

## 黃○○聲請書

聲請事項：

為聲請人受最高行政法院九十一年度判字第六七八號終局判決，適用道路交通管理處罰條例第三十七條第一項，不法侵害聲請人受憲法第十五條保障之工作權與第七條之平等權，發生牴觸憲法第二十三條之疑義。

說明：

### 壹、聲請釋憲之目的

請鈞院大法官解釋道路交通管理處罰條例第三十七條第一項，不法侵害聲請人受憲法第十五條保障之工作權與第七條之平等權，牴觸憲法第二十三條，依憲法第一百七十一條第一項應屬無效，使聲請人得據以為再審。

### 貳、疑義之性質與經過及所涉及之憲法條文

緣聲請人於民國八十九年六月向台中市警察局申請辦理營業小客車駕駛人執業登記證，但台中市警察局以聲請人曾犯故意殺人未遂罪，判決罪刑確定，乃以（八九）中市警交字第八五二號書函，依現行道路交通管理處罰條例第三十七條第一項，不准其辦理營業小客車駕駛人執業登記。

聲請人認為該法律規定侵害其受憲法第十五條保障之工作權與第七條之平等權，亦不符合憲法第二十三條之比例原則，提起行政爭訟，並要求行政機關與行政法院停止審判程序聲請釋憲。然訴願（八九）中市警交字第九一八三號書函，見附件一）與行政訴訟（臺中高等行政法院八十九年度訴字第五四四號判決、最高行政法院九十一年度判字第六七八號判決，分別見附件二、三）之結果，均認定原處分適法。行政法院更以該規定係屬立法形成自

由，或未違背憲法第二十三條之比例原則與憲法第七條之平等原則，無停止審判程序聲請釋憲之必要，駁回聲請人之訴。

### 參、聲請人之立場與見解

道路交通管理處罰條例第三十七條第一項，乃以法律限制人民從事工作所應具備之資格（消極資格），使凡曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第二百二十一條至第二百二十九條妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，一律不准辦理營業小客車駕駛人執業登記，剝奪人民選擇從事小客車駕駛行業的自由，並不符合憲法第二十三條的比例原則。且其限制造成受刑人出獄後，無法與其他人一般從事小客車駕駛行業的差別待遇，並不符合憲法第七條的要求。茲說明如次：

#### 一、立法裁量仍須遵守比例原則

##### （一）道路交通管理處罰條例第三十七條之修法經過

最高行政法院所適用之道路交通管理處罰條例第三十七條，乃民國七十年增訂道路交通管理處罰條例第三十七條之一第一項。當時修法之目的在於，為維護社會治安和乘客安全，並防止和遏止本條所列舉之犯罪行為（註一），又為免過度限制人民之工作權（註二），所以設定一段期間以謀社會安寧（註三）。且原草案原先規定三年，亦在立法委員為保障人民工作權的前提下，恐因犯罪已受制裁的受刑人，出獄後尚須負擔家計，若除駕車外別無專長，將無法重新做人，乏謀求生路機會，反而造成社會問題，縮短原草案之三年為二年，最後並三讀通過。由上述可知，本法原先設立對人民工作權消極資格之限制，是為維護社會治安和乘客安全，並防止和遏止本條所列舉之犯罪行為，及為免過度限制人民之工作權。

民國七十九年行政院對本條例提出修正草案，刪除二年期間之規定，求遏止歹徒利用計程車作案，以淨化計程車陣容，提升計程車品質，確保乘客安全（註四），一直未獲立法院通過。而民國八十六年因當年度發生之彭婉如案，立法委員們（註五）強調保障搭車民眾生命安全，尤其是婦女的人身安全，通過刪除二年期間，使得曾有該條例所舉之犯罪前科之人，無從擁有從事開計程車之工作。

綜上可知，立法者清楚地意識到，如完完全全不准受刑人出獄後從事小客車駕駛行業，乃過度侵害人民之工作權（職業選擇自由）。民國八十六年的修法，在民氣可用之情形下，在女性立委的帶頭促擁下，卻不留情地全面剝奪人民之工作權。其雖屬立法裁量或立法形成自由，但能否通過憲法第二十三條之比例原則的檢驗，尤在未定之天。

## （二）立法裁量與比例原則之關係

依鈞院釋字第四七六號解釋及為釋字第五四四號解釋所承繼之觀點，國家對於人民之處罰，雖屬立法自由形成之範圍，但就特定事項科處之處罰，仍須與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，才能通過憲法第二十三條之比例原則的檢驗。可見，立法諸公因應當時時空環境所為之剝奪聲請人工作權的立法，亦需符合上述比例原則的檢驗。

## （三）道路交通管理處罰條例第三十七條不符合比例原則

### 1、目的不具正當性

為何曾經犯錯之人，會永遠失去開計程車的權利？試以刑罰的理論觀察。以刑罰來應報犯罪，用刑罰的

痛苦來衡平犯罪所造成的惡害（應報理論），則原告早已對其殺人未遂付出有期徒刑三年，褫奪公權二年的代價作為彌補（臺灣高等法院臺中分院六十年二聲減字第一四四七號判決），為何於其回到社會後，要剝奪其工作權令其無法開計程車呢？用預防理論檢驗：有期徒刑三年，褫奪公權二年已達到威嚇社會大眾的目的，若作為殺人罪之未遂犯，必須付出如此代價的功能（一般預防理論）；或是主張刑罰有教育和矯治犯人功能，使其能夠再度適應社會共同生活而不再犯（特別預防理論），則服刑期滿，不許其謀求生計，找份適合自己的工作，不正與上述功能背道而馳？

## 2、手段不符合必要性

為了維護社會治安、防止犯罪、提升計程車業的素質或是保障乘車安全，除了剝奪殆盡曾犯罪之人從事小客車駕駛行業外，難道別無他法？況且，有前科之人與從事小客車駕駛行業與社會治安之好壞，並無絕對關係。

## 3、限制未具妥當性

在我國，憲法所揭示的各種基本權利，並沒有特定權利必然優先於另外一種權利的抽象位階關係存在。於民主社會，立法者固然有優先權限衡量特定社會行為態樣中相衝突權利的比重後，決定系爭情形中對立基本權利實現的先後，但若此規範過分限制或忽略了某一種基本權利，司法者仍得予以排斥。於本案，就立法目的來看，立法者可能在落實憲法增修條文第十條第六項之「保障婦女之人身安全」的意旨。

但同樣的，職業選擇自由作為實現人格尊嚴的權利，亦屬我國憲法保障人民權利之基本理念（釋字第三七二號解釋參照），立法者卻完全地忽視之，怎能謂具有限制妥當性？

(四)鈞院有宣告道路交通管理處罰條例第三十七條違憲，使聲請人聲請再審謀得救濟的空間

鈞院釋字第五三一號解釋雖指責道路交通管理處罰條例第六十七條第一項之規定，因肇事逃逸而受吊銷駕駛執照之處分，不得再行考領駕駛執照，未考慮吊銷駕駛執照之人已具有回復適應社會能力或改善可能之具體事實，未提供一定條件或相當年限，予以肇事者重新考領駕照之機會，未必能符合憲法保障人民權益的意旨，但僅要求有關機關就相關規定一併檢討。

和上述情形相比，二者似無差異，而有對本案為相同解釋的空間。不過鈞院若為相同結果之解釋，似有忽略兩案聲請人之不同情形：

觀察鈞院對於人民人身（行動）自由限制法令之合憲與否的一連串解釋，釋字第二二三號解釋、釋字第二八四號解釋、釋字第四一七號解釋所涉及之法令，或屬對於輕微的人身自由限制，雖然屬於背離處罰之構成要件必須法律自行規定，不得以授權之內容及範圍不夠具體明確的行政命令為之的原則，仍在憲法允許的範圍。蓋依舊可以行動，即認為法令規定乃享受自由的必要拘束。而在釋字第五三五號解釋，對於臨檢雖未達剝奪行動自由的程度，但仍要求組織和程序上的要求：如至少必須要有二以上官等一高一低的警察共同為之；且其臨檢之目的必須告知受檢人，如確認受檢人身分便須放行，不

得任意要求受檢人至警察局或派出所「協助辦案」等；受檢人於臨檢程序中，尚可以申請異議。若非出於對人身（行動）自由的保障，大法官何須就臨檢中之路檢，設立重重關卡。

就嚴格的審查出現在憲法第八條之逮捕拘禁態樣。釋字第三九二號解釋指出，不問其名詞為何，均適用釋字第三八四號、第五二三號解釋的判準：一律須以法律規定之，且法律就其程序之規範必須實質正當；法律所為之限制（干擾）必須符合憲法第二十三條的比例原則。

由上述可知，前舉解釋與案件均屬人身（行動）自由限制的情形，釋字第五三一號解釋亦同。惟釋字第五三一號解釋之情形，或許有「規範保護不足」之情形，是以鈞院予以「警告性解釋」。而本案涉及者乃工作權，完全剝奪聲請人職業選擇自由的法律，並非人身自由，係作為實現人格尊嚴之權利，於態度上更應不同對待！

## 二、道路交通管理處罰條例第三十七條第一項違反憲法第七條

固然憲法第七條的平等原則或平等權保障，並非只要求絕對、機械之形式上平等，係保障人民在法律上地位之實質平等，基於憲法之價值體系和立法目的，立法者有斟酌規範事物性質之差異為合理區別待遇的空間。但已出獄的受刑人和一般人民在辦理營業小客車執業登記時，前者受到不許辦理登記的合理基礎何在？兩者於選擇工作和職業以維持生計的要求同一，從立法的眾多目的來看，雖可廣泛說為增進公共利益而限制從事工作所應具備之消極資格。然而，已對其犯行付出代價之聲請人，回到社會受到差別待遇的同時，我們卻無法得知，這對維持治安、防制犯罪、保障其他人之人身自由，

乃至於幫助小客車駕駛行業建立專業形象有何助益，實難認為合理。

其次，所謂就業之平等權，並非如最高行政法院所述，道路交通管理處罰條例第三十七條第一項僅剝奪從事小客車駕駛行業，並非完全禁止其從事與乘客安全及社會治安無涉之其他行業。蓋就業平等在於不同背景之人，均能從事相同行業。聲請人的確可能有許多選擇其他行業的空間，但與不准其與常人一般從事小客車駕駛行業的差別待遇，並不相關。是以釋字第三四〇號解釋的例子來說，該案聲請人應有從事公職以外之其他職業的自由，但法律要求其若參選必須繳納較高額之保證金，使其與一般政黨推薦候選人立足點不同，甚至不能參選，若因此而合憲，豈不怪哉！

#### 肆、關係文件及其說明：

附件一：(八九)中市警交字第九一八三號書函影本。

附件二：臺中高等行政法院八十九年度訴字第五四四號判決及裁定影本。

附件三：最高行政法院九十一年度判字第六七八號判決影本。

註一：參照立法院公報第 70 卷第 55 期，頁 30、42-43 (民國 70 年 7 月 11 日)。

註二：立法委員蘇秋鎮的發言，立法院公報第 70 卷第 56 期，頁 9 (民國 70 年 7 月 11 日)；張德銘委員的發言，頁 11。

註三：立法委員黃天福的發言，立法院公報第 70 卷第 50 期，頁 82 (民國 70 年 6 月 24 日)。

註四：立法院公報第 83 卷第 35 期，頁 64 (民國 79 年 6 月 24 日)。

註五：如葉菊蘭委員 (頁 139)、王雪峰委員 (頁 139)、朱惠良委員 (頁 141)、潘維剛委員 (頁 141) 等的發言，立法院公報第 86 卷第 1 期，頁 127-144 (民國 86 年 1 月 8 日)。

此 致  
司 法 院

具狀人：黃 ○ ○

中 華 民 國 九 十 一 年 六 月 十 七 日

(附件三)

最高行政法院判決

九十一年度判字第六七八號

上 訴 人 黃 ○ ○

被 上 訴 人 臺中市警察局

代 表 人 張 慶 裕

上當事人間因違反道路交通管理處罰條例事件，上訴人不服中華民國九十年二月二十七日臺中高等行政法院八十九年度訴字第五四四號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人起訴主張：上訴人於民國八十九年六月向被上訴人申請辦理營業小客車駕駛人執業登記證，被上訴人以上訴人曾犯故意殺人未遂罪，判決罪刑確定，依道路交通管理處罰條例第三十七條第一項之規定，否准其申請，上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件訴訟。訴願決定機關駁回上訴人之訴願，因其未盡調查之能事，及聲請司法院大法官解釋，在在顯示違反訴願法第八十二條第一項、第五十八條及司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定。又被上訴人引以為否准上訴人申請之道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，因該規定侵害上訴人憲法第十五條保障之工作權；且因該規定不符合目的之正當性、手段之必要性與限制之妥當性，有違憲



法第二十三條規定比例原則。更因該法條剝奪出獄受刑人經營小客車之權利，有違憲法第七條平等原則。原審法院應裁定停止審判程序，向司法院大法官聲請釋憲後，依該法條違憲解釋判決撤銷原處分及訴願決定等語。被上訴人則以：上訴人曾於六十年十一月五日因殺人未遂案，經臺灣高等法院臺中分院六十年度二聲減字第一四四七號判決有期徒刑三年、褫奪公權二年。依八十六年三月一日修正施行之道路交通管理處罰條例第三十七條第一項係規定：曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第二百二十一條至第二百二十九條妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。故上訴人於八十九年六月間向被上訴人提出辦理營業小客車駕駛人執業登記申請時，被上訴人依上開規定，否准其請求，於法並無不合。又上訴人是否構成營業小客車駕駛人執業登記管理辦法第十三條規定之正當理由，有賴上訴人檢具相關文件證明。但上訴人至今仍拒不申請補辦查驗，上訴人之訴為無理由等語，資以抗辯。原審斟酌全辯論意旨及調查結果，以：上訴人申請核發營業小客車駕駛人執業登記新證，因具有道路交通管理處罰條例第三十七條第一項之情事，而無法申領新證，其遭否准應可歸責上訴人，至道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定是否妥適，仍屬立法機關自由形成之權限，與憲法第七條、第十五條、第二十三條規定並無牴觸，上訴人請求該院裁定停止本件訴訟，聲請司法院大法官解釋，非有理由，不應准許。原處分否准原告申領新執業登記證，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合為由，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原審判決違誤外，另以：原審判決與憲法第七條、第十五條及第二十三條規定牴觸，實屬判決違法。又道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，原審法院於適用該規定後，完全剝奪人民工作權，違反比例原則，而原審法院於審理本案時，卻未予審酌，其判決自屬理由不備。由立法目的觀察，上開法條之制定在於維護社會

治安和乘客之安全，但以上訴人曾犯錯接受矯治，出獄後不許其謀生，自與上開法條意旨不符。因此，上開法條之合憲性，原審法院於適用時，自有審查權限。為此，請判決廢棄原審判決，撤銷原處分及訴願決定；抑或裁定停止審理程序，聲請司法院大法官解釋云云，指摘原審判決違法。惟查，政府為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，得經由制定法律限制人民之自由權利，憲法第二十三條定有明文。小客車營業駕駛人之職業，與社會大眾日常生活之安全息息相關；從而，基於維護乘客之安全，及社會治安之必要，道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定：「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第二百二十一條至第二百二十九條妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。」無論由目的之正當性、手段之必要性及限制之妥當性三方面而言，均符合憲法第二十三條以法律限制人民自由權利之要求，無違比例原則。又憲法第七條規定，係指人民在法律上一律平等，此種憲法保障之自由權利遇有同法條第二十三條情形時，自應受限制，即有道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定情形之人，自不得主張就業之平等權。又上開規定僅剝奪從事小客車駕駛行業，並非完全禁止其從事與乘客安全及社會治安無涉之其他行業，自無違背憲法第十五條工作權之保障；況憲法工作權之保障，遇有憲法第二十三條情形，亦得以法律限制之。綜上所述，本院認無需停止審理程序及聲請司法院大法官解釋，上開道路交通管理處罰條例第三十七條第一項之規定自得作為審理本件之依據。從而，上訴人於六十年十一月五日因殺人未遂案，經臺灣高等法院臺中分院六十年二聲減字第一四四七號判決有期徒刑三年、褫奪公權二年，係違反前揭道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，被上訴人於八十九年七月三日以（八九）中市警交字第八五二號書函回復，否准其辦理營業小客車駕駛人執業登記證，訴願決定予維持，並無違誤，原審

判決予以維持，亦無不合，上訴人求為廢棄，難謂為有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 九 日

（本聲請書其餘附件略）