

Falk v. the Netherlands

(道路交通違規案)

歐洲人權法院第二庭於 2004/10/19 之裁判

案號：66273/01

崔雲飛* 節譯

判決要旨

1. 荷蘭政府認為：由於違反交通規則情事經常發生、且對於阻止交通違規者以及調查交通違規事件之可能性有限，再加上這類的違規事件並不會留下刑事紀錄，而且推定違規者仍得向司法機關提出抗辯，事後甚至得向實際肇事者請求民事上之損害賠償，因此如果交通法規規定在無法證明在案發當時的實際駕駛人為何，則該筆罰鍰便須由該車輛所登記的所有人支付時，應不違反無罪推定；

2. 申訴人則認為是否會留下刑事紀錄，與有無違反無罪推定之判斷無涉，同時認為政府無法利用此種方式制裁實際行為人；並認為大量之交通違規案件不應成為合理化事由；再加上本案中申訴人因為已經破產，而無法向實際違規者請求返還該罰鍰，故認為有違公約內有關於無罪推定之保障；

3. 歐洲人權法院一再重申無罪推定之權利並非絕對，如果在合理的限度內，在系爭爭點之重要性以及防禦權的確保達成平衡之前提下，亦即所採用之方法與所欲追求的正當目的間達成合理比例，那麼

* 法國戴達維外國法事務律師事務所律師，國立臺灣大學法律學研究所碩士。

縱使存在事實或是法律上之推定，也會被認為不違反無罪推定；

4. 在本案中，法院認為該被課予罰鍰之人，能夠在對於本案之處罰提出意見，像是向法院抗辯在案發當時，警方實際上有機會去攔阻該車輛、並確認駕駛人之身分，卻未為之等，如果包含此種防禦權之保障，則應被認為不違反無罪推定。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 6 條第 2 項

事實

申訴人 Joost Falk 先生乃是一名荷蘭籍人士，於 1970 年出生、並居住於 Noordwijk；被申訴國政府則是由荷蘭外交部長 R.A.A. Böcker 先生為其代理人。

1998 年 1 月 20 日，一輛登記於申訴人名下之汽車，因為未讓道給欲過馬路而站在行人穿越道之行人，而於 1998 年 2 月 10 日被認為違反「交通條例（行政執行）法」〔Traffic Regulations (Administrative Enforcement) Act (Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften)，以下簡稱本法〕第 5

條規定，申訴人並因為此一交通犯行，而被處以 240 荷蘭基爾德（譯者按：荷蘭貨幣）之罰鍰。

而到了 1998 年 9 月 28 日，申訴人便依據本法第 6 條之規定，向海牙檢察官針對其所被課予的罰鍰提出再議，他向檢察官表示於 1998 年 1 月 20 日是由另一名 B 先生駕駛他的汽車，同時並告知 B 先生的姓名與住址。申訴人更進一步解釋說就在他於 1998 年 7 月 1 日被宣告破產以後，他便與 B 先生產生糾紛，因此註定無法從他這裡拿回這筆罰鍰。

而到了 1998 年 11 月 17 日，海牙檢察官駁回申訴人的再議，

因爲其認定既然申訴人登記爲該車輛的所有人，則依據本法第 5 條之規定，其仍有責任支付罰鍰。

而到了 1998 年 12 月 28 日，申訴人又依據本法第 9 條之規定，針對此一處分向 Leiden 地方法院法官 (Kantonrechter) 提出再議；而在 1999 年 6 月 7 日於 Leiden 地方法院法官面前所舉行的審判庭中，申訴人表示縱然其爲該汽車之登記所有人，但 B 先生才是實際上駕駛該輛汽車並且爲此犯行之人。

到了 1999 年 11 月 8 日，Leiden 地方法院法官又駁回了申訴人的再議，其認定就算申訴人並不是該交通犯行之駕駛人，也不表示就不能對其課予罰鍰，因爲依據本法規定，只要是汽車登記於該名下之人，便仍須負責。

申訴人繼而向最高法院所聲明不服，也於 2000 年 11 月 28 日遭到駁回；參酌 1993 年 7 月 15 日之裁判內容 (1994 年 *Nederlandse Jurisprudentie* 第 177 號裁判)，最高法院駁回申訴人之請求，因爲其並不認爲本法第 5

條之規定與公約第 6 條第 2 項之規定不一致。

理 由

針對像是違反「1994 年道路交通法」〔1994 Road Traffic Act (*Wegenverkeerswet*)〕所定義的輕微犯行、也就是該犯行並未構成任何人員受傷或是物品毀損者，依據「交通規則 (行政執行) 法」〔*The Respect for Traffic Regulations (Administrative Enforcement) Act*〕之規定，其有可能被課予行政罰鍰—在當時可以被課予最高額爲 750 荷蘭基爾德 (即 340.34 歐元) (本法第 2 條規定) 之罰鍰。

當該犯行確係由一有登記之動力車輛所造成，且無法證明在案發當時的實際駕駛人爲何者時，則該筆罰鍰便須由該車輛所登記的所有人支付 (本法第 5 條規定)，除非該被登記爲所有人之人證明其汽車係由第三人在違反其意志的情況下所使用，且其亦無法防犯該第三人加以使用者，或該車輛在不超過三個月之期間內被基於商業目的而加以租用、或是在案發當時汽車登記所有人

已經將該汽車售予第三人、且該第三人已提供一份書面免除責任保證書者（本法第 8 條）。

如果因為構成「1994 年道路交通法」(1994 Road Traffic Act) 所規定之犯行、而依據本法被課予罰鍰者，並不會在「司法紀錄與優良行為證明法」[Judicial Records and Certificates of Good Behaviour Act (Wet op de Justitiële Documentatie en op de Verklaringen omtrent het Gedrag)] 定義下的刑事犯罪紀錄上留下任何紀錄；因為此一行為並不構成重罪〔crime (misdrijf)〕或不得易科罰金之有期徒刑的微罪〔minor offence (overtreding)〕。

在一個 1993 年 2 月 16 日的判決中，最高法院駁回了以下論點：即當實際駕駛人的身份無法被立即確認、而該汽車的登記所有人被當成本法第 5 條規定中所稱的實際駕駛人而被課予罰鍰後，立即告知檢察官者，則本法第 5 條便無適用餘地。其認為：

“〔本法〕第 5 條之概念並不被認為是一個正確的概念，根據

〔對此一規定的〕一個不當的理解……在產生本法案的立法說明當中，包含對於第 5 條的如下說明：

‘要對於違反交通規則之輕微犯行進行廣泛的探查，就必須要有技術設備之輔助……在這類的案例中，犯人與警員之間並不會有直接的對質詰問，而同樣的情形也會發生在大量的違規停車事件中。在這類的案例中，無法立即證明誰是利用該車輛為此犯行……的駕駛人，因此便會依據〔本法第 5 條〕規定，對註冊證號之持有人課予行政制裁。’

據此，便須假定〔本法〕第 5 條規定所表達的內容為：在涉及到由科技方式或是其他警方欠缺實際機會可以探查到的交通違規事件中，如無法立即證明誰……是駕駛人—就要考慮到像是道路與交通安全的因素，以及事實上無法利用連續不間斷的監督方式一來阻止駕駛人。

而就算註冊證號之持有人在 其收受行政裁罰之處分後，隨即向檢察官機關告知誰是駕駛人，

也無法因此而排除〔本法〕第 5 條之適用。”

在 1993 年 7 月 15 日的裁判（1994 年 *Nederlandse Jurisprudentie* 第 177 號裁判）中，最高法院結論上認為本法第 5 條之規定並不違反公約第 6 條第 2 項之規定；其中本裁判相關的部分如下：

“5.3.1. 〔本法案的〕立法理由說明中提到：尤其是……本法案並不認為：要是已經證明某個〔違反「1994 年道路交通法」（1994 Road Traffic Act）〕行為發生時所使用的動力車輛已經核發執照，而又無法立即證明駕駛人之身份者，則依據〔本法〕第 5 條之規定，就要對案發當時其名稱被註冊於〔該動力車輛之〕執照上之人課予行政制裁（此被理解為是要支付國家一定金額……）。對於該規則可能存在一種例外……（第 8 條）……而要是該例外在結果上會包含一次冗長而耗時的聽審程序以及其回條寄送與處理過程，那麼此一規則將會變得毫無意義。

5.3.2. 而立法理由說明中，對

於前述所引用的法案之回應中提到，尤其是……：有關於登記所有人是否以及如何向該“微罪”行為人所導致的總額請求賠償，則是依據民事法律之規定辦理，同時我們結論上雖然認為有可能去限制對於登記所有人所適用之嚴格責任規則，但我們認為這樣的限制，對於涉及到與本法案有關的輕微交通違規事件既無必要、也不值得考慮；因為涉案人到頭來還是有其他的方式可以向汽車使用人請求返還所支付之罰款。

5.3.3. 在下議院（Lower House）內對於該法案的口頭論辯的過程中，法務部長（Minister of Justice）特別提到：……在一個行政法的體系中，我認為讓登記所有人自己去採取必要行動，以取回他因為該輕微犯行而損失之金錢，是較為正確的做法，他不應該將這樣的風險留給社會承擔。

5.4. 從 5.3. 所考量的觀點來看，〔本法〕第 5 條會被理解為下述意義，即要依據本條款之規定，讓〔某動力車輛之〕登記所有人負擔某種行政制裁時，後者

被苛責之處並非其行為……〔違反「1994年道路交通安全法」〕……而只是其被認定有責任—替對系爭行為被認定為有罪之駕駛人—支付所加諸之行政制裁，而之後他如果希望能夠回復損害，則得（向實際駕駛人）主張之。要是登記所有人不採取適當行動，他就有可能會承擔其求償不成功的風險。

5.5. 另外還要再加以考慮的事由，一方面包含：

a. 在動力交通當中，因為經常伴隨著高速行駛，故而在結果上，就會經常發生違反交通規則之情事；

b. 對於阻止交通違規者以及調查交通違規事件的有限可能性；

c. 因為不想要讓交通違規者不受處罰，同時也考慮到社會利益，故得以採取行動以對抗交通違規事件；

以及，另一方面包含：

d. 有可能假定絕大多數的案件中—當然就是涉及到道路交通的“私人”部分—動力車輛的駕駛人也同樣是登記所有人；

e. 依據〔本法〕第8條及第9條之規定，登記所有人有機會得對於所加諸的行政制裁聲明不服；

f. 在無法依據〔本法〕第8或第9條規定對於行政制裁聲明不服的情況下，登記所有人得依據民法規定向駕駛人請求返還該總額；同時最後

g. 行政制裁的課予，僅涉及一定範圍內的金錢制裁。

〔本法〕第5條的適用，依據5.3及5.4的理解，並不違反公約第6條第2項之規定。“

在2000年2月1日所送達的判決中，最高法院提到：在涉及到依據本法第5條規定而課予的罰鍰之情況下，法院通常會假定警察人員沒有實際的機會為了辨別身份的目的，而攔阻駕駛人；但要是針對這點提出抗辯，說在案發當時確實有機會的話，那麼法院就應該要對於這個論點做出明確的決定（Verkeersrecht 2000/104）。

在2003年7月9日所做出的裁定中，Leeuwarden 上訴法院認

為本法第 5 條的規定應該被理解為下述意義：要是確實有實際機會去攔阻系爭車輛駕駛人者，該條款便無適用餘地，同時該制裁也應該要課予在駕駛人身上。而在那種情況下，要是對於是否有機會去攔阻駕駛人的這個問題上，從該案件的卷宗內看不出有任何由負責報告的警員那裡所提供的資料時，那麼上訴法院就要中止程序，並命檢方於二個月的期限內提出資料（Verkeersrecht 2004/47）。

主 張

申訴人主張立基於嚴格責任規則上，對其所加諸的行政制裁，已經違反其依據公約第 6 條第 2 項規定所得享有的權利。

法律部分

申訴人主張對其所課予之罰鍰已經違反了公約第 6 條第 2 項所揭示的無罪推定原則，該條規定如下：

“每一個被控刑事犯罪之人，在其罪行被依法證明以前，應該推定為無罪。”

政府主張依據本法第 5 條規定的責任規則，並未違反公約第 6 條第 2 項之規定。許多締約國都曾要面對為數龐大的輕微交通違規犯行，而儘管其犯行本質如此，但對於確保道路安全一事，對於違規者在處罰上的一致性，卻是絕對必要的。系爭法律規定正是為了要盡可能地減少警察、檢察機關以及司法機關之工作負擔、但卻同時又不阻礙其接近獨立法院以挑戰對其依法所處之罰鍰而設。

政府再進一步提到：如果是因為道路交通違規事件無法受到處罰—即使是因為駕駛人的身份無法立即予以判別所致—那麼他們那些為了確保道路安全所做的努力都會受到嚴重的破壞。而在這樣的連結中，政府還指出有比例甚高的道路交通違規犯行都是由科技方法，像是雷達設備以及相機所偵測到的，而在這些情況下，像是違規停車之犯行，就無法讓違規者與警察做直接之對質。

再進一步來看，如果是依據本法第 5 條規定而處以罰鍰，則

車輛登記所有人並不是因為其曾為該犯行而受到苛責，而只是對於該罰鍰之支付負有責任。而任何此種罰鍰記錄均不會登載在刑事紀錄當中；再者—若該車輛之登記所有人並非實際駕駛人—還是可以在必要的時候，透過採取民事程序，向實際駕駛人求償該罰鍰數額以回復其損害。基於上述理由，政府認為依據本法第 5 條規定所為之制度設計，並不會被認為與公約第 6 條第 2 項之規定有違。

申訴人之部分則認為此一依據本法所設立之制度，乃是試圖除去公約第 6 條規定對於產生交通違規事件而須課予罰鍰時之要求，而其中包含了對於無罪推定之尊重。據其所述，公約第 6 條第 2 項之規定，要求主管機關應該盡其一切可能去找出真正違規者之身份，而如果他們無法確定真正違規者之身份時，其處罰違規犯行之權利就會喪失。

申訴人還進一步提到：依據政府之描述，本法之目的就是藉由課予處罰來改善道路安全，而這樣的目的卻無法達到。從本法

在 11 年前開始生效時起，道路交通違規事件之數量，尤其是絕大多數由科技方式所偵測到的部分，實際上卻是一直增加，根據申訴人之見解，只有當道路交通違規者確實被阻止、且因為其行為而受到訓斥時，才會收其成效以及其教育價值，而如此一來，對於道路安全才會有重要且積極之貢獻。

申訴人強調其並不是反對處罰道路交通違規者，他所反對的是不計任何代價而無限度地獲取金錢；申訴人還進一步對於政府的觀點提出質疑，縱使政府認為有許多締約國必須要與大量的交通違規事件奮鬥，但這樣的觀點也不能作為正當化其違背公約第 6 條第 2 項義務之事由。

至於政府提到依據本法所課予之罰鍰並不會納入刑事紀錄一點，申訴人卻認為當實際駕駛人之身份無法被主管機關所確認時，這種說實際上不會納入紀錄的論調，會被認為一點都不具決定性；還有一點要再提到的，就是在本案中無法向實際違規者請求返還其所支付之罰鍰，因為他

已經被宣告破產，因此已經沒有完全的法律上之能力，而其破產管理人當然會反對採取任何像這樣的民事程序來尋求賠償，因為這樣的行動有可能會所費不貲。

法院則重申，即使是一個輕微的交通違規事件，也會構成公約第 6 條所稱的“刑事犯行”（詳見 *Öztürk v. Germany*, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, pp. 17-21, §§46-54），同時在結論上也認為涉及到對此種違規犯行而課予罰鍰之程序，應該要落到公約第 6 條第 2 項之範疇。

然而，在一個刑事案件中某個人被推定無罪之權利、以及要求檢方去承擔無法證明其對於該犯人之主張的責任，並非絕對，因為在每一個刑事法制度當中，都有事實或是法律上推定之運用，而只要締約國在合理的限度內，考量到系爭爭點之重要性、同時確保防禦權，則這些推定原則上都不會被公約所禁止（詳見 *Salabiaku v. France*, judgment of 7 October 1988, Series A no. 141-A, pp. 15-16, § 28）。因此，在刑事法中使用推定的時候，締約國會

被要求要在系爭爭點之重要性以及防禦權上達成平衡；換言之，所採用之方法必須要被認為與所欲追求的正當目的之間，達成合理比例（詳見 *Västberga Taxi Aktiebilag and Vulic v. Sweden*, no. 36985/97, §113, 23 July 2002）。

爲了讓那些由科技或是其他方法所偵測到的、而在犯罪當時駕駛人之身份又無法被確定的道路交通違規犯行不會因此而無法受到處罰，因此有必要確保檢方以及對於此種犯行之處罰，不會對於內國的司法機關產生無法接受之負擔。而爲了要在本案中要評估比例原則是否被遵守，法院也瞭解到在這裡引進責任歸屬規則，是爲了透過上述方式來確保有效的道路安全。法院還進一步注意到，一個因爲本法第 5 條規定而被課予罰鍰之人，能夠在對於本案有完全管轄權之審判法院對於該罰鍰加以爭執，而在任何這種程序當中，關係人都不會處在沒有防禦權的狀態當中，當事人均得依據本法第 8 條規定提出其論點，且／或主張在案發當時，警方實際上有機會去攔阻該車輛、並確認駕駛人之身份。

定原則。

在這樣的情況下，即同意荷蘭最高法院在 1993 年 7 月 15 日之裁判中第 5.5 點之見解，意即歐洲人權法院並不認為本法第 5 條規定—該規定要求車輛登記所有人要去承擔因為其允許其他人去使用其車輛而須負擔之責任—違反公約第 6 條第 2 項規定，因此法院認為內國機關對於申訴人課予系爭罰鍰，並不會違反無罪推

故此申訴必須依據公約第 35 條第 3 項及第 4 項規定，因被認定顯無理由而予以駁回。

綜上所述，法院過半數同意

宣告此一申訴不予受理。

【附錄：判決簡表】

申訟編號	66273/01
重要程度	1
訴訟代理人	無
被告國	荷蘭
申訴日期	2000 年 12 月 13 日
裁判日期	2004 年 10 月 19 日
裁判結果	不予受理
相關公約條文	第 6 條第 2 項
本院判決先例	<i>Öztürk v. Germany</i> , judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, pp. 17-21, §§ 46-54 ; <i>Salabiaku v. France</i> , judgment of 7 October 1988, Series A no. 141 A, pp. 15-16, § 28 ; <i>Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden</i> , no. 36985/97, § 113, 23 July 2002