

釋字第 604 號解釋協同意見書

許宗力大法官 提出

本件解釋認八十六年一月二十二日公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一有關對違規停車行為得為連續舉發，並可能導致連續處罰之規定，以及主管機關根據同條例第九十二條之授權，於九十年五月三十日修正發布「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項有關「每逾二小時，得連續舉發之」之規定，並未違反憲法上一行為不二罰原則、法律保留原則與授權明確原則，本席敬表同意，惟認為理由仍有不足之處，爰提出協同意見書，以三點理由補充之：

一、連續舉發、連續處罰是數行為，數秩序罰，既非一行為，加重處罰，亦非連續科處怠金

審查系爭道路交通管理處罰條例有關連續處罰之規定是否合憲之前，有必要先對連續處罰之行為加以定性。

多數意見認為每舉發一次，即認定有一次違規停車行為，違規狀態繼續而為連續舉發者，即認定有多次違規行為，根據此多次違規行為之認定而作成多次處罰，性質上屬針對數次違規行為所科處之數個秩序罰。本席認同此種定性，蓋舉發者，顧名思義，指對發生於過去之違規行為之告發，則據此告發對違規行為所科處之罰鍰，捨秩序罰外，實別無其他可能定性。而針對第一次舉發所告發之違規行為所科處之罰鍰，性質上既屬秩序罰，則針對後續之連續舉發所告發之數次違規行為，所科處之數個罰鍰，性質上自亦屬數次之秩序罰。須補充的是，根據第一次舉發所科處罰鍰，其處罰對象是違規停車之違法行為，之後根據連續舉發所連續科處之數次罰鍰，其各次處罰對象也是違規停車的違法行為，而非不履行將違停車輛駛離之行為義務之違法行為，因為舉發之

功能純粹在於對違法行為之告發，而非課予行為人將違停車輛駛離之行為義務，不可不辨。

不同意見書有主張連續舉發、連續處罰，並不是針對數個違規行為多次處罰，而是對於一個違規行為作一次處罰，只是依舉發次數，認定違規情節的嚴重程度，而酌量加重罰鍰之額度者。惟本席懷疑此說是否符合立法意旨，蓋如果違規停車十幾小時，甚或數日，依然認定一行為，只能罰一次，連續舉發次數只代表違規情節嚴重程度，作為酌量加重罰鍰額度之參考，而根據系爭條例第五十六條規定，違規停車處新臺幣六百元以上一千二百元以下罰鍰，換言之，無論再怎樣加重罰鍰之額度，都不能超過一千二百元之上限，則區區此一數目之罰鍰，是否能達到遏阻違規停車，以維護交通秩序，確保交通安全之目的，不言可喻。除非系爭條例於第五十六條之外，另設「加重違規停車」之違規行為類型，大幅提高處罰額度，加重責任（或加重處罰）說才有意義。在法律未朝此方向修改之前，如果依然解為處罰機關得因連續舉發，違規情節嚴重，而加重處罰，一次科處超過一千二百元之法定量罰上限之罰鍰，其違反處罰法定原則更是明顯不過（註一）。是加重責任（或加重處罰）說應不足採。

另有主張第一次之舉發與科處罰鍰固屬對過去違法事實之告發與秩序罰，但第二、三次以後的連續舉發與罰鍰，性質上則應屬行政執行法之連續通知限期履行（告誡）與怠金者。惟舉發者，如前述，明顯係指針對過去之違法事實的告發，與針對未來，要求相對人限期履行一定行為義務之告誡尚屬有間（註二），遑論法律用語明明是罰鍰，而非怠金（註三）。再說，行政執行法上之怠金，作為間接強制方法之一種，只能針對不具可替代性行為義務之履行為之（行政執行法第三十條第一項參照），而將違規停放之車輛駛離現場，以排除違法狀態，該行為本身並非不能由他人代

為履行者，是就此而言，亦難將系爭規定之連續處罰定性為怠金。最後，如果是行政執行上之怠金，則通知限期履行義務之機關與科處怠金之機關應該同一，本件則根據道路交通管理處罰條例之規定，負責舉發者是警察機關（道路交通管理處罰條例第七條參照），科處罰鍰機關則是公路主管機關（同條例第八條第一項第一款參照），當更無解為怠金之餘地。

系爭道路交通管理處罰條例規定之連續處罰固以定性為數次秩序罰為當，惟違規停車之行為即使持續一段時間，仍具自然單一違法行為之外觀，是針對違規停車行為持續之違法狀態連續科處數次罰鍰，不免產生是否違反一行為不二罰原則之疑慮，這也是本件爭論焦點所在。

二、連續舉發、連續處罰與一行為不二罰原則

「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。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟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均不難導出一行為不能重複處罰之要求。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，為重複之刑事追訴與處罰（註四），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」（註五）。也因此之故，德國基本法第一〇三條第三項的不二罰原則明示僅針對刑事處罰適用，學界通說亦認為「一事不二罰

原則」只適用刑事罰，對秩序罰則充其量只能為類推適用（註六）。在我國，既然「一行為不二罰原則」係直接自信賴保護與比例原則所導出，也沒有只針對刑事罰適用之明文，當然就沒有排除秩序罰之直接適用的道理。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」。至於廣義的「一行為不二罰原則」是否禁止就同一違法行為同時或先後為刑罰與秩序罰之處罰，仍有待深究，惟因與本件無涉，本院就此問題尚無須表示意見。

本件系爭法律與命令允許對違規停車行為每逾兩小時舉發、處罰一次，然因違規停車行為即使持續多日，仍具自然單一行為之外觀，顯見系爭法規是將自然單一行為，以每兩時舉發一次為單位，「切割」成數個法律上單一行為，進而分別處罰，因此難免引發是否有一行為兩罰之疑慮（註七）。系爭規定究竟是否違反「一行為不二罰原則」，關鍵在於「一行為不二罰原則」所稱之一行為，是否以自然單一行為為限。所謂自然單一行為，指的是以一個理性的非法律人根據社會一般通念，或以自然觀察方法所理解的一行為。法律上單一行為則是法律所創設之人工式的一行為概念，可能是將數個自然單一行為整體合併為一行為，一個評價單位，也有可能如本件所涉情形，將一個自然單一行為「切割」成數行為，分別評價。「一行為不二罰原則」適用在刑罰領域，所稱一行為一般係指自然單一行為，蓋一行為不二罰原則畢竟是基本權之一種，自當以基本權主體—法律門外漢之一般人民的觀點來定義一行為（註八），且刑罰嚴重影響人民權利，將一行為解為自然單一行為對人民較為有利。德國聯邦憲法法院曾就基於良心理由拒服替代役之刑事犯，以行為人是基於一次性永久不變的良知決定

為理由，認為是一行為，因此不能重複訴追、處罰（註九），在另案，於行為人因參加犯罪組織而受罰後，始發現行為人作為犯罪組織之一員，還參與其他犯罪行為，憲法法院則認為是不同行為，所以分別處罰並不違反「一事不二罰原則」（註十），這兩個例子都是以自然單一行為來理解「一行為不二罰原則」之一行為，良有以也。至於在秩序罰領域所適用之「一行為不二罰原則」，其所稱之一行為，本席認為應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為（註十一）。因秩序罰重在行政管制目的之達成，吾人不能排除在特定事務領域，有透過立法，將某類型自然單一行為「切割」成數個法律的單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形，而只要行政管制所欲維護之公共利益與基本權利具有相同憲法位階，基於憲法之體系與和諧解釋，在詮釋、理解「一行為不二罰原則」時，將法律單一行為納入一行為概念，自有其必要與正當性。其次，雖然將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，對相對人較為不利，但相對於刑事罰，秩序罰對人民權利影響畢竟較屬輕微，是所謂一行為，適用在刑事罰領域不包括法律單一行為，在秩序罰領域則從寬解為包括在內，應無不許之理。最後，即使「切割」過的法律上一行為納入「一行為不二罰原則」的一行為概念範疇，「一行為不二罰原則」的功能並不致於因此就被「淘空」，畢竟立法者將自然單一行為「切割」成數個法律上單一行為，仍不能恣意，凡「切割」超出達成管制目的所需之限度，例如將違規停車行為以每五分鐘舉發一次，或將連續排放污水行為以每五分鐘採樣一次，或將超速行為以每隔十公尺測速照相舉發一次為標準，而「切割」成數行為，並分別評價、處罰，仍得以違反憲法上「一行為不二罰原則」加以非難，在此，可謂是「一行為不二罰原則」之審查與比例原則之審查在某意義上之匯流。

綜上，系爭道路交通管理處罰條例第八十五條之一允許對違規停車行為連續舉發，進而連續處罰，固即允許將違規停車之自然單一行為「切割」成數個法律上違規停車行為，而分別處罰，然由於違規停車狀態之持續，嚴重影響交通秩序，以自然單一行為為評價單位，論以一行為，而科處一次罰鍰，衡諸實際，顯難以達成維護交通秩序之目的，是立法者允許主管機關將此自然單一行為「切割」成數行為，分別評價，就目的之達成而言，尚屬必要，是單就此而言，於憲法上「一行為不二罰原則」應尚無牴觸。至於主管機關根據道路交通管理處罰條例第九十二條之授權所訂定之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，其第十二條第四項規定，「每逾二小時得舉發之」，乃係以每逾兩小時舉發一次作為將違規停車之自然單一行為「切割」成數個法律上單一行為的標準，誠如多數意見支持之解釋理由書所述，衡量人民因此負擔繳納累計之罰鍰金額仍屬有限，衡諸維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度，因此亦應不致於有牴觸「一行為不二罰原則」之虞。

但系爭規定仍有兩點不足之處：其一，無論是道路交通管理處罰條例第八十五條之一本身，抑或裁罰標準及處理細則第十二條第四項，均未規定舉發與處罰次數之上限。確實，連續舉發與處罰次數也應有一定限度，蓋經處罰相當次數後，如違規行為依然繼續，主管機關即有義務採取直接強制方式，逕行拖吊以排除違法狀態，如拖吊沒有客觀上之不能，能拖吊而不拖吊，而一方面持續科處罰鍰，他方面任諸違規狀態持續，讓交通秩序法益所受損害持續擴大，其執法本身即已違反比例原則（行政程序法第七條）。法規本身未規定次數上限固有所不妥，惟即使未有明定，經由合乎憲法精神之解釋，主管機關本就有義務依上開說明所指出之方向解釋、執行系爭法令，是系爭條文即使未有舉發與處罰

次數之上限規定，尚非不能以合憲視之。其次一點，違規停車行為應每隔多久舉發、處罰一次，原應因地制宜，視交通情況之需要作不同之規定，並無非舉國一致，硬性規定為每逾二小時舉發一次不可之理，例如在交通繁忙要地，一小時舉發一次並不為過，硬性規定為二小時，反自縛手腳。惟因命令修正畢竟較為容易，可以快速對二小時規定作相應之修正，故每逾二小時舉發一次之規定落腳於法規命令位階之裁罰標準及處理細則，尚可勉強接受。可議的反而是立法者將每逾二小時舉發一次之規定提昇到法律位階，明定於現行道路交通管理處罰條例第八十五條之一第二項第二款，使原有之因地制宜，迅速回應交通情況變化之功能喪失殆盡，顯係出於對法律保留原則之誤解。

三、法律保留原則與授權明確原則

由於連續舉發，連續科處罰鍰涉及對人民之處罰，根據處罰法定原則，連續舉發之條件與間隔期間等自應以法律規定，而系爭道路交通管理處罰條例第八十五條之一僅規定經舉發後，不遵守交通勤務警察或稽查人員責令改正者，得連續舉發之，其不在場無法當場責令改正者亦同，對連續舉發之間隔期間未有任何隻言片語詞，全部授權命令規定，因此是否違反處罰法定原則，是本件第三個爭點。

對此問題，首須說明者，除涉及剝奪生命或限制身體自由之刑罰，須適用嚴格法律保留，非由立法者親自以法律規定處罰之構成要件不可外，其他情形之處罰，在符合授權明確要求之前提下，非不能由法律授權以命令補充處罰之構成要件，本院釋字第三一三、四四三、五二二等多號解釋已一再闡明有案，無庸贅述。本件既不涉及生命與人身自由之剝奪，是應無牴觸法律保留與處罰法定原則之情形，如果認為連續科處秩序罰的所有構成要件均非以法律規定不可，顯係出自對法律保留原則的誤解。其實，系

爭法律之授權規定是否符合授權明確性之要求，方才是本件應該探究之重點所在。

受德國法之影響，有關授權明確之要求，本院歷來解釋率皆要求「法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、內容與範圍必須具體明確」(本院釋字第三一三、三九〇、四〇二、五二二號解釋參照)。道路交通管理處罰條例第九十二條第三項將本條例有關舉發事項之處理細則，授權由交通部會同內政部定之。惟授權之目的、內容與範圍為何，則未見任何規定。單就此而言，系爭授權似難符授權明確原則之要求。惟授權是否明確，其審查仍非不能有寬嚴之分。釋字第五二二號解釋就已明白指出，授權之明確程度，「應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱」，易言之，法規命令對人民權利影響越嚴重者，對授權明確之要求與審查就必須越嚴格，對人民權利影響越輕微者，對授權明確之要求與審查即無妨越趨寬鬆。釋字第五二二號解釋涉及的是刑罰法規之授權，因刑罰制裁影響人民權利至鉅，故其授權是否符合授權明確之要求，自當為最嚴格之審查。在嚴格審查之下，該號解釋即要求刑罰之構成要件，原則上應由法律定之，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符授權明確之要求，如必須從行政機關所訂定之行政命令中，始能確知可罰行為內容之情形者，即與授權明確之意旨不符。據此，倘採嚴格審查標準，要符合授權明確之要求，原則上似應具備三項要件：首先，授權之目的、內容及範圍三者皆應分別明確規定；其次，授權之目的、內容及範圍必須明示於授權之法律規定本身，亦即授權條款本身；最後，授權之規定須達到使人民「自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」之明確程度。

若以釋字第五二二號解釋所建立之嚴格審查標準為基準，則在較寬鬆之審查下，應無須嚴格要求立法者須自行於授權條款本身，分別就授權之目的、內容與範圍一一作明確之規定。毋寧，即使授權之內容與範圍未明示於法律條文，只要授權目的明確即為已足，因原則上並不難經由解釋，從授權之目的推論出授權之內容與範圍（註十二）。且授權之目的是否明確，亦不以授權之目的具體明示於授權條款本身為必要，只要能依一般法律解釋方法，從授權條款所依附之法律的整體，特別是從相關法條文義、法律整體之體系關連與立法目的，可推知授權之目的為何，亦為已足。此外，授權之規定也無須達到使人民「自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」之明確程度，只要達到讓行政機關知悉其在訂定命令時所應遵循之方針與原則即可。

本件固然亦涉及對人民之處罰，惟畢竟不屬刑罰制裁，而屬處罰較輕之罰鍰，且交通秩序維護措施重在因地制宜與即時反應交通情況之迅速變化，宜賦予行政權較多自主決定空間，凡此均足構成要求本件有關授權明確之審查不宜嚴格之正當理由。是在較為寬鬆之審查標準下，系爭道路交通管理處罰條例第九十二條第三項此一授權條款，固看不出有關於授權目的、內容與範圍之明文規定，惟從系爭道路交通管理處罰條例整體之立法目的在於「維護交通秩序，確保交通安全」（同條例第一條參照），實不難推知第九十二條第三項關於舉發事項之授權，其授權之目的與內容應係在於要求主管機關依其交通管制之專業能力，參考交通流量大小與道路等級等等有關道路交通秩序與安全之相關因素，就連續舉發之間隔及期間為因地制宜之規定，即使民眾仍未能從道路交通管理處罰條例相關規定預見主管機關就違規停車之狀態將每隔具體的多久時間舉發一次，但主管機關並非不能從系爭條例整體之目的與體系關連推知其在訂定命令時所應遵循之方針與原

則，何況行為人既明知自己已處於違法狀態，根據道路交通管理處罰條例之立法目的，尚非不能約略預見主管機關將視各地交通情況，每隔一個大致合理、相當之期間舉發一次，故整體而言，本件應尚不致於抵觸授權明確之要求（註十三）。

註一：經由對刑法有關加重刑罰規定之觀察（刑法第三百二十一條第一項之加重竊盜罪、第二百八十條之傷害直系血親尊親屬罪、第一百三十四條對公務員犯罪之加重處罰、第一百八十七條之加重危險物罪等），即可發現無論是依一定比例調高其法定刑度者（如加重其刑至二分之一），或另定獨立之法定刑度者（如單純竊盜罪與加重竊盜罪之關係），其處罰之加重均由法律明定，系爭連續舉發，導致連續處罰之規定根本無法與之相提並論。

註二：況實務上之舉發通知根本不含限期履行義務之字眼，而純粹是列舉違規事實、時間、地點、違反之法條、應到案之日期與處所等，可謂不折不扣之針對過去違法行為之告發，更難解為要求限期履行一定行為義務之告誡。

註三：舊行政執行法將怠金誤稱為罰鍰，故在過去，立法者以罰鍰稱怠金還有可能，然自新行政執行法公布施行，正名為怠金後，當已無再將罰鍰解為怠金之餘地。

註四：Vgl. statt vieler Georg Nolte, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art.103 Rdnr.172-183.

註五：ne bis in idem 與 double jeopardy 原則既是適用於刑事程序法上之概念，譯為較接近訴訟法上用語之「一事不二罰原則」，自比譯為較接近實體法上用語之「一行為不二罰原則」為佳。

註六：少數則以秩序罰係自刑罰所衍生，因此主張基本法的一事不二罰原則亦可直接適用於秩序罰。參閱 Pjeroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Rdnr.1107; Georg Nolte, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG III, Art.103 Rdnr. 214.

註七：類似之例，持續數日不斷排放污水，每日採樣一次，超過標準者即處罰一次，即是把自然單一的排放污水行為，以每日採樣一次為單位，「切割」成數個法律上單一行為，而分別評價、處罰；以平均車速從司法院開車至台灣大學，中途經數個裝置測速照相器材之管制點，俱因超速而遭數次舉發、數次處罰，此也是把自然單一的開車行為，以經過的管制點數目為單位，「切割」成數個法律上單一行為，而分別評價、處罰。

註八：Vgl. BVerfGE 56, 22, 28; Heike Jung, Zur Frage, wann die Identität der Tat noch gewahrt ist, wenn sich das Tatbild zwischen Anklage und Urteil verändert, JZ 1984, S.535, 536; Dierk Helmken, Saklageverbrauch: Rechtssicherheit contra Einzelfallgerechtigkeit, MDR 1982, S.715, 717; Georg Nolte, in: v. Mangoldt /Klein/Starck, GG III, Art.103 Rdnr.202, 206.

註九：BVerfGE 23, 191, 203

註十：BVerfGE 56, 22, 28ff.

註十一：在「一行為不二罰原則」的脈絡下討論法律上單一行為，僅針對將一個自然單一行為「切割」成數行為，分別評價之情形才有討論實益，如係將數個自然單一行為整體合併為一個評價單位，對人民本就有利，根本不會有一行為兩罰之質疑。

註十二：由於從授權之目的，通常可以推論出授權之內容與範圍，故即使是嚴格審查，本席認為要求明定授權之目的即可，授權之內容與範圍即使未設規定，亦無不可。

註十三：請另比較行政執行法第三十一條也有連續處以怠金之規定，與系爭連續處罰之規定類似，該法也沒有明定連續通知限期繳納，進而科處怠金之時間間隔，甚至也沒有授權主管機關以命令規定間隔。