

汽車駕駛人拒絕酒測吊銷駕照之合憲性問題探討— 評釋字第 699 號解釋

呂秉翰¹

摘 要

大法官於民國 101 年 5 月 18 日公布了釋字第 699 號解釋，針對道路交通管理處罰條例系爭相關條文之「汽車駕駛人拒絕酒測者，吊銷其駕照、禁其三年內考領駕照，並吊銷所持各級車類駕照之規定」，做出了合憲性之解釋。本件解釋涉及之爭議主要是：一、行動自由之定性問題。二、道路交通管理處罰條例之系爭條文是否符合比例原則之檢驗。雖然，大法官在本號解釋中對此爭議採取了合憲性之見解，認為系爭規定並不牴觸憲法比例原則，亦與人民行動自由及工作權保障之意旨無違。然而，解釋理由書文末中，相當程度上卻又自失立場地指出：「...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，...而得為妥適之處理；另系爭條例有關酒後駕車之檢定測試，...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...」。本文除介紹本號解釋之前因後果之外，並就備受社會大眾所受詬病之酒駕行為，說明其現行法規之相關對策。再以「酒駕、酒駕肇事與單純拒絕酒測」、「吊銷駕照所可能侵害的憲法權利」、「拒絕酒測吊銷駕照違否比例原則」、「解釋文與解釋理由書之論證矛盾」等觀點重新檢視分析本號解釋之癥結，舉陳本號解釋之疑義，進一步提出所涉爭點之另類觀點，以供作研究與實務參考。

關鍵字：酒駕行為、拒絕酒測、吊銷駕照、行動自由、一般行為自由、比例原則。

一、本號解釋之前因與後果

1.1 案情與爭點

1.1.1 本案緣由

1. 臺灣彰化地方法院法官審理違反道路交通管理處罰條例聲明異議案件。該案異議人持有普通大貨車駕照，於無照駕駛重機車時拒絕酒測，被監理站依系爭規定裁罰新台幣 6 萬元、吊銷各級車類駕照及三年內不得考領駕照之處分，致失去駕駛之工作。
2. 臺灣高等法院臺南分院刑事第六庭審理同條例聲明異議抗告案件。該案抗告人持有職業大貨車駕照，亦因駕駛重機車外出時拒絕接受酒測，被監理

¹ 國立空中大學社會科學系專任助理教授/東海大學法學博士。

站處以相同罰鍰及處分，致失去駕駛之工作。

二案承審法官均認，系爭規定有牴觸憲法比例原則及工作權、生存權保障之疑義，爰分別裁定停止審理程序，依釋字第 371 號解釋之意旨聲請解釋。

1.1.2 爭點所在

本號解釋所涉者乃汽車駕駛人拒絕酒測者，吊銷其駕照、禁其三年內考領駕照，並吊銷所持各級車類駕照之規定，是否違憲之問題？

1.2 結論與效應

1.2.1 結論與理由

大法官就前開二案合併審理作成釋字第 699 號解釋，並認為系爭規定不牴觸憲法比例原則，與人民行動自由及工作權保障之意旨無違。本號解釋之解釋文指出：「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。」大法官針對系爭案件之所以做成合憲性解釋之理由主要有下：

1. 系爭規定係為考量道路交通行車安全，保護大眾權益，目的洵屬正當，且所採手段可促使駕駛人接受酒測，遏止酒後駕車，防範交通事故發生，有助於目的之達成。
2. 系爭規定所採手段，可杜絕駕駛人以拒絕酒測逃避刑事公共危險罪責處罰之僥倖心理，且因尚無可達成相同效果之較溫和手段，故為達成確保交通安全之立法目的所必要。
3. 為維護公共安全，駕駛人本有依法配合酒測之義務，系爭規定之處罰，雖限制行動自由及工作權，惟所保護法益與限制間，尚非失衡。且職業駕駛人本應更遵守交通法規，況警察執行時已先行勸導並告知拒酒測之法律效果，受檢人已有所認知而仍執意拒絕酒測始處罰，故該處罰規定尚未過當。
4. 惟立法者宜通盤檢討，針對不同情況增設分別處理之規定，使能斟酌個案情節而為妥適處置；而有關酒測之檢測方式、程序等，亦宜以法律或法律明確授權之規範為之。

1.2.2 後續修法

雖然本號解釋對於道路交通管理處罰條例中汽車駕駛人拒絕酒測吊銷駕照之規定做成合憲結論，但大法官仍然認為宜通盤檢討系爭之規範不盡合理之處，因此引發後續道路交通管理處罰條例修正第八條、第三十五條及第六十七條條文之修法²。

² 中華民國 102 年 1 月 30 日華總一義字第 10200017801 號道路交通管理處罰條例修正條文如下：

第八條

違反本條例之行為，由下列機關處罰之：

- 一、第十二條至第六十八條及第九十二條第七項、第八項由公路主管機關處罰。
- 二、第六十九條至第八十四條由警察機關處罰。

前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。

第一項第一款之處罰，公路主管機關應設置交通裁決單位辦理；其組織規程由交通部、直轄市政府定之。

第三十五條

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九萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；附載未滿十二歲兒童或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。

汽車駕駛人有前項應受吊扣情形時，駕駛營業大客車者，吊銷其駕駛執照；因而肇事且附載有未滿十二歲兒童之人者，按其吊扣駕駛執照期間加倍處分。

汽車駕駛人於五年內違反第一項規定二次以上者，處新臺幣九萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領。

汽車駕駛人，駕駛汽車行經警察機關設有告示執行第一項測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查，或拒絕接受第一項測試之檢定者，處新臺幣九萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車、吊銷該駕駛執照及施以道路交通安全講習；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷該駕駛執照，並不得再考領。

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。

汽車所有人，明知汽車駕駛人有第一項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第一項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽車牌照三個月。

汽車駕駛人有第一項、第三項或第四項之情形，同時違反刑事法律者，經移置保管汽車之領回，不受第八十五條之二第二項，應同時檢附繳納罰鍰收據之限制。

前項汽車駕駛人，經裁判確定處以罰金低於本條例第九十二條第四項所訂最低罰鍰基準規定者，應依本條例裁決繳納不足最低罰鍰之部分。

第六十七條

汽車駕駛人，曾依第二十七條第三項、第二十九條之二第五項、第三十五條第一項、第三項後段、第四項後段、第三十七條第二項、第五十四條、第六十一條第一項第一款、第二款、第六十二條第四項後段規定吊銷駕駛執照者，終身不得考領駕駛執照。但有第六十七條之一所定情形者，不在此限。

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、第四十三條第二項、第三項、第六十一條第一項第三款、第四款後段、第六十二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；汽車駕駛人駕駛營業大客車，曾依第三十五條第二項規定吊銷駕駛執照者，四年內不得考領駕駛執照。

汽車駕駛人，曾依本條例其他各條規定吊銷駕駛執照者，一年內不得考領駕駛執照。

汽車駕駛人，曾依第二項、第三項規定吊銷駕駛執照，不得考領駕駛執照期間計達六年以上者，終身不得考領駕駛執照。但有第六十七條之一所定情形者，不在此限。

前四項不得考領駕駛執照規定，於汽車駕駛人係無駕駛執照駕車者，亦適用之。

汽車駕駛人違反本條例規定，應受吊扣駕駛執照處分，於汽車駕駛人係無駕駛執照駕車者，在所規定最長吊扣期間內，不得考領駕駛執照。

二、現行酒駕行為之規範對策

為了有效防止酒醉駕車在道路交通所可能產生的危險，各國皆有行政罰，甚或刑事罰的規定，台灣亦不例外，關於酒駕行為之規範，目前之法制已由行政罰過渡到刑罰，而規制之方式以及處罰之程度均呈現由輕至重之趨勢。以下說明現行酒駕行為主要的規範與對策：

2.1 行政法的規範對策

本文有關於「酒駕」與「吊照」之爭議，原係存在於行政法上的規範對策，此一規範主要是「道路交通管理處罰條例」³，除此外，相關的行政罰規範亦見諸「道路交通安全規則」⁴、「道路交通違規車輛移置保管及處理辦法」⁵，甚至於「警察職權行使法」⁶、「行政執行法」⁷亦有若干關於酒駕或醉酒之處置方式。「道路交通管理處罰條例」本質上其為一「行政秩序法」⁸，整體上分為六章，第一章總則（從第一條至第十一條）、第二章汽車（從第十二條至第六十八條）、第三章慢車（從第六十九條至第七十七條）、第四章行人（從第七十八條至第八十一條）、第五章道路障礙（從第八十二條至第八十四條）、第六章附則（從第八十五條至第九十三條）。至於以其內容為主的行政罰方式主要有：罰鍰、講習、記點、吊扣或吊銷駕駛執照或汽車牌照、禁止駕駛或行駛、責令改正、沒入...等，以上處罰種類，有的可單獨處罰，有的則可合併處罰，但第 86 條在性質上則屬「附屬刑法」之規定，規定肇事過失刑責之加重與減輕情形⁹。而「道路交通管理處罰條例」中有酒駕有關之規定者，主要則有第 24、35、67、68、85-2、85-3、86 條，本次釋憲案之系爭重點亦在於第 35 條與第 68 條。

再就裁處程序特色而言，「道路交通管理處罰條例」之處罰程序向來

³ 本條例早於中華民國五十七年二月五日總統（57）台統（一）義字第 668 號令制定公布；並自五十七年五月一日起施行。截至目前為止，歷經多達 25 次的修正。有趣的發現是，在我國的法規體系當中，除命令之外，法律位階中逕以「處罰」二字作為法律名稱者，唯一僅有此一「道路交通管理處罰條例」。

⁴ 本規則於中華民國五十七年四月五日交通部（57）交參字第 5704-0251 號令、內政部（57）台內警字第 269528 號令會銜訂定發布。截至目前為止，更是歷經高達 91 次的修正。

⁵ 本辦法乃於中華民國九十年十二月二十日內政部（90）台內警字第 9071550 號令訂定發布；並自發布日施行。目前僅於民國九十五年七月修正過一次而已。

⁶ 例如第 8 條、第 19 條之規定。

⁷ 例如第 37 條之規定。

⁸ 學者認為，行政罰向有廣義及狹義之分，就廣義而言，係指國家及公共團體基於行政目的之達成，要求人民負擔各種行政法上之義務，若人民違背其應盡之義務，而對其所施加之制裁，此種廣義之行政法即與行政制裁概念相近。此種行政制裁之概念甚廣，不論相對人是否有值得非難之處，只要其違背行政義務，基於行政目的之達成，皆得使其受有不利益。因此，國家行政制裁權之行使方式，並不只限於處罰，如行政刑罰、秩序罰及懲戒罰等，亦包括其他如行政執行之行政上強制措施，以及如勒令停工、停止營業等之負擔行政處分。而狹義之行政罰則以「秩序罰」（Ordnungsstrafe）為主要內容，故又稱為行政秩序罰，可說是行政機關基於維持行政秩序目的，對於過去違反行政義務者，所施以刑罰以外之處罰，資為制裁。

⁹ 道路交通管理處罰條例第 86 條：「汽車駕駛人，無駕駛執照駕車、酒醉駕車、吸食毒品或迷幻藥駕車、行駛人行道或行經行人穿越道不依規定讓行人優先通行，因而致人受傷或死亡，依法應負刑事責任者，加重其刑至二分之一。（第 1 項）」、「汽車駕駛人，在快車道依規定駕車行駛，因行人或慢車不依規定，擅自進入快車道，而致人受傷或死亡，依法應負刑事責任者，減輕其刑。（第 2 項）」

區分為「舉發程序」與「裁決程序」，所謂舉發通知單於性質上應為具處罰性質的行政處分，警察機關與監理機關則皆有道路交通事件之處罰權。按考查道路交通管理處罰條例相關立法資料，立法者何以將交通事件處罰程序，劃分為舉發程序、裁決程序，而分由不同機關管轄，似乎尚難以明確知悉，僅可初步得知設置「交通事件裁決所」之目的，係因道路交通管理處罰條例有些處罰事項，必須由公路機關與警察機關密切配合，為達公平迅速及便民之目的，因此設置交通事件裁決所，將交通事件在同一個處理所處理完畢。依道路交通管理處罰條例第八條規定文義觀之，由於處罰機關為監理機關，因此似乎難認監理機關為公正的裁決機關。更由於處罰權分屬警察機關及監理機關，且監理機關可對警察機關所為之舉發再為變更。在組織上警察機關係屬內政部，而監理機關係屬交通部，兩者分屬不同部會，且無隸屬關係。因此若認監理機關為實質上公正的裁決機關，文獻上有主張並無不妥之處，蓋此時監理機關並不背離學說上對公正裁決機關所要求的「獨立」、「公正」、「沒有偏見」特質¹⁰。

現行交通執法實務上警察機關就交通違規所為之舉發，經常係因為在交通攔檢程序中，發現行為人有違規事實，而根據該違規事實，進一步對違規行為人依道路交通管理處罰條例為舉發。從程序流程觀之，交通攔檢程序經常為舉發程序之前置程序，兩程序在程序階段上關係密切，惟應注意者，此兩程序本質上分屬兩行政行為，不可視為一行政行為¹¹。現行道路交通管理處罰條例大抵以規範交通參與者之權利義務為中心，至於與舉發程序關係密切的交通攔檢程序，則未有所規範，而交由警察職權行使法予以規範，因此或可認為警察職權行使法第 8 條為道路交通管理處罰條例之補充法，以補充道路交通管理處罰條例規範不足之處。另有學說認為，道路交通管理處罰條例第 7 條雖賦予警察交通稽查之權限，惟該權限係屬「任意性稽查」，警察若欲為「強制性稽查」，則應以警察職權行使法第 8 條為依據¹²。

2.2 刑法的規範對策

酒駕行為之所以入罪，乃是源於社會防衛的刑事思想融入刑事政策的目的考量，並以行為對社會的危險性作為刑罰的目標。酒醉駕車本來就只有罰鍰的法律效果，刑法增訂第 185 條之 3 不能安全駕駛罪之處罰將酒醉駕車入罪，這樣的立法規定是基本上是出自於「一般預防」的考量，其保護之法益則為交通之安全。本條對於規範酗酒駕車深具重要性與嚴厲性，且一般人都有可能是本條的「潛在的犯罪人」¹³。立法設計目的乃係藉由抽象危險犯之實用性，完成所謂「一般預防功能之截堵性目的」。由於本條性質屬「抽象危險犯」，故只要駕駛行為有侵害法益之危險即該當犯行，並不以發生具體危險為必要，而採用抽象危險構成要件之實質理由，是為了避免實害犯舉證之困難，減輕追訴機關的負擔，並且希望達成一般預防之效果。然進一步觀察，

¹⁰ 柯清喜，禁止駕駛法律問題之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2008 年，第 96 頁。

¹¹ 從警察職權行使法第 29 條獨立救濟規範觀之，應可認交通攔檢為獨立行政行為。

¹² 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，2005 年，第 198、199 頁。

¹³ 張麗卿，交通刑法，2002 年，第 89 頁。

我國刑法增訂的第 185 條之 3 相較於德國刑法第 316 條，規定幾乎相同，唯一不同的是德國刑法對本罪亦處罰過失，而我國酗酒駕車處罰規定中卻未規定，關此，學者一致認為應是立法上的疏漏¹⁴。而此一立法上之誤失與本罪解釋成抽象危險犯來擴張可罰性以抑制駕車行為之用意可謂背道而馳，十足可惜，學者建議未來修法時應予增訂之¹⁵。此外應留意者係實務見解認為駕駛的過程中所可能產生之危險並不會因距離較短，就不具危險性，因而認為只要行駛移動就是駕車行為，不論駕車距離之遠近¹⁶。

我國刑法第 11 章公共危險罪於民國 88 年增訂第 185 條之 3 不能安全駕駛罪¹⁷，立法理由指出：「為維護交通安全，增設服用酒類或其他相類之物過量致意識模糊駕駛交通工具之處罰規定，以防止交通事故之發生。」本條嗣後歷經民國 97 年之修正加重¹⁸，以及民國 100 年之再次修正加重與增訂第二項加重結果犯¹⁹。就本罪性質而言，係擬藉由「抽象危險犯」之構成要件，以刑罰制裁嚇阻酒後駕駛行為，此種立法例早為德、日等國所採行。民國 102 年 6 月本罪再行修法²⁰，除具體化原條文第一項之構成要件之外，並再度加重第二項加重結果犯之處罰。現行規定為：「駕駛動力交通工具而有下列情形之一者，處二年以下有期徒刑，得併科二十萬元以下罰金：一、吐氣所含酒精濃度達每公升零點二五毫克或血液中酒精濃度達百分之零點零五以上。二、有前款以外之其他情事足認服用酒類或其他相類之物，致不能安全駕駛。三、服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物，致不能安全駕駛。(第一項)」、「因而致人於死者，處三年以上十年以下有期徒刑；致重傷者，處一年以上七年以下有期徒刑。(第二項)」本次立法理由謂：「一、不能安全駕駛罪係屬抽象危險犯，不以發生具體危險為必要。爰修正原條文第一項，增訂酒精濃度標準值，以此作為認定『不能安全駕駛』之判斷標準，以有效遏阻酒醉駕車事件發生。二、至於行為人未接受酒精濃度測試或測試後酒精濃度未達前揭標準，惟有其他客觀情事認為確實不能安全駕駛動力交通工具時，仍構成本罪，爰增訂第二款。三、修正原條文第二項就加重結果犯之處罰，提高刑度，以保障合法用路人生命身體安全。」

除第 185 條之 3 不能安全駕駛罪外，同時於民國 88 年增訂的刑法第 185 條之 4 的肇事遺棄罪，有時亦與酒駕行為具有相關性，本罪未若不能安全駕駛罪歷經 97 年與 100 年之修法加重處罰，僅於民國 102 年 6 月併與不能安全

¹⁴ 黃榮堅，刑法增修概說，台灣本土法學雜誌第 2 期，1999 年，第 207 頁；林山田，評 1999 年刑法修正，月旦法學雜誌第 51 期，1999 年，第 35 頁；黃常仁，困頓新法—論刑法 185 條之 3，軍法專刊第 46 卷第 4 期，2000 年，第 3-6 頁；張麗卿，新刑法探索，2008 年，第 393 頁。

¹⁵ 張麗卿，交通犯罪之法律規範與實證分析，中原財經法學第 28 期，2012 年，第 151 頁。

¹⁶ 92 台非 168 號判決：「…刑法第 185 條之 3 之公共危險罪，考其立法意旨係因人酒後注意力、反應力均較常人為低，若驅車上路，對路上其他汽車或行人之生命、身體安全均存有危險性，故特立法嚴禁酒後駕車以保障路上過往車輛及行人之法益，且酒後駕駛車輛者不論其駕車距離之長短為何，對於該駕駛過程中所可能產生之危險並不會因駕駛距離較短而免除，因此被告就此執詞辯稱所行進距離甚為短暫，不致於發生危險，乃誤解立法目的，委不足採…」。

¹⁷ 中華民國八十八年四月二十一日總統（88）華總一義字第 8800083970 號令增訂第 185-1~185-4 條條文。

¹⁸ 中華民國九十七年一月二日總統華總一義字第 09600177841 號令修正公布第 185-3 條條文。

¹⁹ 中華民國一百年十一月三十日總統華總一義字第 10000263911 號令修正公布第 185-3 條條文；並自公布日施行。

²⁰ 中華民國一百零二年六月十一日總統華總一義字第 10200111611 號令修正公布第 185-3、185-4 條條文；並自公布日施行。

駕駛罪同時修法加重處罰，現行規定為：「駕駛動力交通工具肇事，致人死傷而逃逸者，處一年以上七年以下有期徒刑。」立法理由謂：「第一百八十五條之三已提高酒駕與酒駕致死之刑度，肇事逃逸者同基於僥倖心態，延誤受害者就醫存活的機會，錯失治療的寶貴時間。爰修正原條文第二項，提高肇事逃逸刑度。」

2.3 行政罰與刑事罰的交織應對

刑事罰與行政罰之間，各自存有其核心領域²¹，刑法向以倫理非價為其重點；而違反行政法規之行為，只是純粹技術性的行政不服從，而行政不服從，則往往係出於達成特定「行政目的」之考量²²。然而從處罰之本質以觀，無論刑事罰或行政罰，其制裁皆係來自國家對人民違法行為處罰權力的實施，對人民而言，不管受到行政罰或刑事罰之制裁，均屬於國家之處罰，均可達到處罰的效果，因此，即便承認立法者對人民違法行為之制裁採取刑事罰或行政罰之手段，享有自由立法之形成空間，但處罰在本質上並無差異，而係量的差別而已。再者，刑法上所使用者為具有最後手段性之制裁、處罰，換言之，某一不法行為若同時於行政法與刑法上有規定，則將必須做出抉擇，究竟對此不法行為採哪種手段處理。此種針對不法行為之對待，浮動於刑法與行政法間手段之不確定性在某情況下是合理的。原因在於，人民對於不法行為之感受程度會隨著社會環境、風俗民情、觀念等的轉變而不同。因此，在人民對不法行為之感受程度較弱時，交由行政法上利用行政手段處理便可預測；反之，當人民對不法行為之感受程度增強時，轉而須利用刑法上之手段對待亦屬合理期待。因而可得知，對此種不法行為感受程度之轉變，必然反應於時間上之推演²³。

如前所述，民國 88 年以前對於酒醉駕車防制的主要法源有二，分別是「道路交通安全規則」與「道路交通管理處罰條例」。民國 88 年以後又增加了「刑法」的處罰規定，希冀藉由刑罰的效果來抑制日益嚴重的酒醉駕車危險行為。由於酒駕行為對於社會所產生嚴重危險性，各國無不訂定規範加以處罰，原屬於行政罰規範疇之酒駕行為，基本上係以「是否能安全駕駛」做為分水嶺，而被分為兩個態樣：一、酒後尚未達酒醉程度之駕車行為；二、飲酒後已達

²¹ 一般而言，刑罰與行政罰之區別有如下之實益：(1) 就處罰的主體而言：行政罰以行政機關為處罰主體；刑罰以司法機關為處罰主體。司法機關因需適用刑事訴訟程序，與行政機關做出行政罰僅需適用行政程序相較，程序上較為繁複，但卻較能保障實體上的利益。(2) 就處罰效果的嚴厲性而言：雖於某些情況，罰鍰的數額可能高於罰金，但行為人若因有罪判決確定而受刑罰，將留下前科紀錄，由是可知，刑罰的嚴厲性仍大於行政罰。(3) 就處罰的時效而言：刑法第 80、84 條對各種刑罰均有長短不一的時效期間之規定；行政罰不分種類於行政執行法第 7 條統一規定原則上為 5 年的時效期。(4) 就救濟方法而言：對行政罰不服的救濟，原則上應循訴願、行政訴訟等行政爭訟方式提出請求；而對刑罰不服的救濟方式，蓋依刑事訴訟程序之規定。

²² 從學理角度，採特徵描述方式說明行政罰概念應有之內涵，則應有如下幾點之特徵：(1) 以維持行政秩序為目的。(2) 以違反行政法上義務之一般人民為處罰對象。(3) 以刑法以外之處罰為手段。(4) 具制裁性質。(5) 屬不利處分。(6) 對於過去行為所為之處罰。(7) 原則上以行政機關為處罰主體。以上詳參：洪家殷，行政罰之概念與種類—以行政院版「行政罰法」草案之適用為中心，法務部行政罰法草案研討會，法務部主辦，第 19 頁，2004 年 10 月 15 日。

²³ 陳凱翔，肇事逃逸行為之犯罪化依據—自「應罰性」角度出發，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2007 年，第 186 頁。

酒醉程度之駕車行為。前者仍屬行政罰之範疇，後者則為現行刑法規制之對象。準此，酒駕行為也由單純的「行政不法」（行政罰）之行為提升為「刑事不法」（刑事罰）之行為；酒駕行為該當於刑事罰及行政罰之要件，形式上兩種處罰不同，主要是制裁手段及法律效果均不同，實質上不法內涵及程度上也有所差異。影響所及，酒駕者也由單純之「交通違規者」轉變為「犯罪嫌疑人」，對付酗酒駕車行為之手段與程序，也變成較注重便宜行事之行政行為轉換為較講究人權保障之司法行為²⁴。

三、釋字第 699 號解釋評析

綜觀本號解釋之論證脈絡，本文提出相關檢討與省思如下供參：

3.1 酒駕、酒駕肇事與單純拒絕酒測

首先，本號解釋針對「酒駕」、「酒駕肇事」與「單純拒絕酒測」並未嚴予區別其差異性與危害程度。法律效果上，以「單純拒絕酒測」逕行連接「吊銷駕駛執照」，主要是為了避免行為人利用拒絕酒測來規避酒測、逃避刑罰，由於有這一層考量，所以在立法設計上「單純拒絕酒測」（道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項）在處罰上設計得比「酒駕」（道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項）還要嚴厲。本號解釋理由書亦提及「...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...」。

然而就「單純拒絕酒測」而言，除真正酗酒之拒絕酒測者外，也有可能存在著並未酗酒之拒絕酒測者之情形，兩者應該予以區別，理論上，前者之處罰（真正酗酒之拒絕酒測者）是要比酒駕者還重，但是後者之處罰（並未酗酒之拒絕酒測者）未必然要比真正酒駕者還重，甚至於應該還要較輕些，但由於取締技術上仍有難點尚待克服，故目前將其一視同仁只是權宜性之立法政策而已。但是對於拒絕酒測的初犯與累犯之處罰問題，在執行上則無太大困難，理應有所分別對待方屬合理。誠如羅昌發大法官於其協同意見書所言：「...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」。

²⁴ 許鴻文，酗酒駕車不二罰之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，2008 年，第 19 頁。

另所謂「酒駕」之行為，究其類型而言，尚可區分為「酒後駕車」與「酒醉駕車」兩種型態。一般「酒醉」係指人體受酒精影響而表現於外的行為特徵。「酒後駕車」乃飲酒後駕駛車輛，只要是飲酒後，不論體內酒精含量多寡，在體內酒精尚未完全消除的狀態下駕駛者，皆屬之。至於「酒醉駕車」者，從文義上解釋，乃指飲酒至酒醉狀態下駕駛車輛造成危險駕駛的狀態而言。兩者之關係，「酒後駕車」範疇大於「酒醉駕車」，「酒醉駕車」一定是「酒後駕車」，而「酒後駕車」卻不一定是「酒醉駕車」。就道路交通管理處罰條例而言，所謂之酒駕行為，依第 35 條第 1 項之規定，應係指「酒醉駕車」之情形，而非「酒後駕車」。雖說酒駕未必肇事，肇事未必酒駕；然統計資料顯示，酒駕肇事率確實較高。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。湯德宗大法官認為，基於以上理由，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。可謂不無道理。

3.2 吊銷駕照所可能侵害的憲法權利

本號解釋指出，人民駕駛汽車或使用其他交通工具之自由係屬憲法第 22 條之「行動自由」，然此處所謂行動自由應如何加以理解方為妥適？實則，本號解釋所稱之行動自由，乃指「駕車之行動自由」，大法官在本號解釋中主張：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。」本號解釋中提出行動自由作為駕車自由之憲法依據，並將其定性為「一般行為自由」。惟對於多數意見之界定以及採取之條文依據，在解釋意見書中出現頗為歧異之理解，主要的看法是將其定性在「遷徙自由」抑或是「人身自由」。

遷徙自由依大法官第 558、454 號解釋文係保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利，本係以住居自由為核心，惟羅昌發大法官於其意見書主張遷徙自由之保護領域應納入單純的移動自由以符合國際思潮，而無須做嚴格之目的限定。而湯德宗大法官除支持將行動自由整體納入憲法第 10 條之保護領域外，比較特殊的是，另提出其與廣義人身自由之相關性。其認為：「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。此理解取向係以個人之行動自由與人身完整性之保障相關，透過

與一般行為自由之區隔，同時提昇其保護強度，有利於基本權之保障。

雖然，以上三種不同的理解方向（一般行為自由、遷徙自由、人身自由），在將行動自由定義為「隨時任意前往他方或停留一定處所之自由」上並無差異，但是對於此保護內涵之規範意旨則有歧異的理解與推論，並連結到不同的憲法依據，有其個別不同之意義存在。再者，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，則同時牽涉工作權與生存權之保障。可知「駕車之行動自由」之引據與論證的複雜度，由此可見一斑。然而最為根本的問題是，本號解釋以第 22 條之概括基本權規定為據是否適當，仍是值得質疑。是以，大法官歷來的見解時常過於輕快地援用第 22 條之概括保護，甚至連作為個人主體性保護核心之隱私權都列入第 22 條之範圍，這將使第 22 條偏離作為補漏式保護規定的定位。其保護法益若非一致地被降低其重要程度，就是輕重失衡，徒增恣意的滋生空間。釋字第 699 號對行動自由之界定方式恐亦難免此疑慮。因而對於活動自由之定性，宜先考量其行使目的是否歸屬於特定基本權之保護領域，在無特殊相關性時才援用第 22 條作為保護依據，方屬正確。

3.3 拒絕酒測吊銷駕照違否比例原則

比例原則(Verhältnismäßigkeitsprinzip, principle of proportionality)向來在公法學界，抑或司法實務之應用頗為頻繁，其於學理上亦被視為是具有憲法位階的法律原則，依學者的看法，一般如以法律保留作為限制憲法上基本權利之準則者，則通常會以比例原則充當內在界限(immanente Begrenzung)²⁵。在司法院大法官的諸多解釋裡，常有引用比例原則作為論證基礎者，吾人可以發現，早期見解往往是一語帶過，而晚期見解更是各說各話（本號解釋事實上也是各說各話的一例）。曾有學者提出質疑說道，比例原則被形塑成公法上的帝王條款，則應該如同民法上的誠信原則一般珍惜使用²⁶，真的找不到適合個案的具體原則或特別規範可供適用時，才應該訴諸此一無所不包的抽象性帝王條款。既稱是帝王條款，則理應是最後適用的壓箱寶，而非搖旗吶喊的先鋒部隊²⁷。大法官的解釋裡，似乎未能謹守此一謙抑的份際。

本號解釋之多數意見認為，系爭規定係為考量道路交通行車安全，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。再者，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之處罰。立法者修正系爭條例第 35 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。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。最後，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

²⁵ 吳庚，行政法之理論與實用，2007 年，第 59 頁。

²⁶ 要不然的話，如果連債務不履行都直接套用誠信原則解決，民法典的許多規定豈不都可以省略掉？

²⁷ 黃昭元，立法裁量與司法審查—以審查標準為中心，憲政時代第 26 卷第 2 期，2000 年，第 164、165 頁。

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。綜上，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。

然而，反其是的見解更有說服之力道。湯德宗大法官在其部分協同暨部分不同意見書主張：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。其中，系爭「三年禁考駕照」規定有違體系正義，再者，系爭「吊銷所有駕照」規定，處罰已逾必要程度。按，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。此外，李震山大法官（李大法官為警察法領域之教授學者）所提之不同意見書亦認為，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！黃茂榮與葉百修兩位大法官於其不同意見書亦指陳，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，係爭處罰規定，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。上開三件意見書之見解雖屬少數意見，然而相關主張鏗鏘有力、擲地有聲。

3.4 解釋文與解釋理由書之論證矛盾

最後，大法官在本號解釋中對此爭議雖然採取了合憲性結論之見解，認為系爭規定並不抵觸憲法第二十三條之比例原則，亦與人民行動自由及工作權保障之意旨無違。然而，綜觀本號解釋之解釋文與解釋理由書的整體論證脈絡，卻出現自相矛盾之說理。在本號解釋之解釋理由書文末中，大法官弱化解釋文之主張，相當程度上自失立場地指出：「...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，...而得為妥適之處理；另系爭條例有關酒後駕車之檢定測試，...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...」。

針對本號解釋此一論證矛盾之立場，李震山大法官於其不同意見書也非常直率地指出，本件解釋所提易被解釋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。李大法官並認為，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！

實則，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²⁸。此外，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²⁹！本號解釋或許是仍有前述釋憲聲請書所指陳的顧忌存在，因之，大法官對於系爭規定在勇敢地做出合憲性結論的解釋之後，卻又膽怯地要求相關機關必須通盤檢討修正有關規定。論證與說理上的矛盾，另外加上數位大法官的不同見解，讓本號解釋的論述，整體上感覺起來有氣無力。

四、結語—代結論

釋字第 689 號解釋曾指出：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。釋字第 699 號解釋裡，陳春生與陳碧玉兩位大法官所提協同意見書亦指陳：...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。李震山大法官在其不同意見書中則點醒取締酒駕之迷思：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...。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，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。綜觀本號解釋，即便做出合憲性之結論，後續之

²⁸ 臺灣彰化地方法院刑事庭陳銘堯法官釋憲聲請書。

²⁹ 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、法官沈揚仁釋憲聲請書。

修法亦有加以改進，但解釋中多數意見的若干觀點至今仍是備受爭議、疑雲重重！

最後，暫且跳脫法律規範的世界。回顧古人所云：「道之以正，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。《論語－為政第二》」台灣社會裡如果缺乏道德的勸說，將正確安全觀念的建立，依靠在刑罰的有限效果之上，如此並不會減少酒醉駕車的行為。所謂「徒法不足以自行」，法律規定的再好，要是國人都沒有扎根守法、崇法的觀念，一再漠視酒醉駕車所帶來的危險或危害，相信每年的酒醉駕車案件還是會居高不下，而這也是目前酒駕行為刑罰化政策後所面臨的一大困境，亟待實務界與學術界攜手共創嶄新的契機。

