

釋憲聲請書

聲請人於受理交通裁決事件(臺灣臺北地方法院 102 年度交字第 202 號、103 年度交字第 11 號)時，對於應適用之道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項規定，依合理之確信，認其內容有牴觸憲法之情，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該規定違憲之具體理由，爰依司法院釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋意旨，提出釋憲之聲請，並將有關事項敘明如下：

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、妨害自由或刑法第二百三十條至第二百三十六條各罪之一，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，發生有牴觸憲法第 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

原告賴嘉隆於民國 90 年 3 月 14 日向臺北市政府警察局辦理營業小客車駕駛人執業登記申請獲准，其最近一次換領之執業登記證有效期限至 104 年 7 月 1 日止。於 101 年 6 月間，原告經受邀加入「日月光」應召站擔任「馬伕」工作（即接受應召站人員電話指示，載送應召女子至指定之交易地點，並負責於交易完成後，向應召女子收取交易款項），藉此賺取每小時新台幣 250 元之薪資。嗣為警於 101 年 12 月 5 日查獲，並經臺灣士林地方法院檢察署檢察官提起公訴，臺灣士林地方法院乃於 102 年 3 月 29 日以 102 年度訴字第 46 號刑事判決，以原告犯刑法係犯刑法第 231 條第 1 項意圖使女子與他人為性交之行為而媒介以營利罪，判處「有期徒刑 3 月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑 2 年。並應於判決確定後，依執行檢察官之指示向公庫支付新臺幣 3 萬元」，該判決並於 102 年 4 月 29 日確定。被告臺北市交通事件裁決所乃以原告在執業期中，犯刑法第 230 條至第 236 條各罪之一，經法院判決有期徒刑以上之刑確定，依道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項規定，以 102 年 6 月 11 日北市裁罰字第裁 0000000000 號裁決書，吊銷其駕駛執照（依同條例第 67 條第 2 項規定，3 年內不得考領駕駛執照）；臺北市政府警察局亦以上開理由，依道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項規定，以 102 年 6

月3日北市警交裁計字第00000000000號裁決書，廢止其執業登記。

原告不服，遂對上開兩行政處分，分別提起行政訴訟。

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

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（註一）。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。」，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（註二）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，故對於選擇職業應具備之主觀條件加以限制者，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，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，大法官方進一步闡釋：「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（註三）。

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年修正時增列第37條之1所規定，該條第1項規定：「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項規定：「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。」，而當時所謂「妨害風化罪」，係大體包括現行刑法所規定「妨害性自主罪」、「妨害風化罪」章之罪名。至其增訂理由，依時任交通部長於立法院聯席會議上所為之說明係以：「本條例現行條文第三十七條規定營業小客車駕駛人向公路主管機關委託之警察機關辦理執業動態登記，僅憑職業駕駛執照，未附有任何條件，而公路主管機關對職業駕駛人之駕照考驗，亦無駕駛人消極資格之規定，故營業小客車駕駛人考領職業駕駛執照，並不困

難，因之，持有小客車駕駛執照之人良莠不齊，其品行不良者，多利用業務上之便利，從事犯罪行為之事常有發生。…，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。如不予防止，後果至為嚴重。為預防並遏止此種犯罪行為之發生，特增訂第三十七條之一」等語（註四）。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、擄人勒贖或刑法第二百二十一條至第二百二十九條妨害風化之罪，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、妨害自由或刑法第二百三十條至第二百三十六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。」，其修正理由為「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。」。嗣為配合刑法第十六章章名之修正，

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、妨害自由或刑法第二百三十條至第二百三十六條各罪之一，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「第三十七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（註五）。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。惟由前開所述系爭規定之立法沿革可知，關於計程車駕駛人資格之限制，就「妨害風化」之犯罪類型而言，均採不細分各項罪名與計程車犯罪間之具體關聯，一網打盡地將早期刑法所規定之「妨害風化罪章」所列之全部罪名，涵蓋在計程車駕駛人資格限制之罪名範圍內，即使其後於86年1月間修正時，雖然按照所犯「妨害風化罪章」所列罪名之輕重，而就營業小客車駕駛人在執業期中觸犯「妨害風化罪章」中之刑法第230條至第236條各罪之一者，給予較為寬鬆之限制，惟其仍未詳究第230條至第236條所列罪名與計程車犯罪間之具體關聯則一。實則，計程車犯罪有其特性，即使為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，亦應探究計程車犯罪之特性與具體犯罪類型間之關係，方能得其肯綮。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（註六）。本件系爭之刑法第 231 條第 1 項「意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者，處五年以下有期徒刑，得併科十萬元以下罰金。以詐術犯之者，亦同。」，其立法目的乃在於遏止色情氾濫，以免敗壞社會風氣（註七），維護社會善良風俗。惟作為本條文處罰對象之促成成人合意性交易之人，並未侵犯到任何人之性自主意思，僅以抽象寬泛之善良風俗概念作為刑事制裁之理由，不僅違反刑罰之最後手段性，亦使得刑法成為保護道德感情之工具，故頗有訾議本條規定之處罰正當性者（註八）；再者，本罪之行為態樣為「引誘、容留或媒介」，性質上並非必須借助機動車輛方得以遂行或促成其犯罪，即使如本件原告擔任應召站「馬伕」工作，以接受應召站人員電話指示，載送應召女子至指定之交易地

點，並負責於交易完成後，向應召女子收取交易款項，藉以協助應召站媒介女子賣淫為業之情形，亦不過是原告利用其駕駛汽車之技能或專長接送賣淫小姐從事賣淫，與其具有計程車駕駛人之身分並無直接關係（實務上亦常見有行為人並非計程車駕駛人而駕駛汽車從事應召站「馬伕」工作者），亦不具有前開所示計程車犯罪之特性（縱認符合其中機動性一節，於前開所述行為人並非計程車駕駛人而駕駛汽車從事應召站「馬伕」工作者亦同此情形，非計程車駕駛人所獨有），即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，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（相形之下，90年修法前之規定，稍見其合理性），是立法者設定此計程車駕駛人資格之限制，與其所欲達成保障乘客安全以維護社會治安之目的，實無從認定有何實質關聯性；更何況，依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，犯刑法第231條第1項之罪者，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，則同樣利用駕駛汽車之技能或專長接送賣淫小姐從事賣淫之非計程車駕駛人，卻不須因從事同樣之犯罪行為而遭受吊銷駕駛執照之處罰，在前開所述上開犯罪與計程車駕駛人身分並無直接關係且不具有前開所示計程

車犯罪之特性之情況下，亦與憲法第 7 條所明文保障之平等權及司法院大法官所一再揭示「憲法第七條規定人民之平等權應予保障。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定」之意旨（註九），有所不符。

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，認為有牴觸憲法之疑義，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、註釋

註一、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，2010 年 2 月，第 18 頁。

註二、此一意旨可見諸大法官前此所為之解釋，例如釋字第 404 號、第 411 號、第 414 號、第 462 號、第 510 號解釋等。

註三、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。

註四、見「立法院交通、內政、司法三委員會第一次聯席會議紀錄（第六十七會期）」，立法院公報第 70 卷，第 50 期，第 75 頁至第 76 頁。

註五、見立法院公報第 89 卷，第 74 期，第 38 頁。

註六、許淑華，「日常生活理論-淺談計程車犯罪」，刑事雙月刊，2006 年 1、2 月，第 47 頁至第 48 頁。

註七、88 年 4 月 21 日經總統公布修正之刑法第 231 條，其修正理由為「由於妨害風化犯罪樣態多元化，應召站主持人、掮客、保鑣等媒介嫖客與賣淫者於非特定場合為性交或為猥褻之行為，造成色情氾濫，社會風氣敗壞，加上色情行業利潤豐厚，以詐術使人行之者，亦常見，故增列『媒介』及施用『詐術』行為之處罰。」。

註八、相關討論可參見許恒達，「善良風俗、國民健康與促成性交易的刑事責任-以釋字第 666 號解釋為反思契機」，月旦法學雜誌，第 186 期，2010 年 11 月，第 19 頁以下。

註九、參見釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號解釋。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭

法 官：李 明 益

中 華 民 國 103 年 3 月 31 日

關係文件之名稱及件數

【附件一】停止訴訟程序之裁定書。