**法務部行政罰法諮詢小組**

**第4次會議紀錄**

**壹、時間﹕95 年2 月7 日（星期2）下午2 時30 分**

**貳、地點：本部2 樓簡報室**

**參、主席：朱委員兼召集人楠**

**肆、出席人員：**林委員錫堯、林委員朝松、洪委員家殷、胡委員方新、姜委員素娥、陳委員明堂、陳委員清秀、陳委員愛娥、曾委員華松、黃委員綠星、黃委員璽君（以上諮詢委員依委員姓氏筆畫列序）

**伍、列席人員：如後附簽到簿**

**陸、討論事項：**

**一、問題：**

**（一）1、**其他法律得否明文排除本法第26 條規定，對於同一違法行為併處以刑罰與行政罰？

**2、**本法於95 年2 月5 日施行後，廢棄物清理法第64 條與本法第26 條之適用關係如何？亦即，廢棄物清理法第64 條規定：「依本法處罰鍰案件，涉及刑事責任者，應分別處罰。」是否屬行政罰法第1 條但書所謂之特別規定而排除同法第26條規定之適用？

**（二）**違反行政法上義務之行為，於行政罰法（以下簡稱本法）施行前已由裁處機關處罰，嗣經行政救濟程序將原行政裁罰處分撤銷後，原處分機關須另為裁處時，有無本法第5 條「從新從輕原則」規定之適用？

**二、問題說明：**

**（一）討論事項（一）：**

　　本法於95 年2 月5 日始正式施行，是以，於是日前有效施行之廢棄物清理法第64 條規定與本法尚無所謂特別規定與普通規定之關係，合先敘明。對於本法尚未施行前同一行為同時獨犯刑事制裁及行政制裁規定是否適用一事不二罰原則，學說雖有不同見解（吳庚著「行政法之理論與實用」，94 年8 月增訂9 版，第508 頁至第509 頁），惟我國目前實務則有認為，同一行為同時觸犯刑事制裁及行政制裁規定，除法律有特別規定或性質不能重複處分者外，當可分別依照規定予以處罰（最高行政法院49 年判字第40 號判例、42 年判字第16 號判例）。但如處罰種類同為對物之沒入或沒收者，行政機關與刑事法院不得重複宣告（司法院院字第2832 號解釋、行政法院42 年判字第42 號判例）。

至於本（95）年2 月5 日本法施行後，廢棄物清理法第64 條是否為本法第26 條之特別規定而可排除該條之適用？又得否容許其他法律立法排除本法第26 條規定而將刑罰與行政罰併罰？滋生疑義，爰提請討論。

**（二）討論事項（二）：**

按本法施行前，「實體從舊、程序從新」為行政法適用之一般原則（最高行政法院90 年度判字第391 號判決、台北高等行政法院90 年度訴字第474 號判決），除各行政法規定有「從新從輕」之明文（如稅捐稽徵法第48 條之3、社會秩序維護法第3 條規定）外，在本法施行前，違反行政法上義務之行為，係依行為時之法律處罰。惟本法施行後，行為後法律或自治條例有變更者，即適用本法第5 條所定「從輕從新原則」。至於本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而「未經裁處」之案件，依本法第45 條第1 項規定，亦有本法第5 條從輕從新原則之適用，然對於本法施行前違反行政法上義務之行為「已經裁處」，而原行政裁罰處分因救濟程序被撤銷，原處分機關須另為裁處時，於本法施行後是否應依本法第5 條，以變更後之法律為裁處，爰滋生疑義，提請討論。

**三、法律事務司初步研究意見：**

**（一）討論事項（一）之1：**

**甲說（「一行為不二罰」為憲法原則，其他法律不得排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰）：**

「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰。我國憲法固然沒有「一行為不二罰原則」的明文，惟從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則均不難導出一行為不能重複處罰之要求。是「一行為不二罰原則」具有憲法位階，應無疑義。

　　如認為「一行為不二罰原則」為憲法層次之原則，則上開原則亦應拘束立法者，換言之，立法者不得立法將刑罰與行政罰併罰，俾免違憲之虞。

**乙說（「一行為不二罰」雖為憲法原則，但為維護其他憲法價值，其他法律仍得排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰）：**

　　「一行為不二罰」原則雖有其憲法上之根據，惟立法者若為落實其他憲法價值，並實現各種之保護委託（Schutzauftrag），而須採行多樣之維持秩序措施（Ordnungsmasnahmen）、執行行為（Vollstreckungsakte）或預防措施（Praventivmasnahmen）時，並非完全不得就人民之同一行為多次地給予不利益處分，亦即該原則並非將國家對於人民之同一行為，予以數次制裁之可能性完全排除。此外，「一行為不二罰」原則除係為落實法安定性及信賴保護原則所必要者外，其亦為憲法上比例原則之表現，蓋若對於人民之行為予以一次之處罰即可達到目的，即無予多次處罰的必要，因此，立法者對於行為人之同一行為予以連續處罰之規定，必須受到比例原則的檢視（釋字604號解釋城仲模大法官之協同意見書；另同號解釋中彭鳳至大法官之協同意見書亦有類似見解）。

　　準此，如為維護其他憲法價值且合乎比例原則之要求下，其他法律仍得立法排除本法第26條規定而將刑罰與行政罰併罰。

**（二）討論事項（一）之2：**

**甲說（廢棄物清理法第64條係本法第1條但書之特別規定）：**

　　按廢棄物清理法第64條與本法第26條同屬刑罰與行政罰競合時之處理規定，而廢棄物清理法第64條既為本法施行前存在之有效之法律，且現行司法實務上肯認同一行為同時觸犯刑事制裁及行政制裁規定，除法律有特別規定或性質不能重複處分者外，當可分別依照規定予以處罰。準此，廢棄物清理法第64條應係本法第1條但書之特別規定，惟該規定是否符合憲法上之比例原則則係另一問題。

**乙說（廢棄物清理法第64條並非本法第1條但書之特別規定，本法第26條規定仍應適用）：**

　　廢棄物清理法第64條係屬本法施行前存在之法制，自本法施行後，已確立行政罰之一般處罰原則，依後法優先於前法原則，現存之個別行政法法制應配合調整，如有作特別規定之必要者，應注意符合法律明確性原則、比例原則、責任原則、一事不二罰原則及正當法律程序原則等憲法、行政法一般原理原則，並應符合本法之立法精神（行政院94年8月8日臺規字第0940020908號函之「行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項」中第1點規定）。

**（三）討論事項（二）：**

**甲說（肯定說）：**

本法第5條對於違反行政法上義務之行為，於行為後法律有變更者，原則上採從新原則，亦即適用行政機關最初裁處時之規定，此乃因變更後之法律規定，最接近裁處時之法規範秩序要求會價值。同條但書之規定則係基於人民權利之保障之考量，例外從輕原則，亦即適用最有利於受處罰者之規定。從而，違反行政法上義務之行為，如行為後至行政機關最初裁處前法律有變更，行政機關雖已依行為時之法律處罰，嗣後原裁罰處分，因行政救濟撤銷溯及失其效力，而應於本法施行後重為裁處，此時與未經裁處時相同，依本法第45條第1項規定，自有本法第5條從新從輕原則之適用。

**乙說（否定說）**

本法第45條第1項過渡條款之訂定，除考量法律不溯及既往原則及保障人權等因素外，並兼顧法安定性原則及「實體從程序從新」原則，故其僅對於「本法施行前違反行政法上義務為應受處罰而『未經裁處之案件』」。至於本法施行後，縱原裁罰處分因行政救濟撤銷，僅係在法律規範上該裁罰處分溯及失其效力，惟就事實上，仍屬已為裁處，核與本法第45條第1項之「未經裁處」有別，從而，是類情形實不應藉由過渡條款而有本法第5條從新從輕規定之適用。

**柒、會議結論：**

**一、討論事項（一）：**

（一）行政罰法第26 條揭示之一行為不二罰及刑事程序優先原則是否為憲法原則；或一般法律適用原則；或僅係法律規定之原則，學說容有不同見解，惟如其他特別行政法律欲以立法為一行為二罰之規定或排除刑事程序優先原則之適用，必須在符合比例原則、正當法律程序原則等憲法及行政法一般法律原則下，始得為之。

（二）廢棄物清理法第64 條因係行政罰法公布施行前之舊立法例，是否可解釋為係行政罰法第26 條之特別規定？能否排除一行為不二罰之適用？如認該規定係行政罰法第26 條之特別規定，是否合乎憲法原則；或是一般法律原則，宜由主管機關依上開結論（一），本於職權審慎解釋，如有必要亦應檢討修正。

**二、討論事項（二）：**

採甲說—本法施行前違反行政法上義務之行為，行政機關雖已於本法施行前已為處罰，嗣後原裁罰處分，因行政救濟撤銷溯及失其效力，而應於本法施行後重為裁處，此時與未經裁處時相同，依本法第45 條第1 項規定，自有本法第5 條從新從輕原則之適用。

**捌、散會（12 時05 分）。**

主席：朱楠

紀錄：方華香

陳忠光