

## 釋字第六九九號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

酒後駕車及拒絕酒測，均為絕不可取之行為。拒絕酒測雖未必相當於酒後駕車，然兩者關係應極為密切。媒體對酒駕造成重大傷亡，甚至家庭破碎，亦屢有報導。對於酒駕與拒絕酒測科以較重之處罰，為社會上普遍之意見。道路交通管理處罰條例第三十五條前段規定，汽車駕駛人拒絕接受同條第一項第一款酒精濃度測試之檢定（以下簡稱酒測）者，吊銷其駕駛執照（以下簡稱駕照）；同條例第六十七條第二項規定，汽車駕駛人依前述規定吊銷駕照者，三年內不得考領駕照；同條例第六十八條規定，因前述規定吊銷駕照者，吊銷其持有各級車類之駕照（以上三條項，合併簡稱系爭規定）。其處罰不可謂不重。

系爭規定係在保護其他駕駛人、行人、其他在道路周邊活動或居住者之生命、健康及財產之安全，及對社會大眾交通安全的維護。然其處罰又可能涉及汽車駕駛人工作權、行動自由、駕駛汽車自由（包括使用財產權之自由及為運動與休閒（sport and leisure driving）等非移動目的之駕駛自由）、履行照顧家庭之責任。兩者均屬憲法上重要權利。如何平衡此等相互衝突之權利，判斷確非容易。多數意見認為系爭規定與憲法第二十三條比例原則尚無抵觸，故與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨無違；但要求立法者就系爭規定檢討改進。

本席同意多數意見欲平衡相關憲法權利保護之用心。然本席對處罰措施所影響駕駛人權益之程度，仍存有某程度的

疑慮。另本案所涉憲法上權利種類之認定、各項憲法權利權衡及價值判斷之困難、如何之檢討改進方向更可減低違憲疑慮等，均有補充之必要。爰提出本協同意見書。

## 壹、吊銷駕照所可能保障的憲法上權益

一、駕駛人駕駛汽車，有助於憲法權利的實現（包括如後所述之工作權、遷徙或行動自由、履行家庭照顧責任及實現家庭權等）。然汽車之使用如有不當，則可成為侵害他人生命、健康、財產等權利的工具。汽車使用不當，有諸多原因。其中最重要的原因之一為酒後駕車。立法者為有效防止及取締酒駕，設有諸多嚴格的規定（包括本件聲請案所牽涉因拒絕酒測而吊銷各級執照且三年內不得考照，及刑法第一百八十五條之三不能安全駕駛動力交通工具罪等規定），並期待執法者嚴格執法。在判斷系爭規定是否有規範上的正當理由時，自應確認嚴格處罰拒絕酒測所欲防止的危害或所欲保護的法益；且應確認因吊銷執照所導致憲法權利受侵害的情形。

二、有關交通工具的使用，所可能侵害到的他人及公眾之權益（包括憲法上權利與其他重要法律利益），情形如下：

（一）其他用路人（包括其他駕駛人及行人）的生命、健康、財產等安全可能因嚴重的交通事故受到剝奪或侵害；許多家庭可能因交通事故而遭破壞。受害者因車禍而家破人亡的報導，時有所聞。

（二）該駕駛人及其乘客的生命、健康、財產等安全可能因嚴重的交通事故受到剝奪或侵害；其家庭亦可能因交通事故而遭破壞。此種情形，亦非罕見。

- (三) 其他在道路周邊活動或居住之人雖非使用道路，然其生命、健康與財產安全仍有可能因為汽車事故而受剝奪或侵害；其家庭亦可能因而遭破壞。吾人常見有關居住道路兩旁民宅或商家因汽車失控（特別是因為酒駕失控）而衝進房內，導致生命財產嚴重損害的報導。
- (四) 社會大眾或前列情形以外之人，雖未因交通事故而直接使其生命、健康、財產受威脅，然其對道路安全之信賴可能因此受負面影響；許多人的經濟活動亦可能因交通事故排除費時而受波及。

二、以上權利，或可概括稱為「享受安全道路交通之權」(right to safe road traffic)。憲法上是否應就此種「權利」賦予一定的地位，固尚有討論空間，然其所表彰生命、健康、財產權利及交通安全，則關係甚為重大；其遭受交通事故侵害時，對權利人的影響，亦甚為明顯。此等侵害，未必來自於拒絕酒測，然不可否認，駕駛人拒絕酒測的最可能原因，係其確有酒後駕車情形；渠為避免承受其所認為較嚴重的法律後果，常因而拒絕酒測。換言之，拒絕酒測與酒後駕車，有相當密切的關聯；而酒後駕車又常為駕車肇事的重要原因。對拒絕酒測施以嚴格之處罰，與保護他人的生命、健康及財產權及公眾的用路安全與信賴，自有重要關聯。

三、由於拒絕酒測之規範，與避免交通工具之無法安全使用導致影響其他人及公眾權益有關，立法者嚴格規範拒絕酒測，以預防交通事故，應可理解。只不過，如下所述，不分情節，毫無例外，對於拒絕酒測一律施以吊銷各級駕照，且三年內不得考照之嚴格處罰，由受侵害的權利

平衡之角度而言，是否超過應有的界限，確有值得顧慮之處。

## 貳、吊銷駕照所可能侵害的憲法上權利

一、多數意見對吊銷駕照所涉之各項權利論述有待補充：多數意見於解釋文及理由書均提及工作權及行動自由，解釋理由書就此二者分別載謂：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由……。此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工作之自由。」（參見解釋理由書第一段）「對於以駕駛汽車為職業之駕駛人或其他工作上高度依賴駕駛汽車為工具者（例如送貨員、餐車業者）而言，除行動自由外，尚涉工作權之限制」（參見解釋理由書第五段）。然其對工作權的內涵之說明，較為簡略；其對行動自由與遷徙自由間的關係，亦有進一步釐清的必要。且吊銷駕照所影響者，尚包括其他憲法上權利，亦有一併說明之必要。

### 二、吊銷駕照所影響之工作權：

（一）工作權屬人民重要的基本權利。憲法第十五條規定，人民之工作權應予保障。世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）第二十三條第一項前段規定：「人人有權工作，自由選擇職業」（Everyone has the right to work, to free choice of employment...）。經濟、社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第六條第一項亦規定：「本公約締約各國承認工作權，包括人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。」（The States

Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.) 由此等規定可知，工作權的內涵，包括尋求工作機會、接受工作機會以及藉以謀生。如尋求工作機會或接受工作機會之權利遭到限制，甚至其謀生因而受不利影響，均可構成工作權的侵害。

(二) 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。此等情形，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。

- (三) 由於吊銷駕照有可能(但未必)影響駕駛人的工作權，故憲法上工作權是否受侵害，顯須依個案情形而定。本件原因案件中，受吊銷執照者為職業駕駛人，由於其駕照遭吊銷，導致其無法從事開車謀生之職業，對其工作權，確有直接且重大之影響。並且由於系爭規定係使其三年內無法重新申請駕照，故其影響甚為重大。

## 二、吊銷駕照所影響之遷徙自由：

- (一) 憲法第十條規定遷徙自由應予保障。世界人權宣言第十三條規定：「人人在各國境內有權自由遷徙和居住。」(Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each State.) 公民權利與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)第十二條第一項規定：「合法處在一國領土內的每一個人有權享受遷徙自由和選擇住所的自由。」(Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.) 移動之自由乃每個自然人做為自由人應該享有的一項核心權利。其內容由消極面觀之，固然係指個人有權抵抗國家違反其意願所為的移

動措施；然由積極面觀之，尚包括基於政治、經濟、社會、教育或其他原因，移居國內外，以及單純的自由移動。

- (二) 遷徙二字在中文意涵中，通常係指發生具有較長遠的政治、經濟、社會、教育等目的或含義之移動或移居。不過，由於實務上常將憲法上之「遷徙」二字，翻譯為 freedom of movement (或使其相互等同)；而 freedom of movement 在文義上確係包括單純的移動。故在我國憲法上，可能產生不同的解釋：一種解釋為認憲法上遷徙自由限於具有較長遠政治、經濟、社會、教育等目的之移動或移居，而不包括單純的移動；自然人單純的移動，則屬憲法第二十二條關於其他自由權利保護的範圍(以下簡稱第一種見解)。另一種解釋則為認憲法上遷徙自由應包括具有前述較為長遠目的之移動或移居以及單純的移動情形二者(以下簡稱第二種見解)。本解釋多數意見係採第一種見解，而於解釋理由中載謂：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障。」(參見解釋理由書第一段)兩種見解之差異在於：第二種見解下，單純的移動自由，將直接受憲法第十條的保障；然第一種見解下，此種自由屬於憲法列舉以外的權利，必須於不妨害社會秩序公共利益之前提下，始受憲法第二十二條所保障。第一種見解顯然對單純的移動自由保護較有限縮。由前述世界人權宣言及公民權利與政治權利國際公約官方中文版本，將遷徙自由等同於 freedom of movement 觀之，憲法第十

條所稱遷徙自由，似不應限縮適用於具有政治、經濟、社會、教育等目的或含意之移動或移居。另自然人單純的移動，有可能有其家庭或個人的重要目的；如非重要目的，個人的自由移動，亦屬其實現人格的一環。本席認為，由國際規範係使單純的移動與具有政治、經濟、社會、教育等目的之移動均受相同的規範所保障，以及由其重要性難以區別輕重等角度而言，實無區別兩類自由移動在憲法上分別依第十條及第二十二條做為保護依據之必要。

(三) 吊銷執照與限制行動自由的關係：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。

(四) 本件原因案件，遭吊銷駕照者似未由於未能合法駕駛汽車，而產生形同遭禁錮於一地，並使其行動自由受到限制的情形。

### 三、吊銷駕照所影響之其他自由權利：

(一) 駕車之自由或權利：駕車自由與遷徙自由或一般行動

自由並不完全重疊。汽車的使用可能係為工作，可能為遷徙、移動，亦可能為運動或休閒等其他目的。汽車之駕駛行為本身，應屬可被承認的憲法上之自由或權利。此種權利在我國則應屬憲法第二十二條的保護範圍。此外，汽車之駕駛，亦可屬財產權使用自由的範疇，而與憲法上財產權保護有關。不過，就本件原因案件的事實背景而言，此等憲法權利受到影響的爭議較不明顯。

(二) 其他可能受影響之自由權利：駕駛汽車亦有可能與其他憲法上權利產生密切關連。例如倘若無其他適當的交通方式，汽車可能成為學生就學的必要工具。又例如，做為家庭的照顧成員，駕駛汽車可能係為履行家庭職責或實現家庭權利的重要方法（例如接送子女上下學或接送父母就醫所必要）。不過，由本件原因案件的事實背景而言，尚無此等憲法權利受到影響的情形。

## 貳、有關本案所涉各項憲法權利權衡與價值判斷之困難

一、就本件原因案件而言，駕駛人因拒絕酒測而遭吊銷各級駕照，且三年內不得考領，使其無法營業，屬明顯對其工作權之侵害。其他情形，此種吊銷駕照之處分，亦可能侵害遷徙或行動自由，甚或其他憲法上權益。此等侵害，在憲法上是否應予以允許，應依憲法第二十三條判斷。憲法第二十三條規定：「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。」本條所規定限制自由權利之前提，為須以法律為之（某些

情況下，亦得以法律明確授權之命令為之）。如非以法律為之，無論其理由如何正當，均無法通過憲法第二十三條之檢視。在確定有法律作為基礎之前提下，尚須進一步檢視本條所列舉「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」之要件，以及本條之「必要」之要件。針對必要性及所列舉之要件，本席認為，在憲法第二十三條之下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無「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」之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過憲法第二十三條的檢視。在通過此項檢視之後，應再進一步依該條所規定「必要」之要件，予以審查。故憲法第二十三條屬兩階段的檢視審查過程。而「必要」與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程（a process of weighing and balancing a series of factors），包括某種規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性，該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度等。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法存在（參見本席於釋字第六九二號、第六九三號、第六九六號及第六九七號解釋提出之意見書所為之闡述）。此種分析方法不但較符合我國憲法體制，且容許釋憲者依據客觀因素進行實質的價值判斷與利益衡量，而有其客觀性。本件情形，本席認為尚符合「必要」之要件。

- (一) 針對系爭規定「所欲增進的公共利益」的相對重要性而言：拒絕酒測的相關嚴格處罰，所欲增進之公共利益（前述他人及駕駛人本身之生命、健康、財產權利、道路安全之信賴等），確實甚為重大。
- (二) 就系爭規定對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能而言：雖然尚無科學之數據足以進行量的分析（quantitative analysis），以證明對拒絕酒測之嚴格處罰可減少酒駕之比例，以及因而減少車禍事故的精確比例；然如以質的分析（qualitative analysis），採行酒測措施，顯得以相當程度嚇阻或減少酒駕行為，並因而對酒駕肇事之減少，具相當程度的貢獻。對拒絕酒測所採行之嚴格處罰，應可確保採行酒測的政策目標得以實現。
- (三) 系爭規定對憲法上權利所造成限制或影響的程度：如前所述，對於拒絕酒測所採行的吊銷各級駕照，且三年內不得考照的嚴格處罰，對駕駛人憲法上重要權利（依個案情形，可能包括工作權及遷徙或行動自由及其他權利）可能造成相當重大的限制。
- (四) 客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法：客觀上究竟有無較不侵害前述工作權或遷徙或行動自由之措施，而足以達到相同或類似效果，較難確認。例如強制酒測之措施固然可能達成相同的效果，然強制酒測對駕駛人權利之侵害，可能更為嚴重；並且其實施方式較為複雜，可否普遍實施，較有可疑。不過，如本意見書第參部分所述，除強制酒測之外，有無其他較具彈性之做法，以緩和侵害憲法權利之嚴

重程度，確實可再斟酌。

二、本件甚為困難者，在於如何衡量與平衡前揭各項因素。系爭規定所欲增進的公共利益甚為重大，然其措施可能侵害駕駛人憲法上權利亦甚為明顯（特別是在本件原因案件所涉及工作權的情形，對駕駛人權利侵害甚為嚴重）。再者，其他「較不侵害憲法權利」之措施是否存在，有待研擬。在國外，拒絕酒測亦可能受到相當嚴厲之處罰。例如在美國各州，拒絕酒測之駕駛人基本上均將受到吊扣或吊銷駕照的處罰；其吊扣或吊銷駕照時間長短不一；而其長短常依是否初次拒絕酒測，抑或曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄等情形而定。有些州甚至對拒絕酒測者科以刑事責任。有些州允許法官或陪審團以拒絕酒測具有罪咎感（consciousness of guilt），故得以之做為認定其構成「受酒精影響下的駕駛行為」（driving under the influence of alcohol）刑事責任的理由。基於此等考量，本席認為多數意見以折衷之方式，雖不宣告系爭規定違反憲法相關規定，但促使立法者在立法裁量範圍內檢討改進，尚可接受。

### 叁、如何檢討改進以兼顧交通安全之維護及違憲疑慮之降低

一、本席認為，系爭規定依憲法分析雖尚符合憲法第二十三條之必要性，然系爭規定使拒絕酒測者一律受吊銷各級駕照，且於三年內不得考領駕駛執照，相當不具彈性。導致如同本件原因事件當事人因駕駛重型機車拒絕酒測，使其普通大貨車駕照亦遭吊銷，且三年內不得考領駕照，從而無法擔任原來大貨車駕駛之工作，生活並因而陷入困境的情形。

二、多數意見建議立法者本於其立法裁量權，針對不同情形增設分別處理之規定，使執法者能在實現立法目的之前提下，斟酌個案具體情節，諸如駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄、拒絕酒測時所駕駛之車輛種類、所吊銷者是否屬其賴以維持生活之職業駕駛執照等狀況，得為妥適之處理。本席認屬務實之解決方式。蓋拒絕酒測的情形未必一律相同，且有些情形下，吊銷執照影響駕駛人基本權利的程度可能甚高。一律使其三年內不得駕駛任何車輛，確有檢討餘地。

三、較詳細而言，本席認為於修法時，最少應將下列相關因素納入考量，以降低違憲疑慮：

- (一) 對駕駛人是否曾有酒駕或拒絕酒測之紀錄，應有不同之處理。駕駛人如曾有此紀錄，顯見其主觀上駕駛倫理確有疑問，客觀上亦較屬易於造成他人危害之駕駛人。此等人與初次拒絕酒測且無酒駕紀錄者，不得考領駕照的時間長短應有所區別。如對兩種情形之處罰毫無區別，對於初次拒絕酒測者處罰，似有過重之嫌。
- (二) 駕駛人是否載有兒童或載運危險物品（例如易燃物品），所可能造成之危害顯有不同。此等人與其他拒絕酒測之駕駛人，不得考領駕照的時間長短應有所區別。
- (三) 遭吊銷駕照者，於特殊條件下，應可透過法院之許可，獲得有限度的駕駛汽車之機會。例如，在美國許多州均有針對往返特定工作場所及上學所需、處理特定家庭必要差事（essential household errands）所需等情形，經遭吊銷駕照者向法院聲請者，法院得發給「工

作駕照」(occupational driver's license)或類似執照，使其在法院設定之嚴格條件下得以駕駛汽車，並因而得以往返工作及就學場所或繼續執行特定之照顧家庭職責。此類例外之規定，使吊銷駕照所產生侵害駕駛人憲法上權利的疑慮降低。立法者似得參酌考量。