一事不二罰原則與「一行為不二罰原則」之辯證
~為司法院釋字第604號解釋請命

下

文／彭鳳至

（承接上期）

參 釋字第604號解釋與「一行為不二罰原則」

一、釋字第604號解釋解釋了什麼？

釋字第604號解釋，對單一違規停車自然行為，而違規事實持續存在之情形，予以多次處罰之規定所涉憲法爭議，作成幾點有拘束力的結論如下：

1. 立法者為達成行政管制之目的，得制訂將單一自然行為，認定為多次違規行為之法律（解釋文第1段參照）；

2. 上開法律是否違憲，應受憲法第23條規定比例原則及法治國家法律授權明確性原則之審查（解釋文第2段參照）；

3. 立法者將單一自然行為認定為多次違規行為者，則對此多次違規行為予以多次處罰[62]，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家「一行為不二罰之原則」，並無牴觸（解釋文第1段參照）；

4. 系爭具體個案，將單一自然行為認定為多次違規行為，並對此多次違規行為予以多次處罰，尚未逾越必要之程度，與憲法第23條規定之比例原則，並無牴觸（解釋文第3段參照）。

二、釋字第604號解釋之評析

1. 宣示行政罰中行為個數的憲法判斷標準

行為個數，是各個處罰實體法領域中的困難問題之一，行政罰領域自不例外。此由大法官解釋、行政法院、最高行政法院決議，必須一再為行政罰領域行為個數的爭議作判斷[63]，可見一斑。

釋字第604號解釋，終於為行政罰中「一行為」的問題，提出了一個憲法判斷標準。即「立法者為達成行政管制之目的，得制訂將單一自然行為，認定為多次違規行為之法律」。換言之，行政罰中的「一行為」，不僅指自然一行為，也包括法律一行為；而所謂法律一行為，得由立法者「為達成行政管制之目的」，將單一自然行為，認定為多次違規行為而成立[64]。

2. 維持我國處罰法律是否違憲之爭議應依憲法第23條比例原則審查之釋憲實務一貫見解

憲法第23條明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」是凡對人民有責或無責行為，而以法律限制其自由權利者，皆受此一憲法上比例原則之拘束。其中以人民之有責行為為對象之處罰法律，更應接受該原則之嚴格審查，乃經釋憲實務一再闡釋的我國憲法上之處罰規範的違憲審查體系。

自釋字第604號解釋操作系爭個案法規違憲審查的方法觀之，該號解釋乃以單一憲法原則，即比例原則，完成系爭法規之違憲審查。因為所有個案系爭規範及其適用結果，包括大法官於操作比例原則過程中提出的「法治國家一行為不二罰之原則」，其構成要件「一行為」之認定是否違憲，均應接受比例原則審查。

此種法規違憲審查方式，與以二項法治國家基本原則 — 譬如以信賴保護原則與比例原則，分別對系爭法規進行違憲審查，則信賴保護原則之構成要件及規範內涵，不會成為比例原則審查對象，情形不同。

3.「一行為不二罰原則」尚不具備法治國家基本原則之規範內涵

釋字第604號解釋雖然提出法治國家「一行為不二罰原則」之概念，但是卻認定系爭個案「並不生一行為二罰之問題」。或許因此，故該號解釋並無一語指及何謂「法治國家一行為不二罰之原則」，遑論何謂違反「法治國家一行為不二罰之原則」，更沒有論及如果違反該原則，將發生如何之效力。一個未說明適用對象，也不具備禁止範圍與規制效力的概念，實在無法稱之為法治國家基本原則[65]。

事實上，釋字第604號解釋也沒有賦予所謂「一行為不二罰原則」，得獨立作為法規違憲審查基礎的法治國家基本原則之效力。此觀該「原則」之構成部分，即「一行為」之認定是否合憲，須受憲法第23條比例原則之審查可知。

三、所謂「法治國家一行為不二罰之原則」之論證

論者如果主張，憲法「禁止對同一行為同時作多次之處罰」[66]而可稱之為「法治國家一行為不二罰之原則」者，既是實體法上行為之複數處罰問題，即完全脫離德國基本法第103條第3項規定及法治國家一事不二罰原則之適用範圍，自不宜援引德國相關規範及實務見解，作為論述基礎。

此一主張，可能使我國憲法出現一種一般性的新處罰規範體系，即不問處罰目的，也不問處罰必要性，只問行為是否同一、處罰是否複數，是則當然違憲。如此大幅度限制憲法第23條適用的創新「憲法基本原則」，自應嚴格加以論證。準此，論者復提出「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」[67]。但是究竟如何「導出」？則未見論述。

憲法上法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，均屬抽象憲法原則，在能「導出」一項新內涵之憲法原則之前，須嚴謹操作其規範內容，始不致流於空泛。譬如德國基於法治國家法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，訂定該國基本法第103條規定。該規定來自法安定性原則的規範內容，是維持法治國家刑事確定判決定紛息爭最後手段的功能；來自信賴保護原則的規範內容，是人民已經經過國家刑事判決確定之可受保護的信賴事實；來自比例原則的規範內容，是制憲者的判斷，即國家在嚴格限制適用要件的狹小範圍內，如果再次行使處罰公權力者，乃當然處罰過當，故不再適用憲法上比例原則審查，而當然違憲。在這樣把既有憲法原則的規範內容，具體操作完成而「導出」一項新憲法原則的規範內容之前，似難認為只要臚列出憲法上之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則，就可「導出」一項限制憲法明文規定適用的新憲法原則[68]。否則恐怕沒有什麼大家喜好的「法治國家要求」，導不出來。

四、釋字第604號解釋之適用

行政罰領域近年來最大的爭議之一，是所謂一行為二罰，或一事二罰問題。綜觀爭議核心的司法院釋字第337號、356號及503號解釋，行政法院84年03月08日、84年9月13日、85年6月19日 及 最高行政法院91年6月24日決議的論述方式與理由，可知其規範依據為憲法上或行政法上比例原則，問題態樣為行政罰上「行為」或「一行為」的爭議，與法治國家一事不二罰原則完全無關。其解決途徑，有賴立法上或司法上，就何謂行政罰上「行為」或「一行為」，提出明確的認定標準。就此而言，釋字第604號解釋，已經跨出有力的第一步。

如果行為內容完全相同，只是時間持續的單一違規停車自然行為，為「達成行政管制之目的」，得以法令認定為多次違規行為[69]，則立法者為了達成營業之登記、稅收、生產、銷售、廢棄物管制等不同行政管制目的，而將內容及性質完全不同的營業行為，以法律認定為多數違規行為，與釋字第604號解釋就行政罰中「行為」的定義，應無不符[70]。其是否過當，應由憲法上比例原則加以控制。至於行政罰上何謂自然一行為，何謂法律一行為之認定明確後，始得進一步認

（文轉三版）

註釋

62. 釋字第604號解釋所謂「對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題」是個含糊的論述。因為「對多次違規行為得予以多次處罰」是限制對每一次違規行為給予一次處罰？或者只要有多次違規行為，就得對任何一次違規行為給予多次處罰？意義並不清楚。
63. 參閱司法院釋字第337號、356號及503號解釋，行政法院84年03月08日、84年9月13日、85年6月19日、及最高行政法院91年6月24日決議。上開解釋、決議，均屬行政罰領域行為個數的爭議。
64. 論者曾謂，「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？」參閱吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，自版，2005年8月，頁492-493, 註35-1；又有認最高行政法院92年判字第1290號判決令人無法理解者，參閱陳文貴，行政罰競合理論與實務—雙重處罰禁止論—，初版，元照，2012年9月，頁110, 註15.
以上學者質疑，在釋字第604號解釋，肯認立法者為達成行政管制之目的，得制訂將單一自然行為，認定為多次違規行為之法律後，此一以管制目的，決定單一自然行為構成幾個行政罰上法律一行為之標準，應可闡釋所謂行政法上「一事」或「一行為」，得以一項法律之一個管制目的為認定基礎之憲法、行政法理依據。
65. 即使論者認為，釋字第604號解釋已經含糊認定，立法者將單一自然行為認定為多次違規行為，並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，故已為何謂不牴觸「一行為不二罰之原則」，作成一項先例者，則依個案先例拘束原則，在釋憲者累積足夠的先例說明何謂「牴觸」「一行為不二罰之原則」？「牴觸」之效力為何之前，所謂「一行為不二罰之原則」，亦無從稱之為法治國家基本原則。
66. 參閱許宗力大法官釋字第604號解釋協同意見書二、第一段。
67. 同上註。
68. 德國基本法具備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，固無庸疑，且另比我國憲法多了一項明文規定的一事不二罰原則。但是基於現代法治國家職能複雜，國家為了回應其不同的保護任務，對於人民有責，甚至無責之違法行為，不能停滯在硬性規定的唯一一種反應方式中，因此至今未能由上開原則導出一項實體法上一行為不能重複處罰，否則當然違憲的「法治國家基本原則」。
69. 論者認為，違法行為之繼續，即一個違法行為其效果在時間上延續者，違規停車（道路交通管理處罰條例第五十五條、第五十六條）乃法律上一行為之見解，為釋字第604號解釋所未採；學者見解，參閱吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，自版，2005年8月，頁492。
70. 以現行加值型及非加值型營業稅法第

JUDICIAL 司法 訂閱 辦法 本刊每 全年 費用新 如蒙 請郵政 帳 5005 帳 司法院

（文接二版）

定其競合關係[71]，自不待言。

如果因此可以進一步研究我國憲法上比例原則，以及法治國家行政管制職能，在行政處罰領域，對於行為定義、行為個數、行為處罰等爭議問題的規範意義與規範作用為何？行政處罰領域，是否應該依行政管制的必要性、行政管制目的的多樣性，建立獨立於刑罰領域的「行為」概念？或建立一種依行政管制目的而認定行為競合、行為吸收的標準？以釐清我國行政罰領域近年來爭議最大的行為定義與行為個數的問題，實為國人所企盼。

五、小結：釋字第604號解釋並不等同於所謂「一行為不二罰原則」

釋字第604號解釋，是宣示行政罰中行為個數的一個憲法判斷標準，並以憲法上比例原則完成系爭法令是否違憲之審查的重要解釋。行政罰上「行為」或「一行為」的重大爭議，有賴該解釋釐清。而觀其內容，乃為86年1月22日增訂公布之道路交通管理處罰條例第85條之1、第56條第1項、主管機關依上開條例第92條之授權，於90年5月30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12條第4項規定、及其適用結果，尚未逾越必要之程度，不違反憲法第23條比例原則及法治國家法明確性原則。

該號解釋雖然提出「一行為不二罰原則」之概念，但是或許因為認定系爭個案「並不生一行為二罰之問題」。因此該號解釋，並無任何一語指及該項「原則」之規範內涵或規範效力為何。如果不嚴格的說，釋字第604號解釋，與所謂「一行為不二罰原則」無關，至少可以確定，釋字第604號解釋並不等同於所謂「一行為不二罰原則」。

肆 一事不二罰原則與「一行為不二罰原則」完全不同

一事不二罰原則，最初以維護刑事確定判決之既判力為內容，目前得類推適用於秩序罰（行政罰）領域，或以一般法治國家基本原則，有條件適用於秩序罰及懲戒罰領域。乃為嚴懲國家對同一事實再次行使同一處罰性公權力而設。任何公權力行為違反一事不二罰原則者，法律效果為最嚴厲的當然違憲，不再適用憲法上比例原則審查。是德國基本法上一項有完整架構與歷史背景的法治國家基本原則。

所謂「一行為不二罰原則」，在釋字第604號解釋公布前，乃對德國基本法第103條第3項規定之偏差譯述，而誤導為實體法上之行為處罰規範；在釋字第604號解釋公布後，雖可知其概念與行政實體法上行為處罰問題相關，但截至目前，並無規範內涵。

綜上所述，德國法上的一事不二罰原則，與我國法上經誤導為實體法上之行為處罰規範的，或尚無規範內涵的所謂「一行為不二罰原則」，並無任何共同之處。

伍 一事不二罰原則與「一行為不二罰原則」混淆；釋字第604號解釋與「一行為不二罰原則」、一事不二罰原則混淆，對法制之影響

一、一事不二罰原則與「一行為不二罰原則」混淆的影響

一事不二罰原則傳入我國，因為與實體法上行為處罰的概念混淆，論者乃以實體法上行為處罰的問題，連結一事不二罰原則在德國基本法上的依據與效力，形成一種我國實體法上行為的複數處罰，得不經比例原則審查其處罰目的與處罰必要，而發生與嚴懲國家對同一事實再度行使同一處罰性公權力問題相同的法律效果，即當然違憲的「法治國家基本原則」。最不值得的，是如此混亂連結、而對國家各項保護任務落實有重大影響的「原則」，究竟是從何而來的「法治國家基本原則」？至少不是我國憲法、不是釋字第604號解釋，也不是德國。

另一方面，因為一事不二罰原則一直被所謂「一行為不二罰原則」寄居，以致規範內涵盡失。使法治國家對人民訴訟基本權的保障，在我國無論刑罰、懲戒罰[72]、行政罰領域，都鮮有論及，實值憂慮。

二、釋字第604號解釋與「一行為不二罰原則」、一事不二罰原則混淆之影響

釋字第604號解釋公布後，如果逕以該號解釋即「一行為不二罰原則」，又因為多年來翻譯與論述的偏差，使所謂「一行為不二罰原則」連結到德國法上的一事不二罰原則，故有學者將該解釋及該解釋提出之「一行為不二罰原則」，一併依據德國基本法第103條第3項規定衍生之理論與實務見解加以註釋者[73]，造成釋字第604號解釋，與程序法上既判力（存續力）如何阻斷程序的一事不二罰原則，混為一談。

以致行政處罰實體法上「法律一行為」的概念，不依釋字第604號解釋明示的行政管制目的，而是依德國基本法第103條第3項規定，用以判斷既判力之事實範圍的標準，即所謂「依自然觀點去判斷的一段生活過程」[74]加以認定。使行政罰上「一行為」的爭議，不僅無法因釋字第604號解釋之努力而釐清，反而更加混淆。誠如德國聯邦憲法法院在第二次「赤軍連」判決中所言，實體法上的概念與訴訟法上的概念相混淆，可能破壞他們各自遵循的原則，「陷入無解的評價衝突危險中」。

陸 結論

如果用正常邏輯看本文首開法律關係，可知所謂「一行為不二罰原則」並不等同於釋字第604號解釋；德國基本法第103條第3項規定及一事不二罰原則，與實體法上行為處罰問題也完全無關。如果認為程序法性質的「一事不二罰原則」，就是實體法性質的「一行為不二罰原則」，或二者是相同「原則」，或者雖然不同，可是很難區分，實在不能成立。同樣的，如果認為釋字第604號解釋就是「一行為不二罰原則」，也屬無據。

釋字第604號解釋是建立在比例原則上的有關實體法上行為處罰的規範，與德國法上作為程序規範的一事不二罰原則，性質、意義完全不同，但至少都有明確的內容；而所謂「一行為不二罰原則」，或許性質與釋字第604號解釋相近，而與德國法上的一事不二罰原則完全不同，但至今並無規範內容。三者互不等同，應予嚴格區分。

「一行為不二罰原則」是什麼？論者如果可以嚴謹的「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」推論，譬如此一「原則」所要維護的法安定原則、信賴保護原則以及比例原則的具體內容是什麼？如何連結到所謂「一行為不二罰原則」中的「一行為」，是指自然一行為或法律一行為？如果指自然一行為，那麼釋字第604號解釋是否應該宣告系爭法規違憲？如果指法律一行為，則多數法律一行為各涉及相同自然一行為之一部分者，應該如何認定其是否為同一行為？如果多數法律一行為各涉及所謂「依自然觀點判斷單一生活歷程」的一部分者，譬如經營劣油工廠違反多數行政管制規定，是否應認定為一行為？在實體法上僅得予以一次處罰？又所謂「違反」此一「原則」的態樣為何？效力為何？逐步導出一個具有適用對象、禁止範圍與規制效力的法律「原則」，當然為國人所樂見。即使無法導出，也可以坦然面對，我國憲法與德國基本法相同，雖然不乏法安定、信賴保護及比例原則，但是「無論如何不存在一項一般性的，對單一且同一事實過程不得施以兩次不利益後果的基本原則」的結果。

重要的是，不要再把所謂「一行為不二罰原則」附著在德國的一事不二罰原則之上，未經推論即號稱為「法治國家基本原則」。否則除觸犯邏輯不相干的謬誤外，亦將嚴重破壞我國建立在憲法第23條比例原則上的實體法處罰規範體系，且使一事不二罰原則完全喪失保障人民程序基本權的功能。

同樣重要的是，不要再把所謂「一行為不二罰原則」，覆蓋在釋字第604號解釋上，而又移花接木的連結到德國的一事不二罰原則，使實體法上的概念與訴訟法上的概念相混淆而「陷入無解的評價衝突」。

本文以甚多篇幅介紹德國基本法第103條第3項規定，及由該項規定衍生而成的法治國家基本原則之一事不二罰原則，是希望喜愛其名的粉絲群，也要接受其實。就是此一對法治國家處罰權力限制極強的規範，其實適用範圍極小。如果我們只取其極強限制，而無視於其極小適用範圍，那就可能造成不是哪一個法治國家處罰體系所能承受的混亂。

另一方面，我國是否要引進正港德國的一事不二罰原則，以進一步加強人民程序基本權的保障，或許本來就不受重視。所以即使該原則因為譯介偏差而規範內容盡失，也沒關係。

但是，釋字第604號解釋是大法官所作的有權解釋，如果也被所謂「一行為不二罰原則」牽拖一項無辜被附體的一事不二罰原則勾纏，且因而失能，實在讓人惋惜。爰為此文。

（作者為公務員懲戒委員會委員）

註釋

45條規定之未依規定申請營業登記之處罰，與同法第51條第1項第1款所定「未依規定申請營業登記而營業者」因漏稅而受處罰為例，前者為行為罰（怠金）性質，後者為漏稅罰（處罰）性質，二者處罰之性質與目的不同，如僅處罰漏稅行為，不足以強制行為人為營業登記，立法者依其管制目的之不同而訂定為二行為，分別處罰，除違反比例原則而違憲外，與釋字第604號解釋意旨，應無不符。

71. 論者所謂，以管制目的作為認定行政罰上法律一行為的標準，「則所謂『法規競合』、『想像競合』公認之法律概念即無存在餘地」（參閱吳庚，行政法之理論與實用，增訂9版，自版，2005年8月，頁492-493，註35-1），未見其理由何在。因為任何行政罰上法律一行為與法律一行為，或與自然一行為之間，均有可能依法成立想像競合或法規競合關係，惟須明確審查其要件。如現行加值型及非加值型營業稅法第51條第1項第1款所定「未依規定申請營業登記而營業者」之要件，與行為人之納稅義務、應稅金額以及漏稅處罰，毫無關係，僅屬注意規定性質，並非該條之處罰要件，此觀該第51條第1項第7款規定「其他有漏稅事實者」，即應受相同處罰可知。因此，如以同法第45條規定之未依規定申請營業登記之行為，與第51條第1項第1款規定，乃「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者」，而應成立想像競合關係；或以第45條與第51條第1項第1款規定之二行為，有方法、結果，或手段、目的關係，而應成立行為吸收關係者，似均非的論。為杜爭議，該第51條規定似宜修正為：「納稅義務人，有漏稅事實者，除追繳稅款外，按所漏稅額處五倍以下罰鍰，並得停止其營業。」即實質認定漏稅額，刪除現行法第1項第1至7款及第2項規定。又縱使法定二法律行為之間相關，譬如釋字第604號解釋所涉二次法定違規停車行為，如從一重處罰不足以達到行政管制之目的者，依釋字第503號、第604號解釋意旨，仍無法認定該二行為成立吸收關係。

72. 參閱彭鳳至，消失中的司法懲戒權，載司法周刊，第1695期，第2、3版；第1696期，第3版。

73. 參閱洪家殷，行政罰法論，增訂2版，五南，2008年6月，頁119-133。

74. 參閱陳清秀，行政罰法，修訂2版，新學林，2014年9月，頁236-237。

WEEKLY 周刊 徵 高 咨 事
一、本刊為司法專業刊物，重視整體風格及一貫水準。
二、本刊歡迎兼顧理論與實務、探討司法新制的法學佳作。為期一次完整刊出，增進閱讀效果，文長宜在八千字以內。文後並請加註，以利學術參考。
三、本刊並歡迎下列作品：（一）司法人、司法事、法院的故事（附照片）。（二）觀念與作法、經驗分享、他山之石。
四、各類文稿配合業務需要及版面篇幅刊出。惟文稿之見解，不代表本刊意見。
WEEKLY 周刊
週出刊
訂閱
全幣400元
訂閱
劃撥
號
4377
戶
司法周刊