

總統府人權諮詢委員會

法令檢討小組第6次會議會議紀錄

時間：104年9月9日（星期三）上午9時30分

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(以上依姓氏筆畫排列)

列席人員：司法院刑事廳林法官海祥、行政訴訟及懲戒廳歐陽法官漢菁、刑事廳鄭科長堯中、刑事廳洪科員志成、財政部賦稅署磊組長麗薇、石碇核庭馨、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、劉副司長英秀、周檢察官文祥、邱科長黎芬

壹、主席致詞：

非常感謝各位委員與會，也很謝謝各政府機關對總統府人權諮詢委員會的支持，我們開始今天的會議。

貳、確認本小組第5次會議紀錄

決定：紀錄確認。

參、報告事項：

一、本小組第5次會議決議辦理情形。

二、本小組第1次至第5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」。

說明：提列本小組第6次會議審查案如次：

(一)第63點次(總清冊第66頁)：請司法院說明現行「刑事妥速審判法」第5條第3項規定之羈押期間，累計不得逾「8年」之立法基礎及計算之依據為何。

(二)第68點次(總清冊第73頁)：本點次涉及「稅捐稽徵法」第24條及「關稅法」第48條，請司法院說明該院103年2月5日秘台廳行一字第1030001072號函有關限制欠稅人出境之意旨。

發言要旨：

(一)第63點次：

司法院刑事廳林法官海祥：

1. 有關刑事妥速審判法第5條第3項之立法歷程，經查本院擬具「刑事妥速審判法草案」，於98年10月16日函請立法院審議，立法院謝國樑委員等26人及柯建銘委員等20人亦分別擬具「刑事妥速審判法草案」提請立法院併案審查，當時共有三個草案版本進入立法院審查，均未針對審判中之羈押總期間設有相關限制規定。
2. 柯建銘委員於立法院司法及法制委員會審查時，另提「刑事妥速審判法草案」修正動議，其中第5條第4項增訂「審判中之羈押期間，累計不得逾6年」之規定。其立法理由為審判中之被告，應受無罪推定之保障，其所享有憲法上保障之權利與一般人民原則上並無不同，爰明定審判中被告羈押之總期間，以符人權保障之旨。
3. 立法院司法及法制委員會依柯建銘委員所提修正動議，通過現行之刑事妥速審判法第5條第3項規定：「審判中之羈押期間，累計不得逾八年。」，其立法理由與柯建銘委員所提修正動議之理由相同。上開委員會審查通過之條文內

容並於99年4月23日經立法院三讀通過，嗣於99年5月19日經總統公布。

4. 關於審前羈押期間之審查標準部分，公民與政治權利國際公約第9條規定及公約之一般性意見第8號及第35號，以及歐洲人權公約第6條第1項，均未就羈押期間設有明文之限制，故關於合理期間究竟以多久為宜，迄尚無國際通用之明定標準。
5. 另針對「羈押期間」之審查，歐洲人權法院相關判決指出：關於羈押期間之合理性，本難為抽象之評估，羈押刑事被告之正當性，應依個案羈押原因之特殊性而為衡量，特別是案件的複雜性。此外，被告所涉犯罪名可能遭受判決的法定最低刑度，亦為考量因素之一。
6. 又衡酌我國刑事訴訟制度第一、二審均係事實審，第三審單純採限制上訴制，舉凡具有法律規定之上訴理由者，皆得上訴第三審，法院無裁量逾地，因而法院審理所需期間相形較英美法制更長。為通案考量所有刑事案件第一、二、三審之審理所需時程及保障刑事被告有受迅速審判之權利，刑事妥速審判法第5條第3項所定「審判中之羈押期間，累計不得逾八年。」之規定，尚難指為已逾越「合理期間」之限制。
7. 目前我國羈押逾5年之被告人數，在新法實施初期尚有23人，然目前各級法院法官在個案上均已能綜合考量「迅速」、「適時」並於「合理時間審判」之立法意旨，自民國102年12月起迄今，均已無羈押逾5年之被告，顯已漸收迅速終結，使當事人脫離訟累之效。

李委員念祖：

1. 刑事妥速審判法第5條第2項係規定有關所犯最重本刑為死刑、無期徒刑或逾10年以上有期徒刑者之延長羈押的次

數，則第5條第3項規定羈押期間，累計不得逾8年，是否即存有因被告所犯係10年以上有期徒刑之重罪，故羈押8年尚屬合理之想法？如果確隱含此種符合比例之思考，則等同我國刑事訴追程序實質上是採有罪推定原則，就與刑事司法無罪推定原則有違。

2. 如果條文規定中已假設每個案件之刑事訴訟程序，都至少須經過5次的各審級審理，故羈押期間係以5次審理為計算基準，則此種計算方式是否合理？又每個案件為何一定要審理5次以上才能定讞，這不正表示法院對被告有罪與否，存有合理懷疑？又依我國刑事訴訟制度，檢察官對於無罪判決，可一再提起上訴，顯示檢察官係以有罪合理懷疑作為上訴理由，顯為無罪推定原則之逆反。
3. 這個議題迫使我们回頭思考，現行刑事訴訟制度有無須檢討之處，為什麼重大案件須在訴訟制度裡拖磨，將5次以上之審理視為常態，而非是在第一審即應仔細精確的審理？訴訟制度的不同，是否可作為長時間羈押的合理理由？另外如果認為羈押8年為合理期間，請考量如果被告最終被判無罪呢？此是否顯示完全缺乏無罪推定之概念？請司法院不要拘泥於條文文字，要從制度面去重新思考檢討。

主席：請司法院針對李委員之意見回應說明。

司法院刑事廳林法官海祥：

1. 法官在審理案件時，係參照刑事妥速審判法第5條第1項規定，對於被告在押的案件，優先密集審理，並非理所當然認為羈押被告8年為合理期間。從統計數據可看出自民國102年12月起，已無羈押逾5年之被告。
2. 為保障在押的被告之權利，法院每兩個月應重新審查在押被告有無繼續羈押之必要。

3. 司法院戮力於事實審品質之提升，上訴第3審之刑事案件，最高法院之維持率平均在九成以上。

李委員念祖：

我們非常樂見司法院所提，自102年12月起已無羈押逾5年之被告之情形，但這項統計數字如具解釋意義，正表示刑事妥速審判法第5條第3項所規定之「8年」可改成「5年」，實務上，法院之審理如確能做到優先密集審理，該條之羈押期間改成幾年，都不具堅持之意義，何須一定要規定「8年」？司法院書面資料提到：「法院審理案件，應於適當時間內審理，並應兼顧案件審理之品質，否則當事人僅能得到粗糙的正義，空有迅速審判的形骸，無公平正義的實質內涵。」然法律人追求的實質正義，本應包含迅速，不迅速就是只剩下形骸，不具實質正義，請司法院思考司法制度之真正意涵及如何實現實質正義。

(二)第68點次：

司法院行政訴訟及懲戒廳歐陽法官漢菁：

有關本院103年2月5日秘台廳行一字第1030010172號函有關限制欠稅人出境之決定主體尚無須改由法院為之函旨說明如下：

1. 限制欠稅人出境處置，性質上係屬對於人民受憲法第10條保障之居住及遷徙自由的限制，與憲法第8條規定之剝奪或限制人身自由，有程度上之差異，本院釋字第345號、第443號、第454號及第558號解釋均認為關於人民入出境權利之限制，乃憲法第10條居住及遷徙自由之限制；另「對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第68點關於限制欠稅人出境處置之意見，亦是置於公約第12條遷徙自由之下，

而非公約第 9、10、11 條之人身自由。

2. 現行由行政機關作為限制出境之決定主體，人民不服再向法院請求司法救濟，應屬妥適之制度設計，因限制出境僅消極防阻人民擅自出國，人民仍有行動自由，亦不影響其在國境內之日常工作及生活，其限制強度顯未若憲法第 8 條之剝奪或限制人身自由之處置，是以憲法並無應採法官保留之明文要求。另依本院釋字第 690 號、第 708 號及第 710 號等解釋意旨觀之，縱屬憲法第 8 條剝奪或限制人民身體自由之處置，其所應踐行之法定程序，亦因各別法律規範目的及事物本質之不同，而異其應踐行之司法程序或其他法定程序，未必均採事前法官保留，故對於憲法保障之基本權加以限制者，其所應踐行之法定程序，涉及憲法正當法律程序原則之內涵，應由立法者依據所涉基本權之種類、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成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。
3. 另比較相類法制，一般公法上金錢債權，依行政執行法第 17 條第 1 項規定，為確保義務人履行公法上金錢給付義務，於具備一定之要件下，得由行政執行機關限制義務人之住居，此與稅捐債權由行政機關限制出境相當，亦未採取事前法官保留。
4. 再從機關功能最適角度觀察，由行政機關在法律授權裁量範圍內，綜合考量確保稅捐目的、社會經濟、國家財政環境等各項因素，並本於職權發布行政規則，自我限縮限制出境之適用範圍，或對於有就學、就業、就醫、探親或其他人道因素而有緊急出國必要的欠稅人彈性決定是否為限制欠稅人出境之裁量處分，較能貼近社會現實需求且能主動及時因

應。此由財政部於 103 年 12 月 31 日訂定發布「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境規範」及「關務機關辦理限制出境案件規範」後，受限制出境人數由 104 年 1 月 1 日之 6,150 人劇降至 104 年 5 月 8 日之 1,792 人即為明證。此外，欠稅限制出境事件具有大量性、反覆性、時效性，且特別需求相同案件為相同之處理，此由具有指揮服從關係之行政機關決定，較諸個案獨立審理之法官更為適宜。

5. 若立法政策上將限制出境處置改採法官保留，因係由行政機關單方聲請，且其性質上屬於保全措施，具有時效性、急迫性及密行性，法院不宜事前通知欠稅人陳述意見，對於欠稅人之聽審權保障未必較為完足。又若因法院僅能依行政機關單方提供之卷證審查，且必須迅速作成決定，其思慮及審理均未若通常訴訟程序周密。此際，欠稅人縱有不服，僅餘抗告一個審級救濟，較諸現行欠稅人不服財政部之限制出境處分，有訴願及行政訴訟可資救濟，故對欠稅人未必有利。
6. 參酌本院相關解釋意旨，並比較相類法制，有關限制欠稅人出境之決定主體部分，尚無須改由法院為之，且國際獨立專家對我國落實國際人權公約報告之審查意見第 68 點對此亦未提出質疑。惟為改善受限制出境人數之規模過廣，保障納稅義務人權益，並兼顧稅捐債權保全之公益要求，有無修正限制欠稅人出境處分之實體要件，並嚴謹作成限制出境處分之行政程序，宜請財政部於檢討修正相關規定時，併予審酌。

財政部賦稅署磊組長麗薇：

1. 關於現行限制欠稅人出境規定有無違反兩公約及欠稅限制出境案件應否由法官裁定部分，本部業於 104 年 5 月 29 日法令檢討小組第 5 次會議表達本部立場。

2. 本部於 103 年 12 月 31 日訂定發布「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境規範」，自 104 年 1 月 1 日起實施，有關稅捐稽徵機關辦理限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境案件，應依本規範審慎執行，對納稅義務人遷徙自由之權利將更有保障。

財政部關務署程副組長寶華：

本部於 103 年 12 月 31 日訂定發布「關務機關辦理限制出國案件規範」及該規範適用之相關問題解釋令，並自 104 年 1 月 1 日生效。本規範以欠繳金額為基準，分別適用不同級距之限制出國裁量基準。

黃委員俊杰：

1. 釋字第345號解釋係有關限制欠稅人出境實施辦法之限制規定，是否符合法律保留原則，並非討論限制出境係屬遷徙自由或人身自由，應與本議題無涉，司法院引用此號解釋作為限制欠稅人出境處分，無須採法官保留之說明，不合乎時宜。
2. 國際獨立專家雖將結論性意見與建議第68點置於公政公約第12條之遷徙自由，而非置於公政公約第9、10、11條之人身自由，然限制出境之目的若為稅捐保全，則以人身自由之剝奪為手段是否合宜？另監察院於103年對財政部提出重大欠稅案件追繳不力之糾正案中，亦指出財政部各區國稅局對欠稅大戶未及時辦理假扣押，故稽徵機關對於欠稅案件，應先用行政訴訟法假扣押之保全程序。目前公法上金錢給付義務之保全程序，係採法官保留原則，從比例原則觀之，假扣押係屬財產權問題，都需法官保留，則限制出境此種涉及人身自由侵害之處分，卻由行政機關逕為處分，是否妥當？司法院及財政部應審慎斟酌此種比較基礎上之差異。

3. 財稅機關應提供統計數據，說明對納稅義務人之禁止處分、要求提供財產擔保、假扣押及限制出境等稅捐保全措施中，那種手段對稅捐之徵起最為有效？依目前在進行的研究，我們發現限制出境之實效性最差，目前限制出境的人數從6,150人降為1,792人，非常值得肯定，然也凸顯需否採限制出境處分以保全稅捐，以及過去被限制出境之6,000多人是否有必要被限制出境。
4. 財政部為因應監察院之糾正案，於103年發布實施「財政部各地區國稅局聲請法院實施假扣押作業要點」，則目前採假扣押之執行成效如何？經研究實際上應該成效不彰，請財政部從保障人民自由權利之面向，說明禁止處分、提供財產擔保、假扣押及限制出境等稅捐保全措施之優先順序為何？本議題並非在於限制出境係屬人身自由或遷徙自由之爭論，而是應該從人民權利受侵犯的觀點去思考，財產權之剝奪已須採法官保留原則，為何自由權之剝奪卻不須採法官保留原則？另外，除人身自由之外，還有那些自由之剝奪或限制須採法官保留？
5. 在司法院書面說明第4點中提及欠稅限制出境事件具有大量性、反覆性、時效性，我認為限制出境案件固具有時效性，然每一案件應具有個案性，絕非大量性與反覆性。
6. 請司法院及財政部就以上疑點提出說明。

李委員念祖：

1. 財政部提及目前欠稅限制出境之人數大幅下降，但此並非表示即已保障人身自由權，如果限制出境人數又上升呢？請財政部說明欠稅人遭限制出境處分後，多久會繳清稅款？遭限制出境後仍未繳清稅款之比例？又從債權債務關係之面向觀之，私人之債權債務關係，不可藉由限制出境之手段，迫使債務人履行債務，即使是民法上之自助行為，亦須即時

向法院聲請處理，何以政府機關對於欠稅者，得採取限制人身自由之手段？

3. 司法院認為限制遷徙自由之強度，非等同於憲法第8條規定之對人身自由剝奪或限制，故無須採法官保留，然依釋字第631號解釋，為保障人民秘密通訊自由，通訊監察書應由法官核發，秘密通訊自由亦未涉人身自由，都須法官保留，司法院何以無視限制出境對人身自由之剝奪，而認為無須採行法官保留？
4. 有關欠稅人限制出境是否具有緊急性？如果具緊急性，可否申請法院提審？司法院是否又會以限制遷徙自由非等同限制人身自由為理由，認為不適用提審法？此部分可否修提審法，請司法院說明。
5. 本議題如果依司法院所言，欠稅人限制出境案件若採法官保留，將因行政機關單方聲請，且性質上具有時效性、急迫性及密行性，法院不宜事前通知欠稅人陳述意見，致對欠稅人之聽審權保障未必較為完足之觀點，的確失去採取法官保留之必要，誠如司法院所述，法官具有獨立性及中立性，如果法院只聽一面之詞，即失去其獨立性及中立性。據了解，司法院反對欠稅人限制出境案件須採法官保留原則，係因法官人力無法負荷，然本議題涉及人身自由保障的重要性，法官基於職權之中立性及獨立性，不應對行政機關之主動性、案件了解性讓步，而放棄對此類案件之審查權限，如果法院不能對人身自由提供保障，那法院存在的意義為何？

財政部賦稅署磊組長麗薇：

依稅捐稽徵法第24條第5項規定，稅捐稽徵機關應先通知有關機關禁止納稅義務人辦理財產處分，再向法院聲請假扣押納稅義務人財產後，仍不足保全稅捐債權者，始得函請移民署限制其出境。依同條第2項規定，向法院聲請假扣押之要件為

稅捐稽徵機關須舉證納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象。本部於103年發布實施「財政部各地區國稅局聲請法院實施假扣押作業要點」，其實施成效尚需視實施時間及情形後，再加以檢討。

李委員念祖：

請問財政部代表，為何納稅義務人查無財產，財政部就要限制其出境？

財政部賦稅署磊組長麗薇：

稅捐機關只能查納稅義務人名下之財產，如當事人有其他的繳稅的能力，或有隱匿或移轉財產之情形，僅使用禁止處分無法達成稅捐徵起之目的。

李委員念祖：

為什麼納稅義務人隱匿或移轉財產就要限制其出境？

財政部賦稅署磊組長麗薇：

促使納稅義務人履行公法上之納稅義務。

李委員念祖：

國家可以用限制當事人自由之手段，來換取其履行繳納稅款嗎？如果當事人有刑事責任，可經由刑事訴訟程序訴追，並命限制住居，但法治國家不能為了稅捐保全，不擇手段，故請財政部好好思考。

司法院行政訴訟及懲戒廳歐陽法官漢菁：

1. 本院上開之說明，係表示人身自由限制之概念有其層次，非表示限制出境非屬人身自由之限制，僅係論述其非屬憲法第8條規定之逮捕、拘禁情形，故限制出境處分非必適用法官保留原則，又如傳染病人之強制隔離處分，即未適用法官保留原則。基本權之限制或剝奪是否均由法官決定，並無絕對標準，故本院釋字第689號解釋提及對憲法保障之基本權

加以限制，其所應踐行之法定程序，需考量許多因素，包含考量機關功能等。

2. 前所說明限制出境處分如改採法官保留，因處分性質上具有時效性、急迫性及密行性，故處分前不通知當事人部分，係說明對欠稅人之聽審權保障未必較為完足，並非指法官會因此失去中立性及獨立性。

李委員念祖：

請問司法院代表因欠稅遭限制出境可以聲請提審嗎？司法院代表上述說明的內容，與該院現行之政策完全相反，令人遺憾。司法院為了糾正歷來存在所謂非屬憲法第8條人身自由權利，就無須採法官保留原則之錯誤反面解釋見解，因此才修正提審法，釋字第631號解釋也是實例之一。

今天是談制度面問題，司法院對本議題之政策辯護方向是認為不須採法官保留原則，然為了稅捐保全，未經司法審理即限制人身自由，就不具正當性，稅捐稽徵法應該修法。請司法院代表不要用防禦性的想法，去捍衛不採法官保留之立場，而將問題帶回去仔細思考，是否本議題真的不需要法官保留？

黃委員俊杰：

1. 我國加入各項公約後，各機關都須參酌公約規定辦理法令檢討，如不合乎公約規定即應儘速修正，審查我國人權報告之人權專家，是依國際審查經驗，提供結論性意見與建議，本次會議討論之第63點次及第68點次都建構在這樣的基礎下。財政部依第68點次之意見，曾召開相關專案會議及辦理研究計畫，並在104年修正稅捐稽徵法，是值得肯定的，但修法方向是否符合第68點次之意見？限制出境處分為什麼能逸脫於適用法官保留原則的思維之外？對應第68點次及監察院之糾正案之意見，並檢視稅捐稽徵法第24條之論理基

礎，對欠稅者為限制出境處分前，稅捐機關應先聲請假扣押，即對其財產的限制處分應該優先於對自由權之限制，故稅捐保全措施之排序應是禁止處分、要求提供財產擔保、假扣押、限制出境。但據現有之調查與研究，如果前3項稅捐保全措施都無效的情況下，限制出境處分也無法達到稅捐保全之目的，目前已有這些統計數字，故而我們更必須質疑欠稅限制出境處分這項法律之設計，應無實效性。

2. 目前因欠稅受限制出境處分的人數雖然減少，然限制出境案件提起行政救濟之案件，行政法院之維持率偏高，顯示納稅義務人權利保護未獲有效之救濟，此也涉及公正審判的問題，爰請司法院提供是類案件提起行政訴訟之撤銷率及維持率；另請財政部提供受限制出境之欠稅案件中按所得核實課稅者及所得推計課稅者之件數。由司法院及財政部提供之相關統計數字，應可凸顯出因欠稅受限制出境處分之不合理，並衡酌限制處分必要性。

決議：

(一)第63點次：請司法院參酌委員之意見審慎研議。

(二)第68點次：

1. 請司法院及財政部參考委員意見再審慎研議，本案保留至下次會議繼續討論。
2. 另請司法院及財政部就委員所提及之統計資料，於會後儘速提供議事組轉交委員參考。

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。

說明：截至本次會議，法令檢討小組業召開6次會議進行法令審查作業，嗣後請各法令之主管機關依會議決議，將辦理進度定期填載於行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet)

系統之「國際人權專家『結論性意見與建議』專案追蹤」，以利後續之追蹤管考。

決議：本案保留至下次會議討論。

伍、散會：上午11時25分