

公法判解

「按次連續處罰」之法律性質

大法官釋字第604號

【實務選擇題】

依行政執行法之規定，下列有關怠金之敘述，何者錯誤？

- (A) 其適用於依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不得由他人代為履行者。
- (B) 其屬於間接強制之方法。
- (C) 其亦可適用於依法或本於法令之行政處分，負有不行為義務而為之者。
- (D) 執行機關得連續處以怠金，無須另以書面期限履行。

答案：D

【裁判要旨】

立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。申言之，以連續舉發之方式，對違規事實繼續之違規行為，藉舉發其違規事實之次數，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，藉多次處罰之遏阻作用，以防制違規事實繼續發生，此種手段有助於目的之達成，對維護交通秩序、確保交通安全之目的而言，在客觀條件之限制下，更有其必要性及實效性。惟每次舉發既然各別構成一次違規行為，則連續舉發之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，且鑑於交通違規之動態與特性，進行舉發並不以違規行為人在場者為限，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行為人任由違規事實繼續存在者，自得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉發之間隔及期間以命令為明確之規範。

【學說速覽】

- 一、對於違規停車之連續處罰，釋字第604號解釋認為連續舉發是多次行政罰，因藉舉發違規事實之次數以認定違規行為之次數，故此處之連續舉發不生一行

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

- 為不二罰之問題。洪家殷老師則認為第一次舉發屬於行政罰，目的在於針對過去違法行為之制裁，而之後的連續舉發應屬行政執行措施中的怠金手段，蓋其目的是透過強制手段來排除違規狀態，而非基於處罰目的，且釋字第604號解釋之看法是將違規停車此種本屬自然之單一行為（繼續犯）解釋成法律上之多數行為，顯然不符其本質，且將原本一行為不二罰原則所適用之單一行為切割成多數行為並施以多次處罰，亦有違比例原則。
- 二、洪家殷老師並指出，於駕駛人不在場之情形，第一次舉發屬於行政罰，其後之連續舉發仍屬怠金，蓋其名稱雖為「罰鍰」，但仍應依其內容個別判斷有無怠金性質，且依行政執行法第31條第2項但書，處以怠金前不必經告戒。
- 三、「罰鍰」之性質屬於行政罰，不待多言，有爭議的是其後之「按次連續處罰」。從法條文義上而言，其後之連續處罰仍是罰鍰，應屬行政罰性質，且依釋字第604號解釋之看法，藉由舉發違規事實之次數來認定違規行為之次數，連續舉發不生一行為不二罰之問題。許宗力大法官於該號解釋所提出之協同意見書中指出，在特定事務領域，可能有須將自然單一行為切割成數個法律單一行為，進而分別評價處罰，始能達行政管制目的之情形，只要其欲維護之公益與基本權有相同憲法位階，自有其必要與正當性，且如此並不會使一行為不二罰原則之功能被掏空，因立法者進行切割時仍不能恣意，此可謂一行為不二罰與比例原則審查某意義上之匯流。
- 四、若採洪家殷老師之看法，則其後之「按次連續處罰」應屬行政執行手段，且將連續舉發視為行政罰會有如下缺失：①行政罰與行政執行在構成要件、舉證責任及基本原理皆有差異，任由行政機關自行決定採行政罰（連續舉發）或行政執行（拖吊），對相對人而言會產生不同規範結果。②若相對人不在場，累積之處罰無法生遏阻效果，且連續舉發無上限，相較於課予其拖吊費用而言，兩者顯失均衡。③連續舉發雖不一定違反比例原則，惟混淆行政罰與行政執行之界限，致人民承擔難以預見之不利益，恐非比例原則所得解決。
- 五、程明修老師認為立法者在切割法律上行為個數時，同時是在決定累積處分後的不利益是否合乎比例與正當公益目的的相當。而因人民違規停車時所生之違法狀態並非不能由他人代履行，故將連續舉發解釋成行政執行中之連續課予怠金，實屬牽強。洪家殷老師則認為行政執行法第31條第1項文義過於限縮，解釋上應認為怠金手段不宜限於義務不能代履行之情形。

【高點法律專班】

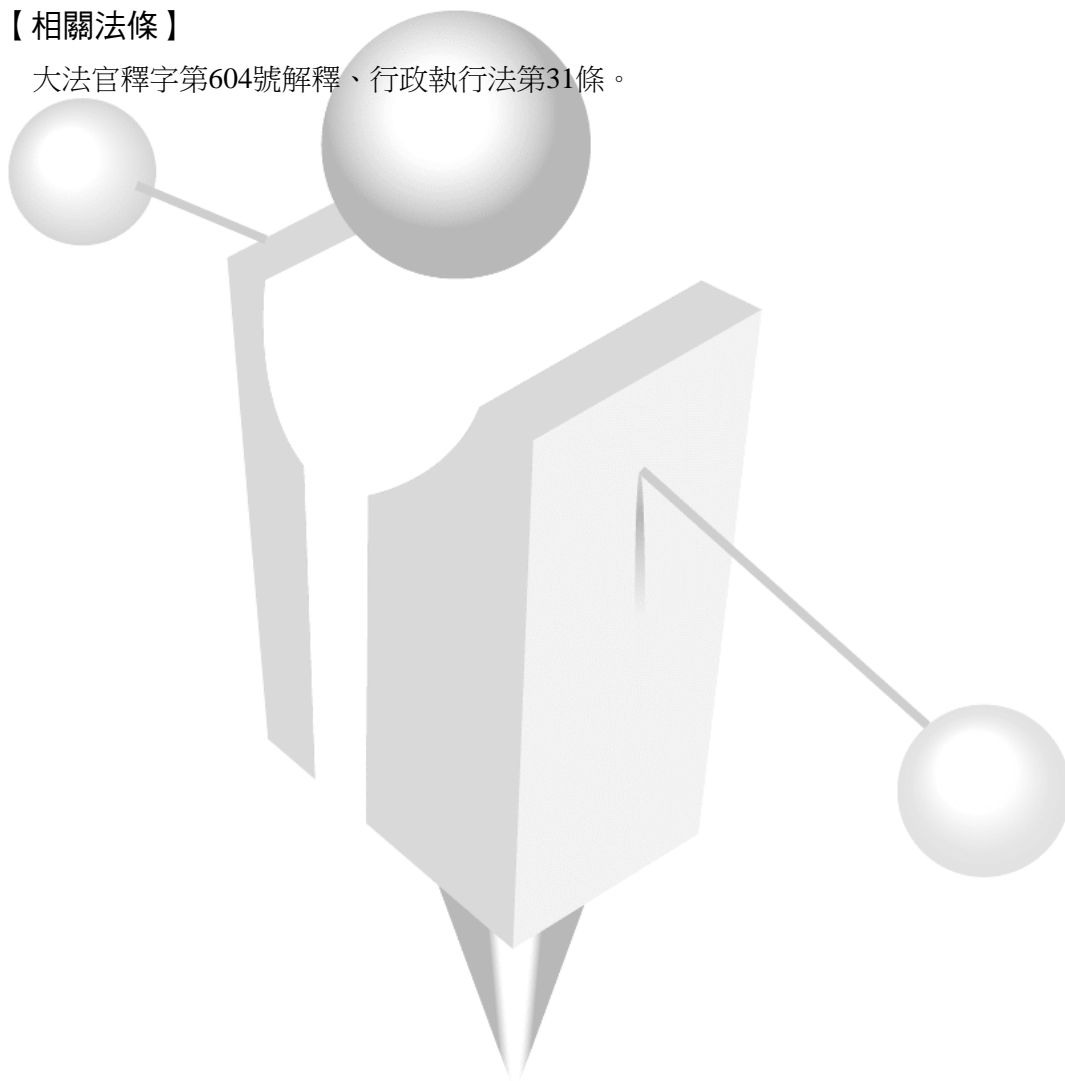
版權所有，重製必究！

【考題解析】

依行政執行法第31條規定，執行機關連續處以怠金者，需另以書面期限履行。

【相關法條】

大法官釋字第604號解釋、行政執行法第31條。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！