

釋字第 749 號解釋協同意見書

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。