

國家公園法及花蓮縣登山活動管理自治條例間對於違法案件之裁處規定優先適用疑義
發文機關：法務部

發文字號：法務部 108.03.13. 法律字第10803503320號

發文日期：民國108年3月13日

主旨：有關國家公園法及花蓮縣登山活動管理自治條例間對於違法案件之裁處規定優先適用疑義，復如說明二至四，請查照參考。

說明：

- 一、復貴部 108年 1月23日內授營園字第1080801027號函。
- 二、按行政罰法（以下簡稱本法）第24條第 1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」此為「一行為不二罰」原則之明文，其立法意旨乃為避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰之（本法第25條參照），不生是否牴觸「一行為不二罰」原則之問題。
- 三、違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之。如經判斷認係單一行為違反數個行政法上義務，則須進一步判斷有無法規競合之問題，包括特別關係、補充關係與吸收關係，如該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而，除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用本法第24條之「一行為不二罰」原則（本部 100年 1月11日法律字第0999054953號函、104年 4月14日法律字第10403501650 號函、107年 8月27日法律字第 10703598600號函參照）。
- 四、查國家公園法（以下簡稱公園法）係以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究為目的（公園法第 1條規定參照）；花蓮縣登山活動管理自治條例（以下簡稱本自治條例）係以加強山域登山活動意外事故預防管理，維護人民生命安全為目的（自治條例第 1條第 1項規定參照），二者之立法目的不同。再者，公園法第19條規定：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」此係要求行為人於進入國家公園生態保護區前有向國家公園管理處提出申請許可之「作為」義務；而本自治條例第 4條第 3款規定：「進入本府公告之管制山域從事登山活動，應遵守下列事項：……三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危難者，不在此限。」此係要求行為人有不得進入未開放之山域步道之「不作為」義務。本件行為人，未向國家公園管理處提出申請許可，逕自進入國家公園生態保護區，係以不作為方式違反作為義務（公園法第19條）在前；復進入未開放之山域步道，係以作為方式違反不作為義務（本自治條例第 4條第 3款）在後，二者應評價為數行為而分別處罰，無本法第24條「一行為不二罰」原則之適用（本部 101年 1月19日法律字第1000023096號函、102年 7月 2日法律字第 10203505020號函、105年 4月18日法律字第10503506120 號函參照），應依本法第25條規定，分別由

公園法及本自治條例主管機關分別裁處。又依前開公園法第19條及本自治條例第 4條第 3款規定內容觀之，因公園法第19條規定並未涵蓋本自治條例第 4條第 3款規定之構成要件，反之亦然，是以兩者間並不存有特別法與普通法關係，不生特別法優先於普通法適用之問題，併此敘明。