

臺灣苗栗地方法院解釋憲法聲請書

聲請人 臺灣苗栗地方法院

承審法官 蔡志宏

上聲請人因審理 100 年度交聲字第 403 號等 3 件，違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、 聲請解釋憲法之目的

一、 請求解釋：

行政罰法第 26 條第 1 項前段、第 2 項分別規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。」、「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上之義務規定裁處之。」其中行政罰法第 26 條第 2 項之規定，於緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔時，無論其係支付一定金額之金錢，或提供一定時數之義務勞務，均導致同一行為於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行為不二罰之原則，此不因同條第 3 項規定其公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰而有異。是此規定，於上開所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

二、 請求解釋：

行政罰法第 45 條第 3 項規定：「本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行為同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後為裁處者，亦同。」此規定將修正後之法律規定，適用於修正施行前之行為，具有法律溯及既往之性質，惟其既未設過渡條款以緩和其變動，亦未佐

以適當施行日期之指定以供人民或行政機關預先準備應變，倘經比較修正前後規定，修正後規定確實不利於人民，則其溯及既往即已侵害人民應受保障之既得權益或合理信賴預期，應自解釋公布之日起，不再適用，並回歸法律不溯及既往原則。上開修正前後規定之比較，應由行政機關或法院於具體個案中，予以妥適決定，倘遇修正前法律無明文規定處理方式時，法院過去於司法救濟程序中基於法續造權限或作用，所形成相當普遍之既有法律秩序，即應予尊重，並以之與修正後之規定為比較，使人民在既有法律秩序下之既得權益或合理信賴預期，獲得確保，始符合憲法保障人民權利之本旨，特此敘明。

三、 請求解釋

大法官解釋憲法具有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，此業經釋字第 185 號解釋闡釋甚明。解釋憲法效力據此既有抽象一般效力，則在解釋做成前，即應提供全國各機關或一般人民就解釋案件表達意見機會之適當法律機制，以在程序上取得其全國性拘束力之正當基礎。又法官聲請解釋憲法，僅其據以聲請之原因案件，未來得以適用解釋結果，其他適用同一法律而未聲請解釋憲法之案件，如在憲法解釋作成前，已終結確定，除憲法解釋內容有溯及效力之明文，將無從援引解釋結果救濟，造成原適用同一法律之案件，僅因承審法官聲請解釋憲法與否，而有不同結果，此一區別，當事人全無選擇餘地，明顯有違平等原則。是在法官聲請釋憲之情形，聲請解釋案件之公開，使其他法官得以明瞭其內容，並決定是否一併聲請解釋，或為其他意見之表示，實具特別迫切之需求。因此，在相關法制完備前，如有法官聲請解釋憲法，除明顯程序不合法應不受理者外，應即公開其解釋憲法聲請書全文，並許其他法官加入聲請解釋，或提供其他意見。釋字第 371 號解釋應予補充解釋如上。

貳、 疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、 疑義之性質與經過

(一) 各原因案件案號

本件解釋憲法聲請之原因案件，為臺灣苗栗地方法院 100 年度交聲字第 403、404 號、101 年度交聲字第 8 號違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件。

(二) 各原因案件之性質與經過

前開案件均係行為人在行政罰法第 26 條第 2 項於 100 年 11 月 8 日修正前，酒後駕駛，以一行為觸犯刑法第 185 之 3 之不能安全駕駛罪，及違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項酒後駕駛酒測值超標違規，經檢察官為緩起訴處分附以義務勞務之公益性負擔後，復遭苗栗監理站再行裁罰，而依法聲明異議請求司法救濟。原在行政罰法 100 年 11 月 8 日修正前，此類聲明異議案件，於臺灣苗栗地方法院轄內，均以違反「一行為不二罰」原則，獲得撤銷罰鍰處分之救濟，且已形成相當普遍之法律秩序，而對行為人有正當合理信賴基礎。未料，行政罰法於 100 年 11 月 8 日修正，將此類案件排除一行為不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行為，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行為不二罰」、「信賴保護」原則之違憲疑義。

二、 涉及之憲法條文

大法官釋字第 503、604 號解釋(一行為不二罰原則)、釋字第 525、589 號(信賴保護原則)、釋字第 371 號解釋(法官聲請解釋憲法之依據)、憲法第 7 條(平等原則)。

參、 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、 聲請解釋憲法之理由

(一) 關於第一項請求解釋

甲、 對於系爭違憲法律之闡釋

- 1、 行政罰法第 26 條第 1 項規定：「一行爲同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行爲應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之」此係一行爲不二罰原則之宣示規定，並肯認刑罰與行政罰具有相同處罰性質者，應有一行爲不二罰原則之適用。
- 2、 同條第 2 項規定：「前項行爲如經不起訴處分、緩起訴處分確定或爲無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」此規定則對於前項一行爲不二罰原則設定排除適用之對象，其中涉及本件釋憲聲請爭點之「緩起訴處分確定」及「緩刑之裁判確定」遭排除適用，係 100 年 11 月 8 日修法時所增訂，其立法理由分別爲：(1) 緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官爲緩起訴處分時，依刑事訴訟法第 253 之 2 第 1 項之規定，對被告所爲之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行爲同時觸犯刑事法律及違反行政法義務規定，經檢察官爲緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此爲現行條文第 2 項之當然解釋。惟因實務上有不同見解，爰於第 2 項增訂「緩起訴處分確定」之文字，以度爭議；(2) 第一項行爲如經緩刑之裁判確定，因法院爲緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行爲人年紀尚輕而給予自新機會或維護親屬間家庭和諧關係等因素，無庸斟酌行爲人所違反行政法上義務規定之立法目的。故爲兼顧該等法律立法目的之達成，並考量經緩刑裁判確定者，未依刑事法律予以處罰，與緩起訴處分確定者同，爲求衡平，爰於第二項增訂「緩刑」之文字，俾資完備。

- 3、又同條第 3 項至第 5 項規定：「第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。」、「前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。」、「依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」由此顯見，同條第 2 項所規定不受一行為不二罰原則保護適用之「緩起訴處分」、「緩刑」，係有意包括實務上常見之附公益性負擔之緩起訴處分及緩刑，否則同條第 3 項至第 5 項將無毫無適用餘地。
- 4、據上所述，系爭違憲法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明並搭配同條第 3 項至第 5 項之規定，可明確知悉立法者已展現強烈意志，將附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，排除於一行為不二罰之適用範圍。是此項有違憲疑義之法律規定，已不存在任何使附公益性負擔之緩起訴處分或緩刑仍有適用一行為不二罰原則之合憲解釋空間，否則形同法官未經釋憲，即行拒絕有效法律之適用。

乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

- 1、本項解釋請求所據以審查之憲法規範為「一行為不二罰」原則，此原則業經釋字第 503 號解釋之解釋文闡釋：「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。」釋字第 604 號解釋更直接援引「法治國家一行

為不二罰之原則」作為違憲審查基準，是「一行為不二罰」原則已然具有憲法位階，無待詞費。

- 2、據上開釋字第 503 號解釋所闡釋，「一行為不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同為核心判斷標準。倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就其處罰之本質，從實質上加以判斷，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行為不二罰原則，將因此機械性解釋淪為空中樓閣。
- 3、又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行為，不受性質及種類相同之重複處罰，且不應拘泥於處罰之名義，究係刑事處罰或其他行政處罰。在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啓二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對於行為人而言，均帶來身心煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。此程序面向之意涵，在比較法上有美國憲法增修條文第 5 條雙重危險保障條款（double jeopardy protection clause）、羅馬法法諺 *Nemo debet bis puniri pro uno delicto*, 或 *Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa*（英譯：a man shall not be twice vexed for one and the same cause）以及英國普通法之 *Connelly Principle* 可供比較參考。在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第 384 號解釋）及憲法第 23 條之比例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯沒有必要，而有欠正當。從而，同一行為在法律上分別有性質、種類相同之二次處罰規定，縱然可因

相互折抵，而可能規避上開實體面向要求，但其二次處罰程序之進行，仍違反程序面向之雙重危險禁止要求，自應不得為之。

丙、 確信系爭法律違反該憲法規範之論證

- 1、 附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 4、5 款及刑法第 74 條第 2 項第 4、5 款參照）。
- 2、 上開公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第 41 條 2 項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。
- 3、 又上開公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔保（刑事訴訟法第 253 條之 3 第 1 項第 3 款、刑法第 75 條之 1 第 1 項第 4 款參照），行為人倘未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第 260 條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第 76 條），是公益性負擔之履行，具有刑事處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。

- 4、承上，公益性負擔之種類與性質，不僅在實質上與刑罰均相同，且行政罰法第 26 條第 3 項至第 5 項更規定其得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認兩者（即公益性負擔與行政罰罰鍰）具有相同之性質與種類，否則如何得以折抵？既然如此，揆諸上開所述一行爲不二罰原則之實體及程序內涵，同一酒後駕車行爲，重複施加公益性負擔及行政罰，即有違一行爲不二罰原則，不因兩者得以折抵而豁免該原則之適用。蓋折抵不足時（本件釋憲聲請之原因案件均屬此情形），仍應就差額處以罰鍰，而於實體上重複處罰，並於程序上開啓二次處罰程序，而構成雙重危險，其違反一行爲不二罰原則，甚爲明確，聲請人因而形成違憲之確信。
- 5、陳文貴法官於其 101 年 1 月甫完成之博士論文「違反行政義務行爲之處罰競合關係研究」（該論文指導教授爲陳春生大法官，論文考試召集人爲李震山大法官，論文節本見附件一）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文有下列深刻之論述：「檢察官既居於政府之代理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所爲附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』云云，很顯然是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認爲與一行爲不二罰之憲法原則有違。」（該論文第 271 頁）對於緩刑部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，爲宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍爲刑罰，

而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第 279 頁）。以上論文內容，更加深化了聲請人原來違憲之確信，足認本件各該原因案件，確有停止訴訟，聲請解釋憲法之必要，以維憲法秩序。

（二）關於第二項請求解釋

甲、對於系爭違憲法律之闡釋

- 1、行政罰法第 45 條第 3 項規定：「本法中華民國一百年十一月八日修正之第二十六條第三項至第五項規定，於修正施行前違反行政法上義務之行爲同時觸犯刑事法律，經緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，亦適用之；曾經裁處，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷，而於修正施行後爲裁處者，亦同。」其立法理由謂：「修正條文第 26 條第 3 項至第 5 項規定，對於修正施行前，一行爲同時觸犯刑事法律及違反刑法上義務規定，經檢察官爲緩起訴處分確定，應受行政罰之處罰而未經裁處者，或雖曾經裁處，原裁處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，於本法修正施行後爲裁處者，宜一律適用，爰增訂第 3 項。」
- 2、觀諸上開立法理由，實難明瞭立法者爲何要將修正後之規定，逕行適用於修正前尚未裁處之行爲，但可知立法者有明白強烈之意志，要將修正施行後之規定溯及適用於修正前尚未經裁處之行爲，且認爲並不須要任何過渡條款或指定施行日期以供準備應變，故立法理由中僅以「宜一律適用」五字簡單交代其理由，然究竟何以修正前後均『宜』一律適用，未見有詳細闡述。
- 3、系爭條項所指定適用之行政罰法修正條文第 26 條第 3 項至第 5 項規定，如前所述，即係緩起訴處分或緩刑所附公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰之規定。故指定適用修正條文第 26 條第 3 項至第 5 項規定，實同時有指定適用修正後之第 26 條第 2

項所規定「緩起訴處分確定不受一行爲不二罰原則保護」(詳如第一項請求解釋中「對於系爭違憲法律之闡釋」項下所述)之意，否則倘緩起訴處分確定即受一行爲不二罰原則保護，根本無從再行裁處行政罰鍰，又何從以緩起訴處分所附公益性負擔折抵行政罰鍰？是依系爭條項規定適用之結果，對於修正前之行爲，經緩起訴處分確定，但尚未經裁處者，均須依修正後之第 26 條第 2 項再行裁處，如該緩起訴處分附有公益性負擔，再依修正後之第 26 條第 3 項至第 5 項規定折抵。其指定適用修正後規定之文義清楚明確，立法理由復有明確說明，並不存在其他合憲性解釋空間。

乙、對據以審查之憲法規範意涵之說明

- 1、本項解釋請求所據以審查之憲法規範爲「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第 525、574、577、589、605 解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。
- 2、釋字第 574 號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則爲憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安性

原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意將法律溯及既往適用。

- 3、法律修正之溯及既往究竟有無侵害受規範人民之權益，應由法律修正前後之整體法律秩序有無變動加以客觀判斷，並非單純比較法律修正之文義或由立法者主觀判斷。換言之，法律修正前後之整體法律秩序已經改變，受規範人民之權益在修正前後已有不同，縱使立法者主觀上自認其修正僅在解釋修正前規定（立法解釋），並未改變法律秩序，亦無從豁免其已侵害受規範人民之既有權益或合理信賴。
- 4、又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，民安所錯其手足？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎。此應為信賴保護原則在憲政上之最重要意涵。比較法上有美國聯邦憲法第1條第9項之事後法禁止原則(No ex post facto Law shall be passed)及德國基本法第103條第2項之處罰法定原

則可供比較參考。

丙、確信系爭法律違反該憲法規範之論證

- 1、如前所述，系爭條項（行政罰法第 45 條第 3 項）使「緩起訴處分確定不受一行爲不二罰原則保護」之規定（同法第 26 條第 2 項），強制適用於修正前未經裁處之行爲（否則無從適用同條第 3 至 5 項），規定雖然明確，但其理由只有「宜一律適用」，顯然欠缺實質正當之溯及既往基礎，無法通過信賴保護之憲法原則檢驗。
- 2、由於修正前行政罰法第 26 條第 2 項並無「緩起訴處分確定」之文字，究竟同一行爲在經檢察官緩起訴處分確定後，得否再行行政裁罰，容有解釋空間。此在權力分立之國家權力作用分工下，本委由法院以其法續造功能加以闡釋確定。而依聲請人職務上所已知，在臺灣苗栗地方法院轄內，法院歷來對於酒後駕車之行爲經檢察官爲附有義務勞務之緩起訴處分後，均不許再爲行政裁罰，所有再行裁罰案件，經合法聲明異議後，均經撤銷（理由爲違反一行爲不二罰），裁罰機關不服抗告至臺灣高等法院臺中分院亦遭抗告駁回，此已形成相當普遍而值得信賴保護之法律既有秩序。系爭條項將修正後規定溯及既往，使原先不受法院支持而不能存在之重複裁罰（同一行爲先後爲強制公益性負擔及行政罰鍰），溯及適用於修正前之行爲，致人民對於法院長久以來因一致性裁判所形成之合理正當信賴，因此遭到侵害，至爲灼然。
- 3、修法前在臺灣苗栗地方法院轄內，貫徹一行爲不二罰原則所形成之既有法律秩序，除爲聲請人親自實踐認知外（詳見附件二，聲請人於修法前之相同案件裁定列印本，僅舉 3 件爲參考），並經轄內主管行政機關實證統計確認屬實。據交通部公路總局新竹區監理所苗栗監理站 101 年 3 月 2 日竹監苗字第 1011000514 號函（詳見附件三）所陳，自 99 年起至 100 年

11 月 24 日系爭條項生效前為止，該站統計該類聲明異議案件，99 年共計 71 件，100 年共計 128 件，除其中 1 件聲明異議逾期外，其餘經審理裁定結果均為「原處分撤銷，不罰」，其中有 14 件經該站抗告至臺灣高等法院臺中分院（為轄內是類案件之終審法院），亦均經抗告駁回確定。如此反覆普遍之法院裁判所形成之既有法律秩序，如果不能成為人民值得保護之信賴，則為司法機關之法院爾後對人民焉有公信力可言？對於司法者已經形成相當普遍之法律秩序，立法者倘可無正當理由地溯及既往為不利人民之變更，則憲法上之權力分立原則如何維繫？又豈有五權分治，彼此相維可言（釋字第 175 號解釋參照）？

- 4、推敲本件立法者之所以貿然立法為溯及既往之適用，係因主觀上根本自認並未溯及既往。此觀行政罰法第 26 條第 2 項之修正理由謂：「緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，……被告所為之措施及課予之負擔，係一種特殊之處遇措施，並非刑罰。故一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，經檢察官為緩起訴處分確定後，行政機關自得依違反行政法上義務規定裁處，此為現行條文第二項之『當然解釋』。」，其所用「當然解釋」一語，可見其端倪。此亦所以系爭條項之溯及既往適用，並未以明文指定包括第 26 條第 2 項在內（但解釋上須包括在內，而無其他解釋空間，已如前所述），蓋其認為修正前之行為，經緩起訴處分，適用第 26 條第 2 項再行裁罰，乃屬當然解釋，此次修法加列「緩起訴處分確定」，僅是立法使其明確化而已，故指定溯及既往適用修正後同條第 3 項至第 5 項規定，以便折抵，乃有利於人民之規定。倘如此之立法前提無誤，則充分顯示出立法者完全漠視修法前既有法律秩序之心態。無論立法者如何認為係「當然解釋」，亦不應對司法者之法續造功能視而不見；對於

溯及既往究竟有無侵害人民權益，應以包括司法之法續造功能作用在內，所形成之客觀法秩序前後加以比較判斷，而非以立法者自己之主觀認知為準。同樣對於修法前之行爲，在臺灣苗栗地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，且無從經由聲明異議而救濟，顯較於修法前不利之現實，已詳如前述，是凡有此情形者，系爭條項均已違反憲法上之信賴保護原則，至爲顯然，聲請人因而形成違憲之確信。

- 5、陳文貴法官於前開博士論文中，對於系爭條項規定指出：「行政罰法第 45 條第 3 項規定……對於修正施行前之行爲而未經裁處者，原依司法實務，行爲人有不再受裁處行政罰罰鍰之法信賴與法律地位，反而被削弱，依新法可溯及既往的適用，另行裁處行政罰，顯已違反上開處罰法定與事後法禁止原則，構成違憲甚明。行政權與立法者聯手合作的這種窮追不捨，死纏爛打的立法態度，著實令人深感遺憾。」(第 276、277 頁)，完全道出聲請人原先給予人民救濟，現在卻被迫必須聲請釋憲之無奈心聲。
- 6、由於本項請求解釋中涉及「法院基於法續造權限或作用，經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，而法院裁判係以管轄權存在爲前提，各法院對於相同案件，是否經由一致性裁判，形成相當普遍之既有法律秩序，可能未必相同，故本項請求解釋並未無條件地請求宣告系爭條項違憲，而係委由各行政機關及法院在具體個案中，基於既有法律秩序之形成狀況而決定是否不予適用系爭條項規定。前開說明，僅就臺灣苗栗地方法院所轄爲立論，用以明確闡述系爭條項適用於臺灣苗栗地方法院之管轄案件，已有違憲情形發生，並直接影響聲請人之案件審理，特此敘明。

(三) 關於第三項請求解釋

- 甲、本項解釋之請求，係請求補充解釋關於法官聲請解釋憲法制

度之釋字第 371 號解釋，並非違憲解釋之聲請，解釋上應不適用釋字第 572 號解釋對於法官聲請解釋憲法所設定之法律上程式。又因其與法官聲請憲法制度有關，是倘其聲請補充內容，與其所附隨之本案解釋憲法聲請有密切關連，且補充解釋結果，有利於大法官對於本案解釋憲法聲請案件之審理，應許受理其補充解釋之聲請，核先敘明。

乙、本項解釋之請求，乃基於實務案件審判之實際需求與健全法官聲請釋憲法制為考量：

1、聲請人為交通法庭法官，審理酒後駕車遭行政裁罰聲明異議之案件，不知凡幾，偶然間在司法院大法官網站上瀏覽得知，平日經常適用之道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及第 68 條規定均已遭臺灣高等法院臺南分院、臺灣彰化地方法院法官認有違憲疑義，而聲請釋憲在案，但網站上之公告，卻無從知悉其聲請釋憲之內容，以及形成違憲確信之理由。倘已聲請釋憲案件，確有充足理由，聲請人應該加入一併聲請，以保障承審案件當事人之權利，如聲請釋憲案件，所持理由，經評估不能認同，自能繼續適用各該法律，甚至在裁判中表達認為各該法律應屬合憲之理由。無奈上開網站並未公開釋憲聲請書全文，聲請人根本無法為上開評估，當時即深覺現行法官聲請釋憲制度有加以補充健全之必要。

2、大法官解釋憲法具有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，釋字第 185 號解釋闡釋甚明。據此，大法官之憲法解釋就如同有抽象一般效力之法律或法規命令一般。但法律之制定由民選之立法委員為之，國民對於法律之制定、審議得透過請願、遊說表達，以參與其形成（立法院職權行使法第 11 章、立法委員行為法第 4 章參照）；行政機關擬定法規命令，依法也應事先公告週知，並接受任何人於所定期間內陳述意見（行政程序法第 154 條參

照)。在許多專業行政領域中，只要行政決定有影響公眾之效力，均有公眾意見參與之機制設計，例如都市計畫法第 19 條之公開展覽與意見提出、專利法第 36 條之專利申請案公開。大法官之憲法解釋效力相較各該行政決定之影響力有過之而無不及，影響層面既深且廣，但相對公開透明及公眾參與之機制卻明顯不足，固然此應由立法者在制定相關法律時，予以通盤考量規範，但在法律完備前，仍可透過個別解釋加以補充。

丙、由於司法為正義之最後一道防線，經司法審判終結確定之案件，爾後再加救濟之機會甚微。是相較於行政機關，法院適用違憲法律裁判之危害更大。是如已有法官聲請釋憲，但未完全公開其解釋憲法聲請書，以供其他法官加入聲請，或表示意見，而最後果真大法官解釋結果法律違憲，極有可能造成同一行為、同一法律、同一時間繫屬法院，但因承審法官不同，卻有完全不同結果。如此不但對當事人極不公平，而當時未聲請解釋憲法之法官也完全沒有提供其相反意見之機會。是在法官聲請釋憲之情形，除有明顯聲請不合法之情形外，適時公開其聲請書全文，並開放其他法官加入聲請或表示其他意見，即有迫切建立其機制之必要。更何況，公開透明本為司法院目前推行之政策，比較法上亦有美國法院之 *amicus curiae*（法庭之友）制度可供參考。

丁、如前第二項請求解釋項下所述，本件本案聲請涉及「各法院基於法續造權限或作用，經由反覆裁判，所形成相當普遍之既有法律秩序」，受限於管轄權限制，聲請人僅有權就所轄範圍之情形加以論證，如能在程序審查後，將本件解釋憲法聲請書全文公開，供其他法官明瞭其內容，以便決定加入聲請，或為其他意見表示，必能有利大法官在本件釋憲聲請之審理上，更加全面瞭解本土實證化之需求，而為周詳妥適之解釋，

爰請補充解釋如第三項請求解釋所示。

二、 聲請人對本案所持之立場與見解

聲請人對本案所持之立場如聲請解釋憲法之目的所示。聲請人對本案所持之見解，均載明於聲請解釋憲法之理由。其中第一項請求解釋與第二項請求解釋各為獨立請求，為憲法解釋聲請之合併，但依其聲請目的，倘第一項請求獲得違憲且不予適用之解釋，則第二項請求即失所附麗，無庸再為解釋。而第三項請求則以第一項或第二項請求解釋合法為前提，倘認第一項或第二項請求解釋均不合法，則第三項請求解釋亦失所附麗，而不必解釋，併此敘明。

肆、 關係文件之名稱與件數（即附件）

- 一、 陳文貴著，「違反行政義務行為之處罰競合關係研究」，101年1月，博士論文節本，共乙份。
- 二、 臺灣苗栗地方法院 100 年度交聲字第 382 號等三件裁定網路列印本，各乙份。
- 三、 交通部公路總局新竹區監理所苗栗監理站 101 年 3 月 2 日竹監苗字第 1011000514 號函以及附件，共乙份。

此致

司 法 院 大 法 官

中 華 民 國 1 0 1 年 3 月 2 3 日

臺灣苗栗地方法院交通法庭

法 官 蔡 志 宏



中 華 民 國 1 0 1 年 3 月 2 3 日

上正本係照原本作成

書記官 廖仲一

臺灣苗栗地方法院併案解釋憲法聲請暨補充理由書

聲請人臺灣苗栗地方法院

承審法官蔡志宏

上聲請人因審理 101 年度交聲字第 10 號等 29 件，違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件（詳如附表所示），對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，其客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，均與先前已停止訴訟程序聲請解釋憲法案件（100 年度交聲字第 403 號等 3 件）之聲請理由，除部分略有不同，另述如下外，餘均屬相同，爰均予停止訴訟程序，於此併案聲請解釋憲法。茲就此次併案聲請解釋憲法案件有不同處，及聲請解釋憲法之補充理由，分述如下：

壹、 聲請理由有不同處：

此次併案聲請案件中，有 101 年度交聲字第 63、83 號兩件，其緩起訴處分係附以公益性捐款之負擔，而後經原處分機關（交通部公路總局新竹區監理所苗栗監理站）予以裁處補罰差額。

貳、 聲請解釋之補充理由：

一、 關於請求解釋第一項部分：

先前聲請理由中已敘明：緩刑或緩起訴之公益性負擔，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但實質上其痛苦內涵並無二致，具有相同之處罰本質，茲再闡述如下：

- （一） 據刑法學者蔡蕙芳研究指出：「我國刑法第 74 條第 2 項第 1 款到第 5 款所列出之緩刑條件，…其性質上仍屬於負擔性質的緩刑條件。德國刑法第 56 條 b 第一項對負擔性緩刑條件（Auflagen）做出如下定義：『法院可以對受有罪判決人宣告負擔以對過去的不法行為做出補償，但不能做出無期待可能性之要求。』由此規定中對負擔所做的定義可知，負擔是社會針對犯錯者過去不法行為的回應。再者，負擔之重大違反可以作為撤銷緩刑事由，因此，性質上是類似於刑罰的措施

(strafähnliche Maßnahme)。負擔性緩刑條件要求受有罪判決人必須爲自己過去的罪行付出一定代價，而對被害人或社會做出正面、積極的補償應是應報理論之落實。刑罰中的應報理論是以痛苦必伴隨惡行的贖罪原則爲核心思想，社會對犯罪行爲一定要有回應，犯罪行爲人必須爲過去所做錯事付出代價。…藉由緩刑之負擔性緩刑條件宣告，可讓受有罪判決人承受類似於刑罰之不利益，以平衡不入獄服刑對被害人與社會所產生的衝擊，並使得受有罪判決人有所警惕。這種緩刑制度具有適度譴責犯罪的功能，符合理性的應報理論原則。」(附件一：蔡蕙芳，違反著作權刑事案件之附條件緩刑宣告，中原財經法律，2008年6月，頁47-105，節本)

- (二) 由上比較法之說明可知，緩刑或緩起訴所附之負擔，其實在原本之法制設計上，就具有與刑罰相同之目的與功能，包括：應報、痛苦、譴責與付出代價等等。此等類似於刑罰之措施，豈可因其未以刑罰爲名，就全然視而不見，率爾施以二次處罰？事實上，其痛苦、應報內涵，非僅是學者遙譯國外文獻或憑空想像而已，聲請人承審 101 年度交聲字第 91 號聲明異議乙案(亦爲本次併案聲請釋憲之原因案件之一)，異議人即當庭表示：「…我覺得我們人民就是需要和平的刑罰裡面受到保護。緩起訴的時候，在工作的時候，並不說幾個小時就幾個小時，在每個小時裡面內心就很煎熬，內心是很痛苦的。我在竹東火車站(按：指其提供義務勞務之處所)，因爲犯罪，真的會對自己的羞恥之心受到打擊。」等語(原文照錄，附件二：聲請人 101 年 6 月 5 日庭訊筆錄節本)，即充分顯示出緩起訴或緩刑負擔之處罰本質。此等處罰本質，在憲法上豈可容許立法者任意將其擬制爲「非處罰之特殊處遇」？
- (三) 此次 100 年 11 月 8 日之修法，雖未明示其立法動機，但實際上可以推知，其真正目的係在解決司法處遇可能輕於行政處

罰之表面不公平現象。此由先前聲請理由中所提出之統計數據即可明瞭：交通主管機關在重複裁罰不斷為法院撤銷之情形下，仍十分堅持立場，不惜耗費大量行政、司法資源，使國家行政、司法機關持續處於對峙局面（僅在聲請人管轄範圍內，從 99 年至修法前，不到 2 年時間，就製造了 199 件此類聲明異議案件，除 1 件逾期外，其餘均遭撤銷裁罰，其中 14 件並經抗告駁回），直至此次修法迫使法院必須接受「公益性負擔非處罰」之見解。但司法處遇是否果真輕於行政處罰？又是否別無他法，必須以雙重處罰加以解決？答案均明顯為否定。蓋司法處遇最終均以自由權之剝奪為後盾，公益性負擔未履行，行為人即有可能遭受起訴、判刑、執行刑罰，即使最終刑罰為財產刑，亦能令易服勞役以強制履行，但行政處罰再重，如行為人無資力，終究僅能發給債權憑證結案。兩者制度設計之基礎根本不同，豈能相提並論，而妄論其輕重？更何況，果因社會需求，認為過去司法處遇過輕，無以維護交通安全，立法者本其立法形成自由，大可在符合比例原則之前提下，修法限制此類犯罪緩起訴、緩刑之負擔下限，並於刑法及刑事訴訟法之總則篇章中規定司法處遇不得低於同一行為之行政處罰。有何必要在司法處遇後，再次開啓行政處罰程序，以雙重程序折磨之方式，滿足其行政目的？又倘認為司法處遇果有輕於行政處罰之可能，且將造成不公平結果，亦應有一致性之處理方式，何以單挑緩起訴、緩刑等情節輕微之犯行，加以雙重處罰？其他情節較重，而遭判處拘役以上之犯行，倘易科罰金結果低於行政罰，此次修法，除束手無策外，又有何對策？由此足見，此次修法已流於便宜行事，既未能真正達其所宣稱之立法目的，更有違實質之公平正義。

（四）德國學者 Fliedner 詮釋一行爲不二罰原則時，特別指出：「因

為基於人性尊嚴及人格自由發展之權利，人民得以要求對於其違反法秩序行為予以終結，並得視為終局的確定。若隨時有可能，就其在合法程序已發現之結果再度變更，或對同一行為以處罰為目的重行處理，會使個人貶抑為國家權力之客體。因此，國家既有機會本於其刑事追訴權以追求實質正義，則其利用過以後，為免於人民長期陷於被追訴及處罰之威脅，應將法安定性置於優先次位，以避免個人被貶抑為國家權力之客體，並符合憲法上維護人性尊嚴與自由之理念，此說並受到德國不少學者之支持。」(附件三：洪家殷，論「一事不二罰」原則在行政秩序罰上之適用，台大法學論叢第 26 卷第 4 期，頁 77-113，節本)承前所述，此次修法不正是因立法者不滿意過去司法機關經合法程序所為之終局決定，故而立法追懲其認為司法處罰不足之行為人？甚至不惜以溯及既往之方式，以貫徹其意志(詳後述)。但如德國學者所言，此等立法已涉及更高憲法位階之法安定性原則及人性尊嚴之侵害，聲請人又豈能不審慎以對，而提出釋憲聲請，以請求宣告違憲？

二、關於請求解釋第二項部分：

先前聲請理由中，關於此次 100 年 11 月 8 日修法將緩起訴部分再次裁罰而溯及既往適用部分，原僅引據聲請人所轄範圍內之過往司法裁判作為說明基礎，茲再補充說明如下：

- (一) 行政罰法第 26 條第 2 項於此次修法前，對於經司法程序處理後，得再為行政裁罰之範圍，並未包括「緩起訴處分」。單憑此法律文字之客觀普遍狀態，全國人民已可正當信賴其違法行為經檢察官緩起訴處分後，即不會再遭行政處罰。此因同條第 1 項已明確宣示刑事優先原則。修法理由所採取之「緩起訴公益負擔並非刑罰，可以再行裁罰」之說，根本無從為人民所預見，更何況，行政罰法於 94 年 2 月 5 日制定公布，自公布後

1 年施行，在此之前，緩起訴制度早在 91 年 2 月 8 日即經修正公布，而施行運作多年。申言之，立法者明知緩起訴處分制度之存在，卻在行政罰法立法時，未將之列為司法程序處理後，得再為行政裁罰之範圍，全國人民及司法機關均有合理基礎可以信賴行政機關不會在緩起訴後再為行政裁罰。

(二) 也因為修法前之法律文字根本沒有緩起訴後得再為行政處罰之規定，檢察官在為緩起訴時，根本不可能告知受罰民眾將來還必須接受行政處罰，而以終局決定之態度處理此類案件，以致受罰民眾在緩起訴期滿後，再次接到行政裁罰，均莫名其妙，不知其所以。此類聲明異議案件，因而不斷湧進法院。此僅因行政機關自認不追加行政處罰不公平，遂逕將緩起訴負擔解釋為「非處罰」，俾使其得為處罰目的全然相同之二次處罰。此等追加之行政處罰，正符合前述德國學者之見解，人民已經淪為國家權力之客體，處罰全然不顧受罰民眾之無可預見，僅為追求行政機關自認之公平。在修法前，受罰民眾尚且能透過聲明異議，由法院予以救濟，豈料此次修法竟加以溯及既往於修法前尚未裁處之行爲，完全阻斷再由法院予以救濟之機會，倘如此立法猶能肯認其合憲性，無異宣示爾後立法者不滿司法機關對某類案件之處置，即以可溯及既往之方式，加以矯正追懲，憲法保障人民權利之功能將蕩然無存！

三、關於請求解釋第三項部分：

先前聲請理由中，已敘明：適時公開法官憲法解釋聲請書全文，將有助於大法官釋憲制度之更透明健全運作，茲再以司法院所提供 WESTLAW 資料庫所查得美國最高法院之作法，提供參考並補充理由如下：

(一) 美國最高法院甫於 2012 年 6 月 4 日裁准調卷令 (Certiorari) 之 *Bailey, Chunon L. v. United States* 乙案 (2012 WL 1969365，詳見附件四：該案裁定及相關文件列表)，在 WESTLAW 資料庫

中，即可見一併公開之上訴人調卷令聲請書（Petition for a Writ of Certiorari, Dec. 16, 2011）、全國公設辯護人協會輔助上訴人之法庭之友意見書（Brief of the National Association of Criminal Defense Lawyers as Amicus Curiae in Support of Petitioner, Jan. 19, 2012）、美國聯邦政府答辯狀（Brief for the United States in Opposition, May 3, 2012）、上訴人對答辯狀之準備書狀（Reply Brief of the Petitioner, May 14, 2012）。

- （二）上開上訴人調卷令聲請書應即相當於我國司法院大法官審理案件法第 8 條之解釋憲法聲請書。而調卷令之裁准，應僅准予調卷進一步評估案件，並非表示程序上受理案件而必定進行實體審理，然而在此階段，不僅上訴人之聲請書狀已經公開，連法庭之友意見書、政府答辯狀，亦均已呈遞最高法院並予公開，而處於全世界均查詢可得之狀態，各界對於美國最高法院現正處理之法律問題，均能明瞭而加以研究，甚至提出意見以供參考，其最高法院審理程序之公開透明程度，值得仿效。
- （三）據上所述，第三項請求解釋如蒙准予補充解釋，建議一併於解釋文中使法官在提出憲法解釋聲請書時，即將聲請書副本寄送系爭被指違憲法律之主管機關，俾使其自由決定是否提出答辯，除非經推定審查之大法官三人依司法院大法官審理案件法第 10 條第 1 項認聲請案件應不受理報會決定外，應即公開法官憲法解釋聲請書及相關機關之答辯書全文，以供各界閱覽，並准其他承審相同案件之法官併案聲請或表示相反意見。
- （四）爾來本案所涉及酒後駕車之法律對應防制，已成為重要社會議題，而類此雙重處罰之聲明異議案件，更遍及全國法院，為使釋憲之審理更能廣納各界意見，請准為第三項請求解釋之聲請，並公布本案之解釋憲法聲請書、補充理由書全文，並通知法務部正式提出答辯意見，暨准承辦相同案件之法官併案聲請或提出相關意見。

四、 關於法務部新聞稿之說明

法務部為系爭行政罰法之主管機關，日前發表新聞稿表示：「檢察官依刑事法律為緩起訴處分，命被告繳納緩起訴處分金時，無須考量行政機關所訂的罰鍰基準，緩起訴處分金額可能低於監理機關裁罰之金額。如無論緩起訴金數額多少，監理機關均不予裁罰差額，將形成酒測值高者，所受財產上負擔較少，即可結案；酒測值低者，反而處罰更重，顯然不合理。因此，為使裁罰公平，本法修正條文…已兼顧公平性並極盡保障人權之能事，並無違憲疑慮。」（附件五：法務部新聞稿）此一聲明，正坐實了聲請人前述所質疑：立法者因不滿意司法機關經合法程序所為之終局決定，故而立法追懲其認為司法處罰不足之行為人，甚至不惜以溯及既往之方式，以貫徹其意志。而此正是一行為不二罰原則所欲限制之立法作為。且容聲請人於此再次說明：除非否定「一行為不二罰」為憲法原則，否則「一行為不二罰」之所以有其意義及作用，就在於國家經由合法程序所為之第一次處罰，立法者主觀上覺得評價不足，因而發動二次處罰。此時如果允許立法者對於合法程序決定結果之主觀評價介入影響判斷，並藉由法律概念及體系之轉化運用，將第一次處罰視為「非處罰」，進而規避一行為不二罰原則，則不僅完全斷傷國家第一次處罰程序之嚴肅性及公信力，更將使一行為不二罰成為中看不中用的憲法裝飾品原則！

參、 關係文件之名稱與件數

附表：此次併案聲請釋憲之原因案件一覽表，共乙份。

附件一：蔡蕙芳，「違反著作權刑事案件之附條件緩刑宣告」，中原財經法律，2008年6月，節本，共乙份。

附件二：聲請人101年6月5日庭訊筆錄節本，共乙份。

附件三：洪家殷，「論『一事不二罰』原則在行政秩序罰上之適用」，台大法學論叢第26卷第4期，節本，共乙份。

附件四：美國最高法院關於 *Bailey, Chunon L. v. United States* 乙案裁定，及其相關文件列表，共乙份。

附件五：法務部101年6月7日新聞稿，共乙份。

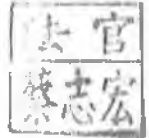
此致

司法院大法官

中華民國 1 0 1 年 6 月 1 3 日

臺灣苗栗地方法院交通法庭

法官蔡志宏



中華民國 1 0 1 年 6 月 1 3 日

上正本係照原本作成

書記官廖仲一

臺灣苗栗地方法院併案解釋憲法聲請書

聲請人 臺灣苗栗地方法院

承審法官 蔡志宏

上聲請人因審理 101 年度交聲字第 124 號等 6 件，違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件（詳如附件裁定所示），對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，其客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，均與先前已停止訴訟程序聲請解釋憲法案件（100 年度交聲字第 403 號等 3 件）、併案聲請解釋憲法案件（100 年度交聲字第 10 號等 29 件）之聲請及補充理由相同（僅本次案件均屬緩起訴處分附有義務勞務之負擔，而與前次併案略有不同），爰均予停止訴訟程序，並引用先前聲請及補充理由，於此併案聲請解釋憲法。

此 致

司 法 院 大 法 官

中 華 民 國 1 0 1 年 8 月 1 3 日

臺灣苗栗地方法院交通法庭

法 官 蔡志宏



中 華 民 國 1 0 1 年 8 月 1 3 日

上正本係照原本作成

書記官 廖仲一

