

# 總統府人權諮詢委員會

## 法令檢討小組第7次會議會議紀錄

時間：104年10月21日（星期三）上午10時

地點：法務部4樓401會議室

主席：吳委員景芳

記錄：柯素萍

出席人員：李委員念祖、黃委員俊杰，楊委員芳婉（以上依姓氏筆畫排列）

列席人員：司法院行政訴訟及懲戒廳林法官淑婷、財政部賦稅署磊組長麗薇、梁專門委員真榆、石稽核庭馨、關務署程副組長寶華、吳專員如萍、法務部法制司呂司長文忠、劉參事英秀、周檢察官文祥、邱科長黎芬

### 壹、主席致詞：

謝謝總統府人權諮詢委員會各位委員的出席，也謝謝相關政府機關代表的列席。

請各位委員同意，法令檢討小組歷次會議中，相關政府機關提供的書面意見，分別列入各次會議紀錄。我們開始今天的會議。

### 貳、確認本小組第6次會議紀錄

決定：

- (一)依司法院來函，將本小組第6次會議紀錄第4頁有關司法院刑事廳林法官海祥發言之「法院每兩個月應重新審查在押被告有無繼續羈押之必要。」修正為：「法院每兩個月於延押時即會再重新審查在押被告有無繼續羈押之必要。」。

(二)其餘部分之紀錄確認。

**參、報告事項：**

一、本小組第6次會議決議辦理情形。

二、本小組第1次至第6次會議決議情形。

決定：准予備查。

**肆、討論事項**

案由一：審查「各機關因應結論性意見與建議之法令檢討辦理情形」第68點次。

發言要旨：

行政訴訟及懲戒廳林法官淑婷：

1. 關於限制欠稅人出境須否採取法官保留，本院業於104年9月9日法令檢討小組第6次會議表達立場。誠如本院釋字第689號解釋理由書揭示，憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之適當程序。
2. 按聯合國人權事務委員會在2014年12月16日第35號一般性意見中第5段及第60段明確闡示，公民與政治權利國際公約第9條有關人身自由和安全和第12條有關遷徙自由所說只是對行動自由的限制相比，剝奪自由涉及對活動的更嚴格限制，將其限制在一個更狹窄的空間內。剝奪自由的例子包括員警拘留、審前拘留、還押拘禁、判罪後監禁、軟禁、行政拘禁、非自願住院、兒童機構監管和在機場的某個禁區內監禁及非自願轉移等。公約第12條保護的遷徙自由和第9條保護的人身自由互為補充。拘禁是對遷徙自由的特別

嚴重形式的限制，但在某些情況下，兩條可以一起發揮作用。

3. 承前所述，限制出境不論認為是對於人身自由之限制或對於遷徙自由之限制，均非屬人權公約第9條及我國憲法第8條第2項所示被逮捕拘禁剝奪人身自由而須由法院審問之態樣，故本院103年2月5日秘台廳行一字第1030010172號函認限制欠稅人出境之決定主體尚無須改由法院為之，並無悖於人權公約及我國憲法之規定。
4. 至於權責機關就限制出境之正當法律程序保障，是否另以法律為法官保留之機制，參酌我國法官保留機制在實證法之發展，從84年本院釋字第392號解釋起，刑事訴訟領域中關於基本人權之保障，即採法官保留原則。但行政法規領域中之法官保留機制，參見92年間之兒童及少年福利法第37條有關緊急安置後聲請法院裁定繼續安置，該立法設計為之後身心障礙者權利保護法第80條，及之後修正之兒童及少年福利與權益保障法第57條所沿用；但同樣是安置規範，在老人福利法就無相關法官保留機制，此為各該行政行為之本質差異使然(如附件3)。爾後因應本院釋字第708號、710號解釋，入出國及移民法依不同之收容階段，分別設計聲請法院即時救濟及聲請法院事前裁定機制，也是因應收容行政行為之特殊性，而賦予法院不同之角色。稅捐稽徵法第24條所示之情節，是否容有行政行為之特殊性，又該如何規劃法院介入之方式及時機，允宜由稅捐稽徵法之權責機關依據本院釋字第689號解釋理由書所揭示之各種因素，妥為通盤考量及規劃。本院日後於修法過程中，將就與行政訴訟制度之配合適當表示意見。
5. 另關於貴會法令檢討小組請本院提供限制出境行政訴訟之撤銷率及維持率統計資料部分，茲提供102年至104年8月高等行政法院第一審案由為限制出境案件終結情形，請參見

書面資料之如附件4。據統計資料顯示，人民就限制出境事件提起行政訴訟之件數甚少，且極少獲得勝訴之判決。此係因行政法院僅能審查限制出境處分之違法性，並依法判決所致。如認行政訴訟現況有檢討之必要，核其根源仍在於立法者以限制出境作為稅捐保全手段是否合宜，及限制欠稅人出境之實體要件應否有更細緻嚴謹的規範，宜請權責機關檢討修正相關規定時，併予審酌。

### 李委員念祖：

我們現在是在討論限制出境制度檢討的問題，現行法上因為欠稅而由租稅機關所作的限制出境處分，就是限制住居，檢視當事人自由被限制的原因，如果是因為隱匿財產，則依刑法第356條規定，債務人於將受強制執行之際，意圖損害債權人之債權而隱匿其財產者，就是犯罪，但在稅捐保全的制度中，隱匿財產算是犯罪嗎？在何時點隱匿算是犯罪？何種行為態樣是隱匿財產？又刑法第356條規定所指的「強制執行」，如果是指法院的強制執行，就不能用該條規定相繩，但如果包含行政執行署之執行，即屬依刑法非難之行為，可以訴追其刑事責任，且刑事案件如有羈押之必要，程序上須聲請法院同意。但財政部依稅捐稽徵法的規定，卻可以不問事由就對欠稅人作出限制出境處分。

司法院代表說限制住居屬於遷徙自由之範疇，但為什麼遷徙自由就沒有法官保留原則的適用？法官保留的基本概念是對人民處以強制處分，使其基本權利自由面臨實質限縮時，需要經由法院同意，唯一的例外是財產權，但限制欠稅人出境，卻是為了財產而限制人民的遷徙自由。在上次會議中，我已經提過司法院釋字第631號解釋，秘密通訊自由不涉及人身自由，也需要法官保留，因為隱私被監聽就是對人民的強制處

分。當人民的遷徙自由被拘束、被強制處分，就是涉及基本人權，應該要有法官保留原則的適用。

我想跟司法院代表說明，限制住居不是事前事後的問題，因為現行限制住居的期間，只要不撤銷，是可以終生限制，當人民發現被限制出境時，如果救濟時效已過，應該如何救濟？只要沒繳清欠稅就不能出境，所以限制出境實質上沒有期限，這就是在上次會議中，我請教司法院被限制出境可否聲請提審的原因，但在本次會議中，司法院亦未答覆。

現在兩個機關都在說明現行因欠稅限制出境制度沒有錯，但沒說為什麼要有這個制度，這個制度造成什麼問題，應該怎麼防止，談人權就是在「防止」制度發生問題，如果以人身自由和遷徙自由的二分法，決定是否採行法官保留原則，或將權責全推給立法權，司法權只表示尊重，這完全是形式主義操作概念，有去想過實質問題是什麼嗎？稅捐機關採取此種手段的目的是為了稅捐保全，但如果當事人覺得那不是他該繳的呢？請思考是否所有被限制出境的人都是欠稅了嗎？有人是因為擔任公司的董事而被限制出境，因為他是負責人，但公司法上負責人的定義非常廣，而且是由行政機關決定。作成限制出境處分很容易，但人民不能出國，生活受影響，就是權利受侵害。過去被限制出境的問題有多少，從財政部修正法律，並訂定新出境規範後，被限制出境的人數銳減來看，就表示行政機關經過自我檢討，過去很多限制出境處分是不該作的。

又行政法院維持原處分的比率在九成以上，是該驕傲還是該慚愧，對人民來說，這樣的行政法院有何作用？法官的職責是保護人權，不是支持政府，我們看不到這樣的司法態度，司法院觀念不改，心中沒有以人權為念，只是在解釋制度沒問題，令人痛心疾首，司法院有考量怎樣防止人權被侵害嗎？我真的看不到。

**主席：**

請問司法院代表是否針對李委員之意見回應說明？

**行政訴訟及懲戒廳林法官淑婷：**

本院的立場是尊重權責機關。另針對委員意見部分，現行制度我提供2個思考點，供大家思考：遭限制出境之當事人，限制期間，向處分機關請求解除限制出境如為否准處分，依法可提起行政訴訟，這是現有的救濟管道之一；另當事人在訴訟前或訴訟中，可向法院請求停止限制出境處分執行，這是立法設計的救濟機制，即有權利就有救濟之事後救濟途徑。

**李委員念祖：**

當人民遷徙自由之基本人權受到限制，現行雖有公法上救濟程序，但人民從提起訴願請求撤銷限制出境處分，到進行行政訴訟程序，人民見到法官須花多久的時間？這些程序都是讓人民望而生畏的地方，人民看到這樣的制度，會認為聲請撤銷處分有成功的機會嗎？

有訴願、行政訴訟等救濟程序，只是讓大家安心，因為國家提供了救濟管道，有權利就有救濟。但審視救濟效果，卻只有百分之一的成功率，這樣的救濟效果叫做救濟嗎？

法院百分之九十九擁護以限制出境處分保全稅捐的制度，立法院也同意限制出境的規定，但為什麼私人間之債權債務關係不能限制債務人出境，而國家債權就可以？人身自由被當作取得債權的手段，其正當性何在？如果當事人有隱匿財產的情形，為什麼不訴追其刑事責任，卻使用限制住居的手段？為什麼不重新思考實體法授權行政機關作限制出境處分的正當性，而只是一昧支持這個制度。財政部和司法院在會議中提出的說明，無非就是想要維持現行的制度，但請讓我理解這個制度的實體正當性何在？

## 黃委員俊杰：

1. 參看財政部提供的資料，就了解李委員所提有關欠稅人限制出境處分之實體正當性之疑義，以及沒辦法事後透過單純合法性的審查取得救濟的看法。在賦稅署資料第2頁提到，有關限制出境案件，尚難逐案區分屬核實課稅或推計課稅案件，核實課稅案件之稅額，係有實際資料可引用，但推計課稅案件稅額之數據，是一種推估的過程，牽涉正確性的問題，故兩種案件在限制出境處分之實體要件的前提正當性，如能予區分，我認為在限制出境處分的合理性上可稍作緩和。假設推計課稅案件比較多，而此類案件稅額是推估的，因又涉及稅捐稽徵法第21條之處罰規定，則數字的可爭執性更高，因此限制出境就不具備合法性前提，因為前端行政機關的數字是模糊的，後端訴願或行政訴訟的審查就會流於空泛。
2. 假如限制出境處分具有合理性，我們可從稅捐保全的成效面向檢視其必要性，但依財政部提供的統計數據，繳清率並不高，尤其是關稅的部分，繳清率只有是2.51%，限制出境的平均天數卻高達1,382天。如果物的擔保不能實現稅捐保全的目的，且人的擔保成效也不好，則此種制度的價值，即產生憲法上之高度爭議性。
3. 另從正當程序的角度，司法院的說明也提到釋字第392號有關基本人權的保障採法官保留原則，對照現在財政部的限制出境處分的程序，是由處分機關函請上級機關核准，以推計課稅案件而言，如果作為處分依據的資料不是真實的課稅資料，而是推估的資料，則由行政機關直接限制人民自由權，憲法上的可爭議性更高。
4. 以限制出境為手段，如果真的有存在的必要，李委員的意見應該實現在實體法、程序法與訴訟法的修正上，這需要財政部及司法院2個權責機關的共同努力。現行稅捐稽徵法第

24條之規定，雖然比過去進步，但以隱匿財產或惡意損害稅捐債權，須受為限制出境處分之要件規定卻付之闕如，因此稅捐稽徵法及關稅法應修正以核實課稅作為前提，並將隱匿財產或惡意損害稅捐債權列為審酌要件，這是後續要努力的目標。

5. 對照關稅法及稅捐稽徵法仍保留限制出境處分的設計，行政訴訟法應增訂「稅捐限制出境審理」專章，以區別其他行政訴訟案件之審查，因欠稅限制出境的案件涉及自由權之限制與剝奪，在審理此類案件，除了合法性之審查外，還應審酌未來稅捐徵起的可能性，以及有無隱匿財產和惡意損害稅捐債權情形。誠如李委員所說，當事人在救濟程序中，見到法官的等待時間很長，且實務上當事人因財產權聲請停止處分，法院許可的機率，比勝訴率更低，故建議有關稅捐限制出境案件，應免除訴願先行程序，直接進入行政訴訟程序。另稅捐限制出境案件如屬核實課稅者，進入行政訴訟程序後，可按法院案件依序列審理，但如屬推計課稅者，其課稅資料是空泛的，爰更需急速審查其稅捐基礎的合理性和必要性，故應立即啟動法官保留的審查機制，因行政救濟程序中的等待時間，將使人民自由權受侵害的時間與程度，比短期自由刑更久更重。

#### 李委員念祖：

為什麼欠稅人會有被終身限制住居的可能性，是因為沒有從制度上去思考及檢討以限制出境的方式作為稅捐保全手段的正當性。如果欠稅沒繳清前就要被限制住居具有正當性，則所有的救濟管道都沒有成功可能性，這樣的救濟是虛假的，所以一定要問，在什麼情況下，是不可以這樣做，因為從法條看不出來，法條完全委諸行政機關的決定，而司法機關在任何一个時點上，都採取尊重行政機關的立場，認為行政機



關的決定權是對的，所以一定要討論這個制度正當性的問題，否則再多的救濟途徑都沒有意義。

另外想請問司法院代表，欠稅限制出境案件可否聲請提審？我相信法院不願採法官保留的理由是因為案件量很多，但這不就表示有很多人被限制住居？我們現在討論提審法之修正時，從未明說是因為「法官很忙」，但這就是真正的背景理由。到底「法官很忙」重要，還是「人民不該被限制住居而被限制住居」重要，不參透這一點，所有法官都只為了自己方便，而未盡人權保障責任的現象，就永遠不會改變。

司法院不應該以法官很忙為理由，迴避法官保留原則之採行，我希望在這個會議裡，講明這些道理。主席表示發言均會留下紀錄，然這些發言內容會在檔案裡化為灰燼，或是有一天會真正發揮效用，我不敢期待。

**主席：**

總統府人權諮詢委員會法令檢討小組所有的會議紀錄，都會登載在「人權大步走」網頁。請問司法院代表對於委員之意見，是否有補充說明？

**行政訴訟及懲戒廳林法官淑婷：**

司法院尊重各位委員的意見，沒有其他的補充說明。另希望權責機關也能思考委員的意見，並依本院釋字第689號解釋之精神，日後於研修相關法令時，可以基於行政的特性，去作一個適當的正當法律程序的設計。

個人從事法官的工作，以維護人權為職志，一向是有什麼案件，就辦什麼案件。

**李委員念祖：**

我知道林法官是代表司法院來表達司法院的立場，在這個議題上，司法院的立場一再重申是「尊重權責機關」，這正是

我覺得司法院應該澈底檢討的地方。容許我提醒司法院，財政部的權責是收稅；司法院的職權是保障人權，保障人權的職責不能放棄，司法院不要一再主張尊重財政部收稅的權責，請司法院認真思考自己的權責是「收稅」還是「保障人權」？請司法院想清楚再說「尊重權責機關」是什麼意思？如果司法功能不彰，司法院可以不必存在，希望林法官能把這些意見帶回去。

### 楊委員芳婉：

本議題存在很久了，李委員提出非常關鍵的一點，就是行政機關可否以限制出境的方式作為稅捐保全的手段？如果是可以的，現行制度上就無須討論，因為已有訴願及行政訴訟等事後的救濟途徑。但回到限制出境處分須採法官保留機制這個問題的原點，如果沒有現有的機制，就是不以限制出境處分作為稅捐保全的手段，是否民眾就會認為可以不繳稅？這是本議題一個很大的迷思。

有關司法院的變革問題，不只是出現在這個議題上，司法院能不能承載案件量，常常是無法明說的考量，但法院因案件量而癱瘓的問題，是實際執行面的問題。從人權的觀點來講，我很支持李委員在這個議題所提出的觀點，我們要認清限制出境可否作為稅捐保全的手段，如果是不行的，須採取法官保留制度，而法官應該如何審酌，司法院與財政部有必要通盤的檢討，而不是主張當事人被限制出境後，有事後救濟途徑，應該要打破限制欠稅人出境的手段與目的關聯性，否則在法官心裡就會存在欠稅者可以被限制出境的正當性，這點從司法院所提供之限制出境案件勝訴的統計數據即可看出。

本議題即使如司法院所主張，限制出境與直接拘禁對於自由的侵害，有程度上之差異，但從維護人權的角度，手段與目

的之聯結是否正當，仍需要澈底的檢討，財政部及司法院應進一步討論。

行政機關因為有擔心失去限制出境的手段，就無法達到稅捐保全效果的迷思，所以用欠稅案例合理化這個機制，但依財政部提供的統計數據可知，即使採取限制出境的手段，繳清稅額的比例還是非常低，這樣很難說明限制出境的手段與稅捐保全的目的間有必要關聯，引用財政部提供的統計數據就能破除這些迷思。

### 黃委員俊杰：

參閱財政部提供之統計資料，其中欠繳內地稅案件限制出境件數與徵起百分比之關係，可以看到在國家人權報告提出前與提出後，件數和人數實際上差異很大，當被限制出境的人數從4位數變成3位數，但稅捐徵起的比率反而增加了。另外我們可以說是因為人權報告之提出，藉由相關法規的檢討，讓財政部真正去審查限制出境處分的必要性，並將審查要件嚴格化，讓受限制出境的人數大幅度減少。我不是認為現行限制欠稅人出境的制度是對的，但當行政裁量標準趨於嚴格，人權在其中必得到更多的關照。我們知道法官之所以不支持限制出境處分採行法官保留制度，是因為法院的工作承載能力，但當限制出境案件因要件嚴格而減少時，相對的法院所承擔的平均案件量也會變少，因此工作承載量不應該是司法院拒絕採取法官保留制度的理由。

希望財政部在稅捐稽徵法和關稅法完成進一步修法前，於作成對欠稅人之限制出境處分前，能更嚴格審查，以達到人權報告與公約對人權保障的目的。

採用法官保留制度，不但可避免納稅人的質疑，財政部依法行政於追繳欠稅時，也可免除球員兼裁判的爭議，為什麼財政部要為了收稅的問題，承擔所有的罪惡？希望財政部能大

刀闊斧將限制出境處分權交給法官，法官是正當程序的維護者，由他們負責限制出境的審查責任，行政機關則負責提供資料之工作，例如在推計課稅案件部分，財政部可專注於依行政程序法和稅捐稽徵法作職權調查，完成嚴實的舉證責任，從人權的角度觀察，或許是比較適合的方向。

**財政部賦稅署磊組長麗薇：**

謝謝各委員的指正，本部會虛心檢討相關規定。另就委員意見部分，本部提出兩點說明釐清：

1. 對納稅義務人之限制出境處分的期間，並非無限期，依稅捐稽徵法的規定，限制出境期間為5年，5年期間屆至，即使此欠稅案件仍在追繳執行程序中，仍將解除出境限制。
2. 稅捐機關採取推計課稅方式，係因納稅義務人未盡協力義務，惟稅捐機關推計課稅，是依調查納稅義務人之銀行資金及銷售收入等資訊，並依相關核課標準之規定，據以核計稅款。

**李委員念祖：**

謝謝財政部代表說明，請問所提之5年是指追繳稅款期間嗎？

**財政部賦稅署磊組長麗薇：**

前面所提之5年非指欠稅追繳期間，而是依稅捐稽徵法第24條第6項之規定，對納稅義務人限制出境之期間，自內政部入出國及移民署限制出境之日起，不得逾5年。

**李委員念祖：**

請問解除限制出境後，可以再作限制出境處分嗎？

**財政部賦稅署磊組長麗薇：**

因遭限制出境處分滿5年期間而解除限制出境後，財政部就同一筆欠稅案件，不能再作限制出境處分。

**決議：**請司法院及財政部參考委員意見審慎研議。

**案由二：**「各機關因應結論性意見與建議之法令檢討辦理情形」  
之管考事宜。

**決議：**總統府人權諮詢委員會法令檢討小組共召開7次會議，計審查94個法案，本小組之階段性任務已完成，為利持續追蹤管考，請各法令主管機關依本小組歷次會議決議定期將各法令最新辦理進度上傳至GPMnet系統，並責成總統府人權諮詢委員會議事組辦理彙整及管考作業。

**伍、散會：**上午11時35分