

發文字號：法務部 109.05.14 法制字第 10902507200 號函

發文日期：民國 109 年 05 月 14 日

要 旨：法務部就有關「海洋污染防治法」修正草案乙案之意見

主 旨：有關「海洋污染防治法」修正草案乙案，本部意見如說明二，請查照。

說 明：一、復貴會 109 年 4 月 21 日海授保字第 1091090003161 號函。

二、本部意見如下：

（一）草案第 3 條第 11 款及草案第 52 條：草案第 3 條第 11 款對污染行為人之定義為：指造成污染行為之自然人、公私場所之負責人、管理人及代表人；於船舶及航空器時為所有權人、承租人、經理人及營運人等。草案第 52 條序文為：有下列情形之一者，處公私場所負責人、管理人及代表人、或海洋污染行為人處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰……。草案第 52 條序文之處罰對象，其中已有公私場所負責人、管理人及代表人，與草案第 3 條第 11 款之定義幾乎重疊，且不限於造成污染行為者，則有並列草案第 3 條第 11 款污染行為人之必要？建請考量。如認有必要，則其定義為……「等」，是否符合裁罰明確性原則？建請再酌。至草案第 52 條各款款次應使用中文數字，建請酌修。

（二）草案第 3 條第 13 款

1. 按行政程序法第 20 條係有關當事人之定義性規定，但若當事人不具備當事人能力時，即不得作為行政程序之主體。所謂當事人能力，係指得作為程序法律關係主體的法律上資格而言，此種法律上之資格原則上以具有「權利能力」為要件，但包含「部分權利能力人」在內（例如：獨資營利事業，合夥營利事業等），行政程序法第 21 條規定：「有行政程序之當事人能力者如下：一、自然人。二、法人。三、非法人之團體設有代表人或管理人者。四、行政機關。五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。」（蔡茂寅等 4 人合著，行政程序法實用，第 66 頁參照）。次按行政罰法第 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非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」是行政程序法第 21 條與行政罰法第 3 條之概念並不相同，又行政罰法第 3 條僅係行政罰法中所稱「行為人」之定義性規定，僅適用於行政罰法本身，並非可適用於各個法律或自治條例所規定之「行為人」解釋

，易言之，各個法律或自治條例所規定之「行為人」之概念或範圍，仍應依各該規定之立法文義或意旨解釋認定之（本部 107 年 3 月 21 日法律字第 10703503240 號函參照），合先說明。

2. 旨揭修正草案第 3 條第 13 款規定：「公私場所：指依行政程序法有行政程序之當事人能力者所在之場所，包括自然人、法人、非法人之團體設有代表人或管理人者、行政機關及其他依法律規定得為權利義務之主體者。」依其敘述，所稱「公私場所」究指該「場所」（地點），或指在該場所「得為權利義務之主體者」，尚不明確。另查旨揭修正草案中賦予「公私場所」相關作為或不作為義務，並有以「公私場所」違反本法所定義務之處罰規定，甚至作為刑事處罰之對象，惟草案第 3 條第 13 款所列之範圍，是否均有刑事責任能力？至空氣污染防治法中，雖有使用「公私場所」一詞之體例，惟並無如本草案第 3 條第 13 款之定義條款，兩者範疇是否相同？本草案之上開定義是否均得作為刑罰及行政罰之對象？建請釐清慎酌。

（三）草案第 8 條、第 59 條

1. 第 8 條：本條第 2 項有相對應之罰則規定於第 59 條，惟本條之主體為「中央主管機關」，係規範中央主管機關之作為義務，並無如草案第 21 條第 1 項義務人「應」如何或「不得」如何之義務規定，建請酌予修正，以符「違反行政法上義務始得處以行政罰」之基本原則。
2. 第 59 條：除上述修正建議，本條另以「違反第 21 條第 1 項規定者」作為裁罰要件，惟第 21 條第 1 項規定之行為態樣眾多，且有但書，建請明列「行為態樣」，酌修為：違反第 21 條第 1 項「有關……規定者」，以資明確。

（四）草案第 9 條：本條第 1 項及第 2 項有相對應之罰則規範於第 60 條，惟第 1 項之義務主體為各級主管機關，建請參考前述意旨及本條第 2 項規定，酌予修正。

（五）草案第 26 條、第 29 條、第 58 條：草案第 58 條之處罰範疇，包含第 6 條、第 26 條、第 29 條，惟草案第 26 條及第 29 條，並無如草案第 6 條第 3 項「不得規避、妨礙或拒絕」之義務規範，建請參考前述意旨及第 6 條規定酌修。另於草案第 58 條

中，建議將第 6 條第 1 項（檢查或鑑定）、第 2 項（命提供資料）、第 26 條（接受查核）、第 29 條第 1 項（查驗）各自所為之事項，予以分別明定，酌修為：規避、妨礙或拒絕依第 6 條第 1 項所為之檢查或鑑定……」，以資明確。

（六）草案第 35 條：本條序文修正為「採取緊急應變措施或清除處理所生費用」，惟第 16 條第 2 項係規定：其因緊急措施或清除處理所生費用，並無「應變」二字，第 19 條第 2 項、第 22 條、第 27 條及第 33 條中，仍使用：其因應變或處理措施所生費用，與本條序文用詞有間，如非有意區別，建議統一用詞，以杜疑義。

（七）罰則條次：建議從重至輕排序，以符體例。

（八）草案第 40 條

1. 依草案第 3 條第 13 款公私場所之定義，是否均有刑事責任能力，得以作為刑事處罰之對象，建請釐清。
2. 草案第 24 條第 1 項將現行條文之「海上焚化」等文字刪除，僅規定從事海洋棄置應申請許可。惟本條第 1 項之刑罰對象，包含未取得許可而從事海上焚化之行為，前後規定未盡一致，建請釐清修正。
3. 刑罰之刑度有其固定之區間及階層性，以符合罪責衡平及比例原則，並避免量刑空間過大。依刑法第 33 條及第 35 條第 1 項，主刑之輕重，由重至輕分別為有期徒刑、拘役、罰金。本條第 1 項既可單科罰金刑，何以不得判處拘役？建議修正為：處○年以下有期徒刑、拘役或科或併科……罰金，以符體例。至本條第 2 項除有上開相同疑慮外，10 年以下有期徒刑為重罪，何以又能單科罰金？依法制體例，如法定刑上限定為 10 年，通常係搭配 3 年以上之下限，且不會有拘役或單科罰金之可能；如不設有期徒刑之下限，則法定刑之上限通常為 3 年、5 年或 7 年，建請參酌修正。

（九）草案第 41 條

1. 有關公私場所之定義及作為刑罰對象之疑義，業如前述。
2. 本條之構成要件為「違反第 20 條第 1 項規定，未經中央主管機關核准者」，惟究係未經核准，從事第 20 條第 1 項中哪些行為，應予明定，以符刑罰明確性原則。
3. 刑度部分，既可單科罰金刑，何以刪除拘役，建請釐清再酌。

(十) 草案第 42 條

1. 有關公私場所之定義及作為刑罰對象之疑義，業如前述。
2. 本條構成要件中「與海域相鄰接之區域」，是否限於草案第 18 條第 1 項各款之區域？建請釐清明定。如限於草案第 18 條第 1 項各款之區域，第 18 條第 1 項第 8 款為概括條款，宜予排除，建議修正為：將廢（污）水排放於海域或與海域相鄰接之第 18 條第 1 項第 1 款至第 7 款區域，以資明確。

(十一) 草案第 43 條

1. 序文刑度部分，既可單科罰金刑，何以刪除拘役，建請釐清再酌。
2. 本條各款款次，應使用中文數字。第 3 款中「第 39 條第 1 項」是否應修正為「第 38 條第 1 項」？建請釐清。又第 50 條第 2 項所為之命令僅有禁止航行或開航，並未包括要求移航，與第 34 條第 1 項、第 38 條第 1 項有間，建請將違反之命令予以分別明定，酌修為：第 34 條第 1 項、第 38 條第 1 項所為……之命令，或第 50 條第 2 項所為……之命令者」，以資明確。
3. 本條第 2 款、第 3 款之「及」，是否應修正為「或」，建請釐清。

(十二) 草案第 44 條

1. 刑度部分，既可單科罰金刑，何以刪除拘役，建請釐清再酌。
2. 構成要件部分，於個別法律中，雖非不得為特別刑事處罰之規定，惟仍應有值得保護之法益，始有處以刑罰之正當性。本條相較於刑法偽造文書罪章之相關規定，未以「足以生損害於公眾或他人」為要件，則其保護之法益為何？其刑度復較刑法相關規定為重，是否符合罪責衡平性？建請考量。

(十三) 草案第 45 條

1. 第 1 項：第 40 條第 2 項、第 42 條之刑度上限均為 10 年有期徒刑，已較多數侵害身體、自由、財產法益之刑度為重，有無再加重其刑至 2 分之 1 之必要？罪責是否衡平？建請考量。
2. 第 2 項：「第 40 條、第 41 條、第 42 條」建議修正為「第 40 條至第 42 條」。

(十四) 草案第 48 條

1. 本條第 1 項第 2 款規定「雖依第 33 條第 1 項規定處理仍致海域遭受污染者」，處新臺幣 30 萬元以上 3000 萬元以下罰鍰，惟如違反第 33 條第 1 項規定，未採取防止、排除或減輕污染措施，其罰責似規範於草案第 50 條第 2 項，同處新臺幣 30 萬元以上 3000 萬元以下罰鍰，則無論有無依照第 33 條第 1 項規定處理，其罰鍰額度相同，是否妥適？建請考量。
2. 另草案第 16 條序文已明定「因下列各款情形之一造成污染者，不予處罰」，則本條第 1 項第 2 款但書「但屬第 16 條第 1 項各款不予處罰情形者，不在此限」，有無規定之必要？草案第 16 條之規定，僅適用於本款情形，抑或不限本款均可適用？建請釐清。

(十五) 草案第 49 條：本條第 1 項「未經中央主管機關核准」等文字後方，建請明定違反之行為態樣，以資明確。

(十六) 草案第 50 條

1. 第 1 項各款之款次應使用中文數字。
2. 第 1 項第 1 款「未依第 19 條規定」，建請酌修為「未依第 19 條第 1 項規定」，以資明確。
3. 第 2 項「或第 33 條第 2 項規定」，建議酌修為「或違反第 33 條第 2 項規定」，以資明確。

(十七) 草案第 53 條：「違反依第 24 條第 2 項所定之管理辦法」，因辦法中之規定未必均有可罰性，建議明定辦法中有關何行為態樣或事項之規定，以符裁罰明確性及比例原則。

(十八) 草案第 54 條

1. 本項僅規定違反三辦法中之規定，處新臺幣 10 萬元以上 1000 萬元以下罰鍰，惟相關辦法中之規定未必均有可罰性，業如前述，建請明定辦法中應予處罰之行為態樣或事項，以杜責罰失衡之疑慮。
2. 草案第 16 條之義務人並非公私場所，則本條規定「得令該公私場所停工」，其原因為何？是否妥適？建請釐清。

(十九) 草案第 55 條：草案第 36 條第 2 項之義務，除應投保責任保險或提供擔保外，尚包含不得停止或終止保險契約或提供擔保，

本條所處罰之行為態樣，僅為前者，是否係有意排除後者，建請釐清。

(二十) 草案第 63 條

1. 按行政罰法第 18 條第 2 項，即針對因違反行政法上義務應受裁罰者，如期所得利益超過法定罰鍰最高額，明定其裁罰金額得於所得利益範圍內加重，不受法定罰鍰最高額限制，其性質仍屬行政罰。然本條第 1 項之規定，係於依法裁罰外，另明定以行政處分追繳其所得利益，與同條第 2 項及第 3 項並列，此種體例即認該追繳處分之性質非行政罰，將無行政罰法相關規定之適用。若然，依行政罰法第 18 條第 2 項規定之裁處，本應適用行政罰法其他規定（如故意過失之責任要件等），而本條既特別規定為非行政罰，將無行政罰法相關規定之適用，對處分相對人而言，保障較為不周。爰本條規定是否妥適？建請再酌（本部 103 年 3 月 13 日法制字第 10302506800 號函參照）。

2. 又本條第 1 項規定與前開行政罰法第 18 條第 2 項規定間應如何適用？主管機關裁處罰鍰之部分，是否即不再適用行政罰法第 18 條第 2 項規定？建請釐清敘明。

正 本：海洋委員會

副 本：本部檢察司、本部法制司