

釋憲聲請書

聲請人 臺灣桃園地方法院
行政訴訟庭柔股法官周玉羣

【案件當事人：

原告 楊弘吉

被告 桃園市政府交通事件裁決處

代表人 張丞邦 住同上

訴訟代理人 鍾德蓉 住同上】

上聲請人因審理104年度交字第349號違反道路交通管理處罰條例之交通裁決案件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義，乃以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋。相關說明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

道路交通管理處罰條例第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。」之規定，侵害憲法所保障之工作權及平等權等基本權利，且違反比例原則，發生有抵觸憲法第7條、第15條及第23條之疑慮，爰提出釋憲之聲請，聲請宣告系爭規定違憲，並停止適用。

貳、本件事實經過

一、原告楊弘吉前領有營業小客車駕駛人執業登記證（以下簡稱計程車駕駛執業登記證），而其於民國103年5月21日15時

許，曾將其銀行帳戶提款卡（含密碼），以超商宅急便方式郵寄予某詐欺集團成員使用，嗣該集團成員收受上開提款卡及密碼後，即於同年月23日18時54分，以電話向被害人佯稱因網路購物重複扣款需至自動提款機更正，致被害人依該員指示於同日19時47分，前往郵局操作ATM而匯款新臺幣25,626元至楊弘吉前開帳戶，嗣為警查獲，並經臺灣桃園地方法院檢察署檢察官聲請簡易判決處刑，經臺灣桃園地方法院於103年11月21日以103年度桃簡字第1480號刑事簡易判決，認原告係犯刑法第339條第1項詐欺取財罪嫌之幫助犯，判處「有期徒刑3月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日」，該判決並於103年12月22日確定。嗣原告於104年11月間前往臺北市政府警察局交通警察大隊辦理前揭計程車駕駛執業登記證之審驗事項時，警方依電腦資料查詢發現原告上開前科紀錄，乃以原告在執業期中，犯詐欺罪經桃園地方法院判決有期徒刑確定，依道路交通管理處罰條例第37條第3項規定，於104年11月5日開立北市警交大字第AFU603414號舉發通知單，復移送被告機關，被告乃於104年11月18日開立桃監裁字第000000000000號裁決書（下稱原處分），依違反道路交通管理處罰條例第37條第3項等規定，裁處原告吊銷駕駛執照3年。原告對原處分不服，故提起本件行政訴訟。

- 二、本件之原告起訴意旨略以：原告領有計程車執業登記證已經多年，每年都要去審驗，當初原告因詐欺罪遭法院判刑確定，去交通警察大隊辦理執業登記證審驗時，他們電腦顯示原告有被判刑的紀錄，就開罰單，並說原告三年後才可以再考照。但原告覺得上開刑案與原告的駕照無關，不應該吊銷原告的駕照。原告不開計程車就算了，但原告平日還需要使用汽車載父母看病、載小孩上下學等，如果因系爭原處分而吊銷原告之汽車駕照，原告等於就無法做其他工作，連日常生活都有困難等語，並聲明：請求撤銷原處分。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

【以下一至四之內容，多係引用臺北地院李明益法官於該院另案102年度交字第202號、103年度交字第11號所提之釋憲聲請書內容，並稍做部分文字之修改及內容、意見之補充，合先敘明】

- 一、按職業通常具有高度的社會關聯性，若完全放任不予規制，恐對社會秩序及公共安全造成威脅或危害，且基於福利國家或社會國家理念，國家推動社會政策與經濟政策，往往與人民之職業產生連動。因此，無論從職業自由之內在制約或國家政策考量，職業自由受到立法或行政之規制，乃無可避免之事【（參見許志雄，「職業規制與保留的違憲審查（上）—司法院釋字第649號解釋評析」，法學新論第19期，99年2月，第18頁】。惟職業自由之規制手段不一，其對於人民權利義務之影響亦輕重有別，則如何之職業規制可以適切地保障人民權利，又能兼顧社會秩序與公共安全之維護，自應劃定可資判斷之標準。就此，司法院大法官率先於釋字第584號解釋嘗試建立違憲審查基準，其解釋理由書稱：「人民之工作權為憲法第15條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。人民之職業與公共福祉有密切關係，故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。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制。」，此號解釋除重申職業自由為憲法第15條工作權保障所涵蓋（此一意旨，可見大法官前此所為之解釋，如：釋字第404、411、414、462、510號等解釋

）外，亦首次引進類如德國於職業自由限制違憲審查所建立之「三階理論」，區分「關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由」與「選擇職業應具備主觀條件」，並認為後者之違憲審查基準應高於前者。嗣於釋字第634號解釋理由書中稱「人民之工作權為憲法第15條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於選擇職業應具備之主觀條件加以限制者，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，惟其目的須為重要之公共利益，且其手段與目的之達成有實質關聯，始符比例原則之要求。」，將前揭釋字第584號所稱「必要時」，就關於手段之要求，闡明必須達到「與目的間有實質關聯性」。惟上開兩號解釋均未提及「選擇職業應具備客觀條件」，迨於釋字第649號解釋中，大法官進一步闡釋：「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。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。」。至此，大法官將職業自由區分為「執行職業自由」、「選擇職業自由之主觀條件」、「選擇職業自由之客觀條件」，並依序設定由輕至重之違憲審查基準。準此，系爭道路交通管理處罰條例第37條第3項規定以計程車駕駛人於執業中犯有特定類型之罪名並經法院判處有期徒刑以上之刑確定，作為廢止其執業登記並吊銷駕駛執照之法定要件，並非係針對從事工作之方法、時間、地點等執行職

業自由加以設限，計程車駕駛人是否於執業中觸犯上開所定特定類型之犯罪，自屬其本於自由意志可得自行決定者，是核上開限制規定之性質，應係屬於「選擇職業自由之主觀條件」之限制，揆諸前揭大法官解釋意旨，自應採用中度審查標準加以檢驗，亦即「其目的須為重要之公共利益，且其手段與目的之達成有實質關聯」。而所謂「手段與目的之達成間是否具有實質關聯」，依上開釋字第634號解釋意旨，似係以比例原則作為檢驗工具，亦即在論證上，應循序檢驗：1、手段之合目的性，是否有助於目的之達成，亦即是否具有達成系爭目的之功能或機制；2、為系爭目的之達成是否有較溫和之手段；3、是否責罰相當或損益兩平，不引起得不償失的結果（參見黃茂榮大法官於釋字第702號解釋所提之部分不同意見書）。

- 二、又關於曾犯或執業中犯一定罪名之人從事計程車駕駛職業之限制，乃係道路交通管理處罰條例於70年7月29日增訂第37條之1所定，其規定：「（第1項）曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、妨害風化、恐嚇取財或擄人勒贖之罪，經判決罪刑確定，而有左列情形之一者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記：一、受有期徒刑之執行完畢、受無期徒刑或有期徒刑一部之執行經赦免後，未滿二年者。二、受有期徒刑以上刑之宣告尚未執行，行刑權時效銷滅後，未滿二年者。三、受刑人在假釋中者。（第2項）營業小客車駕駛人在執業期中，犯前項所列各罪之一，經判決罪刑確定者，吊銷其營業小客車執業登記證及駕駛執照。」，觀其立法理由係謂：「據調查有犯罪紀錄之營業小客車駕駛人，依所犯案類分析，以曾犯竊盜罪者最多，詐欺罪次之。其犯罪趨勢仍在不斷增加之中，對社會治安及乘客安全構成重大威脅，且其工作富流動性，接觸單身女性及攜帶大批財物旅客之機會甚多，並易於控制，如不予以防止，後果至為嚴重。爰增訂本條，俾針對營業小客車駕駛人登記執業予以限制。」（參卷附之立法理由）。嗣道路交通管理處罰條例於75年修正時，將上開第

37條之1 規定改列於第37條，惟其內容並無異動。其後於86年1月修正時，將「妨害風化罪」章之罪名予以區隔，而於該條第1項至第3項規定為：「（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條妨害風化之罪，經判決罪刑確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。（第2項）營業小客車駕駛人，在執業期中，犯前項所列各罪之一，經判決罪刑確定者，吊銷其營業小客車執業登記證及駕駛執照。（第3項）營業小客車駕駛人，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條妨害風化各罪之一，經判決有期徒刑以上之刑確定而未宣告緩刑或易科罰金者，吊銷其營業小客車執業登記證及駕駛執照。」，其修正理由謂：「為遏止歹徒利用計程車作案，確保乘客安全，對於曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財或擄人勒贖之罪者，不得辦理營業小客車駕駛人執業登記，爰修正第一項如上。」。嗣為配合刑法第16章章名之修正，乃於88年修正時，將第37條第1項所規定「妨害風化」修改為「妨害性自主」。之後於90年修正時，再將第37條第3項修正為：「營業小客車駕駛人，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，吊扣其營業小客車執業登記證。其經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，吊銷其營業小客車執業登記證及駕駛執照。」，該次修正時，依行政院原提案內容，並未就第37條第3項規定為上開所示之修正，惟於立法院審查會時，立法委員有鑑於「第37條係為遏止歹徒利用計程車作案，確保乘客安全，對營業小客車駕駛人執業登記之限制，審查會修正行政院案之第二項及第三項：…審查會以判決罪刑確定前，會有空窗期，即一審地方法院判決後至二審高等法院判決前，該小客車駕駛人，仍可營業，對乘客之安全仍構成威脅，…，審查會以修正第二項之同一理由，對一審判決後，採行吊扣營業小客車執業登記證之作法，以保障乘客，審查

會並以為落實全國治安會議從嚴限制營業小客車駕駛人資格之決議，排除『宣告緩刑』或『易科罰金』者，對乘客之安全保障仍有疑慮，刪除對意圖作奸犯科者會有更大嚇阻作用」等語（參見立法院公報第89卷，第74期，第38頁）。由上開制定、修正理由可知，立法者設定或強化前揭計程車駕駛人資格之限制，其立意均在於保障乘客安全，以維護社會治安。

三、系爭規定之立法目的既在於保障乘客安全，以維護社會治安，而維護社會治安又屬於政府重要任務之一，防範犯罪之發生屬於政府應追求之重要公共利益，殆無疑義，該目的應屬合憲。然而，計程車犯罪有其特性，即使為了防範特定犯罪類型之發生，而有必要將曾犯有或犯有特定類型犯罪之人限制其執業計程車之資格，惟仍應探究計程車犯罪之特性與具體犯罪類型間之關係，方能判斷法律之限制規定是否合理、合憲。依犯罪學中之「日常生活理論」，加害者犯罪以「最小功夫」為原則，即選擇最短的道路、用最短的時間和最簡單的方式來完成犯罪行為。計程車的犯罪案件中的加害者絕大部分是駕駛人，在使用空間上，計程車係獨立封閉的運輸工具，乘客於上車後，經常與駕駛人一對一互動相處，而車輛動態完全由駕駛人操控，倘若該駕駛人具有特定犯罪背景或病態犯罪者，對不特定乘客尤其是婦女、老人及殘障者，無疑為一大隱憂。又計程車的速度與使用時間係受駕駛人所控制，具高度機動性，遊走於市街巷弄內，在日常活動狀況下，一旦犯罪，可迅速脫離有能力防範者（如警察）立即反應防制犯罪範圍，且車內空間相對於外在環境具有私密性，因此，計程車駕駛人對乘客相對較具危險性，若乘客為對當地不熟的婦女於夜間搭乘，其成為合適的被害標的物可能性大增，在三要素的時空聚合情形下，最容易引起犯罪發生的機會（參見許淑華，「日常生活理論—淺談計程車犯罪」，刑事雙月刊，95年1、2月，第47頁至第48頁）。經查，本件受處分人之犯罪行為態樣，乃提供自己帳戶給詐騙集團之

詐欺取財罪，性質上並非必須借助機動車輛方得以遂行或促成其犯罪，亦即前述犯罪行為與其具有計程車駕駛人之身分，二者間並無直接關係（實務上亦常見有行為人並非計程車駕駛人而將其帳戶提供予詐騙集團者），且核其犯行，亦不具有前述計程車犯罪之特性，縱使認為計程車司機利用駕駛計程車之機會犯罪，而有予以行政上「懲罰」之必要，然法律不問情節輕重逕予剝奪其從事計程車駕駛人之資格，立法上亦過於嚴苛。更何況，依系爭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，犯詐欺取財罪者，經法院判決有期徒刑以上之刑確定者，除廢止其執業登記，並必須吊銷其駕駛執照，依同條例第67條第2項規定，三年內不得考領駕駛執照，亦即計程車駕駛人不僅因涉犯詐欺取財罪經判刑確定後將遭剝奪從事計程車駕駛人資格，甚且亦將因此遭吊銷其執有之各級車類駕照（參道交條例第68條第1項規定），則受處分人連駕駛一般車輛之資格亦遭剝奪，已嚴重影響其行動自由及從事其他工作之職業自由（蓋因現今不論從事任何活動、或做任何工作，幾乎都需要駕駛汽車前往工作地點或處理工作事宜），顯然已造成對受處分人趕盡殺絕之程度。況且，舉極端之例而言（依道路交通管理處罰條例第37條第2項規定內容所舉之例），若一般人犯故意殺人、擄人勒贖等罪經判刑確定後，其駕駛執照並不會遭到吊銷，但若係計程車駕駛人以同樣方式犯同樣之罪者，僅因其具有計程車駕駛人之資格，卻將因此另遭受「吊銷汽車駕照三年」之處分，由此更可凸顯上開規定不合理之處。同理，以本案所涉之系爭規定（即同條例第37條第2項）為例，非計程車駕駛人，若涉犯詐欺取財罪，經判刑確定後並不會遭吊銷駕照，但若係具有計程車駕駛人資格者涉犯該罪，則於判刑確定後便將遭吊銷駕照，由此同樣可凸顯系爭規定不合理之處。

四、綜上所述，現行道路交通管理處罰條例第37條第3項關於人

民「選擇職業自由之主觀條件」之限制，尚難認合於憲法保障工作權、平等權之意旨。聲請人基於對系爭規定有合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義，提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰請鈞院大法官本於「憲法守護者」之地位，宣告系爭規定違憲並停止其適用，以保人民權益。

肆、末以，據悉臺灣臺北地方法院行政訴訟庭李明益法官先前審理該院102年度交字第202號、103年度交字第11號交通裁決事件（案情與本案相似），亦認道路交通管理處罰條例第37條第3項規定違憲而業經聲請釋憲在案，故本件謹請併案審理，併此敘明。

此 致
司法院大法官

中 華 民 國 106 年 4 月 17 日
臺灣桃園地方法院行政訴訟庭法 官 周玉羣