

## 釋字第 749 號解釋協同意見書

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<sup>1</sup>，標準有所不同，惟系爭規定一係以計程車駕駛人在「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

---

<sup>1</sup>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」。

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.)<sup>2</sup>

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

---

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



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<sup>3</sup>。

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。

---

<sup>3</sup> Deutsche Richter Zeitung, April 2015, S.122.