解釋字號	釋字第646號
解釋公布院令	中華民國 97年09月05日
解釋爭點	電子遊戲場業管理條例第22條違憲？
解釋文	電子遊戲場業管理條例（以下簡稱本條例）第二十二條規定：「違反第十五條規定者，處行為人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰金。」對未辦理營利事業登記而經營電子遊戲場業者，科處刑罰，旨在杜絕業者規避辦理營利事業登記所需之營業分級、營業機具、營業場所等項目之查驗，以事前防止諸如賭博等威脅社會安寧、公共安全與危害國民，特別是兒童及少年身心健全發展之情事，目的洵屬正當，所採取之手段對目的之達成亦屬必要，符合憲法第二十三條比例原則之意旨，與憲法第八條、第十五條規定尚無牴觸。 1
理由書	人民身體之自由與財產權應予保障，憲法第八條及第十五條定有明文。如以刑罰予以限制者，係屬不得已之強制措施，具有最後手段之特性，自應受到嚴格之限制。如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，且施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而刑罰對基本權之限制與其所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，亦合乎比例之關係者，並非不得為之（本院釋字第五四四號、第五五一號解釋參照）。惟對違法行為是否採取刑罰制裁，涉及特定時空下之社會環境、犯罪現象、群眾心理與犯罪理論等諸多因素綜合之考量，而在功能、組織與決定程序之設計上，立法者較有能力體察該等背景因素，將其反映於法律制度中，並因應其變化而適時調整立法方向，是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。 1 電子遊戲為個人休閒活動之一，電子遊戲場乃成為現代人抒解壓力及娛樂之場所。電子遊戲場業之經營，除涉及產業結構與經濟發展外，由於電子遊戲之情節引人而具輸贏結果之特性，易使兒童及少年留連忘返，而兒童及少年長時間暴露於學校與家庭保護之外，難免荒廢學業、虛耗金錢，而有成為潛在之犯罪被害人或涉及非行之虞，又因電子遊戲之操作便利、收費平價，亦吸引一般社會大眾大量進出或留滯，一方面影響公共安全與社區安 2

寧，另一方面往往成為媒介毒品、色情、賭博及衍生其他犯罪之場所，因此電子遊戲場業之經營，亦涉及兒童、少年保護、公共安全及社區安寧等問題。為健全電子遊戲場之秩序，使基於抒壓及娛樂之目的而進入電子遊戲場所之消費者，可分別接觸適當之個人休閒活動，不致因各該場所之疏於管理，而誤涉犯罪或成為明顯之犯罪對象，並同時兼顧公共安全與社區安寧，是我國對電子遊戲場業之管制，由來已久。初期由警政機關主管，一度採取全面禁止之管制措施，中華民國七十九年起，改由教育部負責，同年訂定發布遊藝場業輔導管理規則。由於欠缺法律位階之有效法規，主管機關僅得援用公司法、商業登記法、營業稅法及其他相關法規，對包括未經登記即行營業在內之違規行為加以處罰。嗣由於電子遊戲場業之經營對社會治安與善良風俗之影響甚鉅，相關弊案引發社會普遍之關注與疑慮，電子遊戲場業於八十五年間改由經濟部為主管機關，八十九年制定公布電子遊戲場業管理條例，以期透過專法導正經營，並使電子遊戲場業之經營正常化與產業化。本條例施行後，行政院曾函送修正草案至立法院，刪除刑罰規定，惟其後鑑於電子遊戲場業經營之負面影響過大，難以與一般產業同視，為加強管理乃又恢復刑罰之制裁手段。惟兩項修法草案，均未完成立法。

由於電子遊戲場業性質特殊，其營業涉及社會安寧、善良風俗及國民身心健康等問題，故電子遊戲機之性質與內容，依本條例規定應區分為普通級及限制級，限制級電子遊戲場雖亦可附設益智類電子遊戲機，但未滿十八歲之人仍不得進入遊樂。且為貫徹強制分級之管理措施，普通級與限制級不得在同一場所混合經營，以應實際執行管理之需要（本條例第五條第一項及第二項規定參照）。又為達前開管理目的，故電子遊戲機之製造業、進口人或軟體設計廠商，應於製造或進口前，就其軟體，向中央主管機關申請核發評鑑分類文件；並於出廠或進口時，向中央主管機關申請查驗，合格者，發給機具類別標示證（本條例第六條第一項前段規定參照）；電子遊戲場業者不得陳列、使用未經中央主管機關評鑑分類及公告之電子遊戲機及擅自修改已評鑑分類之電子遊戲機（本條例第七條第一項規定參照）。另由於電子遊戲場業其營業場所之公共安全攸關消費者生命財產安全，故電子遊戲場業之營業場所應符合都市計畫、建築與消防法令之規定（本條例第八條規定參照）。此外，由於電子遊戲場對社會安寧會造成一定之影響，故電子遊戲場業之營業場所應距離對於環境安寧有

極高要求之國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上（本條例第九條第一項規定參照）。

本條例第十五條規定：「未依本條例規定辦理營利事業登記者，不得經營電子遊戲場業。」所謂「辦理營利事業登記」係兼指依本條例第十一條規定，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發「營利事業登記證」及「營利級別證」，辦理營業級別、機具類別、營業場所管理人及營業場所地址之登記而言。而辦理營業級別、機具類別、營業場所管理人及營業場所地址之登記，應符合前述本條例第五條、第六條、第七條及第八條等之規定，足見本條例第十五條要求電子遊戲場業辦理營利事業登記，旨在透過事前管制，以達維護社會安寧、公共安全，並保護國民，特別是兒童及少年身心健全發展之目的。 4

本條例第二十二條進而規定：「違反第十五條規定者，處行為人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰金。」對未辦理營利事業登記而經營電子遊戲場業者，科處刑罰，其立法目的在於藉由重罰杜絕業者規避辦理營利事業登記所需之營業分級、營業機具、營業場所等項目之查驗，以事前防止諸如賭博等威脅社會安寧、公共安全與危害兒童及少年身心健全發展等情事，其保護之法益符合重要之憲法價值，目的洵屬正當。本條例第二十二條所採刑罰手段，有助於上開目的之達成。雖罰鍰或屬侵害較小之管制方法，惟在暴利之驅使及集團化經營之現實下，徒以罰鍰顯尚不足以達成與限制人身自由之刑罰相同之管制效果。又立法者或可捨棄以刑罰強制事前登記之預防性管制方式，遲至賭博等危害發生時再動用刑罰制裁，惟衡諸立法者藉由本條例第十五條規定所欲達成之管制目的，涉及普遍且廣大之公共利益，尤其就維護兒童及少年身心健全發展而言，一旦危害發生，對於兒童及少年個人與社會，均將造成難以回復之損害，況依內政部警政署提供之數據，自八十五年起至九十六年止，查獲無照營業之電子遊戲場所中有高達九成以上涉嫌賭博行為，另統計九十六年查緝之電子遊戲場賭博案件中，有照營業涉嫌賭博行為者，尚不及一成，而高達九成係無照營業者所犯，顯見未辦理營利事業登記與賭博等犯罪行為間確有高度關聯，故立法者為尋求對法益較周延之保護，毋待危害發生，就無照營業行為，發動刑罰制裁，應可認係在合乎事理而具有可支持性之事實基礎上所為合理之決定。是系爭刑罰手段具有必要性，可資肯定。 5

末查依本條例第二十二條規定科處刑罰，雖可能造成未辦理營利事業登記而經營電子遊戲場業之人，即使其經營未涉及賭博或其他違法情事，亦遭刑事制裁，惟因系爭規定之法定刑已賦予法院針對行為人犯罪情節之輕重，施以不同程度處罰之裁量空間，再配合刑事訴訟法第二百五十三條微罪不舉、第二百五十三條之一緩起訴、刑法第五十九條刑之酌減及第七十四條緩刑等規定，應足以避免過苛之刑罰。又現行法對其他與電子遊戲場業性質類似之娛樂事業之管制，就未辦理營利事業登記而營業者雖有僅處行政罰者，然對行政法上義務之違反，並非謂某法律一旦採行政罰，其他法律即不問相關背景事實有無不同，均不得採刑事罰。且實務上屢發現業者為規避營利事業登記之申請及其附隨之諸多管制，不再於固定地點開設電子遊戲場，而藉由散見各處之小型便利超商或一般獨資、合夥商號作為掩護，設置機檯經營賭博，相較於其他娛樂事業，電子遊戲場業此種化整為零之經營方式，顯已增加管制之難度，並相對提升對法益之危害程度，相關機關因此決定採較重之刑事罰制裁，其判斷亦屬合乎事理，應可支持，尚難驟認系爭規定對基本權之限制，與所保護法益之重要性及行為對法益危害之程度，顯失均衡，而有違比例關係。 6

綜上，本條例第二十二條有關未辦理營利事業登記而經營電子遊戲場業者科處刑罰之規定，符合憲法第二十三條比例原則之意旨，與憲法第八條、第十五條規定尚無牴觸。 7

大法官會議主席　大法官　賴英照

大法官　謝在全　徐璧湖　彭鳳至　林子儀

許宗力　許玉秀　林錫堯　池啟明

李震山　蔡清遊

意見書、抄本等文件

- 許大法官玉秀提出之不同意見書
- 林大法官子儀及李大法官震山共同提出之不同意見書
- 646抄本(內含許大法官玉秀提出之不同意見書、林大法官子儀及李大法官震山共同提出之不同意見書)

聲請書/ 確定終局裁判

- 臺灣高雄地方法院函

相關法令

- 憲法第8條(36.01.01)
- 憲法第15條(36.01.01)

- 憲法第23條(36.01.01)
- 司法院釋字第544號解釋
- 司法院釋字第551號解釋
- 電子遊戲場業管理條例第5條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第6條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第7條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第8條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第9條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第11條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第15條(89.02.03)
- 電子遊戲場業管理條例第22條第1項第6款(89.02.03)

相關文件

釋字第六四六號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

本件聲請係由臺灣高雄地方法院法官葉啟洲所提出。聲請人對所審理的二件違反電子遊戲場業管理條例（以下稱本條例）案件，被告等分係超商及冷飲店負責人，均未依本條例第十五條規定辦理「電子遊戲場業」營利事業登記，逕於超商及冷飲店內擺設電子遊戲機，經營電子遊戲場業。嗣為警察臨檢查獲，查扣機台及機台內之硬幣，並經檢察官起訴。

本條例第二十二條規定：違反第十五條規定者，處行為人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰金。

聲請人審理結果，認為上開二案之被告等固涉有違反本條例第十五條、第二十二條之罪嫌，然因本條例第二十二條規定有違憲疑義，爰依釋字第三七一號解釋裁定停止訴訟程序，聲請解釋。