

## 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭林靜梅法官釋憲聲請書

### 壹、聲請解釋憲法目的

聲請人因審理臺灣桃園地方法院101年度交字第11號、第24號、第134號、137號及102年度交字第56號、第88號、第121號等7件飲酒後駕車交通裁決之行政訴訟案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為該等案件所適用之行政罰法第26條第2項、第3項、第4項，規定飲酒後駕車之行爲人前經緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔（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）後，均仍須就該公益性負擔、義務勞務與法定最低行政罰鍰基準間之差額加以裁處；而該補裁差額之概念更係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項所規定「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。此等規定即導致同一飲酒後駕車之行爲於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行爲不二罰之原則。另行政罰法第45條第3項更規定：「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。」，則有違法律不溯及既往原則。爰依鈞

院釋字第三七一號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋，並請宣告行政罰法第26條第2項、第3項、第45條第3項及道路交通管理處罰條例第35條第8項之法律規定違憲且立即失效。

## 貳、案件之經過、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

### 一、案件之經過：

#### 1、就臺灣桃園地方法院101年度交字第11號案部分：

葉書含於98年7月6日凌晨零時48分許，騎乘牌照號碼為000000號重型機車，行經桃園縣平鎮市中豐路與中庸路口前時，因酒後駕車，為桃園縣政府警察局平鎮分局平鎮派出所測得其呼氣所含酒精濃度達每公升0.74毫克，遂當場舉發並填製桃警局交字第DB31659881號違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為98年7月21日前，嗣平鎮分局即將之分別移送臺灣桃園地方法院檢察署（以下簡稱桃園地檢署）及交通部公路總局新竹區監理所（以下簡稱新竹區監理所）處理。

桃園地檢署則認葉書含確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，並於98年7月13日以98度速偵字第4687號緩起訴處分書，給予葉書含緩起訴處

分，期間為一年，並要求葉書含應向桃園縣觀護志工協進會支付3萬元，及參加該該署舉辦之酒駕認知輔導教育課程1場次，而確定在案。葉書含並於98年9月8日繳納3萬元完畢。

至新竹區監理所亦認葉書含確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55以上）」之違規情事，乃於98年9月8日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以壙監裁字第DB1659881號裁決書（第一份裁決書），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）4萬5千元、吊扣駕駛執照12個月、施以道路交通安全講習之處分。葉書含對此處分不服，即於98年9月24日向臺灣桃園地方法院（以下簡稱桃院）刑事庭提出聲明異議，主張依行政罰法第26條一事不二罰之規定，其既已因飲酒後駕車一事受刑事處罰，新竹監理所即不應再對之裁處4萬5千元罰鍰、吊扣駕駛執照等處罰。桃院刑事庭即於99年3月2日以98年度交聲字第2551號交通事件裁定：「原處分撤銷，葉書含汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準，吊扣重型機器腳踏車駕駛執照壹年，並應接受道路交通安全講習」。

惟新竹區監理所，竟於101年8月17日，就上開葉書含飲酒後駕駛一事，再以壙監裁字第53-DB1659881號

裁決書（第二份裁決書）裁處罰鍰1萬5千元，吊扣駕駛執照12個月，並應參加道路交通安全講習。葉書含對此認既然上開法官於交通聲明異議事件程序，已經裁定撤銷第一份裁決書，何以新竹區監理所又重為處分，再為第二份裁決書，故就此再向桃院行政訴訟庭提出交通裁決事件之行政訴訟，請求撤銷第二份裁決書，桃院並以101年度交字第11號審理中。

2、就臺灣桃園地方法院101年度交字第24號案部分：

江謝文山於100年6月29日夜間，駕駛牌照號碼為00—0000號自小客車，途經桃園縣中壢市中正路與福山路口時，因酒後駕車，為桃園縣政府警察局中壢分局測得其呼氣所含酒精濃度達每公升0.95毫克，遂當場舉發並填製桃警局交字第DB2788856號違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為100年6月29日前，嗣中壢分局即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署故認江謝文山確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，並於100年8月25日，以100年度偵字第19453號緩起訴處分書，給予江謝文山緩起訴處分，期間為一年，並要求江謝文山應向該署指定之

機構或團體提供 80 小時義務勞務，並參加該署舉辦之法治教育 1 場次，而確定在案。江謝文山即自 100 年 12 月 6 日起至 101 年 5 月 27 日止，至財團法人私立弘化同心共濟會附設桃園縣私立弘化懷幼院服義務勞務完畢。

至新竹區監理所亦認江謝文山確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55 以上）之違規情事，竟於 101 年 1 月 9 日，依道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項第 1 款及同法第 68 條第 2 項之規定，以壠監裁字第 53-DB2788856 號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣（下同）4 萬 5 千元、記違規點數 5 點、施以道路交通安全講習之處分。江謝文山即於 101 年 7 月 23 日至新竹區監理所所屬中壠監理站繳納罰鍰 41260 元（80 小時義務勞務以每小時 103 元折抵 8240 元，故 45000 元扣除 8240 元為 41260 元）。

江謝文山對於上開處分仍為不服，並於 101 年 9 月 21 日向桃院行政訴訟庭提出行政訴訟，主張依行政罰法第 26 條一事不二罰之規定，其既已因飲酒後駕車一事受刑事處罰，新竹區監理所即不應再對之裁處，故請求確認上開罰鍰處分為無效，桃院並以 101 年度交字第 24 號審理中。

3、就臺灣桃園地方法院101年度交字第134號案部分：

余遠兆於99年8月2日17時43分，騎乘牌照號碼為000-000號自小客車，途經桃園縣中壢市永興街45號前時，因酒後駕車，為桃園縣政府警察局中壢分局測得其呼氣所含酒精濃度達每公升0.70毫克，遂當場舉發並填製桃警局交字第DB2453642違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為99年8月17日前，嗣中壢分局即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署故認余遠兆確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，並於99年11月24日，以99年度偵字第24422號緩起訴處分書，給予余遠兆緩起訴處分，期間為一年，並要求余遠兆應於向國庫支付3萬元，而確定在案。余遠兆並於100年1月18日自行繳納3萬元完畢。

至新竹區監理所亦認余遠兆確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準(0.55以上)之違規情事，而於101年12月11日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以壠監裁字第53-DB2453642號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣

(下同) 4 萬 5 千元、吊扣駕駛執照 1 2 個月、施以道路交通安全講習之處分。余遠兆對此處分不服，除認該案未曾經舉發，且上開處分距案發時已過 2 年 3 個月有餘，故新竹區監理所顯違道路交通管理處罰條例第 9 0 條之規定外，且其飲酒後駕車一事，既經刑事處罰，怎可再加以行政罰，故上開處分即有違一事不兩罰之規定，即於 1 0 1 年 1 2 月 2 1 日向桃院行政訴訟庭提起行政訴訟，請求撤銷上開行政處分，桃院並以 1 0 1 年度交字第 1 3 4 號案審理中。

#### 4、就臺灣桃園地方法院 1 0 1 年度交字第 1 3 7 號案部分：

鄭博中於 9 9 年 6 月 2 1 日凌晨 2 時許起至同時 2 0 分整，在設於桃園縣 0 0 市 0 0 街 0 0 巷 0 弄 0 號之工作室飲用酒後，仍騎乘牌照號碼為 0 0 0 - 0 0 0 號輕型機車上路，嗣於同日凌晨 2 時 4 0 分許，行經桃園縣中壢市晉元路 7 號前，因不勝酒力自行摔倒受傷，經送醫救治，並經醫院施以抽血檢測，測得其血中酒精濃度值高達 2 2 1 . 5 M G / D L ，換算呼氣酒精濃度達每公升 1 . 1 0 毫克，桃園縣政府警察局交通大隊中壢分隊乃於 9 9 年 6 月 2 4 日加以舉發並填製桃警局交字第 D B 1 8 6 3 9 7 2 違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為 9 9

年7月9日前，嗣中壢分局即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署即認鄭博中確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，並於99年8月30日以99年度偵字第18737號緩起訴處分書，給予鄭博中緩起訴處分，期間為一年，並要求鄭博中應向該署指定之公益團體、地方自治團體支付公益金3萬元，而確定在案，並繳納公益金執行完畢。

至新竹區監理所亦認鄭博中確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準(0.55以上)之違規情事，而於101年11月15日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以壢監裁字第53-DB1863972號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣(下同)對4萬5千元、記違規點數5點，並應參加道路交通安全講習。鄭博中對此處分不服，認其飲酒後駕車一事，既經刑事緩起訴處罰，怎可再加以行政罰，故上開處分即有違一事不兩罰之規定，即於101年12月25日向桃院行政訴訟庭提起行政訴訟，請求撤銷上開行政處分，桃院並以101年度交字第137號案審理，嗣新竹區監理所乃於102年1月16日，將上開

處分關於 4 萬 5 千元部分，扣除緩起訴處分之公益金 3 萬元後，更正罰鍰金額為 1 萬 5 千元。

5、就臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 56 號案部分：

林文寶於 99 年 6 月 1 日 17 時許，在桃園縣八德市某處海產店飲酒後，竟仍駕駛牌照號碼為 0000—00 號自小客車，途經行國道三號南向 7.2 公里龍潭收費站處時，為警攔查，並經內政部警政署國道公路警察局第六警察隊員警測得其呼氣所含酒精濃度達每公升 0.63 毫克，遂當場舉發並填製公警局交字第 Z60855792 號違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為 99 年 6 月 17 日前，嗣上開第六警察隊即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署因認林文寶確犯刑法第 185 條之 3 之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，但因其無前科、素行良好，乃於 99 年 7 月 27 日，以 99 年度偵字第 16932 號緩起訴處分書，給予林文寶緩起訴處分，期間為一年，並要求林文寶應向國庫支付 3 萬元，且應參加酒駕認知輔導教育課程，而確定在案。林文寶並於 99 年 11 月間繳納 3 萬元執行完畢。

至新竹區監理所亦認林文寶確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55以上）之違規情事，而於102年1月31日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以壢監裁字第裁53-Z60855792號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣（下同）1萬9千5百元、吊扣駕駛執照12個月、施以道路交通安全講習之處分。林文寶對此處分不服，主張其因飲酒後駕車一事，業經刑事處罰，怎可再加以行政罰，故上開處分即有違一事不兩罰之規定，旋於102年2月26日向桃院行政訴訟庭提起行政訴訟，請求撤銷上開行政處分，桃院並以102年度交字第56號案審理中。

6、就臺灣桃園地方法院102年度交字第88號案部分：

張源清於99年8月4日中午12時許至下午1時許之間，在其位於桃園縣○○市○○里○鄰○○號之住處飲酒後，竟仍駕駛牌照號碼為○○○○—○○自用小貨車上路。嗣於同日晚間11時30分許，在桃園縣楊梅市楊湖路1段676巷與民富路口，為警攔查，並經桃園縣政府警察局楊梅分局員警測得其呼氣酒精濃度達每公升0.68毫克，遂當場舉發並填製桃警交字第DB2232543號違反道路管理事件通知單，記載應到案日

期爲99年8月19日前，嗣楊梅分局即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署因認張源清確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，但因其無前科、素行良好，且自白犯罪，乃於99年10月25日，以99年度偵字第23881號緩起訴處分書，給予張源清緩起訴處分，期間爲一年，並要求張源清應向國庫支付1萬元，且應參加酒駕認知輔導教育課程，而確定在案。張源清並於99年12月29日繳納1萬元執行完畢。

至新竹區監理所亦認張源清確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55以上）之違規情事，而於102年1月31日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以壢監裁字第裁53-DB2232543號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣（下同）4萬9千5百元（嗣於102年3月16日則更正爲3萬9千5百元）、吊扣駕駛執照12個月、施以道路交通安全講習之處分。張源清對此處分不服，主張其因飲酒後駕車一事，業經刑事處罰，怎可再加以行政罰，故上開處分即有違一事不兩罰之規定，旋於102年3月26日向桃院行政訴訟庭提起行政

訴訟，請求撤銷上開行政處分，桃院並以102年度交字第88號案審理中。

7、就臺灣桃園地方法院102年度交字第121號案部分：

連強伸於100年7月28日凌晨與友人飲酒後，已達不能安全駕駛動力交通工具程度，仍駕駛牌照號碼為00-0000號之自用小客車，因於高速公路上於他車發生交通事故，乃經國道路公路警察局第一警察隊警測得其呼氣酒精濃度達每公升0.77毫克，遂當場舉發並填製公警局交字第Z1B016174號違反道路交通管理事件通知單，記載應到案日期為100年7月28日前，嗣上開警察局即將之分別移送桃園地檢署及新竹區監理所處理。

桃園地檢署因連強伸確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，但因其無前科、素行良好，且自白犯罪，乃於100年10月11日，以100年度偵字第21871號緩起訴處分書，給予連強伸緩起訴處分，期間為一年六月，並要求連強伸應提供80小時之義務勞動服務，及參加法治教育課程1場而確定在案。

至新竹區監理所亦認連強伸確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55以上）之違規情事，而於102年4月18日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款之規定，以廳監裁字第裁53-Z1B016174號裁決書裁處原告罰鍰新臺幣（下同）四萬零七百八十元（認最低罰鍰為四萬九千五百元，扣除八十小時乘以每小時基本工資一百零九元合計之八千七百二十元，差額為四萬零七百八十元）、吊扣駕駛執照12個月、施以道路交通安全講習之處分。連強伸對此處分不服，主張其因飲酒後駕車一事，業經刑事處罰，怎可再加以行政罰，故上開處分即有違一事不兩罰之規定，旋於102年4月24日向桃院行政訴訟庭提起行政訴訟，請求撤銷上開行政處分，桃院並以102年度交字第121號案審理中。

## 二、疑義之經過：

上開七個案件之原告，均因酒後駕車一事，而先經檢察官認定犯公共危險罪，而為刑事之緩起訴處分確定，原告並各自繳納公益金或為義務勞務完畢，即均經刑事處罰完畢，但新修正行政罰法第26條第2項竟規定於此情況下，交通裁決機關仍得於該刑事處罰確定後，就原告違反行政法上義務規定裁處之，至於原已繳納之公益金、或提供之義務勞務，依同法條第3、4項之規

定，則可於裁處之罰鍰中扣抵之，僅就不足之差額繳納之。而此等補繳差額之概念，則係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項所規定「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。故依新修正行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定加以操作，明顯就上開行政訴訟案件原告等人之飲酒後駕車之行爲，於刑事處罰後，再加以行政罰，而有違一事不兩罰之憲法原則。甚於行政罰法第45條更規定上開不合憲之規定得溯及既往適用，即上開第1例之原告酒後駕車之行爲時點、行政罰之最初裁處時，均在98年間，且該第一次裁決並經桃院刑事庭加以裁定撤銷而確定在案，然依新修正行政罰法第45條之操作後，竟仍得適用100年11月23日修正之行政罰法第26條之規定，使交通裁決機關得再爲裁處，顯有違憲法上禁止溯及既往之規定。即原在行政罰法修正第26條第2至4項、第45條前，此類行爲人經緩起訴後或同時另經行政裁處罰鍰之交通聲明異議案件，及行爲人業經裁判確定處以罰金刑，但該金額低於飲酒後駕車所應裁罰之最低罰鍰基準規定者，尙應裁決繳納不足最低罰鍰部分之交通聲明異議案件，於臺灣桃園地方法院轄內，多以違反「一行爲不二罰」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，上開行政罰法之條文修正後，竟將此類案件排除一行爲不二罰原則之保護，並使其溯及既往適用於修法前行爲，且全無過渡條款之設計，因而產生違反「一行爲不二罰」與「信賴保護」原則之違憲疑義。因而，乃裁定停止上開案件之訴訟程序，聲請大法官解釋。

### 三、 疑義之性質及涉及之憲法條文：

#### 1、 請求解釋：

行政罰法第26條第1項前段、第2項、第3項、第4項分別規定：「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。」、「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。」、「第一項行爲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。」

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、第4項規定其公益性負擔或義務勞務得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定，於上開指所範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 2、 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。

### 3、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

甲、聲請解釋憲法之理由

一、關於第一項請求解釋

（一）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。但其行為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。」此係一行為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，應有一行為不二罰原則之適用。

- 3、 同上法條第2項規定：「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，得依違反行政法上義務規定裁處之。」此規定則對於前項一行為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，係於100年11月23日修法時所增訂，其立法理由分別為：（1）緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253條之2第1項之規定，對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）第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為人年紀

尙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。

- 4、 又同條第3項至第5項規定：「第一項行爲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。」、「依第二項規定所爲之裁處，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爲之裁處，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、因緩刑裁判確定而爲之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」由此顯見，同條第2項所規定不受一行爲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。

5、 而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現有罰金刑輕於法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第三十五條第一款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以為連結，而不致產生現行新臺幣二十萬元以下罰金，而與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第三十五條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民

造成的行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行爲不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴排除於刑事處罰外時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

- 6、 據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明並互相搭配第3項至第5項之規定，更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，排除於一行爲不二罰之適用範圍。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爲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。

## （二）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「一行爲不二罰」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「法治國家一行爲不二罰之原則」作爲違憲審查基準，可見「一行爲不二罰」原則確具有憲法位階。

- 2、再據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行爲不二罰」原則之適用範圍，應以其處罰之性質與種類是否不同爲核心判斷標準。倘同一行爲之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，縱其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行爲不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，不應僅就處罰名稱是否相同加以判斷，而應就其處罰之本質，在實質上加以審認，非謂罰鍰必然不同於人身自由拘束或強制性勞務提供，否則一行爲不二罰原則，將因此機械性解釋成爲具文。

- 3、又一行爲不二罰原則實亦兼具實體與程序雙重面向。在實體面向，其意義即如上所述，同一行爲，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，避免同一行爲事實，爲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，對於行爲人而言，均帶來身心煎熬，同一行爲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。而在我國憲法上之依據，即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。

### （三）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，剝奪人身自由之拘役、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，應認實質上與刑罰性質相同。甚者，緩起訴建立之前提，仍係檢察官認行為人確處於有罪之狀況，否則應為不起訴處分，且該等紀錄亦列入前案紀錄中，對於行為人而言，仍係一有罪之刑案前科，雖於緩起訴確定後再犯罪時，無經認定為累犯之問題，但可得再經檢察官為緩起訴之機會即微乎其微，甚至於法院審理時，更為法官審酌不適以緩刑之要件之一。準此，可知緩起訴處分所併隨之刑事不利益，實與不起訴處分不同，近乎有罪之刑事判決，上開立法理由卻認此亦為不起訴處分，實難

足採信。

4、 承上，有關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。雖上開折抵之概念，應已導入比例原則之考量，已較未明定可加以折抵規定而言，有利於行爲人，符合實體正義。然一行爲不二罰之原則，應爲正當法律程序之實質概念之一，此等程序之實現，乃係吾等處理訴訟案件之先程序，自當優於實體正義比例原則之適用。

5、 又陳文貴法官於其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，論文節本見附件二）中就



此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文更有下列深刻之論述：「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，其所為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（指行政罰法第26條第2項）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，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違。（詳參該論文第271頁）」。至對於緩刑部分，該論文亦以緩刑乃在救濟自由刑之流弊而設，為宣告刑之一種特別執行方式，其本質仍為刑罰，而認為不得以行政罰重複裁罰（該論文第279頁）。並認道路交通管理處罰條例35條第8項之規定，明顯牴觸行政罰法第26條第1項前段之規定，且與憲法「一行為不二罰原則」有違，係屬違憲之法條，應修法予以刪除（該論文第287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

### （一） 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，實未見有詳細闡述。

- 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。

## （二）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，人民將無所適從更無法合理安排其生活。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。

### （三） 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或曾經裁處而經撤銷者（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，在臺灣桃園地方法院轄內，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，多不許再爲行政裁罰，就此等再行裁罰案件，經合法聲明異議後，多經撤銷（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已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、 修法前在臺灣桃園地方法院轄內，貫徹一行爲不二罰原則所

形成之既有法律秩序（詳見附件四，相同案件裁定列印本，僅舉3件為參考）。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，在臺灣桃園地方法院轄內，修法後人民將遭到行政罰追懲，確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），此語著實說明民眾對於該等立法之觀感，似乎國家對於曾有酒後駕車行爲者，欲窮盡一切心力，要自各個層面一再處罰行爲人，已完全

不顧既有之憲法原則、已定之信賴之狀態。即雖然酒後駕車之行爲人確實應受到相當之處罰，但絕非是雙重之處罰。是以，聲請人在審理上開案件後，始不得不聲請釋憲。

- 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，僅就臺灣桃園地方法院所轄爲立論，用以明確闡述系爭條項適用於臺灣桃園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。

乙、 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爲獨立請求，爲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，無庸再爲解釋。

參、 關係文件之名稱與件數

附件一、七件交通裁決全案案卷資料及七份停止訴訟裁定。

附件二、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。

附件三、臺灣桃園地方法院97年度交聲字第973號、101年度桃交簡字第583號二件裁判網路列印本（關於道路交通管理處罰條例第35條第8項部分）

附件四、臺灣桃園地方法院100年度交聲字第243號、499號、565號等三件裁定網路列印本（關於一事不兩罰部分）。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官：林 靜 梅

中 華 民 國 102 年 6 月 7 日

## 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭林靜梅法官釋憲併案聲請書

### 壹、聲請解釋憲法目的

聲請人因審理臺灣桃園地方法院102年度交字第175號飲酒後駕車交通裁決之行政訴訟案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為該等案件所適用之行政罰法第26條第2項、第3項、第4項，規定飲酒後駕車之行爲人前經緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔（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）後，均仍須就該公益性負擔、義務勞務與法定最低行政罰鍰基準間之差額加以裁處；而該補裁差額之概念更係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項所規定「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。此等規定即導致同一飲酒後駕車之行爲於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行爲不二罰之原則。爰依鈞院釋字第371號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋，並請宣告行政罰法第26條第2項、第3項及道路交通管理處罰條例第35條第8項之法律規定違憲且立即失效。

### 貳、案件之經過、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

#### 一、案件之經過：

緣陳延彰於民國99年5月22日1時15分許，駕駛牌照號碼為0000—00號自用小客車，行經桃園縣大園鄉大觀路與大工路路口時為警攔檢，並施以酒精濃度測試，測得其呼氣所含酒精濃度達每公升0.78毫克，遂當場舉發並填製桃警局交字第DB1878438號違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為99年6月22日前，嗣桃園縣政府警察局大園分局即將之分別移送臺灣桃園地方法院檢察署（以下簡稱桃園地檢署）及交通部公路總局新竹區監理所（以下簡稱新竹區監理所）處理。

桃園地檢署則認陳延彰確犯刑法第185條之3之飲用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛罪，並於99年6月24日以99度偵字第15508號緩起訴處分書，給予陳延彰緩起訴處分，期間為一年，並要求陳延彰應向國庫支付2萬元，而確定在案。陳延彰並繳納上開金額完畢。

至新竹區監理所亦認陳延彰確有「汽車駕駛人酒精濃度超過標準（0.55以上）」之違規情事，乃於102年5月22日，依道路交通管理處罰條例第35條第1項第1款及第68條之規定，以桃監裁字第裁52—DB1659881號裁決書（下稱原處分），裁處陳延彰罰鍰新臺幣（下同）4萬5千元、吊扣駕

駛執照 1 2 個月、並應參加道路交通安全講習之處分。陳延彰對此處分不服，即於 1 0 2 年 5 月 3 1 日向本院行政訴訟庭提出交通裁決事件之行政訴訟，主張其酒醉駕車案業經刑案緩起訴處分確定，並已繳納公益金 2 萬元完畢，何以新竹區裁決所又就同一案件為裁罰，顯違一事不兩罰之行政罰原則，故訴求撤銷上開裁決書，桃院並以 1 0 2 年度交字第 1 7 5 號案審理中，嗣於審理中新竹區監理所乃於 1 0 2 年 6 月 2 8 日以竹授桃監字第 1 0 2 0 0 2 3 9 0 6 號函，確認於陳延彰因緩起訴所繳納之 2 萬元範圍內，廢止原處分一部分，但剩餘罰鍰差額即 2 萬 9 千 5 百元部分仍須繳納。

## 二、疑義之經過：

上開案件中之原告，係因酒後駕車一事，先經檢察官認定犯公共危險罪，而為刑事之緩起訴處分確定，原告並繳納公益金完畢，即被告業經刑事處罰完畢，但新修正行政罰法第 2 6 條第 2 項竟規定於此情況下，交通裁決機關仍得於該刑事處罰確定後，就原告陳延彰違反行政法上義務規定裁處之，至於原已繳納之公益金、或提供之義務勞務，依同法條第 3、4 項之規定，則可於裁處之罰鍰中扣抵之，僅就不足之差額繳納之。而此等補繳差額之概念，則係源自道路交通管理處罰條例第 3 5 條第 8 項所規定

「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。故依新修正行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定加以操作，明顯就上開行政訴訟案件原告之飲酒後駕車之行爲，於刑事處罰後，再加以行政罰，而有違一事不兩罰之憲法原則。即原在行政罰法修正第26條第2至4項、第45條前，此類酒後駕車行爲人經緩起訴後或同時另經行政裁處罰鍰之交通聲明異議案件，及行爲人業經裁判確定處以罰金刑，但該金額低於飲酒後駕車所應裁罰之最低罰鍰基準規定者，尙應裁決繳納不足最低罰鍰部分之交通聲明異議案件，於臺灣桃園地方法院轄內，多以違反「一行爲不二罰」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，而對行爲人有正當合理信賴基礎。未料，上開行政罰法之條文修正後，竟將此類案件排除一行爲不二罰原則之保護，因而產生違反「一行爲不二罰」原則之違憲疑義。因而，聲請人乃裁定停止上開案件之訴訟程序，聲請大法官解釋。

### 三、 疑義之性質及涉及之憲法條文：

#### 1、請求解釋

行政罰法第26條第1項前段、第2項、第3項、第4項分別規定：「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。但其行為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。」、「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，得依違反行政法上義務規定裁處之。」、「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。」，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、第4項規定其公益性負擔或義務勞務得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通

管理處罰條例第35條第8項等規定，於上開指所範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 2、涉及之憲法條文

大法官釋字第503、604號解釋（一行爲不二罰原則）、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）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、同上法條第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，係於100年11月23日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1) 緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253條之2第1項之規定，對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) 第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為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，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為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，為求衡平，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。」、「依第二項規定所爲之裁處，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爲之裁處，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、因緩刑裁判確定而爲之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」由此顯見，同條第2項所規定不受一行爲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、而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現刑法罰金刑輕於行政法法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第35條第1款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以爲連結，及規定緩刑或緩起訴所附之公益金最低額不得低於同一案件應處行政罰鍰金額，而不致產生現行刑罰罰金、

公益金與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情（刑法第185條之3於本案發生後，已於102年6月11日修正為必判處二個月以上有期徒刑，至於罰金刑僅為併科之刑，即不會再出現差額補繳之問題）。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第35條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民造成的行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行爲不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴排除於刑事處罰外

時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

5、據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明並互相搭配第3項至第5項之規定，更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，排除於一行爲不二罰之適用範圍。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爲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。

## （二）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「一行爲不二罰」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「法治國家一行爲不二罰之原則」作爲違憲審查基準，可見「一行爲不二罰」原則確具有憲法位階。
- 2、再據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行爲不二罰」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，縱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，不應僅就處罰名稱是否相同加以判斷，而應就其處罰之本質，在實質上加以審認，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，將因此機械性解釋成為具文。

- 3、又一行為不二罰原則實亦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。而在我國憲法上之依據，即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，自應不得爲之。

### （三）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，剝奪人身自由之拘役、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 條第 2 項），更使經易刑爲社會勞動之拘役、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爲擔保（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，應認實質上與刑罰性質相同。甚者，緩起訴建立之前提，仍係檢察官認行為人確處於有罪之狀況，否則應為不起訴處分，且該等紀錄亦列入前案紀錄中，對於行為人而言，仍係一有罪之刑案前科，雖於緩起訴確定後再犯罪時，無經認定為累犯之問題，但可得再經檢察官為緩起訴之機會即微乎其微，甚至於法院審理時，更為法官審酌不適以緩刑之要件之一。準此，可知緩起訴處分所併隨之刑事不利益，實與不起訴處分不同，近乎有罪之刑事判決，上開立法理由卻認此亦為不起訴處分，實難足採信。

- 4、承上，有關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。雖上開折抵之概念，應已導入比例原則之考量，已較未明定可加以折抵規定而言，有利於行爲人，符合實體正義。然一行爲不二罰之原則，應爲正當法律程序之實質概念之一，此等程序之實現，乃係吾等處理訴訟案件之先行程序，自當優於實體正義比例原則之適用。

- 5、又陳文貴法官於其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，論文節本詳另案附件）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文更有下列深刻之論述：「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（指行政罰法第26條第2項）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，應認為與一行爲不二罰之憲法原則有違。（詳參該論文第271頁）。至對於緩刑部分，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）。並認道路交通管理處罰條例35條第8項之規定，明顯牴觸行政罰法第26條第1項前段之規定，且與憲法「一行爲不二罰原則」有違，係屬違憲之法條，應修法予以刪除（該論文第287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、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。另聲請人前已就另案關於上開有疑義之法條聲請大法官解釋（詳參附件二），故除附件一、附件二外，餘請參考前案之附件資料。

附件文件之名稱與件數

附件一、本件交通裁決全案案卷資料及停止訴訟裁定。

附件二、本院102年度6月13日桃院晴文字第10200083

5號函

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官：林 靜 梅

中 華 民 國 103 年 1 月 24 日

## 臺灣桃園地方法院行政訴訟庭林靜梅法官釋憲併案聲請書

### 壹、聲請解釋憲法目的

聲請人因審理臺灣桃園地方法院 104 年度交字第 6 號飲酒後駕車交通裁決之行政訴訟案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為該等案件所適用之行政罰法第 26 條第 2 項、第 3 項、第 4 項，規定飲酒後駕車之行爲人前經緩起訴處分或緩刑附有公益性負擔（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）後，均仍須就該公益性負擔、義務勞務與法定最低行政罰鍰基準間之差額加以裁處；而該補裁差額之概念更係源自道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項所規定「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。此等規定即導致同一飲酒後駕車之行爲於實質上先後遭受刑事及行政法律之雙重處罰，有違法治國家一行爲不二罰之原則。爰依鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋，並請宣告行政罰法第 26 條第 2 項、第 3 項及道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項之法律規定違憲且立即失效。

### 貳、案件之經過、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

#### 一、案件之經過：

緣黎金玉前因於民國102年8月15日21時42分許，遭舉發有酒後駕車之交通違規情事，而於102年8月16日，經交通部公路總局新竹區監理所（下稱新竹區監理所）以壢監裁字第53-DB370484號違反道路交通管理事件裁決書，裁罰罰鍰新臺幣（下同）1萬9千5百元；嗣於前開行為發生後五年內，其復於103年9月30日第二次遭發現有酒後駕車未肇事，經酒精濃度測達0.41MG/L超過標準」之違規情事，其經分別移送臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）及新竹區監理所，桃園地檢署檢察官則認黎金玉涉犯刑法第185條之3第1項第1款之公共危險罪，乃於103年10月2日以103年度速偵字第6347號為緩起訴處分，並命緩起訴處分期間為1年，黎金玉並應向國庫支付公益金5萬5千元，且參加指定之法治教育課程1場在案，此部分業經黎金玉於103年12月18日繳納該公益金完畢；嗣新竹區監理所則認黎金玉確有「汽車駕駛人駕駛汽車，於五年內酒精濃度超過規定標準兩次以上」之違規，乃依道路交通管理處罰條例第35條第3項之規定，而於103年12月18日以壢監裁字第53-DB4081113號違反道路交通管理事件裁決書，裁罰黎金玉罰鍰3萬5千元（原法定罰鍰金額為9萬元，扣除上開公益金5萬5千元後，

裁決所裁罰該差額 3 萬 5 千元），並吊銷駕駛執照，及應參加道路交通安全講習（下稱原處分）。

黎金玉對於上開原處分不服，即於 104 年 1 月 9 日向本院行政訴訟庭提出交通裁決事件之行政訴訟，主張其第二次酒醉駕車案業經刑案緩起訴處分確定，並已繳納公益金 5 萬 5 千元完畢，何以新竹區裁決所又就同一案件為裁罰原告應繳納罰鍰 3 萬 5 千元，顯違一事不兩罰之行政罰原則，且主張因駕駛執照為其謀生工具，希望能不要吊銷其所持有職業聯結車駕駛執照，而訴求撤銷上開裁決書，本院並以 104 年度交字第 6 號案審理中。

## 二、疑義之經過：

上開案件中之原告，係因第二次酒後駕車一事，先經檢察官認定犯公共危險罪，而為刑事之緩起訴處分確定，原告並繳納公益金完畢，即被告業經刑事處罰完畢，但新修正行政罰法第 26 條第 2 項竟規定於此情況下，交通裁決機關仍得於該刑事處罰確定後，就原告黎金玉違反行政法上義務規定裁處之，至於原已繳納之公益金、或提供之義務勞務，依同法條第 3、4 項之規定，則可於裁處之罰鍰中扣抵之，僅就不足之差額繳納之。而此等補繳差額之概念，則係源自道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項

所規定「刑事判決罰金低於最低罰鍰基準規定時，應裁決繳納不足最低罰鍰部分」。故依新修正行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項等規定加以操作，明顯就上開行政訴訟案件原告之飲酒後駕車之行爲，於刑事處罰後，再加以行政罰，而有違一事不兩罰之憲法原則。即原在行政罰法修正第26條第2至4項、第45條前，此類酒後駕車行爲人經緩起訴後或同時另經行政裁處罰鍰之交通聲明異議案件，及行爲人業經裁判確定處以罰金刑，但該金額低於飲酒後駕車所應裁罰之最低罰鍰基準規定者，尙應裁決繳納不足最低罰鍰部分之交通聲明異議案件，於臺灣桃園地方法院轄內，前多以違反「一行爲不二罰」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，而對行爲人有正當合理信賴基礎。未料，上開行政罰法之條文修正後，竟將此類案件排除一行爲不二罰原則之保護，因而產生違反「一行爲不二罰」原則之違憲疑義。因而，聲請人乃裁定停止上開案件之訴訟程序，聲請大法官解釋。

### 三、疑義之性質及涉及之憲法條文：

#### 1、請求解釋

行政罰法第26條第1項前段、第2項、第3項、第4項分別規定：「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。但其行為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。」、「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，得依違反行政法上義務規定裁處之。」、「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。」，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、第4項規定其公益性負擔或義務勞務得以折抵行政罰罰鍰而有異。況該折抵而裁處差額之規定，亦係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項之規定，該規定明定在行為人已受刑事判決罰金刑確定後，尚得裁決繳納罰金額不足最低罰鍰基準規定之差額。是行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通

管理處罰條例第35條第8項等規定，於上開所指範圍內，應自解釋公布之日起，失其效力。

## 2、涉及之憲法條文

大法官釋字第503、604號解釋（一行爲不二罰原則）、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）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、同上法條第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，係於100年11月23日修法時所增訂，其立法理由分別為：(1) 緩起訴處分之性質，實屬附條件之便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時，依刑事訴訟法第253條之2第1項之規定，對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) 第一項行為如經緩刑之裁判確定，因法院為緩刑宣告所斟酌者，係情節輕微、自首、難以苛責、行為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，無庸斟酌行為人所違反行政法上義務規定之立法目的。故為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，為求衡平，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。」、「依第二項規定所爲之裁處，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爲之裁處，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、因緩刑裁判確定而爲之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」由此顯見，同條第2項所規定不受一行爲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、而上開行政罰法第3項雖規定已支付之公益金或提供之勞務得於裁處罰鍰內扣抵，即僅就該差額部分裁處繳納即可，而該部分規定即係源自道路交通管理處罰條例第35條第8項。是查，立法者顯然亦發覺在某些違規及違法的刑事個案中，出現刑法罰金刑輕於行政法法定最低罰鍰之情形，惟此本應藉由修正刑法第185條之3法定罰金刑，設定下限，將之修正與道路交通管理處罰條例第35條第1款最高罰鍰基準相同金額以上，一定數額以下罰金之刑，以爲連結，及規定緩刑或緩起訴所附之公益金最低額不得低於同一案件應處行政罰鍰金額，而不致產生現行刑罰罰金、

公益金與行政罰鍰數額重疊，甚至較輕之情（刑法第185條之3於本案發生後，已於102年6月11日修正為必判處二個月以上有期徒刑，至於罰金刑僅為併科之刑，就緩刑部分，即不會再出現差額補繳之問題）。惟立法者卻指示「一條相對較為繁瑣之途徑」，即於94年12月28日修正經總統公布，行政院發布定自95年7月1日施行之道路交通管理處罰條例第35條，增訂該條第8項規定「前項汽車駕駛人（指汽車駕駛人駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準；或因而吊扣駕駛執照，於吊扣期間再有駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定；或駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定，又肇事致人重傷或死亡者），同時違反刑事法律者，經裁判確定處以罰金低於本條例第92條第3項所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分」。如此結果造成行政裁罰與否及數額若干，竟須待刑事法處罰體系之裁判確定結果而定，對於人民造成的行政處分不確定性，及行政機關（監理機關）為與司法機關連繫，勢必增生的程序上勞費及支出，難以估計。並且該法律之規定，更有違反憲法法治國「一行為不二罰」原則之虞，並且侵越刑事法院刑罰之裁量權（一律補足差額，使齊頭平等，有違實質平等原則），實有違憲。更因此使立法者在修改行政罰法第26條第2項將緩刑、緩起訴

排除於刑事處罰外時，得以藉口已於第3項、第4項規定與道路交通管理處罰條例第35條第8項規定相同得繳補差額部分，來迴避一事不兩罰之憲法概念。

5、據上所述，行政罰法第26條第2項、第3項、第4項及道路交通管理處罰條例第35條第8項規定，均明顯違反憲法律規定，文義內容清楚明白，經由立法理由之說明並互相搭配第3項至第5項之規定，更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，排除於一行爲不二罰之適用範圍。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爲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。

## （二）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「一行爲不二罰」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「法治國家一行爲不二罰之原則」作爲違憲審查基準，可見「一行爲不二罰」原則確具有憲法位階。
- 2、再據上開釋字第503號解釋所闡釋，「一行爲不二罰」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，縱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，不應僅就處罰名稱是否相同加以判斷，而應就其處罰之本質，在實質上加以審認，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，將因此機械性解釋成為具文。

- 3、又一行為不二罰原則實亦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。而在我國憲法上之依據，即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，自應不得爲之。

### （三）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，剝奪人身自由之拘役、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條第2項），更使經易刑爲社會勞動之拘役、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爲擔保（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，應認實質上與刑罰性質相同。甚者，緩起訴建立之前提，仍係檢察官認行為人確處於有罪之狀況，否則應為不起訴處分，且該等紀錄亦列入前案紀錄中，對於行為人而言，仍係一有罪之刑案前科，雖於緩起訴確定後再犯罪時，無經認定為累犯之問題，但可得再經檢察官為緩起訴之機會即微乎其微，甚至於法院審理時，更為法官審酌不適以緩刑之要件之一。準此，可知緩起訴處分所併隨之刑事不利益，實與不起訴處分不同，近乎有罪之刑事判決，上開立法理由卻認此亦為不起訴處分，實難足採信。

- 4、承上，有關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。雖上開折抵之概念，應已導入比例原則之考量，已較未明定可加以折抵規定而言，有利於行爲人，符合實體正義。然一行爲不二罰之原則，應爲正當法律程序之實質概念之一，此等程序之實現，乃係吾等處理訴訟案件之先行程序，自當優於實體正義比例原則之適用。

- 5、又陳文貴法官於其101年1月所完成之博士論文「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，論文節本詳另案附件）中就此爭議，亦持違憲觀點。對於緩起訴處分部分，該論文更有下列深刻之論述：「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（指行政罰法第26條第2項）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，應認為與一行爲不二罰之憲法原則有違。（詳參該論文第271頁）。至對於緩刑部分，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）。並認道路交通管理處罰條例35條第8項之規定，明顯牴觸行政罰法第26條第1項前段之規定，且與憲法「一行爲不二罰原則」有違，係屬違憲之法條，應修法予以刪除（該論文第287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、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。另聲請人前已就另案關於上開有疑義之法條以本院102年度6月13

日桃院晴文字第102000835號函聲請大法官解釋，

故除附件一外，餘請參考前案之附件資料。

附件文件之名稱與件數

附件一、本案停止訴訟裁定。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣桃園地方法院行政訴訟庭

法 官：林 靜 梅

中 華 民 國 104 年 5 月 7 日