方式，要求人民遵守相關規定，以實現法規之目的，例如水污染防治法第四十條規定，事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反排放水標準，經通知限期改善仍未改善者，得按日連續處罰。就該規定之性質而言，學者有認為，連續處罰之目的，旨在藉由不斷地處罰迫使行為人履行其公法上的義務，故其重點應非在過去義務違反行為之制裁，而是針對將來義務履行所採取的監督方法，故以界定為「行政執行罰」為宜（註一）。惟行政法規中「連續處罰」規定之性質，並未可一概而論，蓋就行政目的之達成，立法者本得選擇其認為適當合理之手段加以執行，該手段在法律上如何定位，本應由該法規範之制度設計出發，充分闡釋立法者之意旨，並就相關法律規定為體系性之解釋。就處罰條例之整體設計而論，執法人員於取締違規停放之車輛時，除得開單告發外，依處罰條例第五十六條第二項之規定，並應責令汽車駕駛人將車輛移至適當處所。另依同法第八十五條之一的規定，駕駛人「不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之；其無法當場責令改正者，亦同」。由此觀之，駕駛人因違反禁止停車之規定而被取締時，其因執法人員之責令，同時負有將車輛移至適當處所之義務，而此種義務應屬於行政執行法上的「可代替之行為義務」，依行政執行法第二十九條之規定，此種行為義務之執行方式僅有「代履行」一途，而不能處以怠金；據此，處罰條例第八十五條之一「連續舉發」之規定並無解釋為「執行罰」之可能，而僅能將其界定為「行政罰」（註二）。

承上所述，若將處罰條例第八十五條之一「連續舉發」解為行政罰之性質，行為人違規行為之行為數的認定，即為判斷系爭規定是否違反「一行為不二罰」原則之關鍵。就本案而言，誠如多數意見所言，在禁停之處所停車，行為一經完成，即實現禁停規定之構成要件，在車輛未駛離該停車之處所前，其違規狀態一直存在。然而，對於此種

行為人僅有一次行為決意，而為一次身體舉動之「自然意義」的一行為，若法律規定「得藉由舉發其違規之次數，確認其違規行為之次數」，而得予以連續處罰，其本質仍屬對於同一行為施加多次的制裁，而有違反「一行為不二罰」原則之疑義，並非如多數意見所述，係「對此多次違規行為予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題」。

按「一行為不二罰」原則係禁止國家對於行為人之同一行為，以相同或類似的措施予多次之處罰，其憲法上之基礎乃在於法治國原則中之法安定性及信賴保護原則，蓋人民之違法行為受到國家的制裁後，法秩序已回復和平之狀態，無須對該行為再予處罰，且行為人對同一行為不再受處罰之期待，國家亦應予以維護。「一行為不二罰」原則雖有其憲法上之根據，惟立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託（Schutzauftrag），而須採行多樣之維持秩序措施（Ordnungsmaßnahmen）、執行行為（Vollstreckungsakte）或預防措施（Präventivmaßnahmen）時，並非完全不得就人民之同一行為多次地給予不利益處分，亦即該原則並非將國家對於人民之同一行為，予以數次制裁之可能性完全排除（註三）。職此，本院大法官亦於釋字第五〇三號解釋（關於人民違反租稅法律而予以處罰之事件）中闡明，同一行為違反數個租稅法律規定而應處罰者，如其必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政目的所必要者，即得併合處罰。

此外，「一行為不二罰」原則除係為落實法安定性及信賴保護原則所必要者外，其亦為憲法上比例原則之表現，蓋若對於人民之行為予以一次之處罰即可達到目的，即無予多次處罰的必要，因此，立法者對於行為人之同一行為予以連續處罰之規定，必須受到比例原則的檢視（註四）。就本案而言，處罰條例第八十五條之一「連續舉發」措施，其目的在於排除交通障礙、維持交通順暢及避免交通事故之發生，其以連續處罰之方式課予行為人金錢給付之義務，進而強制人民遵守處罰條例禁止違規停車之規定，應有助於上開目的之達成，而符合適當

性原則。再者，就立法者為達成前述目的，應選擇如何之手段始符合必要性原則而言，其故可選擇對於同一違規行為僅予一次處罰之方式為之，但之所以須「連續舉發」的原因即在於，交通執法人員對行為人為第一次舉發後，仍無法促使其遵守法定義務使然，故連續舉發仍不失為係達到目的之較為有效的手段。然或謂國家若能對於人民違反禁止規定之行為，以強制執行之方式來排除違法的狀態，仍不失為有效且對人民權利侵害較小之手段；對此，處罰條例第五十六條第二項，確實授權行政機關對於違規停放之車輛，得予逕行移置之權力，但在考量到行政資源之有限性，主管機關對於所有違規停放之車輛，並無法皆以拖吊車拖離之方式來排除違規之狀態，因此，基於行政效率之考量，在逕行拖吊之執行手段，現實上並無法行使之情況下，以連續舉發之方式來達成行政目的，仍未違反必要性原則之要求。此外，就採取「連續舉發」之手段，與維持交通秩序、確保交通安全之公共目的間的合比例要求而言，該手段對於目的之達成並未顯然失衡，是系爭規定亦與狹義比例原則之要求無違。綜上所述，處罰條例第八十五條之一「連續舉發、連續處罰」之規定，雖授予行政機關得對人民之同一行為予以多次之處罰之權力，然其係為達成公益所必要，且未違反比例原則，尚不得指摘其為違憲。

另本案聲請人主張，處罰條例第八十五條之一僅規定交通執法人員對於違規停車之行為得連續舉發，而屬於處罰條件之「每逾二小時，得連續舉發」的規定，則定於「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項，因此指摘後一規定違反法律保留原則。就此，對於人民違規行為科處罰鍰之措施，因其涉及人民一般行動自由的限制，依憲法第二十三條之規定，應有法律保留原則之適用；惟法律保留原則並未要求立法者就涉及人民權利之事項，皆須以法律為鉅細靡遺之規定，其得斟酌規範事物之性質，於符合授權明確性原則之範圍內，賦予行政機關訂定行政命令之權限，以為執行性之規範。

然屬於法律保留範圍之事項，立法者究應以法律逕予規定，抑或得授權行政機關以命令定之，因涉及行政與立法機關間權力之分配，是以應考量兩機關在制度功能上之特色，斟酌相關措施侵害人民權利之程度、執行法律時是否應予行政機關適度之彈性，及規範之事物領域是否具有快速變遷之特質等因素，綜合評估後以為決定；於本案之情形，系爭規定僅不准駕駛人在禁止停車之區域停車，其限制人民一般行動自由的程度尚屬輕微，此外，駕駛人違規停車之行為究應間隔多久始得再予舉發，本應考量該違規停車行為實際影響交通之程度以為決定，是以宜賦予行政機關在執法上較寬之斟酌衡量設計之機會。綜上所述，關於連續舉發措施之間隔期間的規定，立法者並無須以法律加以明定，而宜授權行政機關以行政命令為彈性之規整。至於授權連續舉發規定之目的與範圍，處罰條例並未予明確規定，而與授權明確性原則若有未合，此部分多數意見已有說明，不擬多贅。

註一：李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題—以台北畜產公司排放廢水之處罰事件為例—，台灣本土法學雜誌第7期，2000/2，頁20-21；相同意見：蔡震榮，論按日連續處罰與怠金，法學講座第28期，2004/7，頁38。

註二：由於修正前行政執行法有將「罰鍰」同時應用於行政執行罰與秩序罰之情形，常造成兩者在性質判斷上之混淆，實則兩者之性質、目的各有異處；質言之，行政罰在性質上是因有過之故而對過去違反行為的一種贖罪，執行罰則是以確保義務人將來實現其義務內容為主要目的，性質上乃屬對「將來」之作用。就此請參閱：拙著，行政強制執行序說，收錄於：拙著，行政法之基礎理論，增訂再版，83年10月，頁271-273。惟現行行政法規中關於處罰之規定，究係對過去行為之處罰，亦或係促使將來行為之履行，未必能為明快之判斷，於此，應就相關法律為體系性之解釋，始能探明立法者之意旨，已如前述。

註三：Eberhard Schmidt-Aßmann, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz
Kommentar, Bd. V, Art. 103 Abs. III Rn. 278, 2003.

註四：E. Schmidt- Aßmann, a.a.O. (Fn. 2) , Art. 103 Abs. III Rn. 277.