

從酒醉駕駛執法現況論正當法律程序之適用

蘇志強¹ 洪文玲² 張新岳³ 兵界力⁴

1. 中央警察大學交通管理研究所教授兼所長
2. 中央警察大學行政警察研究所教授
3. 中央警察大學交通管理研究所研究生
4. 中央警察大學交通管理研究所研究生

摘要

警察機關為保護人民行的安全，對於酒醉駕駛取締工作一直不遺餘力，然執法卻往往遭民眾質疑而紛爭不斷，吃力不討好，且成效有限，結果成為一般執勤員警所不願接受的勤務。因此，探究原因及如何協助將警察執法工作的阻力降至最低，本研究實責無旁貸。

憲法第 8、23 條明文揭示舉凡干預人民各項基本權利者，皆應符合比例原則與法律保留原則。審視我國警察稽查取締酒醉駕駛過程的手段自「攔阻行進」、「出示駕駛執照」、到「呼氣檢定」等，係限制人民自由權利或侵害身體權利之手段，均屬於對憲法保障人民自由權利的影響，無論干預程度高或低，均造成道路使用人的自由權、隱私權與財產權的限制與不便，更常引起用路人與執法機關之爭執。因此警察執法是否符合法治國家所應具備的正當法律程序原則之要求？實係根本問題所在，亦是作為一個法治國家所須面對的重要課題之一！

民國 88 年 4 月 23 日酒醉駕駛刑罰化後，酒醉駕駛的相關議題一直是社會大眾關注焦點。酒醉駕駛已經是刑事不法行為，是透過一個比較嚴謹的刑事程序加以追訴。為保障司法警察在整個執行上的權衡與嚴謹性必須加以強化。因此，整個刑事程序必須符合民主法治國家之權力分立制衡原理與法治國原則，遵守「正當法律程序」，始足以達到上述之理想境界。本研究嘗試以正當法律程序檢視警察人員執行取締酒醉駕駛之程序。

壹、前言

「開車不喝酒、酒醉不開車」，雖是一句連三歲小孩都會朗朗上口的一句話，但卻是連成年人都很難做到的一件事，而每次電視新聞所播報的重大交通事故，往往聽到記者播導現場處理事故之員警聞到濃濃酒味。又依據警政署統計資料顯示，最近六年內，交通事故案件中肇因為酒醉駕駛者，平均每一年約發生 318 件、造成 286 人死亡、318 人受傷，足見酒醉駕駛問題之嚴重性。

有關交通主管單位及立法院，針對酒醉駕駛問題之嚴重性，已先於民國 86 年 3 月 1 日大幅提高道路交通管理處罰條例處罰之規定，將原先新台幣 2700-5400 元之罰鍰提高為 6000-12000 元，並且吊扣駕駛執照六個月，肇事致

人重傷或死亡則處終身吊銷駕照，然而酒醉駕駛情形仍很普遍，時有重大交通事故之發生。因此，處罰酒醉駕駛原屬行政法中之秩序法，但為防止酒醉駕駛之公共危害，立法機關於民國 88 年 4 月 23 日將酒醉駕駛行為納入刑法公共危險罪規範之，詳如表 2 所示【21】【22】。酒醉駕駛為交通警察稽查取締工作之重點，由於稽查取締之手段諸如：攔阻行進、呼氣檢定或血液檢測等，均係限制人民自由權利或侵害身體權利之手段，對憲法保障人民自由權利影響不可謂不大，因此警察執法是否符合法治國家正當法律程序原則，攸關執法品質之保障與人民權益之維護，為保障基層同仁執法之正當性，在取締程序應遵守那些法則，方能取得有效執法與人權保障間之平衡，乃本研究之重點。

表 2 處罰條例近幾次修正實施酒醉駕駛處罰之比較

處罰種類	75 年修正後	86 年修正後	88 年修正後
處罰金額	2700-5400	6000-12000	6000-12000
吊扣駕照	僅「禁止駕駛」	禁止駕駛並吊扣 6 個月。因而肇事致人受傷吊扣一年	禁止駕駛並吊扣 6 個月。因而肇事致人受傷吊扣一年
吊銷駕照	因而肇事致人重傷或死亡：駕照三年	因而肇事致人重傷或死亡：終身吊銷	因而肇事致人重傷或死亡：終身吊銷
拒絕接受測試	僅引用「60 條 1 項 1 款」	視同「酒精濃度過量」駕駛	視同「酒精濃度過量」駕駛
相關處罰條例及刑法規範	依刑法相關條例論處(刑 284：過失傷害。刑 276：過失致死。)	汽車駕駛人，無駕駛執照駕駛、酒醉駕駛、吸食毒品或迷幻藥駕駛、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。(86 條 1 項)	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、拘役或三萬元以下罰金。(刑 185 條之 3)

貳、正當法律程序之內涵

美國關於「正當法律程序」原則，係規定於聯邦憲法第 5、14 修正案。所謂「正當法律程序」原則之原意，乃僅指「非經法律所制定的程序，不得剝奪或限制人民的生命、自由和其他權利。」，亦即其原意乃僅限於妨止公權力不依法定程序而恣意侵害人身自由。惟時至今日「正當法律程序」原則之內涵已有變遷【10】。

在柯威恩、帕特森著美國憲法釋義一書中關於「正當法律程序」則指出：然欲對其作出準確的、最終的、和完美的解釋是不可能的，即使是最高法院亦不願對此為一明確的定義【6】【10】。學者湯德宗於所著「論憲法中的正當法律程序」一文中更進一步指出：如何程序方為正當，無寧為「程序上正當程序」保障絕妙之處，亦是法院認定上倍感艱難之處。美國聯邦法院法官 H.Friendly 嘗分析憲法上正當程序保障的內涵，得出十項要素【16】：

- 一、公正的法庭。
- 二、告知擬採取的行動及理由。

- 三、反駁擬議行動之機會。
- 四、聲明證據之權，包括傳訊證人之權。
- 五、獲悉不利證據之權。
- 六、詰問對造證人之權。
- 七、完全依據證據作成決定。
- 八、選任辯護人之權。
- 九、法庭應就提出之證據作成筆錄。
- 十、法庭應以書面載明事實認定及裁決理由。

另再就美國歷史的發展，可藉由美國聯邦最高法院對於憲法所賦予之正當法律程序原則之運用發展情形，將其內涵歸納如下：

- 一、「正當法律程序」，是**憲法上的概念**，係法院為保障人權得將難以允許之法律內容宣告為違憲之最後利器，故「正當法律程序」實具有自然法的氣息【10】。
- 二、「正當法律程序」為美國聯邦最高法院在處理違憲審查案件中，對人民權利保障所引用之重要條款【6】。
- 三、美國聯邦憲法第 14 修正案提供人民對美國各州立法應受「正當法律程序」限制之明文保障，**使美國聯邦最高法院取得憲法上之依據，得以實質審查各州之立法【15】**。
- 四、「正當法律程序」之保障，本無限制立法權之意，應係僅指行政及司法應遵守法律而言。惟歷經多年之司法制度運作後，「正當法律程序」已成為美國聯邦憲政發展上落實權利法案，保障人民基本權之重要條款。**不問州立法或聯邦立法均得援引正當法律程序之實質正當予以審查【15】**。
- 五、「正當法律程序」，其意義就字面而言，乃可能僅解為係對於程序法上之限制，而其於美國聯邦憲法制定之本意亦僅係欲以此原則來防止**行政、司法和立法**對於人民生命、自由和財產之非法程序的侵犯。惟至 19 世紀時，聯邦法院乃擴大「正當法律程序」之適用，亦即認為：**「正當法律程序」不僅是指公平合理的司法程序，亦兼指公平合理的法律。因此，此原則不僅是針對程序方面，甚且包括法律的內容及其目的是否合法【10】【2】【4】**。
- 六、美國法制上關於程序正當中之實質正當，係採立法達成之目的與手段間應具合理適當關連原則，作為立法是否正當之主要論據。**而此適用原則與比例原則之適當性相符**。
- 七、美國法制上關於程序正當中之實質正當，亦係採比較個別法益及公益之維護，以判定立法是否有實質之公益存在或絕對必要之公益。**而此適用原則與比例原則之狹義性(或法益權衡)相符**。
- 八、「正當法律程序」，不僅程序須正當，實體亦需正當，亦即法律內容亦須受「正當法律程序」之檢視【6】【10】。
- 九、「正當法律程序」所注重者非僅係事後救濟管道之順暢，對於事前之程序亦應予以注意【10】。

十、我國法制上，一向對程序之要求不似英美諸國之嚴格，因此「正當法律程序」實堪為我國實務運作和制定行政程序法時應注意之準則【10】。

十一、由於「正當法律程序」如同一般法律原則具有抽象性和不確定性，因此其實質內涵有賴判例、學說，依其時、空、社會情勢，並參酌外國實務運作予以具體化之必要【10】。

十二、「正當法律程序」原則於我國應屬具有憲法層次之「行政法之一般法律原則」，其適用範圍甚廣，無論行政、立法、司法皆受其拘束。其功能，應如學者所述，係人民基本權利保障之「最後武器」，而其機能，並不單純只是程序面，當亦包含實體面【10】。

參、正當法律程序在我國法制上之適用

一、我國適用上的問題

美國憲法增修條文第 5 條所規定「...非經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產...」之內容，係屬於美國憲法上人權法案的一部分，也正是正當法律程序之條款。發展至今不論立法、司法或行政，都受到正當法律程序原則的限制【5】。

但是，大多數的大陸法系國家的憲法中，卻沒有類似如美國憲法上的正當法律程序之條款規定，我國的憲法亦然。因此有學者指出：「有關憲法上正當法律程序的規範基礎，必須透過憲法的修改或憲法的解釋。然而在憲法沒有修改之前，如何透過憲法的解釋來處理此一理論上的爭議，才是問題的核心。」【5】

二、大法官會議釋字第 384 號解釋前之發展

葉俊榮教授指出：「我國憲法第 8 條的規定，一般均將其定性為人身自由的保障。也有將其與刑法第 1 條的規定結合，作為刑法罪刑法定原則的規範基礎者。若將憲法第 8 條，配合刑事訴訟法第 1 條、憲法第 9 條、司法院大法官會議釋字第 166 號與第 251 號解釋作一體觀察，可以看出其共同指出一個方向：有關『人身自由』的限制或剝奪，必須經過法定程序，方得為之。此與美國憲法上正當法律程序所作的要求，在人身自由方面，已經相當吻合。此一規定在本質上已是我國憲法在人身自由的保障上，所作「正當法律程序」的規範要求。」【5】

葉俊榮與林國漳教授更進一步指出：「憲法第 15 條明文保障財產權、工作權與生存權。憲法第 16 條則進一步保障人民的請願、訴願與訴訟權。此等權利保障的規定配合司法院大法官會議釋字第 187 號、第 211 號、第 220 號及第 273 號解釋的意旨，可以看出憲法對實體權和程序權的兼顧-----由此可以導出『正當法律程序』原則。」【5】【10】

林國漳教授並指出：「我國大法官會議解釋中，其隱含有『正當法律程序』原則之內涵者不少，惟明文宣示是『正當法律程序』者可謂絕無僅有。其中釋字第 166 號及 251 號解釋，應即屬有關『正當法律程序』原則之宣示。」【10】文中並陳述：「大法官會議釋字第 187、201、243、266、298、312、323、338 等號解釋，突破所謂的『特別權利關係』，使得公務員的基本權利受侵害亦有救濟之

途徑，此亦屬『正當法律程序』原則之實踐。最後並舉出釋字第 220、224、273、288、321 等號解釋，係廣開人民救濟途徑，使人民之訴訟權不受不當之限制，亦蘊含有『正當法律程序』之意味。」【10】

陳運財教授亦就大法官會議自第 166 號、第 251 號、第 271 號到第 300 號之發展脈絡，明文指出：「可見實務上，以憲法第 8 條法定程序來規範下位之法律的規定，探求法定程序之具體內涵的動向，隱然形成主流。而 84 年釋字第 384 號解釋的出現，更進一步奠立了『正當程序論』發展的里程碑。」【13】

三、大法官會議釋字第 384 號解釋後之發展

茲以大法官會議釋字第 384 號解釋為中心，就正當法律程序在我國法制上之適用發展情形，詳述於后：

湯德宗教授指出：「釋字第 384 號解釋涉及檢肅流氓條例諸多規定是否牴觸憲法第 8 條人身自由保障的問題。解釋文中首次使用『內容更須合於實質正當』一詞，闡示『憲法上正當程序』的概念。」【16】

何賴傑教授亦指出：「自大法官會議釋字第 384 號解釋提出『實質正當法律程序』概念之後，大法官隨即於第 396、418、436 號解釋，繼續以此概念做為判斷法律程序合憲法性與否之標準，此一概念儼然已成為有憲法位階之法律原則。」【8】

另有郭介桓教授認為：「『正當法律程序』一詞在我國司法實務上，首見於司法院釋字第 384 號解釋文，論及檢肅流氓條例第 6 條、第 7 條、第 12 條、第 21 條等規定，無論有無特別預防之必要，有再受感訓處分而喪失身體自由之虞，均逾必要程度，欠缺實質正當。」【15】

翁岳生教授更明確說明：「基本上，憲法第 8 條完全是英美法的產物，該條所稱『依法定程序』與英美法之『正當法律程序』原則相同，現在大陸法也接受這樣的理念，相關的國際人權公約也都有這樣的規範。」【12】

茲以圖 1-a、圖 1-b 詳加說明由憲法第 8 條及大法官釋字第 384 號解釋文所導引出的正當法律程序原則；圖 2 則說明正當法律程序原則之內涵。

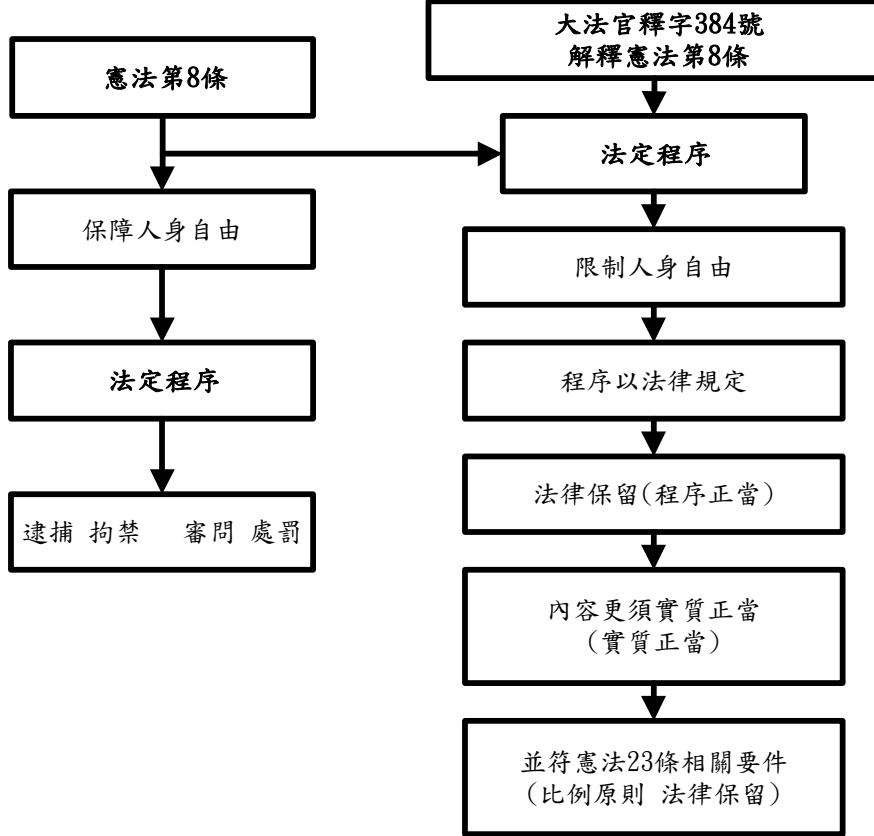


圖 1-a：正當法律程序源起大法官釋字 384 號解釋憲法第 8 條

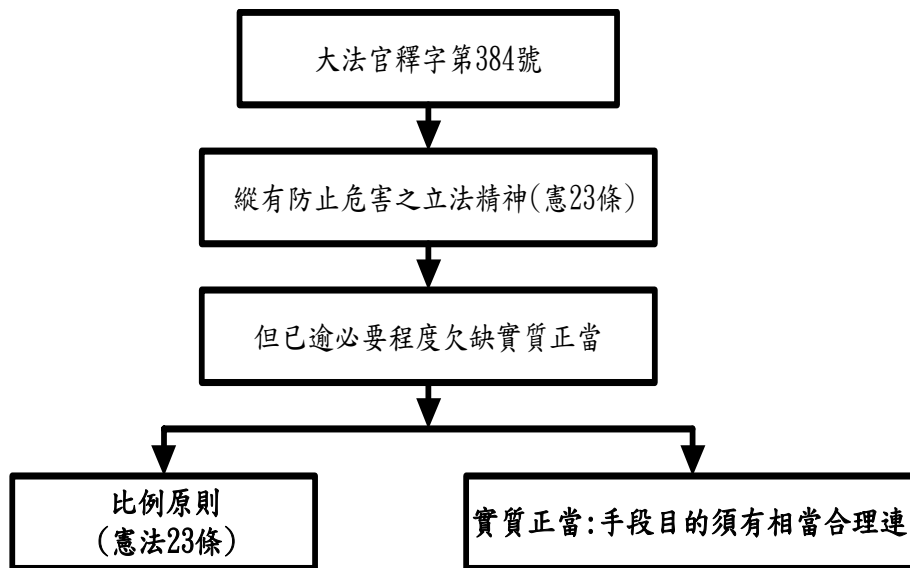


圖 1-b：正當法律程序源起大法官釋字 384 號解釋憲法第 8 條

綜觀大法官會議釋字第 384 號解釋理由書要點，可將其內涵分析如下：

- 1、大法官會議首先於本號解釋，藉著程序之實質正當之概念與憲法第 23 條之適用，否定檢肅流氓條例部分規定之合憲性【8】。
- 2、本號解釋文直指憲法第 8 條之「法定程序」之保障對象：「凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身份，國家機關所依據之程序，須以法律規定...」明文揭示凡干預人身自由之處置，應符合形式正當要件，法律保留原則的精神。
- 3、本號解釋文並明文指出法定程序應有之內涵：「立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並符合憲法第 23 條所定相關之條件。」明文揭示法律內容更須合於實質正當、比例原則與法律保留原則。
- 4、本號解釋文並稱：「違警罰法縱有防止危害之立法精神，但已逾必要程度，欠缺實質正當。」明文揭示法律的內容須符合實質正當與比例原則的精神。與美國聯邦最高法院認定之實質正當意義相符——手段與目的間須有相當合理關聯。
- 5、本號解釋文進一步指出實質正當之法律程序包括兩個面向：就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實須依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。

肆、酒醉駕駛執法之現況分析

一、酒醉駕駛處罰之法律規定

我國對於酒醉駕駛的處罰規定，原僅以行政罰加以規範，直到民國 88 年 4 月正式將酒醉駕駛的處罰，再增訂於刑罰第 185 條之 3 中，茲分別列舉如下：

1、道路交通管理處罰條例【21】【22】

- (1)第 35 條：汽車駕駛人，酒精濃度過量駕駛汽車或拒絕接受測試之檢定，處新台幣六千元以上一萬二千元以下罰鍰，並當場禁止其駕駛及吊扣駕駛執照六個月。因而肇事致人受傷者，並吊扣駕駛執照一年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再核發。
- (2)第 86 條：汽車駕駛人，無駕駛執照駕駛、酒醉駕駛、吸食毒品或迷幻藥駕駛、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。

2、刑法【21】【22】

- (1)第 185 條之 3：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、拘役或三萬元以下罰金。

- (2)刑法第 276 條：因過失致人於死者，處二年以下有期徒刑。
- (3)刑法第 284 條：因過失傷害人者，處六月以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。致重傷者，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

3、道路交通安全規則【21】【22】

第 114 條第 1 項：飲酒醉其吐氣所含酒精成份超過 0.25mg/l 或血液中酒精濃度超過 0.05%以上者，不得駕駛。

4、行政執行法【21】【22】

第 7 條第 1 項：瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。前項管束，不得逾 24 小時。

5、道路管理事件統一裁罰標準及處理細則【21】【22】

第 18 條規定：「汽車駕駛人違反道路管理事件，依規定應予禁止駕駛者，應當場執行之，必要時並得保管其車輛。」

6、刑事訴訟法【21】【22】

(1)第 92 條第 2 項司法警察官、司法警察逮捕或接受現行犯者，應即解送檢察官。但所犯最重本刑為一年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪、告訴或請求乃論之罪，其告訴或請求已經撤回或已逾告訴期間者，得經檢察官之許可，不予解送。

(2)第 133 條：可為證據或得沒收之物，得扣押之。

二、現行執法取締之執行面分析

茲就國內警察人員執行取締酒醉駕駛勤務之現況，檢討說明如下：

(一)法令依據：道路管理處罰條例、刑法、道路交通安全規則。

(二)執法流程：

1、有關現行執法流程，整理如圖 3-a、圖 3-b 所示。

2、現行執法步驟說明：

步驟 1：

(1)觀察車輛外顯行為。

(2)全部攔停。

(3)或隨機攔停。

步驟 2：

(1)若屬步驟 1-(1)，即須進行酒醉駕駛徵候判斷。

(2)若屬步驟 1-(2)、1-(3)，則直接進行步驟 4。

步驟 3：經由步驟 2-(1)，研判有酒醉駕駛徵候者，即下達攔停指示；若無酒醉駕駛徵候，則放行。

步驟 4：觀察車輛停靠情形。

步驟 5：請駕駛人熄火。

步驟 6：請駕駛人出示駕行照。

步驟 7：觀察駕駛人言行舉止。

步驟 8：

(1)駕駛人若無飲酒徵候，則放行。

(2)駕駛人若有飲酒徵候，則進行下一步驟。

步驟 9：請駕駛人下車。

步驟 10：駕駛人接受呼氣檢測。

步驟 11：呼氣酒精測試值若小於 0.25mg/l，則放行。

步驟 12：呼氣酒精測試值若介於 0.25-0.55mg/l 之間，逕以道路交通管理處罰條例第 35 條舉發。

步驟 13：呼氣酒精測試值若大於 0.55mg/l，係以刑法第 185 條之 3 移送法辦。並依道路交通管理處罰條例第 35 條舉發。

步驟 14：呼氣酒精測試值若超過 0.25 mg/l，依據道路交通管理處罰條例第 35 條規定必須當場禁止駕駛。目前台北市警察局的作法是除車上有未醉之其他乘客外，一律採「將車輛拖至保管場保管」方式。

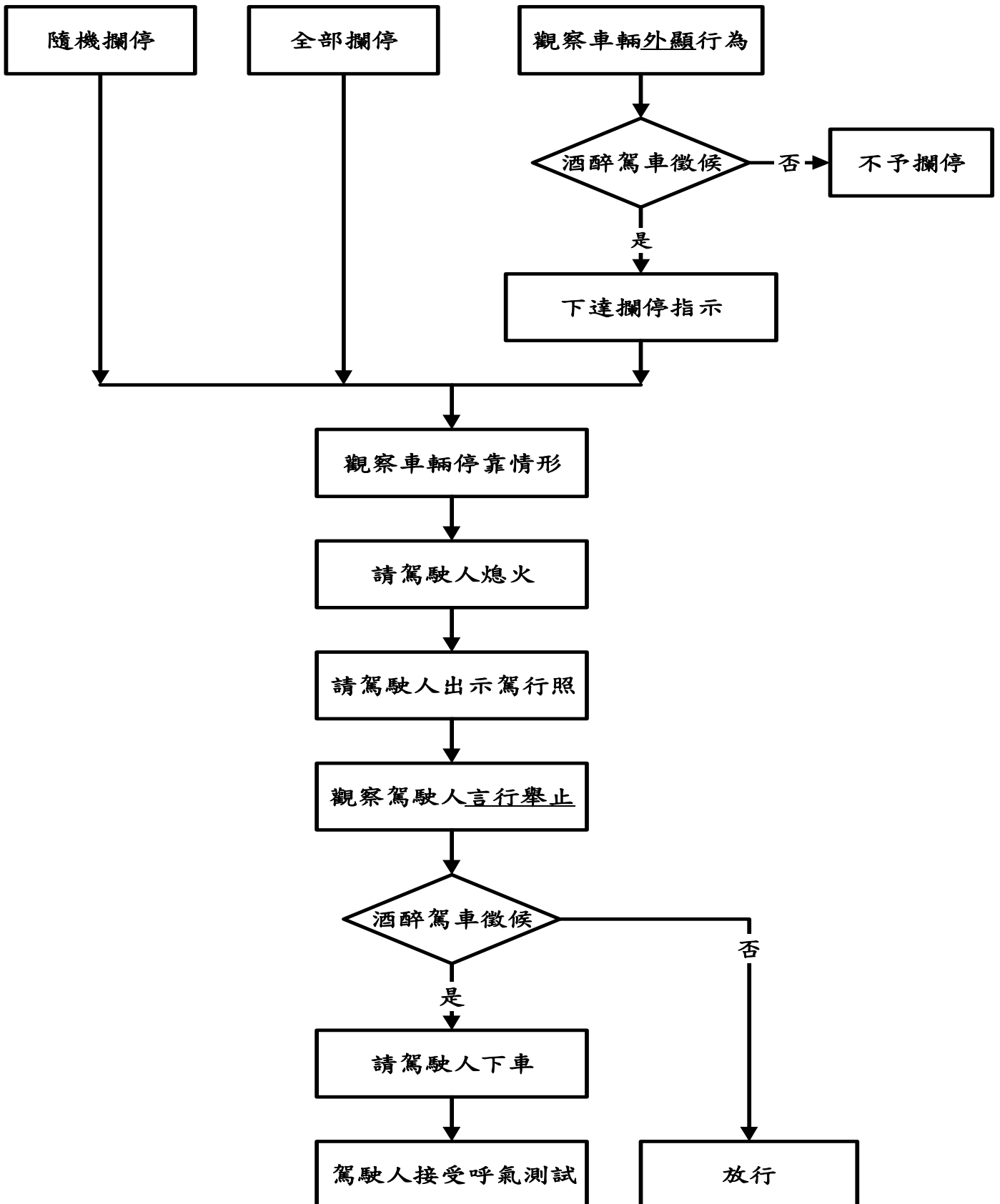


圖 3-a 現行取締酒醉駕駛執法流程

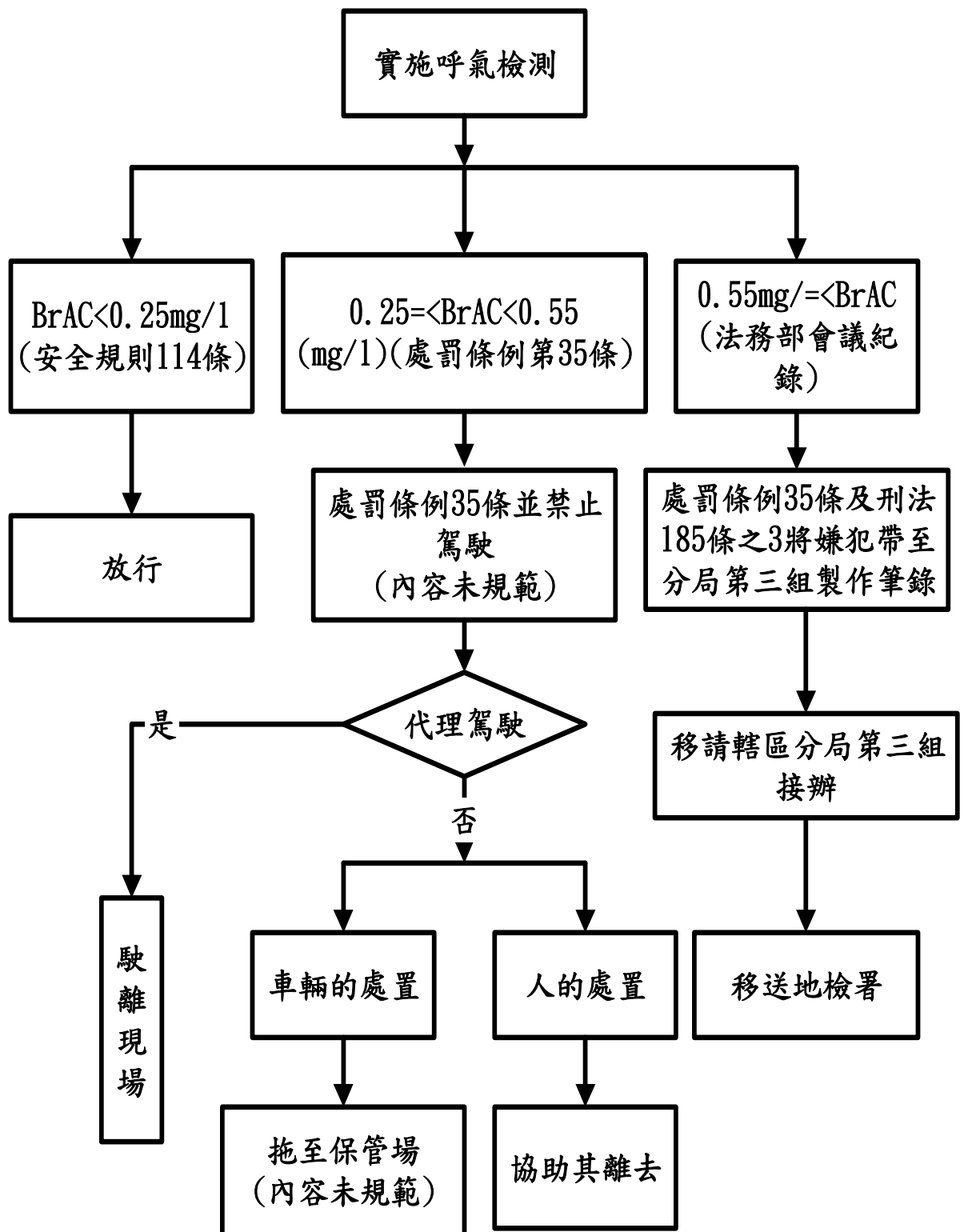


圖 3-b 現行取締酒醉駕駛執法流程

三、問題分析與探討

(一)憲法保障的對象為何？

- 1、我國憲法第8條中(略)：「人民身體之自由應予保障，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」關於人身自由的保障，這是我國最重要的法律宣示與規範。另美國憲法修正案第5條規定：「...非經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產...。」美國憲法修正案第14條規定：「...非經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產...。」【6】關於人民的生命、自由或財產的保障，這是美國最重要的法律宣示與規範。其文義明白直指正當法律程序的重要性，冀藉此正當法律程序的法律規範以達到憲法保障人民基本權利的目的。
- 2、翁岳生教授明確說明：「基本上，憲法第8條完全是英美法的產物，該條所稱『依法定程序』與英法之『正當法律程序』原則相同，現在大陸法也接受這樣的理念，相關的國際人權公約也都有這樣的規範。」【12】
- 3、林山田教授指出：「酒醉駕駛已經不再是一個行政不法行為，而是刑事不法行為，是透過一個比較嚴謹的刑事程序加以追訴，不再是單純的一個交通秩序違反行為的處理。所以，司法警察在整個執行上的權衡與嚴謹性必須加以強化。」【14】
- 4、審視我國警察稽查取締酒醉駕駛過程的手段自「攔阻行進」、「出示駕駛執照」、到「呼氣檢定」等，係限制人民自由權利或侵害身體權利之手段，均屬於對憲法保障人民自由權利的影響，因此警察執法是否符合法治國家所應具備的正當法律程序原則之要求？實係作為一個法治國家所須面對的重要課題之一！
- 5、由以上學者論點及法律明確之規定，並觀刑法第185條之3之規定：「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、拘役或三萬元以下罰金。」故可得知：此自應是憲法第8條明文規範所欲保障之對象，故警察機關執法取締時必須遵守正當法律程序之內涵！
- 6、關於舉凡限制人民之人身自由，雖不及於刑事程序時，是否有憲法第8條之適用？學者陳運財教授於所著「憲法正當法律程序之保障與刑事訴訟」一文中指出：「大法官會議釋字第166、251號解釋，基本上係基於警察官署並非憲法上之法院，故認定其不得逕行裁決限制人民身體自由之拘留、罰役或令入相當處所施以矯正等之處分。僅論及實施法定程序之『主體』，而並未論及法定程序之『內涵』。然而，此二號解釋認定，違警罰法中之拘留、罰役或令入相當處所施以矯正等之處分，係『關於人民身體自由之處罰』，亦有憲法第8條第一項之適用，

已明白指出『法定程序』之保障範圍及於刑事程序以外，與刑罰可同等評價為限制人身自由處分之秩序罰，值得注意。」【13】

7、又依司法院大法官會議釋字第 384 號解釋文中(略):「其(憲法第 8 條)所稱依法定程序，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身份，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第 23 條所定相關之條件。」該號解釋文中已明確指出行政機關的作為，舉凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身份，均應有法律授權為依據，且並未僅限定於司法程序領域自明【19】。

8、再觀行政程序法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」【21】【22】

9、故對於即使並非刑法第 185 條之 3 之處罰的對象，例如呼氣酒精濃度未達 0.55mg/l 之駕駛人，警察機關於執行勤務時，亦自當應服從憲法第 8 條所揭禁保障人身自由的適用範圍與遵守正當法律程序原則之要求。

(二)「攔阻行進」、「出示駕駛執照」、到「呼氣檢定」是否符合正當法律程序之形式正當要件？

目前法令只有規範酒醉駕駛之處罰規定，參見道路交通管理處罰條例第 35 條及刑法第 185 條之 3；然而警察人員執法程序發動的要件卻未見於法令規範？亦即人民的人身自由欠缺法律保留原則的保障。而法律保留原則的精神正是正當法律程序對於行政機關的作為干預人民的人身自由時，所要求應具備的形式正當要件。

學者梁添盛教授於其「警察權限法」一書中，明確指出：「警察為達成其所負保護個人生命、身體及財產、預防及偵查犯罪、維持公共安全與秩序之任務，必須採取各種實力手段，以排除不法狀況與障害。在憲法所揭禁之法冶原理及尊重人權原理下，此種實力手段須由法律明定其發動要件，俾人民事先得加預測，而能確實保障人民權益。」【3】【11】

梁氏並於該論著研究所得之最後建議中明確宣示：「警察任務規範，乃制定法就做為組織體之警察所應擔任事務範圍之規定。警察所為活動，除不涉及人民權利自由範疇者外，皆應有個別的法律之授權，始得發動。理想的警察權限法，應本於此種『任務規範與權限規範分離』之觀念，揚棄『有組織法即有行為法』之想法，而為妥適的立法設計。」【3】【11】而何謂執法程序發動的要件？以日本法制為例：

1、日本道路交通法第 67 條【3】【11】【20】：

(1)警察人員於認為車輛等之駕駛人，違反第 64 條、第 65 條第 1 項、前條、第 85 條第 5 項或第 6 項規定而駕駛車輛時，得讓該車輛等停止，並得對該車輛等之駕駛人，要求提示第 92 條第 1 項之駕駛執照或第 117 條之 2 之國際駕駛執照或外國駕駛執照。

(2)警察人員於認為乘坐或將乘坐車輛等之人，有違反第 65 條第 1 項規

定而駕駛車輛等之虞時，為採取次項所定相關措施，而需調查該人體內之酒精程度時，得依政令之所定，檢查該人之呼氣。

2、日本道路交通法第 65 條：

(1)任何人不得帶有酒氣駕駛車輛等。

(2)何人不得對有違反前項規定駕駛車輛等之虞之人，提供酒類，或勸其飲酒。

(*有關本條第 1 項之罰則，規定在第 117 條之 2 第 1 款、第 119 條第 1 項第 7 款之 2)

(三)、全部攔停方式之爭議

警察人員執行攔停車輛方式，採「全部攔停」時，極易造成交通阻塞，並引起民眾的反感。因此，警察機關執行取締酒醉駕駛之攔停車輛方式，不無商榷之空間。

(四)判斷酒醉駕駛之訓練待加強

1、警察人員在執行取締酒醉駕駛勤務時，似乎並未接受到足夠的教育訓練來支持藉由「觀察車輛外顯行為」，以便攔停車輛的工作。可由謝益銘君所做的訪談資料顯示：55.8%警察人員係採「隨機選擇攔停車輛」，顯示執勤員警對於車輛的攔停選擇，並無標準執法程序【17】。

2、另員警認為在執行取締酒醉駕駛路檢勤務中，針對行駛中的車輛，有信心判斷該駕駛人是否涉嫌酒醉駕駛行為，只佔 37.3%。顯示執勤員警所受實務之訓練及經驗仍待努力提昇【17】。

(五)駕駛人拒絕接受呼氣檢測之爭議

對於拒絕接受呼氣檢測之駕駛人，警察人員僅能依道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項第 3 款視同酒醉駕駛予以舉發。若駕駛人有超過 0.55mg/l 之虞，即可能規避了相關的刑事責任，而形成了法律的漏網之魚，法無強制規定。

有見解稱：警察行政性質上本具強制性質，除法律有特別規定外(如一般搜索需有檢察官或法官所核發搜索票)，在達成其任務必要之情形，自得採用強制手段。亦有見解稱：按限制人民權利之事項，依憲法第 23 條之規定，需以法律明文定之，且需符合比例原則。以宣示性之任務概括規定，作為強制性干預處分之依據，不合乎法治國家之要求。在法無明文之情形下，為保障人民權利，自不得認警察有概括之強制權【84】。

(六)美國法制上關於正當法律程序中之實質正當，於個案分析上採立法達成之目的與手段間應具合理適當關連原則，作為立法是否正當之主要論據

【15】。而此適用原則與比例原則之適當性相符【10】。

1、據此原則：現行警察機關僅使用呼氣檢測方式以論定駕駛人是否達到法律所訂定酒醉駕駛之標準？手段與立法達成之目的間是否已具備合理適當關連原則？同時也已經引起民眾及民意代表之強烈質疑！是否應於呼氣酒精檢測之前，增加生理協調測試法。

2、生理協調測試法於法無據

- (1)攔停後未採生理測驗，直接由員警聞車內酒氣再測，似不符執法安全。
- (2)有 78%的員警贊同在實施呼氣檢測之前，應訂定初步判斷法【17】。
- (3)有 60%的受測民眾，認為員警在實施呼氣檢測之前，應先採行生理協調測試法【17】。
- (4)然而目前最根本的問題是：生理協調測試法並未規範於法律之中，同時應採取何種生理協調測試法亦未規範，以致員警執行取締酒醉駕駛時，根本不知從何做起。

3、據此原則：不斷提高道路交通管理處罰條例第 35 條對於酒醉駕駛所處罰之罰鍰額度，是否合乎正當法律程序中之實質正當，亦即比例原則之必要性？

道路交通管理處罰條例第 35 條對於酒醉駕駛所處之罰鍰額度由民國 70 年處罰新台幣 900-1800 元、民國 75 年處罰新台幣 2700-5400 元、民國 86 年處罰新台幣 6000-12000 元、到最近由交通部主導擬提高處罰為新台幣 15000-45000 元(88、10、20 中國時報)。然而在此之前，在民國 88 年 9 月 14 日的聯合報的報導中，台北市交通警察大隊卻聲稱：執行以來成效良好，肇事率已大幅降低。至此，不禁要提出執法的手段與法令欲達成的目的之間是否具備合理適當關連原則，是否合乎比例原則之必要性？

4、據此原則：禁止駕駛之手段僅採取「拖吊至保管場處理」，是否合乎正當法律程序中之實質正當，亦即比例原則之必要性原則？

道路交通管理處罰條例第 35 條對於酒醉駕駛人規定禁止駕駛，而法律上禁止駕駛並不與拖吊至保管場處理劃上等號，一般而言禁止駕駛的方式包括有【1】【17】：拖吊至保管場、拖吊至警察局、協助駕駛人將車停靠路邊、打電話請親朋好友至現場將車開走、由同車未醉有駕照之友人代為駕駛。然現行台北市交通警察大隊之作法是：除非同行車上同伴中有未飲酒或未醉之合格駕駛人外，方統一採取「車輛拖至保管場保管」方式，而完全放棄採行其他亦能達成目的的措施，是否合乎比例原則之必要性原則？

- (1)由於道路交通管理處罰條例第 35 條僅僅規定「禁止駕駛」，卻未明文規定「禁止駕駛」的執行方式為何？據此，筆者認為目前警察實務機關對於違規車輛採取拖吊至保管場處理方式係依據違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則第 18 條規定：「汽車駕駛人違反道路交通管理事件，依規定應予禁止駕駛者，應當場執行之，必要時並得保管其車輛。」

- (2)再觀行政程序法第 7 條規定：行政行為應依下列原則為之

A、採取之方法應有助於目的之達成。

B、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。

C、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。

(3)我國憲法第 23 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。」明文揭禁行政機關之作為凡事關人民之各項基本權利自應符合比例原則與法律保留原則。

(4)又舉凡關於人民之權利、義務者，應以法律定之。參見我國中央法規標準法第 5 條。因車輛之處理事涉人民財產權處置之作為，自應遵守法律保留原則與比例原則。自非僅依道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則即一律適用之。

(5)據調查訪問顯示【17】：拖吊至保管場保管的手段是民眾最不能接受、同時也是執法者認為困難度最高者。

(6)因此，警察機關在執行「禁止駕駛」的法律規定時，顯應依據當時主客觀條件，選擇對人民權益損害最少者執行之。

(七)刑法第 185 條之 3 規定之認定標準為何？

刑法第 185 條之 3 規定之認定標準為何？易言之，何謂「不能安全駕駛動力交通工具而駕駛者」？在中華民國 88 年 5 月 18 日，法 88 檢字第 001669 號法務部函中「說明二」(略)：「對於酒精濃度呼氣已達每公升 0.55 毫克，認為已達不能安全駕駛之標準，應依刑法第 185 條之 3 之規定移送法辦處以刑罰。」亦即目前執法單位僅以此會議紀錄型式及呼氣酒精濃度已達每公升 0.55 毫克之一項內容來認定法律構成要件，而要法官依此基礎判定人民入罪，實已引起社會各界廣大爭議！對於法律構成要件這樣的說明內容是否足以符合憲法第 8 條所要保障人民人身自由的精神及內涵？這亦正是美國憲法修正案第 5 條及第 14 條所欲揭禁的內涵。

據臺灣臺北地方法院檢察署 88 年度上字第 1038 號，檢察官於上訴書中明文指出：「至法務部於 88 年 5 月 10 日邀集各相關單位會商之結論，並非以該酒測數值取代刑法第 185 條之 3 之構成要件，復未以行政命令形式發布，而是將會議紀錄函送各與會單位及檢察機關參考，故該『酒測標準』並非法務部發布之『命令』，法院本不受其拘束。」

伍、結論

學者林山田教授於所著「論正當法律程序原則」一文中指出：「刑事程序乃國家追訴、審判與處罰犯罪，以行使刑罰之程序，不但在整個程序中，人民之基本權利與自由最易受到侵害，而且審判之結果，往往產生剝奪受判決人之生命、人身自由或財產之具有嚴厲性與痛苦性之法律效果。況且，國家機關踐行刑事程序，必須兼顧發現真實與保障人權，在保障人權之原則下，追求犯罪追訴與審判之準確性與公平性。因此，整個刑事程序必須符合民主法治國家之權力分立制衡原理與法治國原則，遵守『正當法律程序原則』，始足以達到上述之理想境界。」

在此，我們願意提出兩個思考模式供大家深思：

- 一、警察取締件數多、取締速度快，且舉凡經警察測得酒精濃度值超過 0.55 mg/l 以上之駕駛人移送地檢署後，卻遭檢察官退件、不起訴、甚至法官擱置不判決、判決無罪等，以致於廣大之駕駛人產生觀望的心態，亦引來駕駛人揶揄的言語，這對於警察的士氣，同時對於警察的執法工作立場也產生莫大的衝擊。
- 二、雖然警察取締件數少，但是移送後，檢察官件件均起訴、法官都能依法判決，以致於能對其他駕駛人產生確實的遏阻作用，更不會產生令駕駛人心存觀望的困境。

目前警察機關執行的情形正如同第一種模式，雖然警察人員很努力執行、取締件數多、取締速度快，但是卻容易被民眾質疑、攻訐，同時對於依據法務部的會議紀錄將酒精濃度值超過 0.55mg/l 以上之駕駛人移送地檢署後，卻遭檢察官退件，甚至法官不判決、判決無罪等狀況發生。**試想：這是警察人員的問題嗎？警察應該只是依據現有的法令規章執行勤務。然而實際上，警察卻似乎承受了最大的責任與非難！**

這其中又牽涉到另一個主題-----呼氣酒精濃度值 0.55 mg/l 訂定後，所引發的一連串爭議問題，包括了法院的判決案例，這是關於立法的嚴謹性。

倘若警察執勤所依據之法律皆能依此大法官會議解釋憲法所闡述之原理及精神，一方面就警察人員而言，其執法勤務能取得法律上的保障，自然理直氣和，站的住腳，同時可以避免人民的質疑，吃力不討好、士氣遭受打擊；相對地，對民眾而言，亦能符合憲法上所欲保障人民的基本權利之精神，而不致受到不當的侵害，這正是法治國家機關作為所應具備法制化的意義。這也正是保護雙方的最佳法律途徑。而第二種模式所代表的內涵正是由此「正當法律程序」之法律原則出發，一方面期望能使得警察人員執行酒醉駕駛之取締程序獲得法律保障，另一方面期望可以使得人民的基本權利受到的憲法應有的保障。

參考文獻

1. 呂青霖、丘立誠，*交通警察*，台灣警察專科學校，1999年8月修訂版。
2. 周道濟，*基本人權在美國*，臺灣商務印書館，1977年7月初版。
3. 梁添盛，*警察權限法*，作者自版，1999年8月初版一刷。
4. 傅崑成等十五人編譯，*美國憲法逐條釋義*，三民書局，1991年8月。
5. 葉俊榮，*環境行政的正當法律程序*，台大法學叢書，1993年4月初版。
6. 廖天美譯，柯威恩、帕特森著，*美國憲法釋義*，1992年3月初版。
7. 丘立誠，「酒醉駕駛行為特性分析與防治策略之研究」，中央警察大學碩士論文，1990年6月。
8. 何賴傑，*正當法律程序原則——刑事訴訟法上一個新的法律原則？*，收錄於「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會，1999年11月6日。
9. 林山田，*論正當法律程序原則*，軍法專刊，第45卷第4期，1999年4月。
10. 林國漳，*淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則*，收錄於*行政法之一般法律原則(一)*，城仲模主編，1999年3月再版。
11. 梁添盛，*整建我國警察權限法制之研究*，國立政治大學法律學系博士論文，1999年5月24日。
12. 翁岳生，*大法官有關保障人身自由之解釋*，收錄於中央警察大學法學論集，創刊號，中央警察大學法律學系，1996年3月。
13. 陳運財，*憲法正當法律程序之保障與刑事訴訟*，收錄於*刑事訴訟與正當之法律程序*，月旦出版社，1998年9月初版。
14. *酒醉駕車相關問題座談會*，台灣本土法學雜誌社主辦，台灣本土法學雜誌第8期，2000年，3月。
15. 郭介桓，*正當法律程序——美國法制之比較研究*，收錄於*憲法體制與法治行政——城仲模教授六秩華誕祝壽論文集*，1998年8月初版。
16. 湯德宗，*論憲法中的正當法律程序*，收錄於「正當法律程序原則之內涵與落實」學術研討會，1999年11月6日。
17. 謝益銘，「*提昇酒醉駕駛執法品質之研究*」，中央警察大學碩士論文，1998年6月。
18. 臺灣臺北地方法院檢察署檢察官88年度上字第一0三八號。
19. 「司法院網站」「法學檢索資料」「釋字第384號解釋」。
20. 「*道路交通法*」立法之研究，中華民國運輸學會，蔡中志主持，1997年6月30日。
21. 洪文玲編，「*警察實用法令*」，中央警察大學，1999年6月修訂9版。
22. 內政部警政署，*警察實用法令*，1999年。