



明確性原則

Nr. 432 (1997.7.11): 「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其**能預見**其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其**(1) 意義非難以理解**，且為**(2) 受規範者所得預見**，並**(3) 可經由司法審查加以確認**，即不得謂與前揭原則相違。」(另 Nr.491)

(1) 意義非難以理解

(2) 受規範者所得預見

Nr.573(2004.2.27)理由書:「監督寺廟條例第八條規定:『寺廟之不動產及法物，非經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，不得處分或變更。』...其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認，已違法律明確性原則...。」

(3) 可經由司法審查加以確認

Bsp.: 「圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。」

**Nr.545 (17.5.2002) :**

七十五年十二月二十六日修正公布之醫師法第二十五條規定：「醫師於業務上如有違法或不正當行為，得處一個月以上一年以下停業處分或撤銷其執業執照。」所謂「業務上之違法行為」，係指醫師於醫療業務，依專業知識，客觀上得理解不為法令許可之行為，此既限於執行醫療業務相關之行為而違背法令之規定，並非泛指醫師之一切違法行為，其範圍應屬可得確定；所謂「業務上之不正當行為」則指醫療業務行為雖未達違法之程度，但有悖於醫學學理及醫學倫理上之要求而不具正當性應予避免之行為，尤以涉及醫德者為然。*法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，最後可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無牴觸。*醫師法第二十五條已於九十一年一月十六日修正公布，該條除同法第二十八條之四所列舉具體違規事實，授權由主管機關直接依情節輕重處以罰鍰、限制執業範圍、停業、廢止其執業執照或醫師證書外，就屬醫學倫理層次之業務上違法或不正當行為分列四款例示，仍於第五款以概括條款規定：「前四款及第二十八條之四各款以外之業務上不正當行為」，並將修正前法律授權訂定醫師懲戒辦法所規定之各種懲戒處分具體明定於醫師法第二十五條之一。至於懲戒程序之發動，則由醫師公會或主管機關移付懲戒。良以不正當行為無從詳予規範，確有必要由專業團體或主管機關於個案判斷是否移送懲戒。



授權明確性原則

德國基本法 §80 I 規定：「法律得授權聯邦政府、聯邦內閣閣員或邦政府，發布法規命令（Rechtsverordnung）。此際，法律應規定『授權之內容（Inhalt）、目的（Zweck）及其範圍（Ausmaß）。』」

學者稱之為「授權明確性之要求（Bestimmtheitsgebot）」。若授權規定不符此一要求，則不僅授權母法本身違法、無效，即根據該授權母法所訂定之行政命令亦因失其授權依據而歸於無效。

我國行政程序法§ 150 II 規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」



授權明確性原則之審查標準：

- a. **可預見性公式 (Vorhersehbarkeitsformel)**: 授權規定必須明確到足以令人預見行政權將於何時、依循何種方向行使授權以及授權命令可能具備何種內容。(具體在法律中明確表示 !) (立法者自我決定公式 **Selbstentscheidungsformel** 、 方針公式 **Programmformel**)

Bsp : 建築法 § 15 II : 「營造業之管理規則，由內政部定之。」

- b. **明確性公式 I (1. Deutlichkeitsformel)**: 立法者對於授權內容、目的與範圍必須明示地，至少必須「無爭議地明確 (einwandfreie Deutlichkeit)」表示在法律中，以至於不再須要適用一些啓人疑竇或具有爭議性的解釋方法即可直接發現授權內容、目的與範圍。

Bsp : 信託法 § 85 : 「公益信託之許可及監督辦法，由目的事業主管機關定之。」

- c. **明確性公式 II (2. Deutlichkeitsformel)**: 立法者對於授權內容、目的與範圍毋須明示地規定在法律中，只要能依據一般法律解釋方法，從授權條款所依附的法律整體明確探知授權之內容、目的與範圍何在，即可符合授權明確性之要求。

Bsp : 臺灣地區與大陸地區人民關係條例 § 10 : 「I.大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入台灣地區。...III.前二項許可辦法，由有關主管機關擬定，報請行政院核定後發布之。」



Nr. 394：「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。」

解釋理由書：「凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符。故法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款。」

Nr. 402：「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。」

解釋理由書：「對於人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。故法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括之授權者，固應就該項法律整體所表現之關連意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概括授權所訂定



之命令，祇能就母法有關之細節性及技術性等事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定裁罰性之行政處分條款，迭經本院解釋有案。」

Nr.497:「中華民國八十一年七月三十一日公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例係依據八十年五月一日公布之憲法增修條文第十條（現行增修條文改列為第十一條）『自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定』所制定，為國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務之特別立法。內政部依該條例第十條及第十七條之授權分別訂定『大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法』及『大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法』，明文規定大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序及停留期限，係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合該條例之立法意旨，尚未逾越母法之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，與上揭憲法增修條文無違，於憲法第二十三條之規定亦無抵觸。」

解釋理由書：「法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容固須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條之文字。」



行政處分作成時之明確性要求

行政處分作成時，其內容亦應明確。與「明確」近似之用語有如清晰（*Deutlichkeit*）、具體（*Konkretes*）與詳細（*Präzises*）等。但是具體的明確程度應該如何卻相當難以判斷。何時才足夠明確毋寧應該是行政機關個案權衡的結果，不過至少要達到令人理解以及執行可能的程度。如果行政處分是以書面作成，書面的記載的內容亦應充分明確，行政處分若是必須附記理由，其所記明的理由部分也必須明確（有關法律事實的部分雖未必要求，但是有關具體處分的部分卻嚴格要求明確）。這可以自行政程序法第五條的規定，要求行政處分的「內容」應符合明確性原則的要求得到印證。違反明確性原則的行政處分應屬違法行政處分，違法情況如為重大明顯時，甚至會罹於無效。

既然明確性原則要求行政處分作成的內容要足夠明確，因此可以從行政處分作成的個別要素檢視。依據行政程序法第九十二條第一項的法定定義，行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

第一，行政處分是一個高權措施。行政機關應明確表明其所作成的是一個高權措施，亦即要表明作成的是一個單方具拘束效果的規範，而非僅是一個單純通知。

第二，行政處分是行政機關作成。明確性原則要求經由行政處分的作出，可以充分明確地直接辨識作成行政處分的行政機關何屬。明確地辨識作成處分的行政機關，在行政救濟（訴願）上特別具有意義。

第三，行政處分是一個具體的單方措施。明確性原則要求行政處分的相對人必須足資辨識。在有複數相對人時，例如作成一般處分時，依其一般性特徵可得確定的複數相對人範圍亦應加以確定。附帶一提的是，行政處分原則上應該對外「發布」或「通知」。但是發布的相對人未必得是處分的相對人，因為有可能是通知其他代表人或者法定代理人。至於附第三人效力的行政處分，處分相對人以外的其他第三人則無法強制行政機關於處分作成之時即須明確確定。

第四，行政處分是一個直接對外發生法律效果的行政措施。因此行政處分的規範內容應該要明確。首先要求的是行政機關要明確表達其所具備的意圖。基於此，行政機關所作成之行政處分之目的、意義以及內容要清楚可辨。對相對人而言，應該充分清楚規範的內容，且不得模稜兩可，使得相對人可以根據行政處分而行爲。同時行政處分之內容必須明確，適合行政機關日後執行，換言之，適合作為行政機關事後強制執行措施的基礎。另外一個可以判斷行政處分內容不符明確性原則要求的特徵在於，行政機關作成處分時，重複法律條文的抽象規定或者使用不確定的法律概念。如大法官所述，立法措施亦受明確性原則的拘束，立法者於立法定制時，雖仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念（*umbestimmte Rechtsbegriffe*）或概括



行政法

程明修老師

條款（**Generalklauseln**）而為相應之規定。立法使用此種抽象概念者，若其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與明確性原則相違。但是行政處分內容需明確，表示行政處分作成之後至少不需要第三人的協助或者透過其他的輔助措施即可充分明確地認識到處分的內容，同時也不會有因人而異其主觀理解的問題。行政機關不同於立法機關，原則是禁止其使用不確定法律概念。在此，行政機關理應透過行政處分將立法者使用的不確定抽象概念在個案中具體明確化，若捨此未為，甚至於只是重複法律規定的抽象條文時，即應認為該行政處分違反了明確性原則之要求。