

公法判解

憲法上「一行為不二罰」之檢驗

釋字第751號

【實務選擇題】

依郵政法第40條第1款規定：未經中華郵政公司委託，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其停止該等行為；未停止者，得按次連續處罰。A公司於98年6月至12月經營遞送信函業務，經交通部於98年6月15日及9月20日派員查證屬實，乃依上開規定於98年12月5日及99年1月5日分別處A公司罰鍰新臺幣10萬元，並分別通知A公司停止營業行為。試問99年1月5日裁罰之適法性及其理由，下列敘述，何者正確？

- (A) 合法，第二次罰鍰處分為執行罰
- (B) 違法，違反誠信原則
- (C) 違法，違反比例原則
- (D) 違法，違反一行為不二罰原則

答案：D

【裁判要旨】

行政罰法第26條第2項規定：「前項行為如經……緩起訴處分確定……者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」及財政部中華民國96年3月6日台財稅字第09600090440號函，就緩起訴處分確定後，仍得依違反行政法上義務規定裁處之釋示，其中關於經檢察官命被告履行刑事訴訟法第253條之2第1項第4款及第5款所定事項之緩起訴處分部分，尚未牴觸憲法第23條，與憲法第15條保障人民財產權之意旨無違。

同法第45條第3項規定：「本法中華民國100年11月8日修正之第26條第3項至第5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……。」其中關於適用行政罰法第26條第3項及第4項部分，未牴觸法治國之法律不溯及既往及信賴保護原則，與憲法第15條保障人民財產權之意旨無違。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

統一解釋部分，95年2月5日施行之行政罰法第26條第2項雖未將「緩起訴處分確定」明列其中，惟緩起訴處分實屬附條件之便宜不起訴處分，故經緩起訴處分確定者，解釋上自得適用95年2月5日施行之行政罰法第26條第2項規定，依違反行政法上義務規定裁處之。

【爭點說明】

憲法上「一行爲不二罰」原則應依下列四個步驟檢驗操作：

- 一、是否因「一行爲」而生數個處罰？倘數個處罰並非基於同「一行爲」，自無「一行爲不二罰」原則之適用。所謂「一行爲」，本席以爲，原則上應指「同一原因事實」而言。所謂「同一原因事實」，其義約同於許宗力大法官釋字第604號解釋「協同意見書」中所稱之「自然單一行爲」，亦即，指「以一個理性的非法律人，根據社會一般通念，或以自然觀察方法所理解的一行爲」。
- 二、是否爲基於同一原因事實所生之「數個處罰」？關於基於「同一原因事實」而生之「單一」處罰是否合理（有無過當），乃屬典型之「比例原則」所處理的問題，無「一行爲不二罰」原則可言。至於何謂「處罰」（punishments, sanctions）？應如何界定？湯德宗大法官以爲有效維護人權，應立於人民之立場，考量人民之感受，從寬界定爲：凡具有非難意味之不利益措施皆屬「處罰」，包括行政罰法所稱之各種「裁罰性不利處分」、懲戒罰等，而不限於「刑罰」。準此，系爭之命「應履行負擔」或爲財務上之不利益（命支付一定金額，刑事訴訟法第253條之2第1項第4款參見），或爲一般行爲自由之限制（命服義務勞務，刑事訴訟法第253條之2第1項第5款參見），並連帶地對緩起訴處分相對人之名譽、心理有所制約。是無論「應履行負擔」是否定性爲「刑罰」，其應屬「處罰」，殆無疑義。
- 三、基於同一原因事實所爲之數個處罰，其「性質與種類是否相同」？按本院釋字第503號解釋所示，僅基於同一原因事實所爲之數個性質／種類相同之處罰，始構成「重複處罰」，而有「一行爲不二罰」原則之適用。然，如何認定數個處罰之性質／種類是否相同？湯德宗大法官以爲，應以系爭「處罰」侵害人民之「權利」法益類型爲斷。人民之權利，按美國聯邦憲法之用語，可約分爲三大類：生命（life）、自由（liberty）與財產（property）。雖然各國實定法上對於處罰之分類不盡相同，例如：我國即有刑罰、行政罰、懲戒罰等之分，然就處罰之內容（即其侵害之權利類型）而言，主要仍不外前述

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

三大類權益。以系爭之「應履行負擔」為例，「命支付一定金額」侵害者為被告（犯罪嫌疑人）之「財產」利益，其與「罰金」及「罰鍰」應屬相同性質／種類之處罰。至「命服義務勞務」所侵害者為被告（犯罪嫌疑人）之「自由」利益，而與「有期徒刑」、「拘役」屬相同性質／種類之處罰；嗣因行政罰法100年修正准許義務勞務核算為金錢，並扣抵罰鍰（第26條第3項及第4項參照），其乃轉為侵害被告（犯罪嫌疑人）之「財產」利益，而屬與「罰金」及「罰鍰」相同性質／種類之處罰。茲，命「應履行負擔」之「緩起訴」處分，應如何定性？就此關鍵問題，多數意見僅謂：緩起訴處分所附加之應履行之負擔，「性質上究非審判機關依刑事審判程序對被告所科處之刑罰」，然並未正面定性其為何；更未說明其「目的及性質」究與行政罰有何不同，從而得併處罰鍰，論理顯有不足。100年修正行政罰法增訂第26條第3項與第4項規定，允許「應履行負擔」扣抵罰鍰，顯示立法者亦認為「應履行負擔」與「罰鍰」乃性質／種類相同之處罰（否則如何能為扣抵）。是命「應履行負擔」之「緩起訴」處分確定後，就同一原因事實再予罰鍰，因二處罰之性質／種類相同，而有「一行為不二罰」原則之適用。

- 四、基於同一原因事實所生數個性質／種類相同之處罰，其「規範目的」是否相同？縱為數個相同性質／種類之處罰，已構成「重複處罰」，但如能證明各自追求不同之「規範目的」，則非屬「過度處罰」，仍不違反「一行為不二罰」之原則。按美國法院實務見解，一行為同時觸犯（刑事）「罰金」與「民事罰金」（civil penalty）者，因二者「規範目的」一般不同（前者為求「嚇阻」與「報應」，後者為求「損害賠償」），並不違反「一行為不二罰」之原則。我國學界通說略同。

【相關法條】

憲法第15條、第23條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！