

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 418 號

解釋日期：民國 85 年 12 月 20 日

資料來源：司法院公報 第 39 卷 1 期 24-28 頁

總統府公報 第 6138 號 3-9 頁

行政訴訟法實務見解彙編（96年12月版）第 8 頁

司法院大法官解釋（八）（98年10月版）第 631-639 頁

相關法條：中華民國憲法 第 16 條

道路交通管理處罰條例 第 87 條

解釋文： 憲法第十六條保障人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利。至於訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。道路交通管理處罰條例第八十七條規定，受處分人因交通違規事件，不服主管機關所為之處罰，得向管轄地方法院聲明異議；不服地方法院對聲明異議所為之裁定，得為抗告，但不得再抗告。此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。

理由書： 憲法第十六條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。此種司法上受益權，不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護。司法救濟之方式，有不論民事、刑事或行政訴訟之裁判，均由普通法院審理；有於普通法院外，另設行政法院審理行政爭訟事件，我國即從後者。然無論採何種方式，人民於其權利因違法行政處分而遭受侵害時，得向法院請求救濟，則無不同。至立法機關將性質特殊之行政爭訟事件劃歸何種法院審理、適用何種司法程序，則屬立法者之權限，應由立法者衡酌權利之具體內涵、訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等因素，以法律妥為合理之規定。

道路交通管理處罰條例中所規定之處罰計有罰鍰、吊扣駕駛執照及汽車牌照等，均係行政機關對違反秩序行為之裁罰性行政處分。道路交通管理處罰條例第八十七條規定：「受處分人，不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決之翌日起十五日內，向管轄地方法院聲明異議」；「法院受理前項異議，以裁定為之」；「不服第二項之裁定，得為抗告。但不得再抗告」。是受處分人因交通事件對行政機關處罰而不服者，應由普通法院之交通法庭審理，而非如一般行政爭訟事件循訴願、再訴願及行政訴訟程序，請求救濟。此係立法機關基於行政處分而受影響之權益性質、事件發生之頻率及其終局裁判之急迫性以及受理爭訟案件機關之負荷能力等因素之考量，進而兼顧案件之特性及既有訴訟制度之功能而為設計。上開

法條，既給予當事人申辯及提出證據之機會，並由憲法第八十條所規定之法官斟酌事證而為公平之裁判，顯已符合正當法律程序，依本理由書首段所揭示之法理，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。

大法官會議主席 施啓揚
大法官 翁岳生
劉鐵錚
吳 庚
王和雄
王澤鑑
林永謀
林國賢
施文森
城仲模
孫森焱
陳計男
曾華松
董翔飛
楊慧英
戴東雄
蘇俊雄

協同意見書：

大法官 孫森焱

所謂「正當法律程序」原則的形成可溯源於英國大憲章，然後移植於美國。美國憲法修正第五條及第十四條分別規定非經正當法定程序不得剝奪任何人之生命、自由或財產。無論何州，非經正當法定程序不得剝奪任何人之生命、自由或財產。前者適用於聯邦，後者則拘束各州。惟在美國憲法制定之後一百年間，對於「正當法律程序」原則，皆解釋為對於程序法的限制，僅自行政及司法方面保障人民之生命、自由及財產不受非法定程序之侵犯。迨十九世紀後葉始經法院之判例擴大其意義，及於實體法之範圍，對於各州及聯邦之立法機關制定之實定法，亦加以限制（註一）。惟「正當法律程序」謂何？美國憲法並無明文規定，聯邦法院之判例僅於具體案件發生時，依其情事論述之。因此學者引述「從有機會向某一政府官員私下表示不滿，到正式的審判程序」，都有可能成為符合正當法律程序的要求（註二）。關於法律程序「正當性」的判斷基準，美國聯邦法院判例發展的趨向，先由「歷史判斷」演變為「利益衡量」，使「正當程序」由可以分辨但不能確定其定義的觀念，顯現為重視經濟上效益需求的具體原則，此種以功利主義為本位的分析方法，旋遭學者批評，指上開觀點將犧牲程序的公平與人民憲法上的權利，因而提出「人性尊嚴」理論。然則由具體原則又回歸抽象概念，是所謂「正當法律程序」無非提供法院作為判斷法律程序是否正當的指導方針而已（註三）。雖然如此，在美國，「正當法律程序」不惟適用於程序方面，並及於實體方面，且政府機關不

論立法、行政及司法均受此原則之限制（註四）。

反觀我國憲法並無類似美國憲法修正第五條及第十四條之規定，所謂「正當法律程序」的憲法上規範基礎何在，為學者所探討的難題之一（註五）。實則本院釋字第三八四號解釋已就憲法第八條第一項規定所稱「依法定程序」指明即係憲法為保障人民身體之自由，特別保留實質正當之法律程序，謂：「凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」由是以觀，所謂正當法律程序，仍應適用憲法第二十三條規定衡酌之。參照廢止前之違警罰法第十八條規定主罰有拘留、罰鍰、罰役、申誡四種。本院釋字第一六六號解釋僅就其中拘留、罰役二種之處罰，認應由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨；釋字第二五一號解釋則謂違警罰法第二十八條規定之處分裁決亦同。可見憲法第八條第一項規定之「處罰」係專指對於身體自由所加強制拘束之法定處罰而言。至於其他處罰則非上開憲法所保留之正當法律程序保障範圍，此觀嗣後制定公布之社會秩序維護法第四十三條第一項規定處罰鍰、申誡或宣告沒入之處分仍由警察機關為之，被處罰人不服警察機關之處分者，始得依同法第五十五條第一項規定聲明異議，終局由地方法院或其分院簡易庭裁定准駁（同法第五十七條），斯為人民訴願或訴訟權保障之問題。

按依憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權。關於人民訴訟權之保障，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權益。釋字第一五四號解釋理由書早已說明人民之訴訟權得依憲法第二十三條規定，以法律限制之。因此，立法機關得衡酌訴訟案件之性質，制定法律，為合理之規定，提供人民保障權利之訴訟制度。此項見解迭經本院釋字第一八七、二一一、二二〇及二七三號解釋援用。釋字第三九六號解釋雖謂：「懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障」，惟前此，釋字第三九五號解釋，就公務員懲戒委員會編輯之案例，認為對駁回再審議之議決，不得更行再審議之見解，指為有違憲法第二十三條法律保留原則之規定而應不再援用。非謂：正當法律程序為憲法直接所保留之原則，以故，上開案例之見解與之牴觸而無效。因此解釋我國憲法，所謂「正當法律程序」除第八條別有規定外，應係第二十三條規範之事項，為人民行使訴訟權所制定之訴訟程序，是否合理而公平，應依第二十三條規定之要件論斷，要難謂於憲法第二十三條之外，另有普遍性抽象意義之正當法律程序，為憲法所保障。本件解釋文謂：「此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸」，對於「正當法律程序」之規範基礎，恐有直接引用美國憲法關此原則之疑慮，爰提出協同意見書如上。

（註一）劉慶瑞著：比較憲法五七頁起。

（註二）引自葉俊榮著：環境行政的正當法律程序八十頁。

（註三）葉俊榮著前揭書七四頁起。

（註四）葉俊榮著前揭書五三頁。林國漳著：淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則。收於城仲模主編：行政法之一般法律原則六五頁。

(註五) 葉俊榮著前揭書五四頁起。又林子儀於民國八十四年九月二十三日在國立臺灣大學法學院會議廳舉行之「人身自由與強制處分權之探討」研討會發表「人身自由與檢察官之羈押權」一文(刊登於「憲政時代」二一卷二期一七頁起)亦述及：「當我們了解到正當之法律程序對基本人權保障的重要性時，我們卻苦於如何在我國現行憲法中找到建立正當之法律程序的基礎。」(上開「憲政時代」二三頁)。

抄孫○煌聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

一、聲解釋憲法之目的。

請解釋「道路交通管理處罰條例」第八十七條及內政部警政署公路警察局舉發違反道路交通管理事件通知單公警局字第七三二三九五號，臺灣省政府交通處公路局南投監理站違反道路交通管理事件裁決書投監稽違駕字第八三七六-七三二三九五號、臺灣臺中地方法院交通事件裁定八十三年度交聲字第五七號、臺灣高等法院臺中分院刑事裁定民國八十三年度交抗字第一三五號均與憲法第十五條「人民之財產權應予保障」、第十六條「人民有訴願、訴訟之權」有違。俾請求原處分機關重為適法處分。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文。

(一) 事實：

本人於民國八十三年四月十七日六時二十八分，駕駛R F - 四〇六號自用小客車行經國道北向一六六公里處，當時因係假日，車道車流量增加，本人駕駛車速均在時速一百公里以下，突遭國道公路警察局第三隊警員根世傳不法舉發本人車速高達時速一百一十八公里，本人對於舉發之事實不予承認因而未於該舉發單簽名。嗣後南投監理站即以該不法舉發通知單(內政部警政署公路警察局舉發違反道路交通管理事件通知單公警局字(83)第〇七三二三九五號，詳証一)裁決本人違反「道路交通管理處罰條例」第三十三條，處罰本人罰鍰二、〇〇〇銀元。(臺灣省政府交通處公路局南投監理站違反道路交通管理事件裁決書投監稽違駕字第八三〇七〇六-七三二三九五號，詳証二)致使本人之財產權受到侵害。

(二) 所經過之訴訟程序。

按該舉發單及裁決書所認定之事實均與實際事實不符，而舉發單位並無確保證據即濫行舉發，而裁決單位亦不依證據而予裁決，均與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，本人爰依當時道路交通管理處罰條例第八十七條規定向台中地方法院聲明異議，惟該院雖開庭審理，但僅採舉發人根世傳之供述，對於本人或物證均未予調查即裁定駁回本人之異議。(見台灣台中地方法院交通事件裁定八十三年度交聲字第五七號，詳証三)，本人不服再提起抗告，惟台灣高等法院台中分院未進一步調查即據為駁回本人之抗告(見台灣高等法院台中分院刑事裁定八十三年度交抗字第一三五號，詳証四

）並為不得再抗告，致本人無從依法再予救濟。

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）「道路交通管理處罰條例」第八十七條違憲。

按人民有訴願、訴訟之權，憲法第十六條有明文。而道路交通管理處罰條例第八十七條卻對於不服主管機關所為之處罰應向管轄地方法院聲明異議。致使本人無從對於非法之裁決書依訴願程序請求訴願、再訴願及提起行政訴訟，顯與憲法第十六條之規定不符。而向法院聲明異議亦造成法院審理本人之一造，亦與審判程序兩造平等主義及不告不理原則有違。

（二）內政部警政署公路警察局舉發違反道路交通管理事件通知單公警局字 83 第○七三二三九五號，違憲。

按民主法治國家必須講求證據。而該舉發單並無取得相關證據（目前均採照相為證），警員即憑己意而濫予舉發，即與證據法則有違。

（三）台灣省政府交通處公路局南投監理站違反道路交通管理事件裁決書投監稽違駕第八三〇七〇六一七三二三五號，違憲。

按行政罰之處罰須以行為所造成之危害為裁量之基礎。而本件處罰之標準係以是否於應到案時間到案做為處罰之裁量基礎（見証一右上方所載），顯與比例原則不符。且處分機關並未再通知本人到案，即逕依舉發之事實處罰，而未就證據調查有無證據佐證，亦違反證據法則。

（四）台灣台中地方法院交通事件裁定八十三年度交聲字第五七號，及台灣高等法院台中分院刑事裁定八十三年度交抗字第一三五號均違憲。

按對於不法之行政處分應以訴願、再訴願為之，並得為行政訴訟，而上該裁定係依據道路交通管理處罰條例第八十七條為之，故亦有違憲之處。況且該等法院僅審理本人，有失兩造平等主義之精神，並以舉發人為証人，使本人處於不利之地位，且何以僅採舉發人之証言，不採本人之陳述，顯有偏頗。況且舉發人之舉發單本係舉發人所製造，而法院卻分別採為物證及人證，顯亦失當，而縱觀全案亦僅有舉發人根世傳之舉發之供述，何以能證明本人確有違法之情事，況且依刑事訴訟法被告之自白不得做為有罪判決之唯一證據，同理何以僅依舉發人之陳述即做為不利本人之唯一證據。

為此謹請

鈞院鑒核，以保障人民憲法上應有之權利，無任感禱

謹狀

此致

司法院

所附關係文件之名稱及件數

- 一 內政部警政署公路警察局舉發違反道路交通管理事件通知單影本
- 二 臺灣省政府交通處公路局南投監理站違反道路交通管理事件裁決書影本

三 臺灣台中地方法院交通事件裁定

四 臺灣高等法院台中分院刑事裁定影本

中 華 民 國 八 十 四 年 一 月 五 日

聲請人：孫○煌

附件 四：臺灣高等法院臺中分院刑事裁定 民國八十三年度交抗字第一三五號

抗 告 人

即受處分人 孫○煌

右抗告人因違反道路交通管理處罰條例案件，不服台灣台中地方法院中華民國八十三年十月二十九日裁定（民國八十三年度交聲字第五七號），提起抗告，本院裁定如左：

主 文

抗告駁回。

理 由

一、按汽車行駛高速公路應依速限標誌指示，若不遵管制之規定者，處汽車駕駛人一千元以上二千元以下罰鍰並記違規點數一點。高速公路交通管制規則第五條第一項、道路交通管理處罰條例第三十三條、第六十三條第一項第一款分別定有明文。

二、本件抗告人即受處分人於民國八十三年四月十七日六時二十八分，駕駛R F - ○四六號自小客車行經國道北向一六六公里處，以超過該處行車速率（一百公里）之一百一十八公里高速行駛，經警員以雷達偵測舉發，受處分人未於應到案日期到案裁決，因而經原處分機關依上開條文裁處罰鍰二千元，並記違規點數一點在案。抗告人向原審法院聲明異議，經原審駁回後提起抗告。

三、經查，異議人有超速違規行駛之行為，業有內政部警政署公路警察局舉發違反道路管理事件通知單一份在卷可稽，而證人即國道公路警察局第三隊警員根世傳於原審中具結證稱：該處路段行車速限係一百公里，一般均放寬至一百一十公里，當時雷達檢測超速又調高至一百一十四公里以上，雷達才會有反應。而雷達一般在三百公尺距離，可測得超速，此處路段略為下坡，可遠至六、七百公尺之前，即可測得違規超速車輛。該日為星期假日，正逢早上，車流量較少，一般星期假日均在中午十二點以後，車道車流量才會逐漸增加等語。查八十三年四月十七日確為星期假日，而照目前臺灣高速公路流量而言，一般週日早上六時許往北方向之交通流量應不致過大，堪予認定，而該警員與異議人復素不相識，倘非異議人有違規超速情形，當無設詞誣陷、濫予舉發之理，是原處分機關就異議人之違規情形，裁處罰鍰二千元，折合新臺幣六千元，並記違規點數一點，於法並無不合，原審因而駁回抗告人之異議，並無違誤，受處分人抗告意旨仍以當時並未超速，係警員誤認所致，抗告人乃拒絕在舉發單簽名，並無確切證據證明抗告人違規云云，而指摘原裁定不當，顯係諉卸之詞，不足採信，其抗告難認為有理由，應予駁回。

四、據上論斷，應依道路交通案件處理辦法第二十六條、刑事訴訟法第四百十二條，裁定如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 十 二 月 八 日
(本聲請書其餘附件略)

參考法條：中華民國憲法 第 16 條 (36.01.01)
道路交通管理處罰條例 第 87 條 (75.05.21)