

計程車駕駛人執業登記終身不得辦理釋憲案
(108 年度憲三字第 57 號)

專家諮詢意見書

詹鎮榮

(國立政治大學法律學系教授、德國科隆大學法學博士)

中 華 民 國 1 1 2 年 2 月 2 0 日

應揭露事項

本人謹依憲法訴訟法第 19 條第 3 項規定，就本專家諮詢意見之提出，揭露資訊如下：

- 一、本專家諮詢意見之提出，未有與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。
- 二、本專家諮詢意見之提出，未受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。
- 三、本專家諮詢意見之提出，未受其他人之金錢報酬或資助。

系爭規定

- 一、105 年 10 月 21 日修正、同年 11 月 9 日公布、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：「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、兒童及少年性剝削防制條例第三十三條至第三十七條、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。」（下稱系爭規定一，且根據題綱，僅限縮於「曾犯第二百二十一條至第二百二十九條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者」部分，其餘不包含在內。）
- 二、108 年 3 月 26 日修正、同年 4 月 17 日公布、同年 6 月 1 日施行之道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項第 3 款：「曾犯下列各罪之一，經有罪判決確定，或曾依檢肅流氓條例裁定應為交付感訓確定者，不得辦理計程車駕駛人執業登記：刑法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或兒童及少年性剝削防制條例第三十三條至第三十七條。」（下稱系爭規定二，且根據題綱，僅限縮於「曾犯第二百二十一條至第二百二十九條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者」部分，其餘不包含在內。）

依據中華民國 105 年 11 月 9 日公布、106 年 1 月 1 日施行之道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項規定及 108 年 4 月 17 日公布、108 年 6 月 1 日施行之道路交通管理處罰條例第 37 條第 1 項第 3 款規定之意旨，曾犯刑法第 221 條至第 229 條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，終身不得辦理計程車駕駛人執業登記。前述二規定是否違憲（全部違憲或部分違憲）？司法院釋字第 584 號解釋是否應予補充或變更？

壹、涉及之基本權

系爭規定一及二，對曾犯刑法第 16 章妨害性自主罪，經判決罪刑確定者，終身禁止其辦理計程車駕駛人執業登記之權利，涉及該等人民受憲法第 15 條所保障工作權之侵害。按憲法第 15 條所保障之工作權，以其作為防禦權而言，其內涵包括人民自主選擇職業及從事相關業務行為之自由。而系爭規定排除具特定主觀條件之人民——亦即曾犯妨害性自主罪，受判決罪刑確定者，選擇以駕駛計程車為業（計程車業）之自由，係屬對人民之「職業選擇自由」構成限制。此業經與系爭規定規範內容具有重疊性，曾以之作為釋憲標的之司法院釋字第 584 號解釋所確認：「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。」

此外，系爭規定以人民有無曾犯妨害性自主罪經判決確定為區分標準，對職業選擇之自由作不同之規範。是以，其亦涉及到憲法第 7 條所規定之平等原則。上述司法院釋字第 584 號解釋亦將平等原則納入，一併作為據以審查之基本權。

有鑑於本件聲請解釋憲法之聲請標的僅有憲法第 15 條工作權，故以下專家諮詢意見書乃以此為限，表達系爭規定一及二是否有抵觸憲法第 15 條及第 23 條規定之相關意見；至於平等原則部分，則不予論及，合先敘明。

貳、職業選擇自由主觀條件限制之違憲審查

工作權固受憲法第 15 條保障，然因「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」¹。換言之，對於職業自由之限制，應具有正當之理由，並且不得逾越必要程度²。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。根據司法院大法官歷來解釋之一貫見解，「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」³。基此，本案系爭規定是否抵觸憲法第 15 條工作權，而構成違憲，審查標準在於其對人民職業選擇自由所為之主觀條件限制，是否存在有「重要之公共利益」？而且符合「比例原則」？

一、職業選擇自由限制所追求之目的

（一）計程車業之執業特性

¹ 參見司法院釋字第 404 號、第 510 號、第 584 號解釋。

² 參見憲法法庭 111 年憲判字第 12 號判決。

³ 司法院釋字第 649 號解釋理由書參照。

計程車客運業之業務執行方式，具有「空間密閉性」與「駕駛人絕對掌控權」之特徵。就前者而言，係指乘客一旦上車，該空間原則上即產生密閉性，僅有乘客與駕駛人同座於車內。從而，就空間特性上，計程車與其他一般不特定民眾得以自由出入之公共營業場所，實屬有異。至於後者，計程車因其機械設計特性，駕駛人對於車輛之動力、方向及門鎖套件，具有絕對之控制權⁴。乘客除非施以強制之物理力，接管上述機械元件或開關，取得實質控制權，否則僅能被動地聽任駕駛人單方決定車輛行使之方向、路線、目的地、停靠及是否開門。

基於上述雙重特性，計程車業應可認定為是從業人員（駕駛人）與消費者（乘客）兩者間對車輛控制權不對稱之一種職業活動。姑不論乘客對駕駛人施暴之情形，計程車業依其客觀性質，原則上屬於對消費者（乘客）具有較高安全風險值之服務業，與社會治安具有密切之關聯性⁵。

（二）「確保乘客安全」作為追求之目的

有鑑於計程車業之上述安全風險特性，道路交通管理處罰條例於民國70年7月17日修正時，首次導入人民選擇計程車駕駛人為業之職業選擇自由主觀條件限制，增訂第37-1條，其第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，行刑權時效消滅後未滿二年者。三、受刑人在假釋中者。」觀之立法理由，略以：「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

⁴ 參見司法院釋字第749號解釋理由書：「工作富流動性，接觸獨自乘車女性及攜帶財物旅客之機會甚多，並易於控制乘客行動。……乘客處於狹小密閉空間內，相對易受制於駕駛人。」

⁵ 若干計程車駕駛人以計程車作為犯罪工具之案例，更是受到當時社會矚目。例如1990年高雄市計程車司機性侵並射殺分屍井口真理子命案、2007年臺北市計程車司機將輕度智障女乘客載往汽車旅館性侵、2008年臺北市計程車司機性侵女高中生乘客、2009年新竹縣計程車司機性侵15歲少女乘客、2011年新北市計程車司機性侵日籍女大學生乘客等。案件整理可參見交通部委託中華警政研究學會，計程車駕駛人執業登記資格限制研究計畫案，2014年4月21日，頁17。

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。」85年12月31日將第37條第1項修正為：「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。」其立法理由明揭：「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。」其後，該條項雖有多次修正，但多僅是酌作文字修正，或是主觀條件寬嚴調整而已，主要規範意旨並未更迭。職是之故，道路交通管理處罰條例自立法限期不准或終身不准曾犯特定之罪、經判決罪刑確定之人辦理計程車駕駛人執業登記以降，其立法目的始終顯為明確，亦即係為「遏止歹徒利用計程車作案，確保乘客安全，維護社會治安」。綜上所述，立法者所預設之前提應是：計程車客運服務本身依其特性，對乘客而言固屬一具有安全風險之消費活動。但若駕駛人具有特定犯罪前科者，將使乘客所承受之安全風險增高。從而，乘客安全之確保應透過上述規範加以強化⁶。

就系爭規定一及系爭規定二而言，其規定曾犯刑法第221條至第229條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，終身不得辦理計程車駕駛人執業登記，所欲追求之目的，主要在於確保乘客受憲法第22條保障之身心不受傷害之身體權⁷、性自主權⁸，以及個人人格自主形成與發展權，不受計程車駕駛人不法之侵犯。

⁶ 立法者對「有特定犯罪前科之計程車駕駛人會增加乘客安全受危害程度」之預設，根據司法院釋字第584號解釋林子儀大法官所提之不同意見書所載，並非是根植在客觀之科學數據基礎上所進行之風險評估。參見林子儀大法官不同意見書（<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310765>），頁4-5。

⁷ 司法院釋字第689號解釋理由書：「免於身心傷害之身體權亦與上開闡釋之一般行為自由相同，雖非憲法明文列舉之自由權利，惟基於人性尊嚴理念，維護個人主體性及人格自由發展，亦屬憲法第二十二條所保障之基本權利。」參照。另可參見李震山，從憲法觀點論身體不受傷害權，收錄於：李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務，第二輯，2000年8月，頁497以下。

⁸ 參見司法院釋字第791號解釋：「按性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之

（三）公共利益之重要程度

憲法所保障之基本權，若為維護公共利益所必要，根據憲法第 23 條規定，非不得予以適當之限制。而限制基本權所須具備之公共利益，應達如何之重要性程度，始具合憲性，則應視所涉及之基本權種類及其受侵害之程度而定。本案系爭規定涉及人民選擇職業自由主觀條件之限制，根據司法院大法官歷來解釋之一貫見解，應存在有「重要」之公共利益，始符憲法第 23 條所定之合憲要求，已如上述⁹。司法院釋字第 584 號解釋於審查系爭規定先前公布施行之 88 年修正版本時，明確肯定「確保乘客安全」係屬一重要之公共利益：「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，……。」

一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第 22 條所保障之基本權。」另亦可參見司法院釋字第 554 號解釋：「性行為自由與個人之人格有不可分離之關係，固得自主決定是否及與何人發生性行為，惟依憲法第二十二條規定，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，始受保障。」

⁹ 系爭法規對人民職業為主觀條件之限制，但卻因欠缺「重要」公共利益，而遭大法官違憲宣告者，可參見司法院釋字第 806 號解釋：「其目的應係為防阻技藝不佳者於街頭從事藝文活動，以提供臺北市市民品質優良之娛樂，乃為追求公共利益，固屬正當，但與專門職業及技術人員或其他專業技術工作者，其資格之所以須經審查，係在保護人民之生命、身心健康、財產或其他重要法益，尚屬有間，難認係重要公共利益，是系爭規定一、二及三對資格能力等主觀條件之限制部分，不符比例原則之要求，與憲法第 15 條保障職業選擇自由之意旨有違。」

上述司法院釋字第 584 號解釋之審查標的雖是 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 項規定版本，與本案系爭規定一之 105 年版本及系爭規定二之 108 年版本，業已時隔逾 17 年以上。然而，不論其間科技、社會、經濟環境，甚至是計程車業營運方式存有如何急遽之轉變與發展，確保乘客生命、身體及財產安全，應是不會隨著情事變遷或時間之遞移而喪失其被認定為公共利益之正當性¹⁰。尤其，一般學說固然認為我國憲法之基本權譜系或清單，並未將基本權依其重要性區分成不同層級，而賦予不同密度之保障。然而，人民之生命及身體不受侵犯自主權，不僅屬憲法第 15 條及第 22 條所保障之基本權，更是人性尊嚴得以發展並維繫之生理上先決條件，以及憲法所保障其他自由與權利——例如財產權、言論自由及隱私權等——得以妥善實現之前提要件。基此，乘客生命及身體安全之保障，在系爭規定一及二制定時，迨至本聲請案審理之當今，皆可肯認始終為法治國家保障人民基本權之「重要公共利益」。又若吾人再考量人民生命之剝奪及部分形態之身心傷害，具有無法治癒之不可回（康）復或填補特性之因素，則其應受保障之法益位階及必要性，毫無疑問地極高。職是之故，本意見書認為，確保乘客生命及身體安全之公共目的重大程度，甚至可達到「特別重要之公共利益」（*überragend wichtige Gemeinschaftsgüter*）¹¹。若再連結上述計程車駕駛人執業之特性併同思考，則因乘客之生命與身體安全在搭乘計程車時顯然處於較高程度受侵害之風險情境，故在此情形下，為防止明顯而高度危險發生之公共目的，應可肯認之¹²。

¹⁰ 此與部分之公共利益性質上具有時代關聯性，確有有別。最明顯之適例，為憲法第 144 條所定之「公用事業公營原則」。在國家經濟主義下，以國家優勢之財政能力與公權力，自營具獨占性質之民生相關事業，屬立憲者所預設之公共目的。惟隨科技發展、私人資本發達，以及國家財政日益拮据之情事變遷，公用事業國家獨占之公共利益即漸失正當性，而產生憲法變遷。從而，從當代國家任務角度以觀，涉及人民生存照顧之產品或服務給付，由國家自行提供之「給付義務」，恐不再是一必然之公共目的；取而代之者，公共利益乃轉而存在於國家對公共服務普及性及可負擔性之擔保責任上。參見許宗力，論行政任務的民營化，收錄於：當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 7 月，頁 581 以下；蔡宗珍，從給付國家到擔保國家——以國家對電信基礎需求之責任為中心，台灣法學雜誌 122 期，2009 年 2 月，頁 33 以下。

¹¹ 例如司法院釋字第 649 號解釋即肯認「保障視障者之工作權」屬於「特別重要之公共利益」。

¹² 類似之見解，亦可參見許宗力大法官於司法院釋字第 584 號解釋所提之協同意見書：「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。」

（四）小結

系爭規定一及系爭規定二設定職業選擇自由之消極主觀條件，剝奪曾犯刑法第 221 條至第 229 條規定妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，終身不得辦理計程車駕駛人執業登記，旨在維護乘客身心不受傷害自主權及生命權，確保社會治安，建立計程車安全營運環境，增進營業小客車之職業信賴，應可肯定屬「重要之公共利益」。準此，系爭規定限制人民職業選擇自由所追求之公共目的，應符憲法第 23 條要求，立法目的應認正當。

二、比例原則之審查

依憲法第 23 條規定，限制人民自由與權利，除須存在公共利益外，所採手段尚須與比例原則無違。就本件聲請案所涉計程車駕駛人消極資格之終身限制而言，比例原則之審查，可作下列之思考：

（一）審查標準之選擇

對於比例原則之概念內涵及審查體系架構，學說及實務固已有相對穩定之一般認知。行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」可謂比例原則在行政權領域適用之實定法化規定。有鑑於比例原則為法治國內涵之一，故其亦適用於立法權及司法權作用。惟不論適用於何等公權力作用，手段與目的間之「適合性」、「最小侵害性」及「損益均衡性（狹義合比例性）」，畢竟為不確定之法律概念，在個案中應如何操作，甚不明確。在違憲審查領域，釋憲實務長年來針對各種不同之案件類型，發展出更為精細之審查標準。大體言之，視系爭法律所規範之事務領域、涉及之基本權種類、對基本權干預之強度、憲法本身所揭示之價值

秩序，甚至是司法權所能及之功能界限等因素，而形塑出寬嚴程度不同之審查標準¹³。

1. 司法院釋字第 584 號解釋所採取之標準：中度審查標準

就本件聲請案而言，因系爭規定一及二之規範架構與內容、涉及之基本權種類、干預基本權之強度等，與司法院釋字第 584 號解釋之審查標的具有高度一致性，故或可先行確認大法官對於審查標準往昔所採取之立場。按該號解釋文及解釋理由書中雖未明揭所採行之審查標準，然許宗力大法官於其協同意見書中，對此則有清晰之交代，可資參考：「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。¹⁴」是以，對計程車駕駛人規定消極資格限制之合憲性審查，於司法院釋字第 584 號解釋中乃採取「中度審查」標準。

2. 本諮詢意見書見解：宜採嚴格審查標準

固然，根據學說一般見解及外國釋憲實務，對於職業選擇自由主觀條件限制之合憲性審查，因涉及經濟基本權種類，通常採取低度至中度審查標準¹⁵。只要立法事實與規範並非一望即知地明顯不具目的與手段正當性（明顯錯誤），或是根據一般論理及經驗法則判斷，限制手段對於公共目的之達成乃合乎事理、說得過去者，即可支持其合憲性。然而，有鑑於主觀條件限制

¹³ 例如參見司法院釋字第 812 號解釋有關保安處分性質之強制工作規定，因已對受處分人之人身自由造成重大限制；是其是否違反比例原則，應採「嚴格標準」予以審查。反之，司法院釋字第 809 號解釋針對不動產估價師設分事務所之執行職業自由限制，則採寬鬆標準審查。

¹⁴ 參見許宗力大法官協同意見書（<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310765>），頁 1-2。

¹⁵ 除上述之司法院釋字第 584 號解釋採取中度審查標準外，例如尚可參見憲法法庭在 111 年憲判字第 12 號判決中，一方面雖肯認大學教師評鑑屬於對於大學教師職業選擇之主觀條件上限制，但另一方面復考量到評鑑未通過尚不直接立即發生教師身分變動之結果，以及大學自治之因素，故降低審查密度，僅適用「寬鬆標準」予以審查（即低度審查標準）。

之內容多樣，對人民職業選擇自由之干預強度不一，故本意見書認為，仍應個案判斷，難以一概而論，採通案一致性之單一審查標準。

(1) 犯罪紀錄之無法抹除特性

就本件聲請案而言，系爭規定一及二排除曾犯有妨害性自主罪之人民選擇以經營計程車為業之職業選擇自由。其規範結構略為：「①有妨害性自主犯罪紀錄者→②不得辦理計程車駕駛人執業登記→③無法經營計程車業」。其中，②不得辦理計程車駕駛人執業登記為系爭規定所直接創設之限制，而「③無法經營計程車業」，則是因計程車駕駛業合法執業法定必要條件之一——即取得執業登記證——無法該當¹⁶，在法體系上必然推導出之終局法律效果。若將此規範結構對應到工作權之干預脈絡上，則可理解為：系爭規定透過有妨害性自主犯罪紀錄者不得辦理計程車駕駛人執業登記之設計，使其無法滿足從事計程車駕駛業所需之法定主觀條件，導致其選擇以從事計程車駕駛為業之職業選擇自由遭到剝奪。

上述系爭規定規範架構之解析，目的乃在強調：本聲請案雖然如同司法院釋字第 584 號解釋意旨，涉及到職業「主觀條件」之限制。然而，因其所連結之構成要件為「有妨害性自主犯罪紀錄者」，致使本件聲請案系爭規定限制人民職業選擇自由之強度與其他職業主觀條件限制之情形有別。蓋一般而言，職業之主觀條件不論是知識能力、學位、資格、國籍、年齡或體能，原則上皆具備一特徵，亦即人民可透過自身之學習、訓練、培養或拋棄等自發行為而達成¹⁷。是以，職業之主觀條件通常具有透過基本權主體自身努力而獲得滿足之可能性。若主觀條件果真因人民之努力而獲得實現，則其仍可享受憲法第 15 條所保障之職業選擇自由。換言之，職業主觀條件因與人民自身能力、資格及狀況連結，故其滿足或實現與否，原則上具有「基本權主

¹⁶ 根據道路交通管理處罰條例第 37 條第 8 項規定授權訂定之「計程車駕駛人執業登記管理辦法」第 2 條規定：「汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直轄市、縣（市）警察局申請辦理執業登記，領有計程車駕駛人執業登記證（以下簡稱執業登記證）及其副證，並領有有效職業駕駛執照，始得執業。」

¹⁷ 參見司法院釋字第 778 號解釋理由書（醫生藥品調劑權案）。

體自身可操控性」之特徵。然而，就「犯罪紀錄」部分，人民一旦犯妨害性自主之罪，經判決罪刑確定者，在現行法制下該紀錄即客觀存在，成為政府資訊或檔案之一部分。縱使受罪刑宣告之犯罪人於犯後悔過自新、矯正偏差行為，該犯罪紀錄亦無法因之而被抹除。質言之，人民對於犯罪紀錄之職業主觀條件限制，並不具有透過自身之努力行為而予以排除之可能性。在此意義下，連結犯罪紀錄所為之主觀條件限制，其對於人民職業選擇自由之干預強度，幾與客觀條件近似，形成一種非人民可自控之客觀剝奪情境。

大法官歷來釋憲實務所發展出之職業自由限制合憲性審查密度，區分職業執行自由之限制、職業選擇自由之主觀條件限制，以及職業選擇自由之客觀條件限制，由低度審查標準，到中度審查標準，以至高度審查標準，依序提升審查之嚴格強度，其背後思維即是蘊含有考量到人民職業自由受公權力行為侵害之強度，以及職業自由有無可能透過人民自身之努力而加以回復或取得等因素。有鑑於人民對於職業選擇之客觀條件，無法透過自己努力達成，基本權干預強度最鉅，故本於人權保障意旨，對系爭公權力行為之合憲性審查，應採最嚴格之標準。反之，就職業選擇自由之主觀條件限制而言，因人民原則上尚存有透過自己努力達成之可能性，權力干預強度未若客觀條件限制為鉅，故合憲性審查標準容有較為寬鬆之空間¹⁸。準此以觀，本聲請案系爭規定一及二所連結之「犯罪紀錄」主觀條件既有上述之「趨近於客觀條件」特徵，本意見書認為宜採行嚴格審查標準，始為妥當。

或可補充說明者，職業選擇自由主觀條件與客觀條件間之「人力所得控制」區分要素，觀察角度在於條件是否獲得滿足之觀點，而非條件是否被引發之「肇因」。以本聲請案系爭規定言之，觀察其對職業自由干預程度之強弱，在於犯罪紀錄有無可能由人民透過己力予以排除，進而取得辦理計程車駕駛人執業登記之可能性，而非導致犯罪紀錄之形成，是否係可歸責於人民之故意犯妨害性自主罪行為。固然，犯罪人因犯妨害性自主罪遭判決罪刑確

¹⁸ 關於職業客觀條件與主觀條件之區分，亦可參見李惠宗，憲法工作權保障之系譜，收錄於：劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1998年6月，頁361-362。

定，致使其無法具備辦理計程車駕駛人執業登記之資格（職業消極資格之不備），係可歸責於其自身之故意犯罪行為。然而，此職業消極資格之回復（亦即抹除犯罪紀錄），則是無法由犯罪人自力所得控制¹⁹。

(2) 終身剝奪之最強干預強度

系爭規定一及二對於人民職業選擇自由之限制，係屬干預程度最鉅之「終身剝奪」強度。人民一旦犯妨害性自主罪，經判決罪刑確定者，即被終身禁止從事計程車駕駛人之職業。此等不區分危害乘客安全之風險程度，一律地終身禁止執業之規定，等同於「全面剝奪」人民在此行業領域之工作權，為干預強度最高之立法規範。

(3) 小結

綜上所述，衡酌系爭規定一及二對於人民從事計程車駕駛人業所設定之職業選擇自由主觀條件限制，無法由犯妨害性自主罪之人自力排除，且干預之強度又屬最鉅之終身禁止執業兩項因素，本諮詢意見書認為憲法法庭宜採嚴格之合憲性審查標準²⁰。

（二）嚴格審查標準下立法者之舉證義務

根據違憲審查學理及實務之一般見解，在嚴格審查標準下，系爭規定限制人民自由與權利若欲具備合憲性，不僅所追求之公共利益必須是「特別重要」，而所採取之手段，必須是必要、可靠、具備實效，與目的之達成具有

¹⁹ 類似之論點，亦見諸於司法院釋字第 649 號解釋，其解釋理由書略以：「查視障非屬人力所得控制之生理狀態，……，系爭規定禁止非視障者從事按摩業，係屬對非視障者選擇職業自由之客觀條件限制。」由此，吾人應可明確得知：大法官在認定限制人民職業選擇自由之條件，究屬主觀條件限制，抑或客觀條件限制，標準顯然在於該條件之成就，是否為基本權主體「人力所得控制」者？至於是否為人力所得控制，似乎取決於社會之一般通念或是客觀之事理情況，而不論基本權主體是否具有可歸責性。換言之，人民之視覺障礙無論是起因於出生時或出生後之疾病（不可歸責於人民），或是起因於其搶奪他人財物，遭被害人強力反抗所致，或因自殘行為所致（可歸責於人民），似乎皆不影響其被評價為客觀條件限制。

²⁰ 另從工作權之基本權種類角度觀察審查密度者，並持嚴格審查標準者，可參見林子儀大法官於司法院釋字第 584 號解釋所提之不同意見書：「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。」

實質關聯性，且對人民權利侵害最小者²¹。換言之，系爭規定所認定或評估之立法事實及所採取限制手段之合憲性，必須由立法者或關係機關負積極舉證之責任。大法官唯有被說服系爭規定係屬實質正確，進而產生合憲之確認者，系爭規定始得通過合憲性之審查。否則，系爭規定即須遭受到大法官違憲之宣告²²。基上，「違憲推定」及「舉證義務」為操作嚴格審查標準時，分別是憲法法庭應抱持之基本出發點，以及立法者欲捍衛系爭規定合憲性所應善盡之協力義務。

就本聲請案而言，系爭規定一及二之立法事實，係根植在曾有犯妨害性自主罪紀錄之人若從事計程車駕駛業，則其利用計程車此一執業工具及特性，再行對乘客實施犯罪行為之可能性為高的風險評估及預測之上。從乘客角度言之，立法者所預測之事實為：其若搭乘到曾犯有妨害性自主罪之人擔任駕駛人之計程車，則將因接觸到有此特定犯罪紀錄之人，使自己之生命或身體安全陷入較高之風險情境中。故而，為達保障乘客生命及身體安全之重要公共利益，立法者所採取之手段，則為「完全阻絕」人民在搭乘計程車時，有接觸到具有妨害性自主犯罪紀錄之人的機會，亦即系爭規定一及二所為之「終身禁止執業」限制。

系爭規定一及二之立法者對於曾犯妨害性自主罪之人若從事計程車駕駛業對乘客所可能帶來之危害風險，所作之預測、評估、管理與分配，是否具有說服力，進而使人產生正確、有其必要，並且是對有妨害性自主犯罪紀

²¹ 參見司法院釋字第 812 號解釋理由書：「其目的應係追求特別重要公共利益，所採手段應有助於目的之達成，且屬對受處分人權利侵害最小者，所犧牲之私益與所追求之公益間，應具相稱性。」

²² 以科學資料作為職業選擇自由限制違憲審查之佐證及說服證據者，德國聯邦憲法法院之「巴伐利亞邦運動博彩業國家獨占案」判決，即屬實際應用之適例。參見詹鎮榮譯，「政府舉辦運動博奕」判決（BVerfGE 115, 276），德國聯邦憲法法院第一庭 2006 年 3 月 28 日判決 - 1 BvR 1054/01 -，收錄於：德國聯邦憲法法院裁判選輯（十三），2011 年 5 月，頁 137 以下。按德國聯邦憲法法院於審查系爭規定藉由國家獨占運彩業，以達「對抗賭癮」及「緩和賭博衝動」目的之立法事實預測，是否具可確信度時，即援引世界衛生組織（WHO）之研究資料，肯定「病態性之賭癮」屬於心理障礙國際分級之一種類型（ICD-10），而博奕確實有可能導致病態之成癮行為。固然，根據研究，最足以導致成癮性或是誘發問題博奕行為者，首要為賭博性電玩，次之為賭場；而運動彩券是否具有成癮潛在性，現今科學上尚無法定論。但其危險性，是全然存在的。據而，德國聯邦憲法法院被說服系爭規定旨在對抗賭癮之立法目的，屬於一「特別重要之公共利益」。縱然如此，德國聯邦憲法法院仍宣告系爭規定違憲，蓋國家博奕獨占之手段並無法使此公共目的始終獲得確保，故有違基本法第 12 條第 1 項所保障之職業自由。

錄之人選擇職業自由侵害最小之確信，端視立法者提出如何之證明而定。具重要參考價值，甚至是客觀上具說服力者，例如提出曾受妨害性自主罪罪刑判決確定之人之再犯率數據，以及妨害性自主罪前科者再犯之觸發因子種類及場域等。此外，就終身禁止執業之手段採取而言，系爭規定之立法者亦應證明其就乘客生命及身體安全之保障，在已認知之事實及經驗範圍內，係屬對曾犯妨害性自主罪之人的職業選擇自由侵害最小者²³。對此，因罪名及罪刑不同作區分限制、禁業期間之設定（例如現行法第 37 條第 2 項所定之 12 年）、攬客方式之限制（例如僅限於有叫派車紀錄及駕駛人資料之攬客方式）、乘客配對機制之建立（例如排除女性或孩童乘客配對）、行為評鑑制度之導入，甚至是可行之新興計程車管理制度的引進（行車軌跡或車內影像即時監控系統）等，原則上皆應納入手段必要性與目的相稱性之考量因素，並且與系爭規定所採行之限制手段進行比較風險控制與權益侵害等多面向之綜合分析與評估。僅單純憑一般社會通念、民眾觀感、通常之經驗法則，或是事理邏輯之觀點，泛泛地說明終身禁止執業與乘客生命及身體安全保障間，具有合理之關聯性，就嚴格審查標準而言，並不充分。

（三）現有相關統計資料概覽

在本聲請案宜採行嚴格審查標準之命題下，立法者或主管機關提出客觀數據，以證明終身禁止曾犯妨害性自主罪之人從事計程車駕駛人有其必要性，應是一種較為理性，且易具說服力之舉證方式。

²³ 在證明終身禁止執業對保障乘客生命及身體安全係屬必要手段時，應先界分乘客安全之危險源。按計程車因其特性，搭乘本屬具有較高危險性之消費活動。然此等一般安全風險並非本聲請案所欲關注者，毋寧應僅聚焦在來自於有妨害性自主犯罪紀錄之人部分。交通部函復憲法法庭之書面資料第 3 頁(二)處揭示「自 86 年修法後仍有發生計程車駕駛人性侵乘客案件，如 106 年數名南韓女性遊客遭計程車司機下藥性侵等案」云云，所涉者應只是搭乘計程車之一般風險問題而已。蓋理論上自 86 年修法後，計程車駕駛人應皆無妨害性自主罪之犯罪紀錄。性侵案件之行為人，原則上應非曾犯妨害性自主罪之人的再犯行為。此外，根據研究資料顯示（參見章光明、鍾志宏、陳玉書，計程車駕駛執業限制罪名與再犯之縱貫性研究，交通部委託中華警政研究學會研究案，頁 9），迄至 2012 年 10 月，計有 96,298 人從事計程車業駕駛工作，其中具刑事前科者 19,313 人。2004 年至 2010 年計程車駕駛人加害案件共 26 件，其中妨害性自主占 15 件最高。此等數據同樣亦只能顯示出搭乘計程車之一般消費風險，而無法逕將此風險歸責於曾犯妨害性自主罪之前科者。蓋其依法業已受禁業之規制，而被排除在上開危險源或是肇因者之外。

就現有可取得之公開資訊而言，應屬「計程車駕駛人執業登記資格限制研究計畫案」之成果報告最為詳盡。本件聲請案之聲請書及交通部函復憲法法庭之書面意見中，亦皆援引此結案報告內容之相關數據，作為論述之證明資料。該報告為交通部於 102 年度委託中華警政研究學會所進行之研究成果，計畫主持人為章光明教授，成果報告於 103 年 4 月 21 日提出²⁴。本計畫案，係於司法院釋字第 584 號解釋作成（93. 9. 17）後所進行，計畫中所採用之官方次級資料，為 2001 至 2002 年犯道交處罰條例第 37 條第 1 項各罪受緩刑人和出監受刑人至 2013 年之再犯狀況。以現今觀之，其所取之研究樣本雖然略嫌老舊，但仍有一定程度之參考價值。所得之數據主要如下：

- (1) 再犯狀況：受緩刑人在 12 年內之整體再犯率為 45.5%；但至緩刑第 12 年，再犯率為 0.1%。出監人在 12 年內之整體再犯率為 68.8%；但至出監第 12 年，再犯率為 0.1%。
- (2) 犯性侵罪之人再犯狀況：犯性侵罪之受緩刑人，12 年距間之再犯禁業犯罪及非禁業犯罪者，再犯率為 37.3%，第 11-12 年之再犯率約為 1.3%；出監人之再犯率則為 53.5%，第 11-12 年之再犯率約為 3.6%。
- (3) 犯性侵罪之人第一次再犯罪名：犯性侵罪之受緩刑人第一次再犯性侵罪名者，比率有 2.51%，僅次於毒品罪的 3.68%；第一次再犯非禁業罪名者，則為 28.6%。犯性侵罪之出監人第一次再犯性侵罪名者，為 6.16%，居再犯禁業罪名之首；第一次再犯非禁業罪名者，則有 38.85%。

²⁴ 參見

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiRvPPmnJ79AhUBGogKHW1hBVgQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.motc.gov.tw%2Fupload%2Fdoc%3Ffile%3Dpublication%2F201705111434170.pdf%26filedisplay%3D%25E8%25A8%2588%25E7%25A8%258B%25E8%25BB%258A%25E9%25A7%2595%25E9%25A7%259B%25E4%25BA%25BA%25E5%259F%25B7%25E6%25A5%25AD%25E7%2599%25BB%25E8%25A8%2598%25E8%25B3%2587%25E6%25A0%25BC%25E9%2599%2590%25E5%2588%25B6%25E7%25A0%2594%25E7%25A9%25B6.pdf%26flag%3Ddoc&usg=AOvVaw2TMO1PhhV5vty2onchf8Vo>（最後瀏覽日：2023 年 2 月 1 日）。相關數據摘要及分析，另可參見章光明、鍾志宏、陳玉書，計程車駕駛執業限制罪名與再犯之縱貫性研究，刑事政策與犯罪研究論文集，19 期，2016 年 12 月，頁 1 以下。

綜上所述，曾犯妨害性自主罪之人，出監人之再犯率較之於受緩刑人為高。在出監或受緩刑宣告後之 12 年期間內，再犯率平均 57.15%，不可謂不高。但若以第 12 年而言，再犯率則皆降至 0.1% 以下。由此可知，其有可能因為再犯，進而危害社會治安及人民生命、身體或財產權益之實質風險，乃逐年遞減。而且，其不僅較之於犯其他禁業罪名之人，無明顯為高；至第 12 年，危害之實質風險甚至可趨近於零。

較新之研究，則可見之於鍾志宏所撰之「性侵害再犯趨勢與特性分析研究」一文²⁵。氏以 2006 年及 2007 年間期滿或假釋之性侵犯為調查樣本，合計共 996 名，進行再犯之研究。其研究發現，性侵犯出監後第 1 年再犯性侵犯之人數最多，之後則逐年下降。5 年內再犯性犯罪比率有 5.62%，再犯非性犯罪，則有 32.83%。至第 8 年，再犯性犯罪則為 0 人。

在上述研究基礎上，若從 2013 年迄今曾犯性妨害自主罪之人的再犯率未有明顯增長，則為何現行道交處罰條例第 37 條第 2 項所定之定期執業解禁唯獨將其排除，而仍透過系爭規定二，維持終身禁業之效果，立法者及關係機關應提出更具正當性及說服力之證明，以確立其合憲性。立法資料僅顯示「依黨團協商通過」，實難從中探知任何相關資訊²⁶。若立法者無法提出差別對待之合理事由，則系爭規定恐尚有違反憲法第 7 條平等原則之虞。

根據交通部函復憲法法庭之書面資料，108 年 6 月 1 日修正施行之道交處罰條例第 37 條第 2 項之所以將同條第 1 項第 3 款，亦即曾犯刑法第 221 條至第 229 條、兒童及少年性交易防制條例第 24 條至第 27 條或兒童及少年性剝削防制條例第 33 條至第 37 條之罪，經有罪判決確定者，排除在一定期間後解除禁業適用範圍之外，理由似乎在於「為避免其於具密閉性且為駕駛人所得以控制之空間內，得以接近潛在被害人（乘客）觸發再犯之虞」。果爾，「潛在受害人」之出現作為性犯罪再犯觸發因子之一，固然有其科學研

²⁵ 該文刊登於：矯正期刊，第 11 卷第 1 期，2022 年 1 月，頁 37 以下。

²⁶ 從立法院紀錄中，黨團協商多聚焦在酒駕加重處罰之討論上，系爭規定二幾乎未置一言。參見立法院第 9 屆第 7 會期黨團協商會議紀錄，立法院公報第 108 卷第 26 期，頁 377 以下及頁 395 以下。

究上之憑據。然而，依目前所有可能想像且具執行可能性之計程車管理方案中，終身禁業是否在司法院釋字第 584 號解釋作成後已經過將近 20 年之現今，依舊屬於對有妨害性自主罪犯罪紀錄之人的職業選擇自由侵害最小之手段，似有重新思考之空間。尤其，若吾人觀察晚近計程車網路叫車服務之興盛（包括傳統計程車業及多元計程車方案），計程車駕駛人與乘客間不再是必然處於絕對的資訊不對稱關係²⁷。例如藉由資訊科技技術及軟體之開發，乘客選擇特定資格與身分之計程車駕駛人（例如性別、年齡等），理論上並非不可行。而此似乎亦能達到與終身禁業所欲避免之觸發因子出現的相同管制目的與效果，但對曾犯妨害性自主罪之人的職業自由侵害，似乎又能較為緩和。若在輔以上述之一定期間禁業制度，於再犯率降至可接受之數值後解禁，似乎亦是可思考之侵害較小的管理手段。

參、司法院釋字第 584 號解釋之補充或變更必要性

一、系爭規定內容之重疊性

本件聲請案與司法院釋字第 584 號解釋審查之系爭標的固然有別，後者之系爭規定為 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。」而前者則是 105 年 10 月 21 日修正及 108 年 3 月 26 日修正之同條項規定。比較兩者，禁業罪名之範疇雖不一致，但就「曾犯刑法第 221 條至第 229 條妨害性自主罪，經判決罪刑確定者」部分，則是始終為「終身禁業」之對象。換言之，若本聲請案欲受理並實體審理，則與司法院釋字第 584 號解釋之審查標的，「實質上」確有部分之重疊性²⁸。有鑑於司法院釋字第 584 號解釋業已對此部分之終身禁業規

²⁷ 詳見本諮詢意見書下面參、三、(二)之進一步說明。

²⁸ 此情形與司法院釋字第 749 號解釋有所不同。蓋釋字第 749 號解釋所涉及之審查標的，為計程車駕駛人犯特定之罪，遭廢止執業登記證，並吊銷所有級別之駕照，與釋字第 584 號解釋之行業進入事前禁止規定在實質上所有差異。從而，大法官作成釋字第 749 號解釋時，並未補充或變更釋字第 584 號解

定，宣告與憲法第 15 條及第 23 條規定無違，故若憲法法庭對本聲請案持不同之見解者，則在有必要之範圍內，將有必要變更或補充司法院釋字第 584 號解釋之見解²⁹。

二、變更或補充解釋之可能原因

至於本聲請案是否確有必要補充或變更司法院釋字第 584 號解釋，則取決於該號解釋作成後迄今將經過約近 20 載期間，是否發生有「社會變遷」或「規範變遷」之情事？黃昭元大法官曾在司法院釋字第 791 號解釋所提之協同意見書中指出，法院變更其先前裁判見解，可能原因略有：「(1)回應規範變遷或社會變遷的需求；(2)帶領規範或社會的演進；(3)上述兩種原因的混雜。當法院被動回應已發生之規範變遷（如修憲、修法等）或社會變遷（如人口之消長、經濟發展、新移民或新技術之出現、社會通念的改變等）時，這時法院可說是趨勢跟隨者，也比較不會受到質疑。但法院有時也可能扮演社會工程師的領頭羊角色，透過裁判去引領規範及社會的演進，甚至推動改變。至於引領的方式，可能是決斷式的強制要求，也可能是對話式的輕推（nudging）互動」³⁰。

三、司法院釋字第 584 號解釋變更之必要性

按司法院釋字第 584 號解釋雖然對於 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 項規定為合憲之宣告，但同時也明確指出：「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

釋。參見黃虹霞大法官於釋字第 749 號解釋所提之協同意見書（蔡明誠大法官加入）：「本件解釋之客體為道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項，而本院釋字第 584 號解釋之客體則為同條第 1 項，因此，沒有所謂變不變更本院釋字第 584 號解釋之問題。」

²⁹ 關於「應有補充之必要」要件之闡釋，可參見吳信華，再論「補充解釋」，湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實務，第五輯，2007 年 3 月，頁 324-326。

³⁰ 關於大法官在社會變遷下所應扮演之角色，另可參見吳庚，社會變遷與憲法解釋，湯德宗主編，憲法解釋之理論與實務，第四輯，2005 年 5 月，頁 4-7。

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。」由此可知，該號解釋於作成時，大法官業已預先埋下系爭規定若不與時俱進調整，在未來若計程車業之管理機制及犯罪預防制度更為周延之情事變更前提下，不排除有轉變為違憲可能之伏筆。換言之，司法院釋字第 584 號解釋一方面雖肯定系爭規定在當時之時空背景與計程車管理條件下，尚不違反憲法第 15 條所保障之人民職業選擇自由，但另一方面也提出系爭規定若長此維持，恐有過度侵害人民工作權之警告，要求立法者應隨時檢討，建立其他較小限制之替代措施。

本諮詢意見書認為，司法院釋字第 584 號解釋作成後經過將近 20 年之現今，在憲法人權保障之學理及釋憲實務上，有極為顯著之提升；而且計程車業之攬客方式與管理機制亦有急速發展，難與 20 年前相比擬。是以，建議於本聲請案之判決中，變更並補充司法院釋字第 584 號解釋之部分見解。前者涉及規範之變遷，而後者則屬社會變遷：

（一）審查標準之更迭

人民工作權屬經濟基本權，在違憲審查之傳統上，向來多採寬鬆至中度審查標準。限制手段對於公共目的之達成，根據一般社會通念，若屬合乎事理，且兩者間具有實質關聯性者，通常即可通過合憲之檢驗。然而，經濟基本權在當代社經高度發展環境下，其地位逐步提升，甚至不亞於政治基本權，而為多數人人格自由形成與發展不可或缺的前提與關鍵要素。職業自由之保障，貴在人民得以依自己之能力、興趣與條件，選擇適合之工作，藉此以自立為生，獲取經營生活、維持人性尊嚴所需之金錢與財物。在此意義下，將職業自由理解為財物自由之主要前提要件，亦不為過。

在工作權之人權重要性顯著獲得提升之當代，對於職業選擇自由主觀條件限制之合憲性審查，即不應在形式上僵化地止於中度審查標準。若在個

案中，人民工作權受侵害之程度過大，理應容有再提升審查密度之可能性。而本聲請案，正是此種案件類型！如上所述，本聲請案系爭規定形式上雖屬人民職業選擇自由主觀條件之限制，然因人民事實上無法透過自身努力，以抹除自己之犯罪紀錄，故對曾犯妨害性自主罪之人而言，系爭規定之限制性質上與客觀條件限制極為近似。此外，系爭規定之「終身禁止執業」法律效果，對於人民職業選擇自由更是屬屬強度最鉅之干預，未區分不同情形與事況，一律剝奪有此犯罪前科之人終其一生從事計程車駕駛職業之可能性。有鑑於此，本聲請案宜採取嚴格審查標準，立法機關應提出具有說服力之客觀資料，以證立曾犯妨害性自主罪之人若從事計程車駕駛人職業，不論判決或服刑後經過多久，對乘客之生命、身體及財產，皆具高度之實質危害風險。在此思考理路下，司法院釋字第 584 號解釋針對實質內容相同之職業選擇自由限制僅採取中度審查標準，應予變更。

上述應變更司法院釋字第 584 號解釋之見解，亦可從釋字第 749 號解釋獲得證立與審查標準變遷之支撐依據。按釋字第 749 號解釋雖與本聲請案及釋字第 584 號解釋之審查標的不同，但就人民工作權之侵害程度而言，該號解釋之系爭規定同樣屬於對人民職業選擇自由之主觀條件限制。較之於本聲請案之「入業禁止」，釋字第 749 號解釋所涉及之系爭規定為「續業禁止」，對於人民工作權之侵害強度尚不及於本聲請案之系爭規定一及二。然大法官在該號解釋中，一方面主張犯特定之罪的計程車駕駛人必須對乘客之安全具有「實質風險」，限制其工作權始符比例原則，另一方面則認為立法者並未提出足以令人信服之客觀數據（如再犯率等），以證明被禁業之人於犯後對乘客安全具有終身持續性之高度風險，故系爭規定對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度³¹。由此可知，大法官針對終身禁業之職業選擇自由主觀條件限制，事實上已跳脫出其在釋字第 584 號解釋所採行之中度審查標準，改採嚴格審查標準，要求計程車駕駛人必須客觀上存在有

³¹ 參見司法院釋字第 749 號解釋理由書第 10 段：「況立法資料及有關機關迄今所提出之統計或研究，仍不足以推論曾經觸犯系爭規定一所定之罪者，在一定期間內均有利用業務上之便利，再觸犯上開之罪，致有危害乘客安全之實質風險。」

對乘客安全構成威脅之「實質風險」，並且此等實質風險是否存在，應舉證以實其說，不得僅以難以捉摸之社會民眾期待或一般民意作為唯一立法依據³²。對禁業規定侵害人民工作權程度尚不及於本聲請案嚴重之情形，大法官業已提高審查標準，更何況本聲請案。由此釋憲實務立場變遷之觀點，本意見書認為，司法院釋字第 584 號解釋之此部分見解，在本聲請案中宜予變更之。

（二）計程車叫車媒合方式之變遷

計程車之客運行為，固然一如往昔，係透過計程車輛，將乘客運送至目的地。然而，相較於 20 年前計程車駕駛人多以在道路上「巡迴攬客」為主，現今由於資訊科技及網際網路發達，乘客透過網路平台「預約叫車」，已甚為普及³³。此等攬客方式之多元發展，在一定程度上「翻轉」了計程車駕駛人與乘客間之資訊不對稱關係。換言之，在巡迴攬客方式，乘客於道路上隨機攔停車輛上車，對於駕駛人之相關資訊，僅能於上車後從執業登記證中知悉。反之，在網路預約叫車方式，乘客於上車前，即可獲知車款、車輛牌號、駕駛人姓名、性別等相關之人別資料。抑有進者，乘客搭乘之起、迄點，在網路叫車方式中，不排除可預先揭露；而於上車後，透過 GPS 或網路連線

³² 計程車駕駛人對乘客安全構成實質風險之舉證必要性，部分大法官在本號解釋所提之協同意見書中，亦明確表達支持與贊同之意。例如參見黃虹霞大法官提出、蔡明誠大法官加入之協同意見書：「經查道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項相關立法資料及主管機關之說明，均充其量只能看出該條項之犯罪罪名，為計程車駕駛人犯罪紀錄中之較多者而已。但看不出列舉之各該犯罪名之犯行均與乘客安全之特別危險（實質風險）間有實質關聯，……。」黃瑞明大法官協同意見書：「應該把行業中的害群之馬與該行業作區隔，避免因該行業之個人行為產生之負面觀感，擴及至對於整個行業全體從業人員之刻板印象，而以『寧可錯殺一百，不可錯放一人』的態度過度立法。」詹森林大法官部分不同暨部分協同意見書：「或有認為，計程車駕駛人於執業期間，如有觸犯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪之情事者，為防範其將來亦有可能於駕駛計程車時，對其乘客，犯相同之罪，即有必要限制其至少於一段期間內，不得駕駛計程車，以維護乘客安全。此項觀點，理論上固難謂為無據，但仍應有足夠統計數據，以彰顯竊盜、詐欺、贓物、妨害自由或刑法第 230 條至第 236 條各罪行為人之再犯率，已達可能危害計程車乘客之程度，始能符合比例原則之要求。」

³³ 例如多元計程車、Line Taxi、台灣大車隊 55688 等網路叫車系統或 App 等，在都會區已甚為普及與多元。業者為招攬生意，甚至不定期祭出各式優惠方案，吸引客戶叫車。另可參見汽車運輸業管理規則第 91 條第 4 項規定：「多元化計程車接受消費者提出之乘車需求以預約載客為限，不得巡迴攬客或於計程車招呼站排班候客。」

技術，實際之行車軌跡，亦可在駕駛人及乘客之手機或相關裝置中同步顯示與紀錄，甚至同步由車行、乘客親友等第三人監控。

上述導入資訊科技技術之新興計程車叫車媒合方式與管理機制的發展，固然無法完全避免實質風險之發生，更無法於犯罪實施當下有任何即時強力制止之實效，但系爭規定一及二性質上同屬犯罪預防之「風險預測」立法。而有特定犯罪紀錄之人從事計程車駕駛業風險值高低之預測，並非恆互不變，毋寧會隨執業方式、管理機制、犯罪預防與監控網絡之改變與發展，而有不同之結果。換言之，計程車駕駛與乘客間之不對稱關係，隨上述網路叫車及數位科技之發展，已有不同於 20 年前之顯著變遷。此社會變遷，使得系爭規定一及二所採取之終身禁業手段，與所欲維護之乘客安全特別重要公共利益間之實質關聯性，日益鬆脫。基此，本聲請案應有必要對計程車叫車方式的變遷有所回應，並在審查系爭規定是否具有符合比例原則時，納入考量。在此範圍內，司法院釋字第 584 號解釋似有補充之必要。

肆、結論

綜上所述，本專家諮詢意見書針對憲法法庭之問題，總結如下：

- 一、 保護乘客生命、身體及財產安全，係屬特別重要之公共目的。系爭規定一及二剝奪曾犯妨害性自主罪之人選擇以計程車駕駛人為業之執業選擇自由，目的係屬正當且充分。
- 二、 系爭規定一及二所採取之「終身禁業」手段，已逸出執業選擇自由主觀條件之限制，而往客觀條件限制位移，且未究有妨害性自主犯罪紀錄之人是否對乘客安全確實構成實質風險，一律剝奪，屬對於人民工作權侵害最鉅之手段。憲法法庭對於系爭規定一及二是否具合憲性，應採嚴格審查標準。
- 三、 根據現有對妨害性自主罪之人再犯率之研究結果顯示，隨緩刑宣告或出監時間之經過，其再犯妨害性自主罪及其他禁業罪名之比

率，呈現逐年下降之趨勢。至第 12 年，再犯罪已可低於 1%。若此，立法者在未能提出其他有利證明之前提下，透過系爭規定一及二規定，未區分實質風險程度之高低，一律終身禁業，恐有逾越必要程度，而違反憲法第 23 條規定之高或然率。抑有進者，系爭規定二唯獨將有妨害性自主罪犯罪紀錄之人排除在定期禁業解除之外，因其再犯率並未明顯高於其他禁業罪名，且在實質風險觀點下，潛在被害人出現之觸發因子亦難作為差別待遇之合理事由，故恐尚有違反憲法第 7 條平等原則之疑慮。

- 四、本聲請案與司法院釋字第 584 號解釋具有審查標的之內容重疊性（曾犯妨害性自主罪之人終身不得辦理計程車駕駛人執業登記證之申請）。有鑑於該解釋作成後至本件聲請案言詞辯論時，經過將近 20 年，期間發生有規範變遷與社會變遷之情事。故而，司法院釋字第 584 號解釋宜於本件聲請案之判決中予以變更（在審查標準部分）及補充（在計程車駕駛人與乘客間資訊不對稱之基礎上所作之風險預測與評估部分）。

諮詢意見提交人

（國立政治大學法律學系教授）