

大豐有線電視股份有限公司及台灣數位寬頻有線電視股份有限公司
涉及違反黨政軍條款裁處案不同意見書

針對本會就大豐有線電視股份有限公司(以下稱大豐公司)及台灣數位寬頻有線電視股份有限公司(以下稱台灣數位寬頻公司)涉及違反黨政軍條款案作成裁罰兩家公司之處分提出不同意見如下：

本案係因中國新洪門黨及屏東縣議員宋麗華於 106 年初自股票公開市場購入台灣數位光訊科技股份有限公司(以下稱台數科公司)股票，台數科公司所投資之中投、大屯、台灣佳光、佳聯及北港等五家有線電視系統經營者(以下稱中投等五家公司)因此等投資行為，導致被政黨及公職人員間接投資而涉及違反有線廣播電視法第 10 條第 1 項及第 2 項等所謂黨政軍條款，經本會裁處，後經行政院訴願決定撤銷原處分在案。嗣後，本會又依大豐公司函報之 106 年股權結構發現，中投等五家公司持有大豐公司股權，而大豐公司則直接持有台灣數位寬頻公司百分之百股權，此等多層次投資關係導致大豐公司及台灣數位寬頻公司亦涉及違反前述有線廣播電視法之黨政軍條款，經本會民國 107 年 8 月 15 日第 817 次委員會決議，依同法第 58 條第 2 項規定分別核處大豐公司及台灣數位寬頻公司各新臺幣 20 萬元。本席以為，前述兩項裁罰處分難謂合法，其理由如下：

一、「無責任即無處罰」為法治國基本原則

法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守，迭經司法院解釋在案。(釋字第 525 號、第 589 號)法治國家中對於人民違法行為之處罰，必須遵守處罰法定原則、責任原則、正當法律程序及有效權利救濟等基本原則。行政罰係對於違反行政法上義務者予以制裁以維護公共秩序之制度，又稱為行政秩序罰。國家對於科處人民行政罰，基本上人民之行為應具備三項要件，即構成要件該當性、違法性及有責性¹；換言之，人民之行

¹ 參閱李震山，行政法導論，三民，2014 年修訂 10 版，頁 403；陳愛娥，行政罰的違法性與責

為在客觀上須符合法定構成要件、欠缺阻卻違法事由及行為人具備故意或過失之主觀構成要件。關於行政罰是否必須以當事人具備故意或過失為要件，或當事人僅須具備客觀之違法事實即可，曾引起極大爭議，在司法院釋字第 275 號解釋之前，行政實務上及行政法院判決多持行政罰不以故意或過失為其責任條件²，惟此種見解業經前開司法院解釋宣告違憲，其解釋文明確表示：「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。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」理由書中更特別強調：「人民因違反法律上義務而應受之行政罰，係屬對人民之制裁，原則上行為人應有可歸責之原因」，在此，所謂「可歸責性」，係指一種基於「責任原則」而產生之「期待可能性」，除故意過失之責任條件外，並包括責任能力³。

雖然，司法院解釋認為，國家對人民科處行政罰至少須具備「過失責任」或「推定過失責任」，然而，推定過失責任部分，因為將過失有無之舉證責任由行為人負擔，行政機關無須就行為是否具有過失負舉證責任，實質上可能與課予行為人無過失責任之結果相同。所以，民國 94 年行政罰法立法時並不採「推定過失責任」之立法，行政罰法第 7 條第 1 項明文規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」，而舉證責任則由處分機關負擔⁴。其後，司法院釋字第 687 號解釋更明確揭櫫「無責任即無處罰」之憲法原則，其理由書指出：「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責行為而受刑事處罰，法律不得規定人民為他人之刑事違法行為承擔刑事責任。」依此意旨可知，無論刑事或行政處罰，皆以行為人負有責任為要件。

任，收於：廖義男等合著，行政罰法，元照，2017 年 2 版，頁 115。

² 參閱司法院釋字第 275 號解釋。

³ 參閱李惠宗，行政法要義，元照，2016 年 7 版，頁 505。

⁴ 參閱李震山，前揭書，頁 404。

二、本會並未善盡舉證責任

如前所述，本案係因中投等五家公司被政黨及公職人員間接投資所致，中投等五家公司經本會第 750 次委員會決議，各依有線廣播電視法第 10 條第 1 項及第 2 項，同法第 58 條第 2 項規定核處。此 10 件處分業經中投等五家公司向行政院提起訴願，並經撤銷原處分在案。(中投：民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163563 號、民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163656 號；大屯：民國 107 年 1 月 24 日院臺訴字第 1070162005 號、民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163615 號；台灣佳光：民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163586 號、民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163663 號；佳聯：民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163602 號、民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163646 號；北港：民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163591 號、民國 107 年 2 月 7 日院臺訴字第 1070163648 號)其處分理由皆以：「依行政罰法第 7 條第 1 項規定，對於違反行政法上義務之行為，須以行為人有故意或過失為處罰要件，此故意或過失責任之有無，應由行政機關負舉證責任。訴願人之上層股東為股票上市公司，一般人均得於股票公開市場自由買賣台數科公司股票，且訴願人能否排除黨政軍之違法投資，純繫於投資人之意願，尚難期待其得僅藉己力自行排除以為改正，然原處分機關就訴願人被動受黨政軍等間接投資之情形，其違反行政法上義務行為之態樣究為何？如何認定其具違法之故意或過失？未據論明，逕以訴願人違反有線廣播電視法第 10 條第 2 項規定，依同法第 58 條第 2 項規定處罰，並命限期改正，要難謂合妥，爰將原處分撤銷，以資適法。」本會並於 107 年 3 月 21 日第 793 次委員會議決議辦理返還罰鍰事宜。

前揭行政院所為撤銷本會原處分之訴願決定理由皆指出，原處分機關即本會對於違法行為態樣、行為人是否具有故意或過失及如何認定未善盡舉證責任。本會 101 年 10 月 17 日第 509 次委員會議備忘錄第三點(二)亦曾指出「關於廣電三

法中黨政軍退出媒體條款通過生效前，如有黨政軍持有廣播電視事業股票之情形者，本會仍應依職權就其有無故意或過失等歸責要件進行查處，並對具相當事證者予以核處。」故在個案中本會仍應依職權就行為人有無故意或過失等歸責要件善盡查處與舉證責任。

然查，本會第 817 次委員會決議核處大豐公司及台灣數位寬頻公司之決定，又重蹈前述行政院訴願決定中所指摘之用法錯誤，並未就受處分人之違法行為態樣、行為人是否具有故意或過失，以及如何認定善盡舉證責任。再者，在台數科公司、中投等五家公司、大豐公司及台灣數位寬頻公司如此垂直多層次的投資關係當中，因為上層股東台數科公司為股票上市公司，一般人均得於股票公開市場自由買賣台數科公司股票，受處分人大豐公司及台灣數位寬頻公司因此被動受黨政軍等間接投資，尚難期待其得僅藉己力自行防止或排除，顯然欠缺無期待可能性，亦具有阻卻責任事由。最後，中投等五家公司涉及違反黨政軍條款之裁處處分既經行政院訴願撤銷，回復未受處罰之狀態，豈有其持有股份之下層公司反而繼續受處罰之理，顯亦牴觸歸責理論。

基上所述可知，大豐公司及台灣數位寬頻公司是否具有故意或過失，以及如何認定其故意或過失，或有無期待可能性，本會並未明確舉證；既無法證明受處分人等之責任，依「無責任即無處罰」之憲法原則及行政罰法第 7 條第 1 項規定即不應做成處罰決定。本案多數意見決定裁罰，顯有違法，爰提出不同意見如上。

委員簽名：



提出日期：

107 年 9 月 5 日