

釋字第 604 號解釋協同意見書

彭鳳至大法官 提出

本件解釋確認道路交通管理處罰條例中華民國八十六年一月二十二日修正增訂之第八十五條之一、主管機關於九十年五月三十日修正發布之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項及道路交通管理處罰條例第五十六條第二項規定與憲法並無牴觸之基本原則，本席敬表同意。

本件聲請意旨指稱，前開道路交通管理處罰條例第八十五條之一及「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第十二條第四項規定，賦予行政機關與法院得對人民同一行為毫無限制的處罰，侵害人民之財產權，牴觸憲法之規定，違背本院釋字第五〇三號解釋明白揭示基於法治國原則所導出之「一事不二罰原則」，應屬無效。本件解釋則以對於汽車駕駛人違規停車，得為連續認定及通知其違規事件之相關法規，與「一行為不二罰原則」並無牴觸。作為本件法規違憲審查之憲法基準者，究為「一事不二罰原則」或「一行為不二罰原則」？或二者同一？

憲法就此二「原則」，均未設明文規定。我國學者論述「一事不二罰原則」時，多引德國基本法第一〇三條第三項為理論基礎，而獲致之結論則為「一行為不二罰原則」，這是否意謂「一行為不二罰原則」等於或相當於「一事不二罰原則」？或至少可以由「一事不二罰原則」推論而出？或者純屬誤會？

如果德國基本法上的「一事不二罰原則」與我國學者論述的「一行為不二罰原則」是意涵不同之「原則」，是否可以引據前者在德國法以及比較法上的位階，謂「一行為不二罰原則」是「法治國家基本原則」？如果不能，那麼「一行為不二罰原則」是否可以作為法規違憲

審查的憲法基礎？其規範內容與效力為何？系爭法規違反或不違反此一原則之理由為何？似有補充說明之必要，爰提出協同意見書。

壹、「一事不二罰原則」之意涵

一、德國基本法第一〇三條第三項規定之「一事不二罰原則」

(一) 概說

德國基本法第一〇三條第三項規定：「任何人不得因同一事件（derselben Tat）依普通刑法法典處以多次刑罰。」我國學者稱為「一事不再理原則」（der Grundsatz "ne bis in idem"）或「一事不二罰原則」（Doppelbestrafungsverbot）（以下稱一事不二罰原則）（註一）。一事不二罰原則是承認刑事裁判具有確定力的當然結果，不過刑事訴訟法上這項先於憲法而存在的「確定力」概念，不僅不能用以決定一事不二罰原則的規範內容，反因憲法上的一事不二罰原則而遭到鬆動；即使一事不二罰原則具有人民主觀訴訟基本權的性質，惟其權利保護的內容，並不受刑事實體法上分歧的犯罪概念理論之影響（註二）。至於一事不二罰原則的適用，則以基於普通刑法法典作成的刑事確定判決存在為前提（註三）。

(二) 構成要件

1、「事件」的概念

德國基本法對於第一〇三條第三項規定之「事件」是何所指，未作定義。自一九六八年以來，學者多採用聯邦憲法法院判決見解，認為該項規定所稱之「事件」，意謂：「經由起訴書或開始程序裁定（Eröffnungsbeschluss）指述之一段經歷—因此受到時間與基礎事實範圍限制—過程，被告在此一經歷過程

中，必須曾係行為人或參加人而實現一刑事犯罪構成要件」(註四)。

由上開定義可知，德國基本法第一〇三條第三項規定之「事件」(Tat)，與該國刑事實體法上「行為」(Tat)的概念——譬如刑法第五二條規定之單一行為(Tateinheit)或第五三條所規定之多數行為(Tatmehrheit)中「行為」的概念，因規範目的不同，故其概念內涵並不一致(註五)。簡單的說，德國刑法第五二條規定之單一行為，是法律概念，目的在為量刑建立評價的單位；而基本法第一〇三條第三項規定之「事件」，則是「依自然觀點去判斷的一段生活過程」(nach natürlicher Auffassung zu beurteilende einheitliche Lebensvorfalligang)(註六)，目的在界定確定判決確定力的範圍(註七)。

由於德國基本法第一〇三條第三項所規定「事件」的概念，特別強調一件刑事判決確定後，與其相關的另一刑事訴追程序是否為重複處罰的情形，故與該國刑法第五二條、第五三條規定的刑事實體法上行為的概念本不一致，而較接近德國刑事訴訟法第一五五條、第二六四條所規定的刑事訴訟法上行為的概念。即使如此，也不能「以法律決定憲法」，而是從憲法的觀點，重新檢驗刑事訴訟法上的相關概念。因此一事不二罰中的「事件」，是獨立的憲法上概念。其意涵應一方面由憲法明定的人民基本權利、比例原則及信賴保護原則，另一方面由作為法治國家存立基礎而以刑法維護之法益的必要性加以認定(註八)。

2、「普通刑法法典」的概念

德國基本法第一〇三條第三項規定，依其文義及發展背景，僅適用於依普通刑法法典作成刑事確定判決之情形。惟在此「普通刑法法典」，依德國通說，尚包含特別刑法法典在內。因為依該國制憲者意旨，本項排除適用的範圍為「懲戒罰法、秩序罰法及警察罰法」（註九）。

德國基本法第一〇三條第三項規定，經由適用範圍的限制，同時凸顯出國家刑事處罰權的特殊性（註十）。準此，如就「同一事件」，在刑罰之外併科非以刑罰為目的的制裁，如罰鍰、強制金、滯納金、附加效果及措施規定如吊銷駕駛執照、因刑事制裁可能同時引發行政機關為不利益之行政措施等，其適用原因及目的與刑罰皆不相同，故即使有違反法治國家其他憲法基本原則，尤其是比例原則的可能性（註十一），但均不在一事不二罰原則適用的範圍內，故皆不發生抵觸一事不二罰原則的問題（註十二）。

德國秩序違反法關於違規構成要件（Ordnungswidrigkeitentatbestände）之規定，不屬於普通刑法法典範疇，因此並不適用基本法第一〇三條第三項規定（註十三）。在秩序違反法適用範圍內，如果發生重新制裁或雙重制裁的問題，應依一般法治國家基本原則，譬如法安定性原則、實質公平原則，尤其是比例原則加以限制。不過，德國秩序違反法為落實上開法治國家基本原則，並考量秩序違反法與刑法十分接近，故將相當於基本法第一〇三條第三項適用上發展而成的具體標準，在秩序違反法中明定為追訴障礙之規定及其例外，以解決秩序違反法適用範圍內可能發

生的重新制裁或雙重制裁問題（註十四）。因此學者認為，在秩序違反法明訂秩序罰中一事不二罰原則之狹小範圍（engeren Bereich）內所發生是否重複處罰的問題，理論上應可類推適用基本法第一〇三條第三項規定（註十五）。

3、「處以多次刑罰」（mehrmals bestraft）之概念

「處以多次刑罰」或「雙重刑罰」（Doppelbestrafung），作為憲法所保障人民基本權利的構成要件之一，其意義應指「多次追訴之禁止」（Mehrfachverfolgungsverbot），而不僅限於「多次科處刑罰之禁止」（Mehrfachbestrafungsverbot）（註十六）。本項要件在適用上，以基於德國刑事訴訟法第二六四條進行之本案訴訟程序所作成的刑事確定判決具有阻斷效力（Sperrwirkung）為主要類型。其他刑事確定裁判是否發生阻斷效力，或發生何種範圍之阻斷效力，應視裁判性質之不同，分別認定之（註十七）。其效力所及，不僅禁止多次有罪判決，也包括（第一次）無罪判決在內；不僅禁止就刑事判決確定之同一事件嗣後為判決，甚至禁止任何以就刑事判決確定之同一事件為對象之訴追（Verfolgung），或訴訟程序之進行（註十八）。

（三）法律效果

1、程序障礙（Verfahrenshindernis）

在憲法文義之外，德國憲法審判實務及學說上幾乎一致認為，依德國基本法第一〇三條第三項規定之規範目的解釋，該項規定應作為刑事追訴程序障礙的理由。此一刑事追訴程序障礙事由，可以阻止個人就

「同一事件」(derselben Tat) 重新遭到暴露，或因刑事追訴程序而引起不安全感。基於此一規範目的，同時也要求國家發動刑事追訴程序之前，必須確定就同一事件並無確定刑事判決存在（註十九）。

2、第二次裁判係無效或得撤銷？

法院判決確定後，如就同一事件另依刑事訴訟程序作成裁判，依德國基本法第一〇三條第三項規定之意旨，該裁判應係無效或得撤銷？不無疑義。德國過去之通說認為應屬無效裁判。

由於兩次程序是否真的針對「同一事件」，是多重棘手的界定問題，目前德國實務及學說分別考量個人與公眾就法安定性之利益，多數認為個案裁判如果符合基本法第一〇三條第三項規定之要件時，係屬可循上訴、抗告程序救濟而得撤銷之裁判，否則關於憲法上一事不二罰的議題可能延伸太廣，因為在一個法治國家中，出現一件瑕疵可以一眼看出的判決，實在難以想像（註二十）。

（四）小結

1、德國基本法第一〇三條第三項規定「一事不二罰原則」之性質與意涵

德國基本法第一〇三條第三項規定之「一事不二罰原則」，一方面為人民主觀的基本權利，為消極的防禦權。換言之，人民就同一事件不受多次刑事追訴，乃受德國憲法保障之訴訟基本權。另一方面，該原則也是客觀的程序規範，換言之，德國基本法第一〇三條第三項規定為程序障礙事由。此一憲法規範拘束所有國家機關，主要是法院及立法者，當然也包含其他

有刑事追訴權之機關（檢察機關、警察機關）。作為與人性尊嚴及人的價值直接相關的法治國家原則，本項規定應屬德國基本法第七九條第三項規定不得經由修憲程序變更的憲法核心領域。惟其保障之範圍，只及於明確的刑事犯罪的多次處罰（註二十一）。

2、德國基本法上不存在一項一般性的一事不二罰原則

公權力措施中，具有制裁性質者，範圍甚廣。從法治國家之制度觀察，這些制裁性措施，並不必然屬於基本法第一〇三條第三項規定保護的範圍（註二十二）。法治國家的問題中，必須特別注意一種情形，即國家將反覆以個人—不一定是有責的—偏差行為為著力點而作反應。就此而言，第二次制裁的必要性，不能當然排除，誠如德國聯邦憲法法院表示「無論如何不存在一項一般性的，對單一旦同一事件不得施以兩次不利益後果的基本原則」（註二十三），因為國家為了回應其不同的保護任務，不能停滯在硬性規定的唯一一種反應方式中。譬如維持秩序的功能、刑罰功能以及預防性任務，可能會使基於不同原因，針對不同時間，由不同層級採行的多數對應行動有其必要。另一方面必須注意，這些複數的對應行動應接受特別嚴格的比例原則之監督。在此法治國並非每一次都反應的如基本法第一〇三條第三項就刑事制裁規定的那樣嚴厲- 只要違反一事不二罰原則，即當然違憲。

少數德國學者認為，刑罰與其他種類制裁，不應抽象的從國家制裁制度上劃分，而應以其制裁效果近似的程度為思考基礎，並進一步主張以憲法對國家行使刑罰權之相同程序限制，用以限制懲戒權（註二十

四)。然而通說認為基本法第一〇三條第三項規定不能用以解決所有重複制裁的問題，故應以各法域為範圍，藉助其他法治國家基本原則，尤其是比例原則，使不同法域中個別發生的制裁競合問題，獲得比較適當的解決，而不是如基本法第一〇三條第三項規定，嚴格禁止就同一事件處以第二次刑罰（註二十五）。

3、「一事不二罰原則」類推適用於秩序違反法時，不改變其權利本質

類推適用沒有改變所適用規範性質之效力，因此「一事不二罰原則」類推適用於德國秩序違反法程序，仍不改其主觀訴訟基本權與客觀程序障礙事由之本質（註二十六）。並不因類推適用於秩序違反法即具有支配各法域中行為數應如何界定及如何評價之規範內涵。此由德國學者論述該國基本法第一〇三條第三項規定（一事不二罰原則）時，一再說明「一事不二罰原則」的思想淵源是刑事訴訟法上刑事判決的確定力，而「一事不二罰原則」中「一事」的概念與刑事實體法、刑事訴訟法上「行為」之概念，並不一致；尤其學者論述「一事不二罰原則」對於秩序違反法的影響時，是指秩序違反法第五六條第四項等追訴障礙及其例外規定（註二十七），而沒有任何學說或實務見解主張，德國秩序違反法第十九條「想像競合犯」、第二十條「數行為分別處罰」或第二十一條「刑罰與行政罰競合之處理」之規定，是受「一事不二罰原則」之支配而訂定；或是「一事不二罰原則」是基於「想像競合犯」、「數行為分別處罰」或「刑罰與行政罰競合之處理」等「公認之法律概念」而形成可知。

4、「一事不二罰原則」與實體法上如何認定行為數及其評價無關

德國基本法上既沒有統一的「行為」概念，也沒有提供如何決定不同實體法域中「行為」概念的統一標準。刑法上發展完整的「行為」概念，並不能因而提升至憲法位階，故不當然適用於其他法域。至各法域如何界定該法域中「行為」之意義，並進一步作為判斷「同一」或「不同」行為之基礎，除應考量原因事實外，更應同時斟酌處罰或制裁之目的。在憲法而言，只是其界定標準是否公平合理的問題（註二十八）。

而在德國秩序違反法適用範圍內，「一事不二罰原則」，依其規範目的，仍在保護一般理性的訴訟當事人，對於刑事確定裁判（註二十九）確定力之信賴。準此，違規行為應論以一行為或多行為，應受單一處罰或多數處罰，為一般實體法問題，各該實體法規定是否過當，應視其立法目的，依憲法上比例原則審查之（註三十）；而無論違規行為在實體法上評價為一行為或數行為，在訴訟上經法院裁判確定後另為追訴時，始發生「一事不二罰」問題。因此即使某實體法將個人一年內所有違規行為界定為「一行為」，仍不能避免司法或警察機關就此「一行為」或相關行為再行追訴（註三十一）、處罰的問題。而此時判斷是否違反「一事不二罰原則」的標準，為憲法標準，與普通實體法上「行為」的認定標準不同。由於「一事不二罰原則」與實體法上如何認定行為數及其評價原則，分別規範不同階段的不同問題，故「一事不二罰

原則」無從具有支配各實體法域中行為數應如何界定及如何評價之規範內涵。

二、我國學者見解

德國憲法上的「一事不二罰原則」，並非當然適用於該國秩序違反法，已如前述。而我國行政罰法一方面將德國法上不屬於「行政罰」性質的不利行政處分、其他不法效果等，大量「行政罰化」，另一方面卻沒有「處罰化」後適當的配套措施，譬如其爭訟應適用刑事訴訟程序（參考德國秩序違反法第四六條第一項）；行政機關於「追訴」行政違規程序，具有與檢察機關追訴刑事犯罪時相同之權利與義務（參考德國秩序違反法第四六條第二項）等。以致於行政機關與行政法院均無「偵查」權限，該法規定之想像競合犯、牽連犯究竟如何適用？作為「一事不二罰原則」適用前提的「刑事確定裁判」如何解釋？人民因受「一事不二罰原則」保護而防禦警察或檢察機關「追訴」時，其「防禦」的對象為何？實屬難解。如果以這樣的制度結構，再連結到德國「一事不二罰原則」的效力，使行政法院對違規行為人在一段生活過程中的一部分違規行為裁判確定後，其他違規行為均可「不究」，那麼行政罰領域可能成為最為射倖的法領域之一。

我國學者論述「一事不二罰原則」時，並未考量制度因素，多以德國基本法第一〇三條第三項為理論基礎，主張「一事不二罰原則」可以適用或類推適用於範圍遠大於德國秩序違反法，警察或行政機關沒有偵查權限，爭訟循行政訴訟程序的行政罰法，已堪憂慮。而其結論為「一行為不二罰」，尤堪憂慮。略敘如下：

(一) 吳大法官庚

「一個違法行為只因各機關為其本位的行政目的，訂定多種罰則，致生法律競合或想像競合，即一行為而違反數個處罰規定，或反覆違反同一處罰規定。刑法以保護法益為宗旨，尚且採從一重處斷(刑法第五十五條)，行政罰所欲維持之行政目的，既不能與權利主體法益等量齊觀，更無一律分別處罰之理。本法(按：行政罰法)服膺一事不二罰之原則，仿德國之法例，第二十四條(按：行政罰之想像競合犯，法典稱「一行為不二罰原則」)……。」(註三十二)

「最近實務上出現下列見解：『行政法上所謂『一事』或『一行為』，係以一項法律之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一事，或一行為，應分別處罰，除有法律明文規定免罰者外，尚無一事不二罰法理之適用』(最高行政法院九十二年判字第一二九〇號判決)，並將原本正確之第一審判決廢棄。吾人遍查中外文獻，誠不知其所言何據？果如上述終審判決所云，則所謂「法規競合」、「想像競合」公認之法律概念即無存在餘地，至所謂以管制目的，排除一事不二罰之適用，亦非正確。試問刑法保護之國家、社會及個人法益重要乎？抑行政目的重要乎？刑法尚採從重處斷之吸收主義，何以行政罰無適用之餘地。按現代國家公共政策之推行，主要依賴公民之合作意願，而非處罰手段，不得已而用之，擇其一已足……。」(註三十三)

(二) 陳教授新民

「一事不二罰 (ne bis in idem) 之原則：是指同一個違背行政義務之行為，能否受到二度或二度以上之行政

罰問題。這種情形可以分二方面來討論。第一：一行為同時觸犯二項不同法律之規定。…第二：一行為可能同時觸犯同一法律內的二項（或以上）條文，彼此間有牽連關係或是連續之關係；以及一個連續性行為可否分別處罰之？」（註三十四）

（三）洪教授家殷

「當一行為同時觸犯數個違反行政義務，而得受數個行政法規定之處罰時，…各種行政秩序罰之性質並無差異，應只得受到一次國家之制裁，故採取擇一從重之方式，比較符合一事不二罰原則之要求。」（註三十五）

（四）小結

以上學者論述，固均著重於受行政處罰之人民權益，值得推崇，惟有以下幾點可供商榷：

1、理論基礎

德國基本法第一〇三條第三項規定「一事不二罰原則」的歷史淵源與目前發展，與實體法上違規行為之處罰應否承認想像競合犯、數行為應否分別處罰或刑罰與行政罰競合時如何處理完全無關，已如前述。論者從未說明此一憲法原則之意涵與各實體法域中行為數應如何界定及如何評價在規範內容上的關連性為何，即將「一事不二罰原則」作為違背行政義務之行為，在（裁判前）普通實體法適用上，應否成立想像競合關係、牽連關係或是連續關係以及如何處罰之比較憲法上的理論基礎，進而主張「一行為不二罰」，並強調其為「法治國家基本原則」。事實上其論述卻與其所引據為「法治國家基本原則」之「一事不二罰原則」的內容完全不符。

學者主張「一行為不二罰」，而該「行為」係指任何自然一行為者，只是將刑法上「想像競合犯」、「牽連犯」的概念，直接提升為憲法位階，如果以這樣的論述，主張「一行為不二罰原則」為「法治國家基本原則」，就其所引據之「一事不二罰原則」而言，純屬誤會；以之作為一種創見，則理論基礎尚有不足。

2、法律效果

「一事不二罰原則」即使類推適用於德國秩序違反法程序，仍不改其權利本質。個案追訴或裁判違反「一事不二罰原則」時，人民有防禦追訴或裁判程序進行之權利，如果作成裁判者，該裁判因違憲而得撤銷。以上我國學者之論述，脫離了此一原則之適用範圍及其法律效果，而泛引其作為實體法上如何界定行為數及其處罰的法治國家基本原則，可能發生以下問題：

- (1) 不當連結：由於實體法上不承認想像競合犯、牽連犯，被學者未附理由的取代了「一事不二罰原則」的適用前提——即刑事裁判確定後另就同一事件再為刑事追訴或裁判，而使實體法上不承認想像競合犯、牽連犯，被不當連結到違反「一事不二罰原則」之法律效果而違憲；
- (2) 可能疏略：論者泛引「一事不二罰原則」作為實體法上如何界定行為數及其處罰的憲法原則，可能忽略了其本應發揮的效力。我國行政罰法之制定，雖參考德國秩序違反法，但沒有追訴障礙(註三十六)及其例外之相關規定，應是「一事不二罰原則」未能正確發揮功能的合理懷疑。

貳、「一行為不二罰原則」之意涵

本件解釋以「一行為不二罰原則」作為實體法規定行為次數及其處罰方式是否違憲之審查基礎，則「一行為不二罰原則」顯然已成為我國憲法上原則。惟憲法與大法官解釋並未就「一行為不二罰原則」之意涵如何，作成定義或解釋。學者主張「一行為不二罰原則」的比較憲法上依據為德國憲法上的「一事不二罰原則」部分，純屬誤會，已如前述。如將「一行為不二罰」的「行為」解釋為任何自然一行為或原則上為自然一行為者，只是將刑法上「想像競合犯」、「牽連犯」的概念，直接提升為憲法位階，理論基礎不足，自不能稱之為「法治國家基本原則」，已如前述。如果在大法官採用「一行為不二罰原則」之概念後，有學者再查證謂我國「一行為不二罰原則」來自於德國「一事不二罰原則」，因此「一行為」應解釋為「一事」，即依自然觀點判斷的一段生活過程，所以推論出「一段生活過程不二罰原則」為法治國家基本原則，則其謬誤，實不可以道里計。

釋憲實務上曾引起「一事不二罰」或「一行為不二罰」爭議的解釋，略計有：釋字第二七一號、第三三七號、第三五六號、第三八四號、第四九〇號及第五〇三號解釋。其中釋字第二七一號、第三八四號及第四九〇號解釋，確實發生相當於德國基本法第一〇三條第三項「一事不二罰原則」之適用問題，各該解釋所採見解，除釋字第二七一號解釋有待斟酌外，皆值贊同。

至釋字第三三七號、第三五六號及第五〇三號解釋，則為行政法上違規事件如何界定行為個數及其制裁問題，與釋字第二七一號、第三八四號及第四九〇號解釋所規範的對象不同，依本席見解，不屬於「一事不二罰原則」適用範圍。惟憲法原則具有最高規範效力，各該解釋縱與「一事不二罰原則」無關，既已累積

為本件解釋基礎的「一行為不二罰原則」，其內容仍應依相關解釋加以確認。

一、釋字第三三七號解釋理由書第二段後段

「此項行為罰與漏稅罰，其處罰之目的不同，處罰之要件亦異，前者係以有此行為即應處罰，與後者係以有漏稅事實為要件者，非必為一事。其違反義務之行為係漏稅之先行階段者，如處以漏稅罰已足達成行政上之目的，兩者應否併罰，乃為適用法律之見解及立法上之問題，併予說明。」

二、釋字第三五六號解釋文

「營業稅法第四十九條就營業人未依該法規定期限申報銷售額或統一發票明細表者，應加徵滯報金、怠報金之規定，旨在促使營業人履行其依法申報之義務，俾能確實掌握稅源資料，建立合理之查核制度。加徵滯報金、怠報金，係對營業人違反作為義務所為之制裁，其性質為行為罰，此與逃漏稅捐之漏稅罰乃屬兩事。上開規定，為增進公共利益所必要，與憲法並無抵觸。」

三、釋字第五〇三號解釋文

「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其

他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

四、一行為不二罰原則之規範意涵

(一) 行為概念

釋字第三三七號解釋理由書第二段後段及釋字第三五六號解釋文，原則上皆以實現一個行政法規禁止規定之構成要件，為一次違規行為。釋字第五〇三號解釋則首次使用「『行為』如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件」用語。惟在此所謂「行為」是何所指？是指一段生活經驗？一種營業行為？或積極、消極進行實現違規事實的行動？該解釋並未敘明。至於在刑事法院裁判之前，實體法上如何計算違規次數，如何科罰，都不發生違反「一事不二罰原則」的問題，不待贅述。

(二) 比例原則

以上三號解釋分別論及「如處以漏稅罰已足達成行政上之目的」，「為增進公共利益所必要」，「如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨」，應係就行政實體法上違規與處罰之關係，應符合憲法上比例原則之闡述，頗值贊同。

(三) 效力

「一行為不二罰原則」作為現代民主法治國家之基本原則，應指行政實體法上違規行為範圍之界定，以及違規與處罰之關係，須符合憲法上比例原則之要求。故各行政實體法上界定違規行為之範圍及其處罰之相關規定，應視行政實體法立法目的，依憲法上比例原則加以審查，如逾越必要程度，即屬違憲。因此「一行為不二

罰原則」應定位為憲法上比例原則在行政處罰範疇中的特殊類型。而參考德國聯邦憲法法院之見解，我國憲法上無論如何也不會存在一項對單一自然行為絕對不得施以二項以上制裁之基本原則（註三十七）。

參、本件系爭法規不違反「一事不二罰原則」及「一行為不二罰原則」之理由

一、不違反「一事不二罰原則」

本件聲請人於系爭臺灣高等法院臺中分院九十一年度交抗字第八四四號刑事裁定確定前，並無刑事法院確定裁判存在，不發生第二次刑事追訴或刑事裁判是否違反「一事不二罰原則」問題（註三十八）。

二、不違反「一行為不二罰原則」

（一）系爭違規行為在實體法上為數行為

八十六年一月二十二日增訂公布道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數（註三十九），並因而可能造成行為人分別受到處罰，本質上為數行政違規行為之數次處罰，不發生一行為二罰問題。

（二）系爭法令不違反憲法上比例原則

道路交通管理處罰條例第八十五條之一規定，藉舉發違規事實之次數，而可能造成行為人分別受到處罰之結果，乃立法者考量道路交通管理處罰條例之立法目的，鑑於道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，必須具有機動性之特性，而違規停車行為對交通秩序影響重大，故須嚴厲警惕行為人遵守停車規定之必要措施。

其目的正當、手段適合且所欲維護之公益顯然大於私益，於狹義比例原則亦無違背，與憲法尚無抵觸。

又行政機關應積極主動，自行擬定執行其行政任務之方法。故行政機關執法人員如何取締違規停車，始能有效實現道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全之行政任務，本不待法律個別規定（註四十）。惟如行政機關考量執法人員執行職務之公平性而訂定具體執行措施，如主管機關依道路交通管理處罰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，得連續舉發之」，則已發生具體界定違規行為範圍之效力，故以法律或法律明確授權規定為宜。惟相關規定仍應避免因該法定間隔期間之僵化，而影響行政任務之達成，併此指明。

註一：參閱吳庚，行政法之理論與實用，民國 94 年 8 月增訂 9 版，頁 508、509；陳新民，公法學劄記，民國 84 年 1 月修訂 2 版，頁 282-285；洪家殷，行政秩序罰論，民國 89 年 7 月初版 2 刷，頁 54-62；蔡震榮，行政罰上一事不二罰之探討，收於「法務部行政罰法草案研討會」會議手冊，民國 93 年 10 月 15 日，頁 102-103、112-113。

註二：參閱 Sachs, GG, 3.Aufl. 2003, Art. 103, Rn. 78; Schmidt-Aßmann, in: Maunz-Dürig, GG, V, 2002, Art. 103, Rn.262-266; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Aufl. 1999, Art. 103, Rn. 11.

註三：參閱 Sachs, Rn. 84; Schmidt-Aßmann, Rn.262.

註四：參閱 BVerfGE 21, 191 (202) .

註五：參閱 Sachs, Rn. 79,80; Schmidt-Aßmann, Rn.266, 282.

- 註六：參閱 BVerfGE 56, 22, 28; Nolte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, III, Art. 103, Rn.202; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 103, Rn. 56.
- 註七：參閱 BVerfGE 56, 22, 29; Nolte, Rn.204.
- 註八：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.265, 266, 282, 283.
- 註九：參閱 Nolte, Rn.211.
- 註十：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.286,287.
- 註十一：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.275ff. ; Nolte, Rn.211.
- 註十二：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.288-292. ; Nolte, Rn.211.
- 註十三：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.289.
- 註十四：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.289. ; Nolte, Rn.214.註十五：同上註。
- 註十六：參閱 Nolte, Rn.215.
- 註十七：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.293-299.
- 註十八：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.295-302.
- 註十九：參閱 Nolte, Rn.226.
- 註二十：參閱 Nolte, Rn.227.
- 註二十一：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.271-274.
- 註二十二：參閱 BVerfGE, 28, 264 (276,277) .
- 註二十三：參閱 BVerfGE, 83, 1 (17) .
- 註二十四：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.288, Am. 90, 92.
- 註二十五：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.275-278,288. ; Nolte, Rn.211 ; BVerfGE, 21, 391 (400, 401) .
- 註二十六：參閱 OLG Naumburg, NJW 1995, 3332
- 註二十七：參閱 Schmidt-Aßmann, Rn.289. ; Nolte, Rn.214.
- 註二十八：參閱 BVerfGE 28, 264, (278) .

- 註二十九：德國秩序違反法規定之罰鍰程序，其爭訟準用刑事訴訟程序（德國秩序違反法第四六條第一項）。
- 註三十：類似見解，參閱陳敏，行政法總論，民國 93 年 11 月 4 版，頁 714-721；黃榮堅，刑法問題與利益思考，民國 87 年 1 版 5 刷，頁 353。
- 註三十一：依德國秩序違反法第四六條第二項規定，行政機關於「追訴」行政違規程序，具有與檢察機關追訴刑事犯罪時相同之權利與義務。
- 註三十二：參閱吳庚，前揭書，頁 491，492。
- 註三十三：參閱吳庚，前揭書，頁 492，註 35 之 1。
- 註三十四：參閱陳新民，行政法學總論，民國 89 年 8 月修訂 7 版，頁 384。
- 註三十五：參閱洪家殷，前揭書，頁 76、77。
- 註三十六：行政罰法根本未規定行政機關得「追訴」行政違規程序，遑論「追訴障礙」規定。
- 註三十七：參閱 BVerfGE,83,1 (17)。
- 註三十八：依據「一事不二罰原則」之本來效力，將來類似情形，如在一次刑事裁判確定後，另行「訴追」其他時間與空間相銜接的其他罰單，似可能發生是否違反「一事不二罰原則」問題。
- 註三十九：行政法上之「行為」概念，並非以「自然意義的行為」為出發點，須從行政法作為「行為規範」的特性切入。…行政法上之行為，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割，在法律上予以「擬制」。參閱李惠宗，行政法要義，民國 93 年 7 月 2 版 3 刷，頁 503。
- 註四十：Puttner, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1995, S. 28, 29.