

憲法法庭 115 年憲裁字第 5 號裁定不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號裁定認本件聲請案不應受理，惟本席認本件聲請案所涉爭議關係責罰相當原則內涵，難謂不具憲法重要性，應有受理價值，爰提出不同意見書。

一、本件原因案件之事實概要及聲請意旨

本件聲請人因駕駛普通重型機車有二次道路交通違規行為，分別遭記違規點數 3 點，而經高雄市政府交通局於中華民國 111 年 10 月 6 日裁處「吊扣駕駛執照 1 個月，並應參加道路交通安全講習」(下稱原處分)。聲請人不服原處分，提起行政訴訟，終經第二審裁定以聲請人未具體指摘第一審判決(即本件聲請之確定終局判決)如何違背法令，以聲請人上訴為不合法予以駁回確定。嗣後聲請人就第二審裁定及 95 年 7 月 1 日修正施行之道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)第 24 條第 1 項第 5 款及 107 年 9 月 1 日修正施行之同條例第 63 條第 3 項規定，向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。

聲請人聲請意旨略以：第二審裁定未依行政罰法第 5 條規定，適用較有利於聲請人之修正後道交條例第 24 條第 1 項第 5 款及第 63 條第 3 項規定，卻適用修正前之規定，使統計聲請人之吊扣駕駛執照違規點數之期間，為 6 個月而非修正後新法之 1 年，致聲請人之駕駛執照遭吊扣，是第二審裁定違反從新從輕原則而違憲等語。

二、本件爭點

查本件原因案件之第一審判決之裁判日期為 113 年 3 月 25 日，第二審裁定之裁判日期為 113 年 7 月 8 日；又原處分中之「道路交通安全講習」尚非行政罰，僅關於依 107 年 9 月 1 日修正施行之道交條例第 63 條第 3 項前段規定（下稱 107 年道交條例舊法）所為之「吊扣駕駛執照 1 個月」部分屬裁罰性行政處分。另觀道交條例第 63 條第 3 項規定之歷次修正內容，關於資以裁處吊扣駕駛執照之違規點數及期間，107 年道交條例舊法較 112 年 6 月 30 日修正施行之新法，更不利於聲請人，而 112 年 6 月 30 日修正施行者則與 113 年 6 月 30 日修正施行者同。從而，自第一審判決裁判時觀之，於本件違規行為後，原處分據以吊扣聲請人駕駛執照之 107 年道交條例舊法規定係有變更，且無裁判前之舊法更有利於聲請人之情形。

惟自原因案件第一審判決稱：「五、本院之判斷：（一）應適用之法令：1.（行為時）處罰條例……（3）第 63 條第 3 項前段……被告審酌原告前揭歷次違規記點紀錄，認原告該當行為時處罰條例第 63 條第 3 項規定之處罰要件，而依該條項以及行為時處罰條例第 24 條第 1 項第 5 款等規定，裁處原告『吊扣駕駛執照 1 個月、並應參加道路交通安全講習』之處分，於法核無不合。……」等語，可知，第一審判決係以較不利於聲請人之 107 年 9 月 1 日修正施行之道交條例第 63 條第 3 項前段，即本件原因案件行為時及原處分裁處時之規定，亦即 107 年道交條例舊法，作為本件原因案件所應適用之法律，進而肯認原處分之合法性，並予以維持。是本件聲請之爭點，核係關於聲請人之違規行為後，據以裁罰之法律有變更時，第一審判決即確定終局判決適用較不利

於聲請人之 107 年道交條例舊法之見解，是否具憲法爭議性？有無受理價值？

三、本件聲請案所涉爭點關係責罰相當原則之內涵，難謂不具憲法重要性，應有受理價值

（一）本件聲請案所涉爭點關係責罰相當原則之內涵

1. 責罰相當原則係憲法第 23 條比例原則之具體化

基於憲法法治國原則保障人民基本權利之要求，對於人民違法行為之處罰，應以在違法行為時已有立法者基於憲法第 23 條規定之公益事由所制定之處罰性法律（即法律保留原則）存在為前提（即罪刑法定原則、處罰法定原則），且其處罰之程度應與違法行為情節等符合比例性（即比例原則）。

憲法第 23 條比例原則在行政處罰之具體內容，即係對人民之行政不法行為進行處罰時，應遵守「責罰相當原則」。司法院釋字第 802 號解釋理由書第 13 段指出：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰固應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。……」司法院釋字第 786 號解釋理由書第 5 段亦敘明：「憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。……」二者均係釋示違反行政法義務行為之處罰，須與其違反行政法義務之責任（責難）相當。

2. 憲法責罰相當原則與法律之變更及適用

大法官自憲法第 23 條比例原則延伸要求行政罰應「責罰相當」，係將憲法第 23 條比例原則具體化為「責罰相當原則」，則不僅立法者為關於行政罰之立法，不得違反「責罰相當原則」；行政機關為裁罰處分及法院為裁判時，亦均應遵守「責罰相當原則」，即應斟酌相關因素及個案情狀等個案實質正義之要求，為符合比例原則之適當處置，以避免個案處罰有顯然過苛之情輕法重情事。

又除上述關於規範行政罰之法律及個案之法律適用結果應符合「責罰相當原則」外，就行政不法行為後，因據以裁罰之法律變更所生之法律適用，是否亦應有「責罰相當原則」之適用，此一爭議實具憲法爭議性，詳述如下：

- (1) 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外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，惟如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，因無違信賴保護原則，則非法律不溯及既往原則所禁止（司法院釋字第 751 號解釋理由書第 15 段參照）。故而，違規行為後，規範行政罰之法律有變更時，新法溯及適用之結果，若係有利於人民者，並不在禁止溯及適用之列。從而，就規範行政罰之法律適用而言，基於處罰法定原則係應適用行為時之法律或自治條例（行政罰法第 4 條規定參照），且於行政不法行為後，處罰性法律有變更時，因信賴保護原則及法安定性之要求，該處罰性法律原則上不得溯及適用（即禁止法律溯及既往原則）；但基於責罰相當原則，

有利於人民之新法是否應溯及適用（即從新從輕），似非無憲法爭議性可言。¹

(2)行政不法行為後，裁罰評價確定前，若據以裁罰之法律有所變更，因會形成對行政不法行為評價之差異，即會因新法與舊法之處罰內容輕重不一，致應適用何時之法律，而有處罰輕重受影響的問題。又於行政不法行為後裁罰評價確定前，若立法者廢止處罰之法律或修正該法律而減輕其處罰，因存有新法之處罰輕於舊法之處罰的情形，而此核係顯示該處罰法規範之存在或其嚴苛程度，已不符合立法者因社會變遷所考量之責罰必要性，進而改變對該行政不法行為所為之評價。從而，如行政機關處分或法院裁判時仍適用處罰較重之舊法評價該行政不法行為，則產生是否有無視立法者對行政不法行為就責罰必要性重新評價之情，進而有是否以已與社會價值不相當之處罰依據，對個案之行政不法行為進行評價，而不符憲法第23條比例原則要求，違反責罰相當原則之違憲疑義。

(3)綜上，當行政不法行為後，據以裁罰之法律有變更，且係新法之處罰輕於舊法之處罰者，則個案裁罰時（包含行政機關處分時及法院裁判時），是否即應適用處罰較輕之新法，始符合憲法第23條比例原則要求之責罰相當原則，應認尚非無作為憲法爭議予以討論之必要性。

¹ 司法院釋字第808號解釋理由書謂：「……法治國一罪不二罰原則，禁止國家就人民之同一犯罪行為，重複予以追究及處罰，此乃法治國法安定性、信賴保護原則及比例原則之具體展現。上述重複追究及處罰，原則上固係指刑事追訴程序及科處刑罰而言，但其他法律所規定之行政裁罰，如綜觀其性質、目的及效果，等同或類似刑罰，亦有一罪不二罰原則之適用。……此等社維法第三編分則所規範之違法行為及其法益侵害，與同一行為事實之犯罪行為及其法益侵害間，應僅係量之差異，非本質之根本不同。……」

3. 本件聲請案涉及應以新法或舊法為裁罰依據之權衡，而關係責罰相當原則之內涵

就本件聲請案係涉及處罰性法律而言，行政不法行為後，據以裁罰之法律有變更，且係新法之處罰輕於舊法之處罰者，則個案裁判是否應基於「責罰相當原則」，就處罰性法律為法律適用之權衡後，在不違背禁止法律溯及既往原則之前提下，為對人民更有利之選擇（即從新從輕），實關係「責罰相當原則」之內涵。²

（二）本件關於就確定終局判決之見解聲請裁判憲法審查部分，應具受理價值

憲法訴訟法引入裁判違憲審查制度，雖使基本權之拘束力得以及於包括司法權在內之所有國家公權力，以救濟個案，維護個案正義，但憲法法庭審查法院裁判，向有使憲法法庭成為「第四審」之疑慮，因而憲法法庭裁判違憲審查之權限與法院之審判權應有所分界。就此，德國學說與實務發展出諸多準則，其中最重要的要屬「赫克準則（Heck'sche Formel）」及「舒曼準則（Schumann'sche Formel）」。³而依我國憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定之立法理由觀之，於「確定終局裁判解釋及適用法律，有誤認或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等抵觸憲法之情形

² 94 年 2 月 2 日修正公布之刑法第 2 條第 1 項規定：「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」係由修正公布前採行「從新從輕原則」改採「從舊從輕原則」，惟無論「從新從輕原則」抑或「從舊從輕原則」，其法律適用之結果均係「從輕」而無不同。另參照公民權利和政治權利國際公約第 15 條第 1 項規定：任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。歐洲人權公約第 7 條第 1 項規定：任何人之行為或不行為，在其發生時根據國內法或國際法並不構成刑事犯罪，不應認為犯任何刑事罪。所處刑罰不得重於犯罪時所適用的刑罰。

時」(憲法法庭 112 年憲判字第 8 號判決理由第 81 段參照)，憲法法庭得對法院裁判進行違憲審查。

以本件聲請而言，吊扣駕駛執照係行政機關對違反秩序行為之裁罰性行政處分(司法院釋字第 418 號解釋理由書第 2 段參照)，而本件原因案件於 112 年為第一審判決時，有關吊扣駕駛執照規定之新法既然較行為時(同原處分裁處時)之 107 年道交條例舊法更有利於聲請人，則該案即存有是否應基於「責罰相當原則」，對聲請人為更有利之選擇(即從新從輕)，以符合「責罰相當原則」之憲法爭議；從而本件聲請關於第一審判決即確定終局判決就違規行為後，據以裁罰之法律有變更，應如何適用據為裁判基礎之法律，選擇較不利於聲請人之 107 年道交條例舊法作為裁罰聲請人之準據法之見解部分，核有是否違反前開責罰相當之憲法價值等牴觸憲法之疑義，是本件聲請難謂不具憲法重要性，應認有受理價值。