

釋字第 780 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

黃虹霞大法官加入一、部分

本件涉及兩項重點：其一為闖越平交道之吊銷駕照處罰是否過重；其二為平交道之管理機制欠缺，是否因而違反憲法保障人民生命、身體及財產權之意旨。

有關吊銷駕照處罰部分，多數意見認為並未過重，本席對其結論勉可接受；然將來修法時，實應授予法官對情節確實輕微者，酌科較輕之處罰。有關平交道管理機制欠缺部分，多數意見以併予指明方式，促相關機關檢討改進，本席對其結論亦勉可接受；然以多數意見論述之內容而言，實質上已經宣告此種欠缺為違憲；本席對於多數意見以較隱晦之方式促相關機關檢討改進，而未直接宣告其違憲，甚覺可惜；惟本號解釋認國家對於可能造成人民生命、身體及財產損失之設施，負有保護人民之憲法上義務，係本院解釋首次為此種宣告，應值肯定。謹說明如次：

一、有關闖越平交道之吊銷駕照之處罰是否過重之問題

- (一) 處罰之條件與內容：101 年 5 月 30 日修正公布之道路交通管理處罰條例第 54 條第 1 款規定：「汽車駕駛人，駕車在鐵路平交道有下列情形之一者，處新臺幣 1 萬 5 千元以上 6 萬元以下罰鍰。因而肇事者，並吊銷其駕駛執照：一、……警鈴已響、閃光號誌已顯示，或遮斷器開始放下，仍強行闖越。」同條例第 67 條第

1 項規定：「汽車駕駛人，曾依……第 54 條……規定吊銷駕駛執照者，終身不得考領駕駛執照。但有第 67 條之 1 所定情形者，不在此限。」(下合稱系爭規定)多數意見一方面認為，對於「警鈴已響、閃光號誌已顯示，或遮斷器開始放下，仍強行闖越」(下稱闖越平交道)，因而肇事者，「終身」不得考領駕照，「雖有過苛疑慮」(見本號解釋理由書第 6 段)；然道路交通管理處罰條例第 67 條之 1 第 1 項規定：「前條第 1 項及第 4 項規定情形，符合特定條件，得於下列各款所定期間後，向公路主管機關申請考領駕駛執照：一、肇事致人死亡案件，受處分人經吊銷駕駛執照處分執行已逾 12 年。二、肇事致人重傷案件，受處分人經吊銷駕駛執照處分執行已逾 10 年。三、肇事致人受傷案件，受處分人經吊銷駕駛執照處分執行已逾 8 年。四、其他案件，受處分人經吊銷駕駛執照處分執行已逾 6 年。」故法律對於違反系爭規定者，已因情節之差異，設有緩和之機制，而非要求「終身」不得考領駕照，故系爭規定之處罰並未過苛(見本號解釋理由書第 6 段)。

(二) 處罰仍可能產生個案過苛之情形：多數意見之上述論述，固非無據，蓋闖越平交道之行為本來即屬甚為嚴重而應絕對禁止，以確保火車及其乘客、跨越平交道之各種車輛及其乘客以及行人之安全。然如權衡吊銷駕照對行為人所造成的嚴厲效果，就情節確實輕微者，吊銷駕駛執照之期限最少仍須達 6 年之久，其規定在個案適用上，仍有可能過苛之疑義。蓋肇事之概念甚廣，只要駕車者有責之情形下，其車輛有任何碰

撞（而不問碰撞何物），即屬肇事。例如駕駛人在情急之下，輕微撞壞「出口面」之遮斷器，或在擁擠的平交道上，所駕駛之車輛與平行或對向之車輛輕微擦撞，均屬危害較小之違規肇事情形；相較於被吊銷駕照可能使行為人在 6 年內無法藉由駕車而謀生，導致其生活面臨困境，系爭規定對此種輕微肇事所施加之處罰，實屬過重。法律對於個案可能造成過苛之情形，實應賦予法官裁量之調整機制，以避免輕重失衡之結果。立法者將來修法時，宜將此納入考量。

（三）附帶說明者，有關吊銷駕照對人民權利所造成之限制，多數意見認為，係汽車駕駛人之一般行為自由；如駕駛人為職業駕駛人，則吊銷其駕駛執照將同時涉及人民選擇職業自由之主觀條件限制，而限制其工作權（見本號解釋理由書第 4 段）。此固非無見。然其情形似可進一步細分。本席在本院釋字第 699 號解釋所提出之意見書曾有如下說明，可資參考：「駕照遭吊銷，有可能影響工作權的情形大略包括下列三種情形：其一，以駕駛為職業者，例如小客車、大客車、聯結車等駕駛人，以及公務機關所僱用之駕駛。此等人之駕照遭吊銷，即喪失擔任此種職務的資格，其工作權自受影響。其二，雖非以駕駛為職業，但其工作內容包括駕駛者，例如受外送業者僱用之送貨員，必須持有駕照始可能任職。雖然法令上言，擔任此項工作並無資格限制，但無駕照者實際上卻無法從事此工作。其駕照遭吊銷，自然亦直接影響其工作。其三，雖非以駕駛為職業，且其工作內容亦不包括駕駛，但如其赴工作場所必須依賴汽車作為代步工具者，其駕

照遭吊銷，亦有可能影響其工作；由於我國目前管轄領域之幅員並非廣闊，一般上下班交通亦十分便利，故由於無法駕駛汽車而導致工作機會遭剝奪的情形，應甚為少見；然倘駕駛人居住之地點交通確實不便，每日往返車程耗費相當長時間，則吊銷駕照，亦有可能事實上導致其無法正常工作，而影響其工作權。此三種情形，均屬因吊銷駕照，實際上使駕駛人尋求工作機會或接受工作機會之權利受影響，甚至影響及於其謀生，而屬憲法上工作權的侵害。」又就吊銷執照與限制行動自由的關係而論，「一般而言，無法開車並不當然產生限制行動自由的效果。在我國的情形，因吊銷執照而無法開車，通常情形仍可以符合經濟效益的方式依賴其他的交通方式移動（如搭乘公共運輸工具）；如屬此種情形，則行動自由並不因駕照遭吊銷致無法開車，而受到限制。不過，亦可能有些情形下，行動自由將因駕照遭吊銷而受到明顯的限制。例如，由於受吊銷執照者所居住或工作活動等地點較為偏遠，且無其他經濟有效的方式移動，則其因駕照遭吊銷而無法開車，將形同禁錮於一地。此種情形，未嘗不能構成限制行動自由。故行動自由的憲法上權利是否受影響，顯須依個案情形而定。」

二、有關平交道管理機制欠缺部分

- （一）國家憲法上保護人民之義務：多數意見認為：「平交道交通安全，涉及跨越平交道之行人、各種車輛駕駛人及其乘客，以及為數眾多火車乘客之生命、身體與財產安全。平交道發生事故，動輒造成人民生命、身體

及財產極鉅大之損失。國家針對平交道之通行，有致力於設置完善之規範及防護與保障機制之憲法上義務，以確保人民生命、身體及財產之安全。」(見本號解釋理由書第7段)此項宣示，甚值肯定。

(二)按國家所負保護之人民生命與財產安全之義務，係基於憲法第15條有關人民之生存權及財產權應予保障之規定而來。而「身體安全」或「身體不受傷害之權利」(right to bodily safety)在我國憲法下，則應認係屬於憲法第22條概括條款保護之範圍。另憲法所保障「健康權」(right to health)雖亦係基於憲法第22條之概括條款而來，然身體安全之權係指保護身體不受傷害，與健康權係指維護身心健康(physical and mental health)不同。本件情形，性質上非健康權之保障問題，而係身體不受傷害權之保障問題。

(三)本號解釋係具體的針對平交道的設置與運作，論述謂：由於平交道事故，動輒造成人民生命、身體、財產之重大損失，國家自有設置完善機制，致力於避免人民權利之損失。基於本號解釋此項論述，應可進一步推衍謂：如國家所設之其他設施，有造成人民生命、身體、財產重大損失之高度風險時，自亦有相同的義務，設置完善機制，以保護人民之生命、身體、財產，避免其蒙受重大損失。

(四)國家此種義務，與其保障人民基本權之一般義務，有本質上的差異。例如國家在保障人民平等權之意旨下，不應以法令、政策或措施，對類似情況下的不同人民給予差別待遇，造成侵害人民平等權的結果；又

例如國家在保障人民人身自由權之意旨下，亦不應以法令或具體措施，直接或間接剝奪或限制人民之人身自由。此等權利的作用，多在限制國家行為，使其不侵害人民基本權。而本號解釋所宣示的國家在憲法上義務，則在於使其採行積極的措施以保護人民；如未採行積極的保護措施，縱使國家沒有「侵害」人民權利之行為，仍有違憲疑慮。而國家是否已經符合採行積極的措施以保護人民之義務，多數意見係以國家有無「致力於」設置完善之規範及防護與保障機制，為衡量標準（見本號解釋第7段）；此所稱「致力於」之標準，並非單純「曾經嘗試過」，即已符合義務之履行，而是必須證明已經優先配置人力與物力，並已盡相當之努力，採行各種可能之方式以保護人民權利。

（五）是就生命權、身體權及財產權等重要權利而言，國家在前開特定條件下（即國家之設施有造成人民生命、身體、財產重大損失之高度風險之條件下），除有消極的義務之外，亦有積極的義務。國家之消極義務在於尊重且不侵害（obligations to respect and not to infringe）人民之生命權、身體權及財產權；國家的積極義務則在保護此等權利與確保此等權利之實現（obligations to protect and obligations to fulfill）。

（六）由於多數意見已經確認國家此種積極保護人民生命權、身體權及財產權，並確保其實現的義務；且認定平交道的規定，對於兩列以上列車交會或續行通過平交道之情形，均未就前一系列車通過後警報解除，至次一系列車來臨前警報啟動，設最低之合理安全間隔時

間，致有前一系列通過後，警報解除且遮斷桿升起，卻於其後 1 秒或 4 秒之內，警報突然又立即開始啟動之情形；故多數意見「實質上」已經認定此種保護欠缺之情形，有違憲疑義。惜多數意見僅以併此指明之方式對相關機關予以警示。

- (七) 或謂平交道之交通號誌如何運作及秒差如何設定等，本屬行政部門的專業，釋憲機關實不宜過度介入，以免本院落入計算秒數的枝微末節事項。然本席認為，涉及人民憲法權利保障之事項，本院本得由憲法角度切入，而為適當之宣告。本院既然發現制度之欠缺，使人民重要權利陷於高度危害之風險，如能適當的透過憲法解釋，促使行政部門將相關機制建立更為完善，自無不妥。鐵路管理之相關機關，實可藉由本號解釋之敦促作為其動力，爭取資源，加速鐵路系統及其管理的現代化。
- (八) 最後或可一提者：本院以往因「保護不足」而宣告違憲者，多係因「法律」之規定有所欠缺所造成。例如本院釋字第 748 號解釋所稱「民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係」，即係民法保護不足造成違憲的結果。本件情形，基本上係交通部訂定之「鐵路立體交叉及平交道防護設施設置標準與費用分擔規則」及交通部臺灣鐵路管理局工務處／電務處編訂之「號誌裝置養護檢查作業程序」對平交道之警鈴、閃光號誌與遮斷器之運作時間，規範有所不足；屬於「行政命令」之欠缺造成違憲的結

果。由此而言，本號解釋係本院首次針對「行政命令」之規範不完備，造成保護不足，而宣告違憲。按「行政命令」（屬於法令規範）與「行政措施」（屬於行政作為）雖有本質上差異，但其運作常僅一線之隔；蓋現代法治國家為因應行政之多樣化、專業化、快速化與複雜化，「無法律，亦得行政」，在沒有行政命令的諸多情形下，行政部門係直接以行政措施行之。故本院在宣告「行政命令」保護不足（即沒有訂定完善的行政命令，造成未能保護人民憲法上權利）時，自宜審慎為之，避免實質上等於宣告「行政部門沒有採行某種行政措施」為違憲的結果（蓋後者之情形，等於是審查「行政作為是否違憲」，而非審查「行政命令」是否違憲），而逾越本院限於抽象審查法規之職權。不過，本件由於多數意見明確指出前開「鐵路立體交叉及平交道防護設施設置標準與費用分擔規則」及「號誌裝置養護檢查作業程序」規定確有欠缺，導致對人民生命、身體及財產權之保護不足，故確屬對「行政命令」之審查；尚不至於有逾越本院抽象審查法規職權之疑慮。