臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
113年度交字第3003號

原　　告　楊詠喬
被　　告　臺北市交通事件裁決所
000000000000000000
000000000000000000
代　表　人　紀勝源
訴訟代理人　吳維中

上列當事人間交通裁決事件，原告不服被告民國113年10月1日北市裁催字第22-CAVC30611號裁決書（下稱原處分），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用新臺幣300元由原告負擔。

事實及理由

一、依兩造所述各節及卷內資料所示，本件事證已臻明確，爰依行政訴訟法第237條之7規定，不經言詞辯論而為判決。

二、事實概要：

原告於113年8月4日19時7分許駕駛車牌號碼000-0000自用小客車，行經新北市淡水區民權路與民生路時，遭新北市政府警察局（下稱舉發機關）員警當場舉發有「汽車駕駛人行駛道路以手持方式使用行動電話進行有礙駕駛安全之行為」（本案卷第35頁）。嗣經原告陳述意見（本院卷第37頁），舉發機關查復後，仍認違規事實明確（本院卷第45頁）。被告爰依道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第31條之1第1項、第63條第1項規定及違反道路交通管理事件統一裁罰基準表，以原處分裁處原告罰鍰新臺幣（下同）3,000元，並記違規點數1點。原告不服，主張因身心障礙中度，平日開車依賴導航，當日因車載導航故障，因此改使用手機導航協助行車，並未使用手機進行語音通話，聲明請求撤銷原處

分（本院卷第9、10、155、157頁）。被告則認原告主張不可採，答辯聲明駁回原告之訴（本院卷第21至24頁）。

三、本院判斷：

(一)按90年1月17日增訂道交條例第31條之1第1、2項：「（第1項）汽車駕駛人於行駛道路時，使用手持式行動電話進行撥接或通話者，處新臺幣3,000元罰鍰。（第2項）機器腳踏車駕駛人行駛於道路時，使用手持式行動電話進行撥接或通話者，處新臺幣1,000元罰鍰。」（同年6月1日施行），嗣於101年5月30日修正為：「（第1項）汽車駕駛人於行駛道路時，以手持方式使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為者，處新臺幣3,000元罰鍰。（第2項）機車駕駛人行駛於道路時，以手持方式使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為者，處新臺幣1,000元罰鍰。」（同年10月15日施行，即本件行為時法、現行法）。是需符合「行駛道路」、「以手持方式」、「使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置」（以下逕以手機代稱此類裝置）且須「進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為」四要件，方得裁罰。

(二)又員警取締實務，常不管車輛是行進中或停等紅燈等非行進狀態，只要無使用手機架而使用手機，不論使用內容與使用時間，即予舉發；有使用手機架的，縱使駕駛有以手操作使用手機，一般並不會舉發。另若干司法判決前例認為：顯見立法者認為駕駛人於行駛道路以手持方式使用手機進行撥接、通話、數據通訊等行為，無論時間久暫，亦不論行駛或暫時停等狀態，均會造成注意力分散，降低行車操控能力，一旦遭遇緊急狀況，難以迅速反應，對於駕駛人本身及其他用路人均具有高度危險性，有於具體危險發生前即予管制之必要等語。但本院詳查立法資料，及數度函詢交通部，認為上開作法或看法，應該酌作調整，始更符合相關法律原則，茲說明如下：

1、立法院101年3月2日、16日會議，立法委員黃偉哲等29人、葉宜津等22人、李鴻鈞等27人分別提案修正道交條例第31條之1規定（提案內容均非最後三讀通過內容。見立法院第8屆第1會期第2次會議議案關係文書左上角頁碼第139至141頁，第8屆第1會期第4次會議議案關係文書左上角頁碼第87、97、98、107至109頁，資料來源：立法院法律系統，https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm，以下同）。嗣於101年4月5日委員會審查上開各提案時，葉宜津、李鴻鈞、黃偉哲等原提案之數位委員經與交通部協商後，再共同提出修正動議（下稱系爭修正動議，即為後來101年5月30日修正公布之內容），其修正理由說明：「1.隨著時代進步，電子產品發展日新月異，尤其智慧型手機、平板電腦之普及化，原有僅規範行動電話之使用，造成危險駕駛之條文，已不敷使用。2.惟對於新的電子產品，是否應一律加以禁止使用，容有討論餘地，尤其部分電子產品及應用程式係為輔助行車安全所發展，完成（按，為「全」之誤繕）禁止其使用並不合理。3.本條規範方式，參考外國立法例及文獻，其重點應在於駕駛人之使用行為上，一般均認駕駛人若以手持方式使用該類電子產品，即可能產生危險性，而具有可罰性，爰修正本條一、二項規定。」（立法院公報第101卷第20期委員會紀錄第131、132頁）。

2、又系爭修正動議規定禁止使用手機「進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為」，其中增加舊道交條例第31條之1第1、2項規定所無之「其他有礙駕駛安全之行為」部分，乃源於葉宜津等22位委員之原提案第1項規定禁止「使用有礙安全駕駛之電子產品或其程式」；上開修正理由說明第2點，亦係源於葉宜津等22位委員之原提案說明第2點：「許多電子產品或其應用程式之使用，並不影響駕駛安全性，甚有輔助性功能，一律禁止使用電子產品或應用程式亦不合時代需求，因此限縮至有礙安全駕駛之電子產品或應用程式」（立法院第8屆第1會期第4次會議議案關係文書左

上角頁碼第97頁）。葉宜津委員並就系爭修正動議提出書面意見略謂：隨著科技發展，這類產品「不當然」會對駕駛行為造成危險性，裡面的應用程式也有很多在輔助行車的，例如導航、路況回報系統，一律限制民眾使用也不合理……又外國立法例和文獻上都是認為駕駛的雙手要用來掌控方向盤，所以禁止以手持方式來使用這些產品等語（立法院公報第101卷第20期委員會紀錄第149頁）。由上開系爭修正動議及相關修正理由，可知立法者的意思是：(1)禁止以手持方式使用手機，係為要求駕駛「雙手要掌控方向盤」，以此而觀，縱使有使用手機架，但仍以手操控手機功能而未雙手掌控方向盤（或機車把手）者，仍應該當「以手持方式」之要件，不是使用手機架即可任意以手操控手機；(2)非一律禁止使用手機，而是禁止使用手機為有礙駕駛安全之行為，應要考量使用手機的目的與功能（例如是否是使用輔助行車的導航、路況回報等功能），評估使用手機的合理性，判斷是否屬於有礙駕駛安全的使用手機態樣方予禁止。

3、嗣管碧玲委員就系爭修正動議再提案將「行駛道路」之要件修改為「行進道路」，亦即只處罰行進過程使用手機，一律不處罰在停等紅燈等非行進狀態使用手機，並說明其提案理由略為：如果利用停等紅燈的時間看導航，或像很多媽媽利用等紅燈時打電話聯絡事情（但如果紅燈已經轉為綠燈了還在操作則為例外），會比要求他們切到路邊再操作更安全。對此，與會人員意見不一，時任交通部次長葉匡時表示：例如高速公路上塞車而停下來，打電話通知朋友，從安全角度來說是可以的，但其中一些議題可能要跟警政署作詳細的規定；警政署交通組組長則認為對執法會有很大的困難而建議不要如此修正。葉宜津委員則提議請交通部將管碧玲委員的意見納入實施及宣導辦法中考量；時任交通部路政司司長陳彥伯亦表示：法律規定的「行駛」是最大範圍，管碧玲委員的意見可以在宣導辦法中作一些處理。後來，委員會主席裁示，讓交通部研究停等紅燈等情形使用手機，安全性多少？

危險性多少？葉宜津委員並建議作附帶決議將管碧玲委員的意見納入而獲致共識。最終，委員會即依系爭修正動議通過修正案，但作成附帶決議（下稱系爭附帶決議）：「對於第31條之1之行駛道路，交通部應考量實際各種狀況，對於非屬行進間之情況，是否得以手持方式使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置。」（以上經過，詳見立法院公報第101卷第20期委員會紀錄第145至149頁）。後來，立法院院會亦依委員會審查結果，於101年5月8日二、三讀通過系爭修正動議及作成系爭附帶決議（立法院公報第101卷第28期院會紀錄第122、126、127頁）。是依上開修法經過可知，立法者雖仍以「行駛道路」之較廣義概念（包含行進、非行進狀態）予以規範，而沒有一律排除各類「非行進」狀態使用手機之處罰，但也作成系爭附帶決議，要求交通部納入管碧玲委員之意見進行研究，了解各種非行進狀態使用手機的安全性、危險性如何，於道交條例第31條之1第3項（現行法改列為第5項）授權訂定之實施及宣導辦法中規定允許非行進狀態中使用手機之各種情況。

4、經本院再發函向交通部索取其依系爭附帶決議辦理之相關研究資料及修訂實施及宣導辦法等資料（本院卷第75至77頁），交通部以114年3月31日交運字第1140005356號函回覆本院（本院卷第81至114頁，未遮蔽版本見限閱卷）。依其回覆資料可知，交通部並無就各種非行進狀態使用手機的安全性、危險性進行實證研究（交通部所屬運輸研究所《下稱運研所》曾於88年間與逢甲大學建都研究所合作，作實證研究報告「駕駛人使用行動電話對行車安全影響之研究」，嗣於92年間另自行作「道路交通事故中人為肇事因素之分析—以使用行動電話為例」研究報告。惟前者主要是針對「行進中」使用手機增加之反應時間為研究，後者主要是針對手持與使用免持聽筒的差異性作研究，均無針對非行進狀態使用手機之安全性與危險性作研究。資料來源：運研所網站，https://www.iot.gov.tw/zh_tw/archive/pub/reports），

而係逕交由運研所研擬實施及宣導辦法修正草案，並召開二次會議。

5、第一次會議於101年6月27日召開，有交通部所屬路政司、道安委員會、公路總局、運研所及內政部警政署、臺北市政府交通局及警察局、新北市政府交通局及警察局代表出席，就修正草案表示意見，意見包含「手持手機看時間算不算違規？」、「建議可將以手持方式的定義解釋加入『以手握持』或『以手觸碰』」、「建議停等紅燈及道路擁擠時不開放為宜」、「支持行駛道路之修正方向，但臨時停車的定義需考量現況」、「贊同第2條第1項第2款（按，應即後述第一版修正草案規定內容）之條文內容，限縮相關設備或裝置僅允許於停車及臨時停車時使用」、「行駛道路遇號誌短暫停的認定及時間需釐清」等，可謂意見不一，嗣作成會議結論：請交通部提供修法方向，以利運研所針對各單位意見再做修正，陳報交通部（本院卷第108至114頁）。嗣運研所於101年9月12日正式提出第一版修正草案，其中第2條第1項第2款規定：「行駛道路：指汽車在行進中，或因號誌、壅塞、事故等暫時靜止，而非屬本條例第3條第1項第9款所定義『臨時停車』及第10款所定義『停車』之狀態」。亦即只有當時道交條例第3條第1項第9款：「臨時停車：指車輛因上、下人、客，裝卸物品，其引擎未熄火，停止時間未滿三分鐘，保持立即行駛之狀態」、第10款：「停車：指車輛停放於道路兩側或停車場所，而不立即行駛」（現行道交條例改列為第3條第1項第10、11款，規定內容相同）規定之情形並非「行駛道路」，其他非行進狀態包含停等紅燈、塞車、事故而暫停仍屬「行駛道路」而有道交條例第31條之1適用。草案理由並說明如此規定係為「養成駕駛人的安全駕駛習慣」、「參照英國、澳洲及美國紐約州規定，均針對停等紅燈、交通壅塞時，禁止使用手持式行動電話」（本院卷第95、100、101頁）。並未採納管碧玲委員之意見，也與前述交通部次長提及高速公路塞車而基於安全因素打電話通知朋

友似可允許的意見有所不同。

6、第二次會議於101年9月18日召開，有交通部所屬道安委員會、法規委員會、公路總局、運研所及內政部警政署、臺北市政府交通局、新北市政府交通局及數個地區之監理所代表出席，交通部並提出第二版修正草案，於第2條第2項改為規定：「汽車駕駛人之車輛，於道路已停車或臨時停車穩妥靜止時，得不適用前項規定。」，未若第一版修正草案明確規定「停車」、「臨時停車」之定義，而係隱藏於第二版草案理由說明：「所稱臨時停車或停車，係指道路交通管理處罰條例第3條第9款或第10款規定之情形」。惟會議紀錄並無記載與會人員討論意見，僅記載會議結論：與會單位會後如有修正意見，文到後1周內提送路政司參辦（本院卷第84至94頁），是否有經實質討論不得而知。之後，交通部即通過第二版修正草案，於101年10月13日修正發布施行「汽車駕駛人行駛道路禁止以手持方式使用行動電話相關裝置實施及宣導辦法」（下稱系爭實施宣導辦法）。但本院查詢本院法學資料檢索系統、法務部全國法規資料庫、交通部網站法規查詢系統，均未能查得系爭實施宣導辦法第2條第2項規定之修正理由，而難為一般人明瞭第2條第2項所規定「停車或臨時停車」，僅限於現行道交條例第3條第10、11款規定所指情形，不包含其他因停等紅燈、塞車、事故等因素而停車、臨時停車之情形。

7、交通部並未交待何以不採納第一版修正草案直接明白於條文中規定「停車或臨時停車」之定義，而隱藏於修正理由中。觀察交通部召開之上開第一次會議，與會代表雖有支持第一版修正草案第2條第1項第2款之規定，但也有持保留態度而認為「臨時停車的定義需考量現況」等，或許因此，交通部才不於條文中明定，以保留個案彈性解釋空間。另外，第一版修正草案之理由說明雖提到參考英國、澳洲及美國紐約州規定，似曾有搜尋外國立法例，但經本院函索其外國立法例相關研究資料（包含有無其他國家之相關規定，本院卷第

117頁），交通部回覆表示上開系爭實施宣導辦法規定乃召會獲有共識後所訂定；運研所回覆英國、澳洲及美國紐約州規定乃「政策形成過程」中所蒐集之參考資料，並未留存（本院卷第129、131頁）。實則，各國道路交通情狀不一，外國立法例的研究，本不是國外有此規定，即表示我國當然可作相同規定。況且，上開第一次會議之會議結論是「請交通部提供修法方向」，運研所復表示係為交通部之「政策形成」而搜集若干禁止停等紅燈、交通壅塞時使用手機的立法例，不免令人懷疑是否是已先決定政策方向，才再找部分有類似規定的外國立法例作為參考資料，而有先射箭再畫靶之嫌。紮實之比較法研究，本應一併搜集有作、未作如此限制規範之外國立法例，並作比較分析了解其差異與優缺點；且應一併研究各國立法例在其整體交通法規之定位、與其他處罰規範間是否衡平等問題（我國道交條例第31條之1規定即有與其他處罰規定不衡平之問題，詳後述），以及司法實務之看法等，方足作為參考，然後再據以決定政策方向，交通部未如此作為，反其道而行，其所為政策決定（系爭實施宣導辦法第2條第2項規定內容）不應逕作為司法判決之準據。

8、綜上可知，立法者在修正道交條例第31條之1時，已注意到一律禁止使用電子產品或應用程式不合時代需求，而加入「有礙駕駛安全」之要件，並作成系爭附帶決議。如果吾人一律認為只要使用手機，不論行進中或非行進中、不論使用時間久暫及使用手機的目的與功能均屬「有礙駕駛安全」，將使「有礙駕駛安全」之要件淪為具文而與立法意旨有悖。交通部沒有充份依循立法院系爭附帶決議意旨，就各種非行進狀態使用手機的安全性、危險性進行相關研究，只邀集相關交通舉發、裁決等單位經過二次的內部會議（未邀外部專家參與），即稱召會獲致共識而規定只有符合道交條例第3條第10、11款規定之「停車或臨時停車」才不受第31條之1規範，這或許是為了執法便利所作之政策決定，但此既關乎行政處罰而涉及人民基本權利，在此政策決定沒有堅實的民

主正當性（與立法者意思有悖）、亦無專業實證基礎支持的情形下，本院認為司法實應從嚴就非行進狀態使用手機之處罰進行審查。

9、道交條例第31條之1並未就行進、非行進狀態使用手機區分不同程度的罰則，惟兩者的客觀危險性多有不同（例如停等紅燈，駕駛主要是需要注意號誌何時會轉變為綠燈，有無警備、消防、救護車通過而須避讓，一般沒有主動招致危害的問題發生；不若行進狀態中之交通狀況瞬息萬變，且駕駛隨時可能主動招致危害，需要無時不刻加以注意、避免害及交通安全），實務上不管非行進狀態的使用手機態樣而一律與行進時使用手機為相同之裁罰，已有失衡平。尤其是第31條之1第1項之法定罰鍰一律為3000元，比同條例第44條第1項、第45至51條、第53條第2項、第58條等具有更具體明確危險的行為（包含逆向行駛、不依標誌、標線、號誌指示行駛、紅燈右轉、未保持安全距離等）的處罰還重，造成個案於非行進中合理使用手機而危險甚微的情形，所受處罰卻更加嚴重，輕重失衡更為明顯。本院認為，若要基於養成駕駛人的安全駕駛習慣或風險預防等原因，固然不是不可以處罰非行進狀態使用手機，但不得輕重失衡而違反比例原則。道交條例第31條之1第1、2項僅規定單一法定罰鍰，如果依立法者原本意思，考量個案「有礙駕駛安全」情狀決定是否處罰非行進狀態使用手機，尚可適當避免失衡問題，但如依實務作法一律處罰，恐有「適用」第31條之1規定違憲的問題。

10、本院綜衡上述，並考量取締實務之執行層面，認為道交條例第31條之1第1、2項應作如下之合憲性操作：

(1)手拿手機，或雖使用手機架但以手觸碰、操作手機，均該當「以手持方式」之要件。

(2)行進狀態中使用手機，因為行進中交通狀況瞬息萬變，需隨時注意、迅速反應，只要駕駛有以手持方式使用手機任何功能，無論使用時間久暫，均可認為有礙駕駛安全，該當第31

條之1第1、2項規定，得予處罰。

(3)非行進狀態中使用手機，舉發、裁決機關若要為舉發、作與行進中使用手機相同之裁罰，應踐行更周延之程序（以正當程序控管），司法對於個案處罰要件是否該當並可進行較嚴格之審查以為制衡。員警為取締時，原則應採證到駕駛以手持方式使用手機之畫面作為證據（現階段員警取締標準有上述偏誤，在未確認改變取締標準前，原則不應僅以其職務報告或證詞作為證據即認為駕駛該當第31條之1第1、2項規定之四項要件）；且基於行政程序法第9條對當事人有利不利情形一律注意及正當法律程序之要求，員警應當場就駕駛以手持方式使用手機是否有礙駕駛安全進行調查，須當場詢問駕駛「手拿手機（或以手觸碰、操作手機）使用何等功能、使用之目的及持續使用時間」，並告知駕駛「得就其使用功能、目的、持續時間提出證據，如在技術上無法提出證據，可同意當場出示、操作手機畫面，並作具體說明，以為員警紀錄存證，以供判斷是否有礙駕駛安全」（下稱系爭詢問及告知）。如員警取締時未對駕駛為系爭詢問及告知，致駕駛不知而隨時間經過證據滅失，除非已存在之相關證據已足佐證，否則不能證明的不利益，原則應由負舉證責任之舉發、裁決機關承擔，而得認舉發、裁決機關未能證明符合第31條之1第1、2項規定要件，不得裁罰；如果員警取締時有對駕駛為系爭詢問及告知，但駕駛無正當理由不為說明及提出相關證據，考量該等資料僅掌握在駕駛手中，其無正當理由不為提出，即可斟酌認為舉發、裁決機關主張駕駛該當第31條之1第1、2項之要件事實為真（行政訴訟法第135條規定參照），而得裁罰。另，舉發、裁決機關在判斷個案是否有礙駕駛安全時（第31條之1規定「進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為」，所指進行撥接、通話、數據通訊仍須判斷是否有礙駕駛安全，非謂只要是進行撥接、通話、數據通訊即一律屬有礙駕駛安全之行為，如此解釋方符前述立法者意思），應斟酌個案使用手機之客觀環境、使用

手機功能、目的及持續時間等綜合判斷。例如，停等紅燈時使用手機，如只是短暫看時間或使用導航等輔助行車功能等而無影響其注意交通者（但必須在紅燈轉變為綠燈前使用完畢），原則可以不用處罰；道路壅塞時使用手機，併須注意壅塞之時間長短，壅塞時間愈長，以手機作必要之聯繫或查詢交通狀況愈有容許而無庸處罰之空間。

(4)末按，如果將來道交條例第31條之1第1、2項修法，不再以單一罰鍰處罰，而是規定一定區間之罰鍰，且主管機關亦有按行進中、各種非行進狀態的不同危險態樣，以裁罰基準區分不同輕重程度之罰鍰而符合比例原則，自有回復到目前取締實務作法的空間，並予說明。

(三)經查，依據採證光碟畫面呈現內容，可以確認：於畫面時間19：06：27至32秒許，原告行進於民權路上（畫面左側之黑色車輛），員警行駛至原告右後方並開啟警鳴器，示意原告靠路邊停車；於畫面時間19：07：46至19：10：01秒許，員警告知原告攔停原因略為原告邊拿手機邊開車很危險等語，原告則回應伊係在使用導航找路（本院卷第133至137頁），堪認原告係於「行進」中以手持方式使用手機執行導航程式而邊看導航邊開車。而如前開說明，行進中交通狀況瞬息萬變，需隨時注意、迅速反應，只要駕駛有以手持方式使用手機任何功能，無論使用時間久暫，均屬有礙駕駛安全之行為。原告雖爭執未使用手機講電話（本院卷第155頁），但道交條例第31條之1第1項之處罰本不限於通話，原告邊開車邊手持手機使用導航功能，而無雙手掌握方向盤，仍屬道交條例第31條之1第1項所定有礙駕駛安全之行為。原告另爭執具身心障礙身分，對導航依賴程度高（本院卷第157頁），縱使如此，原告亦應於開始行進前，即將導航設定完成，且以非手持方式妥當安置手機，以於行進時視需要觀看。綜上，被告以原處分予以裁罰，並無違誤，原告訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

四、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻防方法及訴訟資料經本

院斟酌後，核與判決結果不生影響，不另一一論述。

五、本件第一審裁判費為300元，應由原告負擔。

六、結論：原告之訴無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　7　　日

法　官　劉家昆

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣750元。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　7　　日

書記官　陳弘毅

附錄（本件應適用法令）：

1.道交條例第31條之1第1項：「汽車駕駛人於行駛道路時，以手持方式使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為者，處新臺幣3,000元罰鍰。」

3.道交條例第63條第1項：「汽車駕駛人違反本條例規定，除依規定處罰外，經當場舉發者，並得依對行車秩序及交通安全危害程度記違規點數1點至3點。」

4.違反道路交通管理事件統一裁罰基準表：汽車駕駛人於行駛道路時，以手持方式使用行動電話、電腦或其他相類功能裝置進行撥接、通話、數據通訊或其他有礙駕駛安全之行為，期限內繳納或到案聽候裁決者，裁罰3,000元。記違規點數1點。