

解釋憲法聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人承辦本院108年度訴字第579號有關交通事務事件乙案，認應適用之道路交通管理處罰條例第37條第1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184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、兒童及少年性剝削防制條例第33條至第37條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記。」不符憲法保障工作權及比例原則之要求，而有牴觸憲法第15條、第23條規定之情事，爰依鈞院釋字第371號解釋之意旨及行政訴訟法第178條之1之規定，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、疑義之經過：

緣本院108年度訴字第579號事件原告高志成，於100年間向被告申請計程車駕駛人執業登記證，經被告審核後核發之。嗣被告於107年12月間辦理執業登記證年度審驗時，依內政部警政署107年1月3日警署交字第1070040972號函，辦理自主加強審驗轄管計程車駕駛人舊有前科素行資料，始發現原告曾犯刑法第221條之罪，於79年經臺灣臺北地方法院判決有期徒刑6年確定，依行為時道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，認原告不得辦理計程車駕駛人執業登記，爰以108年1月7日桃警交字第1080000496號處分書（下稱原處分），撤銷原告之計程車駕駛人執業登記證，並命原告於108年2月21日前繳回計程車駕駛人執業登記證。原告不服，提

起訴願，業經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。（附件1）

二、疑義之性質：

現行道路交通管理處罰條例第37條第1項（即94年12月28日修正公布、95年7月1日施行）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184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記。」其對於構成要件所稱「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者」，不得辦理計程車駕駛人執業登記，而限制人民之工作權，上揭規定，並未就是否因該所涉罪刑或遭感訓情節輕重與否予以區分，亦未就已歷經一定年限後，均未有再犯情形，對於乘客不具特別危險者，是否應考量其個別情形予以解除限制，而對於曾有上揭情形之一者，一律終身限制辦理計程車駕駛人執業登記，剝奪該等人民選擇職業自由之權利，有違工作權之保障與狹義之比例原則，乃生本件牴觸憲法之疑義。

三、涉及之憲法條文：

憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除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者外，不得以法律限制之。」

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、現行道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，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184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、兒童及少年性剝削防制條例第33條至第37條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，一律均終身不得辦理計程車駕駛人執業登記，剝奪人民選擇從事計程車駕駛之自由，依鈞院釋字第584號解釋意旨，認「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。中華民國88年4月21日修正公布之道路交通管理處罰條例第37條第1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。』乃基於營業小客車營運及其駕駛人工作之特性，就駕駛人個人應具備之主觀條件，對人民職業選擇自由所為之限制，旨在保障乘客之安全，確保社會之治安，及增進營業小客車之職業信賴，與首開憲法意旨相符，於憲法第23條之規定，尚無牴觸。又營業小客車營運之管理，因各國國情與治安狀況而有不同。相關機關審的曾犯上述之罪者，其累再犯比率偏高，及其對乘客安全可能之威脅，衡量乘客生命、身體安全等重要公益之維護，與人民選擇職業應具備主觀條件之限制，而就其選擇職業之自由

為合理之不同規定，與憲法第7條之平等原則，亦屬無違。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，但究屬人民職業選擇自由之限制，自應隨營業小客車管理，犯罪預防制度之發展及其他制度之健全，就其較小之限制替代措施之建立，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，俾於維護公共福祉之範圍內，更能貫徹憲法人民工作權之保障及平等原則之意旨，……」（附件2）

- 二、查對於憲法第15條所保障之工作權，以往之審查基準多採取「三階段理論」：1.關於從事工作及職業之方法、時間、地點、對象或內容等「執行職業之自由」，採取合理審查；2.如從事特定工作及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，即選擇工作及職業之「主觀許可要件」，採取較嚴格審查；3.對於從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成者，即選擇工作及職業之「客觀許可要件」，則須採取嚴格審查。
- 三、次查88年4月21日修正公布之道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，依前揭鈞院釋字第584號解釋，認與憲法第7條、第15條、第23條意旨尚無違背，而為合憲之解釋。然嗣上揭道路交通管理處罰條例第37條第1項，迭經修正（90年1月17日、94年12月28日、105年11月9日），現行條文如上（註1）。而依現行道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，乃對於人民從事工作應具備之資格（消極資格）為限制，使凡合致「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第184條、第185條、第221條至第229條、兒童及

少年性交易防制條例第24條至第27條、兒童及少年性剝削防制條例第33條至第37條、槍砲彈藥刀械防制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者」，均不得辦理計程車駕駛人執業登記，該修正後條文就不得辦理計程車駕駛人執業登記者，於90年1月17日增列「曾犯刑法第184條（妨害舟車及航空機行駛安全罪）、第185條（妨害公眾往來安全罪）及兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者」，亦一律不得辦理計程車駕駛人執業登記，剝奪彼等申請計程車駕駛人執業登記之工作權。行政院修正草案暨該條修正之立法理由以「為保障營業小客車乘客之安全及依全國治安會議決議，將營業小客車駕駛人資格從嚴限制，爰修正第1項，增列曾違反槍砲彈藥刀械管制條例等相關法律，經判決確定或受感訓處分裁定確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。」（附件3、附件4），故增列上揭曾違反槍砲彈藥刀械管制條例等罪，經判決罪刑確定或受交付感訓確定者，均一律不得辦理營業小客車駕駛人執業登記（嗣94年12月28日修正「營業小客車」名稱為「計程車」）。茲因計程車為都會地區社會大眾之重要交通工具，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。故為維護乘客生命、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，增進大眾對於計程車之職業信賴，相關主管機關就計程車駕駛人之主觀資格，設一定之限制，避免對於乘客具有特別侵害危險者，利用駕駛計程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。是鑒於計程車之營運及其駕駛人工作之特性，人身及財產安全保護之重要性，對於曾犯上述之罪者，規定終身不得申請辦理計程車駕駛執業登記，就其選擇從事計程車為業之主觀條件加以限制，既為實現上述目的而設，其立法目的應屬正當，亦屬達成該目的之有效手段。惟此對於計程車駕駛人消極資格之終身限制規定，係屬對於人民對其職業選擇自由之限制，則為實現上述目的，應採取何種限制措施，方屬侵害人民職業自由之最小手段，應由相關主管機關依目前之社會狀況，衡酌乘客人身安全確保之重要性、目的達成之有效性、刑事再犯之可能性及有無累犯再犯之虞之區別可能性，及各種管制措施之社會成本，與是否會根本改變受刑人出獄後依固有技能謀生之途徑或阻礙其再社會化等情事綜合予以多元性之考量，為專業之判斷，始能求其不過度侵害人民工作權及職業自由權。且依鈞院釋字第584號解釋意旨，固對於當時聲請解釋之道路交通管理處罰條例第37條第1項為合憲性解釋，然亦揭示「此種限制方法，乃基於現階段營業小客車管理制度所採取之不得已措施，惟屬人民職業選擇自由之限制，自應隨營業小客車管理，犯罪預防制度之發展及其他制度之健全，就其較小之限制替代措施之建立，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，俾於維護公共福祉之範圍內，更能貫徹憲法人民工作權之保障及平等原則之意旨」。惟依現行道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，僅泛謂有上揭情形之人，一律終身不准其辦理計程車駕駛人執業登記，並未細分該所犯之罪之犯罪類型是否確與為達上述目的而為必要之限制確屬相關、涉案情節是否尚屬輕

微、所涉刑度輕重與否、所涉情節或涉案類型是否可認與乘客安全確有直接關連性、遭判刑確定後或感訓確定後，是否已歷經一定年限均表現良好，並未有再犯或違反之情形，而未再具有公共利益危害之危險性等，均未加以考量、限縮，遽認曾有上揭條文規定之情形時，一律終身不可申請計程車駕駛人執業登記，即與鈞院釋字第584號解釋意旨不盡相符，恐有過度限制人民工作權及選擇職業之自由，有違反比例原則之嫌。

四、按依憲法第15條、第23條規定，國家限制人民基本權之理論基礎在於個人外部行為已經對他人產生影響時，國家基於全民之付託，必須對此等行為加以控制，至此等控制行為應採取何種方式，基本上由立法者裁量。然而，以法律限制人民基本權者，仍會發生如何限制基本權始不致違憲之問題，易言之，依法律限制基本權，並非可恣意為之，即國家不可以違法的手段對付人民違法的行為，此為近代立憲主義有關國家理性應有之要求，是國家立法限制人民基本權時，即須受到憲法比例原則之限制，而憲法第23條所揭示廣義的比例原則，包括適當性原則（含目的性原則）、必要性原則（侵害最少原則）及過度禁止原則（即狹義比例原則），以此三原則作為憲法上基本權限制的界限，即在要求採取限制基本權的手段，縱然合乎一定目的，且屬必要的最低侵害手段，但採取此種手段時，仍然不可太過份而流於恣意，否則即屬違反比例原則而違憲。而聲請人所質疑者即現行道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，增設曾有違反槍砲彈藥刀械管制條例者，終身不得從事計程車司機之職業，表面上似屬選擇工作及職業之「主觀許可要件」，實際上，前開規定對於在修法前已有槍砲前科者，其條件限制，已非個人努力所可

改變，應已構成對其選擇工作及職業之「客觀許可要件」之限制，應採取嚴格審查，即須為達成極重要公共利益之目的，手段須以唯一可達成該公共利益，並與達成該公共利益具有緊密關聯性者始足該當。而前開條文，未予以考量曾犯該條文所指罪刑、曾受緩刑確定者之個別情形是否有涉案輕微、所涉情節根本不具秩序危害之情、或涉案年限已久遠，顯無再犯之虞等情形加以考量，遽認曾有該條文規定之情形者，一律終身不得申請辦理計程車駕駛人執業登記，實屬過度侵害人民對於工作權自由之選擇。

五、茲以在現代民主社會中，職業不僅提供個人現實生活所需之經濟基礎條件，也是個人得藉以發展能力與實現理想生活型態的屏障與途徑，乃至於個人建構其存在意義與自我認識的要素之一。故而經由保障人民職業的選擇自由，人民方得以自由發展自我，實現自我與完成自我。由於職業選擇之自由與個人人格之自由發展密不可分，亦與個人終身生活型態有關，政府如欲對之加以限制，自應避免過度且不當的限制，是其限制手段必須有其必要性，且其限制手段必須符合侵害較小手段之要求。受刑人如經判刑確定且服刑完畢達一定年限，其再犯率通常會隨時間增加而遞減，應係犯罪學上可被接受之理論，如能經由客觀統計資料，得知經判刑服刑完畢後達一定年限者，其犯罪者之再犯率，在一段期間後，已降到與一般無該等前科的人一樣，或者說已降到社會可接受的剩餘風險程度；或經由主管機關依個別審查之機制已足認其對乘客並不具特別危險等情形，即應適時解除其選擇駕駛計程車執業之限制，則以特別危險性理由對其職業選擇自由加以限制，即不再具有正當性。是對於職業自由的限制，如已超過一定年限，並無存在繼續予以限制之正當理由時，卻仍

終身禁止其從事該職業，即屬過度侵害人民選擇職業之自由，乃有違憲之疑慮。是現行道路交通管理處罰條例第37條第1項規定，對於凡符合該條文所規定之情形者，一律採取終身不得從事計程車駕駛人此工作之限制，並不符合憲法第23條比例原則之規定，牴觸憲法第15條保障人民職業自由之意旨。

六、查據交通部101年10月3日研商「道路交通管理處罰條例」第37條第1項計程車駕駛人執業登記資格限制檢討會議紀錄（附件5第2頁）中，據臺北市政府警察局說明略以，有關法務部調查「審核意見」當中說明，近5年受刑人各罪名之再犯率均為0.26%以下，較鈞院釋字第584號解釋作成時所參考之數據4.24%顯較為低，而據法務部所提供「90-100年受刑人出獄後再犯比率」，就道路交通管理處罰條例第37條所列管罪名殺人、搶奪、恐嚇、公共危險、妨害性自主、槍砲彈藥刀械管制條例、毒品危害防制條例、性侵害犯罪等，4年以上5年未滿再犯比率仍有2%以上等語；另依據法務部所提供「90-100年受刑人出獄後再犯人數」、「90-100年受刑人出獄後再犯比率」至101年6月底止之調查圖表（附件6）所示，道路交通管理處罰條例第37條所列管之原犯罪名為槍砲彈藥刀械管制條例之受刑人出獄後再犯罪者，出獄後至再犯經過時間4年以上5年未滿之再犯比率固為2.40%，惟嗣其再犯率呈逐年下降趨勢，迨至10年以上11.5年未滿，其再犯率已降至0.07%（以表列道路交通管理處罰條例第37條所列管之原犯罪名為槍砲彈藥刀械管制條例為例，其出獄受刑人共計12,060名，出獄後10年以上11.5年未滿，再犯罪者僅8人。）；又依交通部委託中華警政研究學會執行之「計程車駕駛人職業登記資格限制研究計畫案」103年3月21日期末報告初

稿中，就犯禁業罪名之受緩刑人與出監人之整體再犯率分析如下：在緩刑1年內，再犯率為8.1%，滿1年有6.5%再犯，其後逐年下降，至滿10-12年之再犯率分別為1.4%、0.4%、0.1%；另就出監人而言，因犯禁業罪名而入監執行者，在出監1年內，再犯率為6.8%，滿1年則有17.5%為再犯之最高峰，其後逐年下降，至滿10-12年的再犯率分別為1.5%、0.7%、0.1%（參見附件7中103年3月21日期末報告初稿第148頁附表6-5-3犯禁業罪名之受緩刑人與出監人再犯狀況分析；103年4月21日完成定稿，同定稿第148頁附表6-5-3，犯禁業罪名之受緩刑人與出監人再犯狀況分析），足見前揭犯罪之受刑人，於出獄後之犯罪率確有隨著年齡增長及時間經過，而有逐年下降之趨勢，且隨著服刑完畢之日期久遠，大多數人亦已根本無再犯之情，自己無對乘客安全或社會大眾有何危險性之可言，此時，自應適度解除其等不得從事駕駛計程車工作之限制，而在維護公共福祉與保障人民之工作權間，求取平衡，以期貫徹憲法對於人民工作權之保障。否則，如對已出獄甚久、犯罪率顯屬低微之人，不問其之前所犯罪名為何、犯罪情節輕重與否、犯罪時間是否已經久遠而均未再犯等，無任何機制予以合理評估，仍一律終身剝奪此項工作權，難認具合理性，是其限制之手段與保障乘客人身安全之目的關聯性即有欠缺，不但違反比例原則，亦過度侵害此項憲法保障之權利。

七、依本件之事實經過與前揭說明可知，本件原告所涉違反槍砲彈藥刀械管制條例之罪，固經臺灣高等法院以79年度上訴字第2827號刑事判決就原審即臺灣臺北地方法院就有期徒刑判決等駁回原告之上訴確定在案，惟原告所涉上揭犯罪，係於79年間涉犯強制性交，於79年8月28日經臺灣高等法院判處

有期徒刑6年確定在案。則其上揭所涉罪刑確定時間，距離其為本件申請並取得執業登記之時（即100年），業已超過21年以上，則以其多年前所涉上揭罪刑，雖對於社會秩序之影響有疑慮下，基於保障社會大眾、乘客安全之公共利益相衡，予以限制其從事計程車駕駛執業，其必要性固值肯認，然其既經該案判決確定後超過21年以上之時間，其後均未有再犯道路交通管理處罰條例第37條第1項規定所示他案罪名之情形下，顯見其犯後素行良好，已有改過之實，故在保護民眾安全及對上揭曾犯罪刑之人工作權之保障乃至更生保護間，應取其平衡。而依上揭條文規定，只要曾該當該條文所列情形者，均一律限制終身不得辦理計程車駕駛人執業登記，就彼等從事計程車駕駛資格為永遠之消極限制，剝奪彼等選擇職業之自由權及工作權，而未考量彼等是否所涉犯者係屬較輕微之罪刑，對社會危害情形較小；犯後是否已達一定年限，均未有再犯罪且無危害社會大眾之虞；復未有任何個案審查機制之設計予以考量，完全未給予彼等改過自新之機會，終身剝奪彼等選擇此項職業之工作權，顯屬過苛，不但有違對於曾犯罪者服刑後予以更生保護之宗旨，亦過度侵害限制彼等工作權選擇之自由，是此條文違反狹義之比例原則，確有違憲之虞。

八、綜上所述，依聲請人合理之確信，認為道路交通管理處罰條例第37條第1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184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、兒童及少年性剝削防制條例第33條至第37條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，

不得辦理計程車駕駛人執業登記。」有牴觸憲法第15條及第23條規定之疑義，爰以之為先決問題裁定停止本院108年度訴字第579號事件之訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由為本件之聲請。

肆、關係文件之名稱及件數

附件1：本院108年度訴字第579號卷宗影本1宗

附件2：司法院釋字第584號解釋文及其理由書

附件3：立法院公報第89卷第74期3133號上冊第88頁，會議日期89年12月22日

附件4：道路交通管理處罰條例第37條歷年修正之立法理由

附件5：交通部101年10月3日研商「道路交通管理處罰條例」第37條第1項計程車駕駛人執業登記資格限制檢討會議紀錄

附件6：90-100年受刑人出獄後再犯人數、再犯率統計表

附件7：交通部委託中華警政研究學會執行之「計程車駕駛人職業登記資格限制研究計劃案」103年3月21日期末報告初稿第148頁及103年4月21日定稿第149頁

註1：現行亦即105年11月9日修正公布、106年1月1日施行之道路交通管理處罰條例第37條第1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184條、第185條、第221條至第229條、兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、兒童及少年性剝削防制條例第33條至第37條、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，經判決罪刑確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記。」90年1月17日修正公布之道路交通管理處罰條例第37條第1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184條、第185條、第221條至第229條、
兒童及少年性交易防制條例第24條至第27條、槍砲彈藥
刀械管制條例、懲治走私條例或毒品危害防制條例之罪，
經判決罪刑確定者，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感
訓確定者，不准辦理營業小客車駕駛人執業登記。」

此 致
司 法 院

聲請人：臺北高等行政法院第六庭

審判長法官

陳金用

法官

吳俊忠

法官

畢乃俊