

## 憲法法庭專家諮詢意見

詹鎮榮 | 國立政治大學法律系教授

# 118年度憲三字第57號

計程車駕駛人執業登記終身不得辦理釋憲案

# 系爭規定對基本權之侵害

計程車駕駛人執業登記管理辦法第2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。」



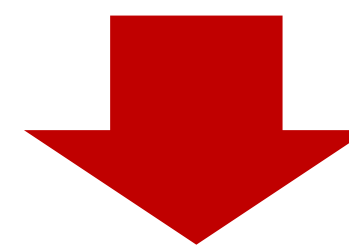
計程車駕駛人

=

職業駕駛執照

+

~~計程車駕駛人執業登記證~~



- ✓ 職業「選擇」自由之限制  
(憲法§15：工作權)

道路交通管理處罰條例第37條第1項：  
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，不得辦理計程車駕駛人執業登記。



職業自由限制之違憲審查架構

基本權限制強度

違憲審查密度

職業選擇自由之客觀要件限制

嚴格審查標準

職業選擇自由之主觀要件限制

低度至中度審查標準

職業執行自由之限制

寬鬆審查標準



本案審查標準之選擇：

宜採**嚴格審查標準**



釋字584解釋  
應予變更

---

司法院釋字第584號解釋：  
**中度審查標準**

---

1

系爭規定一及二以「犯罪紀錄」作為職業選擇自由主觀條件限制，實質上已具「客觀條件限制」之特性。

- 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。
- 但人民對於犯罪紀錄此一職業消極資格之限制，並不具有透過自身之努力行為而予以排除之可能性。
- 連結犯罪紀錄此單一標準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。（德國法上之差異性詳後述）

2

系爭規定一及二所採取之「終身禁業」手段，構成人民職業選擇自由之最強烈干預。

## 嚴格審查標準之操作

1

系爭規定原則上先被推定為違憲，立法者負有積極說理及舉證責任，以排除此推定。

2

預測評估下之舉證強度：**實質風險**

司法院釋字第749號解釋：「僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其**犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險**，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記，就此而言，已逾越必要程度，不符憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨有違。」

3

本案應待證之立法事實：

有妨害性自主罪犯罪紀錄之人，是否**終身**對乘客安全皆具有實質風險，故必須透過系爭規定予以終身禁業？

## 一般情境：再犯可能性

- 交通部103年委託研究：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%。但第12年，再犯率則降至0.1%以下。
- 鍾志宏「性侵害再犯趨勢與特性分析研究」：以2006年及2007年間期滿或假釋之性侵犯為調查樣本計996名，進行再犯之研究。出監後第1年再犯性侵害罪之人數最多，之後逐年下降。5年內再犯性犯罪比率5.62%，再犯非性犯罪有 32.83%。至第8年，再犯性犯罪則為0人。
- 由此可知，其可能因為再犯，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，至第12年，危害之實質風險甚至可趨近於零。

## 特殊情境：潛在被害人之出現

系爭規定之立法理由：為避免犯妨害性自主罪之人於具密閉性且為駕駛人所得以控制之計程車空間內，得以接近潛在被害人（乘客），觸發再犯之可能性。

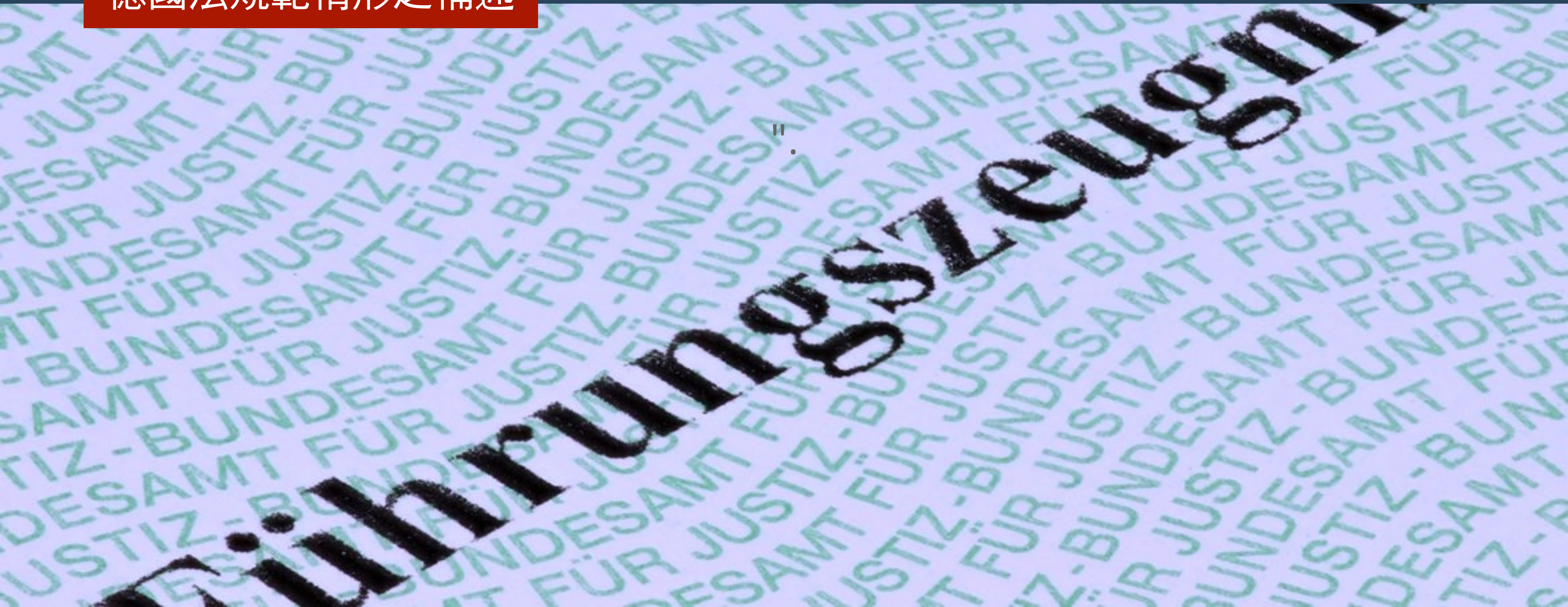
**Q**：以當今之計程車營業模式，有無防止接觸再犯觸發因子之可能性，而使系爭規定之「隔離功能」不再具必要性？



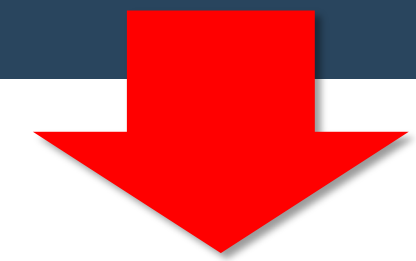
「網路叫車模式」已改變傳統「巡攬營運模式」下駕駛人與乘客間資訊不對稱之情形。

有犯罪紀錄者，法令並不當然（終身）  
禁止其擔任計程車駕駛人

德國法規範情形之補述



1. 欲擔任計程車職業駕駛人，依人員運輸法規定，應取得「人員載運證」（Personenbeförderungsschein；簡稱P-Schein）。
2. 申請人員載運證時，應檢附「O類違章紀錄表」（polizeiliches Führungszeugnis der Belegart “O”）。所謂違章紀錄表，係指儲存於聯邦總紀錄（Bundeszentralregister）中個人資料之節本，尤其是個人之刑事罪刑裁判紀錄，以及特定之行政機關裁決等。而O類違規紀錄表，較之於N類為詳盡，除記載刑事法院之裁判（犯罪紀錄）外，尚包含有類如營業許可或武器持有證廢止等行政機關之決定在內。
3. 申請時應檢附違章紀錄表之目的，在於證明申請人具有載運乘客所需之特別責任（besondere Verantwortung），亦即確保乘客安全之責任。



在德國法，犯罪紀錄僅是主管機關用以判斷申請人是否欠缺從事計程車職業駕駛人所應具備之「可信賴性」（Zuverlässigkeit）的考量因素之一而已，並非絕對不得核發人員載運證之法定禁業事由。

VG Hamburg, Urteil vom 09.11.2011 – 5 K 775/11 29





# Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein: Beschluss vom 12.05.2014 – 2 O 9/14 (不服原審法院訴訟救助裁定之抗告)

<https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/MWRE140001615>

1. 人員載運證唯有當申請人可以保證其是適合擔負起運送乘客所需之特殊責任時，始得發給（裁判時駕駛許可辦法第48條第2項第2a款、第11條第1項第4句）。原告是否滿足此條件，**應就所有已知之犯罪行為、交通法或非交通法上之違反秩序行為，以及其他事件，進行整體人格評價，綜合判斷之**。在與人員運輸無直接關聯性之過咎行為，應視其是否可以彰顯出申請人即使在執行客運業務時，也具有可能會導致乘客受到損害之人格特質。
2. 在根據裁判時駕駛許可辦法（FeV）第48條第4項第2a款及第11條第1項第4句規定進行評估時，申請人若已兩次對兒童實施妨害性自主之犯罪行為，經有期徒刑判決確定者，可能已經無法保證其載運乘客時，可履行應盡之特殊責任。
3. 原告分別於**1999**年及**2006**年，先後因犯妨害兒童性自主罪，經判決罪刑確定。此兩次之刑事判決以及根植於此所為之整體人格評價，足以正當化如下之評估，亦即原告不再能夠保證其自己可以適合擔負起運送乘客所需之特殊責任。
4. 當有事實足資正當化人員載運證之持有人對載運乘客所應負之特別謹慎義務，未來有濫用之憂慮時，即可否定其對適宜履行乘客載運特殊責任之保證。違反保護性自主權之相關規定，亦可否定其所作的保證。蓋再次為此犯罪行為之危險，將會危害到乘客安全。**原告對未成年人實施妨害性自主之犯罪行為，更是提高了危害乘客安全之潛在危險**。此與原告先前係在公共場所，或是在自宅內為犯罪行為無涉。

# 德國計程車駕駛人管制架構總覽

- 肯定乘客安全為**重要之公共利益**。
- 計程車職業駕駛人負有確保乘客安全之特別謹慎義務及載運責任，此屬從事計程車駕駛人此一職業活動之可信賴性內涵。
- 申請人是否具備職業之可信賴性，性質上屬於預測性之評估。而刑事犯罪紀錄僅是主管機關審理人民申請案時，進行個案可信賴性評估時考量因素之一而已，並非法律禁止人民從事計程車駕駛人職業之一般性強制禁業規定。故**是否拒絕有犯罪紀錄之人擔任計程車職業駕駛人，為個案之行政決定，而非法律之通案規定**。
- 因可信賴性是一種人格之整體評價，故有刑事犯罪紀錄之人，仍**有可能透過自己之努力**，使主管機關相信其可善盡計程車駕駛人特殊責任的擔保。
- 在行政法院裁判實務上，人民曾**兩度**犯妨害性自主罪，經判決確定者，被認為具有提升乘客受危害之風險，故無法保證具職業可信賴性。



---

## 總結

---

1. 系爭規定一及二以刑事犯罪紀錄為職業消極資格之唯一連結要素，並採取終身禁業之法律效果，宜採嚴格審查標準。在此範圍內，司法院釋字第584號解釋應予變更。而計程車營業模式之急遽改變，維護乘客安全之方式多元。就此，上揭解釋應予補充。
2. 在採取嚴格審查標準之前提下，立法者就系爭規定一及二所為之立法事實的預測決定，應負積極之舉證責任，說服憲法法庭產生下列之確認，排除違憲之推定：亦即有妨害性自主罪犯罪紀錄之人，不論犯後經過期限多久，也不論計程車業管理制度之更迭，更不論計程車駕駛人與乘客間資訊不對稱事況之變遷，對於乘客安全終身具有危害之實質風險。故而，採取終身禁業依舊是當前社會與科技環境下，可達成保護乘客安全、建構人民對於計程車駕駛人信賴重大公共目的之必要手段。
3. 然不論從系爭規定之立法資料，或是相關之統計數據，本專家諮詢意見認為皆難證立系爭規定一及二之合憲性。有鑑於其並未區分有妨害性自主罪犯罪紀錄之人對乘客安全所產生實質危害風險之高低，作保障公共目的之必要處置，而是一律終身禁業，對人民受憲法第15條所保障之職業選擇自由，構成不合比例之限制。