

——法律規定溯及適用結果有利時即不禁止：「法治國原則為憲法之基本原則，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（本院釋字第五七四號及第六二九號解釋參照）。又如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，即無違信賴保護原則，非法律不溯及既往原則所禁止。行政罰法第四十五條第三項規定：『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……。』查系爭規定二係將一百年十一月八日修正增訂之行政罰法第二十六條第三項及第四項規定之效力，溯及於修正施行前，應受行政罰之行為而尚未裁處者，亦有適用，屬法律有溯及適用之特別規定。又查行政罰法第二十六條第三項及第四項，有關應履行之負擔得扣抵罰鍰之規定，減少人民財產上之不利益，核屬有利於行為人之新規定，自無違法律不溯及既往原則及信賴保護原則。」

## 五、捉摸不定的審查基準？大法官vs.法治國一行為不二罰原則—釋字第503號、第604號、第751號及第754號解釋

(一) 法治國一行為不二罰原則之內涵：一行為不二罰或禁止重複處罰原則時常在刑法及行政法（行政罰）領域中被提及，其意義從字面上似也不難理解，惟提升到憲法領域，甚至作為大法官違憲審查準則之一，應該如何被理解及運用？讓我們從許志雄大法官、陳碧玉大法官、林俊益大法官及黃昭元大法官提出之釋字第754號解釋協同意見書來觀察：「基本上，一行為不二罰可能包含兩種情形：一、一行為違反一個規定者，不得重複依該規定處罰；二、一個行為違反數個規定者，僅得依其中一個規定處罰，而不得依各個規定分別處罰之。第一種情形，無論從法安定性原則、信賴保護原則或比例原則考量，均屬當然。一行為不二罰若指此種情形，如釋字第六〇四號解釋之案情所示，則將其定位為法治國之憲法原則，並無不可。第二種情形，於數個規定之立法目的、性質、構

成要件、處罰種類及效果不同時，卻絕對要求僅能依其中一個規定處罰，顯有不合理之處。……有鑑於此，一行為不二罰原則之射程若要及於第二種情形，其範圍非予限縮不可。至於如何限縮，似可參照釋字第503號解釋之意旨為之，以是否擇一處罰即『已足達成行政目的』作為界定標準。」

依上開協同意見書之論述，有關於憲法上之一行為不二罰原則，至少具備以下特徵：

1. 為法治國原則所衍生之子原則。

2. 一行為不二罰原則之誠命：

(1) 一行為違反一個規定者，不得重複依該規定處罰。（誠命1）

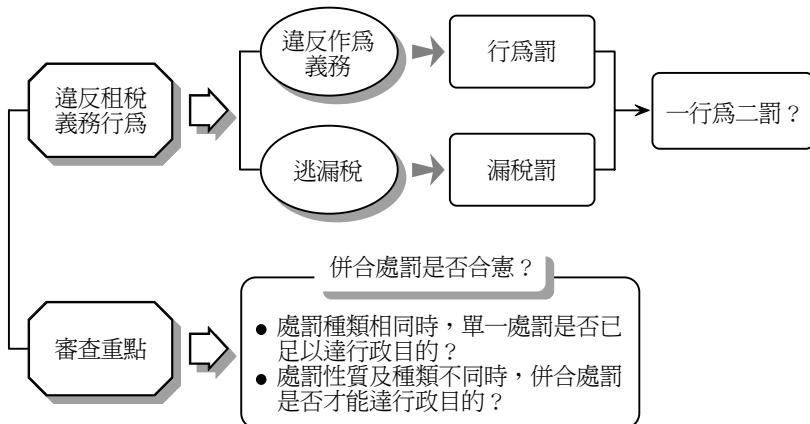
(2) 一個行為違反數個規定者，僅得依其中一個規定處罰，而不得依各個規定分別處罰之。例外：擇一處罰不足達成行政目的。（誠命2）

(二) 從釋字看法治國一行為不二罰原則的審查操作：一行為不二罰原則之特徵理解後，憲法實務上又是如何操作？以下即整理釋字第503號、第604號、第751號及第754號解釋，請讀者留意大法官如何以一行為不二罰作為審查準則：

1. 釋字第503號解釋（行為併符行為罰及漏稅罰要件時得重複處罰案）：「惟納稅義務人對於同一違反租稅義務之行為，同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件者，例如營利事業依法律規定應給與他人憑證而未給與，致短報或漏報銷售額者，就納稅義務人違反作為義務而被處行為罰與因逃漏稅捐而被處漏稅罰而言，其處罰目的及處罰要件，雖有不同，前者係以有違反作為義務之行為即應受處罰，後者則須有處罰法定要件之漏稅事實始屬相當，除二者處罰之性質與種類不同，例如一為罰鍰、一為沒入，或一為罰鍰、一為停止營業處分等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，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。從而，違反作為義務之行為，如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，則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。」



◎誠命2

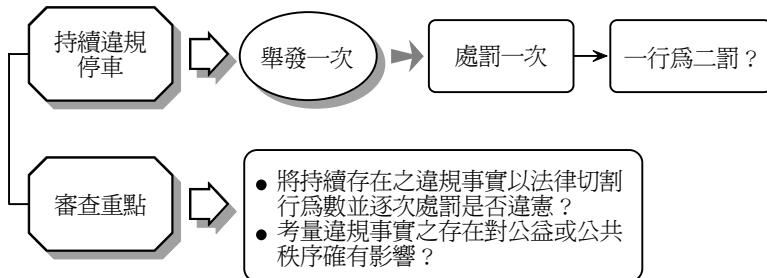


2. 釋字第604號解釋（交通處罰條例對持續違規停車予多次處罰案）：

「按違規停車，在禁止停車之處所停車，行為一經完成，即實現違規停車之構成要件，在車輛未離開該禁止停車之處所以前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，即每舉發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實繼續之行為，為連續舉發者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而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，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。」



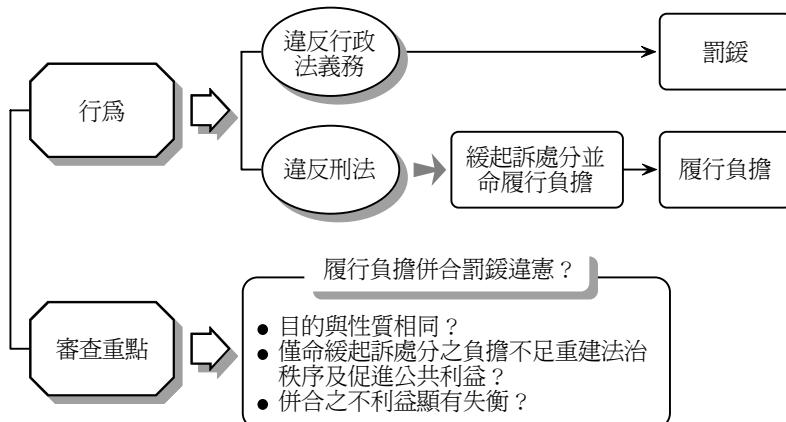
◎誠命1



3. 釋字第751號解釋（命應履行負擔之緩起訴處分確定後再處罰緩案）：「系爭規定一允許作成緩起訴處分並命被告履行負擔後，仍得依違反行政法上義務規定另裁處罰緩，係立法者考量應履行之負擔，其目的及性質與刑罰不同，如逕予排除行政罰緩之裁處，對應科處罰緩之違法行為言，其應受責難之評價即有不足，為重建法治秩序及促進公共利益，允許另得裁處罰緩，其目的洵屬正當。其所採另得裁處罰緩之手段，連同應履行之負擔，就整體效果而言，對人民造成之不利益，尚非顯失均衡之過度評價，與目的間具合理關聯性，並未違反比例原則，亦不涉及一行為二罰之問題。尤以立法者為減輕對人民財產所造成之整體不利益效果，以避免過度負擔，於一百年修正行政罰法時，同時增訂第二十六條第三項及第四項，規定應履行之負擔得扣抵罰緩，系爭規定一更與憲法第十五條保障人民財產權之意旨無違。」



## ◎誠命2

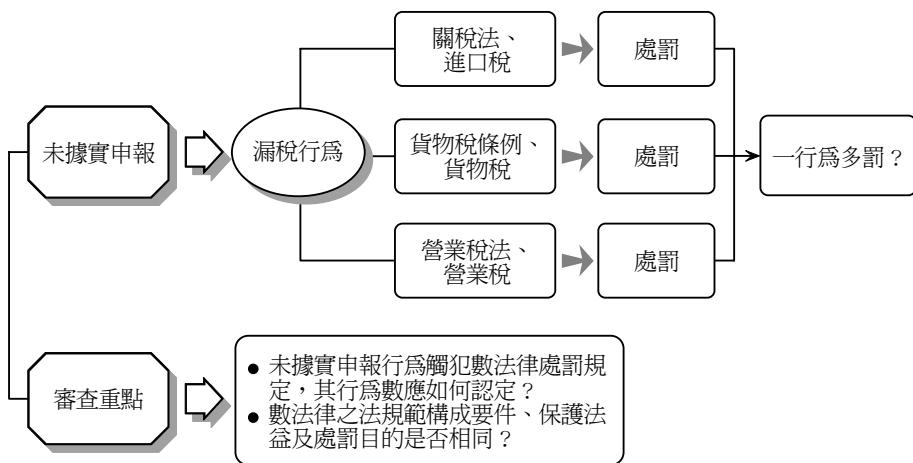


4. 釋字第754號解釋（填具進口報單逃漏稅捐併合處罰案）：「違反租稅義務之行為，涉及數處罰規定時，如係實質上之數行為，原則上得分別處罰之。至行為數之認定，須綜合考量法規範構成要件、保護法益及處罰目的等因素。進口稅係對國外進口貨物所課徵之稅捐；貨物稅乃對國內產製或自國外進口之貨物，於貨物出廠或進口時課徵之稅捐；營業稅則為對國內銷售貨物或勞務及進口貨物所課徵之稅捐。是進口貨物可能同時涉及進口稅、貨物稅及營業稅等租稅之課徵。立法者為使主管機關正確核課租稅，並衡諸核課之相關事實資料多半掌握於納稅義務人手中，關稅法第十七條第一項規定：『進口報關時，應填送貨物進口報單、並檢附發票、裝箱單及其他進口必須具備之有關文件。』貨物稅條例第二十三條第二項規定：『進口應稅貨物，納稅義務人應向海關申報，並由海關於徵收關稅時代徵之。』營業稅法第四十一條規定：『貨物進口時，應徵之營業稅，由海關代徵之；其徵收……程序準用關稅法及海關緝私條例之規定辦理。』明定人民於進口應稅貨物時，有依各該法律規定據實申報相關稅捐之義務。納稅義務人未據實申報，違反各該稅法上之義務，如致逃漏進口稅、貨物稅

或營業稅，分別合致海關緝私條例第三十七條第一項、貨物稅條例第三十二條第十款及營業稅法第五十一條第一項第七款之處罰規定，各按所漏稅額處罰，三個漏稅行為構成要件迥異，且各有稅法專門規範及處罰目的，分屬不同領域，保護法益亦不同，本得分別處罰。至於為簡化稽徵程序及節省稽徵成本，除進口稅本由海關徵收（關稅法第四條參照）外，進口貨物之貨物稅及營業稅亦由海關代徵，且由納稅義務人填具一張申報單，於不同欄位申報三種稅捐，仍無礙其為三個申報行為之本質，其不實申報之行為自亦應屬數行為。」



#### ◎誠命2



(→)依釋字第525號解釋，行政法規之變更應兼顧規範對象值得保護之信賴利益而給予適當保障。本件，東歐留學生之信賴基礎為修正前之醫師法施行細則第13條第1項，未將其所留學之東歐地區國家排除在外

者，且此項信賴基礎業經施行細則第13條第1項之修正所移除。就信賴表現而言，依前開解釋，如受規範者對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，東歐留學生從東歐醫學院取得結業證書，堪認已該當修正前醫師法施行細則重要要件，而應認已有信賴表現，且其信賴無不值得保護之情形，而應予信賴保護。

就其信賴保護之方式，依釋字第589號解釋，應衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素、信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定，本件法秩序變動所追求之政策目的雖在避免東歐醫學教育與其他歐盟國家之教育水準差距對於我國醫療服務品質之衝擊，但仍不因此而否認已畢業之東歐醫學生之信賴利益。

準此，依據釋字第620號解釋，因應信賴利益存續保障之要求，前開施行細則之修正，應限制新法於生效後之適用範圍，或以過渡條款延緩修正後施行細則之生效日，始符合信賴保護原則之保障。

(二)我國司法院大法官自釋字第384號解釋關於憲法第8條人身自由保障條款之「法定程序」，引進正當法律程序原則以來，就其憲法依據，其或隱含類推適用憲法第8條、或各該基本權利內含正當程序保障，或適用憲法第22條，司法院大法官解釋已將正當法律程序定位為憲法原則，作為拘束國家公權力行使之依據。

依據釋字第690號解釋，正當法律程序之內容雖非固定，然立法者仍須依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。

強制隔離固然係以保障人民生命與身體健康為目的，而與刑事處罰之本質不同，然其對於人民之人身自由限制並無不同。現行法雖係由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識為判斷，但尚難認屬客觀，而仍應採取法官保留。

法官保留主要功能在於使事件透明化，使行政機關對剝奪人身自由的理由，不得不必須作詳盡說理，公開接受反方的質疑與檢驗，再由未預設立場，居於客觀、公正第三者立場的法官作成決定，法官即使不具專業知識，也非不能藉助其他專家的第二專業意見，審查剝奪人身自由之必要性，較諸行政機關的專業決斷，總較能防杜行政濫權剝奪

人身自由的弊端發生。綜上，可認系爭條文尚未能符合正當法律程序原則之要求，而應予宣告違憲。

(三)本案中，甲公司生產五氯酚之行為固發生於74年至87年間，惟按土污法第53條規定，土污法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人，仍有土污法第15條規定之適用，換言之，土污法施行前行為人如有土污法第15條規定之汙染行為，主管機關得依土污法規定命行為人為特定行為或處罰，使其就土污法施行後之污染狀況負整治義務。據此，土污法第53條規定似乎係將行為人過去之行為，以現行法來規範，產生牴觸法律不溯及既往原則之疑慮。然依大法官釋字第714號解釋意旨，土污法第53條規定僅在揭示整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，則無適用土污法第53條規定之餘地，故該條規定並不牴觸法律不溯及既往原則（此乃學說上所稱不真正溯及既往）。