

會台字第 13188 號臺灣桃園地方法院行政訴訟庭語股

錢建榮法官聲請解釋憲法案不受理決議

不同意見書

108 年 11 月 29 日

詹森林大法官提出

許大法官宗力加入肆、結論部分

黃大法官虹霞加入

謝大法官銘洋加入

壹、聲請解釋緣由

聲請人臺灣桃園地方法院行政訴訟庭語股錢建榮法官，審理該院 103 年度簡字第 26 號返遷移置保管車輛事件¹，認所應適用之行為時道路交通管理處罰條例（下稱本條例）第 85 條之 2（下稱系爭條文）²第 2 項後段規定（下稱系爭規

¹ 該案原因事實為：原告之重型機車經其子出借予訴外人使用，該訴外人於民國 101 年 7 月 10 日酒後騎乘系爭機車，經值勤員警查獲酒精濃度測試結果超過規定標準，員警乃當場舉發，並按道路交通管理處罰條例第 85 條之 2 第 1 項規定移置保管系爭機車。原告於同年 8 月 27 日向監理站陳述意見，要求返還機車，經被告機關維持舉發通知單及移置保管車輛通知單之處分，在原告未繳清訴外人酒駕所處罰鍰前，不許領回其車輛。原告不服，提起本件行政訴訟，請求被告返還機車。

² 本案行為時之道路交通管理處罰條例第 85 條之 2 全文為：「(第 1 項) 車輛所有人或駕駛人依本條例規定應予禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員應當場執行之，必要時，得逕行移置保管其車輛。(第 2 項) 前項車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失後，持保管收據及行車執照領回車輛。其違反本條例第 35 條規定者，應同時檢附繳納罰鍰收據。但初次違反規定且未發生交通事故者，得檢附分期繳納罰鍰收據領回

定)：「前項車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失後，持保管收據及行車執照領回車輛。其違反本條例第 35 條規定者，應同時檢附繳納罰鍰收據。」，及交通部中華民國 92 年 7 月 9 日交路字第 0920040254 號、法務部 92 年 7 月 30 日法律字第 0920029655 函（下併稱系爭函），違反憲法不當聯結禁止原則、比例原則及平等原則，有牴觸憲法第 23 條、第 7 條之情，侵害人民受憲法保障之財產權，且就人民受憲法第 16 條保障之訴訟權行使，為不必要之限制，更侵害一般人民受憲法第 22 條保障之行動自由權，遂依大法官釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋，及行政訴訟法第 178 條之 1 第 2 項規定，裁定停止訴訟程序，並以 105 年 8 月 31 日聲請書（本院同年 9 月 29 日收文）聲請解釋憲法，請求宣告系爭規定及系爭函違憲且立即失效。

貳、本件不受理之決議及其理由

本件釋憲聲請，在本院 108 年 11 月 29 日第 1499 次會議，經多數意見決議不予受理，理由為：「查系爭函，並非首開本院解釋（即釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋）釋示得為法官聲請解釋之客體，且法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束，乃屬當然，亦迭經本院釋字第 137 號、第 216 號、第 399 號及第 407 號等號解釋闡明在案。其餘所陳，尚難謂已就系爭規定究有何違反憲法之處，提出客觀上形成合理確信系爭規定為違憲之具體理由。是本件聲請，核與首開本院解釋所定之聲請解釋要件不合，應不受理。」

車輛。」

參、本席意見

關於系爭函，確實非法官得聲請解釋之客體，故本件決議不受理聲請人就該二函之釋憲聲請，固有理由。

惟關於聲請人聲請解釋系爭規定違憲部分，本件決議以聲請人所陳「尚難謂已就系爭規定究有何違反憲法之處，提出客觀上形成合理確信系爭規定為違憲之具體理由」，而亦不受理，本席則持不同意見。

按本院不受理釋憲聲請者，該案之聲請書即不予公布。鑑於本件聲請書合計 25 頁，實在不便詳細摘錄，但因本席就本件聲請書之解讀，與多數意迥異，為求透明，爰先引述本件聲請書重要內容於下，再說明本席持不同意見而認為應受理本件聲請之理由。

一、聲請書重要內容

(一) 聲請人認為系爭規定違反憲法不當聯結禁止原則

聲請書先說明國內關於不當聯結禁止原則之學說理論及法院實務³後，論證系爭規定所定「領回車輛」與「罰鍰」間無正當關聯性。

就此，聲請書依據系爭規定之立法理由「為促使受處分人能迅速主動到案接受裁罰，並對違規人能即時給予處分，以達嚇阻作用」，分別檢視系爭規定所規範之兩組概念：「移置保管其車輛」與「檢附繳納罰鍰收據」。

聲請書認為：「依據同條（即本條例第 85 條之 2）第 1 項規定，警察或交通稽查人員在必要時得逕行『移置保管車

³ 參見聲請書第 7 至 10 頁（聲請書自己之頁碼為第 6 至 9 頁，因聲請書未將其第 1 頁編入頁碼中）。

輛』，係因車輛所有人或駕駛人有本條例規定應予禁止通行、禁止其行駛、禁止其駕駛之行為發生，為確保交通及用路人之安全，所採取最後不得已的侵害車輛所有人財產權之手段，其性質是『對物處分』。從而第 2 項前段會接著明定車輛所有人或其委託之第三人得於保管原因消失後，持保管收據及行車執照領回車輛。蓋車輛既在警察或稽查人員保管中，所（似為「該」之筆誤）車輛造成的危害狀態不致發生，也就是條文所稱『保管原因消失』，為保障車輛所有權人，自應准許其領回車輛，以減緩並平衡強行(逕)保管車輛對於所有權人所造成的權利侵害的衝擊，至少是短暫且有事後取回的可能性。交通罰鍰則主要係針對駕駛人違規行為之制裁，屬『行政秩序罰』之一種，而就罰鍰義務之履行與否，涉及行政強制執行的問題，性質上是『對人處分』，連道交條例第 65 條以往的罰鍰不繳將易處吊扣、吊銷的規定都刪除了，改為逕送強制執行，憑甚麼第 85 條之 2 第 2 項後段，獨獨針對酒駕的保管車輛對物處分，連結對駕駛人的罰鍰處罰，而駕駛人未必是車輛所有人，所謂『促使受處分人能迅速主動到案接受裁罰，並對違規人能即時給予處分，以達嚇阻作用』的立法目的，顯然是將『駕駛人』與『車輛所有人』兩個不同的主體，不當地綁在一起；即使當『駕駛人』與『車輛所有人』為同一人時，此種『擄車勒贖』，非要繳清罰鍰才能領回車輛的規定，同樣都是欠缺『正當關聯性』，有違不當連結禁止原則。更別說立法者所講的『對違規人能即時給予處分，以達嚇阻作用』的，意在言外的只欲嚇阻違規，而非防止危害繼續發生的保安處分的想法，都是將與事件本質無關的考量不當連結其中。」(聲請書第 11 至 12 頁)

（二）聲請人認為系爭規定違反比例原則

聲請書指出：「聲請人固不否認本條涉及人民之財產權，因而毋庸採取最嚴格審查標準，至於涉及行動自由權的侵害時，就未必能僅以中度審查。未繳清罰鍰即不得領回車輛，無異於剝奪人民駕駛汽車之權利……。更遑論原先行為人侵害用路人等不適合駕車之客觀事由已經消滅，僅係出於國家希企盡速收到罰鍰的財政考量（迅速主動到案接受裁罰），或者想像上的以達嚇阻作用，國家不惜『擄車勒贖』，其對於人民一般行動自由權侵害之嚴重性不言可喻。……，修正前本條例第 65 條第 1 項第 3 款規定：『罰鍰不繳者，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照 1 個月至 3 個月；不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照』，此種將罰鍰處分『易處』為吊扣牌照、駕照處分，再因一定期限經過，更易為吊銷牌照、駕照處分之方式，一般通稱之『易處處分』，此外修正前本條尚有第 2 項：『前項第 3 款之汽車所有人、駕駛人如無汽車牌照或駕駛執照可資易處吊扣時，得就原處分或裁定確定之罰鍰加倍處罰；逾 15 日後仍不繳納者，移送法院強制執行』之規定，現行法均將之刪除。現行本條例第 65 條第 1 項第 3 款僅規定：『罰鍰不繳納者，依法移送強制執行』。顯然當時因為行政執行的立法密度嚴重不足，行政執行效能不彰，因而各別行政法規即常充斥各式各樣的行政管制及處罰，其目的無非在遂行行政強制執行之目的。另一個例子就是才剛提及，聲請人曾經質疑其合憲性的道交條例第 9 條之 1。而兩者均係『行政執行法』未大福修正前所制定的法律。同樣侵害人民權益的現象，自系爭條文規定上仍表露無遺。要求非繳清罰鍰不得領回保管車

輛的規定，『迫使』所有權人必須先繳清罰鍰始得領回車輛，即使酒駕的駕駛人根本非車主，例如原因案件的原告，只因為車輛交由其子使用，其子復借予友人，造成的酒駕危害根本非原告所得控制，車輛經警保管後，就酒駕造成的交通危害也已消滅，卻不許原告領回車輛？只因違規的酒駕者繳不起(或不願繳清)罰鍰，車輛所有人卻必須先代為繳納非其所受處罰之罰鍰，然後將此種債權債務轉嫁為車主向行為人求償，最後的結果可能是車主負擔不起高額的罰鍰，被強迫放棄車輛所有權，或即使忍痛代為繳納罰鍰領回車輛，卻對實際駕駛人求償無門，如果說這樣不是對於車主財產權的無端侵害，甚麼才是？更遑論此種車輛因為領不回來，尚須由車主負擔長期保管所生鉅額費用的危險(聲請人請被告八德分局統計至104年11月5日的保管費用已高達5萬9550元，早就超過系爭機車的客觀價值)，保管場日後所求償對象勢必為車主，這對車主又情何以堪？此種無疑係國家以法律『擄車勒贖』為達強制執行欠繳罰鍰之手段，更是國家說要懲罰駕駛人，卻是對於車輛所有人的恣意處罰。如果系爭條文仍想著藉此儘速達其收繳罰鍰效果的目，其本質上即屬『行政執行』性質，與行政秩序罰不同。行政秩序罰係行政機關為維持行政上秩序，以達成行政目的，對行為人過去違反行政上義務者，所為之處罰，又稱行政罰或行政制裁罰；而行政執行者，係於行政執行程序中，針對不履行行政義務之相對人，以強制執行之手段，使其履行過去之義務，或產生與履行義務相同之事實狀態之謂。前者屬處罰之行政處分性質，後者非屬處罰性質，而係執行之手段，屬事實行為；前者處罰規定散見各行政法規，本無統一之基本法典，現已有『行

政罰法』為其統一通用之法典，後者則係以『行政執行法』為其基本法；前者之種類有罰鍰及其他態樣不同之不利益處分(參見行政罰法第 2 條明定之種類)，後者有『怠金』、『代履行』及『直接強制』等手段。是二者無論對象、目的、本質及程序均有不同，不容混淆。參見行政執行法第 28 條第 2 項所明定的『直接強制』種類：……系爭條文的強制執行方法，勉可解釋為第 28 條第 2 項的『限制使用動產』之方法。惟任何強制執行之手段實施前，應先踐『告戒』程序，所謂告戒程序，係以書面限定相當期間履行，並載明不依限履行時將予強制執行之意旨。換言之，告戒內容至少必須包括『限期履行義務』及『告知將實施強制執行方法』之意旨。系爭條文之目的，無非係欲藉由汽車遭警保管限制使用或另有罰鍰，進而『逼迫』義務人履行原尚未繳清之罰鍰義務，但是處罰對象卻是車輛所有人(未必是違規酒駕之罰鍰義務人)，且如此規定迴避、省略了告戒程序。反正祇要人民還想要使用該車輛，就只能乖乖就範繳款，行政機關可以好整以暇，毋庸進行後續的強制執行情序。從而，系爭條文『架空』行政執行法規定之情甚明，不論是告戒程序、執行方法，甚或執行機關，祇要本條在手，監理機關自恃可以發揮『自力執行力』到極致。

具體以比例原則的派生原則檢驗本條，就適當性原則要求手段必須有助於目的之達成，酒駕駕駛人必須繳清罰鍰始能領回車輛，就結果而言，人民因財產權受損，且知無從逃避，日後將更謹慎小心行車，減少違規行為或機會，對於交通秩序高權之維護似有幫助，惟以系爭原因案件而論，車輛所有人是位老太太，酒駕行為與其根本無關，如為了保有機

車所有權的有效使用，即使忍痛代為繳納罰鍰，也只是為免於取不回車輛的不利益，絕非出於違反交通規則所為之反省，對於交通秩序之維護並無助益。甚或令人啟疑，要求先繳清罰鍰才能領回車輛，是否僅為確保國家財政之收入無虞？按交通法規之執行，目的在於維持交通秩序，並維護遵守交通規則者之信賴，而不是基於財政收入之目的，否則即易淪於『以維持交通秩序之名，行充盈國庫之實』。至必要性原則之檢驗，當行政機關有多種相同可達目的之手段執行時，應以侵害人民權利程度最小者為之。參照基本法行政執行法之規定，及本條例第 65 條第 1 項第 3 款，移送強制執行之規定，應先以間接強制之怠金或代履行手段仍無效果，始得以直接強制之方法，系爭條文逕行『跳過』各種行政執行之基本原則，選擇『不准或限制使用汽車』之最強烈侵害手段，祇為遂行罰鍰之執行或給予迅速處罰，其違反侵害最小原則甚明。更遑論難以通過狹義比例原則之檢驗，此原則要求國家行為之目的，與人民因此受損之私益間不得顯失均衡，保管車輛係為防止當時的危害繼續發生，以確保行車安全之公益，國家為維護罰鍰秩序高權之完整性，反迫使人民無從領回車輛，不僅對於人民財產權及人格自由發展權之行動自由產生重大侵害，如果是職業駕駛人的車輛，對之產生因而無法駕車之職業自由侵害，更形嚴重。綜上所述，系爭條文就保管車輛及繳清罰鍰間，顯無正當合理之關聯，且架空行政執行法之原則規定，目的與手段間顯失均衡，其違反憲法第 23 條比例原則而違憲。」（聲請書第 13 至 19 頁）。

（三）聲請人認為系爭規定違反平等原則

就此，聲請書於說明平等原則一般理論（聲請書第 20 至 22 頁）後，指陳：「再看一次系爭條文的立法理由：『為促使受處分人能迅速主動到案接受裁罰，並對違規人能即時給予處分，以達嚇阻作用』。……足見此種以保管為名的『扣留』車輛規定，在當時保管所欲防止的危險已消滅時，車輛所有人得領回車輛，唯獨針對酒駕所發生的交通及用路人安全的風險，即使已經消滅，車輛所有人卻必須待繳清罰鍰，也不論違規者是否車輛所有人或另有其人，始得領回車輛，所謂迅速主動到案接受裁罰，並對違規人能即時給予處分，以達嚇阻作用的立法目的，只有酒駕違規，並無其他？系爭條文規定領回車輛必須繳清罰鍰，無非藉由行政秩序罰促使有酒駕行為之駕駛人遵守交通規則，進而達到維持交通秩序之目的。然而本條僅自行政機關之立場，明定『未繳罰鍰者』，卻未自人民之立場，區分車輛所有人是否即為實際酒駕違規人。本條未作如上區別，除突顯仍以國家行政效能角度思考，不顧及人民權利之立法思維外，仍應進一步檢驗其間有無合理性。無視二者的差別，而將車輛所有人與實際駕駛人同視，顯已過度侵害非實際行為人的車主，有違法治國家之權利保護，即使車主提起返還車輛的訴訟，只要沒有繳清罰鍰，就不可能勝訴，此對於人民訴訟權之侵害，亦顯不合理。即使認為此舉有助遏止酒駕之預防，系爭條文並未就車輛所有人非酒駕行為人者，設有例外規定，實屬立法疏漏，又無從填補，如係立法者有意的遺漏，則已流於恣意而不合理，有違憲法第 7 條之平等原則而違憲。（聲請書第 22 至 24 頁）

（四）聲請人認為系爭規定無合憲解釋之可能

聲請書稱：「……國家權力之行使，必須具備『形式合法性』而要求須有法律依據，但符合形式合法性，未必具有『實質正當性』，大法官釋字第 523 號解釋即稱：『國家機關所依據之程序，須依法律規定，其內容更須實質正當』。而不當連結之禁止即為實質正當性之問題，為防止已生或將生危害的保管車輛目的，在於控制車輛繼續被使用，以確保交通安全，而繳清罰鍰在維護國家秩序高權的完整性，二者欠缺正當合理之關聯，而不具實質正當性，違反不當連結禁止與比例原則，縱使經由立法機關以法律形式立法，合乎法律保留原則，其實質內容仍屬違憲。又系爭條文未將車輛所有人與酒駕駕駛人是否分屬不同人，或者對車輛所有人另設例外免責的例外規定，不分青紅皂白，一律扣留車輛所有人的財產，所為不符憲法第 23 條之比例原則，且有應不同處理，竟相同處理之情形，更違憲法第 7 條之平等原則。綜上所述，本條無合憲解釋之空間，違反憲法上述原則及規定的程度甚為明顯。」（聲請書第 24 至 25 頁）

二、本件聲請應予受理

眾所周知，大法官不受理機關、人民解釋憲法之聲請時（參見司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1、2 款及第 3 項），幾乎皆以「核聲請人所陳，並未指摘確定終局裁判所適用之任一法律或命令有何牴觸憲法之處」，或「核聲請人所陳，僅係以個人見解爭執法院適用系爭規定之見解及系爭規定違憲，難謂已具體指摘系爭規定客觀上究有何牴觸憲法，致侵害其受憲法保障權利之處」，為其理由。大法官不受

理法官解釋憲法之聲請時，通常亦無不同⁴。

熟悉大法官釋憲實務者，均明知前述不受理之理由，在大部分情形，或許肇因於各該聲請書內容確實空泛、抽象，甚至不知所云⁵，但在一些情形，則或有認為係因大法官「選案」或認為該案「不值得釋憲」所致。詳言之，在後者之情形，聲請書雖對該個案所涉法律規定適用時顯現之違憲疑義，已有具體指摘，但大法官認為此項疑義，(尚)不具憲法價值，如受理該聲請案，其解釋結果，亦必然為系爭法律規定(尚)符合憲法意旨；相較之下，以不受理更為妥適，遂本於「選案」考量而不受理該聲請案，但仍以聲請書未客觀具體陳明該案所涉法律規定有何抵觸憲法，為不受理之理由。

然而，當大法官以此理由而不受理聲請案時，其不受理之真正緣由，究竟係聲請書確實未具體指摘，抑或因大法官選案所致，包含聲請人在內之外界人士，根本無從得知；又因於此情形，聲請書不予公布，故非但外界人士無從評斷聲請書是否確實未客觀具體陳明法律規定有違憲之情事，聲請人亦只能徒呼奈何。聲請人為法官時，更不免經常情何以堪！

關於本件聲請案，本席詳細閱讀上開聲請書內容後，實在不能理解，為何該內容被本次決議多數意見評價為「尚難謂已就系爭規定究有何違反憲法之處，提出客觀上形成合理確信系爭規定為違憲之具體理由。」

⁴ 請參見大法官不受理決議網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/rrp04>

⁵ 此種情形，尤其見諸人民未委任律師而聲請解釋憲法之案件。

依本席所信，本件聲請書就其所稱系爭規定有抵觸憲法不當聯結禁止原則、比例原則及平等之疑義，皆已客觀具體論證亟詳，故本件聲請案符合大法官釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋及行政訴訟法第 178 條之 1 規定所定法官聲請解釋憲法之要件，應予受理。本席並認為，系爭規定確實有聲請書所指將「車輛所有權人領回車輛」之權利，與「車輛酒駕者應繳清罰鍰」之義務，不當聯結之情事，且系爭規定所採取「繳清罰鍰始得領回車輛」之手段，亦不能實現該規定所欲達成「嚇阻作用」之目的，故系爭規定抵觸不當聯結禁止原則及憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權及憲法第 22 條保障人民一般行動自由之意旨有違。

本席當然認同，系爭規定究竟有無聲請書所指之違憲情事，每個人均得本於自己見解，甚至本於所謂「憲法高度」，持與聲請人相反之看法。然而，於此情形，由於聲請書已陳述客觀具體明確理由，故持相反看法者，縱使認為應不受理本聲請案，亦應就其不受理，「提出客觀上合理確信應不予受理之具體理由」，以昭公信。

肆、結論：對符合要件之釋憲聲請案，大法官何時勇於「直球對決」⁶？

本席認為，聲請人就其確信系爭規定有抵觸憲法疑義，業以本件聲請書詳細論述，且本件涉及釋憲實務難得一見之不當聯結案例⁷，多數意見竟不予受理，尤屬可惜。

⁶ 許大法官宗力加註：本件聲請如果受理，可以藉機釐清汽車所有人涉及的狀態責任問題，姑不論結論違憲與否，均值得大法官以一號解釋與之「直球對決」，多數意見不予受理，甚為可惜。

⁷ 大法官解釋，迄今為止，僅於第 612 號解釋曾處理不當聯結之爭議。

本席仍深切期盼，本件聲請人及全國所有法官，不致因此而怯於或懶於對侵害人民基本權利之法律規定繼續聲請釋憲。然而，本席不敢斷言，對於機關、人民及法官符合要件之釋憲聲請，大法官究竟何時始勇於一律「直球對決」，予以受理並作出不論違憲或合憲之解釋，抑或依舊不時祭出「聲請人所陳，難謂已提出客觀上形成確信系爭規定為違憲之具體理由」之大纛，而「不給說法」⁸。

⁸ 參見《大法官，不給說法！》，財團法人民間司法改革基金會，2011年9月。