

釋字第六三八號協同意見書

大法官 林錫堯

彭鳳至

本席等同意解釋文與解釋理由書所述見解，僅補充說明個人意見如下：

一、行政法上之義務主體何人，取決於法律或法律明確授權之法規命令¹。如有不明之處，則屬該法律或法規命令之解釋問題。再者，如法律先作一般性限制或禁止規定，而保留在一定條件下由主管機關之許可解除該法律上限制或禁止，則此類法律規定已課全體人民不作為義務，義務主體為全體人民。

二、通常法律針對違反某種行政法上義務另設行政罰之規定時，不會明文規定其處罰對象，但依行政罰法第 1 條等有關規定，係以該行政法上義務之義務主體而有違反該行政法上義務之行為人(實施處罰構成要件者²)為處罰對象。換言之，行政罰法有關規定已為未明文規定處罰對象之法規，提供其處罰對象之一般性法律依據，但以義務主體係行為人為限。

¹ 依地方制度法第 26 條、第 28 條等規定，自治條例在一定範圍內亦得規定居民義務與違反義務之處罰，是故行政罰法第 4 條明文規定自治條例亦得為處罰依據，惟本號解釋僅涉及中央法規部分，故本意見書不就自治條例之相關問題予以說明。

² 含依行政罰法第 10 條因有防止義務而不防止等同於有實施積極行為之人。

三、法律或法律明確授權之法規命令特別明文規定處罰對象時，可能有下列意義：

（一）確認該處罰對象為義務主體，以免發生解釋適用上疑義。

（二）法律或法律明確授權之法規命令未明文規定其為義務主體，但於處罰規定中明文規定其為處罰對象者，則寓有課予某種防止或監督等義務之意³。此種立法方式，欠缺處罰對象之義務規定，且如未能於相關法規中知悉其義務內容者，顯有漏洞，未來修法時應有所檢討。惟目前此類規定似尚可經由一般解釋方法，說明為何處罰對象必須對他人之行為負責及其應負義務之內容，以獲得合理之答案，而補充法律漏洞。

四、特別明文規定處罰對象之法律或法律明確授權之法規命令本身必須符合憲法上要求，尤其應符合明確原則、比例原則與對處罰對象之履行義務有期待可能。

五、於具體個案，如可認定某一主體係處罰對象，且有實施違反行政法上反義務之行為，是否處罰，仍應依行政罰法規

³ 如法律另明文規定對他人行為之防止義務或監督義務，則該負有防止義務或監督義務之人又為另一種義務主體，自得依相關處罰規定予以處罰。此外，亦有本來不是各個法規規定之處罰對象，而依行政罰法規定在一定條件下得予處罰之情形，例如：共同違法（行政罰法第 14 條）或併同處罰（行政罰法第 15 條）等情形。

定檢視之。換言之，各種處罰對象均應符合行政罰法所定一般處罰要件，尤其責任要件，始得處罰，並非法規規定其為處罰對象即可排除行政罰法之規定。

六、多數人違反行政法上義務之歸責方式（或稱處罰方式），依行政罰法之規定，係依其行為情節之輕重，分別處罰（行政罰法第 14 條第 1 項參照）。換言之，行政罰法已為其歸責方式提供一般性法律依據，如採不同之歸責方式，例如：以一個處罰而由多數人負連帶責任、平均分擔責任或依一定比例分擔責任等，則應有法律或法律明確授權之法規命令明文規定，並應就其內部分擔比例如何認定與內部求償關係等相關問題予以詳細規定。

七、雖有上述歸責方式之特別規定，並不排斥行政罰法之適用，故各個處罰對象是否應受處罰，仍應符合行政罰法所定一般處罰要件，尤其責任要件。

八、有關多數人共同實施同一違反行政法上義務之行為時，如法律規定命其負連帶責任是否合憲之問題，不在本件解釋之範圍內。