

## 劉○明（即泰○遊藝場）聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政院八十七年度判字第一○三六號判決及同院八十八年度判字第一九七號判決，所適用教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項規定，以及行政院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議，違反憲法第二十三條與中央法規標準法第五條及第六條規定之法律保留原則。謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請解釋前揭規則及決議牴觸憲法。

說 明：

### 一、聲請解釋憲法的目的

行政院八十七年度判字第一○三六號判決及同院八十八年度判字第一九七號判決，所適用教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項規定，以及行政院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議，違反憲法第二十三條與中央法規標準法第五條及第六條規定之法律保留原則，嚴重影響人民之基本人權，爰依法聲請鈞院大法官解釋前開管理規則及決議內容牴觸憲法第二十三條之規定。

### 二、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

(一)緣聲請人因涉嫌容留未滿十八歲青少年進入營業場所遊樂，經高雄市警察局少年警察隊於民國八十五年六月二十六日當場查獲，移由高雄市政府教育局依教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款「電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。其他各遊藝場依主管機關規定辦理；並應於限制兒童及少年進入之營業場所出入口處明顯標示，並

隨時注意執行。」與第十七條第三項「違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者撤銷其許可。違反同條其他各款規定，經主管機關糾正而不改善，撤銷其許可。」規定（附件一），以十五年八月二日高市教四字第二一九四五號函撤銷聲請人之營業許可。案經聲請人以前揭管理規則違反法律保留原則，應不得適用等情，提起訴願、再訴願及行政訴訟，經行政法院八十七年度判字第一〇三六號判決適用前開規定，駁回聲請人之訴，聲請人不服，提起再審之訴，又經行政法院八十八年度判字第一九七號判決，以相同規定駁回聲請人之訴確定在案（附件二）。

- (二) 又本件行政法院八十七年度判字第一〇三六號判決謂：「原告既係本於首開管理規則申請發給營業許可，被告依該管理規則之規定予以撤銷營業許可，其性質為基於固有行政職權之行政上處置，難謂有違反中央法規標準法及憲法之規定，亦無逾越母法之情形，此為本院最近一致之見解」云云。按其所謂本院最近一致之見解，當係指行政法院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議：「違反台灣省各縣市管理娼妓辦法之規定情節重大者，依第三十三條規定得吊銷其許可證。許可證係本於該辦法之規定發給，即可依該辦法之規定予以吊銷，其性質原為行政上之處置，如有違反該辦法之規定而情節重大者，在行政管理上，均得依該條之規定，予以吊銷許可證之處置。本院七十七年九月份庭長評事聯席會議決議應予變更。」（附件三）
- (三) 按與聲請人案情類似之其他違章案件，在高雄地區相當眾多，唯獨對於聲請人撤銷營業許可，其他案件高雄市

政府均未予撤銷遊藝場營業許可，此有高雄市政府訴願決定書三件可稽(附件四)。又按遊藝場內容留未滿十八歲少年在店內打電動玩具之行為，係違反社會秩序維護法第四十五條第一項、第六十七條第一項第一款規定之違章行為，依法得課處罰鍰，高雄市政府以往對此類違章行為，亦僅移送法院以違反社會秩序維護法規定課處罰鍰，並未撤銷營業許可，此有台灣高雄地方法院簡易庭罰鍰裁定書三份可資證明(附件五)。再者，本件聲請人之遊藝場，並非賭博性電動玩具，此有高雄市政府社會局八十五年七月十二日高市社局工字第一五四八〇號簡便行文表之證明可稽(附件六)，足見，聲請人縱有違章行為其情節應屬輕微，依法僅須依違反社會秩序維護法課處罰鍰，即足以達成處罰目的，實毋庸撤銷營業許可，故行政法院判決維持原處分撤銷營業許可，顯然有違行政法上比例原則。惟聲請人用盡行政救濟途徑，均無法獲得有利結果，爰不得已聲請鈞院解釋。

### 三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

#### (一)關於教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項

1、按「對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。」業經司法院釋字第三九〇號解釋有明文。

- 2、按原判決所適用教育部八十一年三月十一日台(八一)參字第一二五〇〇號令修正之遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項規定之「撤銷許可」，將使得聲請人無法繼續合法經營遊藝場，參照上開解釋，自係關於人民權利之限制，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，亦應具體明確始可。
- 3、查教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則並非法律，亦非由法律授權訂定之授權命令，性質上僅為教育部依據其組織法上的職權，對於法律未有規定之事項加以補充，所訂定對外發布的職權命令，由於授權命令是基於國會委任而發布，自應較職權命令之效力為優，且各機關均有其法定職掌，若承認行政機關得依其法定職權發布限制人民權利之命令，勢將使法律保留原則徒托空名，並致前開授權明確性原則形同具文。實則，組織法上之職掌規定，僅是關於國家機關任務劃分之規範，國家權力之發動，若涉及人民權利之限制者，仍須另有具體之權限規定，始足當之。
- 4、綜上所述，教育部以職權命令遊藝場業輔導管理規則第十七條第三項「撤銷許可」，限制人民之工作權，違反法律保留原則，實有重大之違憲，應屬無效。

(二) 關於行政法院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議違反法律保留原則

- 1、行政法院八十七年度判字第一〇三六號判決及八十八年度判字第一九七號判決，均援引同院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議，認為「聲請人既係本於遊藝場業輔導管理規則申請發給營業許可，高雄市

政府教育局依該管理規則之規定予以撤銷營業許可，其性質為基於固有行政職權之行政上處置，難謂有違反中央法規標準法及憲法之規定。」

- 2、惟查依民國八十五年一月五日公布之司法院釋字第三九四號解釋理由書記載：「對於人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，本院釋字第三一三號解釋可資參照。準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符。故法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第三六七號解釋甚為明顯。」
- 3、查本件撤銷營業許可處分，性質上屬於對遊藝場業者所為之裁罰性行政處分，涉及人民權利義務之限制，其處罰之構成要件及法律效果應由法律定之，法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條法律保留之意旨，此為前開司法院釋字第三九四號解釋著有明文。本件原

處分撤銷聲請人之營業許可，乃涉及聲請人營業權利之侵害，自應有法律依據，始符法律保留原則之要求，原判決所引上開行政法院庭長評事聯席會議決議，竟認為依據行政命令得作為撤銷人民營業許可之依據，是其決議顯然違背司法院釋字第三六七號、第三九〇號、第三九四號、第四〇二號、第四二三號等解釋，並違反憲法第二十三條之法律保留原則。

4、綜上所述，行政法院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議亦違反憲法第二十三條規定，牴觸法律保留原則，嚴重侵害人民基本權利，亦應屬違憲而無效。為此謹懇請 鈞院鑒核，賜准進行違憲審查，以維人民權益，至感德便。

#### 四、關係文件之名稱及件數

- (一) 教育部訂定之遊藝場業輔導管理規則乙件。
- (二) 行政法院八十七年度判字第一〇三六號及八十八年度判字第一九七號判決影本各乙件。
- (三) 行政法院八十三年三月十六日庭長評事聯席會議決議乙件。
- (四) 高雄市政府訴願決定書三件。
- (五) 台灣高雄地方法院簡易庭裁定書三份。
- (六) 高雄市政府社會局八十五年七月十二日高市社局工字第一五四八〇號簡便行文表。

聲 請 人：劉○明（即泰○遊藝場）

代 理 人：陳清秀律師

中 華 民 國 八 十 八 年 五 月 六 日

（附件二—（一））

原 告 劉○明即泰○遊藝場

訴訟代理人 陳○亮（住略）

被 告 高雄市政府教育局

上當事人間因有關營業事務事件，原告不服教育部中華民國八十六年十二月四日台（八六）訴字第八六〇八七六九七號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告因容留未滿十八歲青少年進入營業場所遊樂，經高雄市警察局少年警察隊於民國八十五年六月二十六日當場查獲，移由被告認定原告違反遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款規定，乃依該規則第十七條第三項規定，以八十五年八月二日高市教四字第二一九四五號函撤銷其營業許可，原告不服，提起一再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：

- 一、原告（泰○遊藝場）之進出口門上有掛及貼紙，限制未滿十八歲之少年勿進入之標示。原告於八十五年六月二十六日晚，因搬移遊戲台不慎撞壞冷氣大門，致使店內外不分。適巧有一群身穿著運動服之少年人在門邊圍觀，渠即向前詢問對方等是否滿十八歲？其中二人（崔○甲、沈○榮）即出示證件，證明確已滿十八歲男人，其餘在旁者之身高體材皆相當之高，穿著又為一樣。原告因無有檢查權，所以僅問，無檢查，誤以為皆有滿十八歲。適巧高雄市警察局少年警察隊之巡佐帶警員即衝入店內臨檢，將該少年帶到派出所訊問時，原告始知其中有未滿十八歲者，足證非蓄意容留未滿十八歲之少年在店內。

二、被告原處分及一再訴願決定略以：高雄市警察局少年警察隊於八十五年六月二十六日晚十時四十分在原告之店內查獲有容留未滿十八歲少年打玩電動玩具，係違反遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款規定，即依第十七條第三項規定，撤銷其營業許可。……此有臨檢紀錄表及筆錄附卷可稽，認定違規事實，駁回訴願等云云。與事實不符。

三、被告及教育部，未加以調查認事用法：

(一) 該數少年（崔○甲、沈○榮）王○平、郭○亦、陳○定、黃○耀、陳○男、李○修等人，於八十五年六月二十六日二十二時四十分進入原告（泰○遊藝場）店內，係打玩「快打旋風，益智性之魔術方塊，三國誌，雷電」電動玩具。係指透過人機互動，引導操作，使用者投入遊戲（娛樂）過程，配合影像、聲音、動作、技巧，而能達到益智性、娛樂、運動效果者之電動遊戲機，非賭博性及非色情，無暴力等。查被告及一再訴願之處分及決定，並無述明該少年王○平等人在店內究竟玩何種之電動玩具，亦無註明「賭博」二字，足證玩「益智性」。

(二) 內政部警政署八十二年七月十四日警署刑防字第五七九六號函：關於未滿十八歲之兒童、少年不得出入電動玩具店之執行：「各單位執行「旭日方案」或查察臨檢電動玩具店，依少年福利法及兒童福利法之規定，以含有賭博、色情性及暴力之虞者為對象。」原告（泰○遊藝場）店內無有賭博、色情、暴力等台，不合於遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款之規定，被告應不可適用第十七條第三項規定而撤銷其營業許可。被告已違背法令。

(三) 據被告八十五年七月十二日高市社局工字第一五四八○號函，略以：泰○遊藝場未陳列賭博性電動玩具，因無明顯違

反少年福利法之情事……等云云。依情、理、法均無影響社會秩序維護法，不列為執行查察臨檢對象。足證原告無有違反遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款。

四、經濟部於八十六年八月頒布「電子遊藝場業輔導管理規則」，第五條：電子遊藝場業之營業分級如下：

- (一) 普通級：指僅設置益智類電子遊戲機。供兒童、少年及一般大眾遊藝者。
- (二) 限制級：指設置鋼珠類、娛樂類或附設益智類電子遊戲機，僅供十八歲以上之人遊藝者。原告之店內所有電子遊藝係益智類之戲機，非賭博性之戲機。遊藝場業輔導管理規則之新規則係於八十六年八月間新頒布，被告應適用新頒布之法令，不可使用舊法令。查高雄市政府、教育部均適用舊法令處分原告撤銷其許可證，依法不合。

五、關於未滿十八歲之少年、兒童不得出入電動玩具店之執行一案，「對於有正當育樂性、益智性之電動玩具業，不列入為執行查察臨檢對象，尚不影響社會秩序維護法第六十七條第一款之規定。」此有(1)內政部警政署 82.7.14.警刑防字第五七九六號、(2)高雄市遊藝場商業公會 82.12.27 高市遊會字第○四八號、(3)高雄市警察局 83.1.25.八二高市警行字第七五九七○號各函釋知。被告未依法參酌，顯有違法。

六、被告依據首揭規定撤銷原告遊藝場之營業許可，原非無據。惟按關於人民之權利義務事項，應以法律定之。應以法律規定之事項，不得以命令定之。分別為中央法規標準法第五條、第六條所明定，核查遊藝場業輔導管理規則係教育部本於職權而訂定之行政命令，其中第十七條第三項撤銷營業許可之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，與上開規定依法不合。請參酌司法院釋字第三六七號、第三九○號、第三九四號、第四○二號、第

四二三號等解釋，對於有違憲法保障人民權利意旨或缺法律授權之規定，均宣告限期失去效力或不再援用。

七、查高雄市地區內有(1)友○遊藝場(2)三○遊藝場(3)大○遊藝場等數家，被警察局臨檢查獲容留未滿十八歲之少年在店內玩打電動玩具，經被告處分：「撤銷營業許可」在案。經被處分人依法向高雄市政府訴願會提起訴願。經訴願會決定主文：「原處分撤銷。由原處分機關另為適法之處分」在案，此有高雄市政府訴願會決定書各一份參酌。同案情同法令如何對原告(泰○遊藝場)為不同處分，對原告處分「訴願駁回」。一法兩處罰，不公、不平。此有其他人(同業)同違反之裁定書，請參酌。

八、依據中央法規標準法第五條第二款及第十一條明示，被告引用中央法規，但遊藝場業輔導管理規則，性質上仍屬行政命令，應不得與母法相牴觸，若引用行政命令，排除母法適用，自屬有誤，請參諸行政院判決(78.1.20.七十八年度判字第七十七號)，裁判原告勝訴。

九、請參諸行政院判決(77.9.22.七十七年度判字第一六七四號)(依據中央法規標準法第五條第二款或第七條之規定)，未據敘明依據何項法律所為裁判，原處分撤銷。

十、請撤銷原處分及一再訴願決定等語。

被告答辯意旨略謂：

一、原告提起訴願時稱當日因搬移機台，撞壞冷氣大門，致使進出口處未有明顯標示「未滿十八歲青少年禁止進入」之告示牌，並稱有詢問該六名學生是否已滿十八歲。惟依據警察局筆錄記述，該遊藝場於門口左側貼有「未滿十八歲少年禁止進入」之告示牌，且對王○平等六名學生並未詢問其年紀，另黃○耀於當天穿著校服進入該遊藝場，當事人所稱顯與事實不符。

二、原告另稱遊藝場業輔導管理規則為一行政命令，並無法律上之法律源，違反憲法保障人民權益之精神、法律保留原則、平等原則、自我約束及比例原則等節。查遊藝場業輔導管理規則為教育部訂頒，其第十三條規定：「經營遊藝場業應遵守左列規定：……電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。……」第十七條第三項規定：「違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者撤銷其許可。……」遊藝場業輔導管理規則對遊藝場業者容留未滿十八歲青少年之處分規定明確。且上開規定中並未授予被告自由裁量之餘地，被告僅得依該規則之規定切實執行。

三、再查遊藝場業輔導管理規則係教育部依權責發布之中央法規，依法即有其拘束力，該撤銷原告營業許可所引據之法條為首揭管理規則第十七條第三項規定，即違反不得容許未滿十八歲少年進入電玩營業場所，而非同條第一項第六款之「違反社會秩序行為者」。如原告尚有其他違反社會秩序行為時，主管機關仍依社會秩序維護法之規定辦理，與本案情形並不發生優先適用或互為抵觸之問題。原告所辯各節，不足採信。從而被告依首揭規定予以撤銷其營業許可之處分，並無違誤。

四、綜上結論，本件行政訴訟為無理由，請駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按「經營遊藝場業應遵守左列規定：一、……十二、電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。」「違反第十三條第一款、第五款、第七款或第十二款規定者撤銷其許可。」分別為遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款前段及第十七條第三項前段定有明文。本件原告因容留未滿十八歲青少年進入營業場所遊樂，經高雄市警察局少年警察隊於八十五年六月二十六日當場查獲，移由被告認定原告違反遊藝場業輔導管理規則第十三條第十二款規定，乃

依該規則第十七條第三項規定，以八十五年八月二日高市教四字第二一九四五號函撤銷其營業許可，原告不服，循序提起行政訴訟。主張：原告因進入其遊藝場之青少年身材甚高，誤以為均已滿十八歲，且均係玩益智性而非色情及賭博之電動玩具，依內政部警政署函及經濟部頒「電子遊藝場業輔導管理規則」均不應撤銷營業許可，且被告據以撤銷原告營業許可之首開規定為行政命令，欠缺法律授權依據，違反中央法規標準法及憲法之規定云云。經查：原告於八十五年六月二十六日容留未滿十八歲青少年王○平等六人進入玩樂，經警當場查獲，且經王○平等六人一致指證：進入該遊藝場時無人查問年齡及阻止進入等語，原告亦自認：「我本人確有督導不周疏失之責，所以才會發生未滿十八歲青少年自由進出店裡打電玩的情形發生」云云，有警局談話筆錄七份附原處分卷可稽，自應認為真實。原告起訴時翻異主張：有問年齡，誤以為該六人皆滿十八歲云云，核無足取。次查：原告係依首揭遊藝場業輔導管理規則申請設立，自須遵照該管理規則之規定，該管理規則既係教育部所頒布，乃係以保護青少年身心健康教育為目的，與內政部警政署函令之以治安防治、違警處分之目的及經濟部職司商業經濟目的所訂定之「電子遊藝場業輔導管理規則」所職掌之範圍及目的均不同，原告引用上開內政部警政署函令及經濟部之管理規則指摘原處分不當，均無可採。原告既係本於首開管理規則申請發給營業許可，被告依該管理規則之規定予以撤銷營業許可，其性質為基於固有行政職權之行政上處置，難謂有違反中央法規標準法及憲法之規定，亦無逾越母法之情形，此為本院最近一致之見解，原告所引本院另案判決及另案訴願決定，並非判例且屬另案，尚難執為本件應為相同裁判認定之依據。從而原告所訴各節，均無足取，本件原處分揆諸首揭規定洵無違誤。一再訴願決定遞予維持，俱無不合。原告起訴意旨難謂為有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 五 月 二 十 九 日

(本聲請書其餘附件略)