

公法判解

法律保留原則與明確性原則之審查密度

最高行政法院判決107年度判字第742號

【實務選擇題】

有關授權明確性原則之敘述，下列何者錯誤？

- (A) 凡屬限制人民權利事項，立法者非不得授權行政機關發布命令以為法律之補充，只要其授權之目的、內容及範圍具體明確
- (B) 此與法律明確性原則係完全相同
- (C) 授權明確性之要求，亦本於權力分立原則所必須
- (D) 對於授權明確性，大法官並就法律保留原則與授權明確性原則於人民基本權利保障上，劃分了層級式之審查標準

答案：B

【裁判要旨】

人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明文，可知，人民對中央或地方機關否准其申請之行政處分不服，須經訴願之前置程序，始得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容行政處分之課予義務訴訟，否則其起訴即屬不備起訴要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定以裁定駁回其訴。再按，勞工保險條例第5條第3項規定：「勞工保險爭議事項審議辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」其授權範圍既規定為「勞工保險爭議事項審議辦法」，可知立法者有意授權主管機關，就有關勞工保險給付爭議審議之程序事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範，就授權明確性原則而言尚無違背。又為求法律關係安定，申請審議本質上應有期間之限制。勞工保險爭議事項審議辦法第3條第1項所定「60日申請審議」期間，屬於勞工保險給付爭議審議之程序事項，並未逾越母法之授權範圍。而申請審議程序為訴願之必要先行程序（同辦法第23條規定參照），前揭規定之60日申請審議期間，較訴願法第14條第1項所定之30日提起訴願期間為長，倘被保

險人不服核定，縱逾越提起訴願之30日不變期間，仍得於60日申請審議期間內，申請審議並循序提起行政爭訟，具有合理性。且透過申請審議程序，使得行政自我審查更為審慎。故上開60日申請審議期間之規定，並未侵害或限制被保險人之權益，與法律保留原則無違，自得為審理之依據。

【爭點說明】

一、法律保留與明確性要求

按法治國家法律保留原則之要求下，行政機關依法行政，雖以受法律拘束為前提、有法律依據為原則，然並未意味著所有行政行為均應由立法機關加以決定。行政機關，在得有法律授權之情形下，針對非屬憲法保留或國會保留之有關事項，仍得以自行加以決定（參見司法院釋字第443號解釋理由書）。

授權不得為概括之授權，需將授權之目的、內容、範圍明白規範，更為司法院大法官所再三指陳。憲法就授權明確性原則，未設明文規定，但司法院大法官藉由個案憲法解釋，反復闡明，人民自由及權利之限制，應以法律為之，但不排除得由法律授權行政機關以命令為補充規定，惟其授權必須具體明確，由此逐漸建立憲法上所謂授權明確性原則之內涵。

二、「審查對象」與「審查密度」之類型與差異

針對不同規範類型與對象，司法院大法官並非採行單一之審查標準，主要是以人民基本權利保障之憲法要求為基礎，即關於人民自由權利之限制，法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符憲法意旨，此已成為大法官之一貫見解。惟如何認定授權之目的、內容及範圍是否具體明確？則依釋字第390號、第394號、第443號、第522號及第538號解釋意旨，可以解讀為大法官就法律保留原則與授權明確性原則在人民基本權利保障上之適用，係依基本權利之種類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準（參見司法院大法官釋字第612號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官協同意見書）：

(一) 依基本權利之種類所建立的劃分標準：

涉及人民生命及身體自由者，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及人民其他自由權利者，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬。

(二) 依限制人民自由權利措施之性質所建立的劃分標準：

涉及刑罰之規定，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較嚴；涉及

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

行政罰或其他行政干預之規定，適用一般法律保留原則，對授權明確性之審查較寬

三、嚴格審查與寬鬆審查之意涵

(一) 嚴格審查之審查方式

釋字第522號解釋理由書中謂：立法機關得以委任立法之方式，授權行政機關發布命其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符憲法第23條之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為之時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰法定主義。

(二) 寬鬆審查之審查方式

釋字第538號解釋文謂：建築法第15條第2項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。

四、授權明確性原則與比例原則之層級式審查標準，不宜混淆

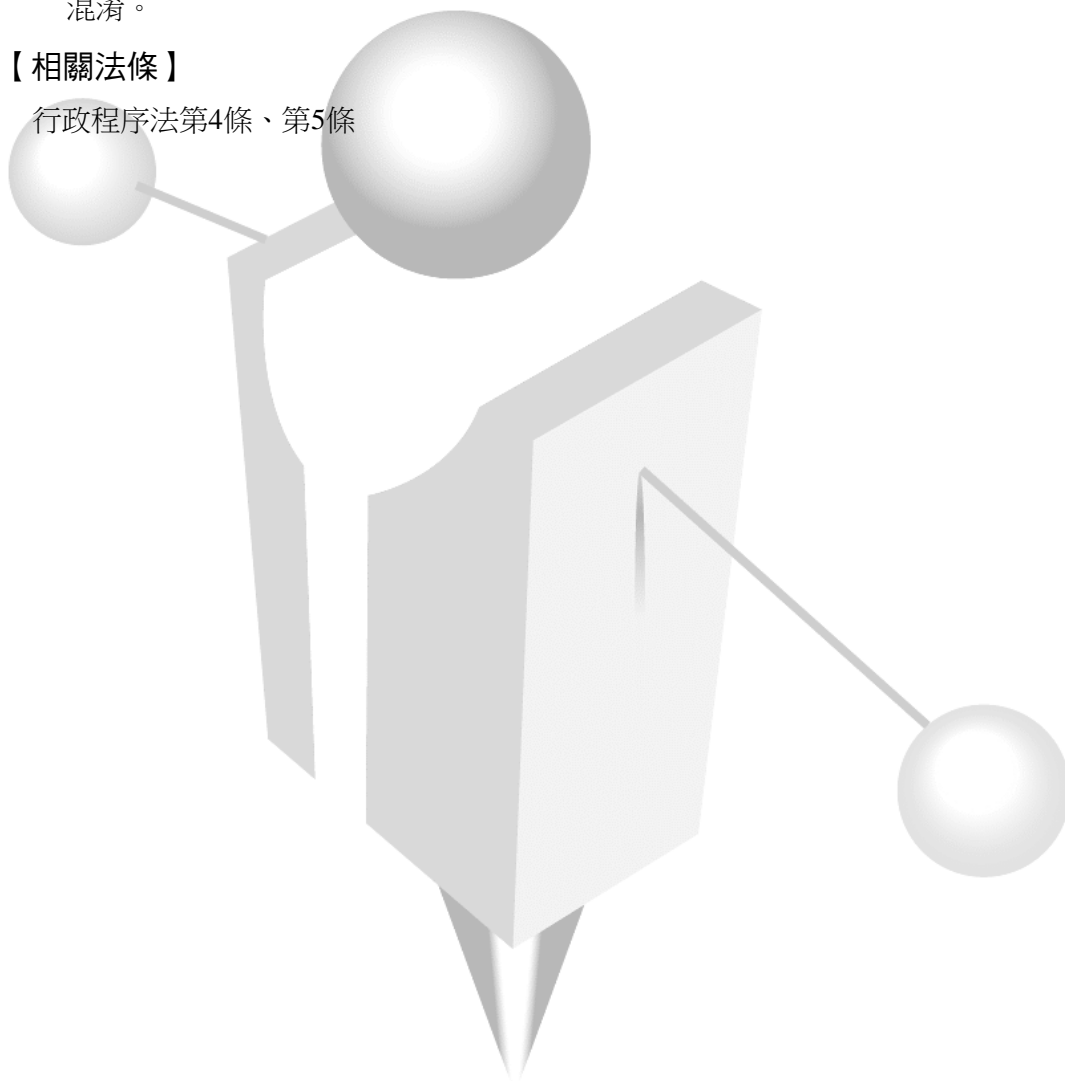
(一) 憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。該規定後段所謂「以法律限制之」部分，即大法官反復闡明人民自由及權利之限制，應以法律為之，但不排除得由法律授權行政機關以命令為補充規定，惟其授權必須具體明確，而逐步建立憲法上所謂法律保留原則、授權明確性原則之憲法基礎，已如前述。惟人民自由及權利之限制，並非形式上符合法律保留原則、授權明確性原則，即當然合憲。其實質內容，尚須符合憲法第23條前段規定，即為達成特定目的所必要，換言之，即尚須符合比例原則。

(二) 大法官就憲法第23條前段規定比例原則之審查，亦已逐步建立層級化之審查標準，其內容如以司法院釋字第584號解釋理由書為例：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限

制。」惟此一針對比例原則所建立之層級化審查標準，與大法官就形式法律保留原則、授權明確性原則所建立之層級化審查標準之論述內容不同，不宜混淆。

【相關法條】

行政程序法第4條、第5條



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！