

釋字第 604 號解釋協同意見書

曾有田大法官 提出

多數意見對中華民國八十六年一月二十二日增訂公布之道路交通管理處罰條例第八十五條之一（下稱系爭法條）規定，採取合憲解釋，本席固然贊同；惟多數意見將該條有關違規停車狀態中之連續舉發規定，認係對於違規停車之行為人，按其違規狀態持續之久暫，依照有權機關舉發之次數，可將自然意義上的一行為，擬制為法律上的數個違反秩序行為，進而將連續舉發所產生之不利益效果，界定為數個秩序罰，本席對此礙難贊同，爰提出協同意見書如后：

按系爭法條規定，汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款規定經舉發後，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，從而構成違規停車之行為人遭受連續處罰之結果。就該違規行為處以數個不利益行政處分之性質而論，合於現行法制之解釋，應以該違反法律規定的一個違規停車行為，本於維護行政秩序上之要求，處以一個秩序罰（註一）；至於該行為所產生破壞秩序之狀態，衍生出行為人在法律上有應回復秩序之作為義務（即系爭法條規定「責令改正」後所負擔之義務），倘其應作為而不作為，經行政機關踐行行政執行法第二十七條第一項之告誡程序後，行政機關自得按同法第三十一條第一項連續處以怠金。然採取此種解釋，現行實務運作方式將與前述行政執行法制發生矛盾，蓋未踐行告誡程序前，行政機關不得逕行對於破壞行政秩序之行為人課處執行罰（註二）。是以，就本案情形而言，倘擬採取合於法定程序之方式，行政機關應在採取連續處罰措施前，通知受處分人應自行將車輛駛離禁停區（亦即「責令改正」），而後始得就其作為義務之違反（未將車輛駛離禁停區），依其違反義務之情況處以怠金。惟要求行政機關將前述書面通知即時送達不在場之駕駛人，於實務技術上確有困難，因此系爭法條第

二句規定：「…其無法當場責令改正者，亦同。」亦即得逕行就後續怠於履行作為義務之狀態為連續處罰，此種便宜措施並不符合行政執行法上得連續處以怠金之要件，此或係多數意見所以將自然意義下的一個行為（一次違規停車），按時間經過之長短，以舉發次數擬制為數個破壞行政秩序之行為（數次違規停車），從而將後續的處罰均解釋為針對個別的違規行為所課處之秩序罰，藉以規避將連續處罰解釋為連續處以怠金（執行罰）所可能發生之法制上矛盾（註三）。

多數意見所採之合憲解釋方法，確屬另闢蹊徑，針對前述實務運作與現行法制上之矛盾，提供自成一格之說理，對其用心，本席敬表佩服。然就本號解釋之立論基礎，似仍有待斟酌，蓋多數意見將一個違反法律義務之行為，在解釋上擬制為數個行為，從而允許行政機關對於該數個行為，個別地評價為數個破壞行政秩序之態樣，而處以數個秩序罰，藉以達成規避法治國原則底下之一行為不二罰原則，恐會造成釋憲機關為配合行政實務上運作之便宜，而曲意解釋法令之印象，自難謂為適當。此外，多數意見似乎過度擴張解釋論上擬制方法之運用，且該方法顯然呈現不利於人民權利保障之取向，但多數意見並未對此擬制方法之運用基礎與適用範圍，給予充分之法理說明。再者，本院釋字第五〇三號解釋暨九十四年二月五日甫公布之行政罰法第二十四條、第二十六條等規定，均認為即使一行為違反數法律規定，其處罰方式應儘可能吸收、化約，以維護行為與責任相當性，以及一行為不二罰等基本原則（註四），然多數意見採取與此思潮相違之論理，將一行為擬制為數行為，進而處以數次不利益處分，顯然係藉由解釋論上之操作，規避前述法律原則之拘束，洵屬不宜。是以，本席歎難贊同多數意見將一行為擬制為數行為，以及將連續舉發後所生之處罰效果論為秩序罰之說理。

本席固然理解多數意見或係遷就行政作業上即時通知受處分人，有行政技術上之執行困難，因此認為後續之連續處罰並非執行罰而仍

屬秩序罰，惟此項見解似忽略採取此種解釋方法，將令人民處於隨時可能遭受（未能預見之）不利益處分之危殆，蓋行政執行法上連續處以怠金之規定，明文要求處分機關於執行前應先踐行告誡程序，令受處分人知悉其負有公法上作為義務，從而在受處分人逾期未履行時，始按其違反義務之情形，連續作成迫其儘早履行義務之不利益處分（註五）；然按多數意見之立論，似乎只要經過比例原則與法律授權明確性之檢驗後，即可允許立法者與行政機關恣意地將自然意義上的一個行為，擬制為法律上的數個行為，進而形成釋憲機關允許立法者與行政機關藉此擬制方法，合法地規避前述告誡程序之踐行，而逕就一個違法行為課以數次不利益行政處分，並在人民尚未知悉其已負擔一項行政法上之作為義務前，即令負擔不履行此項義務之不利益結果。故多數意見未慮及本號解釋對於人民基本權利所可能產生之負面影響，不無遺憾。

本席以為，釋憲機關毋寧應藉本號解釋，釐清類此規定與現行法制上之矛盾，亦即法律上允許行政機關就一個違反不作為義務（不應該違規停車）之行為作成不利益處分後，可以未經告誡程序，逕行就因此所衍生之違反作為義務（應該將車輛駛離禁停區）狀態，採取連續處罰之安排，實與行政執行法上有關連續處罰之制度不符，從而釋憲機關就此法制上之衝突，基於保障人民基本權利之立場，允宜適當指摘本案所涉相關規定有欠完備；本席固可贊同多數意見按比例原則續密審查相關規定後，肯認維護交通安全秩序之公益，應優位於個別人民財產權之保障，然多數意見並未明白揭示本案採取合憲解釋之主要理由，在於體諒行政機關執行本案所涉相關法令確有執行技術上之障礙，從而亦未具體指明本案誠屬基於現實考量而例外允許之情形，並非所有類此狀況均可援引本號解釋，而當然可為合憲推定。是以，允許行政機關未經告誡程序，逕對違反作為義務之人民處以執行罰，原則上應屬不符法制之違法處分，例外始於行政機關實務上所遭遇之

困難，就個案中未踐行告誡程序對於人民權益所造成之影響，以及行政目的所欲達成公益之重要性，進行比例原則之權衡後而為認定。立法者倘欲採取類此措施，亦應於立法上負擔特別之說明義務，易言之，立法者應於立法程序中闡述採取此種例外規定之重大理由，並於法律條文中指出此屬排除強制執行法相關規定適用，且載明係因現實執行告誡程序技術上之困難，因而例外允許未經告誡程序逕予執行之情形，尤應於條文末項詳載課予行政機關隨時按科技進步調整其執行方法之義務，俾利早日採行符合人權保障之行政執程序。

綜上所述，本號解釋實無須採取行為數之擬制論，以及將連續舉發後所生之不利益效果論為秩序罰等見解，強將一個違法行為擬制為數個違法行為，徒增行為數認定上之爭議（註六），且此舉恐將導致立法者或行政機關恣意擴大擬制論之適用範圍，進而產生淘空憲法上一行為不二罰原則之危險。

註一：參見洪家殷，民國八十七年，行政秩序罰論，第八頁。

註二：蓋告誡程序乃課以怠金處分之合法要件。參見蔡震榮，民國八十九年，行政執行法，第一六一頁。

註三：多數意見似有混淆行政秩序罰與行政執行罰之虞。關於二者之區分，參見洪家殷，前揭註一，第十頁；另參見吳庚，民國九十四年，行政法之理論與實用，第四七〇頁。

註四：參見吳庚，前揭註，第四九二頁，註三四；第五〇九頁。

註五：參見洪家殷，前揭註一，第一二九頁。

註六：行政法上對於行為數的討論，通常多係針對自然意義上的複數行為，是否可能擬制為法律意義上的一行為，實少有類似本號解釋，將自然意義上的一行為拆解為法律上的數個行為。關於行為數的討論，參見林錫堯，民國九十四年，行政罰法，第五十一頁至第六十四頁。