

憲法法庭 112 年憲裁字第 143 號裁定不同意見書

蔡宗珍大法官提出
張瓊文大法官加入
黃昭元大法官加入
楊惠欽大法官加入

本席認本件聲請合於法院聲請法規範憲法審查之要件，應予受理，並應就聲請標的為違憲宣告，爰提出不同意見書如下。

一、本件聲請案合於司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件，應予受理

(一) 本件聲請案事實背景

本件聲請人審理臺北高等行政法院地方行政訴訟庭 112 年度簡字第 48 號（原為臺灣臺北地方法院行政訴訟庭 109 年度簡字第 43 號）有線廣播電視法裁罰事件（下稱原因案件），涉及原告即觀天下有線電視事業股份有限公司，因間接持有其股權之台灣大哥大股份有限公司、富邦金融控股股份有限公司及鴻海精密工業股份有限公司等，受臺北市政府（直接持有富邦金融控股股份有限公司股份）、其他黨政軍組織與政府機構（直接持有台灣大哥大股份有限公司與鴻海精密工業股份有限公司股份等）所投資，從而使原告受臺北市政府、其他黨政軍組織與政府機構間接投資。案經被告國家通訊傳播委員會認定其違反有線廣播電視法（下稱有廣法）第 10 條第 1 項有關政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人等不得直接、間接投資系統經營者之規定，遂依有廣法第 58 條第 2 項規定（下稱系爭規定），裁處原告新臺幣 20 萬元罰鍰，並自核准換照之日起 3 年內改正違法情事等。原告不服，向法院提起撤銷訴訟，請求撤銷原裁罰處分。聲請人確信其審理本件原因案件所應適用之系爭規定牴觸憲法，乃裁定停止訴

訟程序，於 110 年 4 月 28 日聲請解釋憲法。

(二) 聲請人之聲請合於法官聲請法規範憲法審查之受理要件，應予受理

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）111 年 1 月 4 日修正施行（下同）前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定，但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。又憲訴法修正施行前，各級法院法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，顯然於該案件之裁判結果有影響者，得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，聲請司法院解釋。聲請書內應詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋闡釋甚明。

查本件聲請案於憲訴法修正施行前即已繫屬，其受理與否，應依憲訴法修正施行前之規定，即司法院上開解釋所示法官聲請釋憲之要件決之。核其聲請，與上開要件並無任何不符之處，應予受理。

(三) 系爭規定並無予以合憲性解釋而排除違憲疑慮之空間，尤無從因行政罰法第 7 條第 1 項規定而得以合憲化

應特別強調者，由於系爭規定係以系統經營者為違反有廣法第 10 條第 1 項規定之處罰對象，而不及於有廣法第 10 條第 1 項規定明定之義務人，是系爭規定並無合憲性解釋之空間。此類涉及以系爭規定為行政罰裁處依據之案件，行政救濟實務上（包括行政院訴願決定與行政法院裁判）固有適用行政罰法第 7 條第 1 項規定，以系統經營者就有廣法第 10 條第 1 項規定之違反非出於故意或過失為由，撤銷原處分機關依系爭規定對系統經營者所

為裁罰處分者，然此等適用行政罰法相關規定以論定個案裁罰處分是否違法之法律適用行為，與系爭規定本身是否違憲，實屬二事，不應混為一談。換言之，個案法官確信系爭規定合憲，包括認無違憲疑慮或經合憲性解釋而未違憲，始有進一步就個案處罰是否符合行政罰法第 7 條第 1 項規定而為論斷之餘地；行政罰法第 7 條第 1 項規定規定無法作為系爭規定合憲性解釋之依據。反之，法官如確信系爭規定違憲，即無行政罰法第 7 條第 1 項之適用餘地。基此，本件原因案件之同類案件，法官依行政罰法第 7 條第 1 項之規定，以被處罰者不具故意過失而撤銷原裁罰處分（依系爭規定所作成之裁罰處分），並非對系爭規定為合憲性解釋，而是以「未確信」系爭規定違憲為前提，經認事用法（包括行政罰法相關規定）所作成原處分違法應予撤銷之決定。本件法官依據詳細之理據而確信系爭規定違憲，並不能以法官「不必」爭執系爭規定之合憲性，即可依法作成撤銷個案（原處分）之判決為由，而排除其聲請為法規範憲法審查之正當性。

二、系爭規定以系統經營者為違反有廣法第 10 條第 1 項規定之處罰對象，牴觸「無責任無處罰」之憲法原則，應宣告違憲

基於「無責任無處罰」（" Nulla poena sine culpa"）之憲法原則，國家因特定不法行為結果而對人民施以處罰者，除應以法律為明文規定外，尚須不法行為結果足以歸責於該人民者，始得為之（司法院釋字第 687 號解釋及第 775 號解釋意旨參照）。此憲法原則非僅適用於犯罪處罰之範疇（即罪責原則），於國家就不法行為結果之處罰採行政罰制裁手段者，亦有其適用。申言之，國家因特定不法行為結果而對人民施以行政罰者，除應以法律就人民相關行政法上義務及其違反之處罰予以明文規定外，因違反行政法上義務之行為所致不法結果，客觀上須可歸責於受行政罰

制裁之人民，始與「無責任無處罰」之憲法原則無違。

系爭規定明定：「系統經營者違反第 10 條第 1 項……規定，處新臺幣 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。」係立法者就違反有廣法第 10 條第 1 項規定之情形，以有線廣播電視系統經營者為處罰對象，對之施以罰鍰及其他種類行政罰處罰之明文規定。其既以系統經營者為行政罰處罰對象，依首揭憲法原則，系統經營者就有廣法第 10 條第 1 項規定之違反，客觀上即應存有可歸責性，其處罰始與「無責任無處罰」之憲法原則無違。

惟查，有廣法第 10 條第 1 項明定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。……」明文禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人（下併稱黨政組織）直接或間接投資有線廣播電視系統經營者，乃俗稱黨政軍退出媒體條款之一環。依此，黨政組織即負有不得直接或間接投資有線廣播電視系統經營者之法定義務。此等法定義務之違反，客觀上僅黨政組織作為法定義務人始可能為之；系統經營者既非有廣法第 10 條第 1 項所定法定義務人，本不負該規定所設法定義務，自無從為違反該法定義務之投資行為，從而顯然不具國家對之施以行政罰制裁之可歸責性。

此外，系統經營者之組織，依法以股份有限公司為限，其資本額達一定金額以上者，並應向證券主管機關辦理股票公開發行（見有廣法第 9 條第 1 項及第 8 項規定），而基於股份自由轉讓原則（公司法第 163 條第 1 項規定參照），系統經營者實無從禁止或限制其公司股份或公開發行之股票於資本市場自由交易、流通，亦無排除黨政組織直接或間接投資取得其公司股份或股票之

可能。況股份有限公司於資本市場所受之間接投資，往往涉及多階層投資關係，且可能瞬息萬變，作為資本市場投資鏈末端之系統經營者，根本無從預知其可能之間接投資者為何，遑論拒斥其所為投資，益證系統經營者於有廣法第 10 條第 1 項規定之規範意旨下，就黨政組織對其所為違法間接投資，客觀上不具國家對之施以行政罰制裁之可歸責性。

據上論結，系統經營者於有廣法第 10 條第 1 項規定之規範意旨下，並無違反相關法定義務之可能，不具國家對之施以行政罰制裁之可歸責性。是系爭規定以系統經營者為違反有廣法第 10 條第 1 項規定之處罰對象，牴觸「無責任無處罰」之憲法原則，違憲。