

司法院釋字第七四九號解釋

【計程車駕駛人定期禁業及吊銷駕照案】

中華民國 106 年 6 月 2 日

院台大二字第 1060014844 號

解 釋 文

道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項規定：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記，就此而言，已逾越必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨妥為修正；逾期未修正者，上開規定有關吊扣執業登記證、廢止執業登記部分失其效力。於上開規定修正前，為貫徹原定期禁業之目的，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記。

上開條例第 37 條第 3 項有關吊銷駕駛執照部分，顯逾達成定期禁業目的之必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及第 22 條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力。從而，自不得再以違反同條例第 37 條第 3 項為由，適用同條例第 68 條第 1 項（即中華民國 99 年 5 月 5 日修正公布前之第 68 條）之規定，吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。

上開條例第 67 條第 2 項規定：「汽車駕駛人，曾依……第 37 條第 3 項……規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照……。」因同條例第 37 條第 3 項有關吊銷駕駛執照部分既經本解釋宣告失其效力，應即併同失效。

解釋理由書

本件聲請人王萬金、李耀華、李榮耀、陳志傑（原名陳特豪）、葉清友及許華宗等人均為計程車駕駛人，因觸犯道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第 37 條第 3 項所列之罪，經法院判決有期徒刑以上之刑確定，分別被主管機關廢止其執業登記並吊銷駕駛執照，經分別提起訴訟，認確定終局裁判所適用之道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項及第 68 條規定（其各別聲請釋憲之原因案件之確定終局裁判及其聲請釋憲之客體如附表），有牴觸憲法第 7 條、第 15 條、第 22 條及第 23 條之疑義，向本院聲請解釋憲法。核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，爰予受理。

另聲請人臺灣臺北地方法院行政訴訟庭晴股法官，為審理同院 102 年度交字第 202 號、103 年度交字第 11 號交通裁決事件；臺灣桃園地方法院行政訴訟庭柔股法官，為審理同院 104 年度交字第 349 號交通裁決事件，就應適用之道交條例第 37 條第 3 項規定，認有牴觸憲法疑義，裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法，均核與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所示法官聲請釋憲之要件相符，亦予受理。

按上述聲請案聲請道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項、第 68 條規定是否牴觸憲法之疑義，有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：

一、道交條例第 37 條第 3 項有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分

道交條例第 37 條第 3 項規定：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」（下稱系爭規定一）有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，限制計程車駕駛人選擇職業之自由。

按憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民選

擇職業之自由。惟人民之職業與公共利益有密切關係者，國家對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法第 23 條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制（本院釋字第 404 號、第 510 號及第 584 號解釋參照）。然對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、體能、犯罪紀錄等，立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，始符比例原則之要求。

計程車為社會大眾之重要交通工具，其駕駛人工作與乘客安全、社會治安具有密切關聯。鑑於以計程車作為犯罪工具之案件層出不窮，經調查有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由等罪較多，部分案件並成為輿論指責焦點，對乘客安全、社會治安構成重大威脅，且其工作富流動性，接觸獨自乘車女性及攜帶財物旅客之機會甚多，並易於控制乘客行動，故為遏止歹徒利用計程車犯案，確保乘客安全，系爭規定一前於 70 年 7 月 29 日增訂之初，爰明定計程車駕駛人於執業期中犯上述之罪者，吊銷其營業小客車執業登記證（現修正為吊扣其執業登記證及廢止其執業登記）並吊銷駕駛執照，以維護乘客安全（見立法院公報第 70 卷第 55 期院會紀錄第 43 頁及第 44 頁）。

按我國計程車營業方式係以「巡迴攬客」為大宗，乘客採隨機搭乘，多無法於上車前適時篩選駕駛人或得知其服務品質；又乘客處於狹小密閉空間內，相對易受制於駕駛人。是系爭規定一就計程車駕駛人主觀資格，設一定之限制，以保護乘客安全及維護社會治安，係為追求重要公共利益，其目的洵屬合憲。

系爭規定一對計程車駕駛人曾犯一定之罪，並受一定刑之宣告者，限制其執業之資格，固有助於達成前揭目的，然其資格限制應以對乘客安全具有實質風險者為限，其手段始得謂與前揭目的之達成間具有實質關聯。

鑑於有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、詐欺、贓物及妨害

自由罪較多，有關機關於70年7月29日修正公布道交條例，增訂第37條之1第3項，將犯竊盜、詐欺、贓物及妨害自由各罪列入定期禁業之範圍（見立法院公報第70卷第55期院會紀錄第43頁及第44頁，75年5月21日全文修正時改列為第37條）；另為強化婦女乘客安全之保障，於86年1月22日修正公布、自同年3月1日施行之同法第37條第3項，增列第230條至第236條妨害風化罪（見立法院公報第86卷第2期院會紀錄第142頁至第144頁，嗣94年12月28日修正公布為系爭規定一，禁業範圍不變），固有其當時之立法考量。惟系爭規定一所列罪名，包括侵害財產法益之類型者（竊盜、詐欺、贓物），妨害自由之類型者（刑法第296條至第308條）與妨害風化之類型者（刑法第230條至第236條），主要係以罪章作為禁業規定之依據，而刑法同一罪章內所列各罪之危險性與侵害法益之程度有所差異，其罪名甚至有與乘客安全無直接關聯者（諸如刑法第320條第2項之竊佔不動產罪、第339條之1之由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等）。況立法資料及有關機關迄今所提出之統計或研究，仍不足以推論曾經觸犯系爭規定一所定之罪者，在一定期間內均有利用業務上之便利，再觸犯上開之罪，致有危害乘客安全之實質風險。

又計程車駕駛人縱觸犯上開之罪，並經法院宣告有期徒刑以上之刑，然倘法院斟酌其犯意、犯罪後態度及犯罪情節等各項因素後，僅宣告短期有期徒刑，甚或宣告緩刑，則此等計程車駕駛人是否均具有危害乘客安全之實質風險，而均需予相同之禁業限制，亦有檢討之必要。是系爭規定一僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記。就此而言，對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度。

綜上，系爭規定一有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨妥為修正；逾

期未修正者，系爭規定一有關吊扣執業登記證、廢止執業登記部分失其效力。

二、系爭規定一吊銷駕駛執照部分及道交條例第 67 條第 2 項、第 68 條涉及系爭規定一部分

依計程車駕駛人執業登記管理辦法第 2 條規定，汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直轄市、縣（市）警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執業登記證及其副證，始得執業。故廢止執業登記，使其不得以駕駛計程車為業，已足以達成維護乘客安全之立法目的。系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分，除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由，顯逾達成目的之必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及第 22 條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力。從而，自不得再以違反系爭規定一為由，適用道交條例第 68 條第 1 項（即中華民國 99 年 5 月 5 日修正公布前之第 68 條）規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照。」吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。

至道交條例第 67 條第 2 項規定：「汽車駕駛人，曾依……第 37 條第 3 項……規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照……。」（下稱系爭規定二）因系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分既經本解釋宣告失其效力，應即併同失效。

依本解釋意旨，計程車駕駛人自本解釋公布之日起至有關機關依本解釋意旨修正系爭規定一之前，經依系爭規定一廢止執業登記者，仍得繼續持有職業駕駛執照。即令本解釋公布之日前，經依系爭規定一吊銷駕駛執照者，亦得立即重新考領職業駕駛執照。而依計程車駕駛人執業登記管理辦法第 3 條規定：「汽車駕駛人須領有職業駕駛執照，且無本條例第 36 條第 4 項或第 37 條第 1 項情事者，始得申請辦理執業登記。」上開計程車駕駛人得持原有或新考領取得之職業駕駛執照，申請執業登記，故無法達到原系爭規定二禁業三年之效果。茲

為貫徹原定期禁業之目的，於相關法令修正前，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記。

三、不受理部分

聲請人李榮耀聲請統一解釋部分，查聲請意旨並非指摘不同審判系統法院（如最高法院與最高行政法院）之確定終局裁判適用同一法令所表示見解有何歧異，核與大審法第7條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。

另聲請人許華宗就臺北高等行政法院103年度交抗字第3號裁定、同院103年度交抗再字第3號裁定，所適用之公路監理電腦系統車輛車籍及駕駛人駕籍增設住居所或就業處所地址作業注意事項聲請解釋部分，僅係主張相關行政文書以戶籍地址為寄送處所，而未送達實際居住處所，使行政處分之相對人難以知悉行政處分內容並加以爭執，致無法行使其受憲法所保障之訴訟權等語，尚難謂已具體指摘系爭注意事項究有何牴觸憲法之處，核與大審法第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，亦應不受理。

大法官會議主席	大法官	許宗力				
	大法官	蔡烱燉	陳碧玉	黃璽君	羅昌發	
		湯德宗	黃虹霞	吳陳銀	蔡明誠	
		林俊益	許志雄	張瓊文	詹森林	
		詹森林	黃昭元			

附表

聲請人	確定終局裁判	聲請釋憲客體
王萬金	臺灣高等法院 97 年度交抗字第 95 號刑事裁定	道交條例第 37 條第 3 項
李耀華	臺灣高等法院 99 年度交抗字第 1156 號交通事件裁定	道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項、第 68 條
李榮耀	臺灣高等法院 99 年度交抗字第 2006 號、第 2060 號交通事件裁定	道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項、第 68 條
陳志傑 (原名陳特豪)	臺灣高等法院 100 年度交抗字第 203 號交通事件裁定	道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項
葉清友	臺灣新北地方法院 102 年度交字第 379 號行政訴訟判決	道交條例第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項
許華宗	臺北高等行政法院 103 年度交上字第 24 號判決、同院 103 年度交上再字第 10 號判決	道交條例第 37 條第 3 項
	臺北高等行政法院 103 年度交抗字第 3 號裁定、同院 103 年度交抗再字第 3 號裁定	公路監理電腦系統車輛車籍及駕駛人駕籍增設住居所或就業處所地址作業注意事項

提出

322

按民國 94 年 12 月 14 日修正公布之同條例第 68 條規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照」（嗣於 99 年 5 月 5 日修正為第 68 條第 1 項），意指「吊銷其執有各級車類之駕駛執照」。²惟系爭規定「吊銷駕駛執照」部分，既經本解釋釋示「應自本解釋公布之日起失其效力」，解釋文第 2 段末爰併釋示：「從而，自不得再以違反同條例第 37 條第 3 項（按：即系爭規定）為由，適用同條例第 68 條第 1 項（即中華民國 99 年 5 月 5 日修正公布前之第 68 條）之規定，吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照」。

3. 關於同條例第 67 條第 2 項規定：「汽車駕駛人，曾依……第 37 條第 3 項……規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照……。」部分，解釋文第 3 段釋示：「因同條例第 37 條第 3 項（即系爭規定）有關吊銷駕駛執照部分既經本解釋宣告失其效力，應即併同失效」。惟依本解釋意旨，計程車駕駛人經依系爭規定廢止執業登記者，仍得繼續持有職業駕駛執照，並得依計程車駕駛人執業登記管理辦法第 3 條之規定³，立即申請辦理執業登記。⁴前揭同條例第 67 條第 2 項禁業三年之規定，乃形同具文。是解釋文第 1 段末句爰併釋示：「於上開規定（按：指系爭規定）修正前，為貫徹原定期禁業之目的，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記」。

對於以上結論，本席敬表贊同，並於審議過程中，協力形成可決之多數。惟關於獲致上開結論所為之論理，本席有所保留，爰提出部分協同意見書，說明如后。

本件爭點，一言以蔽之，即人民（計程車駕駛人）之「工作權」

² 由於道路交通安全規則第 61 條規定：「汽車駕駛人取得高一級車類之駕駛資格者，應換發駕駛執照，並准其駕駛較低級車類之車輛……。」駕駛人實際只領有一張汽車駕駛執照。

³ 計程車駕駛人執業登記管理辦法第 3 條：「汽車駕駛人須領有職業駕駛執照，且無本條例第 36 條第 4 項或第 37 條第 1 項情事者，始得申請辦理執業登記。」

⁴ 即令本解釋公布前，經依系爭規定吊銷駕駛執照者，依計程車駕駛人執業登記管理辦法第 3 條之反面解釋，亦得立即重新考領職業駕駛執照，並於取得新職業駕駛執照後，申請執業登記（參見解釋理由書第 16 段之說明）。

與人民（計程車乘客）之「人身安全」應如何最適地兼顧（調和）？就此，解釋理由書第6段固明白宣示：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、體能、犯罪紀錄等，立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，始符比例原則之要求。」亦即，應以「較為嚴格之標準」（或稱「中標」）審查系爭規定之合憲性。惟解釋之論理，實際不盡相符。析言之：

一、關於「目的合憲性」之審查，論理層次分明。系爭規定設定主觀條件（須無系爭規定所列之犯罪紀錄），限制人民選擇職業之自由，何以堪認係為追求重要公共利益？解釋理由書第8段剴切指出：鑑於我國計程車營業方式迄以「巡迴攬客」為主，乘客多隨機搭乘，無法於上車前有效篩選駕駛人之品質（「資訊不對稱」問題），且乘客處於狹小密閉之車廂空間，相對易受制於駕駛人（「相對不自主」問題），是系爭規定「就計程車駕駛人之主觀資格，設一定之限制，以保護乘客安全及維護社會治安，係為追求重要公共利益，其目的洵屬合憲」。以上論述，不僅承認「保護乘客安全及維護社會治安」係屬「正當」公共利益（legitimate government/public interest），且於考量計程車之營業特性（即「資訊不對稱」與「相對不自主」）後，認定「保護乘客安全及維護社會治安」更屬「重要」公共利益（important government/public interest）。以上論理層次分明，應予肯定。

二、關於「手段與目的關聯性」之審查，論理模糊而紊亂。系爭規定設定之主觀條件（須無系爭規定所列犯罪紀錄），與「重要公益目的」（保護乘客安全及維護社會治安）之達成間，究竟如何欠缺「實質關聯」而違憲？解釋文第1段指摘：系爭規定「僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記，就此而言，已逾越必要程度，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨有違」。如上論理，至少有三點

值得商榷。

首先，所謂「不問……，均（限制或禁止）……，已逾越必要程度」之論理模式，⁵殆僅需由系爭法規之表面觀察（形式審查），即可認定。⁶核其性質，當僅屬「合理關聯」（或稱「低標」）審查；⁷其既未就「手段有效性」進行實質審查，自難謂係「較為嚴格之審查」（或稱「中標」審查）！其次，所謂「計程車駕駛人之犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」，似指：計程車駕駛人之具體犯行（非抽象罪名）須足以顯示對乘客安全具有「實質風險」者，始能認定系爭主觀條件（須無系爭規定所列犯罪紀錄）與「重要公益目的」（維護乘客安全及社會治安）之達成間，具有「實質關聯」。⁸如此說理係將「實質風險」與「實質關聯」悄然劃上等號。惟，本解釋通篇並未說明如何認定「實質風險」，乃無異於「以問答問」！尤有甚者，所謂「實質風險」殆難顯示應具「較高風險」之意。就此而言，所謂「實質風險」反不如本院釋字第 584 號解釋稱「特別危險」⁹（以示更甚於「一般危險」或「抽象危險」），來得貼切。

⁵ 此種論理模式之實用，參見本院釋字第 384 號解釋（尤其理由書第 5 段、第 6 段及第 7 段）、釋字第 471 號解釋、釋字第 523 號解釋、釋字第 636 號解釋等。

⁶ 另，關於爭規定「吊銷駕駛執照」部分「違憲」之論理，亦然（參見解釋文第 2 段及解釋理由書第 14 段）。

⁷ 質言之，其當屬「基本合理性」（basic rationality）審查基準或「有殺傷力的合理審查」（rational review with bite）基準，詳見湯德宗，〈違憲審查基準體系建立初探〉，輯於《憲法解釋之理論與實務》第 6 輯，頁 581 以下，頁 612-613（2009 年 7 月）。

⁸ 並參見解釋理由書第 9 段（系爭規定「對計程車駕駛人曾犯一定之罪，並受一定刑之宣告者，限制其執業之資格，固有助於達成前揭目的，然其資格限制應以對乘客安全具有實質風險者為限，其手段始得謂與前揭目的之達成間具有實質關聯」）。

⁹ 參見釋字第 584 號解釋理由書第 2 段（「營業小客車為都會地區社會大眾之重要公共交通工具，因其營運與其他機動車輛有異，其駕駛人工作與乘客安危、社會治安具有密切關聯之特性。為維護乘客生命、身體及財產之安全，確保社會治安，建立計程車安全營運之優質環境，增進營業小客車之職業信賴，相關機關就營業小客車駕駛人主觀資格，設一定之限制，避免對於乘客具有特別侵害危險性者，利用駕駛小客車營業之機會從事犯罪行為，實屬防止妨礙他人之自由，維持社會秩序，增進公共利益所必要」）。

總之，本席以為，除主管機關能（提出統計或研究）證立（顯示）：具系爭規定所列犯罪紀錄之「計程車駕駛人」，於嗣後一定期間內，利用業務上便利，再觸犯系爭規定所列對乘客安全構成危害之罪名¹⁰之機率（再犯率）確實高於具系爭規定所列犯罪紀錄之「非計程車駕駛人」，於嗣後相同之一定期間內，再觸犯系爭規定所列相同罪名之罪之機率（再犯率）者外，應認系爭規定設定之主觀條件（須不具系爭規定所列犯罪紀錄）與重要公益目的（保護乘客安全及維護社會治安）之達成間，欠缺實質關聯。¹¹

爭點相對單純的解釋案，本適合在論理上有所突破，詎本件審議每為辭不達意所苦，致坐失澄清「較為嚴格」（或稱「中標」）審查

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及之規定包括道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第37條第3項：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第230條至第236條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」94年12月14日修正公布之道交條例第68條：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路之內涵、樹立論理典範之良機，殊為可惜！

¹⁰ 參見理由書第10段：系爭規定所列「罪名甚至有與乘客安全無直接關聯者（諸如刑法第320條第2項之竊佔不動產罪、第339條之1之由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等）」。

¹¹ 本院釋字第584號解釋與本解釋同涉道路交通管理處罰條例第37條之禁業規定。釋字第584號之系爭規定為該條第1項（「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第221條至第229條妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。」），本解釋之系爭規定為同條第3項（「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第230條至第236條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」），前者所列之罪顯較後者嚴重；且前者為「終身」禁業之規定，後者僅為「定期」（三年）禁業，卻皆宣告適用相同審查基準——「較為嚴格之標準」（或稱「中標」）。是否合理，不無商榷。實則，此後對於限制職業自由之「主觀條件」，是否仍應遵循德國聯邦憲法法院「藥房案」判決所建立之審查標準（「中標」），實值研究。

交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照。」（99年5月5日修正為第68條第1項）及道交條例第67條第2項：「汽車駕駛人，曾依……第37條第3項……規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照……。」此等規定之處罰要件為計程車駕駛人，在執業期中，犯「竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第230條至第236條各罪之一」（下稱道交條例第37條第3項所列之罪），經第一審法院判決有期徒刑以上之刑，甚或經判刑確定；其處罰之內容為吊扣執業登記證、廢止執業登記及吊銷駕照。

由於吊銷駕照的結果，使計程車駕駛人不但無法駕駛計程車，且更連帶無法駕駛其他營業小客車及一切非營業小客車與輕型機車，多數意見認為逾越憲法第23條所規定之必要程度而違憲，且應立即失效。本席敬表同意。惟本席就吊銷駕照究竟涉及憲法何種權利，有如後之補充。

另吊扣及廢止執業登記證（即禁業）部分，涉及計程車駕駛人之工作權。其吊扣或廢止執業登記證之要件（即在執業期中，犯道交條例第37條第3項所列之罪），確實過於粗糙而廣泛。故本席同意多數意見，認為其規定亦逾越憲法第23條之必要程度。然將來立法者應如何修改道交條例第37條第3項等規定，以符合本號解釋所宣告應依「其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」之標準，以決定是否得吊扣及廢止執業登記證，亦有探討之餘地。本席亦認有補充說明之必要。

爰提出本協同意見書，闡述如下：

壹、吊銷職業駕照究竟影響何種憲法上權利

- 一、本席在本院釋字第699號解釋所提意見書曾提及，吊銷駕照可能影響憲法第15條之工作權、憲法第10條之行動自由（特別是在須高度依賴開車代步之情形下，如無法開車，則行動自由將受限制者）及憲法第22條之駕車自由等。
- 二、以本件情形而言，由於持有小型車職業駕駛執照者本得駕駛小型自用車及輕型機車，故其不會擁有二張駕照；因而，小型車職業

駕照如遭吊銷，不但無法駕駛計程車謀生，且無法駕駛非計程車之「其他須職業駕照之車輛」謀生，甚至無法駕駛一般自用小客車與輕型機車。其中駕駛計程車與其他須職業駕照之車輛，涉及人民之謀生；故如依前開規定吊銷駕照，除「直接限制」了其駕駛計程車及其他須職業駕照之車輛外，並將「間接限制」其謀生之方式（工作權）。而吊銷駕照亦將限制人民駕駛一般自用小客車與輕型機車（一般行為自由）；如係在須高度仰賴機動車輛代步之客觀環境下，限制人民駕駛自用小客車與輕型機車亦將使人民自由移動受到限制（行動自由）。

三、多數意見認為有關前揭吊銷駕駛執照之規定，「除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由」（見本號解釋理由書第14段），本席固然同意；惟由於在憲法第22條之下之駕駛汽車自由（亦即自由決定開車與否）係一般行為自由之範疇，其對人民之重要性，顯不如憲法第10條之下之行動自由（亦即必須仰賴開車而得以進行較大範圍的行動）及憲法第15條之下之工作權（亦即駕駛計程車為業以謀生，或駕駛其他種類之營業小客車甚至自用小客車以經營生計）。在依憲法第23條規定檢視法律對人民之自由權利所為之限制是否符合必要性之要件時，所應賦予駕駛汽車自由之評價，與所應賦予行動自由及工作權之評價，其重要性，亦不能等量齊觀。故本席認為，如本件將行動自由之部分納入分析，將更為周延。

貳、立法者如何考量「計程車駕駛人犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」

一、如前所述，本號解釋文之意旨謂：道交條例第37條第3項規定，以「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第230條至第236條各罪之一」（下稱道交條例第37條第3項所列之罪），且「經第一審法院判決有期徒刑以上之刑」為條件，吊扣其執業登記證，並以「經法院判決有期徒刑以上之刑確定」為條件，廢止其執業登記；其僅以計程車駕駛人所觸犯

之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有「實質風險」，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記，就此而言，逾越憲法第23條所規定之必要程度。故本號解釋所劃下的標準為「計程車駕駛人之犯行是否對乘客安全具有『實質風險』」。如無「實質風險」，則縱計程車駕駛人有觸犯刑法罪章，亦不應吊扣或廢止其之執業登記證，使其無法從事駕駛計程車之工作以謀生。

二、本號解釋理由書對「實質風險」之要件雖有部分闡述，然本席認為並不充分，而應予補充說明：

- （一）「實質風險」之概念：本號解釋多數意見對此並無界定。本席認為，抽象而言，所謂「實質風險」應理解為發生實害的可能性確實存在；其標準應高於「單純理論上或遙遠的可能性」（mere theoretical or remote possibility），但未達於即將發生或極有可能發生（going to happen or extremely likely to happen）的程度。亦即，只要立法者有立法資料足以支持將來所列舉的罪名及計程車駕駛人受判刑之情形，發生危害乘客安全的可能性確實存在，其規定吊扣及廢止執業登記證之處罰，即可通過「實質風險」要件之檢視。
- （二）以罪名判定有無「實質風險」：前揭道交條例第37條第3項所列之罪，如其罪名與乘客安全無直接關聯者（諸如刑法第320條第2項之竊佔不動產罪、第339條之1之由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等），自應認為不符合「實質風險」之要件（見本號解釋理由書第10段），而應由道交條例第37條第3項剔除。本解釋理由書此部分所列之刑法第320條第2項、第339條之1及第307條等罪名，僅係例示性質。立法者自應依相關資料，逐項檢視道交條例第37條第3項所列之罪，確認計程車駕駛人觸犯其罪，是否對乘客之安全具有「實質風險」。
- （三）以所宣告之有期徒刑之長短及有無緩刑之宣告作為有無「實質

風險」之「考量因素之一」：

1. 本段之標準與前段以罪名判定有無「實質風險」之標準不同；在前段之標準下，如以罪名判定之結果為無實質風險，則不問判刑長短及有無緩刑之宣告，均不應列為吊扣及廢止執業登記證之事由。本段之標準，則僅為立法者「考量因素之一」；而非作為不得吊扣及廢止執業登記證之「絕對標準」。
2. 多數意見稱：「僅宣告短期有期徒刑，甚或宣告緩刑，則此等計程車駕駛人是否均具有危害乘客安全之實質風險，而均需予相同之禁業限制，亦有檢討之必要」；且道交條例第37條第3項「僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記。就此而言，對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度。」（見本號解釋理由書第11段）亦即，多數意見係認為，不能不問計程車駕駛人犯罪所受宣告有期徒刑之高低、有無受緩刑宣告，而對觸犯道交條例第37條第3項所列之罪者，一律吊扣及廢止執業登記證。該理由書之反面意旨應為：立法者應考量有期徒刑高低及有無緩刑宣告，而決定是否「一律」或「不要一律」吊扣或廢止計程車駕駛人之執業登記證。例如，縱使有緩刑之宣告，立法者如依據立法資料，衡量之結果，認為在某些條件下，仍確有在一定較短期間之內吊扣或廢止執業登記證之必要者，並非不可規定其仍應於一定較短期間之內吊扣或廢止執業登記證。
3. 另立法者究應認定所宣告之有期徒刑，低於如何之刑度，始符合可以被考量屬於無「實質風險」之情形，立法裁量範圍仍大。但無論如何，立法者必須有相當的立法資料，足以支持其所劃定之刑度界線。

（四）本號解釋雖以「實質風險」作為立法者限制計程車駕駛人工作權之客觀標準，然不同之計程車駕駛人縱使觸犯相同之罪名或宣告一樣之有期徒刑，其是否會對乘客造成「實質風險」，仍

可能有相當之差異。此種主觀之標準，僅能以個案評估方式認定。故長期而言，除以法律訂定客觀標準外，似應建立個案審查之機制，由獨立且專業之委員會，對觸犯修正後之道交條例第 37 條第 3 項所列之罪之計程車駕駛人（包括在其執業中，或在其擔任計程車駕駛人之前觸犯者），是否合適擔任，逐案認定。

三、計程車駕駛人固然多數均屬循規蹈矩的尋常人，但不可否認，有些駕駛人的言行舉止或媒體偶爾報導與計程車駕駛人有關之犯罪行為，確實也造成婦女、羸弱者甚至一般大眾搭乘計程車的極大心理抗拒因素。本號解釋劃定「實質風險」作為界線，目的在平衡計程車駕駛人的工作權及乘客安全。然本解釋對於改善一般人對計程車駕駛人的印象，並無實質助益；此部分，自有待業者與主管機關共同努力。

協同意見書

黃虹霞大法官 提出

蔡明誠大法官 加入

本件解釋涉及對普羅大眾工作權之維護，有其憲法上重大意義。本席贊成本件解釋文之全部，解釋理由書內容亦大致同意，惟認為就關於執業登記證部分仍有論述略未臻詳盡，有進一步補充，免滋誤解之處，爰就該部分補充協同意見如下，用供參考，並請指正：

一、本件解釋仍延續本院釋字第 584 號解釋之肯定道路交通管理處罰條例第 37 條保障乘客安全目的之意旨，並未改變，此由本件解釋理由書第 8 段稱：「是系爭規定一就計程車駕駛人主觀資格，設一定之限制，以保護乘客安全及維護社會治安，係為追求重要公共利益，其目的洵屬合憲。」等語，即可知之。故本件解釋仍係於保障乘客安全之大前提下所作成，應先予敘明。

二、本件解釋與本院釋字第 584 號解釋之釋憲客體不同：本件解釋之客體為道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項，而本院釋字第 584 號解釋之客體則為同條第 1 項，因此，沒有所謂變不變更本院釋字第 584

號解釋之問題。

三、本件解釋之結論為違憲，固與本院釋字第584號解釋之結論為合憲，乍看似大不相同，但因如前所述，釋憲客體不同，故二者已並不相違逆。而且由本院釋字第584號解釋文末：「惟以限制營業小客車駕駛人選擇職業之自由，作為保障乘客安全、預防犯罪之方法，乃基於現階段營業小客車管理制度所採取之不得已措施，但究屬人民選擇職業自由之限制，自應隨營業小客車管理，犯罪預防制度之發展或其他制度之健全，隨時檢討改進；且若已有方法證明曾犯此等犯罪之人對乘客安全不具特別危險時，即應適時解除其駕駛營業小客車執業之限制，俾……能貫徹憲法人民工作權之保障……之意旨」之諭示，更可知：本院前輩大法官亦認為對計程車駕駛人職業自由之限制，為不得已之措施，主管機關應隨時檢討改進；並已進一步指出稱：「倘對乘客安全不具特別危險時，即應解除其限制」云云，即已進一步指出：可否對計程車駕駛人禁業（禁止以開計程車載客為職業）之判斷標準應為：該駕駛人所犯之罪是否會對計程車乘客安全具特別危險。而由本件解釋文第1段稱：「而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」云云，即知本件解釋係延續前本院釋字第584號解釋本同一意旨而作成，二者前後呼應。

四、道路交通管理處罰條例第37條第1項及第3項規定，固有禁業之期間不同（終身禁業與三年禁業）之別，也有罪名或所侵害法益輕重（第1項主要為人身重大法益、第3項主要為財產及較輕微法益）之不同，但均為對職業自由主觀條件之限制，故二規定是否違憲，自同應受較嚴格之審查。本件解釋採與本院釋字第584號解釋同一審查原則及相同判斷標準，雖然就是否違憲獲致不同結論，但係就不同情形，本於相同憲法原理而為，本件解釋之違憲結論應仍屬妥當。

五、因為本件係延續本院釋字第584號解釋意旨，以計程車駕駛人之犯罪是否對乘客安全具特別危險（實質風險）作判斷標準，而經查道路交通管理處罰條例第37條第3項相關立法資料及主管機關之說明，均充其量只能看出：該條項之犯罪罪名，為計程車駕駛人犯罪紀錄中

之較多者而已。但看不出列舉之各該犯罪名之犯行均與乘客安全之特別危險（實質風險）間有實質關聯，因此，乃認為本條項規定至少其中一部分為違憲，故應由有關機關以「是否對乘客安全具特別危險即實質風險」作為標準，檢視本條項所列舉罪名之妥當性，以及單以受有期徒刑以上宣告為條件，是否可能有由個案情節觀之，為過當之情形，而非屬合宜。至於實質風險 (substantial risk) 之意義為何，在我國法上不甚確定，未來須待實務及學說進一步闡釋，以利適用。

六、惟本件解釋並非否定該條項具有保障乘客安全之功能，也不是認為該條項所列舉之罪名對乘客安全均必然無特別危險。然因至少本席由聲請人所提出之確定終局裁判及所調得前案資料等，綜合觀察認為其中部分聲請人之犯行輕微，係偶一為之，甚至所為與計程車業務無關，也非利用所駕駛之計程車而為，即此種情形，對乘客安全應不具特別危險，故無依本條項限制其執行計程車業務之理，本席乃贊成本條項規定應即檢討修正。又 1、有關機關於檢討修正時，請依本件解釋意旨通盤檢討適當調整刪減不適當之罪名外，如依上述標準審查，而發現有應加入而原未加入之罪名者，則請依職責斟酌之，以維乘客安全。2、本席由調得之相關資料也發現，目前法院基於若干主客觀因素考量，量刑似有普遍偏低現象，而且法院非計程車業之主管機關，刑事審判尤與計程車駕駛人之禁業與否決定無關，故已不宜逕以法院是否諭知緩刑等，作為對計程車駕駛人禁業之唯一標準。更何況再累犯比率之考量為本院釋字第 584 號解釋所肯定，即同受緩刑或低度有期徒刑之宣告者，可能因其犯案情節不同或犯罪前案紀錄狀況，而異其對乘客安全之危險性，故可能不宜一概而論。因此，本件解釋固然肯定僅被宣告短期自由刑，甚至被宣告緩刑與否，可列入為檢討範圍，但只是以之為數可能考量因素之一部分而已，並無以之為不可禁業之絕對標準之意思，有關機關仍應自行綜合相關全部可能因素考量之，即有關機關若欲將之作為是否禁業之標準時，仍應依職權自行詳細審酌，以免因量刑普遍偏低之現實狀況，使本條項原有保障乘客安全之功能不達，致違反本件解釋之意旨。

七、又何謂「對乘客安全具特別危險即實質風險」之犯罪，而可列入禁業範圍？本席認為過往計程車駕駛人於執行計程車載客業務時，與乘客間之糾紛事例，尤其因此而涉及之對乘客犯罪統計，以及駕駛人在生理、心理及品性上是否適合駕駛之資料，均適宜列入為重要參考。

協同意見書

許志雄大法官 提出

本案之審查客體包括道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）下列三項規定：「計程車駕駛人，在執業期中，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，經第一審法院判決有期徒刑以上之刑後，吊扣其執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，廢止其執業登記，並吊銷其駕駛執照。」（第 37 條第 3 項）、「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照。」（第 68 條第 1 項，即 99 年 5 月 5 日修正公布前之第 68 條）、「汽車駕駛人，曾依……第 37 條第 3 項……規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照……。」（第 67 條第 2 項）。本號解釋認定道交條例第 37 條第 3 項有關吊扣執業登記證、廢止執業登記及吊銷駕駛執照之規定不符比例原則，侵害憲法第 15 條保障之工作權；其吊銷駕駛執照部分，並與憲法第 22 條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自解釋公布之日起失其效力；因此，不得再以違反第 37 條第 3 項為由，適用第 68 條第 1 項之規定，而第 67 條第 2 項與第 37 條第 3 項吊銷駕駛執照有關之規定，應即併同失效。本席對於違憲結論表示贊同，但認為解釋理由書中有關第 37 條第 3 項吊銷駕駛執照侵害工作權部分之說理有所不足，且一般行為自由部分僅一筆帶過，過於簡略，實有補充說明之必要，爰提出協同意見書。

一、吊銷駕駛執照部分之違憲性

本號解釋首先認定道交條例第 37 條第 3 項有關吊扣執業登記證及廢止執業登記部分違憲，理由如下：一、作為禁業依據之罪名過廣，蓋該規定「主要係以罪章作為禁業規定之依據，而刑法同一罪章內所

列各罪之危險性與侵害法益之程度有所差異，其罪名甚至有與乘客安全無直接關聯者（諸如刑法第320條第2項之竊佔不動產罪、第339條之1之由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等）。」

二、立法資料及有關機關迄今所提出之統計或研究，仍不足以推論曾經觸犯該條項所定之罪者，在一定期間內均有利用業務上之便利，再觸犯各該罪，致有危害乘客安全之實質風險。亦即，基於立法事實之檢證，判斷尚無足以支撐其規制手段合理性之立法事實。三、又「僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記。就此而言，對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度。」

關於吊扣執業登記證及廢止執業登記規定之違憲理由，本號解釋詳加論述。反之，對於吊銷駕駛執照違憲部分，僅謂：「依計程車駕駛人執業登記管理辦法第2條規定，汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直轄市、縣（市）警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執業登記證及其副證，始得執業。故廢止執業登記，使其不得以駕駛計程車為業，已足以達成維護乘客安全之立法目的。」據而認定道交條例第37條第3項「有關吊銷駕駛執照部分，除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由，顯逾達成目的之必要程度，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權及第22條保障人民一般行為自由之意旨有違……。」其以形式論理之方式，判定吊銷駕駛執照之規定違憲，在說理上未盡妥適。尤有甚者，本號解釋既先認定廢止執業登記之規定違憲，卻又以廢止執業登記已足以達成維護乘客安全之立法目的，認吊銷駕駛執照多此一舉，顯逾達成目的之必要程度，而構成違憲。此一論法，寧無悖理之處？

依計程車駕駛人執業登記管理辦法第3條規定，汽車駕駛人須領有職業駕駛執照，始得申請辦理執業登記。依理，原已辦理執業登記之計程車駕駛人，一有吊銷職業駕駛執照情形，應即廢止其執業登記。按道交條例第37條第3項吊銷駕駛執照規定之所以違憲，實質理由應

與廢止執業登記規定相同。因此，若仿照本號解釋之論法，先依同一理由認定吊銷駕駛執照規定違憲，然後再以形式論理方式論斷廢止執業登記規定違憲，則亦會出現既先認定吊銷駕駛執照之規定違憲，卻又以吊銷駕駛執照已足以達成維護乘客安全之立法目的為由，認廢止執業登記多此一舉，顯逾達成目的之必要程度，而構成違憲之悖理說法。有鑑於此，關於違憲之理由，吊銷駕駛執照部分與廢止執業登記部分，允宜合併論述，方能周全。

二、一般行為自由

在我國釋憲實務上，司法院釋字第 689 號解釋首度揭示「一般行為自由」概念¹。其解釋理由書指出：「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障（本院釋字第 603 號解釋參照）。為維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第 22 條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由（本院釋字第 535 號解釋參照），自在一般行為自由保障範圍之內。」

按憲法第 22 條為概括性權利保障條款，釋字第 689 號解釋從中導出一般行為自由，值得肯定。惟大法官僅以「人民依其意志作為或不作為」說明一般行為自由，無從據以理解其內涵、性質、在憲法權利體系中的地位及審查方法。更且，該號解釋將人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由納入一般行為自由保障範疇內，導致屬於人身自由之一環的行動自由與一般行為自由混淆不清。關於吊銷駕駛執照爭議之釋字第 699 號解釋，認行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由，其見解亦有概念及理論謬誤之問題。

本席認為，相對於憲法個別列舉之權利規定而言，憲法第 22 條概括性權利保障條款係居於普通法之地位，擔負補充之保障機能。凡是憲法其他條文已明定之權利，即無援引概括性權利保障條款之必要。

¹ 關於一般行為自由之概念及釋字第 689 號解釋之評析，詳參許志雄著，人權論—現代與近代的交會，元照，2016 年，頁 155 以下。

如依釋字第 689 號解釋所示，一般行為自由係「人民依其意志作為或不作為」之自由，受憲法概括性權利保障條款之保障，則其性質上應屬概括性權利，與其他憲法上之權利立於普通法與特別法的關係，凡屬於其他憲法上之權利者，即不適用一般行為自由之保障。此處所謂其他憲法上之權利，包括憲法其他條文列舉之權利，以及由概括性權利保障條款導出而獨立成形之權利，如隱私權及人格權等皆是。

申言之，憲法上之權利包含憲法列舉之人權、由概括性權利保障條款導出之人權，以及其他權利。以現行憲法為例，人身自由（第 8 條）、表現自由（第 11 條及第 14 條）及宗教自由（第 13 條）等，屬於憲法列舉之人權；隱私權、身體權及人格權等，則係由概括性權利保障條款導出之人權。至於一般行為自由，因範圍廣泛，及於一切生活領域有關之行為，而不以有關人格利益或自律者為限，且未直接牽涉個人尊嚴之維護，是尚不宜列入人權範疇。惟其可排除國家之「違憲強制」或「違憲侵害」，有助於個人主體性之實現，故應為受憲法保障之其他權利，只是一般行為自由之審查密度通常較低，有關規制立法之違憲可能性亦相對減少。

各種人權莫不包含諸多行為態樣，例如表現自由可涵蓋散發傳單、使用擴音器及焚燒國旗等行為。這些行為是否可以認定為權利，容有討論空間，即使認定為權利，也只是「人權之行使」，並非「人權」本身，當然更不能說是獨立於表現自由之外的另一種人權。同理，吸煙、駕駛汽車、散步及登山等行為，均涵蓋於一般行為自由中，並非憲法於一般行為之外，同時保障吸煙自由、駕駛汽車自由、散步自由及登山自由等個別性主觀權利。準此，本號解釋將駕駛汽車之自由納入一般行為自由中，洵屬正確。而且，本號解釋不再誤用行動自由概念，值得肯定。

惟就道交條例第 37 條第 3 項規定觀之，其吊銷之駕駛執照應為職業駕駛執照，構成工作權之侵害。如前所述，一般行為自由既居於補充保障之地位，當無再論以侵害一般行為自由之必要。嚴格言之，係因同條例第 68 條規定：「吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類

之駕駛執照。」導致計程車駕駛人之職業駕駛執照經吊銷時，其普通駕駛執照一併遭吊銷。普通駕駛執照之吊銷部分，構成一般行為自由之侵害，不俟贅言。

道交條例第 37 條第 3 項之違憲性姑且不論，單就同條例第 68 條規定觀之，其與第 37 條第 3 項有關之部分，亦可能違憲。蓋第 37 條第 3 項所以為吊銷駕駛執照之規定，係因計程車駕駛人犯罪致有危害乘客安全之實質風險，而非其駕駛行為有違反道路交通安全之情形，故吊銷職業駕駛執照已足以達成目的，卻進一步連普通駕駛執照亦一併吊銷，致令計程車駕駛人完全不能駕駛汽車，剝奪其駕駛汽車之自由，則顯然不合理，違反比例原則，對一般行為自由造成「違憲侵害」。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋認為道路交通管理處罰條例（下簡稱道交條例）第 37 條第 3 項規定（下稱系爭規定一），計程車駕駛人於執業期中觸犯一定之罪者，經法院判決有期徒刑以上之刑者，吊扣其執業登記證，廢止其執業登記，並吊銷駕駛執照之規定均違憲。有關吊扣執業登記證、廢止執業登記之部分，限於二年內修正，逾期未修正者，失其效力；有關吊銷駕駛執照之部分立即失效。本席贊同本號解釋，並補充意見如下：

壹、系爭規定一立法不當之處

一、以犯罪人數之多寡，而非依據對人身安全之危害程度列為禁業罪名，不符合「保護乘客安全」之立法目的

本號解釋理由指出「鑑於有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、詐欺、贓物及妨害自由罪較多，有關機關於 70 年 7 月 29 日修正公布道交條例，增訂第 37 條之 1 第 3 項，將犯竊盜、詐欺、贓物及妨害自由各罪列入定期禁業之範圍」，故知系爭規定一於立法時是以計程車駕駛人中犯有前科者，依所犯罪名之人數較多者，依序挑選出來作為禁業之依據，而非就計程車駕駛人所犯之罪中挑出對於乘客安全較有疑慮者列為禁業罪名。本號解釋指出系爭規定一違憲之理由在於「僅

以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」，至少有二個意涵，一是所列各罪未必與計程車業有關或可能對計程車之乘客構成安全威脅，二是其他未被列入禁業罪名者，有可能是社會危險性較高，並對乘客構成實質風險者，諸如：傷害罪章內有許多犯行具有乘客安全之疑慮，例如重傷罪（刑法第278條）及聚眾鬥毆罪（刑法第283條）等，相較於系爭規定一所列之罪名，對乘客安全之疑慮實更嚴重。足見目前所列禁業罪名與立法之目的間並無實質關聯，有重新檢討之必要。系爭規定一所列之罪名輕重失衡，茲舉數例說明：

- （一）計程車駕駛人與鄰人口角，口出惡言，被依犯恐嚇罪（刑法第305條）判刑，因恐嚇罪屬妨害自由罪章，應受三年禁業，但若計程車駕駛人將乘客毆傷，構成傷害罪，因傷害罪不在禁業範圍，該駕駛人反而不必受到禁業限制。又如觸犯恐嚇公眾罪（刑法第151條），其危險性顯較一般恐嚇罪（刑法第305條）為嚴重，反而未被列入禁業罪名，如此輕重失衡實極明顯。
- （二）又如計程車駕駛人將乘客之遺留物品據為己有，可能成立侵占罪（刑法第335條），不在禁業罪名；但若在超商順手牽羊成立竊盜罪，卻在禁業範圍。
- （三）列入系爭規定一之禁業罪名，有些與乘客安全無直接關聯，除解釋理由已指出之刑法第320條第2項竊佔不動產罪、第339條之1由收費設備取得他人之物罪、第307條不依法令搜索罪等為最明顯者外，其他諸如本號解釋聲請人中有二位係載運應召女郎至旅店與他人從事性交易而觸犯刑法第231條第1項前段之意圖使女子與他人為性交而媒介以營利罪之幫助犯，屬於妨害風化罪章而被列入禁業罪名，然而其犯行實僅為計程車駕駛人與應召業者間之財產交易行為，實難認為觸犯此罪者即對乘客安全可能構成威脅。

二、系爭規定一之立法方式並未達成篩選計程車駕駛人之目的

系爭規定一是以具有計程車駕駛人身分作為規範對象，若不具計

程車駕駛人身分者觸犯系爭規定一所定之罪，無論其犯罪情節輕重與所受判刑之刑期長短，均不影響其於犯罪後申請成為計程車駕駛人。

又觸犯系爭規定一所列舉之罪，情節較嚴重者（如經判處有期徒刑三年以上者），於服刑期間，本無擔任計程車駕駛人之可能，反而對於犯行較輕微者，如被判刑六個月以下得易科罰金，或受緩刑宣告者，實質限制其擔任計程車駕駛人之職業自由。可見系爭規定一之立法缺失無法達到防止具有犯罪前科者於一定期間內擔任計程車駕駛人之目的，解決之道應參考其他行業有關定期執業限制之起始點均以「執行完畢」或「服刑期滿後」尚未逾幾年（一般為三年或五年）之方式立法。

三、系爭規定一尚不足以作為增進計程車業者之安全形象與職業信賴之手段

系爭規定一於 70 年立法時，與以後歷次修改之立法紀錄，均列出立法目的在於「保障乘客之安全」。但主管機關於 99 年及 106 年回復本院之函指出系爭規定一之立法目的包括「增進計程車業者之安全形象與職業信賴」，因為該目的並未出現在立法資料，因此本號解釋並未以之為審查之標的。但本席認為交通部所指出增進「安全形象」與「職業信賴」之目的仍具有討論之價值。

交通部指出增進計程車業者之「安全形象」與「職業信賴」作為立法理由，似乎是認為列為禁業之罪名縱然有些是與乘客安全無關，但擴大禁業之罪名，讓更多有前科者被禁業，將使計程車業者素質更為「乾淨」，從而提升計程車業者之安全形象與職業信賴。對於如此之想法，本席認為目前之規定與該目的亦不合比例原則，且有違平等權，理由如下：

- （一）各行業都有提高形象與維持職業信賴之要求，為達此目的，許多行業以法律規定成員之資格限制，各行業均係以進入該行業之門檻之方式規定¹，標準有所不同，惟系爭規定一係以計程車

¹ 保全業法第 10 條之 1 第 1 項第 2 款規定，觸犯一定之罪者不得擔任保全人員，但同項第 3 款另規定不得擔任保全人員者包括「因故意犯前款以外之罪，受有期徒刑逾六個月以上刑之宣告確定，尚未執行或執行未畢或執行完畢未滿一年。但受緩刑宣告者，不在此限」。

駕駛人在「執業期間」犯一定之罪者，剝奪計程車駕駛人之執業資格一定期間，而非進入該行業之門檻的規定，已如前述。

- (二) 如對某特定行業成員之禁業規定過於嚴苛，甚至對於犯輕罪或受緩刑宣告者均不給予改過遷善之空間與機會，反而彰顯立法者對該行業成員之不信任感，形成對整體行業之負面標籤，對於所欲達成增進職業信賴之目的，不僅沒有幫助，反而有負面效果。

四、吊銷駕駛執照部分與立法目的無關，而且顯不合理

本號解釋文對於系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分認為「顯逾達成目的之必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及第 22 條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力」，於解釋理由指出「廢止執業登記，使其不得以駕駛計程車為業，已足以達成維護乘客安全之立法目的」「系爭規定一有關吊銷駕駛執照部分，除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由，顯逾達成目的之必要程度」。本號解釋言簡意賅指出對於觸犯系爭規定一所定之罪者，於廢止執業登記之外，另外再剝奪其駕駛汽車之自由是沒有必要的。本席認為有必要補充說明吊銷駕駛執照之不合情理：

- (一) 系爭規定一所規定之罪名（竊盜、詐欺等）與駕駛行為並無關聯。道交條例第 67 條第 2 項所規定吊銷駕駛執照之事由，除系爭規定一之外，均與駕駛行為有關，如違反汽車裝載之規定致人重傷或死亡（道交條例第 29 條第 4 項）、酒醉、吸毒駕駛、拒絕酒測等（道交條例第 35 條第 3 項前段、第 4 項前段）。
- (二) 如有非計程車駕駛人觸犯系爭規定一所定之罪者，並不會被吊銷各種駕駛執照，仍享有駕駛之自由，可見系爭規定一是對計程車駕駛人為無理由之差別待遇，構成對計程車駕駛人之歧視。
- (三) 依道交條例第 68 條規定之結果，觸犯系爭規定一之計程車駕駛人不僅三年內不得從事計程車營業，並且連駕駛各級車輛之執照亦被剝奪，不僅不得駕駛一般汽車以從事日常生活事務，如載送子女上下學等，甚至連駕駛貨車營生亦不許可，實不合理。

貳、未來立法得考慮之方向

一、參考目前我國有關禁業規範之立法類型

本號解釋指出系爭規定一違憲之理由為「僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險」，且限於二年內妥為修正。將來立法應考量的是如何確認何種犯行「足以顯示對乘客安全具有實質風險」。我國目前對於有前科者之職業選擇自由之限制分別規定於規範各行業之法規，可分為終身限制與定期限制。參考我國目前各行業對有前科者之執業限制規定方式有如下：

- 1、以所受判決之刑期為標準，而不論所犯罪名者，如私立學校董事（私立學校法第20條）、公證人（公證法第26條）及引水人（引水法第13條）等。此限制方式因所犯之罪與其從事之職業可能並無關聯，恐失之過苛。
- 2、僅就觸犯與業務上有關犯罪行為經判決確定者為終身禁業規定，如心理師法第6條、建築師法第4條及技師法第6條，如參考各該立法而僅規定與計程車有關或利用駕駛計程車之機會所為之犯罪行為而受有罪或一定刑期以上之宣告者為禁業規定，則可能失之過寬，因觸犯與業務無關之罪名亦可能有犯罪手段嚴重，且有較高潛在犯罪之風險者。
- 3、列舉特定之罪，而經判決有罪或一定刑期以上者為禁業規定，為目前系爭規定一及大多數定期禁業之立法態樣。雖然已經綜合前述二種情況為折衷性立法，但前二者之缺點依然存在。如同一罪名內所包括各種犯罪態樣，其實罪質差距很大，單以同一罪名為限制之依據，失之過苛；另一方面有些與業務有關之罪反而未被列入，以計程車駕駛人而言，如犯傷害罪未被列入終身或定期禁業，但傷害罪章內亦有犯罪情節相對嚴重者，對比其他較不嚴重之罪名，卻被列入禁業範圍，可知此種立法方式依然掛一漏萬，並不嚴謹。

二、德國立法例之參考

就此德國的立法應可作為我國參考。德國對於禁止執業及禁止駕

駛均規定於刑法。德國刑法第 70 條規定，若行為人濫用其職業或行業，或嚴重違反與其相關的義務而實施違法犯罪行為，遭有罪判決，或行為人係因無責任能力或其無責任能力之狀態無法被排除者，法院可禁止該人在一年以上五年以下從事該職業，如認為五年仍不能防止該行為所造成之危險，得永遠禁止其執業。值得注意的有兩點：1、限於濫用其執業或嚴重違反與其相關之義務，而被判決有罪者。2、法院可對該行為人及其行為進行整體評估後，決定為一至五年之禁業或終身禁業。

德國法之規定係針對個案進行評估，可以避免規範過嚴而傷害無辜，亦可避免規範過鬆而有漏網之魚。當然德國法官要用什麼樣的標準來進行「整體評價」，將會是有待研究的領域，但本席認為可以由各行各業之公會提供參考標準。法官既然有權力決定犯罪人坐監之刑期，甚至定人生死，則由其認定犯罪人受禁業之期間，也是順理成章。

另外德國刑法第 44 條亦規範「禁止駕駛」之處罰，其要件為「犯罪發生於駕駛機動車輛時，或與之有關或由於違反駕駛人員之義務，而被判處自由刑或罰金，法院得禁止其於街道駕駛一切或特定種類之機動車輛，期間為一個月以上，三個月以下」，於此亦可得知其特點為 1、限與駕駛有關之犯罪行為而被判處自由刑或罰金。2、由法院裁量是否禁止其駕駛。3、期間僅一至三個月。

由上可知德國係將職業禁止或駕駛禁止分開處理，而非如我國對於犯道交條例第 37 條第 3 項之罪者，一律禁止其駕駛，並從而剝奪了其擔任計程車駕駛人之機會，甚至使其無法駕駛自用車以從事一般日常生活，相較於德國就個案為衡量，我國目前一竿子打翻一船人之規定方式實過於嚴苛。

事實上在民國 70 年立法過程的討論中就有許多立法委員提出目前條文過苛，恐有侵害計程車駕駛人工作權之疑慮，亦有立法委員指出目前規定之犯罪行為內容駁雜，應該要另定辦法以審定所犯罪刑之寬嚴與廢止執業登記以及吊銷駕駛執照之關聯（見立法院公報第 70 卷第 56 期第 12 頁），可說是接近德國立法之想法，可惜三十餘年來，有關機關均未能依據這些想法對現行立法作出檢討改進。

參、避免因社會事件過度反應而制定嚴苛之法律

本號解釋作成前，瑞典發生了恐怖攻擊事件（2017年4月7日斯德哥爾摩發生卡車衝撞百貨公司購物人潮，造成4死15傷）。初步調查嫌犯為來自中亞的難民，因申請政府庇護未受核准，即將被遣返。這事件無疑地為將難民與恐怖份子劃上等號的人增加添油加醋的材料。全國哀悼聲中，瑞典總理致詞宣稱：「我們要發出清楚的訊息，你們（指恐怖主義）永遠不會勝利，我們決心不會讓我們最珍惜的價值——民主、人權以及自由，因為仇恨心而受到侵蝕破壞」（Our message is clear: You will never, ever win. We are determined never to let the values that we treasure—democracy, human rights and freedom—to be undermined by hatred.）²

2011年7月挪威發生右派青年瘋狂屠殺參加夏令營的青少年人事件，挪威總統 Jens Stoltenberg 含淚表示：「布瑞維克攻擊的是挪威的基本價值，也就是民主與開放，而挪威的回應之道就是更民主、更開放，攻擊案不會改變挪威作為一個包容社會的特質，會繼續容忍極端主義的見解，但絕不允許暴力。」他強調挪威人並非天真，而是心胸開闊。挪威總統之回應令德國法官亦表驚訝³。

每一次重大危害社會安全事件，都在誘引社會以維護安全之名而拋棄基本價值，但是禁不起誘引而拋棄原則的那一天，其實也就是被恐怖主義戰勝的日子。發生在85年12月1日的彭婉如命案造成社會強烈震撼，同年12月31日就通過修正道交條例第37條第1項，將原先僅對犯特定犯罪經判決確定者，二年內不得擔任計程車駕駛人之規定，修改為終身禁業。90年1月再次修正系爭規定一，取消原宣告緩刑或易科罰金即免受三年禁業限制之規定，只要受有期徒刑以上刑之宣告者，即吊扣執業登記證、吊銷執業登記證及吊銷駕駛執照。每次發生重大治安事件，最容易對特定社群貼上標籤，給予過度嚴厲之處分，瑞典的恐攻事件並沒有導致瑞典人立法限制在瑞典的難民的各種

² Sweden's Wisdom on Terrorism, The New York Times, April 13 2017, at 15.

³ Deutsche Richter Zeitung, April 2015, S.122.

自由權利。因為對特定社會群體之害怕或恐懼而對其貼上特定標籤，容易形成歧視。若對特定群體型塑刻板印象者是掌握話語權者，則被歧視的對象幾乎無力表述，長期被歧視者將以最激烈的手段報復歧視他們的社會。美國總統林肯曾說：世上沒有卑鄙的職業，只有卑鄙的人。因此應該把行業中的害群之馬與該行業作區隔，避免因該行業之個人行為產生之負面觀感，擴及至對於整個行業全體從業人員之刻板印象，而以「寧可錯殺一百，不可錯放一人」的態度過度立法。

部分不同暨部分協同意見書 詹森林大法官 提出

本解釋之聲請人主張略為：確定終局裁判所適用之道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第 37 條第 3 項、第 67 條第 2 項及第 68 條第 1 項（即 94 年 12 月 14 日修正公布之第 68 條）規定，對執業期間內犯特定罪之計程車駕駛人，吊扣執業登記證、廢止執業登記，並吊銷職業駕駛執照及其他各級車類駕照，且於三年內，禁止考領駕照，導致其三年內不得執業，前揭三規定有違憲之疑義。

本解釋認為，道交條例第 37 條第 3 項規定關於吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，不符比例原則，有違憲法第 15 條保障人民工作權之意旨，應於二年內修正；但在修正前，經依道交條例第 37 條第 3 項規定廢止執業登記之計程車駕駛人，於三年內，仍不得再行辦理執業登記。（參見下述壹）

本解釋另認為，道交條例第 37 條第 3 項規定關於吊銷駕駛執照部分，亦為不符比例原則，且違反憲法第 15 條保障人民工作權及第 22 條保障人民一般行為自由之意旨，應立即失效，同條例第 67 條第 2 項關於依第 37 條第 3 項吊銷駕駛執照者三年內不得考領駕駛執照部分，應從而併同失效。（參見下述貳）

此外，本解釋認為，道交條例第 37 條第 3 項規定關於吊銷駕駛執照部分，既經宣告立即失效，自不得再以違反該規定為由，適用同條例第 68 條第 1 項（即 94 年 12 月 14 日修正公布之第 68 條）之規定，吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。（參見下述參）

壹、道交條例第 37 條第 3 項關於吊扣執業登記證及廢止執業登記部分

道交條例第 37 條第 3 項，就計程車駕駛人在執業期間內，犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一者，明定 3 種行政處分：

1. 如經第一審法院判決有期徒刑以上之刑，不待該判決確定，立即吊扣其執業登記證。
2. 如經法院判決有期徒刑以上之刑確定，則廢止其執業登記，並
3. 吊銷其駕駛執照。

一、關於吊扣執業登記證並廢止執業登記違憲部分

按道交條例第 37 條第 3 項針對於執業期間內，曾犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，並經法院判決有期徒刑以上之刑之計程車駕駛人，不問行為人於具體個案之犯罪動機、所犯罪名、宣告刑度、有無緩刑等情事為何，一律明定吊扣其執業登記證；有期徒刑以上之刑之判決確定者，並廢止其執業登記。依據立法資料，該規定之立法目的在於維護乘客安全，而其立法理由則主要係基於「經調查有犯罪紀錄之計程車駕駛人以曾犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由等罪較多」，及「強化婦女乘客之保障」。

維護乘客財產及人身安全，當然屬於正當之立法目的。但如以吊扣計程車駕駛人之執業登記證及廢止執業登記，為達成該目的之手段，則因其手段屬於限制計程車駕駛人受憲法第 15 條保障之工作權，故除應有法律或法律明確授權之命令為依據外，並應符合比例原則。

任何理性之人，本於一般經驗法則，均可輕易推知，計程車駕駛人於執業期間，縱曾觸犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，在絕大多數情形，該犯行並非係其於駕駛計程車之時，且針對乘客所為¹。因此，如僅因計程車駕駛人曾犯前述各

¹ 例如，竊盜大都發生於住宅內或街道上，乃屬常識。以「竊盜&住宅」及「竊盜&街道」為關鍵字，查詢司法院「法學資料檢索系統」之臺灣高等法院刑事裁判，分別顯示 6268 筆及 124 筆之判決與裁定。參見臺灣高等法院 106 年度上易字第 788 號、106 年度上易字第 435 號等判決（侵入他人住宅竊盜）；臺灣高等法院 105 年度上訴字第 3126 號、105 年度上易字第 887 號、105 年度上易

罪之一，即限制其繼續執行駕駛計程車之職務，對於增進乘客之安全，並無助益。

或有認為，計程車駕駛人於執業期間，如有觸犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之情事者，為防範其將來亦有可能於駕駛計程車時，對其乘客，犯相同之罪，即有必要限制其至少於一段期間內，不得駕駛計程車，以維護乘客安全。

此項觀點，理論上固難謂為無據，但仍應有足夠統計數據，以彰顯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪行為人之再犯率，已達可能危害計程車乘客之程度，始能符合比例原則之要求。就此，本解釋指出：「立法資料及有關機關迄今所提出之統計或研究，仍不足以推論曾經觸犯系爭規定一所定之罪者，在一定期間內均有利用業務上之便利，再觸犯上開之罪，致有危害乘客安全之實質風險。」準此，縱使考量道交條例第 37 條第 3 項之規定具有預防風險之功能，仍無從因而認為該規定未違反比例原則。

反之，計程車駕駛人於執業期間，如犯道交條例第 37 條第 3 項所定各罪以外之罪，卻有可能彰顯其將來有危害乘客安全之虞。最明顯者，當然係屬犯傷害罪之情形。蓋計程車駕駛人，於執業期間，如有故意傷害他人（含其直系血親尊親屬）之身體或健康、故意使人受重傷（及因而致人於死），甚至聚眾鬥毆致人於死或重傷之情事（參見刑法第 277 條、第 278 條、第 280 條、第 281 條及第 283 條），則相較於曾犯道交條例第 37 條第 3 項所定竊盜等罪之情形，當然更具可能以相同犯行加諸計程車乘客之風險。然而，有傷害罪前科之計程車駕駛人，卻逸脫道交條例第 37 條第 3 項之管制²。由是亦可證明，該管制之手段難以實現管制之目的。

綜上，道交條例第 37 條第 3 項規定所選擇之「吊銷計程車駕駛人

字第 492 號等判決（街道竊盜）。反之，以「竊盜 & 利用駕駛計程車」為關鍵字，查詢臺灣高等法院刑事裁判，則僅顯示 1 筆裁判（臺灣高等法院 105 年度上易字第 2170 號判決）。以上之查詢日期均為 106 年 6 月 2 日。

² 就此，黃瑞明大法官於其就本解釋提出之協同意見書中，有更精闢之闡釋，敬請參閱。

執業登記證及廢止其執業登記」手段，與該規定所欲達成之「保障乘客安全」目的，欠缺實質關聯。本解釋因而認為，就此而言，該規定不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨有違，並要求有關機關至遲於解釋公布後二年內修定之。此項解釋意旨，自值贊同。

二、關於道交條例第 37 條第 3 項修正前，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內仍不得再行辦理執業登記部分

本解釋明白揭示：「上開條例第 37 條第 3 項有關吊銷駕駛執照部分，……，應自本解釋公布之日起失其效力。從而，自不得再以違反同條例第 37 條第 3 項為由，適用同條例第 68 條第 1 項（即中華民國 99 年 5 月 5 日修正公布前之第 68 條）之規定，吊銷計程車駕駛人執有之各級車類駕駛執照。」

換言之，本解釋公布後，道交條例第 37 條第 3 項規定關於吊扣執業登記證及廢止執業登記部分，於二年內、修法前，仍為有效，但該規定關於吊銷駕駛執照部分，已立即失效，故計程車駕駛人縱有該規定所稱「於執業期中，犯該規定所定罪名之一，而經判決有期徒刑以上之刑確定」之情事，致遭依該規定而受「廢止執業登記」之處分，仍不會再遭依該規定而受「吊銷駕駛執照」之處分，從而仍得（繼續）持有其職業駕駛執照。至於本解釋公布前，計程車駕駛人經依道交條例第 37 條第 3 項，被廢止執業登記，從而依同條例第 67 條第 2 項規定，於三年內不得考領駕照者，於本解釋公布後，得以前揭二規定關於「吊銷駕駛執照」部分已經失效為由，立即重新考領職業駕照。

次應注意者，依本解釋意旨，本解釋公布後二年內，如道交條例第 37 條第 3 項之規定尚未修正，致計程車駕駛人經依該規定廢止執業登記者，不論該廢止執業登記之處分，係作成於本解釋公布前或公布後，亦不分該駕駛人係仍持有職業駕照，或重新考領駕照，均受三年內不得再行辦理執業登記之限制，從而於該期間內不得執行計程車駕駛職務。本解釋強調，此項限制之理由，係因「依本解釋意旨，計程車駕駛人自本解釋公布之日起至有關機關依本解釋意旨修正系爭規定一

（即道交條例第 37 條第 3 項）之前，經依系爭規定一廢止執業登記者，仍得繼續持有職業駕駛執照。即令本解釋公布之日前，經依系爭規定一吊銷駕駛執照者，亦得立即重新考領職業駕駛執照。……上開計程車駕駛人得持原有或新考領取得之職業駕駛執照，申請執業登記，故無法達到原系爭規定二（即道交條例第 67 條第 2 項）禁業三年之效果。」

本席以為，本解釋是項意旨，尚有疑義。

按本解釋公布前，計程車駕駛人經依道交條例第 37 條第 3 項規定吊銷駕駛執照者，固然必須從而適用同條例第 67 條第 2 項規定，禁止該計程車駕駛人於三年內重新考領駕照，並因而實現該第 67 條第 2 項規定三年內禁業之目的。

然而，本解釋既然宣告道交條例第 37 條第 3 項規定全部（即吊扣執業登記證、廢止執業登記暨吊銷駕駛執照），及同條例第 67 條第 2 項關於依第 37 條第 3 項吊銷駕駛執照部分，皆為違反比例原則，有違憲法第 15 條保障人民工作權之意旨，故該第 37 條第 3 項關於吊扣執業登記證、廢止執業登記部分，應限期修正，關於吊銷駕駛執照部分，更應立即失效，且第 67 條第 2 項相關部分，亦併同立即失效，顯見本解釋蘊含該第 37 條第 3 項規定全部及第 67 條第 2 項相關部分，曾經不法侵害人民工作權之意味。況且，本解釋又認為，計程車駕駛人如被依前開第 37 條第 3 項規定吊銷駕駛執照者，該吊銷駕照之處分，若係作成於本解釋公布後，該計程車駕駛人得繼續持有小型車職業駕照，若係作成於本解釋公布前，則得立即重新考領小型車職業駕照。

因此，本解釋所應貫徹者，乃回復曾因前開第 37 條第 3 項及第 67 條第 2 項規定，致其工作權受不法侵害之計程車駕駛人之權益。詎料，本解釋卻反其道，就因第 37 條第 3 項吊銷駕照失效，而在此範圍內亦被宣告失效之第 67 條第 2 項，貫徹該第 67 條第 2 項之原定立法目的，繼續禁止工作權可能遭不法侵害之計程車駕駛人，三年內不得執行駕駛計程車職務。尚嫌未洽，難予贊同。

此外，倘若計程車駕駛人曾因一犯行（例如：犯竊盜罪，被宣告緩刑），經依道交條例第 37 條第 3 規定及第 67 條第 2 項規定，被禁

業三年，但在該三年屆滿前，該第 37 條第 3 項已因本解釋而經修正，且修正後之新法，不再將該犯行納入吊銷駕駛執照及禁業三年之原因案件中，則該計程車駕駛人於新法公布後、三年屆滿前，究竟係得依新法而再行辦理執業登記？或仍受本解釋此部分意旨之拘束，而依舊不得辦理執業登記？就此問題，本解釋亦未為進一步之交代。

貳、道交條例第 37 條第 3 項關於吊銷駕駛執照違憲部分

本解釋稱：「廢止執業登記，使其（即計程車駕駛人）不得以駕駛計程車為業，已足以達成維護乘客安全之立法目的。系爭規定一（即道交條例第 37 條第 3 項）有關吊銷駕駛執照部分，除限制工作權外，進一步剝奪人民駕駛汽車之自由，顯逾達成目的之必要程度，不符憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及第 22 條保障人民一般行為自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力。從而，自不得再以違反同條例第 37 條第 3 項為由，適用同條例第 68 條第 1 項……。」

前揭意旨，理由充分，結論正確，無待贅言。該意旨關於強調道交條例第 37 條第 3 項連結第 68 條第 1 項規定，導致剝奪人民駕駛汽車之自由，顯然逾越比例原則，從而違反憲法第 22 條保障人民一般行為自由部分，尤其值得贊同。

尚可一言者，係本段意旨與本院釋字第 699 號解釋之對照觀察。

本院釋字第 699 號解釋稱：「道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項前段規定，汽車駕駛人拒絕接受同條第 1 項第 1 款酒精濃度測試之檢定者，吊銷其駕駛執照。同條例第 67 條第 2 項前段復規定，汽車駕駛人曾依第 35 條第 4 項前段規定吊銷駕駛執照者，三年內不得考領駕駛執照。又中華民國 94 年 12 月 14 日修正公布之同條例第 68 條另規定，汽車駕駛人因第 35 條第 4 項前段規定而受吊銷駕駛執照處分者，吊銷其持有各級車類之駕駛執照。上開規定與憲法第 23 條比例原則尚無牴觸，而與憲法保障人民行動自由及工作權之意旨無違。」

依據本院釋字第 699 號解釋意旨，汽車駕駛人違反行政法規（拒絕接受酒測）者，即應吊銷其駕駛執照，且不因而侵害該駕駛人之一

般行為自由及工作權。

反之，依本解釋意旨，計程車駕駛人違反刑法（犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一），如因而吊銷其駕駛執照，即屬侵害其一般行為自由及工作權。

或有認為，本院釋字第 699 號解釋，乃處理汽車駕駛人因從事危害交通安全之行為（拒絕接受酒測），而受吊銷駕駛執照之處罰；本解釋則係處理計程車駕駛人因從事無關交通安全之行為（犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之一），而受吊銷其駕駛執照之處罰。二者不無差別。

惟依憲法體系解釋要求，並考量舉輕明重法則，駕駛汽車而拒絕接受酒測者，僅為危險犯，仍得吊銷其駕駛執照，但計程車駕駛人觸犯刑事罪責者，縱該犯罪與其駕駛計程車有關，已屬實害犯，卻不得吊銷其駕駛執照。兩相對照，似有未洽。

本席以為，對照之下，釋字第 699 號解釋容有重新檢討之必要。要言之，僅因汽車駕駛人拒絕接受酒精濃度測試，即適用道交條例第 35 條第 4 項前段，吊銷其駕駛執照，並因而連動適用同條例第 67 條第 2 項與第 68 條規定，吊銷其所持有之各級車類駕照，且不准其於三年內考領駕駛執照，尚欠妥適，並有違反憲法保障人民一般行為自由及工作權意旨之疑義³。

參、道交條例第 68 條第 1 項規定部分

94 年 12 月 14 日修正公布之道交條例第 68 條規定：「汽車駕駛人，因違反本條例及道路交通安全規則之規定，受吊銷駕駛執照處分時，吊銷其執有各級車類之駕駛執照。」（99 年 5 月 5 日修正為第 68 條第 1 項）」

對此規定，本解釋意旨認為，由於道交條例第 37 條第 2 項業經宣告失效，故自無再以違反該規定為由，而適用前開第 68 條。

惟本席以為，依照本解釋所採取較嚴格審查標準，道交條例第 68

³ 參見就本院釋字第 699 號解釋，湯德宗大法官所提之「部分協同暨部分不同意見書」，及李震山大法官提出、湯德宗大法官加入之「不同意見書」。

條第1項立法目的在於維護交通秩序及確保交通安全，係為追求重要公共利益，其目的合憲。然為達成該目的，前揭規定不分吊銷駕駛執照處分之各別具體情況，一律以「吊銷其執有各級車類之駕駛執照」為手段，難謂與該目的間具有實質關聯，且該手段亦不符合最小侵害原則⁴。本解釋關於道交條例第68條第1項之違憲疑義，僅一語帶過，有意忽略其違反比例原則，殊為可惜。

本席期盼，未來立法者修正道交條例相關規定時，宜就該條例第68條第1項規定重新思考並予修正，以達到保障計程車駕駛人工作權及一般行為自由之意旨。

肆、結論

釋字第699號解釋保障人民工作權與一般行動自由之用心，應給予最大肯定。在此初衷下，釋憲機關僅能宣告經立法者制定之法律規定（例如本解釋所涉之道交條例第37條第3項、第67條第2項及第68條）有無違反憲法意旨；至於經違憲宣告之法律，應如何修正，本於權力分立原則，釋憲機關則應恪守司法者本分，尊重立法者之自由形成空間。

然而，仍可一語者，立法機關於制定法律時，應審時度勢，深思熟慮，不宜如制定道交條例第37條第3項之情形，於立法時，僅以犯罪人數多寡為依據，而不問該犯罪與計程車駕駛人工作權之限制，有無關聯，導致逾越比例原則，而未能達成保障乘客安全之立法目的。尤應避免者為，僅基於偶發之重大社會安全事件，為平息民眾因此產生之一時不安情緒，遂乖違憲法宣示之永恆人權價值，而制定「寧冤枉百人」之嚴酷法律，卻依舊未能達成「不錯放一人」之立法目的⁵。

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「大法官解釋」閱覽，網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>）

⁴ 同前註。

⁵ 就此，黃瑞明大法官就本解釋提出之協同意見書，有懇切呼籲，請務必參閱。