

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 584 號

解釋日期：民國 93 年 09 月 17 日

資料來源：司法周刊 第 1203 期 1 版

司法院公報 第 46 卷 10 期 25-51 頁

法令月刊 第 55 卷 10 期 103-105 頁

總統府公報 第 6604 號 15-56 頁

法務部公報 第 341 期 95-124 頁

守護憲法 60 年 第 94-95 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、15、23 條

中華民國刑法 第 221、222、223、224、225、226、227、228、229 條

道路交通管理處罰條例 第 37 條

解 釋 文： 人民之工作權為憲法第十五條規定所保障，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，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制。中華民國八十八年四月二十一日修正公布之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。」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，於憲法第二十三條之規定，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。相關機關審酌曾犯上述之罪者，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，與憲法第七條之平等原則，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或其他制度之健全，就其他較小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，併此指明。

理由書：人民之工作權為憲法第十五條規定所保障，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，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制（本院釋字第四〇四號、第五一〇號解釋參照）。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。再者，國家對人民行使公權力時，均應依據憲法第七條之意旨平等對待，固不得有不合理之差別待遇；惟憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之不同規定（本院釋字第四八五號解釋參照）。

營業小客車為都會地區社會大眾之重要公共交通工具，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。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，增進營業小客車之職業信賴，相關機關就營業小客車駕駛人主觀資格，設一定之限制，避免對於乘客具有特別侵害危險性者，利用駕駛小客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。八十八年四月二十一日修正公布之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。」係鑒於營業小客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，規定終身不准其申請營業小客車之執業登記，就其選擇從事營業小客車為業之主觀條件加以限制，乃為實現上述目的而設，其立法目的自屬正當，亦屬達成目的之有效手段。此觀道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定於八十六年一月間，首度修正為永久禁止曾犯上述之罪者駕駛營業小客車前，據內政部警政署所作計程車駕駛人曾犯上述之罪者八十六年之列管人數統計，就同一罪名之累再犯率為百分之四點二四，若將犯其他罪名者一併計入，則其累再犯率高達百



分之二十二點二二（依法務部八十六年各地方法院檢察署執行案件確定判決有罪被告之犯罪次數統計，其同一罪名之累再犯率為百分之二十二點三，將犯其他罪名者一併計入，則其累再犯率為百分之四十三）。於修法後，計程車駕駛人犯上述之罪者人數已呈現下降之趨勢，足資參照。又為實現上揭目的，究須採取何種措施方屬侵害人民職業自由之最小手段，乃應由相關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、刑事累再犯之可能性及有無累再犯之虞之區分可能性（法務部就受刑人之假釋，雖已就假釋後累再犯之危險性有所評估，然九十二年當期撤銷假釋人數對當期假釋出獄人數比率在百分之二十七點二，八十六年者，則為百分之三十，仍然偏高；又依刑事計量學方法所作之再犯預測，其預測方法及可信度，亦有待商榷。見法務部於本院九十三年二月十日調查會之報告），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從來技能謀生之途徑或阻礙其再社會化等情事綜合予以考量，為專業之判斷。永久禁止曾犯上述之罪者駕駛營業小客車對人民選擇職業之自由，固屬嚴格之限制，惟衡諸維護搭乘營業小客車之不特定多數人生命、身體、自由、財產等公益之重要性與急迫性，並參以本院上開調查會時，主管機關及業者表示對於如何有效維護營業小客車之安全性，例如以衛星定位營業小客車之行進路線、全面實施定點無線電叫車並加強其追蹤管理，或改裝車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練等，得有效達成目的而侵害較小之具體措施，客觀上目前並無實現之可能以觀，相關機關選擇上述永久禁止之手段，以維護乘客人身、財產安全，於現階段尚屬合理及符合限制人民職業自由較小手段之要求。從而上揭法律規定，核與首開憲法意旨相符，於憲法第二十三條之規定尚無牴觸。再者，營業小客車營運之管理，因各國國情與治安狀況而有不同。相關機關審酌曾犯上述之罪者其累再犯比率偏高，相較於未犯罪者，或其他犯罪者，對營業小客車乘客人身安全之威脅性較重，衡量乘客生命、身體安全及確保社會治安等重要公益之維護，與人民選擇職業應具備主觀條件之限制，而就其職業選擇之自由為合理之不同規定，與憲法第七條之平等原則，亦屬無違。惟上述營業小客車駕駛人消極資格之終身限制規定，係基於現階段營業小客車管理制度所採取保障乘客安全之不得已措施，但究屬人民職業選擇自由之限制，自應隨社會治安之改進，犯罪預防制度之發展，駕駛人素質之提昇，營業小客車管理或其他營運制度之健全，就各該犯罪類型與乘客安全確保之直接關連性，消極資格限制範圍之大小，及有無其他侵害職業自由之較小替代措施等，隨時檢討改進；且此等犯罪行為人於一定年限後（法務部提供之八十一年至九十一年間各監獄出獄後再犯比率，於出獄第



七年，平均降至百分之一點五，至第十年即降至百分之一以下），若經由個別審查之機制或其他方法，已足認其對乘客安全不具特別危險時，即應適時解除其選擇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，併此指明。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲模
		林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雪明
		曾有田
		廖義男
		楊仁壽
		徐璧湖
		彭鳳至
		林子儀
		許宗力
		許玉秀

協同意見書

大法官 許宗力

#### 一、審查標準的選擇

違憲審查具強烈公益色彩，故基本上採職權調查主義。但在立法事實判斷上，究應達到何種確信程度，才足以認定事實之存在，未免流於恣意，本院大法官參酌外國釋憲實務，也逐漸發展寬嚴不同的認定或者說審查標準。不同寬嚴審查標準的選擇，應考量許多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇。

本件涉及工作權（職業自由）之限制，屬經濟基本權領域，在美國一般採寬鬆審查，德國中度審查，所採標準雖然有異，但都不認為應該嚴格審查者。然考量因素還有許多。以對基本權干預強度而論，本件涉及對特定職業選擇自由之終身剝奪，對基本權干預程度不可謂不強，採嚴格審查非無理由；但從另一個角度觀察，本件涉及的是對職業選擇自由主觀條件之限制，該條件是人民憑一己能力



可以滿足或避免的，相對於客觀條件之限制，該條件之滿足是人民憑一己主觀努力無法達到者，限制條件可謂較寬鬆，倘客觀條件之合憲性審查應採嚴格審查，則主觀條件限制自以採中度審查為宜。此外，本案涉及事務領域，無論是計程車管理制度或再犯評估等，本院大法官的專業能力與熟悉程度有一定侷限，採嚴格審查未必適宜。總之，不同考量因素指向不同寬嚴審查標準之選擇，多數意見經綜合考量，最後做成採中度審查的共識，應有其合理性。在中度審查下，目的合憲審查方面，要求系爭限制職業自由之法律所追求目的需是重要公益；手段適合、必要與合比例審查方面，就立法事實之認定，在斟酌一切相關情況、事實與知識之基礎上，審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持。

## 二、比例原則審查

### （一）目的合憲性審查

所謂重要公益，只要是立法者為特別之經濟社會政策目的所追求公共價值，基本上都可符合重要公益之標準。系爭法律追求維護乘客生命、身體與財產安全等之法益，其重要性其實已至極端重要公益位階，符合重要公益之要件，自不待言。即使加上提升計程車職業信賴與尊嚴之附帶立法目的，該公益也應該跨得過重要公益之門檻。

### （二）手段適合性審查

基於營業小客車營運及其駕駛人工作之特性，搭乘營業小客車相較於其他的交通工具，確是一種風險較高的社會活動。有關機關為控制此種風險，除了積極地以各種管制手段介入之外，亦可能消極地拒絕具有不適於執業因素的駕駛來申請執業登記，俾使執業者與職業特質的合致度能達到社會期待 / 可接受的標準（註一）。系爭條文規定具有特定暴力及性犯罪前科者，不得進入營業小客車市場，立法意旨即係直接排除犯罪可能性較高的人對此種社會活動風險所造成的不利影響，此種手段顯然有助於達到提高營業小客車安全的目的，因為乘客可免於與統計上具有較高犯罪可能的駕駛接觸的風險。

或謂乘客搭乘營業小客車的風險，也可能來自於無前科的營業小客車駕駛犯罪，或非計程車駕駛利用他處得來的營業小客車犯罪，系爭條文並無法遏止這些情事，因此對於提升整體搭乘營業小客車的安全效果有限云云。然從條文本身解讀即知，立法者本來就沒有寄望於單以系爭條文來避免所有利用營業小客車犯罪的情形，此種論點實係自行擴張系爭條文的立法意旨，虛擬出立法者在制定本條文時的理想藍圖，再回過頭來指摘系爭條文無法達成其預期效果，似犯有邏輯上的謬誤。或謂計程車司機遭受乘客加害的危險性也不低，其發生也時有所聞，系爭規定只是從保護乘客安全著眼，未曾考慮對計程車司機安全之保護。此項指摘恐也犯有同樣的邏輯謬誤。

也有謂立法禁止有特定暴力與性侵害犯罪前科者從事營業小客車駕駛，出

發點係將計程車當作「危險行業」，因此系爭規定不僅不會提昇計程車駕駛的職業信賴，反是打擊其職業信譽。惟提升執業資格限制，將有一定犯罪前科者排除於職業行列之外，認為至少就結果言，有助於提升該行業之職業信賴，應是合乎一般社會通念，可以支持的。

類似違反適合原則之指摘者還包括：由於從事營業小客車職業是當前社會少數可以「不求人」之行業，故禁止特定暴力與性犯罪前科者進入營業小客車市場，無異將其逼入絕境而更易於鋌而走險，結果反造成更多犯罪，更多廣大市民生命與人身安全之危害。曾犯罪者服刑完畢後重返社會尋找工作誠然不易、社會接受度也誠然不高，但這是一種社會問題，治本之道是健全更生保護制度，以更有效的再犯預防方法降低再犯，積極輔導就業，與系爭規定的制定與否既無因果關係（從八十六年以來，尚無充分證據足以證明哪些犯罪是因為被系爭規定逼入絕境所造成的），更不宜以放寬營業小客車駕駛資格限制之方式充為收容（至於普遍性的就業率低，使找工作難上加難，則繫於經濟政策與環境的改善，更與本案爭點無關）。這種觀點似將營業小客車作為萬一找不到工作的最後謀生手段，反而貶抑營業小客車的職業尊嚴。

### （三）手段必要性審查

系爭條文是否屬於最小侵害手段，乃是本件最值檢討之處。關鍵在於究竟是否存在一個能夠相同有效達成目的，對相對人基本權（當然是指職業自由）侵害較小，且未造成不可期待之公益成本負擔（例如增加對第三人權益之負擔，或造成國家財政困難等）之手段存在。倘若符合前開要件之替代手段並無其他客觀上不能之障礙存在，則能採取而不採取，系爭手段自不能免於違反必要原則之指摘。

在本院召開說明會，曾提出討論的可能替代措施中，諸如允許具有特定暴力及性犯罪前科者進入營業小客車市場，但佐以衛星定位營業小客車之行進路線，或全面實施定點無線電叫車並加強追蹤管理，或車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練等措施，該等措施與終身剝奪從事營業小客車職業之系爭手段比起來，當然都是較小侵害手段。問題是，是否相同有效？本席持保留態度，因該等營業小客車管理措施所能達到的效果，仍僅是以透過事前的防範、嚇阻而有降低整體營業小客車犯罪風險之可能性，相對於根本禁止具有特定暴力及性犯罪前科者進入營業小客車市場，可以直接防止利用合法駕駛計程車之機會犯案，明顯不是相同有效之替代手段。

此外，由於社會上營業小客車的經營型態以及市場情況均相當複雜，針對所有營業小客車執行上開措施的結果除了營運成本必然增加，影響目前的市場競爭秩序，有可能對個人經營型態產生某種程度的排擠作用，基本權受到限制的人民範圍一定是趨於擴張的，整體而言是否真的侵害較小，也有疑問。

至於特別針對暴力及性犯罪前科者之營業小客車加上識別記號，以便追蹤監督之替代措施，該措施因不禁止該等犯罪前科者進入該職場，乍視之下似乎侵害較小，但加上特別識別記號不僅是對暴力及性犯罪前科者的歧視，即使他們願意接受，乘客通常不喜選擇搭乘有識別記號的營業小客車，其空車率必然較高，反而造成其謀生不易；即便技術上能以外觀上無法辨識的方式進行隱形監控，對其人性尊嚴亦已造成莫大的傷害，其侵害人權的激烈程度並不亞於系爭手段，故此法亦不可採。

個案審查，篩選再犯率低，也就是危險性低的暴力與性侵害犯罪者，允許其取得營業執照，而非凡有該等犯罪前科者一律禁止，也是一個可能的較小侵害的替代措施。問題是，有無再犯之虞的區分可能性，其預測方法與可信度，仍有待商榷，所以尚不足稱為相同有效之替代手段。如想當然爾地將個案審查機制視為較小侵害的替代措施，未免過於浪漫。

相對於終身禁止，五年、十年或二十年等一定期間的營業禁止，無疑是較小侵害的手段。本席認為，再犯率會隨時間而遞減應該是犯罪學上可被接受的理論，一旦能證明暴力及性犯罪前科者再犯特定之罪的再犯率，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時，則以特別危險性為理由對其職業選擇自由加以限制，就不再具有正當性，系爭條文對職業自由的限制超過上開期間，即不能免於違憲的指摘。遺憾的是，在本件職權調查及審理過程中，相關機關稱並未有這方面的精確統計與研究（註二），本院大法官調查能力也有其侷限，無法依一己之力調查統計該資料，是根據有限證據資料，認系爭終身限制手段尚屬達到目的之不得已手段，應該是合乎事理，可以支持的。在此須補充說明者，涉及人民聲請的法規違憲審查案件，相關機關，尤其是主管機關基本上並無舉證證明系爭法律「違憲」之義務，反而是在嚴格審查情形，其負有舉證證明系爭法律「合憲」之義務，並在無法說服大法官確信其合憲判斷是正確的情形下，須坦然面對大法官作成的違憲宣告。本件情形，不僅不是嚴格審查，且要求相關機關提供暴力及性犯罪前科者再犯率在多少年後會遞減到一定程度之資料，是證明系爭法律違憲，而非合憲之資料，是尚無法因相關機關提不出，本院就當然有權作成違憲宣告之結論。或者大法官自己調查能力有限本身是可歸責的，然大法官助理人數受限是客觀事實，只能寄望立法者能透過修法使大法官得以擺脫助理人力不足的困境。

### 三、平等原則審查

本案的另一個焦點為系爭規定是否於平等原則亦站得住腳。因系爭規定所列举的暴力及性犯罪，對於乘客所造成的生命、身體、財產以及性自主的危害，皆屬重大且不可回復，在防免的必要性與急迫性上應屬等價，因此系爭規定將之一



律採為限制職業自由的犯罪類型，於平等原則並無違背。

此外，犯上述之罪者並非各個皆對營業小客車乘客之安全具危險性，一律不准其辦理營業小客車駕駛人執業登記，對某些可能不具危險性者的確會造成「不等者等之」之平等權的侵害。惟暴力及性犯罪前科者之中，何人危險性高，何人危險性低，依目前犯罪預防科學水準，其預測個案再犯可能性之準確度尚未能達到令人安心之程度，要排除該不平等狀態，因而仍有客觀上不可避免之困難。故根據比例原則，在乘客之生命、身體安全等法益，與所犧牲之平等法益兩者間作利益衡量，該條例未區別暴力及性犯罪前科者再犯可能性的高低，一律禁止曾犯上述之罪者從事營業小客車駕駛之職業，亦尚非不能為憲法第七條之平等原則所包容。

#### 四、牴觸一行為不二罰原則？

於特定種類犯罪之受刑人出獄後，立法限制其從事一定職業，本席以為並無觸犯一行為不二罰之法治國原則，因基本上系爭禁止措施並非法律意義之處罰，毋寧是一種保安措施，一種不利益處分，其合憲與否之判斷，應是前揭比例原則與平等原則之審查，與一行為不二罰原則尚屬無關。

#### 五、結語

禁止特定人終身從事某職業之規定，對職業自由之限制不可謂不嚴，最後仍對其作成合憲宣告，心情毋寧是沈重的，並且也對自身調查能力之有限感到沮喪。且本席也同意，禁止特定暴力與性侵害犯罪前科者從事特定職業，在某意義下無異於對監獄服刑期間內教化效果的全盤否定。然犯罪防治理論至今未曾研究出確保全體受刑人出獄後不再犯的有效方法，所以再犯率遠高於一般人的犯罪率仍是目前每一個社會無法擺脫的負擔，也是不得不接受的事實。在承認對受刑人教化應發揮效果的同時，應體認教化的效果因個案情況而有不同，痛改前非的人有之，一錯再錯的人亦不在少數，本問題的重點不在於社會排斥已改過自新的人，而是在於再犯預測的正確性目前尚未能達到社會可以接受的程度。一旦再犯預測程度提昇，或可以有確實數據證明該等犯罪者在經過一定時間後，其再犯率已遞減到社會可接受之剩餘風險程度，本席有改變立場的心理準備，改作違憲判斷。另外需補充說明者，對暴力及性犯罪前科者採取終身禁止從事營業小客車職業的措施，本來就只是一種局部性的、而不是全面的解決方式，對於其他手段在非暴力及性犯罪前科駕駛的管制，本不具任何替代性，因此主管機關不應該，也不至於因本件對系爭條文未宣告違憲，即依賴這種局部性的手段而怠於繼續致力於降低整體營業小客車犯罪的政策研究與實行。

註一：此不啻為廣義的證照制度，就像我們只能接受具有一定法學能力與道德操守的人才能擔任法官一般。

註二：相關機關只提供各監獄所有犯罪類型受刑人出獄後再犯比率之資料（法務部提



供之八十一年至九十一年間各監獄出獄後再犯比率，於出獄後第七年，平均降至百分之一點五，至第十年即降至百分之一以下），尚無針對系爭法律所定特定暴力與性侵害犯罪者出獄後再犯比率之資料；惟各類犯罪者出獄後的再犯率不一，暴力與性侵害犯罪者相較於其他犯罪，實具有特殊之再犯預測因子，其再犯率自非援引概括性的再犯率所能說明。因此該統計結果對於本件所處理的特定犯罪的特別危險性遞減結果尚非直接、有力的證明，此亦為本席無法同意據此未盡嚴謹之資料即推翻系爭規定合憲性之原因。

#### 不同意見書

大法官 林子儀

本案涉及道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，是否侵害人民受憲法第十五條保障之職業自由；以及是否牴觸憲法第七條保障人民平等權之意旨？系爭規定之目的係為維護搭乘計程車乘客的生命、身體、自由與財產安全，而限制「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，經判決確定者，不准辦理計程車駕駛人執業登記。」本席絕對支持政府應對營業小客車（以下簡稱「計程車」）作有效管理，以提供社會大眾優良品質的計程車服務；本席也同意，應限制對乘客的生命、身體、自由與財產有明確危險者，擔任計程車駕駛。惟迄今為止，人類的知識尚無法提供一百分之百正確的科學方法，足以辨識哪類人在一定的情境下一定會危害他人的生命、身體、自由或財產。因此，政府為保護乘客的生命、身體、自由與財產，而限制如上開規定之一定犯罪前科者終身不許從事計程車駕駛工作時，實是對這類有一定犯罪前科者一定會再犯同類犯罪行為的一種臆測。固然，本席也同意政府在無百分之百的確定依據下，確有依據現有的知識作風險的評估與管理之必要性；本席也可同意有一定犯罪前科者於擔任計程車駕駛之際，確有再犯之可能性，故政府對其擔任計程車駕駛職業之資格作一定之限制，並不必然違反憲法保障人民職業自由的意旨。其限制是否合憲，端視其限制採取如何之手段，以及我們要採取如何的審查標準審查其合憲性。

就此，本席贊同多數意見的觀點，認為系爭規定對職業自由的限制屬於職業主觀資格限制，其合憲與否的審查標準應較諸對職業行使方式限制之審查標準更為嚴格。惟多數意見雖採取較嚴格的審查標準，並歷經調查程序，確知立法者立法之前完全沒有任何預測基礎、立法之後對於手段的有效性亦無法提出合理說明的狀況下，猶仍認為本案系爭的法律規定尚屬合憲。本席礙難贊同其論理與結論，爰提不同意見書如下：

#### 一、職業選擇自由之限制是否合憲之審查應採取較嚴格的審查標準

本院過去對於執行職業方式與職業選擇之限制，並未明顯區別審查標準高低不同，釋字第五一〇號解釋理由書謂：「工作與公共利益密切相關者，於符合憲法第二十三條比例原則之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件

，得以法律加以限制。」（本院釋字第四〇四號解釋意旨亦同），而本案多數通過之解釋文雖與前揭解釋無異，但在理由書中則特別指出「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……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。」惟多數意見沒有說明為什麼針對職業選擇自由的限制，較諸針對執行職業方式的限制，司法釋憲者應該採取較嚴格的審查標準審查其合憲性。推測其意，應係就職業選擇自由的限制與執行職業方式的限制，對個人職業自由的限制之程度不同，故而對其合憲性之審查，亦應有不同程度的審查標準。惟本席以為，在審查政府對職業選擇自由的限制之合憲性時，所以不能採取寬鬆的審查標準，而必須採取較嚴格的審查標準的理由，主要原因在於職業選擇自由對個人發展自我與實現自我，具有重要的意義。在現代民主社會中，職業不僅提供個人現實生活所需的經濟基礎條件，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，人民方得以自由地發展自我、實現自我與完成自我。由於職業的選擇自由與個人人格的自由發展密不可分（註一），政府如欲對其加以限制，自應以較嚴格的審查標準審查其合憲性，以免政府過度且不當的限制。

## 二、如何運用較嚴格的審查標準審查系爭職業選擇自由之限制規定

本席以為採取較嚴格審查標準如欲有其合憲性控制上的意義，而非流於紙面文章，在操作上即意謂要求立法者提出更重要的立法目的，並以實質有效且侵害較小之手段達成目的。換言之，手段不能僅是可以達成目的，而必須是可靠、具備實效，與目的之達成具有實質關聯性之手段；同時，該手段固然不必是侵害最小的手段，但最起碼必須是經過斟酌選擇對人民權利侵害較小的手段。尤有甚者，相關政府機關的選擇不再享有合憲推定，其因此須對於上述目的之重要性、手段之實質有效性與其侵害程度係可接受等，負舉證的責任（註二）。一般而言，我國司法違憲審查制度受限於抽象審查的機制設計，相關政府機關的舉證責任往往難以彰顯，司法釋憲者也少有揭露在事實層面如何形成心證的過程，司法違憲審查過程的舉證問題因此也較少受到關注。但是在本案中，多數意見確實就手段之有效性與侵害程度有所調查、認定，從而在本案中，我們應深刻地檢討當採取較嚴格之審查標準時，相關政府機關的舉證責任問題。

惟多數意見所謂採取較嚴格的審查標準，似主張除要求系爭法律規定所維護之公共利益必須「更為重要」之外，手段均須屬「必要」，此外即無其他更加嚴格之要求。而在實際適用該審查標準時，由於「更為重要」的公共利益，其標準往往流於抽象，不容易區別提高審查標準的實益。至於有關手段的審查，我國釋憲實務上所謂「必要」手段，在不同個案中往往代表不同程度的合憲性要求，而

嚴格與否乃是取決於對於「必要」手段的認定，以及對相關政府機關宣稱系爭手段係屬「必要」之說理與舉證要求。然而根據本案多數意見之說理，無論是對於手段侵害性的接受度以及對其有效性的採認，所反映的僅是一種相當低度的標準與舉證要求，幾至難以分辨其所宣示採取之較嚴格審查標準與寬鬆的合理審查標準有何差別。多數意見認可法務部及警政署所提出的民國八十六年之累（再）犯率統計數字，並對比於修法後犯上述之罪人數已呈下降趨勢等，作為系爭手段有效性之合憲論據。姑不論上述數據的解讀是否合於統計數據原本之意涵，以及選取修法前的累（再）犯比率與修法後計程車駕駛人犯特定之罪人數兩組數據加以比較，是否有對比判讀的意義。累犯乃指受有期徒刑之執行完畢、或受無期徒刑或有期徒刑一部之執行而赦免後，五年內再犯有期徒刑以上之罪者（刑法第四十七條參照），故累（再）犯率之合併統計數據是否足徵說明「終身」限制的有效性或必要性？上述計程車駕駛人犯特定罪之人數統計，其中之犯罪人是否曾有犯罪紀錄？其犯罪態樣是否與計程車之駕駛營運相關，例如以計程車為犯罪工具或利用駕駛營運之機會犯罪等等？諸如此類對於說明修法效果因果關係的重要論據，多數意見卻少有考量。又試問倘使特定犯罪之累（再）犯比率，確實顯示其相當危險，則主管機關仍容許有一定犯罪前科而在修法前已領得執照者繼續營運（註三），豈非自相矛盾？何況，多數意見所認定犯罪數量下降此一單純的數據，或許可能是肇因品牌計程車之逐步建立、或因行動電話之普及、或因定點無線電預約叫車服務之推廣。但多數意見卻認定上開法務部與警政署之統計數據，已足證實相關政府機關對採用終身限制手段之實效性之舉證說理義務的要求，以及所謂「必要」手段的認定。如此推論，如何能謂對相關政府機關之舉證責任，已善盡審查之責。更遑論相關主管機關對於是項限制，根本沒有任何預測基礎與追蹤成效的作為，本案審理參考或引用的統計數據都是在本院一再要求之下，相關主管機關方才配合完成調查。無怪乎欲進一步要求其提出更切合系爭立法之實證資料（註四），尤其難也。

縱使退而言之，不論相關政府機關應負之舉證責任，也不論對有一定犯罪前科者採取終身不得從事計程車之駕駛工作，是否為達成立法目的之實質有效手段，而僅就該手段是否符合侵害較小手段之要求而論之，多數意見在解釋理由書言及，在上述永久禁止之手段外，尚有具體而侵害較小之措施。「例如以衛星定位計程車之行進路線、全面實施定點無線叫車並加強其追蹤管理，或改裝車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練等」。惟多數意見認為前開具體而侵害較小措施，於本院舉行調查會時，經詢主管機關及業者，因其表示客觀上目前並無實現之可能，而多數意見對主管機關的判斷，認尚屬合理，故而認定系爭法律規定有一定犯罪前科者，終身不得從事計程車駕駛工作之永久禁止手段，尚符合侵害較小手段之要求，而屬合憲。惟主管機關與業者主張上開侵害較小措施客



觀上不可行的理由，有相當大的程度是基於成本的考量，但如果司法審查機關進行違憲審查時，竟全盤以主管機關及業者所表示其有何不可行之意見，即據以認定其他替代手段在現實上並不存在而無庸考量，則無異是採取最寬鬆的審查標準，完全遵循相關政府機關的判斷，並將手段是否合憲的審查淪為最低社會成本的要求。本席必須強調，在採用較嚴格的審查標準時，合憲性所要求的絕對不僅是以成本是否最低為唯一的考量。而且，即使要考量成本因素，也須考量到成本負擔是否過分集中於特定對象之上，及受限制者的負擔程度是否過度等等。實則前開多數意見所舉之侵害較小措施，是否果真客觀上目前並無實現之可能？縱令單就成本因素考量，也並非真無實現之可能。而且，參酌多數意見亦肯認出獄時間越久，再犯比率越低之統計資料，以出獄後一定期限（例如十年或十五年）內不得從事計程車之駕駛工作，亦較目前所採行之永久禁止手段，為侵害較小且屬實質有效的手段。故系爭道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，對有一定犯罪前科者採取終身不得從事計程車之駕駛工作之限制，並不符合憲法第二十三條規定，並抵觸憲法第十五條保障人民職業自由之意旨。

再者，當政府對人民所為的限制與剝奪越是嚴苛，正當法律程序的要求便越顯得重要。尤其是任何「終身」的剝奪，皆應特別謹慎考慮個別化衡量的可行性，讓人民有透過正當程序反證自己具備職業資格的機會（註五）。本案不僅未對相關政府機關應負的舉證責任加以要求，並因肯定採取永久限制的手段，致使有一定犯罪前科者要有反證證明其無再犯危險性之機會也不可得。如此之制度，實與最低程度程序保障之要求有違。更有甚者，如此限制莫非完全否定目前監獄教化的功能，尤其令人懷疑有一定犯罪前科者，即使遷過向善，是否仍有機會再進入社會，而為社會所接受。（有關獄政、更生保護之論述，許玉秀大法官不同意見書述之甚詳，本席完全贊同。）

### 三、結語

誠如多數意見所指，計程車為都會地區社會大眾的重要公共交通工具，政府本即有積極義務建立合理有效的管理機制，以維護乘客生命、身體、自由及財產安全。惟合理有效的管理機制，絕非採取系爭規定之手段即能達成，更生保護與社會安全也都沒有廉價的途徑可循。相關政府機關採取此種便宜措施，製造了一個利益衝突的假象。使有特定前科者的職業自由與社會大眾生命、身體、自由與財產的安全尖銳地對立，彷彿保障前者必然損及後者。倘使主管機關可以採取更有效的替代方案，建立合理的管理制度，或許兩者都能保全，並同時保障駕駛與乘客的安危。惟本案多數意見的決定，容許主管機關不必積極努力採取其他積極有效的管理方式。其結果，乃是給有特定犯罪前科者更多的污名、更少的出路，並讓社會最後仍須承擔此一後果，而計程車之搭乘營運的安全保障本應能提升而未提升。如此結果，豈是司法釋憲者所樂見（註六）。



- 註一：德國聯邦憲法法院相關之判決見解亦可供參酌，請參見 BverfGE 63, 266, 286f. 。
- 註二：有關職業選擇自由之主觀資格之限制，德國聯邦憲法法院亦採較嚴格的審查標準，審查政府相關規定的合憲性。在此種審查標準之下，有關政府立法限制人民選擇職業自由之主觀資格，以防止一定的危險，應由立法者負舉證責任。請參見李惠宗，〈德國基本法所保障之職業自由－德國聯邦憲法法院有關職業自由保障判決之研究〉，載司法院編，《德國聯邦憲法法院裁判選輯（七）－職業選擇自由與工作權》，民國八十六年六月，頁 23 。
- 註三：道路交通管理處罰條例於民國八十五年十二月三十一日首度於第三十七條限制曾有特定犯罪紀錄者，終身不得辦理計程車執業登記證，惟其對雖有該等犯罪紀錄，但在系爭法令生效之前已經領有執業登記證者，並無適用之餘地，且未有其他清查、甚至吊銷原已領有之執業登記證之規定。是以目前之法令並未確保合法領有小客車執業登記證者，均未有該等特定前科。至於本案之聲請人原有之執業登記證，係因怠於辦理年度查驗致遭吊銷，欲重新辦理時，適逢系爭法令修改為終身不得辦理，而無法重新投入計程車駕駛之行列。
- 註四：本院曾請相關主管機關提供：（1）有系爭特定前科，且在修法前已合法領有計程車執業登記證而繼續營運者，再度違犯該特定之罪者之統計數據；（2）有系爭特定前科，且在修法前已合法領有計程車執業登記證而繼續營運者，再犯有期徒刑以上之罪者之統計數據；（3）利用營運計程車之機會犯罪者之統計數據等資料，主管機關均覆以目前無此等資料。
- 許大法官宗力在其協同意見書中主張，本院在職權調查時，倘相關機關未能提出精確統計與研究，而本院之調查能力亦有侷限，則判定目前所採之手段尚屬達到目的之不得已手段，屬合乎事理。其並主張，主管機關僅在嚴格審查之情形，負擔證明系爭法令合憲之舉證責任。此點為本席與許大法官見解最大歧異所在。根據許大法官之見解，即使是如本案採取較嚴格審查標準之案件（即許大法官所稱之「中度審查」），只要不是採取最嚴格之審查標準，相關政府機關都不負擔舉證責任。惟現實上，在本院受限於機關組織與職權，因而調查能力短期之內都將相對弱勢的前提下，採取此一見解無異造成在絕大多數非採取嚴格審查標準的案例中，均要求人民必須能充分舉證系爭法令違憲，否則只要事實限於真偽不明，即應由人民承擔舉證不力的不利後果。倘再慮及目前本院較少舉行公開法庭審理之情形，即便召開說明會或發函詢問意見，絕大多數僅只相關政府機關能夠參與，少有聲請人民參與餘地的實務運作方式，則在採取較嚴格之審查標準時，仍認職權調查後，事實真偽不明的不利結果仍由人民負擔，是否公允，誠值深思。此外，如果舉證責任在較嚴格審查標準（但尚未至嚴格審查）之案件，仍然毫無移轉到政府相關機關的跡象，並如許大法官協同

意見所主張，所謂「中度」與「寬鬆」審查的區別實益，僅在立法目的所追求的公益是否重大而已，則上開不同審查標準的區別實益，將極為有限。況本席前已述及，除非我們能發展出相當明確的判準，將某些立法目的絕對排除在「重要」公益的範疇之外，否則所謂立法目的重大與否，往往流於修辭的問題，而沒有實際上的操作可能性與拘束力。

註五：系爭規定可說是對曾有特定犯罪紀錄者為「有罪推定」（認定其必再犯），甚至比「有罪推定」更嚴格，已經到了視同有罪之地步了。畢竟有罪推定還容許被推定有罪者在一定條件之下得以反證推翻，而目前卻因個別化的審查機制付之闕如，使得有特定前科之人民，完全無從反證自己再犯可能性很低。

註六：有關係爭規定是否違反平等權之問題，多數意見對此並未採取較嚴格的審查標準審查，本席亦表贊同。申言之，平等權與自由權兩種審查模式在思考上有一定程度的重疊，但是重點並不完全相同，尤其是在系爭政府行為所採之手段是否合憲的審查方面。在自由權，審查的重點是其以限制該自由權為手段之侵害強度與實效性及必要性；在平等權，所重視者則是，系爭政府行為據以為差別待遇的「分類」是否精準，與目的之達成是否具有一定程度的關連性。本案所以對自由權與平等權之審查的標準，分別有較嚴與較寬的審查標準，本席之理由為，決定自由權限制之審查標準，主要的參考指標係所涉及之權利為何（例如是否涉及政治性參與的權利或財產權等）；而平等權限制之審查標準，基於「等者等之，不等者不等之」之基本原則，為確定系爭規定是否對該規定所規範對象為不合理的差別待遇，故其判定主要取決於受限制的對象（例如是否涉及缺乏政治參與管道的弱勢群體等）。本案規範的對象為有特定犯罪前科者，慮及其他刑事政策之特殊需要，迄今本席尚未能遽然認為，其屬司法違憲審查應予特別加強保護程度之群體，故以採取寬鬆之合理審查標準即為已足。因此主管機關基於其專業判斷，認定何種特定犯罪有進一步追蹤審查之必要，以收犯罪防制之效，誠宜尊重其決定。而系爭規定為維護搭乘計程車者之生命、身體、自由及財產，限定有一定犯罪前科者終身不得從事計程車駕駛工作。嚴格言之，該系爭規定所選擇規範的對象，與目的之達成，仍有涵蓋不足

（under-inclusive）及涵蓋過廣（over-inclusive）之情形，故而並非完全契合的手段。惟因在合理關連性的審查標準之下，尚未違反平等權保障之意旨。

不同意見書

大法官 許玉秀

聖經裡頭向婦人丟石頭的故事，總是能牽動人類內心底層的矛盾，有悲憫，也有恐懼。直到二十世紀初葉以前癲瘋病患的故事、二十世紀以來愛滋病患的故事，以及去年春天記憶猶新的 SARS 傳染病來襲時，台北市立和平醫院前的歇斯底里，都是一

樣。人類面對無能力解讀的危險時，第一個念頭就是和可能帶來危險的人劃清界限。

有犯罪前科的人比帶有病菌的人下場往往更悲慘，帶有病菌的人可以透過生理的復原再度獲得清白，要不然，醫師也還能證明他們的清白，曾經犯罪的人，沒有一所監獄有能力讓他們重新清白，反而只可能加深他們的不清白。有犯罪前科的人重返社會的路可以說都很艱辛，因為社會上少不了向他們丟石頭的人。

不管是為了實現現代民主社會的基本價值—重視人性尊嚴、肯定生命的絕對價值，或者是為了確保人民對國家公權力的信賴及確信監獄的教化成效，國家的刑事政策中，會包括更生保護這個重要的環節，以協助出獄的受刑人重新回到社會。當社會上有人向這些人丟石頭時，國家必須張開臂膀替這些人擋掉石頭。為了替出獄的受刑人擋掉石頭，國家往往要特別提出具體的更生保護措施，協助曾經犯錯而用自由贖罪的人找到生路。但是，本解釋所面對的營業小客車（以下簡稱計程車）駕駛終身執業禁止的案例，即民國八十八年四月二十一日修正公布的道路交通管理處罰條例第三十七條第一項（註一）的規定，正好是國家站出來率先丟石頭。當國家都能依法向有犯罪前科的人丟石頭時，社會大眾為什麼不能理直氣壯地接著向他們丟石頭？後果是逼迫有犯罪前科的人回到監獄，因為監獄以外的社會沒有生路（註二）。

本號解釋的任務，在於審查有特定犯罪前科之人，是否有擔任計程車駕駛的職業自由（即職業選擇自由）（註三），對這種人的終身執業禁止是否違憲。多數意見雖然承認職業自由為憲法第十五條工作權的基本內涵，但職業自由作為一種基本人權的內涵如何？完全沒有論述，僅逕自保障公共利益的目的，認定道路交通管理處罰條例第三十七條第一項終身禁止有某些重大犯罪前科的人擔任計程車駕駛的規定並不違憲。論述之間，完全看不到理應主宰論述脈絡的人權意識，而且甚至反映對有犯罪前科之人的根本歧視—有犯罪前科之人的職業自由不可以有內涵！尤其將實際上遭社會烙印的人，從憲法上認定為終身具有某種社會危險性的人，即使犯罪的人業已經過監獄教化，多數意見仍然不願放下手中的石頭。這種與現代法治國刑事政策基本信念背道而馳的見解，本席實難贊同，爰提出不同意見書如后。

#### 一、根本混淆有特定犯罪前科之人實質上的不適任性與終身的危險性

多數意見認為有特定犯罪前科的人再犯率高，加上計程車尚未能提供乘客安全的乘運條件，例如採行追蹤管理、改裝車輛結構及加強從業人員職前訓練等措施（本號解釋解釋理由書參照），因此剝奪他們終身擔任計程車駕駛的權利，是這個社會為了保護乘客安全，所作較小的犧牲（解釋理由書所謂限制人民職業自由較小手段，應如此理解）。

多數意見感受一般民眾對搭乘計程車的恐懼（註四），以及對於出獄或假釋受刑人再犯率的疑慮，本席都可以理解，並且也相信的確可能有特定犯罪前科之人，或甚至從未犯罪之人，於駕駛計程車之際，容易為侵害乘客生命、身體、自由及財產的行為，因此禁止實際上仍有利用計程車或於駕駛時再犯可能性的人從



事計程車駕駛工作，也屬必要。而如果進行這種禁業管制，部分有特定犯罪前科的人，可能將終身無法再執行計程車駕駛業務，對於此種終身禁業的結果，憲法亦無不許之理。因此，的確可以認為，終身剝奪某種職業選擇自由，未必違憲。但是，此種未必違憲的結論，卻不能導出以法律規定終身禁止有特定犯罪前科之人從事某種行業，對人民職業選擇自由的侵害並不違憲。以法律規定終身禁止有特定犯罪前科的人從事某種行業，乃是對曾經犯過特定錯誤的人，未經具體診斷，一概否定他們重返社會的能力。換言之，曾經犯過道路交通管理處罰條例第三十七條第一項所列各項罪名的人，不管他們實際上是否完全不再具有社會危險性，也不管他們的社會危險性和計程車駕駛工作有無關聯，一律假設為會利用計程車犯罪而具有特別侵害危險性之人。

多數意見之所以看不見這樣的法律烙印不僅僅是限制職業自由而已，而是根本毀滅想要自新之人剩餘人生的人格重建基礎，是因為將實質上終身不適合再以駕駛計程車為業的情形，與以法律擬制某些人終身不適合再以駕駛計程車為業的情形相互混淆。假設系爭規定是定有期限的禁止執業規定，遇有定期申請重新獲得執業許可的情形，依個別診斷結果，作成禁止執業的決定，雖然也可能發生實質上終身禁止執業的效果，但不涉及對個人人格完整性與人格重建可能性的否定。民國八十八年四月二十一日修正公布的道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，卻對於已經完成監獄教化、已用自由贖罪之人，甚至經過治療已診斷為痊癒之人，不承認他們已經新生，而將這些人標示為人格已有不可回復的瑕疵之人，藉由侵害他們的職業選擇自由 - 即便只是否定部分的職業自由，破壞他們被假設為已經完全重建的人格發展基礎，也確實已經根本違反憲法對於基本人權的尊重與保障，而毫無疑義！

## 二、欠缺人權意識的人權審查

多數意見之所以未能見及解釋客體對於基本人權的嚴重侵害，因為欠缺詮釋職業選擇自由的人權意識。多數意見解釋文暨解釋理由書開宗明義主張，人民之職業與公共福祉有密切關係，因此於符合憲法第二十三條規定的限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制。其中看不到保障基本人權的基本思維，因為職業自由這個基本權本身有什麼作為基本人權的內涵，完全沒有被描述出來，只提到人民的職業與公共福祉有密切關係。觀察多數意見的解釋脈絡，並不是指人民的職業能夠於公共福祉有所貢獻，而是認為人民的職業會危及公共福祉。既然如此，人民的職業自由的第一個功能顯然不在於對公共福祉有所貢獻，那麼和人民的職業自由關係最密切的，應該還不是公共福祉。而既然多數意見已經從憲法第十五條的工作權引申出職業自由，已經承認職業選擇自由是一項基本人權，那麼在基本人權是否遭到侵害的審查中，不先行澄清基本人權的內涵，又如何明瞭該基本人權是否受到侵害？



詳讀多數意見的解釋文暨解釋理由書，只看見公共福祉如何重要，姑不論多數意見所謂的乘客生命、身體、自由及財產安全、社會治安、計程車駕駛的職業信譽及安全營運的優質環境是不是具有超越個人職業選擇自由的社會重要性，如果只說明應該顧全的利益，不說明被犧牲的利益，根本無從比較何者重要，也無從說明何者應該被犧牲，為何應該被犧牲。而正因為對職業自由作為基本人權的內涵並未先行釐清，自然也看不出來對職業自由的終身剝奪，與憲法保障基本人權的基本原則如何不符。多數意見實應於進行職業自由是否遭受侵害的審查之前，先行交代職業選擇自由的人權內涵，否則，公共利益這支尚方寶劍，定然會指錯方向。

### 三、職業選擇自由的人權內涵

職業是什麼？脫離了執行職業的人，職業不可能是什麼，也因此在它還沒有和執行職業的人發生關係之前，它不可能馬上和公共福祉發生關係，何況是密切的關係？多數意見的審查論述顯然跳躍而不完整。

職業當然是從社會分工的需求而產生的，但在沒有社會分工的需求之前，每個人都有求生存、開發生命價值的基本本能，每個人為了謀生存而反覆實施的活動，就是職業的前身，從生命的絕對價值觀而言，這種意義下的職業，甚至是基本的生命任務。換言之，應該可以說，職業的本質就是個人藉以安身立命的生命活動。那麼，安身立命又是什麼？不外乎能生存、能發展生命的價值。如果從個人安身立命的基礎審視職業自由，則職業自由的第一個密切關係應該發生在人格發展自由（註五），而不是公共福祉。

既然職業為個人安身立命的基礎，則職業自由影響個人終身生活的發展甚鉅，甚至包括私領域和公領域的發展，職業自由都扮演著決定性的關鍵作用，沒有職業自由，連個人的生存都可能發生問題（註六），又如何自由發展個人志趣？個人如果失去自由發展志趣的機會，即可能無法發揮個人對自己和對社會最大的功能和效益。

### 四、混淆職業選擇自由、執行自由及主客觀條件

多數意見解釋理由書認為對於職業自由之限制，因其內容之差異，憲法上有寬嚴不同之容許標準。所謂職業自由內容之差異，解釋理由書中提及職業執行自由及選擇職業之主觀條件。但本件解釋客體為職業選擇自由，與職業執行自由（即職業活動自由）（註七）無涉，選擇職業的主觀條件與職業執行自由無從相互比較。至於如果謂職業種類不同，選擇自由的寬容度即應有不同，則豈非認為在憲法上各種職業的價值有別？就職業是安身立命的基礎而言，職業並無貴賤，不能認為職業屬性不同，所需要的主觀與客觀從業條件不同，就認為憲法上對職業自由的限制因而有寬鬆不同的標準。固然，職業種類或因個別工作環境或條件不同，而必須要求各種不同的主觀和客觀從業條件，但這應該不涉及不同職業的法

價值。例如律師、工廠作業員、會計師、公務員及計程車駕駛的主客觀從業條件當然應該不同，但這些職業的法價值並無不同。對各該職業進行職業自由的審查時，審查的條件（對象）不同，審查的標準則不可以不同，否則將違反平等原則。

## 五、關於審查密度

當審查客體定性不明時，當然不可能有明確的審查標準，審查流程也就難免流於盲目而且恣意。

由於未能先行論述職業自由作為基本人權的基本內涵，多數意見對於職業自由的審查標準顯得前後不一。例如對於憲法保障職業自由的必要性未有一言及之，卻以大篇幅論述對職業自由的限制，只要出於公共利益需求即可，似乎採取寬鬆審查標準，但是於檢驗比例原則時，卻主張道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，是現階段尚屬合理且對職業自由較小的侵害，又似乎同時採取美國式的寬鬆及中度審查標準，在此同時，卻認為選擇職業的主觀條件應採取比職業執行自由更嚴格的審查標準，隱然採取德國聯邦憲法法院的嚴格審查標準，但是，如果採嚴格審查標準，實不應得出現階段尚屬合理且對職業自由較小侵害的結論。

所謂寬鬆、中度及嚴格的審查密度體系，文獻上認為是由美國的釋憲經驗累積而成（註八）。本席以為在美國釋憲審查制度當中，初始所謂的合理的審查，嚴格言之，並不是一種有意創立的審查標準，而是為了捍衛公權力所得到的結論，只要公權力不是出於恣意，個人權利受害也是合理的。二十世紀三〇年代以來，因為人權意識覺醒，從捍衛公權力的合法基礎轉向重視個人基本人權的保護，才開始產生嚴格的審查趨勢，而考慮手段的必要與妥當，這類似於德國憲法上比例原則的覺醒。自從有意識地使用比例原則之後，關於基本人權的審查，即至少為中度審查。

就本席對於職業自由基本權內涵的理解而言，職業自由作為個人人格發展的基礎，理應如德國聯邦憲法法院判決所言，在憲法秩序中具有最高法價值，應該採取嚴格審查標準，所以職業的選擇必須享有最大的自由，因此只有為特別重大的公共利益絕對必要時，方能予以限制（註九）。以此而論，本號解釋客體，道路交通管理處罰條例第三十七條第一項，終身剝奪某些特定犯罪前科之人從事計程車駕駛工作，顯然無法通過合憲審查，因為乘客的生命、身體、自由及財產的安全，縱屬重大公共利益，對於不確定是否有再犯之虞的有特定犯罪前科之人，逕行擬制他們針對計程車行業，具有終身無法回復的社會危險性，顯然毫無妥當性可言；再者，終身禁止有特定犯罪前科的人從事計程車駕駛工作，並不能防止其他沒有前科的人，或有其他不受禁止的犯罪前科之人，利用駕駛計程車之便，對乘客的生命、身體、自由及財產予以侵害，終身禁止有特定犯罪前科之人從事

計程車駕駛工作，無法證實為有效保護公共利益的手段；尤其，從事職業之人主觀的危險性，必須經過可靠的診斷方能確定，而所謂主觀的危險性，是否真正造成危害，尚須客觀環境配合，換言之，主觀危險是相對的，也是不容易掌握的，但客觀條件可以改變主觀的危險程度，計程車客觀營運條件的改善和管理機制的健全，才真正是保障乘客安全的必要手段。管理機制當中，當然可以包括定期對計程車駕駛素行及能力加以考核與檢測，但是如果不問實際情況，以法律擅自擬制某些人為有犯罪之虞的人，則逾越必要的程度。退一步言，以上的審查結論，縱使依中度審查標準，也絕無不同（本席因此亦同意林子儀大法官所提之不同意見）。

#### 六、多數意見審查流程上的其他具體盲點

##### （一）錯誤連結「避免計程車成為犯罪工具」及「擬制有特定犯罪前科之人有再犯之虞」

多數意見解釋理由書認為「營業小客車為都會地區社會大眾之重要公共交通工具，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。」因此，「相關機關就營業小客車駕駛人主觀資格，設一定之限制，避免對於乘客具有特別侵害危險性者，利用駕駛小客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。」但是，多數意見將計程車描述成一個容易遭利用為犯罪的工具，與終身禁止有特定犯罪前科的人從事計程車駕駛工作實在沒有關聯。

首先，有道路交通管理處罰條例第三十七條第一項所列犯罪前科紀錄的人，只是曾經實施重大犯罪的人，並不都和駕駛計程車有關係，他們不必然特別喜歡利用計程車犯罪，縱使他們曾經利用計程車犯罪，也不必然就有再利用計程車犯罪的危險性，即使經過可靠的診斷，所認定的人，確實具有利用計程車犯罪的危險傾向，也無法確定他一輩子都會有這種危險傾向。其實該規定的立法者，基本上假設這些有特定重大犯罪前科的人有一般性的再犯之虞，這種假設等於完全否定監獄的教化功能（註十）。

其次，對計程車容易成為犯罪工具的描述，根本不可能導出必須將有特定犯罪前科之人，擬制為終身具有利用計程車犯罪的危險傾向之人這樣的結論。如果計程車容易成為犯罪工具，則當務之急，應該是要求主管機關在計程車的營運和管理方法上改革（如果多數意見也認為健全的更生保護制度與更有效的犯罪預防方法是治本之道，則理應宣告不負責任的剝奪職業自由手段違憲，而要求相關機關立即改弦易轍）。相關機關不此之圖，卻去做一件不相干而侮辱有特定犯罪前科紀錄之人的事，就是將他們終身擬制為會利用計程車犯罪的人。而大法官非但不予責難，竟還認同相關機關的怠惰有理由，並同意改善計程車營運環境客觀上一時無法實現，因此准許以剝奪人民基本人權的方式來取代

，因為終身禁止以計程車為業，是現階段管理制度所採取不得已的措施。所謂不得已，是用來原諒善盡職責之人的說辭，但無論是監獄功能破產或有效管理措施欠缺，都因為相關機關有失職守，本身怠職的人，卻把一切治安責任歸諸有特定犯罪前科之人，要他們付出人權遭侵害的代價，以平息社會的指責，大法官何其寬容，還用不得已替他們緩頰，一瞬間已淪為相關機關怠職卸責的共同正犯！

再者，所謂與其他機動車輛有異的計程車，在交通部於本院大法官九十三年二月十日調查會所提的書面報告中，遭形容為「係私密性甚高且獨立封閉之公共運輸工具，且其市場具有資訊不對稱之情況（司機選乘客容易，乘客選車則較困難）」（交通部九十三年二月九日交路字第○九三○○○一四四八號函附件參照）。就密閉空間的特質而言，計程車無論如何還是在公共空間移動的交通工具，比計程車司機與乘客更接近而相處於隱密封閉空間的例子所在多有，例如從事按摩或美容職業之人與顧客的相處關係，難道這樣的業務執行關係，都可以讓立法者理所當然地將有特定犯罪前科之人，擬制為終身可能利用這些職業侵害顧客的人？另外，所謂乘客對計程車司機的選擇機會小於計程車司機選擇乘客的機會，這種服務者和被服務者選擇機率的反差，與事實恐怕不符，究竟站在街頭或打電話叫車的乘客背景比較容易辨認，或有計程車標誌及無線電可以呼叫得到的計程車司機的背景比較容易辨識，從計程車駕駛成為被害人的案件是他們成為加害人案件的三點一三倍來看（內政部警政署警署交字第○九三○○五九三四六號函附件參照），就可以明瞭。而如果乘客站在街頭會碰到虞犯計程車司機的風險極高，無線電的叫車服務，不正好是排除這種風險比較有效的方法嗎？否則逃得了被終身擬制為會利用計程車犯罪的特定犯罪前科犯，又豈能保證逃得了無犯罪前科的虞犯計程車司機？多數意見或者認為，立法者本來就沒有寄望於單以系爭條文來避免所有利用營業小客車犯罪，比較精確的說法恐怕是，立法機關只想平息眾怒、搪塞責任，並不相信系爭規定是有效的手段。

總之，如果認為有重大犯罪前科的人，只是不適合擔任計程車司機，而適合擔任其他職業，則不但毫無根據，且自相矛盾。而把計程車描述為一個易遭利用為犯罪的工具，則其他容易淪為犯罪工具的行業，如果竟准許有重大犯罪前科之人入行，豈非違反平等原則？特別針對計程車所設計的道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，已指明那是一個容易發生犯罪的行業，此所以於上述調查會中，計程車業者認為該規定已破壞他們的形象。業者的反應其實不難理解，因為重懲貪污的法律規定，往往標示著官風敗壞。

（二）道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定正好是相關機關花費最少但對職業自由侵害最大的手段



多數意見下述主張「主管機關及業者表示對於任何有效維護營業小客車之安全性，例如以衛星定位營業小客車之行進路線、全面實施定點無線電叫車並加強其追蹤管理，或改裝車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練等，得有效達成而侵害較小之具體措施，客觀上目前並無實現之可能以觀，相關機關選擇上述永久禁止之手段，以維護乘客人身、財產安全，於現階段尚屬合理及符合侵害人民職業自由較小之手段之要求。」至少有四點可議之處：

其一、如果不分青紅皂白地將有特定犯罪前科的人擬制為有利用計程車犯罪之虞的人，而終身剝奪他們從事計程車行業的權利，是對職業自由較小的侵害，那麼更大的侵害是什麼？完全剝奪他們從事任何職業的機會嗎？如果這樣，何必讓這些人出獄？不管過去所犯的罪如何重大，一旦服刑期滿，除非還在褫奪公權期間，否則已經被認同為沒有社會危險的人，這樣的人卻平白地被擬制為還會犯罪的人，這種侵害還能稱為較小侵害嗎？

其二、所謂較小侵害，應該是和所述各種管制措施相比，所述各種管制措施所可能造成的侵害，就是國家花費增加，業者經營成本提高，於是消費者的消費將來也會增加，也就是整個社會維持安全的計程車交通環境的成本增加、負擔增加。如果不要採取上述管制措施，則計程車經營成本可以維持現狀，所犧牲的是有重大犯罪前科之人的職業自由，對社會而言，這樣的成本比較低。所以是對社會的侵害較小，而不是對人民職業自由的侵害較小。但是如果把有特定犯罪前科之人的自由遭受剝奪，也算做社會要付出的成本，把人權的保障當作是國家的第一要務，則剝奪特定人職業自由，即便只是剝奪某種職業自由，對社會的侵害也是比較大，而不是比較小。

其三、包括衛星定位營業小客車之行進路線、全面實施定點無線電叫車並加強其追蹤管理，或改裝車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練，都不是技術上難以克服的管理措施，目前已有新的電子服務業者如美國的 uLocate 與 Wherify Wireless 提供追蹤服務，讓手機用戶無所遁形，以利父母追蹤子女行蹤，英國更打算採用衛星定位系統，掌握假釋犯的行蹤。根據美國聯邦政府一項命令，從二〇〇五年底開始，無線通訊業者將可自動鎖定撥打一一九的用戶位置。專家分析表示，到了二〇〇五年，將有四千兩百萬名美國人使用某種形式的位置定位技術（註十一）。從民國八十六年第一次制定道路交通管理處罰條例相關規定以來，至今已有七年，七年之間，私家車配備衛星定位系統已屬平常，如果因而認為所謂隱形監控對人權之侵害，不亞於明白烙印，恐遭察秋毫之末，未見輿薪之譏。七年的空白，代表主管機關的懈怠，這是主觀

未盡力，而非客觀不可能。

其四、如果是用盡各種可能的改善措施仍然只有藉助於限制職業自由，才能保護公共利益，也才可能稱為現階段尚屬合理的手段，在還有其他更有效的措施未採行之之前，採取讓人權付出較大代價的方式，即不能稱之為合理的手段。那麼，什麼是和終身禁止執業相比，侵害較小而且比較有效的手段？只要將終身改為定期即可，如果兩年太短，五年、八年、十年，都是可能的選擇，主管機關在受執業禁止之人申請執業許可時，附加審核門檻，即便審核程序較為嚴苛（也可以是較為粗糙），較不利於申請人，甚至實質上導致申請人終身無法執業，對人民所造成的侵害，都遠遠比不上法律擬制人民人格有瑕疵，比不上法律自始斷絕人民生路來得大。而這樣的立法對怠惰的國家機關而言，成本也很小。

其五、多數意見認為改裝車輛結構為前後隔離空間，是主管機關應該採取的管制措施之一。這項建議卻有一個人權觀念上的盲點。在早期的西方影片當中出現的計程車，至少二十世紀中葉以前，計程車司機和乘客之間是隔離的，這種隔離的計程車結構，是否有安全考量，不得而知，但卻明白地標示著階級，充分反映有階級意識的人權觀念。近代以來各國的計程車紛紛撤去司機與乘客之間象徵階級的藩籬，這是人權觀念的勝利，多數意見竟要以犧牲人權的代價換取僅僅是可能的乘客安全，實與當代的人權思潮有違。

### （三）公共利益的範圍

依多數意見的看法，公共利益包括乘客生命、身體、自由及財產的安全、社會治安、計程車安全營運的優質環境及計程車的職業信賴。其中計程車安全營運的優質環境，目的無非在於保障乘客生命、身體、自由及財產的安全，而後者即等於社會治安，如果已經說明最終要保護的公共利益，應該可以省略對手段的描述，至於乘客對於計程車的職業信賴，應該有助於計程車的業績，而計程車的業績會是憲法犧牲人民職業自由所要保護的重大公共利益嗎？憲法可以為了提高計程車業者的職業信譽，而犧牲部分人民的職業自由，乃至人格發展自由嗎？

### （四）多數意見對於統計資料的援用與解讀流於恣意

其一、根據前引內政部警政署於調查會提出的書面補充說明（警署交字第○九三○○五九三四六號函參照），計程車駕駛人成為被害人的案件是他們成為加害人案件的三點一三倍。多數意見如果認為計程車乘客安危幾全繫於駕駛人之手，顯然無據，據而主張應以剝奪他人職業自由的方式，保護計程車乘客安全，更屬不當。否則豈不是應該因為計程車司機成為被害人的機率較成為加害人的機率高，就認為計程車環境對計程車駕駛

較為不利？則是否應該立法禁止有特定犯罪前科之人搭乘計程車？

其二、多數意見於解釋理由書提及所謂計程車駕駛的再犯率，並沒有指明是利用計程車的再犯率，此一犯罪率統計資料無法立即與利用計程車犯罪相連結。至於所謂修法後，計程車駕駛犯上述特定之罪者人數已呈下降之趨勢，至今並無統計資料佐證，多數意見未援引具體資料，即行論斷，竟不擔心有損大法官的公信力？相反地，如果法務部於調查會後所提供八十一年至九十一年犯罪再犯率逐年下降的統計資料可信，豈不是剛好證明道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定立法錯誤？如果多數意見援引內政部警政署及法務部於九十三年二月十日調查會前後所提供八十六年撤銷假釋的統計資料（多數意見甚且一面引用、一面照錄法務部的懷疑），而證明假釋犯再犯率高，因此擬制有特定犯罪前科之人的終身危險傾向，理由正當，則上述會後補充較完整的書面資料，豈不是更應該成為宣告該規定違憲的正當理由？在調查會中，除了交通部對於道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定違憲與否，以一般民眾的恐懼為搪塞之外，其餘各部會皆認為該規定有礙出獄受刑人之自立更生。換言之，更生保護會、法務部提供的資料證明，監獄教化是有成效的，但多數意見竟不予採信。反而交通部至今未規劃任何有效的具體管理措施，且在本院釋字第五三一號解釋之後，至今未完成修法工作，多數意見仍繼續予以縱容，豈不有失釋憲機關行憲法監督之責？

## 七、結論

釋憲機關的基本任務就是清除侵害人民基本權的違憲規範，行政與立法機關難免為了應付一時突發事故、平息人民一時的恐慌，而制定有害人權的規範，此種規範多屬出於一時情緒的情緒性立法，釋憲機關進行憲法審查時，尤應釐清情緒真相，使不當侵害人權的情緒性立法，能回歸憲法常軌。現行道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定，乃因彭婉如事件，行政與立法機關為平息民眾恐懼而制定，並無詳實的統計資料及充分的評估以為依據。彭婉如事件是否真為計程車司機所為，至今未解，上開規定，無非是行政及立法機關，以擬制有特定重大犯罪前科之人的終身犯罪危險傾向，代替縝密規劃改善計程車管理措施，以犧牲人民基本權為代價，抵免應有行政作為的壓力。多數意見對於受侵害人民的求助，竟然無視於出獄及假釋受刑人實質上沒有任何職業選擇自由，猶認為法律剝奪他們的職業選擇自由，尚屬侵害較小，而不能當機立斷，為維護人民基本人權而清除違憲規範，本席感到萬分遺憾。尤其，在明知診測有犯罪前科之人再犯可能性困難的情況下，竟然認可行政及立法機關可以用擬制他們有再犯可能的方法，讓他們承擔犯罪預防的責任，多數意見可曾記得釋字第五八二號解釋所宣示的無罪推定原則言猶在耳？

誠然，終身剝奪職業選擇自由的法律規定，除了道路交通管理處罰條例第三十七條第一項規定之外，尚有十六種之多（註十二），大法官猶如面對剝奪職業自由土石流，一方面害怕法制動搖，一方面擔憂未來的釋憲負擔，難免投鼠忌器，本不同意見書如能促使相關機關迅速修法，調整職業管理政策，則或許能不辜負多數意見遭受嚴厲廷諫之餘的委曲求全，所以為不同意見書如上。

註一：八十八年四月二十一日修正公布之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，不得辦理營業小客車駕駛人執業登記。」該條文於九十一年七月三日修正為：「曾犯故意殺人、搶劫、搶奪、強盜、恐嚇取財、擄人勒贖或刑法第一百八十四條、第一百八十五條、第二百二十一條至第二百二十九條、兒童及少年性交易防制條例第二十四條至第二十七條、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，不得辦理營業小客車駕駛人執業登記。」

註二：許玉秀，犯罪管理學序言，台灣本土法學雜誌，第五十六期，二〇〇四年三月，頁一以下。

註三：學理上區分職業自由為職業選擇自由與職業活動自由（參見吳庚，憲法的解釋與適用，二〇〇三年九月，頁四一〇），本號解釋審查標的為職業選擇自由，因此多數意見解釋文及解釋理由書所稱之職業自由，皆僅及於職業選擇自由。

註四：根據「九十一年度台北地區計程車營運情形調查計劃」統計數據，民眾對於搭乘計程車是否擔心過司機會危害自身安全問題，不擔心的佔百分之二十點八、有些擔心佔百分之四十三點七、非常擔心佔百分之十三點五，無意見佔百分之二十一點三；經交叉比對分析，女性有些擔心的佔百分之五十四點六、非常擔心的佔百分之十七點四。顯示近六成乘客擔心計程車安全問題（資料來源：交通部九十三年二月九日交路字第〇九三〇〇〇一四四八號函）。

註五：本席因此認為德國聯邦憲法法院歷來判決將職業自由的人權基礎建立在個人人格的發展自由，如：BVerfGE 72, 51, 63（有關聯邦律師法第七條第三款律師復業禁止的判決）；63, 266, 286 f.（有關聯邦律師法第七條第五款復業禁止的判決）；59, 302, 315 f.（有關稅務案件服務廣告之禁止）；44, 105, 117（有關聯邦律師法第一五〇條暫時停止執業之規定）；25, 1, 11（有關磨坊法中禁止設立及擴充之規定）；13, 97, 105（木工的能力證明）；7, 377, 397, 405 f.（有關藥劑師法中關於客觀條件的限制規定），是可以支持的見解。相同見解見 Scholz, in: Maunz- Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1981, 12/9.

註六：本院釋字第四〇四號、第四一一號、第四六二號解釋皆論及職業自由與生計。



類似見解亦可參照德國聯邦憲法法院判決（BVerfGE 54, 301, 313 有關稅務案件的簿記特許；50, 290, 362 有關勞工參與決定法；30, 292, 334 公共事務的民間顧問輸入－石油產品的事先諮詢義務；7, 377, 397 有關藥劑師法中關於客觀條件的限制）及德國文獻（Tettinger, in: Sachs Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, 12/32; Jarass, in: Jarass/Pieroth Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., 2002, 12/2, 4; Manssen, in: v. Mangoldt /Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl., 1999, 12/33; Gubelt, in: von Munch/Kunig Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl., 1992, 12/8, 10; Scholz, in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1981, 12/9）。中文文獻可參照李惠宗，憲法工作權保障之系譜，收錄於：憲法解釋之理論與實務，一九九八年，頁三五－。

註七：學理上區分職業自由為職業選擇自由與職業活動自由（參見吳庚，憲法的解釋與適用，二〇〇三年九月，頁四一〇），本號解釋審查標的為職業選擇自由，因此多數意見解釋文及解釋理由書所稱之職業自由，皆僅及於職業選擇自由。

註八：黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，台大法學論叢，第三十三卷第三期，二〇〇四年五月，頁六一以下；法治斌，司法審查中之平等權：建構雙重基準之研究，收錄於：法治國家與表意自由，憲法專論（三），二〇〇三年，頁二一一以下；余雪明，釋字第五七七號解釋協同意見書。

註九：BVerfGE 63, 266, 286 f. （有關聯邦律師法第七條第五款復業禁止的判決）；吳庚，憲法的解釋與適用，二〇〇三年九月，頁四一〇。

註十：許玉秀，犯罪管理學序言，台灣本土法學雜誌，第五十六期，二〇〇四年三月，頁一以下。

註十一：見自由時報，一九九三年十二月二十日，網址：<http://www.libertytimes.com/2003/new/dec/22/today-int3.htm>

註十二：以立法時間為序，包括藥師法第六條（68.03.26）、會計師法第四條（72.12.05）、教育人員任用條例（74.05.01）、建築師法第四條（84.01.27）、仲裁法第七條（87.06.24）、公證法第二十六條（88.04.21）、護理人員法第六條（89.11.08）、汽車運輸業管理規則第九十三條（90.07.02）、醫師法第五條（91.01.16）公務人員任用法第二十八條（91.01.29）、引水法第十三條（91.01.30）、律師法第四條（91.01.30）、技師法第三條（91.06.26）、保全業法第十條之一（92.01.22）、助產人員法第六條（92.07.02）、營養師法第六條（93.05.05）。

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

右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，本院判決如左：

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，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）

參考法條：中華民國憲法 第 7、15、23 條 (36.01.01)

中華民國刑法 第 221、222、223、224、225、226、227、228、229 條  
(92.06.25)

道路交通管理處罰條例 第 37 條 (93.04.21)