

解釋憲法聲請書

聲請人：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭法官 黃翊哲

茲依司法院大法官審理案件法暨司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋意旨，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

為審理臺灣臺北地方法院109年度簡字第43號原告觀天下有線電視事業股份有限公司與被告國家通訊傳播委員會間，就有線廣播電視法行政訴訟事件，認應適用之有線廣播電視法第58條第2項規定（下稱系爭規定），有違反無責任即無處罰之憲法原則，亦不符合比例原則之要求，而牴觸憲法第15條財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義，聲請解釋案。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之性質與經過：

按法官於審理案件時，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者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋，迭經司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋在案。

查聲請人審理臺灣臺北地方法院109年度簡字第43號原告與被告間，就

有線廣播電視法行政訴訟事件，被告以原告為系統經營者，因違反有線廣播電視法第10條第1項黨政不得投資系統經營者之規定，遂依系爭規定（第58條第2項），於民國108年12月31日以通傳平臺字第10841035120號裁處，核處罰鍰新臺幣（下同）20萬元，並自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事，原告乃訴請法院撤銷原處分。

經核被告執以原告違反有線廣播電視法第10條第1項黨政不得投資系統經營者之規定，遂依系爭規定為裁處，因系爭規定徒以原告有受政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接、間接投資系統經營者為處罰要件，未論及原告有無可歸責原因之主觀要件，牴觸無責任即無處罰之憲法原則，亦不符合比例原則之要求，而侵害原告之財產權保障；故聲請人認系爭規定有牴觸憲法第15條財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義，業已裁定停止其審理程序。

二、涉及之憲法條文：

有線廣播電視法第10條第1項規定：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；本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起2年內改正；又第58條第2項規定：系統經營者違反第10條第1項至第3項規定，處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。

準此，系爭規定僅以系統經營者違反有線廣播電視法第10條第1項至第3項規定，據以裁處罰鍰並令限期改正及按次處罰，復得廢止其經營許可並註銷其執照；則以本件原告所涉違反第10條第1項黨政不得投資系統經營者之規定為例，因原告只單純為受投資之系統經營者，其欠缺可歸責原因之主觀要件，系爭規定明顯牴觸無責任即無處罰之憲法原則，此與憲法第15條揭櫫之財產權保障有悖，亦不符合第23條之比例原則，致生違憲疑義。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、系爭規定牴觸無責任即無處罰之憲法原則：

按人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件，司法院釋字第275號解釋文可資參照。另參酌司法院釋字第687號、第775號解釋理由書意旨，基於無責任即無處罰之憲法原則，人民僅因自己之刑事違法且有實行為而受刑事處罰，法律不得規定人民為他人之刑事違法行為承擔刑事責任；同理，對違反行政法上義務而應受行政法之行為，亦當僅限於人民因故意、過失違法且有責情形，始應擔負行政處罰責任，法律不得規定人民應就他人之行政違法行為承擔行政處罰責任。

而行政罰法第7條復規定：違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰；法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關

或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。其立法理由謂：現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰；另現行法律規定或實務上常有以法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織作為處罰對象者，為明其故意、過失責任，爰於第2項規定以其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，視為該等組織之故意、過失。

因行政罰之「過失」內涵，並非如同刑事犯罪一般，單純建立在行為責任基礎下，而視個案情節及管制對象之不同，兼有民事法上監督義務之意涵（最高行政法院97年度判字第880號判決參照）；縱行政罰法第7條第2項有關法人或非法人團體之處罰規定，亦係因自己違反行政法上義務或監督義務而來，然基於「自己責任」原則下，所負之責任亦僅以「監督過失責任」為限（註1、2），只能追究己身之監督義務有無過失，但不得作為處罰行為人主觀責任條件之認定依據。則系爭規定乃就系統經營者違反有線廣播電視法第10條第1項至第3項規定，逕處罰鍰、限期改正，併得按次處罰或廢止、註銷其執照，關於系統經營者應否擔負第10條第1項至第3項之違反責任，

當端視其對前開規定有無自己責任或監督過失責任而定。

然本件案例事實所涉違反第10條第1項為例，係原告經由 股
份有限公司、 金融控股股份有限公司、 精密工業股份有限公司而受
臺北市政府及其他政府機構間接投資，因前開公司分屬原告之上屬股東，復
為臺灣證券交易所之上市公司屬性，其投資者組成多元，原告對之並無拒絕
投資之權，更不存在監督義務；故原告僅單純受臺北市政府及其他政府機構
間接投資，本身無從拒絕該等政府機關間接投資之權，抑或具有監督義務，
不生自己責任或監督過失責任。顯然，系爭規定徒以系統經營者有違反第10
條第1項至第3項規定情事，在不論系統經營者有何自己責任或監督過失責
任，所為之行政罰核有牴觸無責任即無處罰之憲法原則，不符法治。

雖行政罰法第10條另規定：對於違反行政法上義務事實之發生，依法
有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同；因自己行
為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。惟該條
所謂「有防止義務之人」乃對於違法結果之不發生居於保證人之地位，如其
未盡防止義務，且對此有故意、過失時，即應為此負責；且在發生保證人地
位之情況下，關於違反行政法上義務之構成要件事實的發生，其故意或過失
的歸責均不限於違反行政法上義務的行為本身（蓋此等行為通常由他人實
現），毋寧應擴及於行為人從事違反行政法上義務行為之前的活動；因此在
判斷居於保證人地位之人民對於行政法義務之違反是否有故意、過失時，自

應擴及於對違反防止義務是否明知並有意使其發生，或應注意能注意而未注意（註3）。

故從保證人地位觀點來看，系爭規定單純就系統經營者有違反有線廣播電視法第10條第1項至第3項規定予以處罰，惟系統經營者對政府、政黨、其捐助成立之財團法人是否有直接、間接投資情事，本身並無拒絕接受投資，抑或具有監督義務，已如前述，自無居於保證人地位情事；則系爭規定僅就黨政有違反不得投資系統經營者之行為，忽略系統經營者非屬有防止義務之人，卻仍予以處罰系統經營者，亦不合於行政罰法第10條之不純正不作為處罰對象之規定，當有牴觸無責任即無處罰之憲法原則。

回顧系爭規定之立法經過，於105年1月6日有線廣播電視法修法時，經協商立法通過，增訂系統經營者違反第10條第1項至第3項之處罰規定，併同時修正第10條之規定。但相對行政院於101年3月12日提案之第58條第3款修正草案規定；「系統經營者有下列情形之一者，處20萬元以上400萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可執照並註銷其執照：3、容許違反第10條第1項第1款、第3項第1款或第4項規定之人，行使表決權或享有股東權利」，復在總說明修正要點記載：「六、為維護媒體中立，除去現行規定之不合理情形，爰將規範對象修正為政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人；除直接投資及擔任衛星廣播電視事業發起人、董事、監察人或經理人，仍完全禁止外；間接投資部分，就政

黨、其捐助成立之財團法人及其受託人，採取較嚴格之管制方式，完全禁止之；至於政府、其捐助成立之財團法人及其受託人，則改採實質控制理論，容許於一定範圍內間接投資，併增訂禁止以其他方式控制衛星廣播電視事業」（註4）。

由此觀之，系爭規定在行政院草案階段，尚以系統經營者「容許」黨政行使表決權或享有股東權利作為處罰要件，並就直接或間接投資為不同程度之規範，亦即限定在系統經營者因「容許」行為，違反自己責任時予以行政罰；惟對照現行立法通過之系爭規定，純粹以黨政直接、間接投資系統經營者作為客觀處罰要件，未論及系統經營者可歸責原因之主觀要件，不僅無涉自己責任或監督過失責任，更無所謂保證人地位之違反。是觀察系爭規定之立法經過，固因協商立法通過緣故，難以明瞭立法者之真正規範意旨，但對比行政院草案內容，現行系爭規定欠缺系統經營之主觀處罰要件，自與無責任即無處罰之憲法原則相悖。

是系爭規定對系統經營者違反有線廣播電視法第10條第1項至第3項規定，據以裁處罰鍰並令限期改正及按次處罰，復得廢止其經營許可並註銷其執照，就本件案例事實而言，就原告違反第10條第1項黨政不得投資系統經營者之規定，因其欠缺系統經營者己身有何自己責任、監督過失責任或保證人地位之可歸責原因主觀要件，核與無責任即無處罰之憲法原則相悖，而有違憲之疑義。

二、系爭規定不符合憲法比例原則之要求：

按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，為憲法第23條所明定。另對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當；立法者如為追求一般公共利益，且該限制有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而與其所欲維護公益之重要性及所限制行為對公益危害之程度亦合乎比例之關係時，即無違於比例原則，迭經司法院釋字第548號、第641號、第685號、第711號、第716號及第738號解釋闡釋綦詳。

是比例原則係指國家的權力行使若有侵害人民之必要時，應以最適當、最小侵害的方法為之，廣義的比例原則包括：1.適當性原則（合目的性原則），適當性是指行為應適合於目的之達成，行政機關對於行政手段之選擇，須配合所要達成之行政目的，否則即屬違法；2.必要性原則（最小損害原則），必要性是指行為不能超過實現行政目的之必要程度，假設行政機關有多種同樣能達成行政目的之方法時，應選擇對於人民影響最輕微之手段；3.衡平性原則（狹義比例原則），行政機關之手段應按目的加以衡判，其所採取之行政手段所造成之損害，不得與所欲達成之行政目的顯失均衡。換言之，所選擇之手段對於人民所要付出之代價與得到之公共利益價值要相當，

始具有合法性（註5）。

查系爭規定行政罰之規範對象為系統經營者，非違反有線廣播電視法第10條第1項規定之政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人，所為之行政罰手段僅能單純處罰被直接、間接投資系統經營者，不能促使違反之黨政退出媒體；且以本件案例事實來說，原告對何人進行投資，因有轉投資及其股東有上市公司緣故，無從予以監督或拒絕投資，當不能達成黨政退出媒體之行政目的，被告卻竟命原告限期改正違反黨政軍條款情事，顯不合適當性原則，不符合憲法比例原則之要求。故系爭規定徒以系統經營者作為規範對象予以行政罰，卻未對違反有線廣播電視法第10條第1項規定之黨政行為人有何規範，無足落實黨政退出媒體之行政目的，違反廣義比例原則中之適當性原則（合目的性原則），自不合於憲法比例原則之要求。

三、系爭規定侵害人民財產權之基本權保障：

按人民之生存權、工作權及財產權，應予保障，憲法第15條定有明文；故憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（司法院釋字第400號、第709號、第732號、第747號解釋參照）。

系爭規定因牴觸無責任即無處罰之憲法原則，且有不符合憲法比例原則之要求情形，已如前述，則以本件案例事實，被告對原告所處罰鍰20萬元，顯屬對人民財產權之侵害，有悖憲法對於人民財產權之基本權保障；是系爭

規定以系統經營者有違反有線廣播電視法第10條第1項至第3項規定，據以裁處罰鍰等，因欠缺可歸責原因之主觀要件，不符比例原則之要求，對人民財產權之基本權保障自屬侵害，不合憲法本旨。

至系爭規定就系統經營者違反時，其行政處罰效果尚有得廢止其經營許可並註銷其執照部分，因本件案例事實基礎僅為原告受被告裁處罰鍰暨限期改正，此部分行政處罰效果有無侵害其他基本權之保障，因非屬本件應適用法律所生牴觸憲法之疑義，爰不併論述，附此敘明。

肆、結論

有線廣播電視法第58條第2項就系統經營者違反第10條第1項至第3項之處罰規定，以本件案例事實原告所涉違反第10條第1項之黨政不得投資系統經營者行政處罰，並無就系統經營者有何自己責任、監督過失責任或保證人地位之可歸責原因主觀要件為規範，核與無責任即無處罰之憲法原則相悖，且此行政手段無助黨政退出媒體之行政目的達成，不符合憲法比例原則之要求，構成對人民財產權之基本權保障侵害，而有違憲之疑義。

故聲請人審理臺灣臺北地方法院109年度簡字第43號原告與被告間，就有線廣播電視法行政訴訟事件，認應適用之有線廣播電視法第58條第2項規定，有違反無責任即無處罰之憲法原則，亦不符合比例原則之要求，而牴觸憲法第15條財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義；聲請人有合

理之確信，並經提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰裁定停止本案審理程序，聲請大法官會議解釋，宣告該等規定違憲，以保障人民權益。

註1：蔡震榮、鄭善印，〈《行政罰法逐條釋義》〉，97年，頁197-198。

註2：陳慈陽、張文郁，〈最高行政法院97年度判字第880號裁判-解析〉，《司法智識庫 - 內網版》，
http://fjudkm.intraj/index_doc.aspx?id=874&txt=&where=2&parentid=208 (最後瀏覽日：110年1月20日)。

註3：同註2。陳愛娥，〈行政罰的違法性與責任〉，《行政罰法》，97年，頁111-115。

註4：立法院第8屆第1會期第5次會議議案關係文書（院總第1562號 政府提案第13078號），101年。

註5：吳庚，〈《行政法》〉，87年，頁57-58。陳清秀，〈行政法之法源〉，《行政法》，87年，頁126-127。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭法官 黃翊哲



中 華 民 國 1 1 0 年 1 月 2 2 日

