有關「補習及進修教育法」修正草案涉及行政罰第15條併同處罰之適用與否乙案

發文機關：法務部

發文字號：法務部 102.04.08. 法制字第10402507900號

發文日期：民國102年4月8日

主旨：有關「補習及進修教育法」修正草案涉及行政罰第15條併同處罰之適用與否乙案，本部意見如說明二，請查照。

說明：

一、復貴部 102年 2月 7日臺教社（一）字第1020021783號函。

二、本部法制意見如下：

- (一) 按行政罰法第 3條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、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。」行政機關因應行政罰法施行應注意之法制事項第 3點：「本法第三條係就本法之『行為人』為定義性規定，各機關就主管之法律或自治條例訂定行政罰時，應先釐清各該規定之義務主體及處罰客體，以確定其『行為人』之範圍。」
- (二) 又按行政罰之處罰，以違反行政法義務為前提，而實施處罰構成要件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。（司法院大法官第 638號解釋理由書參照）。如法律規定：「違反○○條規定者，處新臺幣○○元以下罰鍰。」亦即處罰違反行政法上義務者，如果義務人是法人或非法人團體，則應處罰法人或非法人團體，而不是處罰該義務人的負責人（陳清秀，行政罰法，2012年 9月第一版，第75頁）。但為使基於領導或指揮監督之自然人負起應有之責任，立法例可發現有所謂「轉嫁罰」之規定方式，亦即處罰義務人以外之第三人，此包括處罰對象由私法人等私法組織轉嫁至負責人或由行為人轉嫁至負責人（林錫堯，行政罰法，2012年 11月二版，第 170頁）。惟學者對此有所批評，認為將處罰對象跳過違反行政法義務之主體，而逕由非義務主體受罰，理論上未有貫徹之處，立法上應儘量避免轉嫁罰之方式，從而主張採行併罰之模式，此併罰模式包括法人機關（如法人之負責人）之職務行為及法人之職員或從業人員之職務行為而法人機關違反監督義務之情形，均宜由法人與法人機關併罰（廖義男，行政處罰之基本爭議問題，收錄於行政救濟、行政處罰、地方立法，2000年12月初版，第 292頁至第293 頁，轉引自林錫堯，行政罰法，前揭書，第 170頁）。有鑑於轉嫁罰妥適性之質疑以及處罰對象限於「行政法上義務之主體（私法人等私法組織）」而形成制裁漏洞之情形，誠有必要就居於領導或指揮監督地位之人增設共通性併罰規定。換言之，當法律單獨就私法人等私法組織之違反行政法上義務設處罰規定時，無論該違反行政法上義務之事實，係出於居於領導或指揮監督地位之人或係其他職員或從業人員之行為，均宜責令居於領導或指揮監督地位之人，與私法人等私法組織併受處罰，前者係因居於領導或指揮監督地位之人自己行為所致，後者係因其違反對於所屬人員之監督義務所致（林錫堯，前揭書，第 170頁；行政罰法第15條規定及其立法理由參照）。
- (三) 再按法規未明文規定其為義務主體，但處罰規定中僅規定處罰對象為負責人者，則可能為現場實際負責或行為之人，卻因非公司法或商業登記法上之負責人而脫免處罰（如義務主體為公司時，無法處罰實際辦理其業務之現場負責人，如班主任等，是否有失公允？）例如：電子遊戲場業管理條例第20條第 1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得定期或不定期派員檢查電子遊戲場之營業，電子遊戲

場業負責人、營業場所管理人或從業人員不得規避、妨礙或拒絕。」及第34條規定：「違反第二十條第一項規定，規避、妨礙或拒絕檢查者，處負責人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰」如營業場所管理人或從業人員有規避、妨礙或拒絕之行為，依上開第34條規定處罰負責人時，應以該負責人有違反監督義務為要件，否則尚無從說明何以法律規定負責人需因管理人或從業人員之行為而受罰，而使得第34條陷於違憲之虞（林錫堯，前揭書，第 162至第 163頁。）

- (四) 綜上，行政罰之目的，旨在制裁違反行政法上義務之行為，以貫徹行政秩序，是否處罰？處罰對象為何？是否設併罰規定？原則上均宜由立法者本於憲法原則（明確原則、比例原則等）為裁量（林錫堯，前揭書，第 169頁），且行政罰法第15條第1項及第2項均有「除法律或自治條例另有規定外」之文字，係指法規有專罰私法人之負責人、併罰規定、轉嫁罰之情形，則適用各該法規。本件修正草案第23條至第26條行政罰處罰客體為何，屬立法政策之採擇，請貴部參考上開說明本於職權自行審認。

正本：教育部

副本：本部法制司