

法治國原則
〔憲法之基本原則〕

司法院行政訴訟及懲戒廳

副廳長陳心弘

法治國原則

(憲法之基本原則)*釋589

- 法治國原則，是以民主議會原則及國民主權原則為基礎，其基本理念是以下之組合：
- 權力分立與制衡、司法獨立、人民基本權利之保障及救濟、法律安定性、以形式之制定法為法規範之主要內容、法律須以民主方式制定、禁止以命令代替法律、依法行政原則、平等原則、比例原則等，建構法治國原則。
- [註]各種基本人權或各式自由權在哪裡？法治國理念就是要維護這些基本人權；而福利國理念就是要發展這些基本人權或自由權。
- 男女平等：[憲7][增修10-VI]。
- 1.[法律保留原則]法治國原則積極內容,釋443.
- 2.[法律優位原則]法治國原則消極內容,憲法171.172.
- 3.[明確性原則]規範明確性,釋491.授權明確性(法律保留).
- 4.[平等原則]行程6.無正當理由,不得為差別待遇.憲法7.
- 5.[比例原則]行程7.適當性,必要性,衡量性等原則.憲法23.
- 6.[信賴保護原則]釋525.法律安定性原則.法律不溯既往原則.
- 7.保障理念：正當程序原則[釋396],全面救濟原則[釋466].
- 8.裁量不得濫用原則,行程10.行訴4.逾越權限或濫用權力,以違法論.

法律保留理論

我國實證法之實踐

- 中央法規標準法第5條：左列事項應以法律定之：1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。2. 關於人民之權利、義務者。3. 關於國家各機關之組織者。4. 其他重要事項之應以法律定之者。
- 地方制度法第28條：下列事項以自治條例定之：1. 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。2. 創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。3. 關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。4. 其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。
- 足見法律保留之規範模式，均有重要性理論的色彩。若貫徹上開法規之意旨，法律保留原則在我國實務上，可否以授權命令規範人民權利義務，似容有討論空間。
- 法律保留之本質，應該是立法保留或國會保留。值得注意的是，法律保留之原意，係指以形式意義的「法律」對重要事項予以保留，而非以實質意義的「法律（透過授權而制訂法規命令之方式）」予以規範。
- 然而，行政法學說與大法官解釋皆認為：合於授權明確性之下（亦即法律授權之內容、目的、範圍均明確下）仍應歸屬於法律保留之範疇。從而，依此「授權明確性原則」訂定之法規命令，仍可規範人民之權利義務，不違法律保留原則。

層級化法律保留

層級化法律保留之內涵(釋443)

- 諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。【這僅限於：絕對的法律保留，也是形式的法律保留。 **其中涉及憲法8人身自由部分，是憲法保留，應以法律直接規範，且不得違反憲法8之規定】。
- 涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發佈命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。【這也包括：相對的法律保留，也是實質的法律保留；既得以法律定之，也得以法律授權為之。如經授權，這裡要透過法規命令來實踐，行程法150，而且要符合授權明確性原則】。（例如:釋620）。
- 若僅屬與執行法律之細節性、技術性的次要事項，則得由主管機關發佈命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。【這是命令保留，多半要透過行政規則來施行，行程159；尚待澄清的不是說這些只能用命令來處理，而是說這些事項沒有必要透過立法來處理，由命令為之即可】。（例如:釋519）。
- 又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者（將產生資源排擠之效果），應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

租稅法定主義（釋685*100.3.4）

[函釋]應遵循：憲法原則，立法意旨，法律解釋

- 應就：租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法、納稅期間等租稅構成要件，以法律定之。
- 主管機關於職權範圍內適用之法律，本於法定職權就相關規定予以〔闡釋〕，如係秉持憲法原則及相關之立法意旨，遵守一般法律解釋方法為之，即與租稅法律主義無違（釋字第607號、第625號、第635號、第660號、第674號解釋參照）；最高行政法院以決議之方式表示法律見解者，亦同（釋字第620號、第622號解釋參照）。
- 租稅義務之履行，首應依法認定租稅主體、租稅客體及租稅客體對租稅主體之歸屬，始足以論斷法定納稅義務人是否已依法納稅或違法漏稅。
- 倘非法定納稅義務人以自己名義向公庫繳納「稅款」，僅生該稅款是否應依法退還之問題，但對法定納稅義務人而言，除法律有明文規定者外，並不因第三人將該筆「稅款」以該第三人名義解繳公庫，即可視同法定納稅義務人已履行其租稅義務，或法定納稅義務人之租稅義務得因而免除或消滅。就公庫財政上之收支情形，或加值型營業稅事實上可能發生之追補效果，均不能改變法律明定之租稅主體、租稅客體及租稅客體對租稅主體之歸屬。

法律的適用及法律的解釋

- 透過司法程序認定事實而適用法律，認知社會發生特定事實的特徵，而給予法規範的評價或定性，然後以整個法律適用的邏輯模式加以涵攝，就是形成案件事實而選擇相應的法律規範，當然在這些過程中，已經作了許多判斷。
- 涵攝，即法律適用邏輯的結構〔法學三段論法，1. 大前提（法律規範）2. 小前提（案例事實）3. 結論（法律效果）〕，將具體的案例事實置於法規範的構成要件之下，以得出一定的法律效果的推論過程。
- 由文義解釋到脈絡觀察，由歷史解釋到目的認知，由概念體系到合憲性的各種解釋方式，彼此間無所謂位階關係，而是一種合作的關係；就好像文字與脈絡通常會發生的限制作用，歷史與目的有助於發現規範真意，而法律固有的合理性及合憲性的觀察，足以貼近社會。

〔明確性原則,比例原則,信賴保護原則〕

- 法律以抽象概念表示，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符明確性原則（參釋491）。
- 比例原則：1.適當性原則（有效性原則,隱含不當聯結之禁止），採取之方法應有助於目的之達成，若對目的有妨礙或無作用則屬不適當；2.必要性原則（最小侵害性原則,隱含對私法益之尊重），有多種同樣能達成目的之方法，應選擇對人民權益損害最少者；3.衡量性原則（期待可能性原則,隱含成本效益分析），採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。
- 法安定性原則、信賴保護原則、禁止溯及既往原則的互動關係。法安定性會讓人民對一個恆常法秩序產生信賴，信賴保護原則是保障人民對得以預見國家措施（尤其是侵害權益之措施），而得採取適當之因應；當然也因此而衍生禁止不利益法令的溯及效力。
- 經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍（參釋525）。
- 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。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障（參釋589）。

釋715*_{102.12.20}. 案例

無違法律保留,但抵觸比例原則(憲法23)

- 案例：聲請人於93年間騎乘機車，不慎撞傷路人，曾試與傷者和解，因雙方關於和解金額認知差距過大，未能達成協議，致該案刑事責任部分經法院判處聲請人拘役50日，得易科罰金；民事責任部分則於一審判決後，與傷者達成和解，賠償28萬元。
- 嗣聲請人報名參加99年國軍志願役專業預備軍官預備士官第二梯次考選，遭國防部考選委員會依考選簡章之規定：「曾受刑之宣告……者，不得報考。……」，以其曾受刑之宣告，不符應考資格為由否准報名。聲請人不服，遞經行政訴訟程序，以確定終局判決（最高行政法院100年度判字第2259號判決）所適用之規定違憲，聲請解釋。
- 釋715：考選簡章規定「曾受刑之宣告……者，不得報考。……」與憲法第23條法律保留原則無違。惟其對應考試資格所為之限制，逾越必要程度，抵觸憲法第23條比例原則，與憲法第18條保障人民服公職之權利意旨不符。相關機關就嗣後同類考試應依本解釋意旨妥為訂定招生簡章。
- 憲法23（以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。）既是法律保留原則也是比例原則。

釋701*_{101.7.6}. 案例

無違法律保留,但違反平等原則(憲法7)

- 憲法第7條規定 人民之平等權應予保障。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（參照釋682、釋694）。
- 94.12.28 修正之所得稅法第17條第1項第2款第2目之3前段規定：
- 醫藥費：納稅義務人及其配偶或受扶養親屬之醫藥費.....，以付與公立醫院、公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院所，或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限」（上開規定之「公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院所」，於97.12.26經修正公佈為「全民健康保險特約醫療院所」，規定意旨相同）。
- 就身心失能無力自理生活而須長期照護者（如失智症、植物人、極重度慢性精神病、因中風或其他重症長期臥病在床等）之醫藥費，亦以付與上開規定之醫療院所為限始得列舉扣除，而對於付與其他合法醫療院所之醫藥費不得列舉扣除，與憲法第7條平等原則之意旨不符，在此範圍內，係爭規定應不予適用。
- [註]釋701個案,有及時救濟之可能.但釋715個案,就該次應考,幾乎無補救之空間.故事件之性質會影響救濟的實益,這是事物本質之差異.

〔 裁量不得濫用原則 〕

- 裁量不當是指雖遵守裁量之法律拘束,但不合目的,未做成更妥適的決定.
- 而瑕疵裁量則為未遵守法律拘束,屬於違法.包括:
 - 1.裁量權的逾越(逾越授權規定,違反憲法或一般法律原則).
 - 2.裁量權的誤用(*A裁量不足:因誤認而以為無裁量餘地,*B思慮不周:依據不完全或不正確之資料為裁量,*C權衡失誤:未通盤為正反或利不利因素之考量).
 - 3.不當聯結之禁止(裁量不得繫於與人民請求內容無合理關聯之事項).
 - 4.*裁量縮減至零(因事件之特殊情況,裁量空間僅存一種合義務之選擇).
- 司法權對行政裁量之審查, [審查方法] 及 [審查基準] .前者:判斷要素的選擇,及**判斷過程之合理性**;後者:是否欠缺重要之事實基礎,及**對照社會通念是否明顯欠缺妥當性**。二者比較具體的理解,其一 [未考慮應考慮的事項] 或 [考慮了不應考慮的事項] 而作成行政裁量;其二行政裁量**逾越 [作為具有合理性判斷所該容許之] 界線**,這兩種情形都屬於行政裁量之濫用,而構成違法.
- 就國家對有危害人民生命的情事,未採取任何措施的不作為行為,如經認定其超過容許限度或明顯欠缺合理性,則以國家未能及時行使法定權限,而判定應負賠償責任.(日本最高裁判所2014.10.9石棉國賠案). **可比較1998.11.10釋469.

利用程序的踐行,彰顯實體的呈現

釋396* 85.2.2.--正當法律程序

- 憲法第16條規定人民有訴訟之權，惟保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。
- 公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第16條有所違背。
- 懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第82條及本院釋字第162號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第16條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正*。
- [註] 實質的真實難以回溯，即使我們可以影像還原，也只是外觀，也無法探知內心。司法程序之所以能成為爭執之裁決者，是因為訴訟制度之規劃與設計，用程序的踐行來鋪陳實體的接近真實，又因涉及主觀上判斷，故透過言詞來表達。因此，要貫徹當事人的聽審權。

科目	項目	申報數 A	上次核定數 B	本次核定數 C	差異 D=C-B	差異說明
04	營業收入淨額	133,255,496	133,255,496	7,876,306	(125,379,190)	被告認為原告無銷貨事實，虛開統一發票125,379,190元應減除，重核原告營業收入淨額為7,876,306元（133,255,496-125,379,190）
05	營業成本	132,510,662	132,110,662	被告依同業利潤標準核定營業淨利，未逐項核定成本及費用等金額		
06	營業毛利	744,834	1,144,834			
08	營業費用及損失總額	804,235	804,235			
33	營業淨利	(59,401)	340,599	551,341	210,742	並非虛開發票之銷售金額7,876,306元，因原告未提示帳冊，被告依同業利潤標準淨利率7%重核營業淨利為551,341元（=7,876,306x7%）
34	非營業收入總額	0	471	10,030,806	10,030,335	被告認定原告無銷貨事實，虛開統一發票125,379,190元，並依財政部78.6.24台財稅第781146897號函意旨，按虛開發票金額8%認定收益10,030,335元（=125,379,190x8%），連同前次核定增加之利息收入471元，重核非營業收入總額為10,030,806元（=10,030,335+471）
45	非營業損失及費用總額	0	0	0		
53	全年所得額	(59,401)	341,070	10,582,147	10,241,077	重核調增營業淨利210,742元、調增其他收入10,030,335元，全年所得額重核增加10,241,077元（=210,742+10,030,335），重核後之課稅所得為10,582,147元（=551,341+10,030,806）
59	課稅所得額	(59,401)	341,070	10,582,147	10,241,077	

敬請不吝指正

感謝各位