**法務部行政罰法諮詢小組**

**第7次會議紀錄**

壹、時間﹕96年4月20日（星期5）下午2時30分

貳、地點：本部2樓簡報室

參、主席：蔡委員兼召集人茂盛

肆、出席人員：李委員震山、林委員錫堯、胡委員方新、施委員惠芬、張委員正勝、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、蔡委員震榮（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、討論事項：**

（一）有關行政罰法第28條第1項規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。」之適用疑義。

（二）醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條之懲戒規定有無行政罰法之適用？

**二、背景說明及問題爭點**

（一）討論事項（一）：

本件監察院將公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金三項廉政業務所為之行政罰鍰裁處權，依監察院廉政委員會設置辦法，由監察委員組成廉政委員會行使。惟據來函所述監察院第4屆監察委員自94年2月1日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，於設置辦法未修正前，有關違反公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金之案件之處罰，致生有無行政罰法第28條第1項規定，裁處權時效停止其進行之適用疑義。

（二）討論事項（二）：

按行政罰乃係行政主體基於一般統治關係，對於一般人民違反行政法上義務行為所為之制裁；而懲戒罰乃係行政主體基於特別權力關係（特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁。二者之處罰對象、目的及程序均不相同。因此，行政罰法（以下簡稱本法）第一條立法理由敘明：「…懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，因此行政罰法無納入懲戒罰之必要。另懲戒罰如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第2條之範疇，應由其立法目的、淵源分別考量」等語，可知懲戒罰非本法之規範對象。惟懲戒罰之範圍如何？現行法規中對於專門職業及技術人員施予處罰之規定，是否亦均屬懲戒罰？非無疑義。

查現行法規中對於現行法規中對於專門職業及技術人員（以下簡稱專技人員）之處罰方式並不一致，有僅設有行政罰並由行政機關處罰者（如社會工作師法、職能治療師法等）；有設有名為懲戒及行政罰者，而分由行政機關內部懲戒委員會及行政機關予以處罰者（如醫師法、會計師法及技師法等）；另有設相當於職業懲戒法庭之懲戒委員會予以懲戒者（如律師法等）。其中，對於專技人員之處罰而名為「懲戒」，且其懲戒名稱與本法第2條類似，並由行政機關內部所設懲戒委員會所為之者，性質上究否屬行政罰或懲戒罰？以及有無行政罰法之適用？針對此一問題，行政院法規委員會於95年12月間召開該委員會95年第8次諮詢會議進行討論，對於專技人員所為之懲戒處分是否屬行政罰，尚未有具體結論，爰請本部作最後之處理。

本部鑑於專技人員法規及其處罰態樣甚多，恐難逐一界定，且衛生署、行政院金融監督管理委員會及行政院公共工程委員會日前已函詢本部有關醫師法、會計師法及技師法中懲戒規定適用疑義，而上開三法所定懲戒規定類似，且均由行政機關內部懲戒委員會予以處罰，故本次會議先就此類懲戒規定進行討論，並將討論事項定為「醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條之懲戒規定有無行政罰法之適用」。

**三、法務部法律事務司初步研析意見：**

**(一)討論事項（一）：**

**甲說（肯定說）：**

【理由】

1.按行政罰法第28條規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。（第1項）前項時效停止，自停止原因消滅之翌日起，與停止前已經過之期間一併計算。（第2項）」觀其立法意旨，裁罰權若懸之過久不予行使，將失去其制裁之警惕作用，亦影響人民權益，俾藉此督促行政機關及早行使公權力，惟如行政機關因天災(如921地震)、事變致事實上不能執行職務，或法律另有規定之事由，無法開始或進行裁處時，因非屬行政機關之懈怠，自宜停止時效進行，爰規定裁處權時效之停止事由。

2.次按監察院廉政委員會，係依監察院各委員會組織法第2條第3項訂定之設置辦法所設置，依該設置辦法第2條第4款規定，有關違反公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金之案件之處罰，應經該委員會審議，準此，如處罰未經該委員會審議，其程序仍有瑕疵，應屬違法之行政處分。惟依來函所述監察院第4屆監察委員自92年2月1日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，依前揭說明，於此情形應屬行政罰法第28條所稱之『依法律規定不能開始或進行』，其時效應停止進行。

**乙說（否定說）：**

【理由】

行政機關如何進行罰鍰裁處程序，乃機關本於職掌權限內部之分工事項，應由機關自行審酌之。本件監察院將公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金三項廉政業務所為之行政罰鍰裁處權，由監察院監察委員組成廉政委員會行使（監察院廉政委員會設置辦法第1條至第3條參照）惟依來函所述監察院第4屆監察委員自92年2月1日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，乃係監察院內部權限事務分配之問題，應可改變裁處之運作方式，以利罰鍰裁處權之行使，是以，本件監察院委廉政業務所為前揭行政罰鍰處分，能否因第4屆監察委員自92年2月1日起未能依法產生，致無法行使乙節，能否謂非屬機關之懈怠，援引行政罰法第28條時效停止進行之適用，尚有疑義。

**（二）討論事項（二）：**

**甲說（否定說—均無本法之適用）：**

【理由】

懲戒罰乃係基於特別權力關係（或稱特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁，且其處罰程序亦與行政罰不同。現行醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條之懲戒，依各該法均係由另設懲戒委員會及懲戒覆審委員會行之，且查其懲戒事由，尚包括違反職業倫理或職業道德等，與一般行政罰之處罰機關及處罰目的均不相同，故其性質上仍屬「懲戒罰」，故上開規定之懲戒，均無本法之適用。

**乙說（肯定說－均有本法之適用）：**

【理由】

 懲戒罰乃係基於特別權力關係（或稱特別法律關係），對於具有特定身分關係之人違反內部紀律所為之制裁。司法院釋字第295號解釋認為會計師懲戒委員會為制裁之機關，而會計師懲戒覆審委員會則相當於訴願之等級，皆屬行政機關，被懲戒人如對覆審決定不服，得逕行提起行政救濟。準此，可認為本號解釋將專技人員之懲戒案件定位為一般公法事件，國家對專技人員並無任何特別權力，故對於專技人員之懲戒與對於一般人民之行政罰，在法律性質上並無二致（參林錫堯，行政罰法第24-25頁；高愈杰，「試論專門職業懲戒機關之構成」）。從而，會計師法第40條之懲戒，及規範性質類同之醫師法第25條之1及技師法第40條之懲戒，與對於一般人民之行政罰性質相同，故均有本法之適用。

**丙說（折衷說－得視具體個案情形，適用、類推適用本法相關規定）：**

【理由】

1.懲戒罰與行政罰之區隔，須從處罰之組織、程序、要件及種類予以實質觀察，惟因現行法規中對於專技人員懲戒制度之選擇及設計，故非能以名稱定為「懲戒」，即認為其屬懲戒罰。在現行法制無法明確區隔懲戒罰與行政罰之情形下，基於權利保障之立場，可將其視為行政罰，而適用本法之原理原則。（參行政院法規委員會95年第8次諮詢會議林錫堯主任檢察官及洪家殷教授之發言）。

2.又本法之立法目的，乃為落實法治國家原則，如比例原則及法安定性原則等等。行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦應遵守上開法治國原則，故自得視具體個案情形適用或類推適用行政罰法相關規定。因此，主管機關依醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條為懲戒時，得視具體個案及違反義務規定，適用、類推適用本法相關規定。

 醫師法、會計師法及技師法條文及各法懲戒及行政罰規定內容彙整表如後附表。

柒、會議結論：

一、討論事項（一）：採甲說。附帶意見：為避免時效期間過長影響正義之追求，監察院應進行裁處相關之先行程序。

二、討論事項（二）：多數委員贊成丙說意見，並將上開意見函送各相關機關參考。並請各主管機關釐清現行法規中，懲戒之處罰性質，在修法時並予檢討修正。

**※依會議主席裁示修正丙說（折衷說－得視具體個案情形，適用、類推適用本法相關規定）：**

【理由】

1.懲戒罰與行政罰之區隔，須從處罰之組織、程序、要件及種類予以實質觀察，惟因現行法規中對於專技人員懲戒制度之選擇及設計，故非能以名稱定為「懲戒」，即認為其屬懲戒罰。各主管機關仍應就主管法規相關規定予以檢視，釐清其性質，如係因違反行政法上義務而予制裁者，應屬行政罰；如非違反行政法上義務，而純係因違反內部紀律所為之制裁者，則屬懲戒，而無行政罰法之「適用」。至如在現行法制下有無法明確區隔懲戒罰與行政罰之情形時，基於利保障之立場，可將其視為行政罰，而適用本法之原理原則。

2.又本法之立法目的，乃為落實法治國家原則，如比例原則及法安定性原則等等。行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦應遵守上開法治國原則，故自得視具體個案情形類推適用行政罰法相關規定。因此，主管機關依醫師法第25條之1、會計師法第40條及技師法第40條為懲戒時，得視具體個案及違反義務規定之性質，適用或類推適用本法相關規定。

玖、散會（16時45分）。

主席：蔡茂盛

紀錄：陳忠光