

解釋字號：司法院 101.05.18 釋字第 699 號

解釋日期：民國 101 年 05 月 18 日

解 釋 文：道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段規定，汽車駕駛人拒絕接受同條第一項第一款酒精濃度測試之檢定者，吊銷其駕駛執照。同條例第六十七條第二項前段復規定，汽車駕駛人曾依第三十五條第四項前段規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照。又中華民國九十四年十二月十四日修正公布之同條例第六十八條另規定，汽車駕駛人因第三十五條第四項前段規定而受吊銷駕駛執照處分者，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。上開規定與憲法第二十三條比例原則尚無牴觸，而與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨無違。

理 由 書：人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五三五號、第六八九號解釋參照）。此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由。又人民之工作權應予保障，亦為憲法第十五條所明定。惟上揭自由權利於合乎憲法第二十三條要件下，以法律或法律明確授權之命令加以適當之限制，尚非憲法所不許。

依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利，乃警察之任務（警察法第二條規定參照）。警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定（以下簡稱酒測；警察職權行使法第八條第一項第三款、刑法第一百八十五條之三、道路交通管理處罰條例第三十五條及道路交通安全規則第一百十四條第二款規定參照），是駕駛人有依法配合酒測之義務。而主管機關已依上述法律，訂定取締酒後駕車作業程序，規定警察對疑似酒後駕車者實施酒測之程序，及受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰。

立法者為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全之目的，制定道路交通管理處罰條例（同條例第一條規定參照；下稱系爭條例）。有鑒於酒後駕車為道路交通事故主要肇事原因之一，立法者乃於系爭條例第三十五條第四項前段規定汽車駕駛人拒絕接受同條第一項第一款酒測，除處新臺幣六萬元罰鍰，當場移置保管該汽車外，並吊銷其駕駛執照。系爭條例第六十七條第二項前段復規定，汽車駕駛人曾依第三十五條第四項前段規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照。九十四年十二月十四日修正公布之系爭條例第六十八條另規定，汽車駕駛人因違反第三十五條第四項前段規定而受吊銷駕駛執照處分者，吊銷其持有各級車類之駕駛

執照。上開系爭條例第三十五條第四項前段吊銷駕駛執照部分、第六十七條第二項前段暨第六十八條規定關於違反第三十五條第四項前段部分（以下合稱系爭規定），係為考量道路通行車安全，保護大眾權益，其目的洵屬正當，且所採吊銷駕駛執照等手段，亦可促使駕駛人接受酒測，進而遏止酒後駕車之不當行為，防範發生交通事故，有助於上開目的之達成。

為強化取締酒後駕車，維護交通安全，立法者於八十八年四月二十一日增訂刑法第一百八十五條之三規定（嗣後於九十七年一月二日及一〇〇年十一月三十日更兩度修正提高法定刑）。惟依內政部警政署八十八年至九十年間之統計數字卻顯示，酒後駕車肇事傷亡事件有逐年上升之趨勢。鑒於汽車駕駛人拒絕接受酒測，或係為逃避其酒後駕車致可能受刑法第一百八十五條之三公共危險罪之處罰。立法者遂於九十年一月十七日修正系爭條例第三十五條提高拒絕酒測之罰責（參考立法院公報第九十一卷第四十期，第五七七頁以下，立法委員章孝嚴等之提案說明），以防堵酒駕管制之漏洞，有效遏阻酒後駕車行為。系爭規定所採手段，具有杜絕此種僥倖心理，促使汽車駕駛人接受酒測之效果，且尚乏可達成相同效果之較溫和手段，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段。

系爭規定之處罰，固限制駕駛執照持有人受憲法保障之行動自由，惟駕駛人本有依法配合酒測之義務，且由於酒後駕駛，不只危及他人及自己之生命、身體、健康、財產，亦妨害公共安全及交通秩序，是其所限制與所保護之法益間，尚非顯失均衡。縱對於以駕駛汽車為職業之駕駛人或其他工作上高度倚賴駕駛汽車為工具者（例如送貨員、餐車業者）而言，除行動自由外，尚涉工作權之限制，然作為職業駕駛人，本應更遵守道路交通安全法規，並具備較一般駕駛人為高之駕駛品德。故職業駕駛人因違反系爭規定而受吊銷駕駛執照之處罰者，即不得因工作權而受較輕之處罰。況在執行時警察亦已先行勸導並告知拒絕之法律效果，顯見受檢人已有將受此種處罰之認知，仍執意拒絕接受酒測，是系爭規定之處罰手段尚未過當。綜上所述，尚難遽認系爭規定抵觸憲法第二十三條之比例原則，其與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨尚無違背。

系爭規定雖不違反比例原則，惟立法者宜本其立法裁量，針對不同情況增設分別處理之規定，使執法者在能實現立法目的之前提下，斟酌個案具體情節，諸如駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄、拒絕酒測時所駕駛之車輛種類、所吊銷者是否屬其賴以維持生活之職業駕駛執照等狀況，而得為妥適之處理；另系爭條例有關酒後駕車之檢定測試，其檢測方式、

檢測程序等事項，宜以法律或法律明確授權之規範為之，相關機關宜本此意旨通盤檢討修正有關規定，併此指明。

|         |     |     |
|---------|-----|-----|
| 大法官會議主席 | 大法官 | 賴浩敏 |
|         | 大法官 | 蘇永欽 |
|         |     | 林錫堯 |
|         |     | 池啟明 |
|         |     | 李震山 |
|         |     | 蔡清遊 |
|         |     | 黃茂榮 |
|         |     | 葉百修 |
|         |     | 陳春生 |
|         |     | 陳碧玉 |
|         |     | 黃璽君 |
|         |     | 羅昌發 |
|         |     | 湯德宗 |

#### 協同意見書

大法官 林錫堯

本案涉及法令是否違反比例原則之違憲審查時，如何操作比例原則之問題（註一）。

如公法學者所共知，比例原則之審查係依照：國家措施（立法所採取之手段）之目的正當性、手段符合適合性、必要性與狹義比例性四個步驟按序審查（註二）。行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」亦係本於上開學理而就適合性、必要性與狹義比例性之判斷標準為具體規定。

本案系爭規定是否違反比例原則之問題。在目的正當性與手段適合性之審查上，尚無爭議。有所爭議的是手段（即吊銷駕駛執照、三年內不得考照與吊銷各類駕駛執照）是否符合必要性與狹義比例性？如對該二步驟之審查所採取之實際操作方法有所不同，即可能導致合憲、違憲之不同結論，不可不慎。因此，終將不免要針對比例原則在違憲審查上之意義、必要性與狹義比例性之基本含義與判斷標準等基本問題，加以討論。以下試參酌相關文獻表示個人見解（註三）：

一、比例原則在違憲審查上之意義（註四）

這是老生常談之問題，然而在本案之法律違憲審查論述中，仍屬有再加以釐清必要之前提問題。

於法律違憲審查上，憲法上比例原則，僅係禁止目的與手段間不得有不合比例之情形，故僅具消極功能，並非積極要求達於一定範圍、程度或分寸（註五）。為維護立法者對基本權限制之形成自由，比例原則僅適用於「明顯逾越界限 *krasse Grenzüberschreitungen*」之情形，例如：僅有明顯不適合、目的與手段明顯不成比例等情形，始認有違反比例原則，比例原則之適用，斷非單純的利益衡量或合目的性審查（註六）。立法者依其政策形成之裁量，決定其所欲達成之目的為何；對於其為達成法定目的所規定之手段是否適合，亦享有廣泛之判斷或預測空間（註七）。相對地，行政應採取適合達成立法目的之手段（註八）。比例原則之實際操作，可能使許多經民主多數決成立之規定違憲，亦可能使行政法院某一法官之決定取代行政之衡量或裁量（註九）。於比例原則之審查時，如要求必須作成唯一正確之最佳決定，則將取代立法或行政之地位，瓦解具民主正當性之決定與形成空間。比例原則之審查應僅要求目的與手段間有適當比例，對於基本權衝突或公益私益間衝突之衡量，經常難以依據某一明確之規範性標準獲得法律上唯一正確之決定。於比例原則之審查，對於立法者或行政者之評價亦僅審查是否「適當 *Vertretbarkeit*」（註十）。

要之，於法律違憲審查時，基本上，主張違反比例原則者應負積極證明之義務，而並非由主張符合比例原則者負積極證明其如何符合比例原則。於合憲之論述上，主張符合比例原則者如能說明國家措施（立法所採取之手段）尚無違反比例原則所要求之最低標準（即於手段必要性之審查僅說明尚無其他可達成相同效果之更溫和手段；於狹義比例性之審查原則上僅說明受侵害之個人利益與欲保護之公益間尚無顯失均衡之情形，詳述如下）即足。同時，亦當尊重立法者之裁量、評價與衡量之空間（註十一）。

## 二、關於必要性（*Erforderlichkeit*）審查

基於必要性，國家措施（立法所採取之手段）不得逾達成目的之必要範圍。立法者應就可達成其所欲目的之各種適合手段中（即就各種具有相同效果之手段中），選擇對人民基本權侵害最少之手段。換言之，是否符合必要性，必須從立法者之廣泛評價空間出發，依下列二個標準認定：（1）除立法者所選擇之手段外，是否另有本質上可達成相同效果之手段；（2）此種另有之手段較立法者實際上所選擇之手段是否對人民基本權侵害較少之手段，如無此種手段，則立法者所選擇之手段符合必要性（註十二）。

因此，所謂必要性，必須在可達成相同效果之各種手段中選擇最溫和之手段

。所謂相同效果，係指對效果之可能發生有相同之提昇作用。其判斷應斟酌關係人之法律地位、受侵害之程度與人數、第三人利益、附帶效果與費用負擔等因素。如所採手段會造成不合理之費用負擔，則得予刪除（註十三）。雖屬較少侵害之手段，但如造成過度之行政費用負擔，亦非必要；立法者或執法者必須掌握各種可用之手段，避免不必要之嚴厲手段，選擇最適當之手段（註十四）。

準此以觀，當立法者為達成一定效果而採取某種手段時，事後於進行是否符合比例原則之必要性審查時，必須以立法者所欲達成之效果或相同效果為準，判斷是否有對相對人基本權侵害較少之手段，且於為此一判斷時，亦當斟酌公益（含行政費用負擔之程度）與第三人利益。縱有對相對人基本權侵害較少之手段，若係不能達成立法者所欲達成之效果或相同效果者，仍非屬必要之手段。縱有能達成立法者所欲達成之效果或相同效果，而對相對人基本權侵害較少之手段，但如對公益（尤其行政費用負擔）與第三人利益造成過度負擔，亦非屬必要之手段。此外，司法於對立法作必要性審查之際，如同審查手段適合性一般，當尊重立法之判斷或預測空間（註十五）。

準上所述，解釋理由首先認定系爭規定之目的係為考量道路通行車安全，保護大眾權益，其目的洵屬正當；而所採吊銷駕駛執照等手段，可促使駕駛人接受酒測，進而遏止酒後駕車之不當行為，防範發生交通事故，有助於上開目的之達成（即手段符合適合性）。繼而，於手段必要性之審查時，指出：汽車駕駛人拒絕接受酒測，或係為逃避其酒後駕車致可能受刑法第一百八十五條之三公共危險罪之處罰，系爭規定所採手段，具有杜絕此種僥倖心理，促使汽車駕駛人接受酒測之效果，且尚乏可達成相同效果之較溫和手段，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段等語。其論述，符合上述理論，應可贊同。

### 三、關於狹義比例性（Verhältnismäßigkeit i. e. S.）（註十六）之審查

法律規定之手段，如具備目的正當性、手段符合適合性、必要性者，即應進一步審查是否符合狹義比例性（註十七），此一審查，基於狹義比例性之要求，應就「所欲追求致必須侵害基本權之公益」與「對關係人法益之影響」二者間，加以衡量（註十八）。

本項審查旨在審查「侵害程度」與「侵害所依據之正當理由之重要性與迫切性」間應有適當之比例。對基本權侵害之程度與措施所欲達成之目的間，不得有「明顯不合比例（krass außer Verhältnis）」之情形。具體而言，於侵害基本權之情形，形成個人利益與公益之對立，當關係人遭受到基本權之侵害愈深，則維持侵害正當性之公益危險性需愈強。利益衡量之結果，如關係人利益就具體情形「顯然受到較重之負擔 ersichtlich schwerer wiegen」者，自應認侵害行為

違反狹義比例性（註十九）。簡言之，對關係人基本權之侵害顯然重於法益保護之增進時，所採取之手段違反狹義比例性（註二十）。

為判斷是否符合狹義比例性，必須先對目的與手段有所評價（註二十一），進而就其間存在之有利與不利加以衡量（註二十二）。為評價時，首先必須確認手段之積極效果與消極效果：何種基本權之保護客體（Schutzgegenstand）受何等範圍與程度之侵害？該侵害對基本權之保護客體有何意義？從而如何予以評價？尚有何利益受影響？其次，判斷手段所欲達成之目的：在目的之背後有何利益與地位？該目的在憲法秩序上有何意義？所採取之手段可促成目的實現之程度為何？因而可發生什麼利益？再其次，應就上述觀察結果予以衡量，基本上，對關係人愈不利，必須所欲達成目的之重要性愈高。如關係人之不利與所欲達成之目的（有利）並非不合比例，因而可認關係人之負擔係屬合理，則手段符合狹義比例性（註二十三）。

對利益衡量之司法審查並不等於利益衡量之行為本身，二者應有區別，蓋關於評價之問題，究竟具體公益在利益衡量中之「重要程度 Gewicht」為何（註二十四）？又就此等公益與基本權侵害程度間之利益衡量結果為何？這些問題原則上應由立法者回答（註二十五）。司法審查應限於該利益衡量是否已就「侵害程度」與「侵害所依據之正當理由之重要性」間保持合理的界限，換言之，個人負擔之程度與一般人享受利益之程度，其間是否有合理關係（註二十六）。

審查利益衡量時應斟酌之因素，不僅是國家直接運用之手段與人民之直接損害，亦應一併斟酌間接效果（包括例如：法之發展、法之和平、法之服從）。因此，即使對拒繳小額罰鍰加以處罰，而侵害自由，亦非構成違反比例，因為，在法治國家內，違法本來就是最壞的惡行，德國聯邦憲法法院即曾指出略以：法秩序應嚴肅運作，不容另行創造促使違法之原由或低估不法行為，致形成鼓勵藐視法秩序（BVerfGE 116, 24/49）；且侵害是否過度，立法者應享有「評價空間 Wertungsspielraum」（註二十七）。但是，除一方面應斟酌所欲促進之公益與所採取之手段，相對地，另一方面應斟酌受侵害之法律地位與經考量各種可能結果（含可能獲得之補償及個案之特殊情況）後減損之程度（註二十八）。

然而，如何衡量（註二十九）？尚乏固定標準（註三十）。縱然，偶而從基本權本身可發現正確之評重與衡量，但大多必須就各個相關公益與私益予以評價與衡量，且憲法或基本權之價值秩序未必能提供證明，法院容易陷入主觀判斷，而如此取代立法者之判斷終非正當。為免此種危險，學者乃有認應視個案情形捨棄狹義比例性審查，而強調必要性審查，僅於例外情形始為狹義比例性之審查（註三十一）。由於憲法就上述衡量方式能提供之判斷觀點有限，因此有某些基本

權之理論不適合適用此種狹義比例性之審查，例如：對刑罰是否符合狹義比例性之審查，不依刑罰之不利與刑罰目的之有利間之衡量方式認定，而係視刑罰是否已尊重「責任相當性（Schuldangemessenheit）」而定（註三十二）。學者因而認為，如無法確立固定標準，則宜限於「顯然不適當」時始認為違憲（註三十三）。

綜上所述，狹義比例性之審查，必須列出直接或間接相關之公益與個人利益，進而予以評價與衡量。而有關是否符合比例之判斷，如無法確立標準，則以公益與個人利益顯然失衡（註三十四），形成個人利益過度負擔時，始認違反狹義比例性。司法應注意避免以其主觀判斷取代立法者之意志。

準上所述，解釋理由於狹義比例性之審查時，羅列系爭規定所涉法益，即：一方面以系爭規定係限制駕駛人之行動自由，亦可能限制其工作權（受侵害之法益）；另一方面以系爭規定具有保障交通秩序與他人及駕駛人自己之生命、身體、健康、財產之功能（所保護之法益），經兩相權衡，尚非顯失均衡，系爭規定之處罰手段尚未過當等語。其論述，當亦屬符合上開狹義比例性審查之理論，而可資贊同。

#### 四、結語

比例原則如何實際操作？於法律是否違反比例原則之釋憲個案，此一問題，如同比例原則適用範圍之問題，均屬必須先予解決之問題，因為不同之操作方法可能導致不同之見解與結論，而本文所述僅屬一般方法，並不排斥於特殊領域或基本權而採取其他方法之可能，例如：釋字第 634 號、第 659 號解釋以限制手段與目的達成間是否具實質關聯性為判斷標準等。再者，依上述一般操作方法之結果，倘若認定某一法律規定不違反比例原則，僅表示該一規定尚未違反目的正當性、手段適合性、必要性與狹義比例性等比例原則之審查標準，如此而已，並非表示該法律規定毫無改善之餘地。蓋如立法者本其立法裁量設定不同之目的或效果，則可能有必要採取其他方法或更溫和之手段達成該目的或效果，且釋憲者尚可採用其他憲法原則作為違憲審查之基準。因此，倘若於宣告某一法律規定不違反比例原則之同時，建議立法者作某種檢討改進，其間並非必然有矛盾，如論述妥適，反而可促進法制之進步，畢竟比例原則作為法律是否違憲之審查基準，僅具有一定限度之意義與功能。

註一：此一問題一直是我國違憲審查中尚待澄清的問題，即以比例原則作為規範違憲審查之基準時，如何精緻地定出比例原則之合理適用範圍與條件，仍有待學界及實務界共同發展。參見黃昭元，〈立法裁量與司法審查—以審查標準為中心〉，《司法院大法官八十九年度學術研討會紀錄》，司法院，2001 年 12 月

，頁 254-258；蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論—以德國法的發展為中心〉，*《政大法學評論》*第 62 期，1999 年 12 月，頁 103；許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著*《法與國家權力（二）》*，元照，2007 年 10 月，頁 121。

註二：論者有謂，比例原則應含五要素，即除上述四要素外，尚包含「合理性 Zumutbarkeit」之要素，亦有認「合理性」僅係狹義比例性之最外界限，亦有以「合理性」取代狹義比例性者等等，不一而足。（詳見 Detlef Merten, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Allgemeine Lehren II, 2009, § 68 Rn. 75f.）惟亦有論者認為，比例原則係審查目的與手段關係，較忽視對立法目的之審查，因此目的正當性並非比例原則所能解決。可參見：黃昭元，〈立法裁量與司法審查—以審查標準為中心〉，*《司法院大法官八十九年度學術研討會紀錄》*，司法院，2001 年 12 月，頁 254。但判斷目的與手段間是否合乎比例原則，似無法忽略目的正當性的問題。只是在這個階層的判斷中，由於我國憲法第 23 條規定之四大公益目的，致殆難想像立法目的不通過目的正當性之審查。惟此部分涉及對公益的理解與判斷，而攸關後續比例原則更細緻的操作，因而仍具有相當重要之價值。參閱：許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著*《法與國家權力（二）》*，元照，2007 年 10 月，頁 123-125。

註三：本文僅就比例原則作為審查法律是否違憲之基準時，如何操作之原則性問題加以討論，並不排除在特殊領域基於該領域之特徵與需要，發展不同之操作方法，此類可能需要之特殊方法，因與本案無涉，本文不加以討論。

註四：關於從歷史及法哲學的角度觀察比例原則之詳細發展歷程，參閱蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論—以德國法的發展為中心〉，*《政大法學評論》*第 62 期，1999 年 12 月，頁 80-83。

註五：Detlef Merten, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Allgemeine Lehren II, 2009, § 68 Rn. 50. 另詳見盛子龍，〈比例原則作為規範違憲審查之準則—西德聯邦憲法法院判決及學說之研究〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1989 年 6 月，頁 167（當狹義比例原則作為規範之審查基準時，已涉及司法權和立法權之權限分配問題。在方法上無論如何地嘗試對利益衡量加以控制，衡量之決定事實上仍保有一個廣大的判斷空間，當衡量是出於對衡量具有決定權之人所為時，這樣一個事實上的



判斷空間在規範面上便轉換成一個「判斷餘地」（*Beurteilungs-oder-Entscheidungsspielraums*），在此餘地內其所為之決定，其他國家機關應予尊重；狹義比例原則自不應成為積極的合乎比例之要求，而只應是消極的不合比例之禁止）。

註六：Michael Kloepfer, *Verfassungsrecht Band II*, 2010, § 51 Rn. 91.

註七：學者有謂，由於涉及立法者的判斷與預測，免不了需作立法事實的調查與判斷。德國聯邦憲法法院發展出三種寬嚴不同的認定標準，即明白性審查（*Evidenzkontrolle*）、可支持性審查（*Vertretbarkeitskontrolle*）與強烈內容審查（*intensive Inhaltskontrolle*）等三個寬嚴有別的認定標準。雖然上述認定標準，主要係於適合性之審查中適用，然而在必要性的審查中，由於涉及所選擇之手段是否相同有效，仍不免需再次操作此一認定標準。詳見許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，元照，2007 年 10 月，頁 124-129。

註八：Reinhold Zippelius/Thomas Wertenberger, *Deutsches Staatsrecht*, 2005, § 12III6a.

註九：行政法上比例原則的意義與功能，主要在提供司法權（行政法院）得據以主張其對行政行為審查係「依法」而為的重要工具。詳見蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論——以德國法的發展為中心〉，《政大法學評論》第 62 期，1999 年 12 月，頁 82-89。

註十：Reinhold Zippelius/Thomas Wertenberger, *Deutsches Staatsrecht*, 2005, § 12III6d.

註十一：就此部分，可另參閱下列相關文獻：黃舒芃，〈違憲審查中之立法形成空間〉，《月旦法學雜誌》第 185 期，2010 年 10 月，頁 39-51；李建良，〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《司法院大法官八十九年度學術研討會紀錄》，司法院，2001 年 12 月，頁 59-174。

註十二：Michael Kloepfer, *Verfassungsrecht Band II*, 2010, § 51 Rn. 100. 另參見 Helge Sodan/Jan Ziekow, *Grundkurs öffentliches Recht*, § 24 Rn. 41. 強調較溫和之手段必須有相同效果。又 Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, *Grundgesetz (Kommentar)*, 2007, Art. 20 Rn. 85. 將德國聯邦憲法法院各種裁判中有關必要性之說明整理如下：如果國家措施之目的，亦可透過另一不限制或可明白感受係較少限制相關基本權而具有相同效果之手段達成者，則違反必要性之要求（BVerfGE 67, 157/177; 68, 193/219; 90, 145/172; 92, 262/273; 相類裁判 BVerfGE 102, 197/217）。前提是，達成

規律目的之較溫和手段必須是適合的，且對第三人或一般人不致更重的負擔（BVerfGE113, 167/259）。尤其，不得因而導致不適當地提高國家財政負擔。所謂較溫和手段，並非僅作費用負擔之移轉（BVerfGE109, 64/86）。

註十三：Michael Sachs, in: Michael Sachs, Grundgesetz (Kommentar), 5. Auflage 2009, Art. 20 Rn. 152.

註十四：Detlef Merten, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Allgemeine Lehren II, 2009, § 68 Rn. 66f. 另參見 Christian Bumke/Andreas Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2008, S. 24.

註十五：Michael Sachs, Grundgesetz (Kommentar), 5. Auflage 2009, Art. 20 Rn. 153.（應就效果與侵害程度合併觀察，僅於顯然欠缺必要性時才予以反對）。另參見 Schmidt—Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz (Kommentar), 12. Auflage 2011, Art. 20 Rn. 73. 另司法院釋字第 646 號解釋於審查法律對違反行政法上義務行為採取刑罰制裁是否符合比例原則時，指出：立法者對相關立法事實之判斷與預測如合乎事理而具可支持性，司法者應予適度尊重等語，仍以是否合乎事理而具可支持性之標準，審查立法者對相關立法事實之判斷與預測。

註十六：學者尚有用各種不同之名稱，諸如：Proportionalität, Angemessenheit, Zumutbarkeit。

註十七：學者指出，狹義比例原則本質上是一種衡量，衡量「手段與所追求的目的」間是否不成比例。雖絕多數之情形，在操作比例原則下的適當性與必要性原則，特別是必要性原則的審查，已可相當程度阻絕了過度侵犯基本權之手段，然理論上仍有部分漏網之魚，需援用狹義比例原則，方能衡量達成目的所獲致利益究竟有無大於對私人基本權所造成之侵害。許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，元照，2007 年 10 月，頁 133-134。

註十八：BVerfGE 92, 277/327, 引自 Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz (Kommentar), 2007, Art. 20 Rn. 86.

註十九：Michael Kloepfer, Verfassungsrecht Band II, 2010, § 51 Rn. 102f. 引用 BVerfGE83, 1/19。

註二十：Hans Hofmann, in: Schmidt—Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz (Kommentar), 12. Auflage 2011, Art. 20 Rn. 74.

註二十一：學者認為，操作狹義比例原則，首應確定系爭手段對基本權的侵犯強度及所獲致利益的大小與份量。其操作詳見許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，元照，2007 年 10 月，頁 134-135。另有學者將可以影響基本權的侵犯強度大小的因素分為兩個層次：1. 基本權在憲法價值秩序中的抽象位階（Rang）或抽象重要性（Gewicht）。2. 基本權在個案中所受之具體侵害的強度。詳見盛子龍，〈比例原則作為規範違憲審查之準則——西德聯邦憲法法院判決及學說之研究〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1989 年 6 月，頁 134-140。

註二十二：Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2008, S. 25f.

註二十三：Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2008, S. 26.

註二十四：德國聯邦憲法法院從藥房判決中，將國家限制職業自由所追求的公益目的，區分為一般公益、重要公益與極端重要公益。所謂極端重要公益，亦可稱為絕對公益，指一般所公認，獨立於社會共同體當時的政治氛圍之外，且先於立法者存在的公共價值，如國民健康、市民生命與安全、交通安全等。詳見許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，元照，2007 年 10 月，頁 124。

註二十五：參照 Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, § 24 Rn. 45 引用 G. Schwerdtfeger, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 12. Aufl. 2004, Rn. 465.

註二十六：Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs öffentliches Recht, § 24 Rn. 45 引自 BVerfGE 68, 272.

註二十七：Detlef Merten, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Allgemeine Lehren II, 2009, § 68 Rn. 72f.

註二十八：Michael Sachs, in: Michael Sachs, Grundgesetz (Kommentar), 5. Auflage 2009, Art. 20 Rn. 154.

註二十九：這也是狹義比例原則的問題核心。德國聯邦憲法法院發展出比較性衡量公式（je-desto-Formel）檢視，即「對基本權的侵犯越嚴重，所獲致利益就須越大，越有份量」。學者認此衡量公式可能稍嫌空洞，但至少已指出衡量過程中，法官所應善盡理性說理的事項。詳見許宗力，〈比例原則之

操作試論》，收錄於氏著《法與國家權力（二）》，元照，2007 年 10 月，頁 136-137。

註三十：Michael Sachs, in: Michael Sachs, Grundgesetz (Kommentar), 5. Auflage 2009, Art. 20 Rn. 155f.（為免任意選擇衡量標準，基本上應本於在各個領域內法秩序所包含之價值判斷，但容因考量特殊情況而有例外；原則上憲法上利益居於較重地位，但因法律保留而相對化。當憲法上利益互相對立時，因尚乏一般的價值秩序，故原則上任何一邊均不居優越地位）。然而此一衡量，實為不易。學者認為，運用比例原則據以抽象地進行對於法律所追求目的的價值，以及對所牽涉到的公共法益進行位階的評定，進行違憲審查，可能使用了某一審查標準，而此標準卻是無法客觀加以理解。詳見蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論—以德國法的發展為中心〉，《政大法學評論》第 62 期，1999 年 12 月，頁 102-103。

註三十一：Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 24. Auflage, 2008, § 6 Rn. 289ff. 國內學者認為，然而如何衡量兩個衝突的利益孰輕孰重，理論上應不存有一個客觀存在的價值位階規範，否則立法者在某種程度上將不具有政治決定上之自主性，而淪為憲法的執行機關。可參見蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論—以德國法的發展為中心〉，《政大法學評論》第 62 期，1999 年 12 月，頁 95。

註三十二：Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2008, S. 26.

註三十三：Michael Sachs, in: Michael Sachs, Grundgesetz (Kommentar), 5. Auflage 2009, Art. 20 Rn.157. 亦有論者認為，有關狹義比例原則之評價和衡量的問題，只要立法者的觀點不是明顯的錯誤（offensichtlich fehlsam）或者明白地（eindutig）違反憲法之價值秩序，違憲審查機關即應加以尊重。詳見盛子龍，〈比例原則作為規範違憲審查之準則—西德聯邦憲法法院判決及學說之研究〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1989 年 6 月，頁 168。

註三十四：前述行政程序法第 7 條第 3 款規定：「……三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」可相佐證。

協同意見書

大法官 陳春生提出

大法官 陳碧玉加入

本號解釋多數意見認為，道路交通管理處罰條例（下稱系爭規定）第三十五條第

四項前段規定汽車駕駛人拒絕接受同條第一項第一款酒精濃度測試之檢定，吊銷其駕駛執照。同條例第六十七條第二項前段復規定，汽車駕駛人曾依第三十五條第四項前段規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照。又中華民國九十四年十二月十四日修正公布之同條例第六十八條另規定，汽車駕駛人因違反第三十五條第四項前段規定而受吊銷駕駛執照處分者，吊銷其持有各級車類之駕駛執照（下合稱系爭規定）。上開系爭規定，與憲法第二十三條比例原則，尚無牴觸，而與憲法保障人民行動自由及工作權意旨無違之見解，本席敬表支持。惟對於解釋理由書中所列宜檢討改進事項未列入解釋文，以提醒相關機關通盤檢討改進，有些可惜外，以下謹就與本解釋文相關之概念與原則，而於解釋文及解釋理由書中，未詳加論述，或全未著墨者，謹闡述個人淺見如下。

#### 壹、吊銷駕駛執照可能牽涉憲法所保障之行動自由、一般行為自由及工作權

本號解釋牽涉吊銷駕駛執照之法律性質之釐清，亦即當事人受侵害之憲法上權利為何？

解釋文肯定系爭規定關於吊銷駕駛執照部分，雖牽涉憲法所保障行動自由及工作權，但尚非不得限制人民之上開自由權利，惟上揭自由權利於合乎憲法第二十三條要件下，以法律或法律明確授權之命令加以適當之限制，尚非憲法所不許。結論認為，系爭規定與憲法第二十三條比例原則，尚無牴觸，而與憲法保障人民行動自由及工作權意旨無違。申言之，人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五三五號、第六八九號解釋參照）。本號解釋更進一步認為，此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由云，此一見解，值得注意與肯定。

首先就主管機關給予人民駕駛執照之法律性質，以及可能內含之憲法上權利為何；相關地吊銷駕駛執照之本質，以及具體地於吊銷駕駛執照情況，當事人所受侵害之憲法上權利為何等，加以探討。要約言之，本分析認為，駕駛執照之取得屬行政法上之許可處分，其牽涉憲法上行動自由或（及）工作權之保障固有基本權利之回復；而吊銷駕駛執照則牽涉人民上述憲法所保障固有行動自由、工作權（職業自由）之限制，具體言之，其乃屬於憲法第二十二條所內含之行動自由與一般行為自由。而當事人若被吊銷者為職業駕駛執照，或雖為普通駕駛執照但藉此賴以為生或工作者（如本案之原因案件），則同時牽涉工作權之保障。

本案汽車駕駛執照之取得，依據道路交通安全規則第五十條，亦係屬於行政法學上之許可（註一），而其性質，依解釋應屬基於憲法第二十二條保障範圍內之行動自由（包含於一般行為自由），應受憲法之保障（本院釋字第六八九號解

釋參照)。外國立法例上，駕駛執照之核發，乃從原先之放任，漸漸發展因交通安全維護之公益，而加以立法規制(註二)。關於許可之法律性質，以我國憲法第十五條保障人民之工作權為例，憲法保護人民職業選擇之自由，其中包含營業自由。惟基於公共利益，立法者仍得對營業自由加以限制，其限制則有各種態樣，例如報備、許可與特許(註三)。

同樣地，駕駛汽車乃人民於道路上自由來去之權利，若依上揭兩號(本院釋字第五三五號、第六八九號解釋)解釋，亦可認為屬於一般行為自由(包含行動自由)而受憲法第二十二條之保護。而此一受憲法第二十二條保障之一般行為自由，當然並非完全不受限制，立法者依據第二十三條規定，於合乎比例原則之條件下，仍得加以限制。比較法上，德國與法國之學界、實務界關於駕駛執照許可之法律性質，亦採類似見解。德國聯邦憲法法院二〇〇二年六月二十日之判決(註四)指出，基本法第二條第一項保障廣義之一般行為自由，此一行為自由，包含於公用道路上駕駛汽車。但是行為自由並非毫無限制地受保障。為保護相衝突之法益，仍須受比例原則之制約。此與本號解釋之見解相當。

是以，人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障(本院釋字第五三五號、第六八九號解釋參照)。本號解釋更進一步認為，此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由云，此一見解，值得注意與肯定。

貳、系爭規定要求人民酒測之法源依據與正當法律程序固無違憲法要求，惟於現行法制下，仍應強化其依據之法律位階、要件明確，以及程序之正當

#### 一、酒測之法源依據與正當法律程序

本號解釋認為，警察基於法律所賦予任務，依據警察職權行使法第八條第一項第三款、刑法第一百八十五條之三、系爭條例第三十五條及道路交通安全規則第一百十四條第二款規定，對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。並進一步推導出，人民有依法配合酒測之義務。是為警察執行酒測之法源依據。而主管機關依上述法律，亦已訂定取締酒後駕車作業程序，規定警察對疑似酒後駕車者實施酒測之程序，及受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰。亦即多數意見認為，唯有踐行前述程序，系爭規定要求人民酒測之法源依據與程序，方符合憲法要求。

#### 二、系爭酒測規定之法律保留與法明確性要求

解釋理由書於檢討改進文字中指出，對於酒後駕車之檢定測試，其檢測方式、檢測程序等事項，宜以法律或法律明確授權之規範為之云，值得肯定。按基於

法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違（本院釋字第四三二號、第四九一號、第五二一號、第五九四號、第六〇二號、第六一七號、第六二三號及第六三六號解釋參照）。

系爭條例第三十五條第四項前段規定：「汽車駕駛人拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕駛執照」，與此規定相關，基於上述諸號本院關於法律明確性解釋之意旨，應配套地強化關於酒測之檢測方式、檢測程序等要件之規定，使其更臻明確。

又關於吊銷駕駛執照是否只能經由法院為之，所謂法官保留問題，本席認為，與法官保留原則並無牴觸。因為駕駛執照之撤銷，既可由司法亦可經由行政加以撤銷（吊銷或吊扣），亦即，依事務性質，正當程序可經由處分前、處分時、處分後，甚至事後救濟程序之整備加以落實，而非僵硬地只允許由法官為之。從比較法思考上，例如關於行政法上義務違反之強制執行，其牽涉人民自由、財產、住居不可侵等憲法上權利之保障，英美法系國家多採由法院強制執行制度；大陸法系國家如德國、我國則採行政上之強制執行制度，日本亦同，而無正當法律程序違反問題，因其應屬制度選擇問題。

### 三、比較法上，日本關於要求人民酒測之法源依據與施程序

日本道路交通法第六十五條第一項規定：「任何人均不得酒後駕車。」同法第六十七條第三項規定：「乘車或將乘車者，違反第六十五條第一項規定，而認為有駕駛車輛之虞時，為調查該乘車者身體酒精濃度，警察依第四項採取之措施，得依命令規定，對其為呼氣之檢查。」而依據道路交通法施行令第二十六條之二規定：「依據道路交通法第六十七條第三項規定之呼氣檢查，採取使受檢查者以呼氣吹入氣球方式為之。」至於違反者，依道路交通法第一百十八條之二規定：「拒絕或妨礙警察依第六十七條第三項規定所為之檢查者，處三月以下徒刑併科五十萬元以下罰金。」

前述日本法制顯示，1、警察對疑似酒後駕車者，得依命令強制其酒測。2、其強制酒測方式為以呼氣吹入氣球方式為之。3、對拒絕依法為酒精測試檢定者，得科以刑罰。

是以，我國對於酒後駕車之檢定測試，其檢測方式、檢測程序等事項，宜以法律或法律明確授權之規範為之。雖然內政部警政署已訂定（最新修正為一〇〇年五月二十五日）「取締酒後駕車作業程序」，作為執行酒測依據，於此部分固

合乎憲法上正當法律程序之要求，但仍宜有法律依據或是以法律授權之法規命令為之。

叁、系爭條例第三十五條第四項多數意見認為並不違反比例原則，但其理由論述，仍有加強空間

本號解釋指出，立法院為強化取締酒後駕車，維護交通安全，乃於八十八年四月二十一日增訂刑法第一百八十五條之三規定。惟依內政部警政署八十八年至九十年間之統計數字顯示，酒後肇事傷亡事件有逐年上升之趨勢。立法者鑒於酒後駕車所造成後果之嚴重性，為免駕駛人因拒絕酒測罰責較輕，心存僥倖造成酒後駕車肇事率居高不下之結果，遂於九十年一月十七日修正系爭條例第三十五條提高拒絕酒測之罰責，「以防堵酒駕管制之漏洞，有效遏阻酒後駕車行為」；並認為「系爭規定所採手段，具有杜絕此種僥倖心理，促使汽車駕駛人接受酒測之效果，且尚乏可達成相同效果之較溫和手段，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段」。對此，一方面對拒絕接受酒測者加重處罰，是否有助於酒駕肇事的減少？本席覺得兩者間並無絕對的關連。另一方面，如下所述，若為取締因酒駕以致不能安全駕駛，而加重刑法上處罰，可能反而造成拒絕酒測者利用系爭規定，來逃避刑法制裁的機率又增加，所以刑罰越加重，拒絕酒測者就有越多之可能。

而關於狹義比例性方面，本號解釋從法益權衡角度，認為並不牴觸狹義比例性之見解，如同外國不少國家對於拒絕酒測者，得處以徒刑與罰金，肯定以刑事制裁方式加以處罰，則我國以吊銷駕駛執照方式為之，似並未違反比例原則而顯過苛。惟誠如德國學者 Edzard Schmidt-Jortzig 所述，有時對行政法上許可（執照）或現存法律效果之撤銷，往往比罰金或自由之剝奪還遠遠來得重（註五），因此，我國系爭條例之系爭規定，仍不能因比較外國法相關規定，而率爾認為合乎比例原則。

肆、允許、處罰拒絕酒測與體系正義

一、系爭條例第三十五條第四項前段最主要的是處罰拒絕酒測。換言之，乃允許拒絕酒測，則其正當性之根據為何？對拒絕接受酒測者加重處罰，是否有助於酒駕肇事的減少？此兩者之間似無絕對的關連，但為何要允許拒絕酒測？或許是為避免人身自由受侵害，因為酒測方式可能引起侵害人民身體之自由，此乃可以理解。但是，此將造成整個取締酒後駕車之體系或規範的設計上產生矛盾。因為實際情況，刑法第一百八十五條之三為了取締不能安全駕駛，越加重刑法上處罰，並未明顯減少拒絕酒測者，反而可能造成拒絕酒測者利用系爭規定，來逃避刑法制裁的機率增加，所以刑罰越加重，拒絕酒測者就有越來越多之可能。所以拒絕酒測



制度之存在，其正當性值得再斟酌。刑法第一百八十五條之三及系爭條例第三十五條第五項同時允許強制酒測，從整個取締酒後駕車的體系角度觀察，可能因承認拒絕酒測之制度，而造成取締酒後駕車之體系，產生嚴重之漏洞。

## 二、從體系正義角度分析顯示拒絕酒測之不妥

翁岳生前司法院院長於本院釋字第四五五號解釋之協同意見書指出，「立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一元性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則（註六）。」換言之，體系正義之意涵，乃透過立法制定規範，使其所創造之價值於規範體系內須合乎平等及正義（註七）。而從系爭規定及刑法第一百八十五條之三之立法目的觀之，若允許拒絕酒測，則無異鼓勵拒絕酒測，無法落實刑法該條規定所欲取締駕駛人因酒駕而不能安全駕駛之目的，而有違體系正義。

因此，從體系正義角度，既然系爭條例第三十五條第五項可以規定強制檢測，則同條例第四項對於未肇事者也作強制酒測之規定，而不必吊銷駕駛執照，不致於有不當限制人民行動自由或工作權之疑慮。

## 伍、為一勞永逸之計，宜考慮導入強制酒測之制度

為貫徹刑法與系爭條例遏阻酒後駕車之目的，避免拒絕酒測成為逃避刑法處罰之避風港，宜通盤檢討對於肇事與非肇事強制酒測之正當性與必要之配套措施。而為避免拒絕酒測成為逃避刑法處罰之避風港，應採如何之手段，方可避免違規者逃避刑法第一百八十五條之三之公共危險罪之規範目的，至於如系爭規定就拒絕酒測以吊銷違規者所持有之各級駕駛執照之手段，是否能達成該目的，屬於立法預測，除非預測之基礎事實或預測程序有瑕疵，否則，採如何之手段方能達成刑法第一百八十五條之三之公共危險罪之目的，固屬立法形成自由。但依警察職權行使法第八條第一項第三款規定，警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定措施。而誠如幾位大法官及說明會時學者之見解，系爭規定允許拒絕酒測，其結果實際上減損甚至違反刑法第一百八十五條之三處罰服用酒精而不能安全駕駛之立法目的。因為：

一、系爭規定允許駕駛人只要罰六萬元即可拒絕酒測，此無異鼓勵違規人，只要拒絕酒測，頂多只有行政罰，藉此可以規避刑事罰制裁，刑法第一百八十五條之三永遠用不到拒絕酒測者身上（註八）。

二、依警察職權行使法第八條第一項第三款規定，「已發生危害或依客觀合理判斷易

生危害之交通工具」是警察攔停之主要理由及其正當性基礎，假設該規定合憲，由於其目的不外是希望危害不要發生或對於已發生危害之取證，則系爭規定可以拒絕酒測，與攔停之目的，即生矛盾（註九）。

三、從行政執行角度，有認為依行政執行法第二十七條有直接強制處分之規定、第二十八條有間接強制規定，亦即依強制執行法特別是第二十八條第二項規定之強制執行方式，以比例原則檢視，而依同條項第五款之概括規定，即其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法，亦有可能適用於系爭規定之強制酒測上。但因系爭條例第三十五條第五項規定，其一方面係強制執行之特別規定，另一方面其反面解釋，似推導出不得為強制酒測（註十），此係就行政執行法及系爭條例以解釋論之方法解釋之結果，但如果從釋憲高度，以立法論角度，則可檢討若法律規定未肇事者亦可對之強制酒測，此種規定是否較吊銷駕駛執照侵害為小？既然系爭條例第三十五條第五項都可以規定強制檢測，則第四項對於未肇事者也作強制酒測之規定，就可以不必吊銷駕駛執照（註十一）。因此，釜底抽薪之計，應可考慮導入強制酒測之制度。

#### 陸、結論

立法者似應刪除系爭條例第三十五條第四項前段得拒絕酒測之規定，且增訂對於拒絕酒測而未肇事者，於合乎一定條件下，應採強制酒測措施之規定，方為一勞永逸之對策。

註一：道路交通安全規則第五十條第一項規定：「汽車駕駛執照為駕駛汽車之許可憑證，由駕駛人向公路監理機關申請登記，考驗及格發給之。」而申請汽車駕駛執照考驗者，均應先經體格檢查及體能測驗合格，並檢同相關文件向公路監理機關報名（同規則第六十三條第一項）；申請汽車駕駛執照考驗者，其應考科目為筆試及路考（同規則第六十五條第一項）；而申請汽車駕駛執照筆試、路考，經考驗不合格者，仍得申請再考驗（同規則第六十七條第一項）。

註二：在汽車歷史的開始，人們無法想像其重要性。在一八九五年時，有些人甚至認為汽車沒什麼前途。在那個時候，最讓人印象深刻的是，汽車的出現對於行人和其他道路使用者是危險的。因此，首先介入的是警察權，警察（市長及省長）當局隨後採取特別是在城市和村莊路口，對動力車輛交通速度方面的限制性措施（汽車可以達到時速五十或六十公里，被認為是一個非常高的速度，並限制了在時速二十公里或更低）。法國總統於一八九九年三月十日發布了一個命令，其係公路法的初始，且設置了《駕駛動力交通工具的能力證明》（該證明其後演變為駕駛執照）。參考 Pontier, *Premis de conduire et Taxis*. 二〇一一年十月關於本案所提出之文獻。

註三：許可（又稱警察許可制），乃人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁量權限；限制需合乎法律保留與授權明確性。特許（又稱公企業特許制），乃為公益目的，主管機關創設賦予人民之權利，人民即使申請條件齊備，行政機關仍得裁量是否給予（特許）；限制原則上只需法律概括授權即可。

註四：NJW 2002, 2378, Beschluss v. 20.06.2002

註五：「Jedenfalls laesst sich durchaus vollstellen, dass der Entzug einer verwaltungsrechtlichen Erlaubnis oder einer standsrechtliche Folge sich viel haerter auswirken kann al seine Geldstrafe oder ein (in den Ferien abzusitzender) Freiheitsentzug」，Edzard Schmidt-Jortzig, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2., S. 508 f.

註六：本院釋字第六八八號及第六六七號解釋理由書亦出現體系正義之用語。

註七：許宗力前大法官認為，拒絕酒測就將全部之駕駛執照吊銷，整個立法體系非常不周全，這種情形應該立法強制酒測。

註八：警察大學劉嘉發教授於九十九年十二月二十八日，本院召開相關機關及學者專家之說明會中發言。針對此一問題，劉教授進一步主張，系爭規定應加上條件，即警察若攔停任何一位駕駛人，不會通通給予酒測，必須達到合理懷疑程度，才會進行酒測。

註九：本案討論，林子儀前大法官陳述之意見。

註十：系爭條例第三十五條第五項規定，對於肇事者可以實施強制酒測，其反面解釋，則未肇事者不得強制實施。

註十一：本案討論，林錫堯大法官之發言。

#### 協同意見書

大法官 羅昌發

酒後駕車及拒絕酒測，均為絕不可取之行為。拒絕酒測雖未必相當於酒後駕車，然兩者關係應極為密切。媒體對酒駕造成重大傷亡，甚至家庭破碎，亦屢有報導。對於酒駕與拒絕酒測科以較重之處罰，為社會上普遍之意見。道路交通管理處罰條例第三十五條前段規定，汽車駕駛人拒絕接受同條第一項第一款酒精濃度測試之檢定（以下簡稱酒測）者，吊銷其駕駛執照（以下簡稱駕照）；同條例第六十七條第二項規定，汽車駕駛人依前述規定吊銷駕照者，三年內不得考領駕照；同條例第六十八條規定，因前述規定吊銷駕照者，吊銷其持有各級車類之駕照（以上三條項，合併簡稱系爭

規定)。其處罰不可謂不重。

系爭規定係在保護其他駕駛人、行人、其他在道路周邊活動或居住者之生命、健康及財產之安全，及對社會大眾交通安全的維護。然其處罰又可能涉及汽車駕駛人工作權、行動自由、駕駛汽車自由（包括使用財產權之自由及為運動與休閒（sport and leisure driving）等非移動目的之駕駛自由）、履行照顧家庭之責任。兩者均屬憲法上重要權利。如何平衡此等相互衝突之權利，判斷確非容易。多數意見認為系爭規定與憲法第二十三條比例原則尚無抵觸，故與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨無違；但要求立法者就系爭規定檢討改進。

本席同意多數意見欲平衡相關憲法權利保護之用心。然本席對處罰措施所影響駕駛人權益之程度，仍存有某程度的疑慮。另本案所涉憲法上權利種類之認定、各項憲法權利權衡及價值判斷之困難、如何之檢討改進方向更可減低違憲疑慮等，均有補充之必要。爰提出本協同意見書。

#### 壹、吊銷駕照所可能保障的憲法上權益

一、駕駛人駕駛汽車，有助於憲法權利的實現（包括如後所述之工作權、遷徙或行動自由、履行家庭照顧責任及實現家庭權等）。然汽車之使用如有不當，則可成為侵害他人生命、健康、財產等權利的工具。汽車使用不當，有諸多原因。其中最重要的原因之一為酒後駕車。立法者為有效防止及取締酒駕，設有諸多嚴格的規定（包括本件聲請案所牽涉因拒絕酒測而吊銷各級駕照且三年內不得考照，及刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛動力交通工具罪等規定），並期待執法者嚴格執法。在判斷系爭規定是否有規範上的正當理由時，自應確認嚴格處罰拒絕酒測所欲防止的危害或所欲保護的法益；且應確認因吊銷駕照所導致憲法權利受侵害的情形。

二、有關交通工具的使用，所可能侵害到的他人及公眾之權益（包括憲法上權利與其他重要法律利益），情形如下：

- （一）其他用路人（包括其他駕駛人及行人）的生命、健康、財產等安全可能因嚴重的交通事故受到剝奪或侵害；許多家庭可能因交通事故而遭破壞。受害者因車禍而家破人亡的報導，時有所聞。
- （二）該駕駛人及其乘客的生命、健康、財產等安全可能因嚴重的交通事故受到剝奪或侵害；其家庭亦可能因交通事故而遭破壞。此種情形，亦非罕見。
- （三）其他在道路周邊活動或居住之人雖非使用道路，然其生命、健康與財產安全仍有可能因為汽車事故而受剝奪或侵害；其家庭亦可能因而遭破壞。吾人常見有關居住道路兩旁民宅或商家因汽車失控（特別是因為酒駕失控）而衝進房內，導致生命財產嚴重損害的報導。

(四) 社會大眾或前列情形以外之人，雖未因交通事故而直接使其生命、健康、財產受威脅，然其對道路安全之信賴可能因此受負面影響；許多人的經濟活動亦可能因交通事故排除費時而受波及。

三、以上權利，或可概括稱為「享受安全道路交通之權」(right to safe road traffic)。憲法上是否應就此種「權利」賦予一定的地位，固尚有討論空間，然其所表彰生命、健康、財產權利及交通安全，則關係甚為重大；其遭受交通事故侵害時，對權利人的影響，亦甚為明顯。此等侵害，未必來自於拒絕酒測，然不可否認，駕駛人拒絕酒測的最可能原因，係其確有酒後駕車情形；渠為避免承受其所認為較嚴重的法律後果，常因而拒絕酒測。換言之，拒絕酒測與酒後駕車，有相當密切的關聯；而酒後駕車又常為駕車肇事的重要原因。對拒絕酒測施以嚴格之處罰，與保護他人的生命、健康及財產權及公眾的用路安全與信賴，自有重要關聯。

四、由於拒絕酒測之規範，與避免交通工具之無法安全使用導致影響其他人及公眾權益有關，立法者嚴格規範拒絕酒測，以預防交通事故，應可理解。只不過，如下所述，不分情節，毫無例外，對於拒絕酒測一律施以吊銷各級駕照，且三年內不得考照之嚴格處罰，由受侵害的權利平衡之角度而言，是否超過應有的界限，確有值得顧慮之處。

貳、吊銷駕照所可能侵害的憲法上權利

一、多數意見對吊銷駕照所涉之各項權利論述有待補充：多數意見於解釋文及理由書均提及工作權及行動自由，解釋理由書就此二者分別載謂：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由……。此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工作之自由。」(參見解釋理由書第一段)「對於以駕駛汽車為職業之駕駛人或其他工作上高度依賴駕駛汽車為工具者(例如送貨員、餐車業者)而言，除行動自由外，尚涉工作權之限制」(參見解釋理由書第五段)。然其對工作權的內涵之說明，較為簡略；其對行動自由與遷徙自由間的關係，亦有進一步釐清的必要。且吊銷駕照所影響者，尚包括其他憲法上權利，亦有一併說明之必要。

二、吊銷駕照所影響之工作權：

(一) 工作權屬人民重要的基本權利。憲法第十五條規定，人民之工作權應予保障。世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights) 第二十三條第一項前段規定：「人人有權工作，自由選擇職業」(Everyone has the right to work, to free choice of employment……)。經濟、社會與文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第六條第一項亦規定：「本公約締約各國承認工作權，包括人人應有

機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。」(The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.)

由此等規定可知，工作權的內涵，包括尋求工作機會、接受工作機會以及藉以謀生。如尋求工作機會或接受工作機會之權利遭到限制，甚至其謀生因而受不利影響，均可構成工作權的侵害。

(二) 駕照遭吊銷，有可能影響工作權的情形大略包括下列三種情形：

其一，以駕駛為職業者，例如小客車、大客車、聯結車等駕駛人，以及公務機關所僱用之駕駛。此等人之駕照遭吊銷，即喪失擔任此種職務的資格，其工作權自受影響。

其二，雖非以駕駛為職業，但其工作內容包括駕駛者，例如受外送業者僱用之送貨員，必須持有駕照始可能任職。雖然法令上言，擔任此項工作並無資格限制，但無駕照者實際上卻無法從事此工作。其駕照遭吊銷，自然亦直接影響其工作。

其三，雖非以駕駛為職業，且其工作內容亦不包括駕駛，但如其赴工作場所必須依賴汽車作為代步工具者，其駕照遭吊銷，亦有可能影響其工作。由於我國目前管轄領域之幅員並非廣闊，一般上下班交通亦十分便利，故由於無法駕駛汽車而導致工作機會遭剝奪的情形，應甚為少見。然倘駕駛人居住之地點交通確實不便，每日往返車程耗費相當長時間，則吊銷駕照，亦有可能事實上導致其無法正常工作，而影響其工作權。此等情形，均屬因吊銷駕照，實際上使駕駛人尋求工作機會或接受工作機會之權利受影響，甚至影響及於其謀生，而屬憲法上工作權的侵害。

(三) 由於吊銷駕照有可能（但未必）影響駕駛人的工作權，故憲法上工作權是否受侵害，顯須依個案情形而定。本件原因案件中，受吊銷駕照者為職業駕駛人，由於其駕照遭吊銷，導致其無法從事開車謀生之職業，對其工作權，確有直接且重大之影響。並且由於系爭規定係使其三年內無法重新申請駕照，故其影響甚為重大。

三、吊銷駕照所影響之遷徙自由：

(一) 憲法第十條規定遷徙自由應予保障。世界人權宣言第十三條規定：「人人在各國境內有權自由遷徙和居住。」(Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each State.) 公民權利與

政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）第十二條第一項規定：「合法處在一國領土內的每一個人在該領土內有權享受遷徙自由和選擇住所的自由。」（Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.）移動之自由乃每個自然人作為自由人應該享有的一項核心權利。其內容由消極面觀之，固然係指個人有權抵抗國家違反其意願所為的移動措施；然由積極面觀之，尚包括基於政治、經濟、社會、教育或其他原因，移居國內外，以及單純的自由移動。

（二）遷徙二字在中文意涵中，通常係指發生具有較長遠的政治、經濟、社會、教育等目的或含義之移動或移居。不過，由於實務上常將憲法上之「遷徙」二字，翻譯為 freedom of movement（或使其相互等同）；而 freedom of movement 在文義上確係包括單純的移動。故在我國憲法上，可能產生不同的解釋：一種解釋為認憲法上遷徙自由限於具有較長遠政治、經濟、社會、教育等目的之移動或移居，而不包括單純的移動；自然人單純的移動，則屬憲法第二十二條關於其他自由權利保護的範圍（以下簡稱第一種見解）。另一種解釋則為認憲法上遷徙自由應包括具有前述較為長遠目的之移動或移居以及單純的移動情形二者（以下簡稱第二種見解）。本解釋多數意見係採第一種見解，而於解釋理由中載謂：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障。」（參見解釋理由書第一段）兩種見解之差異在於：第二種見解下，單純的移動自由，將直接受憲法第十條的保障；然第一種見解下，此種自由屬於憲法列舉以外的權利，必須於不妨害社會秩序公共利益之前提下，始受憲法第二十二條所保障。第一種見解顯然對單純的移動自由保護較有限縮。由前述世界人權宣言及公民權利與政治權利國際公約官方中文版本，將遷徙自由等同於 freedom of movement 觀之，憲法第十條所稱遷徙自由，似不應限縮適用於具有政治、經濟、社會、教育等目的或含義之移動或移居。另自然人單純的移動，有可能有其家庭或個人的重要目的；如非重要目的，個人的自由移動，亦屬其實現人格的一環。本席認為，由國際規範係使單純的移動與具有政治、經濟、社會、教育等目的之移動均受相同的規範所保障，以及由其重要性難以區別輕重等角度而言，實無區別兩類自由移動在憲法上分別依第十條及第二十二條作為保護依據之必要。

（三）吊銷駕照與限制行動自由的關係：一般而言，無法開車並不當然產生限制行動自由的效果。在我國的情形，因吊銷駕照而無法開車，通常情形仍可以符合經

濟效益的方式依賴其他的交通方式移動（如搭乘公共運輸工具）；如屬此種情形，則行動自由並不因駕照遭吊銷致無法開車，而受到限制。不過，亦可能有些情形下，行動自由將因駕照遭吊銷而受到明顯的限制。例如，由於受吊銷駕照者所居住或工作活動等地點較為偏遠，且無其他經濟有效的方式移動，則其因駕照遭吊銷而無法開車，將形同禁錮於一地。此種情形，未嘗不能構成限制行動自由。故行動自由的憲法上權利是否受影響，顯須依個案情形而定。

（四）本件原因案件，遭吊銷駕照者似未由於未能合法駕駛汽車，而產生形同遭禁錮於一地，並使其行動自由受到限制的情形。

#### 四、吊銷駕照所影響之其他自由權利：

（一）駕車之自由或權利：駕車自由與遷徙自由或一般行動自由並不完全重疊。汽車的使用可能係為工作，可能為遷徙、移動，亦可能為運動或休閒等其他目的。汽車之駕駛行為本身，應屬可被承認的憲法上之自由或權利。此種權利在我國則應屬憲法第二十二條的保護範圍。此外，汽車之駕駛，亦可屬財產權使用自由的範疇，而與憲法上財產權保護有關。不過，就本件原因案件的事實背景而言，此等憲法權利受到影響的爭議較不明顯。

（二）其他可能受影響之自由權利：駕駛汽車亦有可能與其他憲法上權利產生密切關連。例如倘若無其他適當的交通方式，汽車可能成為學生就學的必要工具。又例如，作為家庭的照顧成員，駕駛汽車可能係為履行家庭職責或實現家庭權利的重要方法（例如接送子女上下學或接送父母就醫所必要）。不過，由本件原因案件的事實背景而言，尚無此等憲法權利受到影響的情形。？、有關本案所涉各項憲法權利權衡與價值判斷之困難

一、就本件原因案件而言，駕駛人因拒絕酒測而遭吊銷各級駕照，且三年內不得考領，使其無法營業，屬明顯對其工作權之侵害。其他情形，此種吊銷駕照之處分，亦可能侵害遷徙或行動自由，甚或其他憲法上權益。此等侵害，在憲法上是否應予以允許，應依憲法第二十三條判斷。憲法第二十三條規定：「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。」本條所規定限制自由權利之前提，為須以法律為之（某些情況下，亦得以法律明確授權之命令為之）。如非以法律為之，無論其理由如何正當，均無法通過憲法第二十三條之檢視。在確定有法律作為基礎之前提下，尚須進一步檢視本條所列舉「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」之要件，以及本條之「必要」的要件。針對必要性及所列舉之要件，本席認為，在憲法第二十三條之下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無「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」之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過憲法第二十三條的檢視。在通過此項檢視之後，應再進一步依該條所規定「必要」之要件，予以審查。故憲法第二十三條屬兩階段的檢視審查過程。而「必要」與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程（a process of weighing and balancing a series of factors），包括某種規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性，該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度等。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法存在（參見本席於釋字第六九二號、第六九三號、第六九六號及第六九七號解釋提出之意見書所為之闡述）。此種分析方法不但較符合我國憲法體制，且容許釋憲者依據客觀因素進行實質的價值判斷與利益衡量，而有其客觀性。本件情形，本席認為尚符合「必要」之要件。

- （一）針對系爭規定「所欲增進的公共利益」的相對重要性而言：拒絕酒測的相關嚴格處罰，所欲增進之公共利益（前述他人及駕駛人本身之生命、健康、財產權利、道路安全之信賴等），確實甚為重大。
- （二）就系爭規定對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能而言：雖然尚無科學之數據足以進行量的分析（quantitative analysis），以證明對拒絕酒測之嚴格處罰可減少酒駕之比例，以及因而減少車禍事故的精確比例；然如以質的分析（qualitative analysis），採行酒測措施，顯得以相當程度嚇阻或減少酒駕行為，並因而對酒駕肇事之減少，具相當程度的貢獻。對拒絕酒測所採行之嚴格處罰，應可確保採行酒測的政策目標得以實現。
- （三）系爭規定對憲法上權利所造成限制或影響的程度：如前所述，對於拒絕酒測所採行的吊銷各級駕照，且三年內不得考照的嚴格處罰，對駕駛人憲法上重要權利（依個案情形，可能包括工作權及遷徙或行動自由及其他權利）可能造成相當重大的限制。
- （四）客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法：客觀上究竟有無較不侵害前述工作權或遷徙或行動自由之措施，而足以達到相同或類似效果，較難確認。例如強制酒測之措施固然可能達成相同的效果，然強制酒測對駕駛人權利之侵害，可能更為嚴重；並且其實施方式較為複雜，可否普遍實施，較有可疑。不過，如本意見書第肆部分所述，除強制酒測之外，有無其他較具彈性之作法，以緩和侵害憲法權利之嚴重程度，確實可再斟酌。

二、本件甚為困難者，在於如何衡量與平衡前揭各項因素。系爭規定所欲增進的公共

利益甚為重大，然其措施可能侵害駕駛人憲法上權利亦甚為明顯（特別是在本件原因案件所涉及工作權的情形，對駕駛人權利侵害甚為嚴重）。再者，其他「較不侵害憲法權利」之措施是否存在，有待研擬。在國外，拒絕酒測亦可能受到相當嚴厲之處罰。例如在美國各州，拒絕酒測之駕駛人基本上均將受到吊扣或吊銷駕照之處罰；其吊扣或吊銷駕照時間長短不一；而其長短常依是否初次拒絕酒測，抑或曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄等情形而定。有些州甚至對拒絕酒測者科以刑事責任。有些州允許法官或陪審團以拒絕酒測具有罪咎感（consciousness of guilt），故得以之作為認定其構成「受酒精影響下的駕駛行為」（driving under the influence of alcohol）刑事責任的理由。基於此等考量，本席認為多數意見以折衷之方式，雖不宣告系爭規定違反憲法相關規定，但促使立法者在立法裁量範圍內檢討改進，尚可接受。

#### 肆、如何檢討改進以兼顧交通安全之維護及違憲疑慮之降低

一、本席認為，系爭規定依憲法分析雖尚符合憲法第二十三條之必要性，然系爭規定使拒絕酒測者一律受吊銷各級駕照，且於三年內不得考領駕駛執照，相當不具彈性。導致如同本件原因事件當事人因駕駛重型機車拒絕酒測，使其普通大貨車駕照亦遭吊銷，且三年內不得考領駕照，從而無法擔任原來大貨車駕駛之工作，生活並因而陷入困境的情形。

二、多數意見建議立法者本於其立法裁量權，針對不同情形增設分別處理之規定，使執法者能在實現立法目的之前提下，斟酌個案具體情節，諸如駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄、拒絕酒測時所駕駛之車輛種類、所吊銷者是否屬其賴以維持生活之職業駕駛執照等狀況，得為妥適之處理。本席認屬務實之解決方式。蓋拒絕酒測的情形未必一律相同，且有些情形下，吊銷駕照影響駕駛人基本權利的程度可能甚高。一律使其三年內不得駕駛任何車輛，確有檢討餘地。

三、較詳細而言，本席認為於修法時，最少應將下列相關因素納入考量，以降低違憲疑慮：

（一）對駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄，應有不同之處理。駕駛人如曾有此紀錄，顯見其主觀上駕駛倫理確有疑問，客觀上亦較屬易於造成他人危害之駕駛人。此等人與初次拒絕酒測且無酒駕紀錄者，不得考領駕照的時間長短應有所區別。如對兩種情形之處罰毫無區別，對於初次拒絕酒測者處罰，似有過重之嫌。

（二）駕駛人是否載有兒童或載運危險物品（例如易燃物品），所可能造成之危害顯有不同。此等人與其他拒絕酒測之駕駛人，不得考領駕照的時間長短應有所區別。

(三) 遭吊銷駕照者，於特殊條件下，應可透過法院之許可，獲得有限度的駕駛汽車之機會。例如，在美國許多州均有針對往返特定工作場所及上學所需、處理特定家庭必要差事（essential household errands）所需等情形，經遭吊銷駕照者向法院聲請者，法院得發給「工作駕照」（occupational driver's license）或類似執照，使其在法院設定之嚴格條件下得以駕駛汽車，並因而得以往返工作及就學場所或繼續執行特定之照顧家庭職責。此類例外之規定，使吊銷駕照所產生侵害駕駛人憲法上權利的疑慮降低。立法者似得參酌考量。

部分協同暨部分不同意見書

大法官 湯德宗

本件緣於臺灣彰化地方法院法官陳銘璫及臺灣高等法院臺南分院刑事第六庭審理案件，依其合理確信，認為應適用之法條有牴觸憲法之疑義，向本院聲請解釋：道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）對於單純拒絕酒測（即拒絕接受酒測並未肇事）的駕駛人，一律同時給予「吊銷該（其時所駕車類）駕駛執照」（參見同條例第三十五條第四項前段）、「三年內禁止考領駕照」（參見同條例第六十七條第二項前段）並「吊銷其持有各級車類（註一）駕照」（參見同條例第六十八條）等三項制裁，是否違反憲法第七條之平等原則及憲法第二十三條之比例原則。多數大法官認為前揭三項系爭規定均屬合憲，僅在解釋理由書末段提示若干修法改進方向。我同意道交條例第三十五條第四項前段「吊銷該駕照」的規定合憲的結論，但不贊同多數意見的論理；並認為道交條例第六十七條第二項前段「三年禁考（同級）駕照」及第六十八條「吊銷（所持）各級駕照」的規定違憲，爰提出「部分協同暨部分不同意見書」如后。

壹、關於本件所涉人民權利之定位，尚值斟酌

本件多數意見「解釋理由書」第一段依例說明前揭系爭規定所涉及的憲法權利：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五三五號、第六八九號解釋參照）。此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由」。上開定性至少有兩點值得商榷。

一、「行動自由」與「一般行為自由」的憲法定位不同，不應混為一談

查「行動自由」一語，首見於本院釋字第五三五號解釋，釋示警察臨檢「不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則」；惟該號解釋並未說明「行動自由」在憲法上的依據為何。其後本院釋字第六八九號解釋釋示記者「跟追」涉及憲法第二十二條所保障的「一般行為自由」，並認為「一般行為自由」包含「行動自由」在內。該號解釋之解釋理由書第四段有謂：「為維護個人主體性及人格自

由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第二十二條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由（本院釋字第五三五號解釋參照），自在一般行為自由保障範圍之內。惟此一行動自由之保障並非絕對，如為防止妨礙他人自由，維護社會秩序所必要，尚非不得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制」。

本件多數意見進一步將「駕車自由」納入憲法「人民權利」體系，認為「駕車自由」為「行動自由」之一種，而行動自由於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條之保障。對於這兩項權利定性，我均有所保留。現分述如下：

「行動自由」與「一般行為自由」雖系出同源，關係密切，但兩者在憲法上的依據及定位截然不同，不能混為一談！質言之，「行動自由」在我國憲法上的依據是第十條所稱「居住及遷徙之自由」，而其核心意涵則來自憲法第八條的「人身自由」。亦即，狹義的「人身自由」固指憲法第八條所規定的「人身安全」（即人民身體應有免於遭非法逮捕、拘禁、審問、處罰之自由）；廣義的「人身自由」則以「人身安全」為基礎，擴及於憲法第十條所規定的「居住及遷徙之自由」，再擴及於「在不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由」（屬於憲法第二十二條所保障的概括基本權）。三者的關係猶如同心圓般，乃由內（核心）而外（外沿），漸次開展。

如上權利定性，相較於前揭本件多數意見，至少有兩項差別。首先，將（人民得隨時任意前往他方或停留一定處所之）「行動自由」納入「遷徙自由」，可以改正本院歷來關於「遷徙自由」的解釋過度限縮的傾向（註二），適時與國際人權規範接軌。（註三）其次，我國憲法「人民之權利義務」章於揭示「平等權」（第七條）後，即以僅見的細緻程度，詳細規範「人身自由」（第八條）。顯示制憲先賢深具務實精神，深體吾國社會現實，乃強調人身自由為一切人權之基礎。（註四）循此脈絡，憲法第十條緊接著規定「人民有居住及遷徙之自由」。因此應認為制憲者已宣示保障「人民得隨時任意前往他方或停留一定處所」的「行動自由」！行動自由既是屬於憲法第十條所列舉的「遷徙自由」範圍，自然不是憲法第二十二條所保障的「概括基本權」。（註五）憲法第二十二條的概括基本權須是憲法第七條至第二十一條所未列舉的「其他」自由及權利。

綜上，本件多數意見雖嘗試填補本院釋字第五三五號解釋漏未說明「行動自由」憲法依據的缺漏；然而卻沿襲釋字第六八九號解釋將「行動自由」錯誤歸入「一般行為自由」，並同以憲法第二十二條為依據之見解。此舉不僅低估了制憲

先賢的智慧，並且紊亂了憲法「列舉的基本權」與「非列舉的（概括）基本權」的界線，實難贊同。

二、「駕車自由」係屬憲法第二十二條所保障之未列舉的「一般行為自由」，並非憲法第十條所規定的「行動自由」

多數意見認為「駕車自由為行動自由」之一種，而「行動自由於不妨害社會秩序公共利益之前提下，亦受憲法第二十二條之保障」。我以為「駕車自由」僅屬憲法第二十二條所保障之未列舉的「一般行為自由」，而非憲法第十條明定之「行動自由」。除前述「行動自由與一般行為自由之憲法定位不同，不應混淆」外，還有兩點理由可以支持我的見解。

首先，以本件為例，因拒絕酒測而被「吊銷該駕照」、「禁止考照三年」且「一併吊銷所有駕照」的駕駛人，至少在其後三年裡將澈底喪失「駕車自由」；但是他（她）仍然保有徒步或乘坐各式交通工具，隨時任意前往他方或停留一定處所的「行動自由」！換言之，喪失了（憲法第二十二條所保障之未列舉的）「一般行為自由」，仍可保有（憲法第十條所明定的）「行動自由」。足見「行動自由」與「一般行為自由」乃不同的概念，而非如多數意見所說「行動自由……自在一般行為自由保障範圍之內」！

其次，就事物之本質觀察，憲法保障人民有「隨時任意前往他方或停留一定處所」的行動自由，而未保障人民有隨時任意（無條件）駕車的自由，也是極為顯然的事。因為駕駛汽車是具有危險性的社會活動，稍有不慎便會造成他人的死傷或（及）財物的損失。因此，各國為了防止妨礙他人自由（車禍肇事死傷）、維持社會秩序（道路交通安全），僅能將駕車自由授予合於一定資格之人。國家對於駕車自由的管制可以駕駛執照的「核發」與「吊扣」為代表。駕照的「核發」代表國家對於特定人「駕駛資格」（含駕駛技術、交通規則認知、及駕駛倫理）的認可；反之，當合格的駕駛人不再具備駕駛資格時，則以「吊扣」駕照（suspension）（短時期沒收保管駕照）與「吊銷」（revocation）駕照（使駕照永久失效）剝奪其人駕車的自由。足見「駕車自由」乃屬憲法第二十二條所保障的未列舉的「一般行為自由」，並非憲法第十條所規定的「行動自由」；駕車自由乃以「不妨害社會秩序、公共利益」為前提而存在，與「行動自由」乃人民普遍受保障之基本權不可同日而語。

貳、拒絕酒測確實蘊藏危險，但其處罰仍應合於理性

關於「拒絕酒測」的風險評估與可罰評價，是我與多數意見主要的不同所在。在評價「拒絕酒測」的可責性以前，有必要先釐清兩個前提問題——什麼是「拒絕酒測」？什麼是「酒駕」？

## 一、必先合法實施酒測，才有「拒絕酒測」的處罰可言

按照憲法預設的價值，人民本是自由的，並沒有「無端」（無緣無故）接受酒測的義務。因此，道交條例所謂「酒測」必然指「合法實施的酒測」（下稱合法酒測）而言；非法實施的酒測，人民當然可予拒絕，不生所謂「拒絕酒測」的處罰。所謂「合法酒測」，必須恪遵酒測的「正當程序」，包含具備正當的事由才實施酒測，並循公平的程序完成酒測或判定為拒絕酒測。（註六）實務上，因為「攔停臨檢」與「合法酒測」未必是基於相同的「相當事由」（probable cause）或「合理事由」（reasonable cause），所以「拒絕臨檢」並不即是「拒絕酒測」。

按本院釋字第五三五號解釋，警察對於「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」的交通工具，得予以攔停，實施臨檢。臨檢包括依警察職權行使法第八條第一項第三款等規定，要求駕駛人接受酒精濃度測試檢定（酒測）。所謂「已發生危害」，例如駕車肇事；所謂「依客觀合理判斷易生危害」，例如車輛蛇行、猛然煞車、車速異常等。無論「已發生危害」或者「依客觀合理判斷易生危害」，皆屬具有「相當事由（probable cause）或「合理事由」（reasonable cause），足可懷疑駕駛人有酒駕情形，此時警察始得要求人民接受酒測。如果警察僅是在所謂易肇事路段設置路障，對過往車輛一律攔停臨檢，因尚無所謂「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」可言，只能請求駕駛人搖下車窗，配合臨檢。此時駕駛人如拒絕配合搖下車窗，警方既尚未開始「合法酒測」，拒絕配合臨檢自然不構成「拒絕酒測」。反之，如駕駛人配合搖下車窗，且警方臨檢後發現「已生危害」（例如有人車禍受傷）或「依客觀合理判斷易生危害」（如車內酒氣十足、駕駛人神智不清等），即有「相當事由（probable cause）或「合理事由」（reasonable cause），可懷疑駕駛人有酒駕情事，便得要求其接受酒測。

又，開始實施「合法酒測」後，如受檢人拒絕接受酒測（一般先要求吹氣測試，測試結果超過標準才會進一步要求血液檢測或尿液檢測），警方應先勸導並告知拒絕酒測之處罰；必受檢人仍拒絕接受檢測，始能依道路交通管理處罰條例第三十五條第四項規定製單舉發。

以上是我關於酒測正當程序的理解，與多數意見未必全然相同（解釋理由書第二段避談「拒絕臨檢」是否即是「拒絕酒測」的問題）。

## 二、酒測乃為取締酒駕，而各國關於酒駕的定義容有差異

雖說酒駕未必肇事，肇事未必酒駕；然各國車禍統計資料顯示，酒駕的確容易肇事，故而無不致力防止酒駕。所謂「酒駕」，在國內一般係指「酒後駕車」，外國多指「在酒精作用影響下駕車」（driving under influence of

alcohol, DUI) (註七)。「酒駕」的認定標準，涉及對於駕車自由的限制，各國多以法律(註八)明定。例如美國加州動力車輛法(California Vehicle Code, CVC)即按危險預防之需要，區分「商用車輛駕駛人」與「非商用車輛駕駛人」，分定不同的「血液酒精濃度」(前者為 0.04% 以上，後者為 0.08% 以上)；並對「21 歲以下駕駛人」及具有酒駕或拒絕酒測紀錄之「前科駕駛人」訂定更嚴格的「血液酒精濃度」(皆為 0.01% 以上)；血液酒精濃度超過前述各該標準即屬「酒駕」。美國加州酒駕處罰一覽，參見【表一】。我國也是以體內血液的酒精濃度(輔以呼氣濃度)作為酒駕認定標準，但並非由法律直接規定，而係由交通部與內政部會銜訂定之「道路交通安全規則」(100 年 12 月 13 日修正)(註九)及內政部警政署訂定之「取締酒後駕車作業程序」(100 年 5 月 25 日修正，下稱「作業程序」)規定。依照該作業程序，凡測得酒精濃度在 0.05% 以下(或呼氣濃度在 0.25 mg/l 以下)者，尚不構成「酒駕」；呼氣濃度超過 0.25 mg/l，而不到 0.28 mg/l 者，構成「違規酒駕」，勸導而不處罰；酒精濃度超過 0.05%，而不到 0.11% (或呼氣濃度超過 0.28 mg/l 而不到 0.55 mg/l)者，應依道交條例處罰；酒精濃度在 0.11% 以上(或呼氣濃度在 0.55 mg/l 以上)者，則以刑法第一百八十五條之三的公共危險罪(不能安全駕駛罪)移送。

### 三、系爭「三年禁考駕照」(道交條例第六十七條第二項前段)及「吊銷各級駕照」(道交條例第六十八條)規定，目的洵屬正當

道交條例對於拒絕酒測的駕駛人，不問個案情節，一律施予系爭規定三種處罰，立法僵化，顯有瑕疵；但瑕疵立法未必違憲。某一法規是否違憲，端視其「目的是否合憲」(所謂「目的合憲性檢驗」)以及「手段與目的間之關聯性」(所謂「手段與目的關聯性檢驗」)而定。

前揭系爭二規定所以施予如此嚴厲處罰，乃為督促(迫使)駕駛人接受酒測，以期杜絕酒駕惡行，防範交通事故於未然。其目的洵屬正當，合於憲法第二十三條所定為「防止妨礙他人自由」、「維持社會秩序」之目的，殆無爭議。

### 四、系爭「三年禁考駕照」(道交條例第六十七條第二項前段)及「吊銷各級駕照」(道交條例第六十八條)規定，處罰過於嚴厲，已逾必要程度

拒絕酒測使執法員警無從測得駕駛人體內酒精濃度，及時取締酒駕(含違規酒駕與犯罪酒駕)，故拒絕酒測本身蘊藏一定危險。但是，單純「拒絕酒測」(拒絕酒測而未肇事，即系爭道交條例第三十五條第四項前段所規範之情形)無論如何「危險」，終究並未發生「實害」(肇事)，不應逕行擬制為「酒駕肇事」，而按「酒駕肇事」施予處罰。蓋拒絕酒測之駕駛人事實上有多種可能：或「並

未酒駕」（呼氣濃度 0.25 mg/l 以下），或「違規酒駕」（呼氣濃度 0.25 mg/l~0.55 mg/l），或「犯罪酒駕」（呼氣濃度 0.55 mg/l 以上）。按道交條例的規範邏輯（第三十五條第五項參照），僅於駕車「肇事」（發生實害）而「拒絕酒測」時，始予「強制酒測」。在實害發生前，按前述「正當程序」之要求，僅限於「已生危害」（例如有人車禍受傷）或「依客觀合理判斷易生危害」（如車內酒氣十足、駕駛人神智不清等），有「相當事由（probable cause）或「合理事由」（reasonable cause），足以懷疑駕駛人有酒駕情事時，始得要求駕駛人接受酒測。前揭系爭「三年禁考駕照」及「吊銷各級駕照」二規定即在依法未能「強制酒測」前，試圖以嚴厲處罰，迫使（威嚇）合法酒測之受檢人配合接受酒測。茲待檢驗者，如此制裁「手段」與所欲達成「目的」兩者間之關聯性如何。

#### （一）系爭「三年禁考駕照」規定有違體系正義

我同意立法者對於管制目標（例如酒駕標準的訂定）與手段（例如酒駕應給予如何處罰）的選擇具有廣泛的裁量權。但是立法裁量終究有個限度，否則難免逾越憲法第二十三條所謂「必要」的程度。

細繹道交條例關於「酒駕」與「拒絕酒測」的罰則規定，不難發覺立法者對於單純拒絕酒測的處罰似是「情有獨鍾」，輕重失衡，有違體系正義。質言之，單純拒絕酒測之駕駛人所受系爭道交條例第六十七條第二項「三年禁考駕照」之處罰，顯然較「酒駕未肇事」者（吊扣駕照一年，見道交條例第三十五條第一項）及「酒駕肇事傷人」者（吊扣駕照二年，見道交條例第三十五條第一項）更重；僅輕於「違規酒駕且肇事致重傷或致死」者之處罰（吊銷駕照，終身不得考領，見道交條例第三十五條第一項及第六十七條第一項前段）。道交條例酒駕處罰一覽，詳見【表二】。由此可知，道交條例認定「單純拒絕酒測」之可罰性乃介於「酒駕肇事傷人」與「酒駕肇事致重傷或致死」之間，然「單純拒絕酒測」終究尚未發生「實害」。前揭系爭二規定對於「危險」的處罰超過對「實害」的處罰，豈非體系失衡？

#### （二）系爭「吊銷所有駕照」規定，處罰已逾必要程度

道交條例中雖然兼採駕照之「吊扣」（suspension）與「吊銷」（revocation）兩種處罰，但兩者在概念上並無嚴格區別，（註十）僅喪失駕車自由的「期間」長短有別（三年以上者稱「吊銷」，「吊扣」則在兩年以下）。因此我可以接受多數意見關於系爭「吊銷該駕照」（道交條例第三十五條第四項前段）規定合憲的結論。因為我認為吊銷駕照後「三年禁考駕照」（道交條例第六十七條第二項前段）的規定違憲（參見前揭四、（一）論述），所以



此所謂「吊銷該駕照」應該是相當於「吊扣」（至多二年禁止駕車）的意思。

系爭「吊銷所有駕照」規定等於全盤否定駕駛人之駕車適格，單純「拒絕酒測」既未「肇事」（發生實害），亦未確認其為「酒駕」，如何能擬制（不容以反證推翻地判定）駕駛人已不具駕駛適格？對於「初犯」（初次拒絕酒駕者）尤其嚴苛。在本案冗長的審理期間，本院數次就系爭規定之立意，函詢主管機關。主管機關除了提出酒駕肇事傷亡事件有逐年上升之趨勢的統計外，並無任何證據顯示幾次修法一再提高對於「單純拒絕酒測」的處罰，與遏止酒駕行為間有何「合理關聯」。如依主管機關之見，為防止駕駛人逃避酒測需要不斷提高「單純拒絕酒測」之處罰，長此以往，將伊於胡底？！當立法者將抽象「危險」等同於具體「損害」處罰時，再怎麼寬鬆的違憲審查標準，也不能不要求立法者提出一些客觀可信的統計數據，顯示「嚴懲單純拒絕酒測」與「防止逃避酒測」兩者間，具有合理之關聯。

特別值得非議的是，此間顯然存有對於人民（駕車自由）權利侵害較少，而能同樣有效（甚或更為有效）的替代手段（the less restrictive means/alternatives）。按前述分析，系爭規定之目的乃是為迫使（促使）駕駛人接受酒測，那麼道交條例何不（仿外國立法例）直接規定：駕駛人因有相當事由（合理事由）而受「合法酒測」時，即有接受酒測的義務。（註十一）

或謂「強制酒測」將侵害駕駛人之「人身自由」，兩相權衡，寧以系爭規定之嚴厲處罰（三年禁考駕照與吊銷所有駕照），犧牲「駕車自由」。這是似是而非的說法。其實，對於單純拒絕酒測者，法律可規定其有接受「初步酒測」（Preliminary Alcoholic Screening Test, PAST）——以吹氣方式測試酒精濃度——的義務。吹氣酒測對於「人身自由」之影響輕微，殆與「攔停臨檢」無殊，應可通過本院釋字第五三五號解釋所建立的標準的檢驗。對於「初步酒測」結果超過標準值的受檢人，法律可進一步規定，執法員警得強制其接受「血液酒測」（抽血測試酒精濃度）或「尿液酒測」（取尿測試酒精濃度）。「強制吹氣酒測」既是「顯然侵害（駕車自由）較小的替代手段」，立法者對此顯然合理得多的選項竟置若罔聞、視而不見，卻執意堅持僵硬而過當的系爭規定，不能不說是一種「恣意」（arbitrary or capricious）的決定。

前揭系爭規定因未能通過「必要性」的檢驗，自無需進行「狹義比例性」的審查，併此說明。（註十二）

我感覺本件多數意見最大的盲點在於對單純拒絕酒測的危險評估失準，究其原因乃是始終隱約而堅決地認為：「拒絕酒測」必然「酒駕肇事」。因為如此預設，導致其後論理多有困難。

## 結語

本案對於全體大法官而言，是一項嚴苛的考驗——面對粗糙的立法、高張的民意，如何本於良知與專業，堅持獨立審判，守護憲法精神。尤其，如何捍衛少數人的基本權利，對抗民主的多數，確保國家公權力的行使能夠合乎理性，恆受「法」的約制。

法治建設是一條漫長而迂迴的道路，胥賴國民全體相互砥礪，勿以善小而不為，勿以惡小而為之。唯有腳踏實地，實事求是，才能避免意氣用事，過與不及的衝動。比例原則（Verhältnismässigkeitsprinzip, principle of proportionality）即合理性原則（doctrine of reasonableness），旨在約束國家公權力（無論其為行政、立法、司法、考試或監察）的行使，使時時謹守理性。酒駕危害社會，應予處罰，但是在民主憲政國家，仍應僅予合理的處罰。

註一：依道路交通安全規則第五十三條，汽車駕駛執照分為下列十五類：一、小型車普通駕駛執照；二、大貨車普通駕駛執照；三、大客車普通駕駛執照；四、聯結車普通駕駛執照；五、小型車職業駕駛執照；六、大貨車職業駕駛執照；七、大客車職業駕駛執照；八、聯結車職業駕駛執照；九、國際駕駛執照；十、輕型機器腳踏車駕駛執照；十一、小型輕型機器腳踏車駕駛執照；十二、普通輕型機器腳踏車駕駛執照；十三、重型機器腳踏車駕駛執照；十四、普通重型機器腳踏車駕駛執照；十五、大型重型機器腳踏車駕駛執照。

另，依道路交通安全規則第六十一條規定，汽車駕駛人取得高一級車類之駕駛資格者，應換發駕駛執照，並准其駕駛較低級車類之車輛。因此，目前公路監理實務，對於考驗合格之駕駛人，為求行政管理之簡便，其已考領較高等級車類之駕駛執照者，依規定既當然具有駕駛較低等級車類之資格，並基於「一人一照」原則，僅發給所具最高等級車類之駕駛執照。駕駛人如持有較高等級車類之駕駛執照，即准許其駕駛較低等級車類之車輛，並不區分駕駛人係逐級考領駕照，或逕行考領較高級駕照而異其處理。

註二：本院釋字第 443 號解釋（解釋理由書）已明白釋示：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，係指人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由，且有得依個人意願自由遷徙或旅居各地之權利」。然或因憲法第十條將「居住」與「遷徙」並列，本院前此關於「遷徙自由」之解釋，乃有以實現「居住自由」為導向之傾向。例如釋字第 398 號（「居住農會組織區域」之變更）、釋字第 542 號（水庫集水區禁止居住）、釋字第 517 號（兵役召集與住所變更）等解釋。然「遷徙自由」之意涵不應如此狹隘。蓋由文義觀之，「居住自由」及「遷徙自由」既屬並列，原應有獨立之內容，無須以「居住自由

」為導向。其次，所謂「遷徙自由」殆相當於諸國際人權公約所稱“freedom/liberty of movement”，理應包含「得隨時前往他方或停留一定處所」之「行動自由」在內。本院釋字第 443 號、第 454 號及第 558 號解釋依「居住及遷徙之自由」分別肯認人民有「出國自由」及「入境、返國自由」，甚是正確。

註三：聯合國「公民與政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）第 12 條第 1 項規定：「在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙之自由及擇居之自由」（“Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.”）。按聯合國人權事務委員會（UN Human Rights Committee）1999 年就「公民與政治權利國際公約」第 12 條所作之第 27 號「一般性意見」（General Comment No. 27），遷徙自由乃個人自由發展不可或缺之前提條件（“Liberty of movement is an indispensable condition for the free development of a person.”），並為該條所保障之其他權利（如住居所選擇自由、出入國境及返回祖國自由等）之基礎。

註四：參見本院釋字第五八八號解釋「解釋理由書」（人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提）。

註五：何謂憲法第二十二條所謂「人民之其他自由及權利」，學說上約有三說：一、非基本權說，參見吳庚，《憲法的解釋與適用》，頁 92-98（2003 年）；二、「概括之基本權」說，參見李震山，〈憲法未列舉權保障之多元面貌—以憲法第二十二條為中心〉，收為氏著，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，頁 18-48（2005 年 10 月）；三、「未列舉的根本基本權」，參見湯德宗，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，收於湯德宗、廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務》第五輯，頁 261 以下（頁 274-279）（2007 年 3 月）。

註六：例如，「行車超速」固為攔停臨檢之「相當事由」，但尚非合法酒測之「相當事由」。

註七：See CVC § § 23152 (a), 13353.2 (a), 23154 (a) .

註八：例如美國加州動力車輛法（CVC）、英國 1988 年道路交通法（Road Traffic Act 1988）、澳大利亞南澳省 1961 年道路交通法（Road Traffic Act 1961）。

註九：道路交通安全規則第一百十四條之規定：「汽車駕駛人有下列情形之一者，不

得駕車：……二、飲用酒類或其他類似物後其吐氣所含酒精濃度超過每公升〇·二五毫克或血液中酒精濃度超過百分之〇·〇五以上。」

註十：美國加州動力車輛法（CVC）所稱駕照「吊扣」（suspension）係指暫時剝奪駕駛人之駕車資格；嗣後公路主管機關回復其駕車資格時，得審查其生理或心理狀況是否適於駕車（CVC § 13102）。至於駕照「吊銷」（revocation）則為終止原持駕照；嗣後駕駛人須重新考照，始得駕車（CVC § 13101）。欲回復（reinstatement）駕車資格，除須通過駕駛技術測驗外，並須滿足下列諸條件：檢附財力證明（proof of financial responsibility）、繳清規費、完成酒駕講習（driving-under-the-influence program）；如為再犯（含酒駕及酒駕肇事），重新駕車時須更強制安裝車上酒測儀（Interlock Ignition Device, IID）（CVC § 13352, § 13202.8, § 13353.4）。

我國現制，駕照經吊銷者於禁考期滿後固須重新考照（道交條例第六十七條、第六十七條之一參照），但無須評估其是否仍具酒駕風險。

註十一：例如美國加州即規定，汽車駕駛人因涉嫌酒駕或酒駕肇事而遭合法逮捕時，視同已同意接受血液酒精濃度檢測（chemical testing）。是為「默示同意」規則（implied consent rule）。See CVC § 23612。

註十二：關於比例原則的操作方法與審查基準，詳見湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探——「階層式比例原則」構想〉載《憲法解釋之理論與實務》第六輯（下冊），頁 581 以下（2009 年 7 月）。

不同意見書

大法官 李震山提出

大法官 湯德宗加入

道路交通管理處罰條例（下稱系爭條例）第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十八條第一項規定（下併稱系爭規定），就單純「拒絕酒測」之行為，不分情況，一律處行為人新臺幣六萬元罰鍰，當場移置保管該汽車，併「吊銷其持有各級車類之駕駛執照，三年內不得考照」，涉及行為人受憲法所保障的多項基本權利，本件解釋未論及平等權與財產權，是否允當，當可留待公評。但至少該處罰，已明顯嚴重限制與人格自我型塑及開展有密切關係的一般行為自由所內含之行動自由，以及工作權中的職業選擇自由，甚至可能使賴駕駛為生者頓失生活依據。因此，有兩個法院中的四位法官於審判時，對系爭規定形成違憲之確信，乃依本院釋字第三七一號、第五七二號及第五九〇號解釋之意旨裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。本席對此認為，飲酒駕車應依合憲之法律嚴正取締，然拒絕酒測不當然等同於飲酒駕車，系爭規定強將未肇事、未致人於傷或亡且未經調查證實為飲酒駕車的「拒絕酒測

者」，一律處以吊銷駕照之重罰，制裁手段顯已構成「採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡」，有悖憲法比例原則，爰提不同意見書。

#### 壹、本件解釋規避兩項不應迴避且不可分割的前提問題，已空洞化比例原則之審查

本件解釋認為，法律既明文禁止並處罰酒駕，人民當然有配合酒測的義務，至於該等法律有關酒測要件是否明確、程序是否正當，並非重點。若有不足，尚得依警政署所訂定「取締酒後駕車作業程序」執行之，不致影響後續處罰之合法性。但實質法治國依法行政的邏輯，與前揭理路正好顛倒，即當國家實施嚴重干預人民自由權利的公權力措施時，應有明確法律依據，法律的實體與程序都應具備實質正當性，否則並不排除人民有拒絕的權利。本件解釋顯然是先推定公權力發動之合法性，從而淡化且規避審查執法機關發動酒測措施之法定構成要件，進而引據未經檢證的職權命令作為補充，實已大大弱化以「法效果」為主要內容之系爭規定的合法性。更重要的是，憲法比例原則之審查，必須詳細斟酌系爭規定「要件是否明確」、「程序是否正當」與「處罰寬嚴」間之關係，才能據以形成法益均衡與否之判斷標準。本件解釋既對「構成要件」存而不論，審查標準就已失衡，避重就輕的結果，就是解釋焦點的模糊，導致憲法比例原則之審查徒具形式而難有說服力。

#### 一、依法行政或依職權命令行政？

系爭規定就警察機關攔停汽機車而實施酒測之實體與程序要件，未置一詞，參諸本院釋字第五三五號及第五七〇號等解釋，應可認定系爭條例第三十五條第一項並非實施酒測之授權依據。既無實施酒測之授權基礎，如何課予人民接受酒測之義務？從而系爭條例第三十五條第四項拒絕酒測應受處罰之規定，恐將失所附麗。因此，本件解釋找到警察職權行使法第八條第一項第三款規定作為依據，即警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定，並自行加上「疑似酒後駕車」要件，作為警察執行酒測的法律依據，從而認為駕駛人有依法配合酒測之義務。然此舉恐將滋生以下疑義，首先，系爭規定係針對「未肇事」之拒絕酒測者而處罰，並不會符合「已發生危害」之要件。其次，實務上酒測若非採取隨機而係集體攔停方式，受測者往往需排隊受檢，自非每部受檢車輛皆與「依客觀合理判斷易生危害之交通工具」之要件有直接關係，因為該條規定係以「交通工具」外顯之危險或危害狀態為判斷準據，自難據以精確判斷駕駛人是否「疑似酒駕」。最後，該條規定並未賦予警察實施全面交通攔檢之權，至於同法第六條與第七條則是為一般危害防止攔檢人車查證身分，亦非為維護交通安全與秩序而設。（註一）因此，警察實施集體酒測，大多只能勉強以同法第六條第一項第六款：「警察於公共場所或

合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：……六、行經指定公共場所、路段及管制站者。」第二項：「前項第六款之指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定應由警察機關主管長官為之。」以及同法第七條第一項：「警察依前條規定，為查證人民身分，得採取下列之必要措施：一、攔停人、車、船及其他交通工具。……」拼湊出程序之依據，於常發生酒後駕車之特定路段，由警察分局長或相當職務以上長官指定，實施攔停措施，並視情況於符合要件下進行酒測。若要一律對被攔停之駕駛人實施酒測，恐須另為修法。是本件解釋單獨援引警察職權行使法第八條第一項第三款，聊備一格地欲作為警察酒測依據，意圖為系爭規定之處罰取得正當性，恐怕弄巧成拙。

次查，本院於釋字第五三五號解釋中已破除「既然沒有違法行為，何懼臨檢與盤查」官方說詞的魔咒，以致「目的正當不能證立手段的合法」、「實質正當法律程序包括實體內容及程序要件」、「公權力要先管好自己才能取得指導、取締人民的正當性」等實質法治國的精靈，紛紛從行政威權主義的桎梏中解放出來，警察職權行使法亦適時順勢地堂堂問世。因此，一般所謂「若非飲酒，何需拒絕酒測」、「對拒絕酒測者不處以重罰，真正酒駕時就緩不濟急」、「拒絕酒測的主要動機即是規避刑罰」、「拒絕酒測者三年內有酒駕之必然性」等臆測，必須有具說服力的立法事實與數據作為支持，方能成為立法者之預斷，於釋憲案中並需經嚴謹審查，而非僅以「依內政部警政署八十八年至九十年間之統計數字卻顯示，酒後駕車肇事傷亡事件有逐年上升之趨勢」一語，簡單帶過。這就如同「飢寒起盜心」，所以公權力若不對失業者或無業者之生活作息採取立即有效的監控措施，等真正發生犯罪就來不及之類的跳躍式預設，未必具絕對的說服力。本件解釋既未詳加審查，形同全盤接受，成為得忽略普受好評之釋字第五三五號解釋的煙幕彈，從而未以憲法實質正當法律程序原則去審查酒測實體與程序要件，（註二）在違憲審查長途接力賽中漏接一棒，是朝理想邁進中的重挫，影響不可謂不大。

或為彌補以上法制之可能闕漏，內政部警政署訂有「取締酒後駕車作業程序」，藉收執法統一之效。但該規定係屬行政程序法第一百五十九條第二項第二款之行政規則，即「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」暫不論其是否已踐行同法第一百六十條第二項規定：「應由首長簽署，並登載於政府公報發布之。」此種內容與人民權利義務有重大關係之規範，縱不以法律明定，至少亦應由法律明確授權而以法規命令訂定之，遵守同法第一百五十四條第一項第四款規定：「任何人得於所定期

間內向指定機關陳述意見之意旨。」並依法送請立法院查照或審查，以符法治國最低程序要求。本件解釋亦肯認：「上揭自由權利於合乎憲法第二十三條要件下，以法律或法律明確授權之命令加以適當之限制，尚非憲法所不許」，但既未實質從本院歷年解釋所重視的法律保留原則、法律授權明確性原則切入，亦不探究該具職權命令性質之行政規則內容，是否已逾越母法規定，或增加母法所無之限制等依法行政之要求，卻刻意將不可切割之「法構成要件」與「法效果」強行分離，再將憲法正當法律程序意旨從「構成要件」中抽離，任令執法機關「依令行事」，使系爭規定孤立而僅具形式法治國的軀殼，最後才又輕描淡寫地指出：「另系爭條例有關酒後駕車之檢定測試，其檢測方式、檢測程序等事項，宜以法律或法律明確授權之規範為之，相關機關宜本此意旨通盤檢討修正有關規定，併此指明。」既以「作業程序」作為「人民配合義務」及「合法處罰」間的重要轉轍器，並以之充為合憲宣告的馬前卒，何以嗣後尚需「通盤檢討」？水落石出之後，即可洞察本件解釋內在邏輯的矛盾。其實，多數意見並非不知問題癥結之所在，卻避重就輕，無助於提昇執法品質，更不利於法秩序之和平前景，頗令人遺憾！

## 二、民主國家或威權國家的「人民配合義務」？

在非國民主權時代，人民對所有公權力干預行為必須先行忍受，若有抗拒，不論是消極或積極，即應受輕重不等的制裁。其理論基礎是國家威權不容挑戰，人民需服膺公權力受適法推定的「效力公定說」鐵則。換言之，公權力措施於未經依法變更或由有權機關加以撤銷或宣告無效前，任何人均不得否定其效力，頂多賦予緩不濟急的事後行政救濟制度。此種預設的法制，與特別權力關係是一體兩面，給予公權力率斷與恣意預留極大空間。晚近國民主權理念逐漸落實，次第出現允許人民有拒絕公權力的規定，例如憲法第八條第一項就人身自由之保障上即明定：「非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」另就行政法法制的演進言，亦早已極力欲與沾染不民主氣息的「效力公定說」劃清界限，以行政處分為例，行政程序法已清楚意識到，公法理論上所創設的「公定力」，隱含著強迫處分相對人或關係人承認行政處分效力之內涵，顯已違反民主憲政思想，同時亦衝擊著「司法權被動但可最後定奪合法與否，行政權可主動卻不可最後確定合法與否」的權力分立原理。因此，行政程序法第一百十一條採納具有重大明顯瑕疵行政處分無效制度，同法第一百十三條則賦予人民有立即請求確認行政處分無效之權，而行政訴訟法第六條則有確認行政處分無效訴訟之配套法制，皆是拒斥「推定公權力合法」的明證。基此，若對有明顯瑕疵之酒測措施仍賦予公定力，對不服從者一律施以重罰，係以盲目的服從觀弱化人民的法治感，此惟有

威權下的順民，才必須無奈以犧牲自己健全的心智與人格為代價，去免除不服從所附隨的制裁，顯非合宜。至於酒駕行為可能涉及行政不法外，同時亦構成刑事犯罪，所以人民配合酒測之義務，尚會引起與不自證己罪間之緊張衝突關係，此又是另一個嚴肅的問題。

所幸，警察職權行使法第四條亦不採「效力公定說」，其規定：「警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由。（第一項）警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之。（第二項）」同法第二十九條規定：「義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。（第一項）前項異議，警察認為有理由者，應立即停止或更正執行行為；認為無理由者，得繼續執行，經義務人或利害關係人請求時，應將異議之理由製作紀錄交付之。（第二項）」其已清楚表明，公權力之發動或執行，並非完全不得質疑。在此情況下，本件解釋仍先後重複地指出：「況在執行時警察亦已先行勸導並告知拒絕之法律效果，顯見受檢人已有將受此種處罰之認知，仍執意拒絕接受酒測，是系爭規定之處罰手段尚未過當」、「如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰」。如果酒測之發動與執行顯然不合法於先，而告知「拒絕之法律效果」於後，要求人民必須「配合酒測之義務」，形同以事後告知之名掩護先前非法之實。多數意見未鑒於此，於警察法法制關此部分都已民主化之際，仍率由舊章，堅持先入為主之立場，除使公權力應受適法推定的「效力公定說」有死灰復燃之虞，若再以之作為人民有絕對服從或配合公權力義務的有力依據，形同使時光倒流至行政威權的形式法治國時代。

## 貳、系爭規定難以通過憲法比例原則之審查

如誠實面對上開不應迴避且不可分割之前提問題，接續進行以下就系爭規定對行動自由與工作權限制之違憲審查，當可得出違反憲法第二十三條比例原則之結論。

### 一、立法者在系爭規定中刻意留下的缺漏，已鬆動其立法目的及「手段適合性」之合憲性基礎

一般人民極容易將「拒絕酒測」之行為，與「飲酒駕車形同殺人或重傷之舉止」、「飲酒駕車極易造成人亡家破之悲慘情形」之圖像相結合，雖然該行為與結果間尚有一大段距離，且彼此間之聯結也未必完全一定正當。但當人民痛惡飲酒駕車之主流價值沸騰，也正是公權力出手重罰，縱使正當程序不備亦在所不惜的時機。人民紓解集體道德感情與壓力的思維，是可以理解，然立法者若未對之仔細斟酌，提出具說服力的說法，就輕易同意或默認前述直覺式的思考邏輯，並



將拒絕酒測推定為飲酒駕車，形成只要拒絕酒測，就應立即成為公權力獵取對象，後果恐已模糊道德與法律界限，且未善盡理性立法之責。立法者若要正確地回應民意，當即優先完備相關立法，使執行酒測的公權力措施合法無虞，再針對酒測對象中有疑似酒駕或飲酒癡兆之拒絕酒測者，以法律授權警察機關採取必要強制措施，且或不以是否肇事為區別，（註三）以究明拒絕酒測者是否有酒駕之事實，罰其所當罰，毋枉毋縱。系爭規定卻不循此正途，反而是體卹行政稽查的成本與便利，以對未肇事之拒絕酒測者強制酒測尚有難以克服的立法與執法困境為潛在理由，刻意立法留白，逕行免除執法機關應踐行行政調查與舉證責任之正當程序，（註四）將立法漏洞所生之風險與責任絕大部分歸由未肇事而拒絕酒測者承擔，並以行政制裁規定作為刑罰威嚇效果的擔保。該種寬以律己，嚴以待人之「重國權且輕程序」的法制架構，深具形式法治國立法精髓，將難逃立法恣意的評價。

以上的立法，威信受到「治酒駕用重典」的重刑思維所支配，自然就希望刑法第一百八十五條之三能發揮刑罰萬能的功效，從而就需倚賴系爭規定去捍衛該刑罰效果不致被掏空。惟從歷來對酒駕不能安全駕駛持續加重刑罰以觀，（註五）刑罰之加重恐未必有助於減少酒駕發生件數與所造成的死傷人數，（註六）何況，前揭立法怠惰人民未蒙其利，已產生以下制度性的負面影響。首先，該不斷加重刑罰的立法，勢必更提高拒絕酒測的誘因，從而恐需再增強行政罰的效果以修改系爭規定配合之，加速其惡性循環。其次，系爭規定已成為行政不作為的有力依據，執法機關會振振有詞地認為，若僅對未肇事之拒絕酒測者「強制檢測」，因於法無據，所取得之證據未必具有證據能力。最後，既然對拒絕酒測者已有重罰伺候，自不必再費心探求是否有依行政執行法強制之必要。多數意見針對此種順水推舟而將大部分取締酒駕的風險與責任，轉嫁由拒絕酒測者承擔，且將系爭規定當成貫徹刑罰的配套與輔具，而與民主問責制度產生相當落差之情形，皆未予以非難，也並不能因此就正當化系爭規定之立法目的。

本件解釋所稱之「立法目的」，是指系爭條例第一條規定：「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，制定本條例。」在該空泛概括的目的下，多數意見迫不及待地獲致系爭規定「係為考量道路通行車安全，保護大眾權益，其目的洵屬正當」之結論。復於尊重立法形成自由前提下，採寬鬆審查標準，將目的合憲性與手段適合性含混審查，幾乎所有手段皆「有助於目的之達成」。輕舟既已過萬重山，再也聽不到也不必聽「啼不住的猿聲」，沒有需要再從憲法高度審查之。殊不知，系爭規定因立法漏洞，造成人民接受酒測與否之抉擇時，在立法所設陷阱前及重罰威嚇下進退失據的窘境，實已將人民貶抑為遂行公權

力下之單純程序客體，此種既不符民主問責制度，且易侵及人性尊嚴的立法目的，自難合憲。

本件解釋在已得出「目的洵屬正當」、手段「有助於上開目的之達成」的審查結論後，卻又參考立法委員之提案說明，指出系爭規定在違憲審查上或許較具意義之立法目的，即「鑒於汽車駕駛人拒絕接受酒測，或係為逃避其酒後駕車致可能受刑法第一百八十五條之三公共危險罪之處罰」。然而，姑且不論此立法目的是否能通過憲法檢驗，退步言之，若目的係為防堵人民逃避酒駕之刑事責任，系爭規定之處罰手段，不難想像人民「兩害相權取其輕」，為脫免後續的刑事責任追究，選擇拒絕酒測而接受吊銷駕照等之行政裁罰，則如此系爭規定之手段，又如何證立「可促使駕駛人接受酒測，進而遏止酒後駕車之不當行為」？足見系爭規定即便依提案說明之立法目的，能否通過手段適合性之審查亦非無疑，系爭規定僅可能在處罰手段已經嚴厲於刑事處罰時，方有可能促使酒駕者接受酒測，但因此形成輕重失衡之法制紊亂現象，並無助於依法嚴正取締飲酒駕車之犯罪行為。

## 二、系爭規定有違「最小侵害原則」

茲先從系爭條例第三十五條第一項與第四項之比較論起。系爭條例第三十五條第一項規定，汽車駕駛人駕駛汽車經酒測後，若證實係飲酒而酒精濃度超過規定標準，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年。另依同條第四項前段規定，汽車駕駛人駕駛汽車若拒絕接受前揭測試之檢定者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕駛執照。比較該兩項規定的制裁效果，顯見立法者對於「未肇事拒絕酒測行為」惡性之非難評價，較諸「未肇事經檢測為酒後駕車行為，以及肇事致人受傷經檢測為酒後駕車行為」更高。因此，才會對後者之罰鍰為「新臺幣一萬五千元以上，六萬元以下」，且容許執法機關視情況為合義務性之裁量，對前者則一律處「新臺幣六萬元」，毫無合義務性裁量空間。對後者所處之裁罰性不利處分為「吊扣駕駛執照一年或二年」，對前者則採更嚴厲的「吊銷其持有各級車類之駕駛執照，三年內不得考照」，所吊銷者並不限於行為時所駕駛汽車之執照。（註七）

如前所述，拒絕酒測與酒駕之間尚有一段距離，兩者亦無絕對必然的因果關係，拒絕酒測不等於酒駕，也不等於沒有酒駕。在未經實際酒測並無從發現真實之際，立法者何以有必要只為杜絕「規避刑罰的僥倖心理」及「對不服從公權力」之行為，強行採取調查與制裁混同之措施，不給予執法機關就制裁方式有選擇裁量空間，一律採取重罰，本件解釋毫無交代理由。此外，多數意見亦未就何以

處罰拒絕酒測者新臺幣六萬元罰鍰，及當場移置保管該汽車，提出非如此無法杜絕拒絕酒測之僥倖心理的立法事實與數據。再者，本件解釋亦未就吊銷駕照以外多種可能制裁手段，從事最起碼的本質分析與比較，並審查包括吊扣駕照、記點、定期道安講習、或行政執行法之怠金等侵害較小之具體措施，提出目前客觀上並無有效達成目的之可能。再退一步言，就遭攔停並無明顯飲酒徵兆而拒絕酒測者，尚得依系爭條例第六十條第二項第一款：「汽車駕駛人，駕駛汽車有下列情形之一，而本章各條無處罰之規定者，處新臺幣九百元以上一千八百元以下罰鍰：不服從交通勤務警察或依法令執行交通指揮、稽查任務人員之指揮或稽查。」本件解釋在無堅強理由下，就相當肯定地認為，系爭規定不生「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」之問題，並獲得「尚乏可達成相同效果之較溫和手段」之結論，均委實難以服人。本件解釋之後果，形同變相打消日後探求同樣可以達到目的而侵害較小手段之動機，包括是否改採連續處以罰鍰的手段、對拒絕酒測者施以適當且必要的強制措施、強化道路交通安全講習之效能，以及剝奪工作權應否引進法官保留之正當法律程序等問題的進一步研究，頗令人遺憾。

### 三、系爭規定有悖於「顯失均衡原則」

在現代風險社會中，國家採取限制人民基本權利方法所造成之損害，之所以常會與所欲達成目的之利益顯失均衡，其重要原因之一是，國家在欠缺科學數據支持之風險預斷下，往往以風險預防為名過早立法限制人民基本權利，由於不能對症下藥且無助於立法目的之達成，在病灶難除而無計可施下，只好藥愈下愈重，馴至失衡而不自知。

在人民極為痛惡飲酒駕車的集體道德法律感情下，立法者藉民氣可用而以法律反映並紓解社會安全維護的壓力，固是法治國可以理解之事。再基於法治國保護人民免於危險的觀點，立法者就飲酒駕車風險的預測、評估、溝通及管制，對人民生命、身體、財產的保障而言，確亦具備追求重要的公益理由。惟立法之道德預設若過於強烈，從而採取釜底抽薪之預防犯罪手段，就必須相當審慎注意是否凌駕於憲法原則之上。即當限制基本權利的要件已從立即危險防止（Gefahrenabwehr），擴張提前到危險預防（Gefahrenvorsorg），就萌生預防國家（Präventionsstaat）的雛型。又當國家以資訊不對稱的優勢，自行詮釋風險的可能性，挾帶大量前置性管制措施，包括科技措施，就距離監控國家（Überwachungsstaat）更近。預防國家與監控國家，將大大壓縮個人自由、責任自主與人格發展的積極空間，所滋生之禍害會產生逐事累積的加乘效果，社會終將付出沉痛代價，絕不容小覷。

本件解釋理由書於第二段不經意地援引我國警察法第二條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」若深究該承襲自德國普魯士警察國家時代的警察任務之初衷，即是昭告吾人，只要立法者願意授權，警察就可「依法」防止「一切危害」，並「促進人民福利」。若任令現代預防風險之規範，仍依附在形式法治警察國家的思維下，恐成為加速異化法治國原則的一項絕大風險。具體的徵兆就是，在發生多起酒醉駕車造成嚴重傷亡而民氣可用的氛圍下，或有建議，先從飲酒者多樣關係人中之餐飲業者著手，課予酒駕預防及連坐之責；或有呼籲，檢察官對酒駕者加重具體求刑，法官從重量刑。該等建議或呼籲，若受到輿論與立法者的高度支持，真將餐飲業者警察化後，在防止酒駕人人有責的政策要求下，恐怕父母、老師、朋友、搭乘酒駕者座車之人，甚至酒商、車商等，被賦予由道德責任所轉變成之法律義務，將皆可能具有正當性，類此情形一多，治安政策就可挾著強大民意，影響、引導、甚至凌駕檢察與法院體系的專業判斷。若不幸演變成此種局面，不就是以「人民福祉」為名，「依法」而防止「一切」危害的警察國家具體寫照。如上似乎是危言聳聽的見解與假設，但其實距離很多過來人的生活經驗尚不遠，想必不是現代人民所願意再回頭選擇的生活方式。問題是，釋憲者對之若無憲法專業的敏感性，又不重視本身於權力分立制衡機制中所扮演的角色，失控的後果就難以想像，具體反映在本件解釋上的，就是多數意見對「手段與目的」失衡的無感。

行政罰法第二條第一項第二款已將「吊銷證照」列為裁罰性之不利處分，由於該措施對人民基本權利影響甚鉅，不容逸脫於行政罰法實體與程序規定制約之外，可防免公權力恣意，甚為允當。系爭規定吊銷各級車類駕駛執照既涉行動自由與職業選擇自由之主觀條件限制下，再去爭辯「吊銷執照」是否屬於行政罰概念的範圍而試圖轉移焦點，已屬多餘。而本院歷來對該等基本權利限制之合憲性審查，大多非採寬鬆審查標準，至少要求手段與目的間應具有實質關聯性（釋字第五三五號、第五八四號、第六四九號、第六八九號等解釋參照）。就行動自由言，在大眾運輸尚未普及且便捷的我國大多數地區內，該處罰已嚴重限制現代人生活自主空間，不言可喻。就職業選擇自由言，其係個人獲取生存所需之主要憑藉，亦是人格自由發展基本權利具體化所不可或缺，與人類的物質、精神文明發展關係密切。且以駕駛為業者，通常又多屬經濟上較為弱勢的一群，往往背負家庭生計的重擔，驟然不許其繼續以駕駛為業，將之逼往絕處的路徑，在無他業可棲時，是否對社會秩序與安全會更有促進的效果，恐是理性國家必需嚴肅面對的問題。至於職業駕駛拒絕酒測時，究係駕駛何類車種？究係於執行業務中或其他餘暇時間駕駛而拒絕酒測？以及拒絕酒測之原因、是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀

錄等尚有區別意義之問題，本件解釋毫不斟酌，驟然認為：「作為職業駕駛人，本應更遵守道路交通安全法規，並具備較一般駕駛人為高之駕駛品德。故職業駕駛人因違反系爭規定而受吊銷駕駛執照之處罰者，即不得因工作權而受較輕之處罰。」作為系爭規定合憲的主要理由。試問，如原因案件之一持有職業駕駛執照的被處罰人，是在休閒之餘暇騎乘重型機車而「拒絕酒測」，當其坐上賴以為生的職業駕駛座上，是否就不會因意識到職業倫理、保有工作機會，甚至家庭生計的重要，而維持其交通道德嗎？本件解釋在「目的與手段關聯性」上過於簡單而偏狹的認知，置酒測措施之實質正當程序於不論，支持以「職權命令」執行對人民權益重大干預之措施，並要求「人民有配合義務」之品德等多重迷思下，依系爭規定採取「一竿子打翻一船人」式的處罰，尤其是使職業駕駛頓失生活依據，且尚涉及包括雖非以駕駛為職業，但於工作中係高度仰賴駕駛汽機車者（例如求職以備駕照為前提）之職業選擇自由。綜上，系爭規定對工作權剝奪的手段與目的顯失均衡，違反憲法比例原則甚為灼然。

### 叁、結語—避免形式法治國的幽靈再現

形式法治國指的是，國家公權力形式上將「依法行政」及「依法審判」原則奉為主臬，但實質上其所依之「法」，或只是職權命令，或即使是法律，卻因不合憲法的精神與原則，而被評價為「不法之法」、「不正義之法」或「惡法」，該公權力所營造的憲政秩序或法律安定性，大多是一種虛象。在該種環境下之立法、行政、司法權力運作由於欠缺自由民主的本質，往往游走於民主與專制、多數決與少數保護、基本權利保障多元與一言堂價值的對立之間，道德與法律的灰色地帶，正是孕育假法治之名行威權之實的沃壤，處理不能不慎重。此時，違憲審查自應審慎斟酌，負把關之責，本案已處於類似狀況，但本件解釋對相關憲法理念並無深刻著墨，仍習焉不察地尊重行政專業與立法形成自由，採取寬鬆違憲審查標準，形同與其他權力共舞，上演公權力一致站在受規範者對立面的尖銳場景，已產生權力分立相互制衡及人權保障失衡的漏洞，並非成熟法治國家所願意樂見。

本席並非不知酒醉駕車的嚴重後果，亦非不支持嚴正執法取締酒駕，而是認為單純拒絕酒測與飲酒駕車，屬於不同層次之問題。因此從憲法觀點，首先觀察到，系爭規定為達成防堵人民規避刑法第一百八十五條之三刑罰的目的，而以「行政稽查便利」及「嚴厲制裁不服從公權力行為」因應之，將立法缺漏之風險大部分歸諸於人民，確已難正當化其立法目的。其次觀察到，立法者在無具說服力之立法事實與數據支持下，將主觀風險預測形諸於規範，形成嚴重限制關係人行動自由與職業選擇自由。第三觀察到，釋憲者高度尊重立法形成自由、行政專業

，且就法官聲請案件所為具體規範審查（konkrete Normenkontrolle），在無堅強具說服力的合憲理由支持下，否決其在個案中所形成的違憲確信。最後觀察到，本件解釋間接見證形式法治國的幽靈仍寄寓於系爭規定之中，而解釋的推論與結果正彰顯著以憲法除魅的工作，仍障礙重重！為克盡維護權力分立相互制衡，以均衡保障人權的職責，本席自難保持緘默。

至於本件解釋所提易被解為不具拘束力的檢討改進意見，倒是流露出多數意見的不安情緒，即：「立法者宜本其立法裁量，針對不同情況增設分別處理之規定，使執法者在能實現立法目的之前提下，斟酌個案具體情節，諸如駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄、拒絕酒測時所駕駛之車輛種類、所吊銷者是否屬其賴以維持生活之職業駕駛執照等狀況，而得為妥適之處理；另系爭條例有關酒後駕車之檢定測試，其檢測方式、檢測程序等事項，宜以法律或法律明確授權之規範為之，相關機關宜本此意旨通盤檢討修正有關規定，併此指明。」其實，該段話已足以作為支持違憲的充分理由，設若主管機關仍無意改進而將本解釋束之高閣，猶如船過水無痕。多數意見費盡九牛二虎之力，尊重立法形成自由所得到的結果，並無助於相關法制的改善，甚至使之更陷入不斷加重處罰的惡性循環泥淖而不可自拔，就逆水行舟的違憲審查工作，已產生不進反退的現象，對與違憲審查有關的司法尊嚴及資源的不當耗損，實莫此為甚！

註一：蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶著，《警察職權行使法逐條釋論》，五南，第 8 條（蔡庭榕主筆），95 年，頁 202-04。

註二：就本院歷來解釋相關之要者，例如釋字第 384 號解釋：「實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容。」釋字第 488 號解釋稱：「惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨。」釋字第 535 號解釋：「臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。」釋字第 689 號解釋：「憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。」

註三：系爭條例第 35 條第 5 項規定：「汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施

第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定。」

註四：行政程序法第 6 條與第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張的拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」同法第 43 條之正當程序：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

註五：立法者欲遏止飲酒駕車行為之立場，已明顯呈現在歷次刑法修正上。首先，88 年 4 月 21 日增訂刑法第 185 條之 3：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能完全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或三萬元以下罰金。」97 年 1 月 2 日修正為：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。」提高罰金額度。100 年 11 月 30 日再修正為：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。（第一項）因而致人於死者，處一年以上七年以下有期徒刑；致重傷者，處六月以上五年以下有期徒刑。（第二項）」將最重自由刑提高 1 倍，並增訂加重結果犯之處罰。

註六：據統計分析，刑法第 185 條之 3 實施後，酒醉駕車發生的件數與酒醉駕車導致傷亡事故，不減反增。我國於 88 年將酒醉駕車行為刑罰化至今已逾 10 年，然酒醉駕車發生的件數與酒醉駕車導致的傷亡事故情形，似乎卻未獲得明顯改善，研究發現：死亡人數從 89 年起開始增加：256 人、435 人、443 人、459 人、454 人、到 95 年時 727 人，已增加為近 3 倍。受傷人數從 89 年起開始增加：5824 人、6252 人、6663 人、8559 人、9738 人、至 94 年時已為 10800 人，至 96 年時更高達 12199 人，是增加為 89 年時的 2 倍以上。酒醉駕車死亡與受傷件數則從 89 年起 4322 件、4841 件、5259 件、6613 件、7455 件，到 94 年的 8458 件，至 96 年時已逼近萬件高達 9888 件，增加為逾 2 倍。張文菘，《酒醉駕駛人特性及其影響因素之實證研究》，中央警察大學犯罪防治研究所博士論文，100 年 12 月，頁 4、7。

註七：依道路交通安全規則第 53 條規定汽車駕駛執照分為 15 類，駕駛人因駕駛其中 1 類車拒絕測試之檢定，依系爭規定之「各級」用語，其後果將是連同其

所持有其他 14 類汽車駕駛執照（包括各型汽車、機車及國際駕駛執照）一併吊銷。同規則第 62 條第 1 項第 2 款規定：「有左列各款情事之一者，不得參加汽車駕駛執照考驗：……二、受吊銷駕駛執照處分尚未屆滿限制報考期限者。」

不同意見書

大法官 黃茂榮

大法官 葉百修

關於本號解釋之解釋客體：道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及九十四年十二月十四日修正公布之同條例第六十八條之規定，是否侵害人民之行動自由及工作權，有違反憲法第二十三條比例原則之疑義，多數意見認為「與憲法第二十三條比例原則尚無牴觸，而與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨無違」。本席等對於該解釋意旨基於下述理由不能贊同，爰提出不同意見書如下，敬供參酌：

壹、聲請意旨

關於道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及九十四年十二月十四日修正公布之同條例第六十八條之規定，聲請人認有違反憲法第七條之平等原則及第二十三條之比例原則之疑義。亦即：（1）相對於同條例第三十五條第一項第一款關於一般酒駕之處罰規定，同條第四項前段及第六十七條第二項前段關於拒絕酒測之較不利的處罰規定，是否違反平等原則或比例原則，（2）第六十八條關於吊銷各級車類之駕駛執照的處罰規定，是否違反比例原則。以上問題之處罰規定涉及對於拒絕酒測之法律評價。

貳、酒駕之禁止規定及其法律責任

現行法中有下列禁止酒駕之規定：（1）道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款規定：「汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。」（2）刑法第一百八十五條之三：「服用毒品、麻醉藥品、酒類或其他相類之物，不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金（第一項）。因而致人於死者，處一年以上七年以下有期徒刑；致重傷者，處六月以上五年以下有期徒刑（第二項）。」該規定第一項為危險犯，只要因飲用酒類而有「不能安全駕駛動力交通工具而駕駛」的情形，即得處以該條第一項所定之罪刑，並不以已



肇事為處罰要件；第二項為結果犯，以肇事致人於死或重傷為要件。

### 叁、酒駕之舉證責任與酒測之協力義務

按道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款及刑法第一百八十五條之三禁止酒駕，並分別規定，視情形，得處以其所定行政責任或刑事責任。為執行上開禁止酒駕之規定，應由執行取締酒駕之機關負舉證責任，提出合格之證據方法，認定酒駕事實之有無。因此，為適用該二條相關規定，必須調查相關之證據方法。然證明有無酒駕之證據方法（身體中之酒精濃度）存在於汽車駕駛人之身體中，必須透過酒測，始能取得汽車駕駛人相關之生理狀態的客觀數據。倘汽車駕駛人拒絕酒測，必導致適用上開法律之行政或司法機關，不能依客觀證據方法認定待證事實：汽車駕駛人是否酒駕。因此，有必要課汽車駕駛人協力義務，配合執法機關進行酒測。然上述關於酒駕之處罰規定尚非課以接受酒測義務的規定。

為對特定人進行酒測，還是需要法律規定，在一定要件下課汽車駕駛人接受酒測的義務，並規定執行酒測之人員應使用之合格儀器及應遵守之衛生安全手續，以及規定汽車駕駛人得否在一定之情形下，拒絕接受酒測，以符合正當法律程序之要求。為此，警察職權行使法第八條第一項第三款規定，「警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停並採行下列措施：…三、要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定。」故汽車駕駛人所駕駛之交通工具已發生危害或依客觀合理判斷易生危害者，有接受酒測之義務。該協力義務與汽車駕駛人無自證己罪之義務的憲法保障並不衝突。

如汽車駕駛人拒絕酒測，產生該義務是否得強制執行，亦即在汽車駕駛人拒絕酒測時，警察得否對其強制酒測的問題。對此，道路交通管理處罰條例第三十五條第五項規定，「汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定者，應由交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員，將其強制移由受委託醫療或檢驗機構對其實施血液或其他檢體之採樣及測試檢定。」依該項規定，在汽車駕駛人肇事拒絕接受或肇事無法實施第一項測試之檢定，始得對其強制酒測。

### 肆、拒絕酒測可能連結之法律效力

汽車駕駛人拒絕酒測，直接引起的影響為：適用上開法律之行政或司法機關，不能取得客觀之證據方法，以認定待證事實之有無：該汽車駕駛人是否酒駕。是故，必須就拒絕酒測，進一步加以規範。

關於拒絕酒測，其可能之規範模式有三：（1）單純從證據方法之提出或調查之拒絕的觀點，依證據法則，以推定待證事實存在的方式來加以規定；（2）強制酒測，以取得客觀數據，證明是否酒駕；（3）不為關於待證事實之推定的

規定，而直接將拒絕酒測獨立規定為課以一定處罰之要件事實。

道路交通管理處罰條例第三十五條第五項雖有在肇事的要件下對汽車駕駛人強制酒測之規定，但同條第四項兼採直接將拒絕酒測獨立規定為課以一定處罰之要件事實的規範模式。

為遏止拒絕酒測的行為，如果透過違法酒駕之事實的推定已能達成，則是否有特別針對其拒絕酒測，評價其蔑視公權力，並以之為獨立之可罰事實，課以較重責任的必要，值得討論。然不論是推定待證事實存在或直接以拒絕酒測為課以行政責任之獨立的充分要件，皆不能滿足刑事責任之課予，應有證據方法能證明犯罪事實存在。該證據方法只能透過強制酒測取得。

#### 伍、酒駕及拒絕酒測之處罰規定

為第三十五條第一項之適用，如果汽車駕駛人無正當理由拒絕酒測，首先必須補救的是：推定該待證事實存在，亦即推定該汽車駕駛人酒駕，從而得對其課以該項所定之酒駕的責任。有疑問者為：（1）是否承認在有正當理由時，得拒絕酒測，（2）對於拒絕酒測者，是否得規定對其課以超過實際上有酒駕者之責任？亦即道路交通管理處罰條例第三十五條第四項所定重於同條第一項之責任，是否符合平等原則及比例原則？

法律效力對於構成要件之連結是否相當，亦即是否符合比例原則的認定模式，除有以客觀之事務關聯為基礎，按適用比例原則之案件的標準檢驗模式加以論斷的方法外（客觀說），亦有從價值判斷之一貫性的觀點，以立法機關既有之相關判斷為出發點，然後以類比的方法認定之（主觀說）。

聲請案所涉道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款及第四項規定之基礎構成要件的異同為：在第一項第一款為經證明為酒駕，在第四項為拒絕酒測。假設在拒絕酒測的情形，得推定其酒駕，則該二條規定之構成要件的差異，在規範上僅剩下酒測之拒絕。有疑問者為：因拒絕酒測而推定其酒駕，是否已足以衡平其拒絕酒測之反秩序行為對於法秩序之不利的衝擊？如認為還不足，則除一概提高其罰鍰至最高數額外，是否還有必要一概以吊銷汽車駕駛執照取代吊扣汽車駕駛執照，致使拒絕酒駕者因此不得駕駛汽車的期間至少較實際酒駕者提高一年？按現代生活或工作，持有汽車駕駛執照以使用汽車作為交通工具已是相當普遍的現象。所以因拒絕酒測，而加長禁止拒絕酒測者駕駛汽車之期間，是否必要及妥當？有探討餘地。

按酒測之目的在於取得證明有無酒駕之證據方法，因此，其連結之法律效力，原則上應以酒精濃度超過法定標準之處罰規定所定者為適合。超出該程度之法律效力的連結應有更進一步的理由。

其可能的理由為：按汽車駕駛人所以拒絕酒測之目的，可能在於規避其酒精濃度超過標準時該當刑法第一百八十五條之三所定之刑事責任，而為該刑事責任之犯罪事實的認定，並不能依據拒絕酒測而推定之酒駕的事實。為能順利取得證明是否酒駕之證據方法，有強制酒測之直接強制方法或課以（例如：吊銷駕駛執照之）處罰的間接強制方法。關於酒測之執行，以較吊扣駕駛執照時間為長之的吊銷處分，來促使汽車駕駛人接受酒測，衡平其可能規避之刑事責任，係一種間接強制的方法。然上開間接強制並不能真正解決為酒駕之禁止規定的適用，所必須面對之問題：如何強制酒測，以取得直接證據，證明有無酒駕。關於強制酒測，現行法是否已有明確的法規為其依據？

刑法第一百八十五條之三規定所定之酒駕交通危險罪並非告訴乃論之罪。在有疑似酒駕而又有拒絕酒測之情形時，自當啟動強制酒測之刑事偵查程序，以公正依法判斷，並不適合利用加重行政責任，替代無可取代之強制酒測。蓋犯罪事實之證明不能以推定的方式為之，而刑法第一百八十五條之三所定罪刑之訴追不得因犯罪嫌疑人之拒絕酒測而停擺，面對此種情勢，目前自當依刑事訴訟法第二百十三條第二款規定，啟動檢查身體之勘驗的直接強制處分，對於酒駕交通危險罪之犯罪嫌疑人为強制酒測，以取得汽車駕駛人酒精濃度，是否有超過標準之證據方法。

#### 陸、強制酒測及其酒測結果

刑事訴訟法第二百十三條第二款：「勘驗，得為左列處分：……二、檢查身體。……」汽車駕駛人如果拒絕酒測，在如何之要件下，得依該款規定對其強制酒測？如對其強制酒測，是否應按強制酒測之結果，定其法律效力？測得之酒精濃度如果超過道路交通安全規則第一百四條第二款所定標準：「吐氣所含酒精濃度超過每公升〇．二五毫克或血液中酒精濃度超過百分之〇．〇五以上」，得依刑法第一百八十五條之三處罰，固無疑問；但測得之酒精濃度如低於該款所定標準，亦即證明其並無酒駕時，是否因此不得以其當初拒絕酒測為理由，對其課以道路交通管理處罰條例第三十五條第四項所定之推定酒駕的責任？

就拒絕接受調查（酒測）之行為，固可能因其拒絕，使法律價值之評價所應依據的實質事實，不能獲得證明，而規定該調查所欲證明之待證事實受推定而存在。惟該推定如經強制酒測，而被證明為不真正時，應不得再以該推定之事實為基礎，課以法律責任。

#### 柒、現行規定之缺失

- 一、針對拒絕酒測，就證據方法之取得，如有必要應規定在一定要件下得強制酒測，或不為酒測而推定待證事實成立：拒絕酒測者推定為酒駕。

- 二、在此認識底下，其後續的規定應當是：（1）完善強制酒測的程序規定，並規定經強制酒測者，應按強制酒測結果，適用酒駕之相關規定處理，不對之與自願接受酒測者為差別待遇。（2）道路交通管理機關得不為強制酒測，而推定拒絕酒測者有酒駕行為，並適用酒駕之相關規定處理，不對之與自願接受酒測者為差別待遇。
- 三、不適合將拒絕酒測規定為獨立的可罰事實，直接連結比經證明為有酒駕時更重的法律效力。
- 四、將之規定為獨立的可罰事實，直接連結比經證明為酒駕時更重的法律效力，將產生兩個問題：（1）推定酒駕之處罰與實際酒駕之處罰不同，有違平等原則。（2）後來如經強制酒測，證明其酒精濃度未超過標準，亦即無酒駕情形時，本當依強制酒測之調查結果不予處罰，但因道路交通管理處罰條例第三十五條第四項的規定，還是得將其當成酒駕處罰，過度僵化拒絕酒測之規範模式。
- 五、最後，酒駕之汽車駕駛人之主觀情狀個個不同，特別是其嗜酒、倚賴汽車駕駛執照謀生的程度，以及再犯之可能性等皆可能有所不同。所以，關於酒測之處罰，不同於道路交通管理處罰條例第三十五條第一項第一款規定：「汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。」在同條第四項針對拒絕酒測，一概規定：「汽車駕駛人拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷該駕駛執照，並不得再考領。」並依第六十七條第二項規定，將其吊銷駕駛執照，不得考領駕駛執照的期間延長為三年。此外，依九十四年十二月十四日修正公布之同條例第六十八條第一項，汽車駕駛人因第三十五條第四項前段規定而受吊銷駕駛執照處分者，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。以上處罰規定，皆不容許處罰機關按汽車駕駛人之具體情狀給予裁量之餘地。這與處罰規定之一的立法體例不符，亦不是規範拒絕酒測之事件一般所必要，有違憲法第二十三條所定之比例原則。另上開規定對於拒絕酒測者之處罰規定，與一般經證明為酒駕者之處罰規定相比，有不具正當理由之不同的嚴格規定，亦與憲法第七條所定平等原則有違。
- 六、酒駕危害交通安全，為確實保護他人之生命身體及財產的安全，對酒駕之汽車駕駛人是否應有較之現行規定嚴格之處罰，屬於另一個問題。本聲請案所涉者為，對於拒絕酒測者，與實際酒駕者相較，應如何對其妥適規範，以維持法體系之價值判斷的一貫性，並符合處罰法之規範體例的問題。

臺灣彰化地方法院 函

中華民國 99 年 1 月 13 日  
彰院賢文字第 0990000058 號

受文者：司法院

主 旨：檢陳本院刑事庭陳銘璦法官釋憲聲請書 1 份，呈請 鑒核。

說 明：本院刑事庭陳銘璦法官審理 98 年度交聲字第 1134 號聲明異議案件，依合理之確信，認所適用之法條即「道路交通管理處罰條例」第 35 條第 4 項前段、第 67 條第 2 項前段及同條例第 68 條關於吊銷駕駛執照部分，有違憲法揭示之平等原則及比例原則，爰依司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號等解釋意旨，先行裁定停止訴訟程序，向 鈞院聲請解釋憲法，敬請排入憲法解釋議程。

院長 陳 滿 賢

抄臺灣彰化地方法院法官陳銘璦釋憲聲請書

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人係臺灣彰化地方法院法官，因審理本院九十八年度交聲字第一一三四號違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件，對於所應適用之法律，即道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及同條例第六十八條，依合理之確信，認前揭規定就吊銷駕駛執照之處分部分，無合憲解釋之可能，而有違憲法第七條之平等原則及第二十三條之比例原則等情形。因前揭規定為本案裁判所須適用之法律，如經宣告違憲，則對於本案之受處分人（即下述之聲明異議人），將有不同之處分結果，亦即對本案之裁判結果至有影響，屬本案之先決問題。是聲請人乃依鈞院大法官釋字第三七一號、第五七二號及第五九〇號等解釋意旨，先行裁定停止訴訟程序（附件），並提出客觀上形成確信法律違憲之具體理由，聲請鈞院大法官解釋，俾宣告前揭法律規定之相關部分為違憲，以維人民基本權利於萬一。

#### 貳、本案疑義之性質、經過暨涉及之憲法條文

##### 一、本案之事實經過

- （一）本案聲明異議人為領有普通大貨車駕駛執照之汽車駕駛人，其於民國九十八年五月十四日晚間，酒後駕駛重型機車外出，在同晚七時十二分許，遇警臨檢，其因係酒後駕駛車輛，深恐受重罰，遂在不諳道路交通管理處罰條例相關規定之情形下，拒絕接受執勤警員之酒精濃度測試檢定（以下簡稱：酒測），而為警當場舉發。原處分機關（交通部公路總局臺中區監理所彰化監理站）乃依道

路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段及同條例第六十七條第二項前段規定，對聲明異議人裁處罰鍰新臺幣（下同）六萬元、吊銷駕駛執照及三年內禁止考領駕駛執照之處分；而依同條例第六十八條之規定，吊銷駕駛執照處分之範圍，係吊銷駕駛人所持有各級車類之駕駛執照。

- （二）聲明異議人係年逾四十六歲之中高年齡之人，其先前因故左手受有重傷，以致無法從事粗重工作，目前僅能受僱從事駕駛工作；另其配偶又因罹病無法工作，而其養育之子女，又甚年幼，一位六歲、一位一歲。故此，其家中經濟來源，全賴其從事駕駛工作之所得維生。由於大貨車駕駛執照，係其受僱擔任駕駛工作之資格，其如因此次交通違規行為（拒絕接受酒測），遭吊銷駕駛執照，勢將失去其目前之駕駛工作，致令其一家生計陷入困境。為此，其聲明異議，請求撤銷原處分。

## 二、本案之疑義暨涉及之憲法條文

- （一）按道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段規定：「汽車（包括機車，下同）駕駛人拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣六萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕駛執照。」，同條例第六十七條第二項前段規定：「汽車駕駛人，曾依第二十九條第四項、第三十條第三項、第三十五條第三項前段、第四項前段、第三十七條第三項、第四十三條、第六十一條第一項第三款、第四款後段規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照。」另同條例第六十八條規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。」亦即對於本案交通違規行為之處罰，依現行道路交通管理處罰條例之前揭「硬性」規定，其處分之唯一結論，即為處「罰鍰六萬元、吊銷駕駛執照（包括駕駛人所持有之各級車類駕駛執照）及三年內不得考領駕駛執照」，而別無其他裁量選擇之餘地。
- （二）聲明異議人之上開交通違規行為，固然可議，也有可責性。然法律的抽象規範，不能無視黎民百姓之真實生活。為達交通稽查及對駕駛人實施酒測之行政管制目的，對於拒絕接受酒測之汽車駕駛人，施予一定之行政罰，可謂具有立法目的之正當性。惟如前述，道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及同條例第六十八條等規定，對於汽車駕駛人拒絕接受酒測之違規行為，所規定之法律效果就僅有處「罰鍰六萬元、吊銷駕駛執照（包括駕駛人所持有之各級車類駕駛執照）及三年內禁止考領駕駛執照」而已。面對此般規定，為遂行前揭行政管制目的，除課予聲明異議人高額之罰鍰外（六萬元），尚且吊銷其駕駛執照，以致連帶剝奪其以駕駛為業之工作資格，且三年內不得考領駕駛執照。如此一來，叫聲明異議人一家四口何以維生？居廟堂

之上，不能掩耳不聽下階層生靈之哀號。吾人不禁要問，真的有必要如此過度地犧牲聲明異議人之基本權利，才能達成上開行政管制之目的嗎？為人父母管教子女，適度處罰之目的，乃在協助、引導其子女走在常軌正道上，而非在扼殺其子女之人格發展；同理，國家法律規範之目的，適度之管制處罰，何嘗不是在引導國民生活之向上提升，而非在窮盡剝奪國民於可達成管制目的範圍以外之權利，以致造成社會之另端問題。

（三）申言之：

1. 道路交通管理處罰條例第六十八條規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。」。此規定不論汽車駕駛人違規當時所駕駛之車輛種類，一律擴及吊銷該駕駛人所持有之各級車類駕駛執照，已非針對汽車駕駛人所涉「違規行為」之處罰，而係針對「行為人」（駕駛人）之處罰，此規範方式顯有不當聯結之失；再者，其不分汽車駕駛人違規時所駕駛之車類及領有駕駛執照情形等差異，遽而一概予以吊銷汽車駕駛人所持有之各級車類駕駛執照，實有違憲法第七條之平等原則。
2. 又對照同條例第三十五條第一項前段第一款規定，汽車駕駛人駕駛汽車，經酒精濃度測試超過規定標準時（註一），僅須處一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，以吊扣駕駛執照一年；且就吊扣駕駛執照部分，依道路交通管理處罰條例第六十八條於九十四年十二月十四日修正、九十五年三月一日施行後之歷史及文義解釋，吊扣駕駛執照亦僅吊扣汽車駕駛人違規當時所駕駛車類之駕駛執照，而不及於該汽車駕駛人所持有之其他各級車類駕駛執照。反觀在汽車駕駛人拒絕接受酒測之情形，該駕駛人之酒精濃度有無超過規定標準仍屬未定，卻較接受酒測且酒精濃度超過規定標準之駕駛人之處罰為重，相較以言，道路交通管理處罰條例對於拒絕酒測之汽車駕駛人，所規定之處罰方式，實非侵害最小之手段。再者，系爭規定為達成交通稽查及對駕駛人實施酒測之行政管制目的，所採取之吊銷駕駛執照處罰手段，亦造成人民之工作權受損，甚至危及人民之生存權，是其就此部分所採取之規範手段與所欲達成之管制目的間，顯失均衡，有違憲法第二十三條之比例原則。

叁、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、道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十八條關於吊銷駕駛執照部分，違反憲法之平等原則

- （一）憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」此一憲法要求，在於保障人權之受公平對待，是其不僅要

求執行法律時之平等，同樣拘束立法者，於制定法律時，應遵守平等原則，亦即「相同事務，應相同對待之；不同事務，應不同對待之。」（註二）故在事務本質上，如應不同處理者，卻為相同之處理；或應相同處理者，卻為不同之處理，即均有違平等原則。

- （二）按不同等級之車輛，對於用路安全之危險性，本有高低之別，本應就不同等級車輛給予不同之管理與監督，以符合實際需求。然立法者就汽車駕駛人拒絕酒測之行為，卻為一律吊銷各級車類駕駛執照之處罰，而未能依違規時所駕駛之車類及其危險性暨所持用之駕駛執照種類等情，為不同之類型化處理，實有悖於平等原則所要求之實質平等。再者，前述一律吊銷各級車類駕駛執照之規定，舉例來說，對於全未領得任何駕駛執照之駕駛人，如其三番二次於酒後違規駕駛大貨車上路，並拒絕酒測，對該駕駛人而言，根本無駕駛執照可資吊銷；對領有「普通輕型機器腳踏車」（下簡稱：普通輕型機車）駕駛執照而拒絕酒測之駕駛人，亦僅得吊銷其普通輕型機車及小型輕型機車之駕駛執照；反觀如有駕駛人持有聯結車駕駛執照，駕駛輕型機車外出遇友，一時興來相偕小酌一番，旋於酒後返家途中遇警執行酒測而予以拒絕，其偶一拒絕酒測，卻須遭吊銷其依道路交通安全規則第六十一條第一項第一款所領得之聯結車、大客車、大貨車、代用大客車、大客貨兩用車、曳引車、小型車及輕型機車等各車類之駕駛執照（註三）。同樣係駕駛汽車拒絕酒測，但所受關於吊銷駕駛執照之處分，範圍竟大不相同，其不公平甚為顯然。足見道路交通管理處罰條例第六十八條之規定，對於同樣之駕駛汽車拒絕接受酒測之行為，卻有不同吊銷駕駛執照範圍之處置，實有違對於相同之違規行為，應給予公平處罰對待之要求。
- （三）又聲明異議人駕駛重型機車而拒絕酒測之行為，尚未發生交通事故實害，與其他汽車駕駛人接受酒測而酒精濃度超過規定標準，對於公益之危害，本質上應無不同。何況，不論接受酒測與否，依道路交通管理處罰條例第三十五條第一項前段及第四項前段之規定，對酒精濃度超過規定標準之駕駛人及拒絕酒測之駕駛人，其等當下所駕駛之汽、機車，均係當場移置保管，在彼時其等均應難有繼續危害道路交通安全之虞。然道路交通管理處罰條例第三十五條第一項前段對於酒精濃度超過規定標準之駕駛人之處罰，於駕駛執照之處分方面，僅為吊扣該違規車類之駕駛執照一年；而對拒絕酒測之駕駛人，依同條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十八條之規定，卻係吊銷駕駛人所持有之各級車類駕駛執照，且三年內不得考領駕駛執照，兩相比較顯失公平，有悖於憲法所揭櫫之平等原則。

二、道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十



八條關於吊銷駕駛執照部分，違反憲法之比例原則。

- (一) 憲法第二十三條規定：「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。」亦即立法者在公益考量下，基於「目的上之必要性」及「絕對必要性」之要求，始得制定法律限制人民之基本權利，而非任其為立法之自由形成，此一要求並遞嬗而成保障人民基本權利之比例原則（註四），成為審查法律規定是否違憲之重要準則之一。申言之，對於人民基本權利之限制，須合於比例原則之要求，始能免於違憲之非難；又比例原則大抵細分為適當性原則、必要性原則及狹義比例原則（註五），此與鈞院釋字第四七六號、第五四四號解釋所揭示之目的正當性、手段必要性及限制妥當性等法規範審查標準，同其旨趣。
- (二) 查道路交通管理處罰條例之立法目的，乃「為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」，該法第一條定有明文，其目的洵屬正當。又考諸道路交通管理處罰條例之修正沿革，係於八十六年一月二十二日修正時（於八十六年三月一日施行），首次將汽車駕駛人拒絕接受酒測納入處罰，其修正理由略謂：酒後駕車拒絕受儀器檢定之行為，如不予處罰，將無以落實取締等語。依此修正理由可知，交通勤務警察之執行酒測，乃係為維護道路使用人之安全，促進社會秩序維持，以及行政上之便宜性以利落實取締（如從道路交通管理處罰條例第三十五條第一項前段及第四項前段規定，對於接受酒測而酒精濃度超過規定標準之駕駛人及拒絕酒測之駕駛人，均就其等駕駛之車輛當場移置保管一節觀之，交通勤務警察之執行酒測，亦當同時併有保護駕駛人自身安全之目的）。故可合理推論，針對汽車駕駛人拒絕接受酒測行為之課以罰則，洵屬有助於該預定目的之達成，尚合於適當性原則，即「目的正當性」之要求。
- (三) 然系爭規定關於吊銷駕駛執照之處罰部分，若欲符合比例原則，另須無違手段必要性之要求，亦即當國家有數種可資採取之手段時，須選擇對人民侵害最小者為之。觀諸同條例第三十五條第一項前段規定，對於汽車駕駛人駕駛汽車經實施酒測，其酒精濃度超過規定標準之違規駕駛人，僅處一萬五千元以上六萬元以下罰鍰，及吊扣其駕駛執照一年（至於同項所規定之「當場移置保管該汽車」部分，應屬行政上之即時強制，尚非屬行政罰）。反觀拒絕酒測之汽車駕駛人，依道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段規定，其酒精濃度是否超過規定標準尚未確定，即處以罰鍰六萬元及吊銷駕駛執照，而依同條例第六十七條第二項前段之規定，於此情形之吊銷駕駛執照，係三年內不得考領駕駛執照，亦即第六十七條第二項前段規定，屬於第三十五條第四項前段違規行為之部分法律效果規定。就風險防免之立場觀之，對於酒精濃度測試超過規定標

準之汽車駕駛人課加處罰，係為避免酒後駕車造成交通意外事故，是其主要目的乃為保障其他用路人使用道路之安全；另對於拒絕酒測之汽車駕駛人課以處罰，意在落實取締，其用意亦在避免交通事故發生之風險，俾以保障用路人之安全，故此，二者間具有同質性而可資比較，應無疑問。惟從上述二者之處罰內容對照比較以觀，在汽車駕駛人拒絕酒測之情形，其處罰鍰之數額，雖與酒精濃度超過規定標準之汽車駕駛人之最高罰鍰數額相同（事實上依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準表」所列之裁罰基準，於駕駛機車經酒測其酒精濃度超過規定標準之最高罰鍰數額僅為五萬二千五百元，尚低於拒絕酒測且不分駕駛車類之罰鍰數額），但在對駕駛人駕駛資格之處分方面，拒絕酒測之汽車駕駛人所受之處罰，則遠重於酒精濃度超過規定標準之汽車駕駛人。從吊扣單一車類駕駛執照一年，至吊銷全部車類駕駛執照、三年內不得考領駕駛執照之間，事實上還有其他對汽車駕駛人拒絕酒測行為可資選擇之處罰手段，顯見道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、同條例第六十七條第二項前段規定，對於拒絕酒測之駕駛人所為吊銷全部車類駕駛執照之處罰，實非侵害最小之手段。

- （四）換言之，為因應大量化之交通違規行為，對於拒絕酒測之汽車駕駛人，固然不得不予以一般化之處罰，然而總不能僅因汽車駕駛人之單純拒絕酒測，即過度非難其惡性，而窮盡剝奪其基本權利。何況，就酒精濃度超過規定標準之汽車駕駛人而言，其酒精濃度超過規定標準而駕駛之違規事證已臻明確，而單純拒絕酒測之汽車駕駛人，雖有令交通勤務警察無從實施酒測，使執行酒測之行政上管制受挫，且不無有逃避酒測後可能帶來相應之行政上或刑事上處罰之動機，所為固有可責性，但其是否果真有酒精濃度超過規定標準之情形？畢竟尚不明確。即使將汽車駕駛人之拒絕酒測行為，推定為亦有酒精濃度超過規定標準而駕駛之違規，然交通勤務警察執行酒測之主要目的，既在保障其他用路人使用道路之安全，則汽車駕駛人拒絕酒測行為之危險性，與接受酒測而酒精濃度超過規定標準之駕駛人之危險性，在本質上應無不同，是對於拒絕酒測之汽車駕駛人之處罰結果，無寧應與接受酒測而酒精濃度超過規定標準之汽車駕駛人相同【雖然汽車駕駛人接受酒測後之結果，有可能因被認定為達於不能安全駕駛之程度，而歸入刑法第一百八十五條之三之公共危險罪之範疇，但依前述本條項之立法理由，本條項之立法目的，應係著眼於行政上之取締便利，而不應將之普遍化成為刑事犯罪之偵查手段，否則離警察國家只有一步之遙。故聲請人認為對於拒絕酒測行為之行政上處罰結果，應等同於接受酒測而酒精濃度超過規定標準之汽車駕駛人】。足徵道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前

段及同條例第六十七條第二項前段規定，對於汽車駕駛人拒絕酒測行為之處罰，輕重失衡，亦非侵害最小之手段，有違憲法之比例原則甚明。

- (五) 立法授權交通勤務警察得對汽車駕駛人實施酒測，其立法之主要目的，在於預防酒後駕車所滋生之交通事故危險，用以確保用路人之安全。但其對於汽車駕駛人之拒絕接受酒測，所採取之手段，除課以高額罰鍰外，尚予以吊銷駕駛執照且三年不得考領駕駛執照之處罰。此舉對於倚賴該駕駛資格從事工作之本案聲明異議人而言，形同剝奪其工作權，且至少將失業三年。對於家有恆產之人，不事生產仍可長年過活，但對於貧無立錐之地之人，無疑剝奪其一家之生存機會。或許有言其可轉業謀生云云，然聲明異議人已是中高年齡之人，轉業談何容易；或許有言生命總會找尋出路，誰叫聲明異議人要拒絕酒測云云，難道我們的社會，有必要如此冷漠無情？聲明異議人之拒絕酒測，固有可責性，當下也對交通安全存有潛在之危險性，但畢竟聲明異議人該酒後駕車行為，尚未發生實害，或釀成重大之交通事故，於此情形，為了成就行政上之交通稽查便利性，真的即可不在乎違規行為人之工作、生存權利？甚至不在乎因此過度處罰所可能衍生之其他社會問題？為了「取卵」（公益的追求），有必要連「雞也殺了」（對人權之極度限制）嗎（註六）？何況，參諸道路交通管理處罰條例之規定體例，對汽車駕駛人處以吊銷駕駛執照處罰之違規行為態樣，皆以因交通違規行為肇致人員死傷之重大交通事故為最（註七），而汽車駕駛人之拒絕酒測行為，並未釀成人員死傷之重大交通事故，亦即其違規情節相對輕微，卻一樣處以吊銷駕駛執照，剝奪其駕駛汽、機車之資格與權利，實失之過酷。準此以言，益徵系爭規定對於汽車駕駛人拒絕酒測行為之吊銷駕駛執照處罰，在所追求之目的與所採取之手段間，有過度犧牲受處分人之權利而顯失均衡，有違狹義比例原則無疑。

- (六) 道路交通管理處罰條例第六十八條規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。」亦即受處分人於受吊銷駕駛執照之處分時，遭吊銷之駕駛執照範圍，係不論受處分人違規當時所駕駛之車類為何，均一律擴及吊銷其所持有之各級車類駕駛執照。此項限制人民基本權利之措施，固然有助於避免違規行為人日後以其他車類之駕駛資格，繼續駕駛違規車類以外車類之駕駛行為，而達成預防酒後駕車所生危險之虞之公益目的。惟受處分人於日後是否會再行酒後駕車？除上帝以外，無人能知。然道路交通管理處罰條例第六十八條卻先驗地（a priori）假設，受處分人日後會再行酒後違規駕駛其他車類，而先行處罰受處分人尚未發生駕駛其他車類之行為。申言之，本案聲明異議人駕駛重型機車而

拒絕接受酒測之行為，與其得否繼續駕駛其他車類之行為間，並無必然之關係，然本條規定卻將吊銷駕駛執照之處分範圍，擴及至與違規當時所駕駛車類無關之其餘車類駕駛執照，在本可僅吊扣或吊銷聲明異議人之重型機車駕駛執照，以達處罰其拒絕酒測行為之目的下，詎竟如此擴張，洵已非針對「違規行為惡性」之處罰，而係處罰「行為人本身」，有不當聯結之失。就此以言，道路交通管理處罰條例第六十八條將吊銷駕駛執照之範圍，擴及受處分人違規當時所駕駛車類以外之其他車類駕駛資格，顯欠目的之正當性，同時亦非屬侵害最小之手段。再者，一律吊銷各級車類之駕駛執照，雖可達成限制駕駛人繼續駕駛其他車類之目的，惟亦同時造成限制駕駛人繼續駕駛其他各級車類之資格，影響所及不僅限制了聲明異議人駕駛其他車類之自由與權利，就連與其憑大貨車駕駛執照為業之工作權利亦受限制，且依同條例第六十七條第二項前段之規定，係三年內不得考領駕駛執照。如此長達三年之久，限制聲明異議人駕駛各種汽、機車之權利，使其生活及工作陷入困頓，所造成之損害與欲達成目的之利益間顯失均衡，欠缺限制之妥當性，已乖違比例原則。

- (七) 基上所述，道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十八條等規定，對於拒絕酒測之汽車駕駛人所處以吊銷其持有之各級車類駕駛執照，且三年內不得考領駕駛執照之處罰，相較於同條例第三十五條第一項前段之吊扣單一違規車類駕駛執照，乃至於其他因重大交通違規始吊銷駕駛執照之情形而言，已非侵害最小之手段，確有違反憲法所揭示之比例原則無訛。

### 三、系爭規定無合憲解釋之可能而確屬違憲

按對於法規範之所謂合憲解釋，係指系爭規定倘若有數個可能合理之解釋，只要其中一個解釋，可能獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務為合憲之解釋。此乃因合憲解釋，係出於司法者對有直接、多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解之範圍、不能偏離法律明顯可辨之基本價值決定與規範核心。本案綜上所述，系爭規定無論就其文義或其規定體例解釋而言，在吊銷駕駛執照之處罰部分，違反平等原則及比例原則之情節殊屬嚴重，已無合憲解釋之可能。

### 肆、結論

望著聲明異議人憂鬱沉重步出法庭的身影，在因循舊章與解釋改變之間，我們選擇什麼？如果對於立法自由形成不慎所遺留之缺失，司法之窗透不出丁點微光與溫暖，那憂鬱沉重的身影，也許將不斷地仰視那窗，但卻也漸次地流離飄零。聲明異議人所涉本案，僅係聲請人聲請鈞院大法官解釋之端緒，事實上對其他

同此違規行為而受不平等與過度處罰之駕駛人，仍為數甚夥，其等之遭遇與聲明異議人不分軒輊，是本件聲請具有通案性。既然系爭道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段、第六十七條第二項前段及第六十八條規定，關於吊銷駕駛執照之處罰部分，有如上所述違反憲法平等原則與比例原則之情形，復無合憲解釋之可能，為維護憲法價值秩序之一體性，懇請鈞院大法官能宣告道路交通管理處罰條例第三十五條第四項前段有關吊銷駕駛執照處分之部分為違憲，並一併宣告同條例第六十七條第二項前段及第六十八條與此相關部分之規定違憲。

#### 伍、註釋

註一：道路交通安全規則第一百十四條第二款規定：汽車駕駛人飲用酒類或其他類似物後其吐氣所含酒精濃度超過每公升〇·二五毫克或血液中酒精濃度超過百分之〇·〇五以上，不得駕車。

註二：參閱陳新民大法官著《中華民國憲法釋論》（民國八十六年九月修訂二版）第一九三頁以下。

註三：依道路交通安全規則第六十一條之規定，汽車駕駛人取得高一級車類之駕駛資格者，應換發駕駛執照，並准其駕駛較低級車類之車輛，其得駕駛車類之範圍，於該條第一、二項有詳細規定。因此，目前之公路監理實務，對於考驗合格之駕駛人，為求行政管理之簡便，其已考領較高等級車類之駕駛執照者，依規定即當然具有駕駛較低等級車類之資格，並基於「一人一照」原則，僅發給所具最高等級車類之駕駛執照，且駕駛人如持有較高等級車類之駕駛執照，即准許其駕駛較低等級車類之車輛，並不區分駕駛人係逐級考領駕照，或逕行考領較高級駕照而異其處理。

註四：參閱陳新民大法官前揭書第一七四頁。

註五：參閱蔡震榮教授著《行政法理論與基本人權之保障》（民國八十三年十月初版二刷）第一〇七頁以下。

註六：參閱陳新民大法官前揭書第一七六頁。

註七：如道路交通管理處罰條例第二十七條第二項、第二十九條第四項後段、第二十九條之二第五項後段、第三十條第三項後段、第三十五條第一項後段、第三項後段、第四項後段及第六十二條第四項等等。

#### 陸、關係文件之名稱及件數

附件：

臺灣彰化地方法院九十八年度交聲字第一一三四號交通事件裁定一份。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣彰化地方法院

法官 陳 銘 堦

中 華 民 國 九 十 九 年 一 月 五 日

（本件聲請書附件略）

臺灣高等法院臺南分院函

中華民國 99 年 2 月 10 日

南分院鼎文字第 0990000125 號

受 文 者：司法院

主 旨：檢陳本院刑事第六庭審判長法官董武全、法官林英志、法官沈揚仁釋憲聲請書乙份，謹請 鑒核。

說 明：

一、為道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段及第 68 條規定，發生牴觸憲法第 15 條及第 23 條之疑義，敬請排入憲法解釋議程。

二、另檢附臺南地方法院 98 年度交聲字第 639 號、本院 99 年度交抗字第 5 號影印卷各乙宗，敬請參酌。

院長 楊鼎章

抄臺灣高等法院臺南分院刑事第六庭釋憲聲請書

查本院刑事第六庭（審判長法官董武全、法官林英志、法官沈揚仁，下稱聲請人）於民國 98 年 12 月 29 日（99 年 1 月 5 日分案（註一））受理駕駛人即受處分人李○棋因駕駛重型機車拒絕接受酒精濃度測試之檢定，違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定（註二），除依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，當場移置保管機車並處罰鍰新臺幣 6 萬元及吊銷駕駛執照外，並依同條例第 68 條規定，吊銷其所持有「各級車類之駕駛執照（註三）」之交通異議事件。次按道路交通管理處罰條例第 3 條第 8 款規定：本條例所稱「車輛」，指在道路上以原動機行駛之汽車（包括機器腳踏車）或以人力、獸力行駛之車輛。又依道路交通安全規則第 2 條第 1 項第 1 款規定：本規則所稱「汽車」，指在道路上不依軌道或電力架線而以原動機行駛之車輛（包括機器腳踏車）。是本件受處分人李清棋違規時所駕駛車輛雖為重型機車，然依上開規定，機車（即機器腳踏車）亦屬道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及第 68 條所規定之「汽車」。故本件受處分人李○棋駕駛重型機車拒絕酒測，自亦有上開規定之適用。本件聲請人審理結果，認

為本件交通事件，應以道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及第 68 條規定為審判之依據，然該等規定之內容，依聲請人合理確信，認為有牴觸憲法情事。由於上開道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及第 68 條規定，乃本件裁判適用之先決問題，而依法公布施行之法律，法官應以其為審判依據，不得認定法律違憲而逕行拒絕適用（釋字第 371 號解釋參照）。故聲請人乃將本件裁定停止訴訟程序，並臚列以下各理由，依司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋意旨，提出釋憲之聲請。

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

一、本件聲請人受理上開交通事件，機車駕駛人李○棋駕駛重型機車行駛道路，因拒絕接受員警酒精濃度測試之檢定，違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，而被吊銷駕駛執照。依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，吊銷該駕駛執照之處分效力，依同條例第 68 條：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其持有各級車類之駕駛執照」之規定，則必須同時吊銷該駕駛人所持有「各級車類之駕駛執照」。適用結果，本件受處分人李○棋現所持有賴以維生之「職業大貨車之駕駛執照」，亦將同時被吊銷（依同條例第 67 條第 2 項前段規定，於 3 年內，不得考領駕駛執照（註四））。惟聲請人審理結果，依合理確信，認為有關駕駛人駕駛機車拒絕接受酒精濃度測試之檢定，除依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項規定，當場移置保管機車、處罰鍰新臺幣 6 萬元及吊銷駕駛執照外，並依同條例第 68 條規定，吊銷駕駛人所持有「各級車類之駕駛執照」。此種「抄家滅族式吊銷駕駛執照」方式，顯與憲法所定人民工作權、生存權之保障，有所違反；同時亦違反憲法之比例原則，而有牴觸憲法情事！

二、請宣告道路交通管理處罰條例第 68 條，有關汽車駕駛人受吊銷駕駛執照之處分時，吊銷其持有各級車類之駕駛執照之規定，違反憲法第 15 條人民之工作權、生存權及職業應予保障，以及第 23 條比例原則之規定，應屬無效。又本件受處分人係駕駛重型機車拒絕酒測，雖因「機車駕駛執照」與「汽車駕駛執照」二者間，係採兩照制，不適用道路交通安全規則第 61 條第 1 項「一人一照原則」。然本件受處分人所適用道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段「吊銷該駕駛執照」，在非駕駛機車之其他汽車駕駛人，因須適用道路交通安全規則第 61 條第 1 項「一人一照原則」，亦將造成汽車駕駛人所持有「各級車類之駕駛執照」被吊銷之結果（註五）。基於「重要關聯性理論（註六）」，聲請人乃同時聲請宣告，道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段「吊銷該駕駛執照」之規定，亦違反憲法第 15 條人民之工作權、生存權及職業應予保障，以及第

23 條比例原則之規定，併予聲請宣告為違憲。

三、本件聲請解釋之目的有三：

- (一) 回復當事人由於行政機關執行違反憲法之法律所遭受剝奪自由選擇工作及職業，以維生計之權利。
- (二) 調和公共利益、社會秩序與個人生存權、工作權之平衡。
- (三) 排除此項違反憲法比例原則之法律規定，以免其他人民繼續遭受侵害。

貳、本件事實經過及疑義性質暨所涉及憲法條文

一、聲請釋憲依據：

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，聲請大法官解釋，司法院大法官著有釋字第 371 號及第 572 號解釋在案，合先敘明。

二、事實經過：

- (一) 本院審理 99 年度交抗字第 5 號交通異議事件（原為臺灣臺南地方法院 98 年度交聲字第 639 號），異議人即受處分人李○棋（下稱受處分人）於民國 98 年 5 月 3 日 22 時，駕駛車牌號碼 NJZ-628 號重型機車，途經臺南市東門路與裕農路交岔路口前，因「拒絕接受酒精濃度測試之檢定」之違規行為，為臺南市警察局第一分局東門派出所警員（下稱舉發機關）當場攔停舉發。嗣經原處分機關即交通部公路總局嘉義區監理所臺南監理站，以其違規事證明確，依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，裁處受處分人罰鍰新臺幣（下同）六萬元，並吊銷駕駛執照（依道路交通管理處罰條例第 68 條規定吊銷所持有各級車類之駕駛執照，並註記自 98 年 6 月 18 日起 3 年內不得重新考領駕駛執照）。經向臺灣臺南地方法院聲明異議，該院仍維持原處分，而裁定駁回受處分人之異議，受處分人乃向本院提起抗告，本院以上開規定就違規車型、種類及違規態樣，未予區別，致適用結果，將導致受處分人僅騎乘機車違反上揭規定，所持有「各級車類之駕駛執照」（例如營業大客車、營業大貨車等駕駛執照），卻須併同被吊銷，致受處分人頓失以駕駛職業大貨車營生之工作，顯有違反憲法第 15 條人民之工作權、生存權及職業應予保障，以及第 23 條比例原則之規定。
- (二) 至於本件原處分機關對受處分人李○棋之處罰主文雖僅諭知：「罰鍰新臺幣陸萬元整，吊銷駕駛執照，罰鍰及駕駛執照限於 98 年 6 月 12 日前繳納、繳送」。但受處分人李○棋拒絕酒測，係分別違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項之汽車駕駛人拒絕接受酒精濃度測試，及違反道路交通安全規則第



90 條：「駕駛人駕駛汽車，應……服從交通指揮人員之指揮」之規定。又受處分人李○棋拒絕接受員警實施酒測，係違反依法令執行交通稽查任務人員之指揮，自屬違反道路交通安全規則第 90 條規定。則本件受處分人李○棋拒絕接受酒測，當同時違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及道路交通安全規則第 90 條之規定，而有道路交通管理處罰條例第 68 條規定「吊銷其持有各級車類之駕駛執照」之適用。本件適用結果，受處分人李○棋現所持有「職業大貨車」汽車駕駛執照，即應依上開規定吊銷，併此敘明。

(三) 綜上，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定及司法院釋字第 371 號解釋意旨，將本院 99 年度交抗字第 5 號交通異議事件，裁定停止審理程序，提出本件聲請。

### 三、涉及憲法條文：

憲法第 15 條、第 23 條及司法院釋字第 404 號、第 531 號、第 649 號解釋。

### 叁、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、工作權之保障

(一) 按經濟社會與文化權利國際公約第 6 條第 1 項明定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障這一權利。」各締約國承認工作權，包括人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。又工作權係指能夠提供收入以確保適當生活水準。工作權和就業中的權利，不僅構成社會經濟權利的核心內容，亦是基本人權。故而，我國於 98 年 3 月 31 日，經立法院審議通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，總統並於 98 年 5 月 14 日，正式簽署該兩項國際人權公約之中英文版批准書，象徵我國民主內涵得到進一步的充實，此乃我國落實人權保障的重要里程碑。法務部就此特別擬訂該兩國際人權公約「施行法」，於經立法院通過後，總統於 98 年 4 月 22 日公布，並經行政院於 98 年 10 月 29 日以行政院院臺外字第 0980067638 號令發布，定自 98 年 12 月 10 日施行。因此，公約之內容，已經成為我國國內法一部分，所有執法人員，自應直接適用（註七）。

(二) 次按憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障。此規定所保障人民之工作權，一般學說上，認係屬社會經濟權之範圍。工作權涉及人民於社會生活中如何以相關經濟活動獲取賴以維生之資源。自司法院釋字第 404 號解釋認「憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持

生計」後，詮釋憲法工作權保障之意義，自應以人民得自由選擇工作及職業為中心。然社會生活態樣變化日增，工作及職業已不單作為人民維持生計之方式，同時並具有人民以之為充實生活內涵及自由發展人格之重要功能。是以，凡人民自由選擇維持生計或表現其人格所從事持續性或短暫性之經濟活動，均屬憲法保障工作權之意涵（註八）。

- （三）本件受處分人李○棋適用上開道路交通管理處罰條例第 68 條規定，吊銷其所持有「各級車類之駕駛執照」後，其賴以維生之「職業大貨車之駕駛執照」，亦併予吊銷，致其自 98 年 6 月 18 日起，三年內，無法從事駕駛「職業大貨車」，以為營生，顯有違上開國際人權公約及我國憲法保障工作權之意旨。

## 二、違反比例原則

### （一）比例原則之意義

比例原則於學說上又稱「禁止過當原則或侵害最小原則」，一般均係以法治國原則及憲法基本權利保障意旨為其理論基礎（註九）。比例原則從發展早期作為行政法上之一般原則拘束行政行為，鑒於對法治國原則實質保障之重視（註十），比例原則已逐漸成為憲法上之基本原則，並拘束立法與司法行為，而於我國憲法第 23 條規定明確實現其內涵，除基於為「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，國家不得以法律對人民基本權利為過度限制或侵害。學說上又將比例原則區分為適當性、必要性及衡量性（狹義比例性）（註十一）三個下位原則，區分此三原則於概念上或有重疊之處，學者對比例原則於其他憲法基本原則間相互適用亦有抵觸之處提出質疑（註十二）。惟比例原則實際上已成為判斷國家行為，是否抵觸憲法其可供操作之審查基準（註十三）。

### （二）人民基本權利之限制應符合比例原則

1. 按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第 15 條規定：人民之工作權應予保障。且憲法第 152 條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」而所謂工作權，係指人民有工作自由與職業自由，亦即人民為維持其生存，得依志趣、能力以選擇相合之職業。故平等權及工作權為憲法保障之基本權利。非依憲法第 23 條規定所揭示之比例原則，不得加以限制。而該條所謂「必要時」，依多數憲法學者見解，係指限制基本權利之目的及限制所使用之手段，須具有合理的比例原則關係，不得不成比例。而比例原則內涵，一般而言，有三：（1）適當性原則：其意指所採取之手段，必須適合其所追求之目的，始得謂之正當，而具有適當性。申言之，以法律為手段而限制人

民權利，可達到維護公益之目的時，其立法手段具有適當性。（2）最小侵害原則：其意指所採取之手段能達成目的，且無其他具有相同效力，而不限制基本權之更佳手段時，始可謂其侵害最小，而具有必要性。申言之，於適當性原則獲肯定時，應選擇對人民權利侵害最少之手段，其手段始具有必要性，亦稱為必要性原則。（3）比例性原則：係指欲達成一定目的所採取手段之限制程度，不得與達成目的之需要程度不成比例，亦即必須符合一定比例關係始可。申言之，其立法手段固可達成立法目的，惟其法益權衡結果，仍不可給予人民過度之負擔，造成人民權利過量之損失（註十四）。而上開原則，並為我國行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」所明定。

2. 依道路交通管理處罰條例第 3 條第 8 款規定，雖將車輛汽車之定義包含機器腳踏車，然於第 21 條、第 21 條之 1、第 22 條、第 31 條、第 31 條之 1、第 45 條、第 90 條之 3 及第 92 條等違規行為態樣，均將「機器腳踏車」與「汽車」分別規範，足見上開道路交通管理處罰條例所列法條內之汽車，是否即包含機器腳踏車，尚應就各該法條分別解釋。而依道路交通安全規則第 53 條規定，就汽車駕駛執照區分為小型車、大貨車、大客車、聯結車、輕型機車及重型機車駕駛執照等，並於小型車以上駕駛執照，再區分普通及職業部分，各類駕駛執照應考資格有不同之經歷、條件及資格要求，且依同規則第 61 條規定，汽車駕駛人取得高一級車類之駕駛資格者，應換發駕駛執照，並准其駕駛較低級車類之車輛，亦即當取得高一級車類駕駛資格時，即具有規定較低級車輛之駕駛資格，此即為「一人一照」之原則。因此，現行民眾所取得者，僅有「汽車駕駛執照」及「機車駕駛執照」二種（註十五），而依道路交通管理處罰條例第 68 條規定，違規者如受有吊銷駕駛執照處分時，不論其係駕駛何級車類車輛違規，一律吊銷其所持有「各級車類駕駛執照」。亦即，於現行法令及交通行政實務上，雖區分汽、機車兩類執照之所謂「兩照制」，考領自小客車駕駛執照，並不以領有重型機車駕駛執照為要件，領有自小客車駕駛執照僅得駕駛輕型機車，如欲駕駛重型機車，則須另行考領重型機車駕駛執照。依此，對上開違規者，一律吊銷各級汽車駕駛執照之處分，固可避免行為人持較高級汽車駕駛執照，繼續駕駛較低級汽車之脫法違序行為。惟適用結果，顯然違反憲法上平等原則、比例原則、人格自由發展權。以本件為例，受處分人係駕駛重型機車有拒絕酒

測之違規行為，何以竟要吊銷其營生之職業大貨車之駕駛執照？似有不問駕駛何種等級之汽車違規，均一律執行吊銷所有各級車種駕駛執照，顯有違比例原則之「必要性原則」，亦即違反「侵害最小原則」。換言之，汽車職業駕駛人駕駛職業大貨車，係基於職業生活營生所必須，而騎機車只是謀生活上便利，為非都市區域人民之重要代步工具，故交通主管機關乃分開管理。本件受處分人因為駕駛機車違規，被吊銷「機車駕駛執照」，併同其「職業大貨車之駕駛執照」亦予吊銷，且於三年內不得重新考領，置受處分人無從營生，無法生活，顯有違上開憲法工作權、生存權之保障及個人職業應予保障之意旨。

3. 據上說明，上開道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段及第 68 條吊銷其持有「各級車類之駕駛執照」之規定，就機車駕駛之違規行為，而遭吊銷營業用之汽車駕駛執照者，顯然違反比例原則。並且不當地侵害受處分人於憲法上所保障工作權。因受處分人係以駕駛職業大貨車維生，受處分人之「職業大貨車之駕駛執照」一旦被吊銷，即無法合法地從事該項工作，受處分人之工作權，無異遭到剝奪，而無以維生。

（三）上開道路交通管理處罰條例第 68 條規定，吊銷其持有各級車類之駕駛執照，其立法目的，雖係因受處分人之重大交通違規行為，基於「維持社會秩序及增進公共利益所必要者」而限制受處分人繼續駕車行駛道路之權利，屬駕駛行為之限制，並不因所持駕駛執照種類不同，而有所差異。惟上開限制，仍須符合憲法第 23 條規定所要求之「目的正當性、手段必要性及限制妥當性」。申言之，「目的正當性」係指國家對於基本權之限制，須有助於目的之達成；其次，「必要性原則」係指限制基本權雖已合乎憲法所揭示之目的，但仍應檢視有無其他手段可達到相同目的，並選擇其中對人民基本權侵害最小之手段；至於「過度禁止原則」則係指採取限制基本權之手段雖符合一定目的，且屬必要，但採取此種手段時，仍應注意手段與所造成之損害之間是否失衡（註十六）。

（四）道路交通管理處罰條例第 68 條規定，吊銷其持有「各級車類之駕駛執照」，其立法宗旨，在於維護道路使用人生命安全、身體健康，固無爭議。但從實務運作來看，基於生活上便利而行駛機車之違規行為，竟可上網至剝奪受處分人所有賴以維生「職業大貨車之駕駛執照」，不能謂無違反上開比例原則！況且，本件受處分人經依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，當場移置保管其機車，並處罰鍰新臺幣 6 萬元暨吊銷其該機車駕駛執照等行政處分，顯已足以達成「增進行車安全，保護他人權益，以維持社會秩序」等行政目的！要無不足可言。實無再適用道路交通管理處罰條例第 68 條規定，吊銷

其所持有「各級車類之駕駛執照」之必要。對此，本件受處分人於依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段裁處後，再適用道路交通管理處罰條例第 68 條規定，吊銷受處分人所持有「各級車類之駕駛執照」，此於比例原則之「手段必要性及限制妥當性」而言，顯有所違背，甚為明灼。

### 三、結論

（一）道路交通安全主管機關基於社會防衛及道路使用人之生命安全等考量，而吊銷違規駕駛人之駕駛執照，固有其正當性目的（釋字第 284 號及第 531 號解釋參照）。然有關比例原則之操作，學理上認為應作「整體性評價」，應包括三個子原則（即釋字第 476 號解釋揭示之目的正當性、手段必要性及限制妥當性）之共同評價在內（註十七）。因此，當道路使用人違規時，基於防衛社會公益目的之考量，而必須吊銷道路使用人之駕駛執照。即必須同時考量為達成防衛社會公益之正當性目的之前提下，如何兼顧「手段必要性及限制妥當性」等比例原則之重要核心內涵。對此，本件駕駛人駕駛機車因拒絕酒測之違規行為，交通安全主管機關為達成其防衛社會之公益目的，竟上網至必須同時吊銷受處分人所憑藉營生之「職業大貨車之駕駛執照」，而對受處分人作「抄家滅族式」的吊銷其所持有「各級車類之駕駛執照」，顯未就「比例原則」之各個子原則，為綜合性之「整體性評價」。是現行道路交通管理處罰條例第 68 條，有關駕駛人駕駛機車拒絕接受酒精濃度測試之檢定，須同時吊銷駕駛人所持有「各級車類之駕駛執照」之規定，要已違反比例原則「手段必要性及限制妥當性」之子原則，而有侵害人民工作權保障之情事。何況，本件僅依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，對受處分人裁處：「當場移置保管其機車，並處罰鍰新臺幣 6 萬元，暨吊銷其該機車駕駛執照」等行政處分，要已足以達成防衛社會之公益目的，而無再對受處分人課予吊銷其所持有「各級車類之駕駛執照」之行政處分必要。

（二）次按經濟社會與文化權利國際公約第 6 條第 1 項明定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障這一權利。」此規定既經我國立法必須予以遵守。準此，聲請人基於確信，裁定停止本件訴訟程序，並提出釋憲之聲請，殷切期盼大法官能本於上述國際人權公約所揭示「維護人民基本權利」之精神，儘速審理，以有效保障人民權利為禱，無任感荷！

註一：參閱臺灣高等法院臺南分院 99 年度交抗字第 5 號聲明異議事件案卷。

註二：道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定：汽車駕駛人拒絕接受第 1 項測試之檢定者，處新臺幣 6 萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷該駕

駛執照……。而同條例第 35 條第 1 項則規定：汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣 1 萬 5 千元以上 6 萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照二年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其他相類似之管制藥品。

註三：道路交通管理處罰條例第 68 條規定：汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其持有「各級車類之駕駛執照」。

註四：道路交通管理處罰條例第 67 條第 2 項規定：汽車駕駛人，曾依第 35 條第 4 項前段規定，吊銷駕駛執照者，3 年內不得考領駕駛執照。

註五：依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，雖僅「吊銷該駕駛執照」而已。然依道路交通安全規則第 61 條規定：「汽車駕駛人取得高一級車類之駕駛資格者，應換發駕駛執照，並准其駕駛較低級車類之車輛……（第 1 項）」。此規定即俗稱「一人一照原則」。依此規定，凡汽車駕駛人違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項規定，而被吊銷「該駕駛執照」者，違規者雖僅被吊銷「該違規當時所使用駕駛執照」，然因適用道路交通安全規則第 61 條「一人一照原則」規定之結果，駕駛人僅能持有一張「高一級車類駕駛執照」，故駕駛人僅違反道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項者，亦將產生等同於適用道路交通管理處罰條例第 68 條吊銷駕駛人持有各級車類之駕駛執照之效果。又道路交通安全規則第 61 條「一人一照原則」，係屬行政規則，而當其與「道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項」規定合併適用時，將產生吊銷駕駛人所持有「各級車類之駕駛執照」之結果，此已嚴重剝奪人民重要之權利，卻未以「法律」明文規定，道路交通安全規則第 61 條之規定，自有違憲法第 23 條之法律保留原則。

註六：大法官解釋曾揭示：「聲請解釋憲法之制度，主要目的即在闡明憲法真義，以維護憲政秩序及促進整體法規範合於憲法之理念與精神，故其解釋之範圍，自得及於該疑義或爭議相關聯，且必要之其他法條內容，而併為審理之」（釋字第 445 號、第 535 號、第 558 號及第 576 號等解釋參照）。

註七：參閱法務部，人權大步走計畫（落實公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約）種子培訓營總論講義，第 105 頁。

註八：參閱司法院釋字第 666 號解釋大法官葉百修之協同意見書。

註九：參閱法治斌、董保城，《憲法新論》，2005 年，2 版，第 65 頁。

註十：參閱法治斌、董保城，前揭書，第 66 頁；陳慈陽，《憲法學》，2004 年 1 月，第 223 頁。

註十一：參閱吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂 10 版，96 年，第 59 頁；法治斌、董保城，前揭書，第 65 頁。

註十二：參閱林明鏘，〈法治國家原則與國土規劃法制一評大法官釋字第 406、444、449 及 513 號解釋〉，收於劉孔中、陳新民主編，《憲法解釋之理論與實務》，第三輯（下冊），2002 年，第 130 頁。

註十三：行政程序法第 7 條即規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

註十四：參閱李震山，《行政法導論》，96 年，三民，第 292—298 頁；吳庚，《憲法的解釋與適用》，93 年，第 189 頁；陳慈陽，《憲法學》，93 年，元照，第 233 頁；許育典，《憲法》，95 年，元照，第 67 頁。

註十五：立法院第 6 屆第 2 會期交通委員會第 3 次全體委員會議紀錄，參閱《立法院公報》，第 94 卷第 48 期，第 109 頁。

註十六：同註 14。

註十七：參閱蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論—以德國法的發展為中心—〉，《政大法學評論》第 62 期，88 年，第 92 頁以下。

附件：

一、臺灣臺南地方法院 98 年度交聲字第 639 號交通事件裁定。

二、立法院第 6 屆第 2 會期交通委員會第 3 次全體委員會議紀錄。

三、臺灣高等法院 98 年度交抗字第 2574 號交通事件裁定。

四、臺灣高等法院臺中分院 98 年度交抗字第 997 號交通事件裁定。

五、臺灣高等法院臺南分院 98 年度交抗字第 82 號交通事件裁定。

六、臺灣高等法院高雄分院 98 年度交抗字第 443 號交通事件裁定。

七、臺灣高等法院花蓮分院 98 年度交抗字第 28 號交通事件裁定。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣高等法院臺南分院

刑事第六庭審判長 法官 董武全

法官 林英志

法官 沈揚仁

中 華 民 國 99 年 2 月 10 日

（本件聲請書附件略）

資料來源：司法院司法周刊第 1594 期 1 版法令月刊第 63 卷 7 期 140-141 頁司法院公報第 54 卷 8 期 1-67 頁司法院大法官解釋（二十八）（102 年 7 月版）第 331-435 頁