

「一事不兩罰」原則之理論與實務

壹、一事不兩罰原則之理論建構

「一事不兩罰」原則，又稱為「禁止重複處罰」原則；其本意在於禁止國家對於人民同一之行為，以相同或類似之措施多次處罰。精確言之，「一事不兩罰」應包括兩種情形：第一、行為已受處罰後，對於同一行為再次處罰；第二、同一行為同時受到多次處罰。「一事不兩罰」原則與歐洲法傳統上的 *ne bis in idem* 原則以及美國法上的 *double jeopardy* 原則關係密切，但仍非完全相同之概念。詳言之，歐洲法 *ne bis in idem* 原則與美國法 *double jeopardy* 原則意義相當，追溯其理念史，可知係適用於刑事程序法上之概念，即禁止就同一違法行為，為重複之刑事訴追與處罰，是其概念相當於我國刑事訴訟法上之一事不再理原則。¹即當法院判決具有確定力之後，將不容許國家針對同一行為，再進行新的刑事程序；此原則具有阻斷之效力，可保護被告，使其免於再一次成為其它刑事程序之標的。²此外，本原則發展之結果，也更進一步地涉及到憲法訴訟基本權之問題。亦即，程序法上之「一事不再理」原則，從早期僅屬法律層次之原則，逐漸發展成憲法上的原則。並且，該原則之射程，不只包含程序上之規範，其亦構成實體法之界線與限制，藉此給予被告實質之權利保護。³就此而言，我們可以說「一事不兩罰」原則之概念，已從先前程序法上「一事不再理」之程序阻斷概念，擴張到成為實體法上國家刑罰權之界線，並構成刑法之基礎。

在外國法制比較方面，德國基本法第一〇三條第三項即明定：「任何人不得因同一行為，而受普通刑法多次之刑罰。」⁴。明確地賦予「一事不兩罰」原則，在該國憲法上之地位。不過，要加以強

¹ *ne bis in idem* 與 *double jeopardy* 原則，既是適用於刑事程序法上之概念，故理解為訴訟法上「一事不再理」原則，自比實體法上「一事不兩罰」為佳，此部份可參閱大法官釋字六〇四號解釋，許宗力大法官所提出協同意見書，理由第二點之說明。

² BVerfGE 3,250f.

³ 洪家殷，行政秩序罰論，2000年7月，頁56。

⁴ 該項條文原文為：「Niemand darf wegen derselben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden.」，法條資料取自 http://bundesrecht.juris.de/gg/art_103.html（網頁最後瀏覽日：2007年1月7日）

調者為，前述德國基本法之規定，僅係針對依「普通刑法」之「刑罰」而言。至於其它種類之國家制裁，是否亦有適用，則存有爭議。有認為雖然其它類型之國家制裁，原則上亦不應容許重複處罰；惟其依據，並非來自上開基本法之條文，而係直接源自於憲法法治國之原則。亦有認為該項規定之「刑罰」，應不只限於刑法上之處罰，而是涵蓋所有具有處罰特徵之國家制裁。是故，其它種類之國家制裁，至少也有類推適用之餘地⁵。至於我國法制方面，雖然我國非如德國般，就「一事不兩罰」原則，有憲法條文規定為依據；惟依上開之說明，我國「一事不兩罰」原則之建構，仍可求諸於法治國等憲法原則。並且，其適用之射程，應包含具有處罰性質之各種國家制裁，不僅限於刑事之處罰。而上開所謂「一事不兩罰」原則之憲法基礎，大致上則包括人性尊嚴、法安定原則、比例原則以及信賴保護原則等。綜上所述，雖「一事不兩罰」原則在我國法規範上之基礎，尚未臻明確。然就其內容而言，應可在我國憲法所承認之基本原則中找到根據。是以，該原則在我國具有憲法基礎，並就所有具有處罰性質之國家制裁，包括行政罰，皆有適用一事，應無疑義。

「一事不兩罰」原則具有憲法上之根據，並應可適用於各種類型之國家制裁，已如上述。惟應注意者為，本原則並非將所有國家為第二次裁罰之可能性完全排除。換言之，在特殊之情況下，仍應容許國家對人民重覆處罰。此種特殊情形，依學者之歸納，主要出於國家任務達成之需要，以及憲法原則之要求。其中前者係指國家受到人民不同之「保護委託」，為達成其任務，則無法只保有一個單一之種類之反應；並且，國家的各種反應，皆具有不同之功能與目的。比如說，處罰之功能、秩序維護之功能以及預防之功能等等，此皆係出於不同之立足點，在不同之時間，而可能由不同之機關所實施。因此，在必要時，應容許得為重覆實施，使國家得藉由不同制裁手段完成其保護之任務。此種容許「一事不兩罰」原則例外情形存在之立場，在民國九十五年二月五日正式施行的行政罰法第二十四

⁵ 洪家殷，違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第60四號解釋為中心，月旦法學雜誌2006年2月，頁189。

條、第二十六條規定中亦可窺見端倪。至於後者，即基於憲法原則之要求，而承認「一事不兩罰」原則例外之情形；此等例外情形在適用上，必須特別注意不可違背其原有之憲法原則，亦即比例原則、信賴保護原則以及法安定性等原則。這其間尚涉及多種價值利益之權衡問題。不過可以確定的是，「一事不兩罰」原則，並非具有絕對優先之位次；其在適用上，仍應有若干例外情形存在。

貳、我國實務之立場

如上所述，基本上國家各種形式之制裁，都應有「一事不兩罰」原則之適用。此處所謂國家的制裁，除了行政罰之外，尚應包括實務上常見的刑罰與懲戒罰等在內。尤其是其當彼此之間發生競合之情形時，該如何決定法律的適用，即為實務學說上常面臨之難題。以下茲就實務常見的競合情形為介紹分析：

一、行政罰與刑罰競合：

行政罰與刑罰皆為國家對人民不法行為之制裁，其間是否有「一事不兩罰」原則之適用；首先要解決的問題應該是，行政罰與刑罰本質是否相同？如有差別，究係存在有質的差別抑或量的差別？關於行政罰與刑罰性質、界線之問題方面，我國的實務及學說，深受外國法制之影響。以下，即先就外國法制之相關討論為介紹；再將眼光回到我國的實務及學說。

在德國法制上，有關刑罰與行政罰本質區別之討論由來已久。最主要之爭議始終集中於此二者之間，究係存有本質上，抑或僅係量上之不同？對此，學說上有所謂「法定犯」與「自然犯」之區別；前者不需具有社會倫理之可非難性，故屬於法定犯。至於後者，則係依社會通念，只要身為社會之一份子，即有不為該行為之道德義務。對違反者之非難，無須法律之特別規定，故又稱自然犯。⁶上述之學說見解，遂成為質的區別說之主要理論根據，而主張刑事罰與行政罰有其本質上的差異。此等論據，固可追溯至古代法律；但其受重視乃近代歐陸各國實施立憲政治初期，出於維護行政權之背景。至於量的區別

⁶ 林山田，論刑事不法與行政不法，刑事法雜誌，第二十卷第2期，頁49以下。

說，則謂兩者皆係不法之行為，本質上並無差異，只是在程度上輕重有所不同而已。此說在早期並不受重視；惟由於質的區別說有其先天的缺陷，即以社會倫理作為判準之說法，會面臨社會倫理此一概念多義性及不確定性之缺點。此外，於二次大戰之後社會政經情勢丕變，傳統傳統刑法所保護之法益，已不足支應社會需要，立法上也將許多原本屬於行政不法範疇之行為，提升到刑事不法之層次，比如經濟犯罪、環境刑罰等。因此，乃產生許多介於刑事犯與行政犯之中間類型。是以，質的區別說，逐漸喪失其意義。此種趨勢，也影響到後來德國聯邦憲法法院之態度。於二次大戰後，德國聯邦憲法法院，已有採取量的區分說者⁷；不過，在實際上仍無法完全摒除質的區分說之影響。就此問題，後來德國聯邦憲法法院，遂有折衷的見解出現而認為，刑罰與行政罰各有其核心領域，刑法係以純粹之倫理非價為特徵；而行政罰則是以純粹技術性之行政不服為其特徵。二者仍有本質上之差異，惟在邊界地帶則只有量上之差別，而此地帶則係立法形成、裁量之範圍。⁸是故，有學者稱此說為「質量混合說」。惟此學說，在其所謂之核心領域，仍不免採上述質差說面臨之難題；亦即社會倫理概念之模糊，與難以界定之問題仍存在。而對此問題，在今日之德國則仍無圓滿解決之答案。⁹

至於我國之情形，舊日學者受德、日主流思想之影響，視刑事犯與行政犯為截然不同之概念，而採取質差之見解；實務之立場大致上亦然。不過，近來學者受到現今德、日學說之影響，改採量差說者逐漸增多。有學者就所謂質量兼差理論，提出判別刑事犯與行政犯應綜合考量之因素；包括就行為質之考量、就行為量之考量、就行政管理政策的考量、就刑事政策之考量等。¹⁰更有學者主張，應打破所謂「核心地帶」與「邊界地帶」之界限，使其成為一種類似光譜式的漸層模式；社會倫理價值因素亦只是判斷因素之一，與其他判斷因素具有相同之地位。並且指出，除了從非難程度、侵害法益著眼外；其它如發

⁷ BVerfGE 51,60f.

⁸ BVerfGE 9,167,171; BVerfGE 8,197,207.以上判決參考、轉引自吳庚，行政法之理論與實用，2005年10月，頁472-473。

⁹ 洪家殷，行政秩序罰論，2000年7月，頁40-41。

¹⁰ 林山田，論刑事不法與行政不法，刑事法雜誌，第二十卷第2期，頁49以下。

生頻率、制裁制度之特性、權力分立理念等，均可資為判斷之參考。¹¹目前實務發展方面，於大法官第二七五號解釋摒棄行政犯不問故意過失之舊思維後，上述傳統之見解開始產生動搖。雖實務上仍可見持質差說的見解¹²；惟由新訂定通過之行政罰法模仿刑法總則之體例，訂定與刑法總則相同或類似之條文，似可窺知行政罰法之立法者，亦如同目前學界通說般，較傾向於採取量的差別說之立場。蓋社會之道德非難係一流動，而並非一成不變之概念；其係隨社會演進而擴充、變遷。是故，國家之法令當然含有道德非難之成分在，是故行政犯與刑事犯之區別不應在質的區別上，而在量之差別上。且此係立法裁量之形成空間，乃為立法裁量之結果，實與其本質無必然之關係。

由以上之說明可以得知，理論上刑罰與行政罰並不存有本質上的差異；因為受處罰之人，基本上都是因違反國家法律，而以市民社會一份子之身分受處罰。是以，在二者發生競合情形時，理論上則應有「一事不兩罰」原則之適用。雖我國傳統實務對此問題，常以所謂「一事不兩罰」係指同種類之處罰而言；若刑罰與行政罰競合，則因種類不同，故發生競合時，並非不得併科¹³。然應提出者為，就維護社會秩序之功能而言，刑罰顯應為主要之手段，行政罰相對於刑罰，應只具有補充性。是同一行為，如同時為犯罪行為及違反行政罰之行為，則應只適用刑罰法律。此一原則，亦為目前德國違反秩序罰法及租稅通則所採用。故傳統實務分別處罰之理論，即有重新檢討之必要。¹⁴民國九十五年二月五日公布施行之行政罰法，其第二十六條即採取類同上開德國違反秩序罰法而規定：「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。但其行為，應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。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。」另依同法第三十二條第一項規

¹¹ 洪家殷，行政秩序罰論，2000年7月，頁51。

¹² 如最高行政法院八十九年判字第二三一〇號有關共犯、九十年判字第一二四一號有關時效等判決以及九十一年六月份庭長法官聯席會議等實務見解。

¹³ 行政法院四十九年判字第四十號、四十二年判字第十六號判例以及四十八年判字第八十三號判決。

¹⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，2005年10月，頁509。