

公法判解

一行為不二罰原則中之一行為如何界定

臺北高等行政法院109年訴字第597號判決

【實務選擇題】

關於行政罰之一事不二罰原則，下列敘述何者正確？

- (A)在台北往高雄的高速公路上被測速照相器拍到超速多次，僅能罰一次
- (B)機車騎士未戴安全帽並紅燈右轉，從一重處罰
- (C)未開統一發票且因此漏報銷售額逃稅，從一重處罰
- (D)未申請營業登記與逃漏稅，從一重處罰

答案：C

【裁判要旨】

然按，對於違反行政法上義務之行為，依法自得予以裁罰，其有數行為違反行政法上之義務者，得分別處罰。惟一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰，故行為人所為違反行政法上義務之行為為究為「一行為」或「數行為」，自應予以辨明。

【爭點說明】

一、行政法上一行為判斷之問題

一行為不二罰在我國雖未有明文的憲法基礎，但業已經大法官解釋肯認為一憲法原則。但針對一行為之定性，大法官解釋中並未明白界定，我國學界通常引用德國法的論述方式，將一行為分為自然一行為與法律上一行為。但本文認為行政法與刑法不同，刑法的行為認定種在內部的意欲，而行政法之處罰則重在行為本身，是以行政法上不需要建構行為的上位概念，而可以由立法者直接賦予行為態樣具有法律上行為數的意義。

立法者透過構成要件的規定，就可以決定行政法上義務的具體內容，並規定違反此義務之行為具有可罰性，是以判斷行政法上的行為數，與行政法上的

義務有絕對之關係。再者，法律各有其目的並有所擬保護之法益，是以常有以此判斷法規競合之情形。義務與目的在行為數上的判斷有可能產生衝突，此即係本文試圖界定者。

二、實務見解

釋字第503號解釋對於一行為之判斷使用了相當多的用語，導致根本無法梳理出一個準則，但到了釋字第604號解釋中，則闡明了一行為得以立法目的為準，並由立法者加以切割，但卻欠缺論理的過程。至於最高法院的見解，則可分成行政法上義務說、構成要件說以及立法目的說。

其中行政法上義務說認為法律所規定的行政法義務不同，就會構成不同的行為認定，如「符合放流水標準之排放廢水」以及「廢水不得繞流排放」兩個行政法上義務的違反，即不被認為是同一行為。構成要件說則認為行政法上規定之構成要件即是一行為之劃分，而認為處罰構成要件不同之行為即係屬不同行為。立法目的說則認為法規之管制目的不同，其屬於不同之行為，反之若其管制之目的相同，即應屬於一行為。

三、一行為不二罰的判斷程序

本文認為，立法者應有界定行為個數之權限，但其切割出來的時間或空間應不得過度違反人民的生活經驗，才不會超出立法裁量之範圍。是以如果立法者如果已經明文規定行為的區分，則不生一行為不二罰之問題。另外一行為不二罰往往也是法條競合的問題，此時首要解決的就是特別法優先於普通法的競合問題，如果能在此層次解決，就不進入一行為不二罰的判斷範圍。

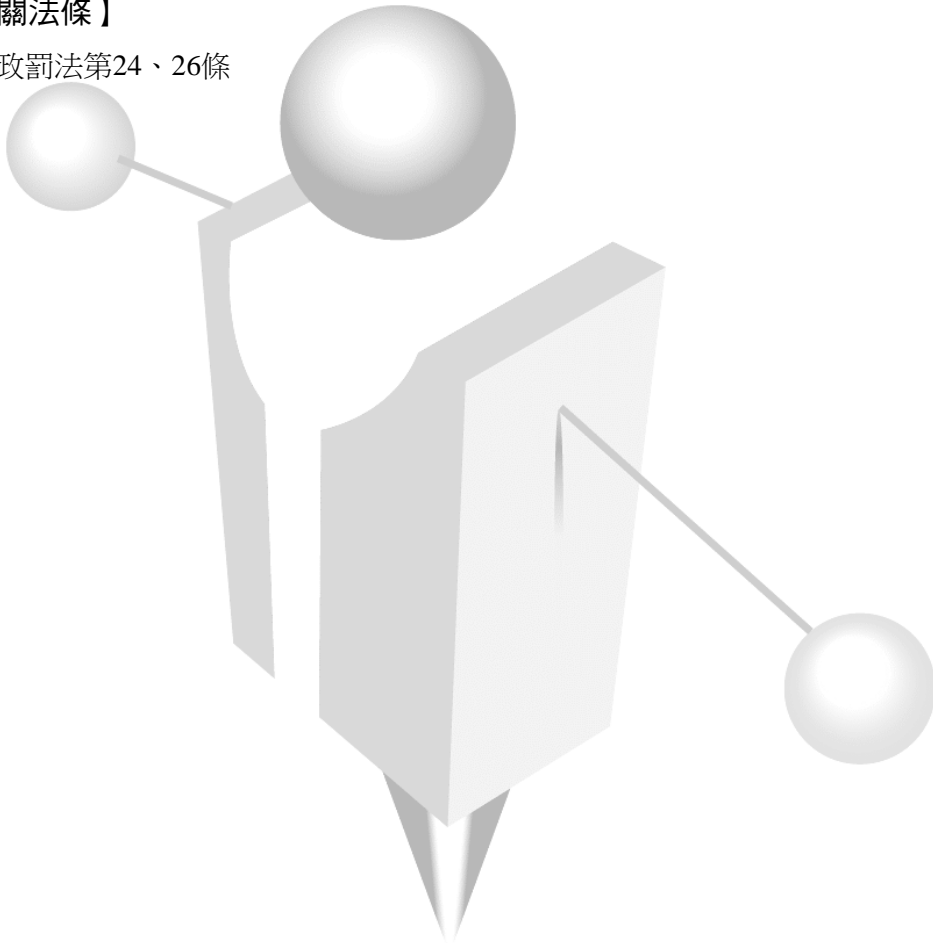
在此本文提出了一套判斷一行為的基準，其主要在判斷非自然一行為如何被界定成法律上的一行為。其認為判斷一連串的舉動或行為的數量，必須考慮該法體系所擬達到的目的。不同法律所規定的條文，其所課予的義務儘管不同，構成要件亦復歧異，但目標一致，則仍在同一體系內者，除非另有明文，否則原則上應視為一行為。

本文認為，「非自然的一行為」的單一性係指「具有相同管制目的之同一法律體系內，客觀上目標指向同一支舉動或連續數個具有總體性的活動」，其要素包括1.總體性:其不得為自然一行為，當然法律已有特別切割者不在此限，故其必須為某種事態包含數個自然一行為而有接續關聯性的活動總體。2.行為在具有相同管制目的之同一法律體系內:所謂的法律體系，即是指個別行政法的範疇，此係立法裁量之範圍。如稅法、食品衛生法等領域。3.行為目標同一:如果行為客觀上目標同一，且法律規定上具有終局行為的處罰，則其前

階段的行為應為終局行為所吸收，故為一行為。

【相關法條】

行政罰法第24、26條



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！