

## 蔡○卿（即萬○育樂城）聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

行政法院八十七年度判字第二○一二號判決，適用遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款及同法第十七條第三項規定，判決駁回聲請人所提行政訴訟，其所適用之規則有牴觸憲法第十五條及第二十三條之比例原則及司法院釋字第三六七號、第三九○號、第三九四號、第四○二號、第四二三號等解釋之精神之疑，為維護憲法保障人民生存權、工作權等基本權利不受恣意侵害，爰依法聲請解釋，俾能憑據提起再審之訴，以資救濟。

### 貳、爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、聲請人萬○育樂城負責人蔡○卿，在澎湖縣○○市○○路○○號經營遊藝場事業，係經核准設立之合法營業，一向遵守法令，純為提供人民娛樂之用，進出玩樂之人除有重大明顯違反系爭規則，否則聲請人無權禁止其入內。孰料，澎湖縣政府因澎湖縣警察局馬公分局於民國八十六年六月六日零時二十五分臨檢查獲未滿十八歲少女周○婷在營業場所內逗留，以聲請人未盡勸離之責，違反遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款之規定，依該規則第十七條第三項規定，撤銷聲請人營業許可證。聲請人不服處分，向台灣省政府提起訴願遭駁回，再向教育部提起再訴願亦遭駁回，後提起行政訴訟，亦被行政法院駁回，行政法院確定判決所適用之遊藝場業輔導管理規則係教育部以行政命令發布，而非法律，有違法侵害人民受憲法保障之生存權、工作權、經營權之疑。

二、按憲法第十五條明定人民之生存權、工作權及財產權應予保障，及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。所謂「所必要」，通說皆認係比例原則。又參諸司法院釋字第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四二三號等解釋，對於有違憲法保障人民權利意旨或欠缺法律授權之規定，均宣告限期失效或不再援用，綜上所述，則本案確定判決所適用之規則，即有違憲之疑義。

### 參、聲請解釋憲法之理由

- 一、按憲法第十五條明文規定人民之生存權、工作權及財產權應予保障。其闡明，憲法是人民生計之最大保障書，不允許非經法律規定或違背憲法規定之法律、行政命令恣意限制人民之權利或侵害人民受憲法保障之權利。聲請人經營遊藝場業自屬憲法第十五條規定之權利，在憲法保障範疇內毋庸置疑。
- 二、比例原則是依循憲法第二十三條所謂「必要性」之精義演繹而生。通說認為比例原則具有憲法位階之法律原則，有拘束立法、行政、司法效力，法律、行政行為及法院裁判均不得違反比例原則，亦即違反比例原則即屬違憲，因此對人民權利之保障提供較大之保障作用，更落實憲法之內涵及法治之精神，法院判決亦應受其拘束。比例原則亦稱禁止過當原則，其內容著眼於目的與手段之關聯性，即干涉與介入之手段必須適於達成所欲成之目的，同時其手段應為必要，且手段不得與所追求之目的不成比例。
- 三、司法院釋字第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四二三號等解釋均詳盡闡述涉及人民權利之限制，

依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之，若法律授權以命令補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，違此意旨而發布命令限制人民之權利即屬違背憲法保障人民權利之意旨。

四、遊藝場業輔導管理規則係教育部以行政命令方式發布施行。既不是法律亦未經法律授權，而該規則第十三條第十二款規定「電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。」同規則第十七條第三項規定「違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者撤銷其許可……」，該規則禁止未滿十八歲之兒童及少年進入電動玩具業營業場所，其目的固在維護社會善良風氣及保護青少年身心健康，立意甚佳，但違反該規定者，行政機關即無裁量餘地，不必糾正，一律撤銷業者營業許可，手段顯然太過嚴厲、過當，與目的不成比例。剝削、侵害人民生存權、工作權，嚴重影響人民生計，因此該規則第十七條第三項前半段顯有違反憲法上比例原則之疑。

五、綜上四款所述，遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項規定，顯抵觸憲法第十五條、第二十三條及司法院釋字第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四二三號等解釋意旨，聲請人乃依法聲請解釋，懇請宣告其為無效。

#### **肆、聲請人對本案所持之立場與見解**

一、遊藝場業輔導管理規則計有二十條條文，遍查各條文，無一規定業者對於進入場所之人必須查其身分證或足資證明年齡之證件，卻在該規則第十三條第十二款前段規定電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。大家皆知，現在人民生活水準提高，營養豐富，身體

發育往往與實際年齡有所差距，單憑肉眼判斷一個人是否未滿十八歲是有困難，然為保護青少年身心健康與維護社會善良風氣，禁止未滿十八歲之兒童及少年進入電動玩具業及撞球業營業場所，無可厚非，業者應會儘量守法遵從。如不慎違誤，應先被糾正或科處罰鍰，已足警惕業者。但該規則第十七條第三項卻規定撤銷營業許可，剝奪人民生存權、工作權，目的顯然過當，違背比例原則。剝奪人民生計，莫此為甚，以行政命令擅自剝奪人民受憲法保障之權利，此條項違背憲法相當明顯。

二、遊藝場業輔導管理規則多有違憲之處，行政機關有鑑於此，為落實憲法、講求法治，乃由經濟部在民國八十六年七月九日以（八六）商字第八六〇二〇六一一號命令發布較符法治之電子遊藝場業輔導管理規則。足證明前者不合法、違憲之處，應廢棄不用，查後者並無行政機關得依據規則對業者逕行撤銷許可規定，行政法院判決本案時，新規則已發布施行，依法律適用原則「從新原則」或「從優從新原則」，行政法院應撤銷原行政機關之決定，而適用新規則為適法判決，方符法制。豈料行政法院仍執舊規則判決，判決理由以遊藝場業輔導管理規則係教育部就其主管之教育事務所發布命令……，於未經大法官宣告其為違憲前，尚難指其為無效而不予援用……。（請參八十七年度判字第二〇一二號判決書第四頁背面第四行至第八行）準此，行政法院八十八年度判字第二〇一二號確定判決所適用之遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項有違憲之疑，不法侵害聲請人憲法上所保障之權利，聲請人有聲請解釋之利益，爰依法聲請解釋，俾能提起再審之訴，以求救濟。

此 致

司 法 院 公 鑒

附件一：行政法院判決八十七年度判字第二〇一二號判決影本乙份。

附件二：遊藝場業輔導管理規則乙份。

附件三：電子遊藝場業輔導管理規則乙份。

聲 請 人：蔡〇卿（即萬〇育樂城）

代 理 人：顏萬文律師

中 華 民 國 八 十 八 年 三 月 十 七 日

（附件一）

行政法院判決

八十七年度判字第二〇一二號

原 告 蔡〇卿即萬〇育樂城（住略）

被 告 澎湖縣政府

上當事人間因有關營業事務事件，原告不服教育部中華民國八十七年四月二十四日台(87)訴字第八七〇〇八八五三號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告因容留未滿十八歲青少年進入營業場所遊樂，遭澎湖縣警察局馬公分局於民國（以下同）八十六年六月六日查獲，案經被告所屬教育局認原告違反遊藝場業輔導管理規則（以下簡稱管理規則）第十三條第十二款規定，乃依該規則第十七條第三項規定，以八十六年六月二十日八六澎府教社字第三七五一八號函撤銷其營業許可，原告不服，一再訴願均遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：

- 一、按法院裁判或行政機關為行政處分適用法令，應以該法令已發布（公布）生效，尚未廢止或其他原因未失效者為限。若法令既經修正發布，則新法令已生效，舊法令除有利於行為人可適用從優有利於行為人之部分外應失效不再援用，為適用法令之原則。行政機關若仍適用不利於行為人之舊法令處罰行為人，認事、用法顯係違法，行為人之權利因而遭損害，不服行政處分而依法訴願、再訴願程序請求救濟，不服其決定，得因行政處分係違法而提起行政訴訟。
- 二、查遊藝場業輔導管理規則僅屬行政命令，違背憲法及未經法律授權而侵害人民權利之舉多端，為適應潮流，乃於民國八十六年七月九日修正為電子遊藝場業輔導管理規則並發布施行。該項新規則並無行政機關得逕行引用該規則，對業者施予撤銷經營許可之權限。被告引用舊規則對原告撤銷經營許可之處分，原告不服，於法定期間內提起訴願、再訴願，訴願機關臺灣省政府及再訴願機關教育部未查明該項新修正之規則，內容大異於舊規則，而誤援用舊規則致未撤銷被告即原處分機關之違法處分。原告之經營權及工作權遭受違法侵害而受有損害，不服原處分及訴願決定、再訴願決定，依行政訴訟法第一條第一項規定提起行政訴訟，自屬有據。
- 三、次查維護社會安寧、善良風俗及國民和青少年與兒童身心健康，固為政府及國民應盡之責任。但保障人民之生存權、經商權、工作權及財產權更是憲法第十五條所明定，同法第二十三條意旨，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，不得以法律限制人民之權利或自由，政府更不得以行政命令限制之。此外，關於人民之權利、義務者，應以法律定之，應以法律規定之事項，不得以命令定之，分別為中央法規標準法第五條第一項第二款及第六條所明定。又參諸司法院

釋字第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四二二號、第四二三號等解釋，對於有違憲法保障人民權利意旨或欠缺法律授權之行政命令，均宣告即時或限時失效或不再援用。政府應遵從憲法、保障人權，乃法治社會及民主政治之潮流趨向，本此精神，遊藝場業輔導管理規則既經修正發布，被告機關及訴願機關、再訴願機關不得再援用有違憲法之虞之舊規則處罰原告，以影響原告之權益。

四、再言之，行政處分不得違反法律明文，亦不得違背法律保障人民權益之精神，否則乃為濫用權力，應認為違法論。行政處分應受一般法律原則之限制，諸多原則中，比例原則即禁止過度原則也具拘束行政處分之效力，實務界及學說均有共識。行政處分所造成之侵害性遠大於所能達到之目的，就不具合法性，即屬違背比例原則。縱被告機關採認澎湖縣警察局馬公分局查獲未滿十八歲少女周○婷逗留原告經營萬○育樂城遊藝場內之事實，周女僅是探訪男友，本身並無玩樂，況且原告無權查閱其身分證件，從外表實無法知悉其未滿十八歲，原告如有過失或失職，又是初犯，實屬輕微應可原諒或受到同情。被告機關如對原告勸告或罰鍰較輕處分就足令原告心生警惕不再犯錯，今對原告撤銷營業許可，剝奪原告經營權及工作權，此項行政處分顯屬過重，誠是違背禁止過度原則。

五、被告機關即原行政處分機關，死抱業經八十六年七月九日修正失效之「遊藝場業輔導管理規則」為依據，撤銷原告之營業許可。被告機關以該規則未經宣告失效為由認其仍有效力，實則法令失效非僅宣告失效一種情形，舊法令經修正，新法令生效，舊法令當然失效，是適用法令之原則，被告固堅執持舊法令仍有效力，大大誤解法令適用原則，撤銷原告營業許可是「違法行政」非「依法行政」。

六、「遊藝場業輔導管理規則」已於八十六年七月九日修正發布為「電子遊藝場業輔導管理規則」，並自發布日施行。

七、綜上論述，被告機關之行政處分、訴願機關之駁回決定、再訴願機關之駁回決定，違法適用舊法，是其違背法令而為違法處分，又違反比例原則，過度侵害憲法保障原告之經營權及工作權，請將再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：

一、依據遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款規定：電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所，其他各遊藝場依主管機關規定辦理，並應於限制兒童及少年進入之營業場所出入口處明顯標示，並隨時注意執行，又依本規則第十七條第三項規定：違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者，撤銷其許可，違反同條其他各款規定，經主管機關糾正而不改善者，撤銷其許可。

二、依上揭規定，原告必須盡到勸離禁止未成年人進入營業場之責，然原告辯稱未成年難以辨識一節，因查對其身分年齡，乃原告之責，不容辯解卸責。依偵訊筆錄詳載周女於六月五日二十二時三十分陪同其男友進入該遊藝場打電玩，距查獲時間已有兩小時之久，原告均未查其身分，執行勸離，實乃不爭之事實。

三、原告於違反行為時，正為遊藝場業輔導管理規則有效施行期間，依「依法行政」原則，自不應棄之不用，本案本府並無裁量餘地，且該規則經中央主管機關以令發布施行，未經宣告失效，則其效力應毋庸置疑。

四、本府為能確實執行法令，避免青少年進入電玩之營業場所，而影響其身心發展，對於一經查獲容留未滿十八歲之青少年進入其遊藝場所逗留事證確定者，均依規定撤銷許可。且原告之營業許可證既係本於該規則第七條之規定申請發給，其有違反規則第十三

條第十二款之規定者，自可依該規則第十七條第三項之規定予以撤銷，依大院八十三年三月十六日三月份庭長評事聯席會議決議之同一意旨，是以本案本府依規定撤銷原告營業許可，並無不當，基上論結，本件訴訟為無理由，請駁回其訴訟以維法制等語。

#### 理 由

本件被告據以處分之命令，於本院審判時已有變更，依行政法之適用，實體從舊原則，仍應適用修正前之規定，而按行為時之遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款規定：「經營遊藝場業應遵守左列規定一、……十二、電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。……」同規則第十七條第三項規定：「違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者撤銷其許可。」本件原告在澎湖縣○○市○○路○○號經營萬○育樂城，於八十六年六月六日零時二十分許，容留未滿十八歲之少女周○婷在場逗留，未盡勸離之責，為澎湖縣警察局馬公分局查獲，經被告審認違反行為時遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款之規定，以八十六年六月二十日澎府社字第三七五一八號函撤銷原告之營業許可，原告不服，循序提起本件訴訟，主張：（一）被告撤銷原告之營業許可，係依教育部頒布之「遊藝場業輔導管理規則」之規定，作成處分。惟上開規則為行政規則，並非法律，亦非依法訂定之法規性命令。被告無權作出此侵害人民權益之處分，原處分已違反中央法規標準法第五條第二款、第六條規定之「法律保留原則」，與憲法第二十三條之規定有悖，亦與司法院釋字第三一三號、第三六三號解釋，及本院四十八年判字第五二號、六十年判字第三七○號判例意旨牴觸，不僅有重大之瑕疵，且屬違法。（二）原告不知情未滿十八歲少女周○婷入內探訪其男友，該少女並無在現場玩電動遊樂器，雖經原告解釋卻未被採信等語。然查：（一）原告因所營遊藝場內有容留未滿十八歲青少年進入遊藝場所，經轄區澎湖縣警察局馬公分局查獲，此有該分局啟明派出所偵訊筆錄影本附卷

可考。依偵訊筆錄詳載周女於六月五日二十二時三十分陪同其男友進入該遊藝場打電玩，距查獲時間已有兩小時之久，原告均未查其身分，執行勸離，原告既然經營電動玩具之遊樂場自應詳查核對進入者之身分年齡，所稱未成年難以辨識，顯係卸責之詞，尚不足採。(二)按「命令與憲法或法律牴觸者，依憲法第一百七十二條之規定，固屬無效，但中央各院部會就主管事務依法發布之命令，與憲法或法律並無違反變更或牴觸者，參照中央法規制定標準法第六條及第七條之規定，自不能指為無效。」本院五十二年判字第三一二號著有判例。上開「遊藝場業輔導管理規則」係教育部就其主管之教育事務所發布之命令。其第一條明定其宗旨：「為輔導管理遊藝場業合法經營，推行正當休閒活動，以維護國民身心健康、社會安寧及善良風俗，特訂定本規則。」已揭櫫該命令訂定之目的。而此目的與憲法及法律規定保護公益及保障一般人民權益之精神無違，上開規則於未經大法官宣告其為違憲前，尚難指其為無效，而不予援用。且該規則第六條規定：「遊藝場業除應依法辦理登記外，並應向主管機關申請許可。」又於同規則第七條至第十二條分別規定，遊藝場業許可設立之要件，包括負責人資格，電動玩具機具之經檢驗合格，以及其營業地點、營業項目、營業場所之安全、衛生、消防、防止噪音設備等相關之規定；復於同法第十三條及第十七條規定，遊藝場業應遵守之義務事項，及其違反之效果。凡此規定，均為管理遊藝場業所必須者，且與訂立該規則之目的並不違背。是以遊藝場業之設立，必須符合該規則所定之要件，始得獲准許可。反之，如違反其應遵守之各項義務，即屬違反設立許可之目的，其設立之許可即有撤銷之必要。易言之，上開規則所規定之撤銷許可，乃為保護公益及保障一般人民之權益所設，對於違反設立目的所為之處置，並非於原有之法律賦予權利後，另以命令增加法律所無之限制，應認與前揭法律保留原則不相牴觸。原告未遵守上開規則所規定之義務，容許未滿十八歲之青少年進入其營業場所，被告因認其有違設立

許可之目的，撤銷其營業之許可，依法洵無違誤。訴願及再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 十 月 八 日

(本聲請書其餘附件略)