審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議

第 12 次會議紀錄

時間：102 年 7 月 30 日（星期四）下午 2 時 30 分

地點：法務部 2 樓簡報室

主席：蔡委員麗玲　　**紀錄**：張景維

出席：詳如簽到表

壹、 主席致詞：(略)

貳、 審查各機關對結論性意見與建議的初步回應各機關之回應情形

一、 議事組說明

「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議」自 102 年 5 月迄今，已陸續召開 11 場次會議。各機關應參照兩人權公約及其施行法，積極研究因應結論性意見的措施及辦法。議事組已於 102 年 7 月 5 日函請各機關參考聯合國模式重新檢視並填寫「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應表」，並請各機關於 102 年 8 月 6 日前回復議事組。為使各機關確實回應結論性意見，結論性意見各點次宜有一彙整意見之機關，避免機關間意見分歧與矛盾，以利後續第二輪會議之審查。

二、 發言要旨

(一)主席

1. 現在因有些點次需要舉辦公聽會，而需要

一個彙整機關，倘無需舉辦公聽會之點次，亦推舉一個機關負責。

2. 以第 71 點為例，法務部雖然也是協辦機關，但跟議事組承辦同仁不見得一樣。議事組是負責跨點次所有計畫的統合，如果就少數點次希望他們做額外彙整的話，可能跟他們原來要負責的項目是不太一樣的，所以像跨院的情形，請司法院以行政的方式來作統合。

（二）王幼玲委員

1. 議事組係期待有一個統整或各自彙整？如果要一個彙整，溝通要花一些時間，但如果各自彙整，委員看的時候會比較沒有統合性。

2. 議事組是總統府人權諮詢委員會的議事組。所以在這樣的一個定位之下，不應該由總統府人權諮詢委員會議事組來為大家統整。

（三）司法院

因為跨院際，是否可以各自彙整比較方便？因為公文往返，好像行政程序上比較繁瑣，反而會更浪費時間。

（四）議事組

我們是站在我們國家怎麼回應結論性意見與建議來思考，將來整個回應表要陳報到總統府人

權諮詢委員會，不可能讓各機關意見分歧，所以希望有主辦機關彙整協辦機關的意見。

三、 決議

關於議事組於102年7月5日函請各機關重新檢視並填寫之「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應表」，原請各機關於102年8月6日前回復議事組，惟為避免機關間之回應意見分歧或矛盾，各點次宜有一彙整機關，負責彙整其他「主辦機關」及「協辦機關」之回應意見。彙整機關建請下列機關擔任:

1、各點次之「公聽會/聽證會之主辦機關」。

2、該點次若無「公聽會/聽證會之主辦機關」者，由該點次之「主辦機關」擔任。若有數個「公聽會/聽證會之主辦機關」或數個「主辦機關」，請各自彙整負責之業務。

參、審查各機關對結論性意見與建議的初步回應第68點至第74點：

一、結論性意見與建議第68點：

(一)發言要旨

1. 委員

蘇友辰委員(書面意見詳如附件1)

由於欠稅人沒有完納稅捐，因而對其財產及遷徙自由為雙重禁制處分，顯然違反比例原則，有違

憲及違反公政公約之虞，如果執行名義根據的法令確實是有違憲或違反兩公約或國際人權規範，這個執行名義本身也是錯誤與違法的，顯然也要重新檢視原來形成這個執行名義的法律規章，才能有所檢討。

吳景芳委員

從世界公民總會台灣分會提出的書面資料可以看出，就這個議題過去已經有非常多的學者專家提出論述，在場的許多聲音也都是在質疑稅捐稽徵法第 24 條的規定，財政部在做委外研究的時候，有沒有諮詢這些學者專家的意見，如果有確實掌握這些資料的話，是否還有需要繼續辦理委託研究案？

李念祖委員

其實不只稅捐稽徵法，另外也牽涉到關稅法，而司法院釋字第 345 號解釋只處理了相關辦法是符合法律的規定，符合法律保留原則，但卻沒有處理為此授權的法律是不是違憲，要特別注意的是，這號解釋距今已經將近 20 年，這號解釋是不是能用憲法的法理繼續看待，我個人持懷疑的看法。

王幼玲委員

這邊要先釐清財政部的立場，首先假設他是真的不知道或是不認為有違反兩人權公約，那這可能要透過聽證的方式來做法理的澄清，或者假設他根本就知道這是違反兩人權公約的規定，但是為

了行政的便利，所以他還是這樣去執行，希望財政部在第二輪會議能將立場表明清楚。

2. 民間團體

(1) 世界公民總會台灣分會(書面意見詳如附件 2)

關於稅捐稽徵法部分條文有違憲或牴觸公政公約之虞，不宜再使用限制出境的手段來確保稅收，並應儘速提出修法。

(2) 台灣財經刑法研究學會

行政罰跟刑罰是有區別的，行政罰應只限於對財產實施，因自由被剝奪後是不能回復，另外人民之遷徙自由不可由行政機關單方面來限制，需經過法官保留。

(3) 中華人權協會

以欠稅為理由，作為限制出境處罰的依據，係違反兩公約，稅捐稽徵法或稅法相關限制出境的規定，亦違反法律保留原則以及令狀主義。

3. 政府機關

財政部：

這個制度從 73 年至今，長達近 30 年的期間，司法院釋字第 345 號解釋也認為是合憲的，本部為了兼顧公共利益及人民權利，特別委託專家學者進行全盤的研究，其中包括正面、反面的意見以及各國的制度都會納入研究，來幫助我們修正這個制度。另外在 97 年我們有一個很大的修正，將

限制出境本來是無限期，變成是 5 年的期間，還有一個修正是，如果對物的保全是足夠的，就不會動用到限制出境這個保全措施。最後再次重申，這個研究報告絕不是拖延，而是因為我們非常重視，所以很誠心地要去修正，各位先進所提寶貴意見我們一定會加以審酌，做為日後修法的參據。

法務部行政執行署：

(1) 因對義務人之限制出境涉及遷徙自由之限制，本署及各分署均審慎為之，此從本署書面回應措施所提 100 年及 101 年限制出境之人數，分別僅占全部義務人數的 0.43%及 0.18%即可知；又義務人必須符合行政執行法第 17 條第 1 項 6 款情形之一，且於必要時，行政執行分署始得對其限制出境，尚非僅以滯欠金額多寡為依據。

(2) 行政執行法第 17 條曾於 98 年間修正，故現在對於義務人滯欠金額未達新臺幣 10 萬元者，各分署原則上不得限制其出境。另本署針對 10 萬以上未達 30 萬元之案件，亦有審核機制，即訂有「法務部行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項」，規定各分署於為限制出境處分前，應將全案原卷檢送本署，本署亦會嚴格審查個案之義務人是否符合限制出境之要件及必要性後，作出是否同意限制出境之決定。

(3) 至於行政處分之實體內容如有違法或不當，因移送機關係行政處分之作成機關，各分署會請移送機關查明，如經查明屬實，移送機關自會將案件撤回。

(二)決議

1. 請財政部擔任聽證會之主辦機關，針對結論性意見與建議第 68 點的回應措施與計畫中，有關稅捐稽徵法第 24 條及關稅法第 48 條限制欠稅人出境影響當事人遷徙自由，其程序是否符合憲法或公政公約第 12 條於年底前舉辦聽證會，並將修法之可能性於第二輪會議前回報總統府人權諮詢委員會。

2. 主、協辦機關由「主辦機關:法務部、財政部」修正為「主辦機關／協辦機關:財政部／法務部」。

二、結論性意見與建議第 69 點：

(一)發言要旨

1. 委員

李念祖委員：

關鍵應該是怎麼處理愛滋病的問題，而不是外國人還是本國人的問題，現在看起來外國人因為患了愛滋病被驅逐出境，那同理的話，感冒的外國人也可以趕出去？想特別說明的是，犯罪驅逐出境是一回事，但生病並不是犯罪。

吳景芳委員：

是不是請衛生福利部對修法加以考量，我們的法律檢討小組將來也要去思考這個問題。

2. 民間團體

台灣國際醫學聯盟、台灣外籍愛滋政策修法聯盟(書面意見詳如附件 3)

①關於愛滋病帶原者，其實可以分為入境、居留跟停留三個層面的議題，希望衛生福利部可以針對這三大方面提出修法的版本。

②在台灣的外籍工作者最容易受到愛滋病歧視，而按目前規定，只要有任何一次的陽性篩檢結果，他就會失去受聘僱的機會而被驅離，這是對外籍工作者的健康權以及生命權非常嚴重的歧視，而主管機關勞委會沒有就這部分提出回應。

③我們認為如果要篩檢就必須給予治療，或許我們會認為在財務上無法負擔，但是他們也有繳納勞、健保費及篩檢的費用，或許可以利用相關經費進行治療。

④希望衛生福利部在處理愛滋感染者時，能有更細緻的計畫，像是區分為感染者及帶原者，以及發病初期不需治療及正在發病的部分，然後分門別類分階段來處理。

⑤在實務上，外籍愛滋感染者還是有入境居留及短期停留的限制，而外籍工作者公共衛生健康的部分也有權責不清的疑慮，希望衛生

福利部能與其他相關部會統一協處。

⑥根據最新的統計，臺灣是全世界 19 個會將外籍愛滋感染者驅逐出境的國家之一，是不是有可能未來發生新個案的時候，主管行政機關能主動裁量不採取驅逐出境的手段。

3. 政府機關

衛生福利部：

(1) 目前「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例」修法的目標已經打算將外籍愛滋感染者入境、居留及停留這個三個層面的限制全面取消，相關草案也已完成等待審議中，我們會積極爭取納入立法院的優先審議法案，希望在未來能具體展現我們對兩人權公約要求的回應。

(2) 有關外籍勞工健康檢查部分，是依據就業服務法訂定的「受聘僱外國人健康檢查管理辦法」，當人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例修正以後，我們就會配合修訂此一管理辦法，目前研擬的方式是會提供篩檢，但結果不會成為健檢合格的研判依據，並以密封方式通知受檢者，以維護其工作權。

(3) 關於入境停留的限制，人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例有規定，每季一次，每次停留不超過 14 天，但是我們目前並沒有對愛滋感染者有不得入境或停留的限

制，我們還是准予讓他入境短期停留。

(4) 有關不驅逐出境的建議，依現行法還是會有困難，因為法律規定是應通知，那只要我們通知了執行單位，也就是內政部，依法就是要遣返，而我們也很關心這個議題，希望能加速修法的過程。

(二)決議

1. 增列勞委會為協辦機關。
2. 請衛生福利部及內政部將委員及民間團體意見帶回參考。

三、結論性意見與建議第 70 點：

(一)發言要旨

1. 委員

李念祖委員

這個議題其實是一個性別平等的問題，與我們長期存在的父權文化影響有關，所以會認為女性通姦較男性通姦嚴重，在效果及目的上看不出違反性別平等，但實際上是違反的，也就是性別平等才是問題的根源。

另外我們司法制度實質上是民刑不分的，對於以刑逼民這樣的措施，助長了今日繁多的訴訟，使得民間也分不清民刑之間的差異，家庭的糾紛是以民事糾紛為主，其實不需要國家刑罰權的特別干預，特別是這樣的干預會助長父權文化的殘留

或延續的話，那國家的刑罰權更應該謙抑。

2. 民間團體

婦女新知基金會

(1) 2012 年聯合國人權委員會的女性平權法律及實務人權工作小組已經正式聲明，認為通姦罪是侵害人權，尤其侵害婦女的人權，也呼籲公政公約的會員國應該要廢除通姦罪。

(2) 聯合國發現，所有中性處罰通姦罪的國家，都會呈現出不平等處罰女性的結果，我國的情況也是如此。其中相較於一般的犯罪性別比來說，在通姦罪的部分，女性有罪被告以及加總的被告都多於男性。

(3) 通姦罪仍然存在台灣的原因，其實是以刑逼民的概念所造成，人民常利用抓姦的手段以刑逼民，要求巨額和解金，由此方式來取得他們認為應得的贍養費、扶養費或婚姻財產，這其實顯示我們在婚姻解消的整個過程是有問題的。

(二)決議

1. 請法務部擔任聽證會之主辦機關，針對通姦罪是否違反公政公約第 17 條及是否應從刑法中廢除於年底前舉行聽證會。

2. 增列行政院性平處為協辦機關，就通姦罪是否助長父權文化的相關議題進行研究，提供給總統府人權諮詢委員作參考。

四、結論性意見與建議第 71 點：

(一)發言要旨

1. 委員

王幼玲委員

我比較有疑問的是我們的國安系統，有沒有這方面監聽監督的機制，因為這部分沒有看到統計數字，是否請國安單位在第二輪會議時，可以提報過去 5 年監聽申請通過的數量及比例，以及未來情報監察另外立法的方向為何。

蘇友辰委員

我也希望將國安局列入主辦機關或協辦機關。希望政府維持一個有效的司法監督程序，將監督的結果做成一個統計的數據讓我們能夠看到。

李念祖委員

我贊成應該請司法院做主政機關，然後請司法院做有關的統計，包括通知及不通知受監聽人的比例，這些統計數據可以幫助我們了解這個制度。

2. 民間團體

(1) 兩公約監督施行聯盟

①如果需要法官保留的話，應該由司法院擔任主管機關。

②司法院好像沒有要召開任何相關的公聽會。

③請提供相關的統計數據，包括申請的數字、准許的比例以及通訊監察後發通知給被監

聽人的比例，請司法院說明事後審查或監督的機制。

(2) 台灣人權促進會

請司法院在第二輪會議前提供相關的統計數據，另外也請國安單位在第二輪會議時補充回應。

3. 政府機關

法務部：

通訊保障及監察法自 96 年修法至今，因為整體通訊科技的進步，在監察的範圍及方式是不是有修法的必要，也是我們一直在檢討中的，如果其他機關有修正建議，我們也會一併納入考量。

司法院：

(1) 有關國安監察部分，目前規定於通訊保障及監察法(下稱通保法)第 7 條。惟國安局已考量將國安監察部分，另行制定情報通訊監察法予以規範。

(2) 為監督執行機關依法執行通訊監察，司法院有請第一、二審法院按月陳報各法院受理通訊監察案件之收結情形。依手邊統計資料所示，自 96 年 12 月 11 日起迄 101 年 12 月，結束通訊監察件數為 39254 件，其中已通知受監察人為 36432 件，占 92.7%。又違法執行通訊監察，依通保法規定，須負民刑事責任，就刑事部分，大概都屬一般通信業者，私接他人之電話

設備，而觸犯刑罰；至於民事部分，經個人查詢結果，似無受通訊監察者提起民事訴訟請求損害賠償之案件。

(3) 各法院為落實監督執行機關依法執行通訊監察業務，法院於通訊監察期間，會要求執行機關提出期中報告，以審核有無繼續執行通訊監察之必要。另於通訊監察結束，執行機關陳報暫不通知受監察人之案件，執行機關應於每二月檢討暫不通知之原因是否已銷滅，並陳報法院審查。又本院亦以函示通知各級法院，至少每年派員至建置機關或執行處所，監督其通訊監察業務之執行情形。

(4) 有關執行機關陳報暫不通知受監察人之案件，其暫不通知之原因為何、有無分類，待會後回院再向統計處查詢，若有此類統計，於下次審查會前，再行回函。

(5) 通保法之主管機關係法務部，是否有修法或舉辦公聽會之必要，非本院之職掌。

(二)決議

1. 請司法院在第二輪會議時提供下列兩類資料:

(1) 有關監察通訊結束時，法院通知或不通知受監察人的統計及比例，及不通知受監察人的理由統計。

(2) 對於民間團體意見的回應。

2. 增列國安局為協辦機關，並請國安局在第二輪會

議時提供在過去5年內有關通訊監察申請的數量及通過的比例，及情報監察法規研擬之情形。

五、結論性意見與建議第72點：

(一)發言要旨

國家通訊傳播委員會：

報告法案最新進度，廣播電視壟斷防制與多元維護法草案已經在今年4月10日送請行政院審查，行政院送請立法院審議後，立法院也在今年6月26日召開朝野黨團協商的會議。

(二)決議

洽悉。

六、結論性意見與建議第73點：

(一)發言要旨

1. 委員

高榮志委員

在一般性意見有提到，刑法管制一定要具體，而且單獨、明確及必要，這些都是要件的要求，如果刑法不夠明確的話，後來就會變成爭議。

吳景芳委員

關於公職人員選舉罷免法是屬於內政部主管，所以可能內政部要當協辦機關才適合。

王幼玲委員

請問持續積極研議是甚麼意思？

2. 政府機關

法務部：

因為刑法第 246 條是規定在分則第 18 章，我們現在刑法研究修正小組是維持一個月開會一次的頻率，目前我們為了回應 CEDAW 公約，正在討論墮胎及遺棄罪章，之後要回到刑法分則第 11 章開始討論，所以我們照著計劃研議，可是比較難有明確的時程可以完成。

(二)決議

1. 增列內政部為協辦機關。

2. 請法務部將委員意見帶回參考。

七、結論性意見與建議第 74 點：

(一)發言要旨

1. 委員

蔡麗玲委員

(1) 內政部引用的殘害人群治罪條例這類防止族群屠殺的犯罪，跟專家意見所談的 Hate Crime 是不太一樣的，Hate Crime 特別是針對利用言論或行動引起族群、種族或宗教間的仇恨。

(2) 建議內政部與法務部合作，就我剛提到的立法意旨不同的部分及現有許多國家的 Hate Crime 立法，作為方向來回應這個點次。

李念祖委員

(1) 專家是針對公政公約提出意見，本點必須跟著一般性意見的解釋來看。

(2) 這個條文如果落在我們的刑法上，比較像是公然侮辱罪會碰到的問題，公然侮辱罪有一個過往定義不清的問題，法務部可以思考如何將公然侮辱罪定義的更明確。

吳景芳委員

(1) 我建議由內政部立法，循序漸進由行政法慢慢走向刑法會比較好。

(2) 希望由內政部擔任主辦機關，法務部為協辦機關。

蘇友辰委員

基於法案的權責規定，刑法總則的修正當然是法務部，專家建議將它納入刑法體系來規範，法務部應該是主辦單位沒有問題，那是不是第 73 點有關於刑法公然侮辱及第 74 點關於鼓吹民族、種族或宗教仇恨的刑罰規範，交由法務部來合併研議處理。

2. 民間團體

台灣人權促進會

(1) 關於消除一切形式種族歧視國際公約，我們應比照兩公約跟 CEDAW 去推動施行法，由立法院通過立法，才能積極落實公約的精神。

(2) 我國在入出國及移民法或是勞工相關法規散見一些反歧視的規範，但是沒有統合性，所以我們應該積極去推動一個整合式的反歧視法來落實公約精神。

(3) 贊同李委員及吳委員的意見，如何不動用刑法通盤的討論一個富教育功能又能具體推動的反歧視法才是正向且有意義的。

3. 政府機關

內政部：

(1) 台灣目前宗教融合的狀況是世界罕見，所以我們大多透過宗教的對話與交流來處理，但是關於反歧視法的規定，牽涉到各方面反歧視的範疇，大概不是內政部能夠來統合處理。

(2) 目前我們已經在推動宗教團體法，但是不宜讓刑法規範納入，不過如果刑法本身有需要納入相關行政措施的話，我們會配合辦理。

法務部：

有關特別刑法的部分目前都還在研議及討論的階段，不過立法院高志鵬等委員已經有提出類似的法案，像是防治反人類罪及酷刑罪條例之類，裡面不只有刑罰的處罰規定，更包括了國家應負的一些義務，所以我們不建議主責機關只單列法務部。

(二)決議

主、協辦機關由「主辦機關:內政部、法務部」修正

為「主辦機關／協辦機關:內政部／法務部」。

八、請上開聽證會主辦機關就負責之點次舉辦聽證會，於兩周內規劃邀請總統府人權諮詢委員會委員、相關機關、公民團體、學者專家及熱心社會人士出席，並將聽證會相關資訊公告於網路。舉辦聽證會之成果，請聽證會主辦機關於「各機關對結論性意見與建議的初步回應表」之「措施/計畫」欄，填列舉辦聽證會之名稱、時、地、邀集對象，並檢附聽證會紀錄及相關資料作為附件，於本會議第二輪會議召開前一周，回報總統府人權諮詢委員會議事組。

九、請本次會議各點次主、協辦機關於上開聽證會舉辦後重新檢視或修正原填列於「各機關對結論性意見與建議的初步回應表」之資料，如有修正，請於本會議第 2 輪會議召開前 2 周送交各點次之彙整機關；彙整機關彙整後，請於本會議第 2 輪會議召開前 1 周，回報總統府人權諮詢委員會議事組。

叁、臨時動議：無。

肆、散會：下午 6 時 5 分

附件 1

審查各機關對結論性意見與建議初步回應會議

意見書

蘇友辰　102 年 7 月 30 日

一、 司法院釋字第 345 號解釋問題

(一) 本號解釋係針對行政院 73 年 7 月 10 日依稅捐稽法第 24 條第 3 項及關稅法第 25 條之 1 第 3 項之授權所訂定修正發布：「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」，其辦法第 2 條第 1 項所定限制出境欠稅金額，並未逾越法律授權之目的及範圍為解釋，且因為同辦法第 5 條設 6 款有解除出境限制的規定，已兼顧納稅義務人之權益，為確保稅收，增進公共利益所必要，故認為與憲法無牴觸。

(二) 前開解釋係《兩公約》成為國內法之前的 83 年 5 月 6 日作成，兩公約引進國際人權保障規範，其標準已經提高，公政公約第 12 條第 3 項規定遷徙自由的限制，依同條第 27 號一般性意見的例外情形，限於保障國家安全、公共秩序、公共衛生道德或他人權利與自由四種，而稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定有關確保稅捐稽徵起限制出境之處分，顯然不符合上開四種例外情形。而況國際人權獨立專家審查所作

出結論性意見與建議在第68點明確指出，台灣人民遷徙自由的大規模限制顯難符合公政公約第 12 條第 3 項限制條款，所以特別建議台灣應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關實務作法都遵照遷徙自由的規定。

(三) 然而主管機關財政部檢討結果，卻以委外研究該項法制以評估現行制度之優劣得失，而非研究是否符合兩公約規定或有無牴觸之情形，似乎一種緩兵拖延之計，令人懷疑實踐兩公約保障人權規範的決心。

二、 稅捐稽徵法第 24 條第 5 項規定之檢討

依該項規定，稅捐稽徵機關對欠稅人未執行第 1 項禁止財產移轉或設定他項權利，或未執行第 2 項實施假扣押，或取得相當担保者，財政部不得對欠稅人函請主管機關限制出境，此為雙重禁制，一對物，一對人，事實上對物之禁制處分已可達到確保債權之目的，如進而對人的遷徙自由為限制處分，在目的、手段及損害之權衡上顯然違反比例原則，此項規定有違反公政公約及違憲之虞，建議再作成檢討。

附件 2

世界公民總會（AWC）台灣分會

兩公約國際審查結論性意見因應會議

聯合國/NGO 世界公民總會（AWC）台灣分會書面意見（2013.7.30）

壹、結論性意見第 68 點：

初次報告的表 22 顯示，2011 年有超過 50,000 個中華民國(臺灣)人民因各種理由被限制出境。有超過 18,000 人因財務與稅賦理由而被限制出境。這些稅務機關所做的行政處分已廣泛的干預人民依公政公約第 12 條第 2 項所享有的離開本國的人權，卻只有少數被法院判決所推翻。專家認為這些對中華民國(臺灣)人民遷徙自由的大規模限制顯難符合公政公約第 12 條第 3 項的限制條款。專家因此建議中華民國(臺灣)應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關的實務做法都能遵守遷徙自由的要求。

貳、權責機關之回應如下：

一、財政部：

（一）內地稅部分

財政部賦稅署擬就稅捐稽徵法第 24 條限制欠稅人出境之法制及其成效，委外進行研究，以評估現行制度之優劣得失。

（二）關稅部分

關稅法對於限制欠稅人出國訂有明文，基於依法行政原則，財政部關務署均依相關規定辦理；考量此類行政處分影響當事人遷徙自由權利甚鉅，將賡續就個案具體狀況審酌行政處分之核發。未來將參酌財政部賦稅署委外研究之結論，視實際需要作一致處理。

二、法務部：

（一）按憲法第 10 條規定人民有居住及遷徙之自由，對此自由權之限制，不得逾憲法第 23 條所定必要之程度，且須有法律明文依據（司法院釋字第 443 號、第 454 號及第 542 號解釋參照），因此於符合憲法第 23 條比例原則之前提下，得以法律規定於一定之要件下，限制人民上開自由權利。次按，行政執行法（下稱本法）第 17 條第 1 項明文規定，有該項第 1 款至第 6 款規定情形之一者，本部行政執行署各分署（下稱分署）始得限制義務人（或本法第 24 條各款所定之人，例如法人負責人）住居（限制出境）。又本法第 3 條規定行政執行應依公平合理之方法為之，並兼顧人民合法之權益。本法施行細則第 3 條復規定行政執行應注意比例原則。綜上，分署辦理公法上金錢給付義務執行事件之具體個案，欲限制義務人出境者，除應審酌是否有本法第 17 條第 1 項各款情形之一外，尚須考量公平合理之原則並受比例原則之拘束，尚非可恣意為之。

（二）再按，限制出境係以限制義務人之遷徙自由作為督促義務人履行義務之執行措施，因此本部行政執行署均要求分署之執行人員應依前揭規定及原則審慎為之，並訂有「法務部行政執行署審查行政執行案件限制出境應行注意事項」，規定其應執行金額合計未達 30 萬元之案件，應先送本部行政執行署審查同意後，方得限制出境，以更為嚴謹之方式加強控管是類滯欠金額較小執行事件之限制出境程序。復依統計資料顯示，100 年度分署限制出境總人數為 1,429 人，僅占全部義務人數 33 萬 1,085 人之 0.43%；101 年度分署限制出境總人數為 585 人，僅占全部義務人數 32 萬 7,440 人之 0.18%。由前揭最近 2 年度分署限制出境之人數與比例、限制出境相關規定及本部行政執行署對於分署限制出境之管考措施等為觀察，可認執行機關並無濫行限制出境之情事及可能。因此，本部行政執行署除加強對分署限制出境之管控外，認無修改相關法令及政策之必要。

參、對財政部簡單之回應：「擬就稅捐稽徵法第 24 條限制欠稅人出境之法制及其成效，委外進行研究，以評估現行制度之優劣得失。」AWC 台灣分會深感遺憾，理由如下：

一、兩公約施行法於98年12月開始施行，其中第8條規定，各級政府機關所主管之法令及行政措施如有不符兩公約者，應於施行後兩年(即100年12月10日)內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。且今年10位國際專家來台審查做出結論性意見第14點亦指出：「專家發現，因兩人權公約施行法之效果，使兩人權公約之條款成為中華民國(臺灣)法律的一部分，且位階高於與之牴觸的法律，唯低於《憲法》。然而，專家觀察到司法判決極少引用兩人權公約。」益見兩公約之位階高於法律，任何與之抵觸之法律均屬無效，應予廢止或修正。

二、法務部自98年起函請各級政府機關積極檢討相關法令及措施，在前開兩年期限內，計有17個機關提出219則檢討案例及民間團體提出44則檢討案例，合計263則。其中財政部未提出任何應修正或廢止的法令或行政措施，已凸顯財政部輕忽兩公約的態度，四年多來並沒有對所主管的法令及相關行政措施進行檢討，對稅捐稽徵法第24條限制欠稅人出境的規定，違反兩公約遷徙自由基本人權亦未加以檢視。而結論性意見第68點既已明白指出：因賦稅之理由限制人民出境，不符合公政公約第12條第3項的限制條款。財政部此時竟還要委外進行研究，以評估現行制度之優劣得失，更凸顯其意在拖延、不想進行修法，不理會國際專家做成的結論性意見，毫不重視兩公約對基本人權保障之態度。

三、況針對公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第 12 條遷徙自由，於 1999 年第 67 屆會議議決的兩公約第 27 號一般性意見，總計有 21 項條款，可用來檢視稅捐稽徵法第 24 條第 3 項-第 5 項規定是否違背公政公約第 12 條規

定。而依第 27 號一般性意見第 11 點：公政公約第 12 條第 3 項規定了可對第 1 項及第 2 項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利與自由時才能對這些權利加以限制。稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，僅僅為了納稅人欠繳一定數額以上的稅捐，為確保稅捐徵起就對欠稅人實施限制出境措施，限制其遷徙自由，請問財政部，租稅保全符合以上「保護國家安全」、「公共秩序」、「公共衛生或道德」、或「他人的權利與自由」嗎？顯見財政部根本不尊重人權、漠視兩公約之態度！

四、現行稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，個人欠繳稅捐 100 萬元（行政救濟中達 150 萬元）或公司負責人欠繳稅捐 200 萬元（行政救濟中達 300 萬元），稽徵機關即可對該個人或負責人實施限制出境，難道中華民國「遷徙自由」的基本人權僅值此區區之數？再者，稅捐稽徵法第 24 條第 3 項限制納稅義務人出境之目的，係在避免納稅義務人藉由潛逃出境規避繳納稅捐之義務，其目的是在確保稅收，屬保全稅收目的之一種手段。而對欠稅者實施限制出境處分後，能確實保證收回稅款嗎？依據研究資料顯示因欠稅遭到限制出境，納稅人因而去繳清稅款解除限制出境的比率僅僅**為 1.3552%；**顯見限制出境侵害人身自由之手段，根本無助於欠稅之收回，欠缺必要性，亦無時間上之急迫性！又公共利益是一個抽象的名詞，「稅捐保全」就是公共利益嗎？稽徵機關不應拿抽象名詞來壓迫人民，由前述限制出境後收回之比率數字，顯示限制出境與收回欠稅根本並無關聯，亦與公共利益之增進無關，事實上個人欠稅 100 萬元根本不會影響國家整體財政收入，更無影響公共利益之虞！

五、按憲法上基本人權之位階從生命權-人身自由權-自由權-財產權自高而下，**限制出境屬對人身強制之保全方法，嚴重拘束人民之遷徙自由，而遷徙自由**屬人身自由權之範疇，因此稅捐機關因納稅人欠稅而實施限制出境拘束人民遷徙自由，用低階之財產權去侵害高階之人身自由權，已經違反比例原則之損害最少原則。況憲法第 8 條對人身自由權賦予與直接保障，逮捕拘禁除須經正當法定程序、也必須經法院法官為之，即所謂「法官保留」。然現行稅捐稽徵法第 24 條第 3 項規定，只要納稅人欠繳稅捐達一定金額（個人 100 萬元，公司 200 萬元，行政救濟中案件提高一半各為 150 萬元、300 萬元），稽徵機關即可發函財政部函請內政部入出國及移民署，對該欠稅個人或公司負責人實施限制出境，造成「欠稅金額」是判斷限制出境與否的唯一標準，沒有法定程序、亦不須經過法官審理，給予財稅機關恣意浮濫對人民實施限制出境，以致於造成結論性意見第 68 點所稱 2011 年有超過 18,000 人（初次報告表 22、財稅管制 18,084 筆），因財務與稅賦理由而被限制出境，是同年度司檢調管制之 2.60 倍（初次報告表 22、司檢調管制 6,964 筆），足見財稅機關確有濫用限制出境，侵害人民憲法保障之人身自由！

六、針對財稅機關限制欠稅人出境之保全措施，已侵害憲法所保障人民居住及遷徙自由之基本人權，法稅學者均認為違反比例原則、不當聯結禁止、衡平性等原則，明顯違憲，許多學者專家已研究撰寫論文，茲舉其概要如下：

（一） 葛克昌（台灣大學法律學院教授）「租稅債務不履行與限制出境」（月旦法學雜誌，第 70 期，2001 年 3 月，頁 26-27）：**憲法上基本權保障應先於租稅請求權，除非出境係逃避執行之手段，否則即有比例原則**（行政程序法第 7 條）**及不當聯結禁止**（行政程序法第 94 條）**之適用可能**。

（二） 黃俊杰（中正大學財經法律學系教授）「公政公約在限制出境稅務判決之適用」（月旦第 126 期，2013 年 4 月，頁 9~11）：「**以侵犯人民遷徙自由之限制出境，作為稅捐保全之手段，在達成稅捐債權目的之實效性上，其實踐價值尚在禁止財產處分之後**。」「**稅捐保全應該符合行政裁量原則，尤其限制出境作為稅捐保全手段最後手段，係體現憲法比例原則之限制**」。

（三）蔡朝安（普華律師）、黃士洲（台北商業技術學院財政稅務系副教授）「因清算中公司有欠稅限制所有董事出境是否妥當？」（稅務旬刊，第 1929 期，2005 年 4 月 30 日，頁 41-43）：**蓋欠稅限制出境本身不過是稅收保全的手段**，限制欠稅人或營利事業負責人出境本身並非目的，復以拘束人身自由作為保全的手段，故欠稅限制出境的執行本不得逾越確保欠稅的必要範圍。**大法官釋字 345 號不過是抽象地承認欠稅限制出境制度的合法性，惟迭有學者、論者不斷著文批駁此一制度以拘束人身自由作為執行欠稅的妥當性，故其合憲性仍非全然無疑**。

（四）黃士洲（台北商業技術學院財政稅務系副教授）「欠稅限制出境與居住遷徙自由的保障/最高行 99 判 1013 判決」（台灣法學雜誌，第 200 期，2012 年 5 月 15 日，頁 241-246）表示：特別是當欠稅人若已無財產可資清償，仍予限制出境，既無益於欠稅執行，**幾乎形同押人取償或禁錮懲罰**…。**今日納稅義務人權利保護已逐漸取代過去威權體制下國庫利益掛帥之思維，欠稅限制出境處分之合法性，理應取決於個案中居住遷徙自由之限制，有助於實現且足以衡平欠稅保全執行之公益。**

（五）陳井星（中國科技大學財稅系教授）2007 年 11 月 27 日經濟日報「稅捐保全措施與改革」表示：**惟限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境保全措施，業已涉及侵害憲法所保障人民居住及遷徙自由等基本人權。**

（六）陳敏「租稅保全措施」行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告：「**以限制欠稅人出境為租稅保全措施**，在法律上產生眾多之問題，其

中最為基本者，**厥為有無違反憲法比例原則之疑義**。此一問題雖經司法院大法官作成釋字第 345 號解釋，認為與憲法尚無牴觸，但論者乃爭議不休。」

（七）李永然、張信陽（律師）「欠稅限制出境恐違基本人權」,（稅務旬刊，第 2092 期，2009 年 11 月 10 日，頁 7-10）表示：**大法官於釋字第 345 號解釋……惟就此號解釋，歷年來為法學界所嚴重抨擊，保全租稅與限制人民基本權之關聯性何在，大法官置之不論，未依《憲法》第 23 條作『必要性』之審查，尤其以『法律保留原則』、『比例原則』、『正當法律程序』、『不當聯結禁止』等公法之基本原理原則來檢驗，均難以獲致合憲性的結果**，致使實務上爭訟不斷。

（八）黃睦涵「限制出境之形式與實質之爭議-最高行政法院 **93** 年判字 562 號判決評析」（47 期學員法學研究報告，頁 247~261）表示：「限制欠稅人出境，係限制憲法第 10 條所保障人民之遷徙自由，屬於對人民基本權利之重大侵害，其限制要件應作最嚴格之解釋並應從租稅法上實質課稅原則，探究限制出境之界線。」

按稅捐稽徵法第 24 條所定之租稅保全措施，除了限制出境外，尚包括限制財產處分、限制減資、假扣押等保全措施。而限制出境屬對人強制之保全方法，嚴重拘束人民之遷徙自由，而其他租稅保全措施僅為對物強制，兩相比較之下，前者對人民影響較為重大。故有其他方式得以採行時，自應先採取其他對人民侵害較小之手段，方符合必要性原則。

憲法上之其他基本權保障，更優先於租稅請求權，尤以與人身自由有關者為甚。不能僅以確保稅收，率即認定其為增進公共利益所必要。「本案之稅捐機關僅以營利事業欠稅為由，舉著維護稅政之大旗，戕害人民之遷徙自由權，違反行政程序法之最上位之比例原則，於法自屬有違。」

（九）「欠稅與限制出境－以釋字第 345 號解釋為中心」之計劃報告：

查人身自由權在憲法的法益位階上比財產權更高，對於財產為假扣押尚須納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象，對於人民侵害權利更大之限制出境，反而不須此項要件，此由前述必要性之標準檢驗，不但手段不具相同有效性，且又非最小侵害之手段，故其顯然不合於必要性原則之要求。

『限制出境辦法』犧牲人民享有受憲法保障之自由權，以換取稅捐稽徵機關徵收稅捐之行政上便利，兩者權衡輕重，實有失偏頗，顯可見其有違憲 之虞。因此，限制出境制度亦不能通過衡量性原則之檢驗。」

限制出境制度實把人當成客體，在無要求主觀可歸責性的前提下，以保全國家之租稅債權為目的，限制個人之遷徙自由，實有不把人當成

人加以尊重，有違人性尊嚴之要求。

學者李震山氏認為稅捐稽徵實務大量採用對人執行之限制出境手段，且對於確無資力繳納租稅者，亦加以限制出境，由物體公式加以檢驗，實已把人當成國家之客體，應認為違反憲法對於人性尊嚴之保障。」

七、針對財稅機關限制欠稅人出境案件，中華民國(臺灣)人民無法於法院獲得公政公約第 2 條揭櫫之有效救濟：

（一）結論性意見第 68 點：稅務機關所做的行政處分已廣泛的干預人民依公政公約第 12 條第 2 項所享有的離開本國的人權，卻只有少數被法院判決所推翻。

（二）依據學者黃士洲對近幾年行政法院判決書所作統計，納稅人遭財政部限制出境後提出救濟的案件，最後全部皆被最高行政法院駁回，顯示兩公約施行四年多來，行政法院法官仍未援引兩公約據以撤銷財政部限制出境處分，極欠缺國際普世人權理念。

（三）綜上，中華民國(臺灣)人民針對財稅機關限制欠稅人出境案件，無法於法院獲得公政公約第 2 條揭櫫之有效救濟。故稅捐稽徵法第 24 條第 3-5 項規定之廢除，更有其立即性及必要性！

肆、AWC 台灣分會之訴求：

一、 鑑於現行稅捐稽徵法第 24 條第 1 項、第 2 項規定已經有禁止財產處分、限制減資或註銷、假扣押等保全稅捐之手段，此三項財產權手段對於達成稅捐保全之目的更具成效性，不宜再使用不具成效又違反憲法及公政公約的限制出境手段來確保稅收。

二、中華民國(臺灣)人民針對財稅機關限制欠稅人出境案件，無法於法院獲得公政公約第 2 條揭櫫之有效救濟。

三、依結論性意見第 13 點：「專家建議，政府在未來檢討法令及行政措施時，應將中華民國(臺灣)政府的兩國際公約初次報告審查會議的審議內容以及本結論性意見與建議列入考慮，於明確期程內優先納入考量。」結論性意見第 68 點後段:「專家認為這些對中華民國(臺灣)人民遷徙自由的大規模限制顯難符合公政公約第 12 條第 3 項的限制條款。專家因此建議中華民國(臺灣)應該適當地修改法令與政策，讓稅務與其他行政機關的實務做法都能遵守遷徙自由的要求。」

四、AWC 台灣分會關心台灣人權狀況，於今年二月已啟動「賦稅人權宣言」全球連署行動，對於台灣政府至今仍使用限制出境手段來對待納稅人，稅捐稽徵法第 24 條第 3-5 項規定已嚴重違反兩公約保障人權精神，應立即停止此侵害遷徙自由基本人權的規定。財政部應盡速於立法院下一會期提出刪除前項法條之修法法案。

附件 3

台灣國際醫學聯盟

台灣國際醫學聯盟(Taiwan International Medical Alliance) 對結論性意見69點之回應

針對本(69)點，衛生福利部之回應與政府對ICCPR議題清單47點之回應相同：

依據「入出國及移民法」第18條第1項第8款規定，外國人患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病，移民署經衛生主管機關通知始據以禁止其入國。為因應國際人權趨勢，已研議將取消非本國籍愛滋感染者之入境及停居留限制，回歸移民法規常態辦理，並已納入「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例修正草案」，刻正辦理相關法制作業。

==========

台灣國際醫學聯盟與台灣外籍愛滋政策修法聯盟針對此點之回應

(1) 台灣外籍愛滋政策修法聯盟(Taiwan Alliance for Migrants Living with HIV/AIDS)由十多個人權與公共衛生專業團體組成，透過推動符合人權標準之修法以及大眾意識提升工作，以保障外籍愛滋感染者權益。

(2) 政府部門對回應議題清單時，僅說明「人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例修正草案」將研議取消非本國籍愛滋感染者之入境及停居留限制，但未具體說明前開法案中之條文內容或作法。例如，聯盟同意在愛滋感染者之入境、居留與停留等三個不同層次可以有不同考量，但政府究竟打算

如何達成既合乎基本人權，又依資源可得性、政府-個人責任分配而能有符合比例原則的方案，應有具體計畫，而不是以一句「因應國際人權趨勢」含糊帶過。同時，主管機關亦未指出該法案之實際進度，預定提交院會審議、送交立院等法制作業時程。

(3) 在台之非本國籍人士中，其居留權、工作權與健康權等基本權益受居、停留限制影響最鉅者實為外籍勞工。如果政府擬取消非本國籍愛滋感染者之居留限制，期對象應包含外籍勞工。因此，修法工作尚應包括就業服務法及其子法規。TIMA 認為，絕不能以醫療負擔或疾病防治之理由而排除外籍勞工，除了將造成對不同類別外國人之差別待遇，我們認為醫療負擔絕對不是答案：鑒於每一位外籍勞工依法須強制投保全民健康保險，繳交保費、健檢費，但其因「健康工人效應」或其他因素而使醫療使用率遠低於本國人，在健保勞保財務是在資助台灣社會保險、而非濫用資源。

(4) 行政院勞工委員會於 2012 年 10 月公告，對於「外國人健康檢查不合格如肺結核或罹患經中央衛生主管機關指定之傳染病者(包括愛滋病)，將不需經由縣市政府驗證程序就可以出國」，以「避免外勞發生行蹤不明或是防疫安全有漏洞」(「雇主辦理與所聘僱第二類外國人終止聘僱關係之驗證程序」)，我們認為是退步性修法，應予廢除。

(5) 針對本議題，我們有以下具體建議：

a. 立即取消以 HIV(+)為單一理由、驅逐外籍愛滋感染者之作法。

b. 廢止任何歧視藍領勞工之差別性待遇；取消外籍勞工入境後之 HIV 強制篩檢。

c. 立即取消外籍感染者入境與三個月內停留之限制。

d. 最終目標為全面去除外籍愛滋感染者入境、停留、居留之限制。但基於現階段愛滋病患採強制通報與治療, 同時基於保障外籍人士在台長期居留之健康權利, 我們認為政府得令擬長期居留之外籍人士提出三個月內之愛滋檢驗報告，其目的是作為後續追蹤治療之用。

e. 外籍愛滋感染者之各項基本人權(包括工作權)應受尊重與保障：擔心進入本國的外籍愛滋感染者會造成公共資源負擔, 應該通過個人情況評估來判斷某個外籍愛滋感染者是否確實會造成這種負擔。在判斷時, 不僅要考慮潛在的成本，還要考慮外籍愛滋感染者能夠做出的貢獻是否可以抵銷成本。感染愛滋病毒之外國人在目的國是否能夠過上長久、富有成效的生活，從事卓有成效的工作，並且能產生切實的經濟效益。