

交通違規刑事、行政程序併行之合憲性探討—以酒 後駕車緩起訴、緩刑之公益性負擔為中心

The Constitutionality of the Concurrent Procedure of Criminal and Administrative Punishment on Traffic Violation -Focus on the Public Good Burden of Defer Prosecution and Probation for DWI

蔡志宏 Chih-Hong Tsai¹

摘 要

100 年 11 月 23 日修正公布之行政罰法第 26 條將緩起訴、緩刑排除於一行為不二罰之適用，且在緩起訴處分部分，追溯適用於修法生效前尚未裁處之行為。此次修法將使受罰民眾，除接受緩起訴、緩刑所附負擔之處罰外，另再接受行政裁罰。兩者處罰之目的及性質均相同，均在令受罰民眾付出實際行為代價，同時寓有一般預防及特別預防之效果。本文之作，即在論證此次修法已經違反憲法上之一行為不二罰原則及法律不溯及既往原則，構成違憲，建議司法院大法官應儘速做成違憲解釋，或由立法者儘速立法自始廢止此次修法，避免違憲法律繼續侵害人民權益。

關鍵詞：一行為不二罰、法律不溯及既往、行政罰法、酒後駕車、緩起訴處分

Abstract

The Article 26 of the Amendment of Administrative Punishment Act on Nov. 23, 2011 precludes the defer-prosecution and probation from the Double Jeopardy Protection. Moreover, the defer-prosecution preclusion part retroactively applies to the offence before the amendment only if the offence is not yet punished by the administrative authority. Such amendment makes people punished by the mandatory

1 臺灣士林地方法院法官（聯絡地址：臺北市士林區士東路 190 號，電話：02-28312321 轉 558，E-mail: holitsu@judicial.gov.tw）。

burden of defer-prosecution or probation as well as the administrative fine. These two kinds of punishments have the same kind of purpose and property. Both of them make people to virtually pay off their offence, and have the same effect of general and individual prevention. This Article is going to advocate that the amendment above is unconstitutional because of its violation of the Double Jeopardy Protection and No Ex Post Facto Law Rule under the Constitution. This Article also recommends the Grand Justice of Judicial Yuan to hold the above amendment unconstitutional or the Legislative Yuan to repeal the above amendment as soon as possible so that the unconstitutional law will not keep infringing the people's constitutional right.

Keywords: Double Jeopardy Protection, No Ex Post Facto Law, Administrative Punishment Act, DWI (Driving while Intoxicated), Defer-Prosecution

一、前言

交通行政違規同時觸犯刑事法律時，產生行政、刑事處罰競合，由於刑事處罰之程序較為嚴格、對人民權利保障較為周全，學理上乃有刑事處罰優先主義。行政罰法第 26 條原亦循此法理而為立法。但 100 年 11 月 23 日修正公布之行政罰法第 26 條，將刑事程序中之緩起訴處分、緩刑判決均排除於刑事優先原則之適用，而改採刑事、行政程序併行，使得行為人在緩起訴處分、緩刑判決執行中，又同時面臨行政罰裁處，此即引發一行為不二罰之違憲疑慮。尤有甚者，該次修法，更在同法第 45 條第 3 項規定就緩起訴處分部分，有溯及既往之效力，亦即，修法前原應受行政罰之處罰而未經裁處者，均適用修法後之規定。此更有違反法律不溯及既往之爭議。類此違憲疑慮及爭議，又以酒後駕車經緩起訴處分附有公益性負擔為大宗。以本文作者處理經手之案件為例，自 100 年 11 月 23 日至 101 年 9 月 5 日本文作者職務調動，不再承辦此類案件為止，短短不到一年，單一法官已經累積分受此等交通聲明異議案件，超過 30 件。為此，本文作者分別於 101 年 3 月 28 日、6 月 14 日、8 月 15 日，將臺灣苗栗地方法院 100 年度交聲字 403 號等 3 件、101 年度交聲字第 10 號等 29 件、101 年度交聲字第 124 號等 6 件，共 38 件之相關案件，裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋憲法。由於可能涉及之行政、刑事法理交錯適用之憲法審查，問題較為複雜，截至目前為止，大法官解釋尚未有結果。為此，本文乃嘗試將此議題，另從學術研究之角度，加以分析論述。但學術論述與司法文書僅呈現方式不同，主要論點與內容，均仍相同。因此，本文之主要論點及行文，大部分均來自本文作者之聲請釋憲理由書及補充理由。在內容架構上，首先，本文將探究一行為不二罰、法律不溯及既往原則（下稱兩原則）在憲法上之意義，並界定其限制立法自由之範圍，進一步則研究緩起訴處分、緩刑所附加公益性負擔之法律性質，最後則歸結檢討論證此次修法之合憲

性。期待藉由此研究，對於交通違規刑事、行政程序併行之合憲性問題，提出可供司法釋憲及未來修法參考之意見。

二、具有憲法位階之兩原則

2.1 一行為不二罰

一行為不二罰原則之憲法依據，可以上溯至憲法上之人性尊嚴保障。德國學者 Fliegener 詮釋一行為不二罰原則時，特別指出：「因為基於人性尊嚴及人格自由發展之權利，人民得以要求對於其違反法秩序行為予以終結，並得視為終局的確定。...因此，國家既有機會本於其刑事追訴權以追求實質正義，則其利用過以後，為免於人民長期陷於被追訴及處罰之威脅，應將法安定性置於優先次位，以避免個人被貶抑為國家權力之客體，並符合憲法上維護人性尊嚴與自由之理念」，此說受到德國不少學者之支持（洪家殷，1997）。根據司法院大法官釋字第 503 號及第 604 號解釋，均可確立「一行為不二罰」原則已具有憲法位階。其中釋字第 503 號對此原則並具體闡釋：「除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」據此，倘同一行為之兩次以上處罰，其處罰之性質與種類相同，則其處罰之名義縱有不同，亦不能藉此排除一行為不二罰原則之適用。又處罰性質與種類是否相同，應就其處罰之本質，從實質上加以判斷，避免立法者以不同名目，輕易規避一行為不二罰原則。

又一行為不二罰原則兼具實體與程序雙重面向（陳文貴，2012）。在實體面向，其意義已如上述，在程序面向，則寓有「禁止雙重危險」之意，避免同一行為事實，為給予性質及種類相同之雙重處罰，而開啟二次以上可能造成處罰結果之程序。由於可能造成處罰結果之程序進行中，對於行為人而言，均帶來身心煎熬，同一行為既然在實體上不應給予重複處罰，在程序上即不應給予雙重危險。此程序面向之意涵，在比較法上有美國憲法增修條文第 5 條雙重危險保障條款(double jeopardy protection clause)、羅馬法法諺 *Nemo debet bis puniri pro uno delicto*，或 *Nemo debet bis vexari pro una eadem causa*（英譯：a man shall not be twice vexed for one and the same cause）以及英國普通法之 *Connelly Principle* 可供比較參考。在我國憲法上之依據，則可求諸正當法律程序（釋字第 384 號解釋）及憲法第 23 條之比例原則。申言之，既然實體上不能給予重複處罰，程序上之雙重危險即顯沒有必要，而有欠正當。

2.2 法律不溯及既往

法律不溯及既往主要涉及憲法上之「信賴保護原則」。此原則迭經釋字第 525、574、577、589、605 解釋多次援用並闡釋，其具有憲法位階，已無庸置疑。釋字第 574 號解釋之解釋理由書明文指出：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」由此大法官解釋所闡釋之信賴保護原則可知，法律修正原則上並不溯及既往，但仍應考量平等原則及法定安定性原則，對於新修正法律設定過渡條款或其他合理補救措施，以保護既得權益與合理信賴。未溯及既往尚且如此，則將法律溯及既往，自應有更高之信賴保護要求，與更強之實質正當基礎，以確保通過合憲性之檢驗，否則即不能藉口立法形成自由，任意將法律溯及既往適用。

又所謂受規範人民之既有權益或合理信賴，在處罰人民法律之適用範圍修正擴大時，包括從不處罰變成處罰，或從單一處罰變為雙重處罰，人民原先不受處罰或僅受單一處罰之法律狀態，本身就是一種值得保護之信賴，亦應視為不受處罰或僅受單一處罰之既得權益，無待強求人民另有信賴之表現。此即刑事法律上「罪刑法定主義」、行政罰上「處罰法定主義」之所由，故兩者均不要求人民對於法律制定或修正前之不處罰有何具體明確之信賴表現。此因罪刑法定主義與處罰法定主義，均涉及人民對於日常生活行為之理性預期與判斷，倘國家法律修正可以任意溯及既往處罰，民安所錯其手足？人民又將如何合理安排其生活？是處罰法律修正擴張之溯及既往，除非是用以追訴重大侵犯人權、屠殺種族之犯罪，否則應加以嚴格禁止，以維護法治國家之最根本基礎。比較法上有美國聯邦憲法第 1 條第 9 項之事後法禁止原則(No ex post facto Law shall be passed)及德國基本法第 103 條第 2 項之處罰法定原則可供比較參考。

三、公益性負擔之法律性質

附有公益性負擔之緩起訴處分或緩刑宣告，其所可能附加之負擔包括：向公庫或指定之公益團體、地方自治團體支付一定之金額，或向指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供 40 小時以上 240 小時以下之義務勞務（刑事訴訟法第 253 條之 2 第 4、5 款及刑法第 74 條第 2 項第 4、5 款參照）。緩起訴處分所附公益性負擔，其法律性質為何？究竟可否以刑罰視之，學理上多有爭辯。以下即分別說明此兩種見解之不同立場及理由，並提出本文見解。

3.1 非刑事處罰說

此說主要認為緩起訴處分可說是一種便宜不起訴處分，檢察官為緩起訴處分時依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項規定對被告所為之指示及課予之負擔，係一種特殊的處遇措施，並非刑罰（法務部行政罰法諮詢小組第 1 次會議結論及第 5 次會議多數說²）。綜合採取此說之理由，蓋有以下幾點（上開會議結論及多數說，另參考王紹銘，2011）：

1. 緩起訴處分之公益性負擔如為刑事處罰，將違反憲法第 8 條所定之憲法保留之要求。制憲者於憲法第 8 條第 1 項要求將對人民所科處之「刑罰」或「拘束人身自由之行政罰」，均須由法院透過法定程序為之，此部分屬於「憲法保留」之範疇，縱令立法者也不得制定法律加以修改。如將公益性負擔解釋為「刑事處罰」，明顯抵觸憲法第 8 條。
2. 緩起訴處分之公益性負擔如為刑事處罰，則公益性負擔履行完畢後，緩起訴遭依法撤銷而起訴判刑時，豈不由法院自己為雙重處罰？
3. 緩起訴處分之公益性負擔，其目的係讓被告透過金錢之支付或為一定之行為，彌補對被害人或社會所造成之損害，藉以回復法律秩序，或達到特殊預防之功能，要求被告遵照指示行事，藉以幫助被告早日回歸社會，是各該負擔，均非以處罰被告為目的，自難因之造成被告財產上之不利益，即謂各該負擔具有處罰之性質。
4. 緩起訴制度在設計之初，應無吸收行政罰之本意，倘將緩起訴之公益性負擔界定有刑罰性質，從而無論公益性負擔多麼輕微，都得以吸收高額之行政罰，恐有違事理之平。

2 法務部行政罰法諮詢小組第 1、5 次會議紀錄。

- 5.採行公益性負擔非刑罰之見解，雖然造成行為人受公益性負擔及行政罰之雙重不利益，但只要透過機制使檢察官知悉此種情形，使檢察官在衡酌公益性負擔內容，兼顧整體比例原則，即可避免行為人過度負擔。

緩刑所附負擔，基於同上第二至五點理由，亦可為非刑事處罰說之主張。

3.2 實質處罰說

此說認為緩起訴處分、緩刑之公益性負擔，具有處罰性質，反對以「特殊之處遇措施」定性公益性負擔。其所持理由如下：

- 1.公益性負擔之種類內容，與刑罰上剝奪財產之罰金刑，剝奪自由之拘役、徒刑，雖有名義上之不同，但其剝奪財產或自由之痛苦內涵，卻無二致。尤其刑法就短期拘役、徒刑之執行，另設改服社會勞動之易刑機制（刑法第41條2項），更使經易刑為社會勞動之拘役、徒刑與履行公益性負擔之提供義務勞務，具有完全相同執行內涵。是附隨於緩起訴處分或緩刑之公益性負擔履行，雖無處罰之名，但在本質上應以處罰視之，且其處罰之種類，與刑罰並無不同。
- 2.公益性負擔，均以緩起訴處分或緩刑之撤銷作為擔保（刑事訴訟法第253條之3第1項第3款、刑法第75條之1第1項第4款參照），行為人尚未加履行，即必須面臨緩起訴處分撤銷後之起訴判刑，或緩刑撤銷後之刑罰執行，是其實質上具有相當強制性，行為人欠缺決定履行與否之真正自由。另一方面，倘行為人履行各該負擔，於緩起訴處分或緩刑期滿後，即有與不起訴處分確定之同一效力（刑事訴訟法第260條參照），或發生刑之宣告失其效力（刑法第76條），是公益性負擔之履行，具有刑事處罰之替代作用，實質上與刑罰性質相同。
- 3.行政罰法第26條第3項至第5項更規定公益性負擔得以折抵行政罰罰鍰，此一折抵關係，等同直接從法律上承認公益性負擔亦具有處罰性質，否則如其為特殊處遇措施，為何將之折抵行政處罰？
- 4.檢察官居於政府之代理人或法治國之代理人地位，行使廣義的國家司法權，此項司法權復屬刑事司法之一環，其所為附條件之緩起訴處分之前提要件是認定被告有罪之犯罪成立，始得因其他因素之考量予以緩起訴處分，目的亦係在行使國家之刑事司法權，被告既已因此承擔因犯罪而應付出之代價，即係已受到等同於刑罰之法律效果制裁。從而上開條文立法理由中謂，附條件緩起訴處分之支付一定之金額與義務勞務部分，係一種『特殊之處遇措施』並非『刑罰』云云，很顯然

是一種完全形式主義的僵化思考模式，應認為與一行為不二罰之憲法原則有違（陳文貴，2012）。

- 5.據刑法學者蔡蕙芳研究指出：「我國刑法第 74 條第 2 項第 1 款到第 5 款所列出之緩刑條件，...其性質上仍屬於負擔性質的緩刑條件。德國刑法第 56 條 b 第一項對負擔性緩刑條件(Auflagen)做出如下定義：『法院可以對受有罪判決人宣告負擔以對過去的不法行為做出補償，但不能做出無期待可能性之要求。』由此規定中對負擔所做的定義可知，負擔是社會針對犯錯者過去不法行為的回應。再者，負擔之重大違反可以作為撤銷緩刑事由，因此，性質上是類似於刑罰的措施(strafähnliche Maßnahme)。負擔性緩刑條件要求受有罪判決人必須為自己過去的罪行付出一定代價，而對被害人或社會做出正面、積極的補償應是應報理論之落實。刑罰中的應報理論是以痛苦必伴隨惡行的贖罪原則為核心思想，社會對犯罪行為一定要有回應，犯罪行為人必須為過去所做錯事付出代價。...藉由緩刑之負擔性緩刑條件宣告，可讓受有罪判決人承受類似於刑罰之不利益，以平衡不入獄服刑對被害人與社會所產生的衝擊，並使得受有罪判決人有所警惕。這種緩刑制度具有適度譴責犯罪的功能，符合理性的應報理論原則。』（蔡蕙芳，2008）由上比較法之說明可知，緩刑或緩起訴所附之負擔，其實在原本之法制設計上，就具有與刑罰相同之目的與功能，包括：應報、痛苦、譴責與付出代價等等。

3.3 本文見解

本文認為無論是否將公益性負擔視為刑罰，都不能解除其具有處罰本質之內涵，而應採取實質處罰說之觀點。針對非刑事處罰說之論點，本文並提出反駁如下：

- 1.欲使附有公益性負擔之緩起訴處分，符合憲法第 8 條法官保留之正當法律程序規定，必須有其獨立之理論基礎，不能僅為使其合憲，故便宜行事，將公益性負擔解釋為非實質處罰，否則憲法第 8 條之適用與否，將全繫於立法者如何定義其強制性處分之法律性質，正當法律程序將毫無規範有效性可言。是公益性負擔究竟是否為實質處罰，應從其本質論斷，不應僅為配合使緩起訴處分合憲，而採取無法從本質詮釋之「特殊處遇」說。倘公益性負擔採取非刑罰之特殊處遇說，僅係為了使附有公益性負擔之緩起訴處分制度合憲，則其制度之真正合憲性基礎又何所附麗呢？倘無其他合憲理由，特殊處遇說無異於認為：緩起訴處分之公益性負擔，其合憲性在於為使其合憲，故認為係特殊處遇，因而其為合憲。如此等同根本沒有合憲理由。

- 2.倘從本質角度觀察，認為公益性負擔具有實質處罰性質，其僅由檢察官緩起訴處分為之，不能經由被告之同意而豁免違憲之指摘，自應據此修正緩起訴處分制度，引進法官審查，殊無以此為由，因而採取特殊處遇說，以規避違憲審查。
- 3.姑不論已有刑法學者之研究指出緩起訴處分之公益性負擔，具有與刑罰相同之目的—使被告得到應報與痛苦（如前刑法學者蔡惠芳之說明），即使立法者並無此目的，判斷公益性負擔之性質，亦應從受制裁人之角度，加以為整體之觀察分析，而非任由立法自行加以定性。以支付一定金額及服義務勞務之公益性負擔而言，其與刑罰中之罰金、易服社會勞動，實無本質不同，自不容立法者恣意而為定性解釋。
- 4.無論緩起訴制度在設計之初，有無吸收行政罰之本意，在一行為不二罰之憲法原則下，檢察官為緩起訴處分，自應整體考量包括行政罰在內之法律規定，而為妥適之公益性負擔決定，殊無要求受罰民眾吸收檢察官所為評價不足之不當判斷，而令接受二次處罰。
- 5.法官為刑事處罰判決一樣應該考慮刑事處罰吸收行政罰之後果，而為妥適判決。既然如此，檢察官以緩起訴處分替代起訴判刑，自應為同一考量。不應割裂法官刑事判決與檢察官緩起訴處分而異其處理。

四、本次修法之合憲性探討

4.1 爭議之發生緣由

酒後駕車行為有可能面臨行政、刑事處罰。在行政方面，道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項規定：汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準，處新臺幣 15,000 元以上 60,000 元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照 1 年（嗣經修法自 102 年 3 月 1 日罰鍰上限提高至新臺幣 9 萬元）。在刑事方面，刑法第 185 條之 3 則規定：服用酒類不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。是駕駛汽車經測試檢定酒精濃度超過規定標準，且已不能安全駕駛汽車者，將同時面對行政、刑事處罰。惟行政罰法第 26 條第 1 項前段及同條第 2 項分別規定：一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之；前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。由此規定可知：酒後駕車同時符合行政、刑事處罰要件時，將優先進行刑事程序，以刑事法律處罰，但在刑事程序最終為不起訴處分、無罪、免訴、不受理、不付審理之決定時，則仍可行政處罰。由於行政罰法第 26

條第 2 項得以行政處罰之情形，單獨漏列緩起訴處分，因此即發生下列適用爭議：酒後駕車之被告，經檢察官為緩起訴處分附有公益性負擔，得否仍適用行政罰法第 26 條第 2 項之規定，再次行政處罰？且行政罰法係於 94 年 2 月 5 日制定公布，自 95 年 2 月 5 日起施行。而刑事訴訟法上之緩起訴制度卻早於 91 年 2 月 10 日經公布施行。是行政罰法甫經施行，立即發生上開爭議。

4.2 爭議演變情形

行政罰法之主管機關—法務部，於行政罰法施行前之 94 年 7 月 28 日即召集諮詢小組第一次會議，會議結論採取肯定說，亦即酒後駕車經緩起訴處分附有公益性負擔，仍可行政處罰。此一見解，即採取前述公益性負擔為非刑事處罰說。其會議結論導致各地交通裁決所、監理站均據此對已經緩起訴公益性負擔之行為人進行行政裁罰。案經提起異議救濟，由於法院審判獨立，遂紛紛出現不同見解。

根據法務部法律事務司於法務部行政罰法諮詢小組第 5 次會議之說明，自 95 年 2 月 5 日至 11 月 30 日止，經逐案過濾分析，已出現之法院見解計有四類：1.認為緩起訴處分確定後視為不起訴處分者有 19.8%；2.認為緩起訴處分內容期間屆滿且未被撤銷時，視為不起訴處分者有 40.6%；3.認為緩起訴處分是一種實質的刑事處罰者有 37.6%；4.其他理由不明者有 2%。再據同次會議法務部檢察司之說明：前開第 1 次會議結論做成，經轉知各檢察機關後，引起基層檢察官廣大回應，咸認應採取有利於人民之解釋，緩起訴處分附有公益性負擔後，即不應再為行政處罰。該第 5 次會議，不同意見論辯頗為激烈，會議結果並未做成結論。

其後法院見解漸趨一致，多採取不得再為行政處罰之立場。如：臺灣高等法院臺中分院 96 年交抗字第 262 號、臺灣高等法院台南分院 95 年度交抗字第 207 號、台灣高等法院花蓮分院 97 年度交抗字第 50 號等裁定。臺灣高等法院暨所屬法院於 96 年 11 月 28 日之 96 年法律座談會刑事類提案第 36 號法律問題，其研討結論亦認為：行政機關不得對經已緩起訴附有捐款命令之酒後駕車行為，再課以行政罰鍰。本文作者在本次 100 年 11 月 8 日修法前，對於此類再為行政裁罰之救濟案件，均撤銷原處分，改為不罰，理由就在於其違反一行為不二罰之憲法原則。除此之外，經本文作者於聲請釋憲前函詢交通部公路總局新竹區監理所苗栗監理站結果：從 99 年至修法前，不到 2 年時間，該站移送之此類爭議救濟案件，有 199 件之多，除 1 件逾期外，其餘均遭撤銷裁罰，其中 14 件並經臺灣高等法院台中分院駁回抗告（該站 101 年 3 月 2 日竹監苗字第 1011000514 號函及其附件參照）。

由此足見，司法機關就此問題，在修法前，已有穩定通說見解認為不得再行裁罰。

4.3 違反一行為不二罰之探討

此次 100 年 11 月 8 日之修法，雖未明示其立法動機，但實際上可以推知，其真正目的係在解決司法處遇可能輕於行政處罰之表面不公平現象。法務部為系爭行政罰法之提案修法主管機關，其於本文作者聲請釋憲後，隨即發表新聞稿表示：「檢察官依刑事法律為緩起訴處分，命被告繳納緩起訴處分金時，無須考量行政機關所訂的罰鍰基準，緩起訴處分金額可能低於監理機關裁罰之金額。如無論緩起訴金數額多少，監理機關均不予裁罰差額，將形成酒測值高者，所受財產上負擔較少，即可結案；酒測值低者，反而處罰更重，顯然不合理。因此，為使裁罰公平，本法修正條文...已兼顧公平性並極盡保障人權之能事，並無違憲疑慮。」此正可證實：立法者係因不滿意司法機關經合法程序所為之終局決定，故而立法追懲其認為司法處罰不足之行為人，甚至不惜以溯及既往之方式，以貫徹其意志（詳後節違反法律不溯及既往之探討）。此所以在修法前，交通主管機關在重複裁罰不斷為法院撤銷之情形下，仍十分堅持立場，不惜耗費大量行政、司法資源，使國家行政、司法機關持續處於對峙局面（詳如前節說明），直至此次修法迫使法院必須接受「公益性負擔非處罰」之見解。此等破壞合法程序終局性之再次處罰方式，正是一行為不二罰原則所欲防止者，自應認為已構成此項原則之違反。進一步以公益性負擔之法律性質而論，公益性負擔應具有實質處罰性質，已如前述，經緩起訴處分附以公益性負擔後，再為行政裁罰，其有違一行為不二罰原則，即甚為明確。公益性負擔之非刑事處罰說，僅以形式概念架構其論理基礎，詳細不可採納之理由，亦已如上述，自不得憑為論斷此次修法是否有違一行為不二罰之依據。末查，上開法務部新聞稿所言，此次修法係為使裁罰更公平之說法，均屬似是而非之論，應予辯正如下：

1. 司法處遇是否果真輕於行政處罰，實非必然。蓋司法處遇最終均以自由權之剝奪為後盾，公益性負擔未履行，行為人即有可能遭受起訴、判刑、執行刑罰，即使最終刑罰為財產刑，亦能令易服勞役以強制履行，但行政處罰再重，如行為人無資力，終究僅能發給債權憑證結案。兩者制度設計之基礎根本不同，豈能相提並論，而妄論其輕重？
2. 如因社會需求，認為過去司法處遇過輕，無以維護交通安全，立法者本其立法形成自由，大可在符合比例原則之前提下，修法限制此類犯罪緩起訴、緩刑之負擔下限，甚至於刑法及刑事訴訟法之總則篇章中規定司法處遇不得低於同一行為之行政處罰。有何必要在司法處遇

後，再次開啟行政處罰程序，以雙重程序折磨之方式，滿足其行政目的？至於酒後駕車另有吊扣駕照、參與道安講習之行政處罰，核其處罰之性質與種類，均與公益性負擔或刑罰有所不同，本不受一行為不二罰原則之限制，自不得相提並論。

3. 又倘認為司法處遇果有輕於行政處罰之可能，且將造成不公平結果，亦應有一致性之處理方式，何以單挑緩起訴、緩刑等情節輕微之犯行，加以雙重處罰？其他情節較重，而遭判處拘役以上之犯行，倘易科罰金結果低於行政罰，此次修法，除束手無策外，又有何對策？由此足見，此次修法已流於便宜行事，既未能真正達其所宣稱之立法目的，更有違實質之公平正義。

4.4 違反法律不溯及既往之探討

行政罰法第 26 條第 2 項之修法，依同法第 45 條第 3 項，就緩起訴處分部分，有溯及既往效力，此部份已違反法律不溯及既往之信賴保護原則，其理由如下：

1. 於此次修法前，對於經司法程序處理後，得再為行政裁罰之範圍，並未包括「緩起訴處分」。單憑此法律文字之客觀普遍狀態，全國人民已可正當信賴其違法行為經檢察官緩起訴處分後，即不會再遭行政處罰。此因同條第 1 項已明確宣示刑事優先原則。修法理由所採取之「緩起訴公益負擔並非刑罰，可以再行裁罰」之說，根本無從為人民所預見。
2. 行政罰法於 94 年 2 月 5 日制定公布，自公布後 1 年施行，在此之前，緩起訴制度早在 91 年 2 月 8 日即經修正公布，而施行運作多年。申言之，立法者明知緩起訴處分制度之存在，卻在行政罰法立法時，未將之列為司法程序處理後，得再為行政裁罰之範圍，全國人民及司法機關均有合理基礎可以信賴行政機關不會在緩起訴後再為行政裁罰。
3. 由於修法前之法律文字根本沒有緩起訴後得再為行政處罰之規定，檢察官在為緩起訴時，根本不可能告知受罰民眾將來還必須接受行政處罰，而以終局決定之態度處理此類案件，以致受罰民眾在緩起訴期滿後，再次接到行政裁罰，均莫名其妙，不知其所以。此類聲明異議案件，因而不斷湧進法院。此僅因行政機關自認不追加行政處罰不公平，遂逕將緩起訴負擔解釋為「非處罰」，俾使其得為處罰目的全然相同之二次處罰。此等追加之行政處罰，正符合前述德國學者之見解，人民已經淪為國家權力之客體，處罰全然不顧受罰民眾之無可預見，僅為追求行政機關自認之公平。

- 4.有認為道路交通管理處罰條例第35條第8項本有相類似司法裁判罰金不足最低行政罰鍰再加補罰之規定，故追加行政處罰並非此次修法所獨有，亦可為人民所預見。惟姑不論上開條項規定，同有違反一行為不二罰原則之情形，而有待合憲性檢驗，事實上，法院在實務運作中對於酒後駕車之罰金裁判，鮮少有低於最低行政罰鍰者。本文作者在擔任交通裁罰聲明異議專庭之法官期間，為期有一年之久，從未遇過此類救濟案件（否則亦同將該條項規定聲請釋憲）。其可能原因，即在於大部分法官均認為刑罰本不應低於行政罰鍰之故。是該條項規定並未因廣泛實際實行而形成國民法意識之一部分，一般人民自無從據以預判在緩起訴處分附有公益性負擔時，會有行政追罰之情形。
- 5.在修法前，受罰民眾尚且能透過聲明異議，由法院予以救濟，事實上，法院也透過上百件之裁判，反覆宣示履行緩起訴處分公益性負擔後，不得再行行政處罰之原立法意旨。前述198件之撤銷裁定，即為明證。此亦形成受罰民眾可以正當信賴之基礎。豈料此次修法竟加以溯及既往於修法前尚未裁處之行為，完全阻斷再由法院予以救濟之機會，倘如此立法猶能肯認其合憲性，無異宣示爾後立法者不滿司法機關對某類案件之處置，即以可溯及既往之方式，加以矯正追懲，憲法保障人民權利之功能將蕩然無存！

五、結 論

除非否定「一行為不二罰」為憲法原則，否則「一行為不二罰」之所以有其意義及作用，就在於國家經由合法程序所為之第一次處罰，立法者主觀上覺得評價不足，因而發動二次處罰。此時如果允許立法者對於合法程序決定結果之主觀評價介入影響判斷，並藉由法律概念及體系之轉化運用，將第一次處罰視為「非處罰」，進而規避一行為不二罰原則，則不僅完全斷傷國家第一次處罰程序之嚴肅性及公信力，更將使一行為不二罰成為中看不中用的憲法裝飾品原則！此次修法在緩起訴處分部分，將一行為不二罰之排除規定，又以溯及既往之方式適用於修法前之行為，更是雙重違憲。本文建議司法院大法官應儘速做成違憲解釋，或者由立法者直接再次立法，追溯自始廢止此次修法，避免違憲法律繼續侵害人民權益。

參考文獻

王紹銘(2011)，*道路交通管理處罰條例之案例研究*，*司法研究年報*，第 28 輯，頁 113-119。

洪家殷(1997)，論「一事不二罰」原則在行政秩序罰上之適用，*台大法學論叢*，第 26 卷第 4 期，頁 82-85。

陳文貴(2012)，*行政罰競合理論與實務—雙重處罰禁止論*，苗栗市：元照出版有限公司，頁 116 - 119、頁 364。

蔡蕙芳(2008)，違反著作權刑事案件之附條件緩刑宣告，*中原財經法律*，頁 47-105。

(收稿2012/12/16，第一次修改2013/4/3，定稿2013/4/25)

