

從比例原則談行政執行法第十七條之 限制住居制度（一）

姜育菁 法務部行政執行署新北分署行政執行官

壹、前言

比例原則為我國憲法上重要之基本原則，係指國家權利為達成某一特定目的而採取某一種方法或措施，必須合乎合理、比例之原則。因此，方法與目的之間必須符合適合性、必要性及狹義比例性。大法官於釋字第476號解釋對比例原則做出說明，指出「倘與憲法第23條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則」，即認為「目的正當性」、「手段必要性」、「限制妥當性」共同構成比例原則之內涵，其後之大法官釋字第544號解釋也重申此看法，而行政程序法第7條、行政執行法第3條以及強制執行法第1條第2項（行政執行法第26條設有準用規定），均定有比例原則之明文規定。又於105年12月28日公布之「納稅者權利保護法」，自106年12月28日起開始生效，該法保障了納稅義務人基本生存權，也明定設置多項納稅者保護機制，依該法第15條規定，稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之人員依職權及法定程序進行稅捐調查、保全與欠繳應納稅捐或罰鍰之執行時，不得逾越所欲達成目的之必要限度，且應以對納稅者權利侵害最少之適當方法為之，此乃再次重申比例原則之重要性，亦即行政機關於有多種同樣能達成目的之方法時，自應選擇對人民權益損害最少者，且其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，此納稅者權利保護

法之通過，對納稅人之權利保護具有重大的意義，對具體落實我國賦稅基本人權之保障邁向一大步。

有關公法上金錢給付義務（包括稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金、罰鍰及怠金、代履行費用及其他公法上應給付金錢之義務等）之強制執行，與比例原則有莫大關聯，其可行使之執行作為可分為對物執行及對人執行二大類，對物執行為執行義務人之財產（如：存款、股票、薪資、其他動產及不動產等等），對人執行有限制住居、拘提、管收及核發禁止命令等等，前揭執行手段對行政效能之提昇，確實可發揮相當功效，使義務人儘速履行其公法上金錢給付義務，然此等行政執行對人及對物之限制甚或剝奪，對人權侵害之強度亦會增加。是以，本文將以行政執行實務上常見之執行作為一限制住居制度作為探討內容，並從比例原則之角度出發，討論如何在追徵國家債權之公益性及人權保障間求得衡平。

貳、有關行政執行法第十七條限制住居之規定

一、限制住居之意義

行政執行法第17條第1項設有行政執行處（因組織調整，於101年1月1日改制為分署，下同）得為限制住居之要件規定。而限制住居，係指限制義務人住居於一定地域而言，其意義應如同強制執行法第22條第3

項之「限制債務人住居於一定之地域」（註1），包含限制出境及限制出海（＝限制住居於國內）在內，目前行政執行實務上採此見解，有法務部行政執行署101年度署聲議字第13號聲明異議決定（註2）及法務部行政執行署92年12月26日行執一字第0926001040號函釋（註3）意旨可稽。

一、限制住居的目的

有謂限制住居之目的，係防止義務人逃逸或出境，而無法強制執行（註4）。詳言之，在行政執程序上，限制住居之目的，最主要是以限制義務人入出國境之自由，防止義務人遠走他國以規避公法上金錢給付義務之保全手段外，且希冀能藉此限制住居之執行方法，促使義務人履行義務（註5）。蓋行政執程序係國家債權追討之最後階段，國家對人民課處行政處分後，必當落實執行才得彰顯國家公權力之實現。如未賦予執行分署以限制住居方式確保公法債權，而使義務人得任意逃避執行，是否會導致社會連帶之毀棄，其後果將不堪設想。另從行政執行法第17條第1項第1款及第3款限制住居之構成要件觀之，即「顯有履行義務之可能，故不履行」及「就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事」之事由，可知立法者認為限制住居之制度，可造成義務人之不便，進而迫使其履行公法上金錢給付義務，以換取解除限制，已非僅具有保全國家債權之目的，考其

內涵應係藉由限制住居方法保障國家債權之公益目的，因保有國家財源，國家才可得提供人民公共財、公共服務及公共行政，國家才得以持續運作。

三、限制住居之要件

依行政執行法第17條第1項規定，有下列情形之一者，得命其提供擔保，限期履行，並得限制住居，並於99年2月3日修正增訂第17條第2項不得為限制住居之消極要件，以下將說明各款要件內容。

(一)積極要件（註6）

1. 顯有履行義務之可能，故不履行（行政執行法第17條第1項第1款規定）

顯有履行義務之可能，是指斟酌該義務之內容，就義務人之財產狀況、身分、職業及生活情形等，依一般觀念，可認定其確有履行義務之能力而言。故不履行，只義務人有履行能力而故意不為履行之謂。

2. 顯有逃亡之虞者（行政執行法第17條第1項第2款規定）

顯有逃亡之虞者不能憑空杜撰，應依客觀事實判斷，足認為義務人有明顯逃匿之可能。例如，已著手收拾行李或已辦妥出國手續等，此款在行政執行實務上鮮少使用。

3. 就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事者（行政執行法第17條第1項第3款規定）

應供強制執行之財產係指，義務人應供強制執行之責任財產而言，包括已查封及將查封者而言。但依法不得查封之物，或查封時應酌留義務人及其共同生活親屬必需之物，非屬之。所謂隱匿是指將財產藏匿，而不能或不易發現而言。所謂處分包括事實與法律處分，前者如對其之毀壞，後者如出賣或贈與等。本款是指義務人知悉執行名義業已成立，而將其供強制執行之財產為隱匿或處分之行為。

4. 於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者（行政執行法第17條第1項第4款規定）

義務人對執行標的物知之最詳，若其拒絕陳述，將有礙執行之進行。但若與執行標的物無關之詢問，則無本款適用。

5. 經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者（行政執行法第17條第1項第5款規定）

本法第14條規定，執行機關得命義務人報告財產狀況，義務人理當有據實依照期限報告之義務。若義務人不為報告或虛偽之報告時，顯係違反執行命令，妨礙程序之進行，執行機關當然可進一步對其要求，而採取其他之手段。

6. 經合法通知，無正當理由而不到場者（行政執行法第17條第1項第6款規定）

本法第14條規定行政執行分署，得通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告財產狀況或為其他必要之陳述，而經其合法通知後，義務人無正當理由而不到場者，執行分署當然得採取進一步之措施。

(二)消極要件

99年2月3日修正增訂行政執行第17條第2項不得為限制住居之要件，並自99年5月10日開始施行，該項第1款規定，「滯欠金額合計未達新臺幣十萬元。但義務人已出境達二次者，不在此限。」，第2款則規定：「已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息。但其繼承所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限。」參其立法理由說明如下：「(一)依司法及法制委員會審查通過條文，僅於第一項第一款增訂但書規定，則義務人如有第二款至第六款情形，是否仍得限制住居，仍有疑義。為使修正條文符合委員提案意旨，並避免爾後適用時產生爭議，爰將增訂內容併入現行條文第

二項規範。(二)行政執行機關如僅因部分繼承人不繳納遺產稅，而對全部繼承人限制出境，對已繳納應繼分比例稅款之繼承人，似有不公，且財政部以86年9月27日台財稅字第861912388號函釋同意得免對此等納稅義務人再為限制出境之處分。類此情形，行政執行機關應與稅捐稽徵機關作法一致，俾免造成人民困擾；又考量繼承人實際取得之遺產價額可能大於法定應繼分，為期修正內容更符合公平合理原則，爰調整為『義務人已按其法定應繼分繳納遺產稅款、罰鍰及加徵之滯納金、利息，不得限制住居。但其所得遺產超過法定應繼分，而未按所得遺產比例繳納者，不在此限。』俾兼顧保障義務人權益與實現公法債權之衡平（註7）」。

參、比例原則與限制住居制度之討論

一、行政執行法限制住居制度合於憲法第10條規定

按憲法第10條規定人民有居住、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，惟同法第23條規定，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，仍得以法律限制之，司法院大法官釋字第558號解釋已確立該項原則。準此，立法者衡量公共利益、遷徙自由權等相關事項後，制定行政執行法第17條第1項及第2項等規定，則執行分署於辦理公法上金錢給付義務行政執行事件，於義務人有行政執行法第17條第1項各款情形之一，依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，於達成執行目的之必要限度內，自得依法限制義務人住居，並無疑義。

二、行政執行之限制住居制度是否符合比例原則

曾有論述指出，行政執行法第17條

第2項第1款規定，「……僅以數額為依據，不輔以考量其他因素為依據，如此單薄規定，恐有被質疑違反比例原則之嫌（註8）。」惟本文以為，參酌前開立法理由可知，該項規定係輔以行政執行法第17條第1項不足部分，為避免義務人雖構成第17條第1項得限制住居事由，但積欠之金額過低，而相互搭配之要件規定。詳言之，限制住居之手段得實施前提，行政執行機關必先依該法規定，先命義務人提供相當擔保，限期履行，如義務人未予處理，尚須符合行政執行法第17條第1項各款要件之一，且其滯欠金額應達新臺幣10萬元以上者，始得辦理，並非僅以欠繳數額作為唯一考量。

註釋

註1：參陳敏，《行政法總論》，新學林，2013年9月八版，頁861之註

解21。

註2：法務部行政執行署101年度署聲議字第13號聲明異議決定內容摘要：「……至於所謂限制住居，指限制住居於一定地域而言，包含限制出境在內（辦理強制執行事件應行注意事項第11點（3）參照）」。

註3：法務部行政執行署92年12月26日行執一字第0926001040號函釋內容摘要如下：「要旨：行政執行案件之義務人符合限制住居之要件，且有限制其出海之必要，得限制其出境（海）。說明：……二、查依目前實務作法，若財政部、各行政執行處僅函請內政部警政署入出境管理局限制義務人或行政執行法第24條各款之人出境，則尚難阻止其出海，「限制出海作業」係由行政院海岸巡防署海岸巡防總局辦理，故若義務人或行政執行法第

24條各款之人符合合同法第17條所定限制住居之要件，且有限制其出海之必要，則各處得函請行政院海岸巡防署海岸巡防總局限制其出境（海）。」

註4：參蔡震榮，《行政執行法》，元照，2013年11月五版第1刷，頁145。

註5：參韓鐘達，《行政執行法上限制住居之研究》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士學位論文，2017年1月，頁61-64。

註6：同註4，頁145-146。

註7：資料來源法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=28003&CtUnit=9265&BaseDSD=7&mp=001>（查詢日：106年6月26日）。

註8：參蔡震榮，〈國境管制與人權保障〉，《月旦法學雜誌》第204期，2012年5月，頁12。（待續）

司法互助新篇章——「國際刑事司法互助法」草案

栗威穆 法務部國際及兩岸法律司檢察官

壹、制定緣起

隨著國際交通發達，人員、物品流動已成常態，跨境犯罪因而增加。為免犯罪者利用地理疆界或法制差異逃避刑責，各國無不相互合作追訴犯罪，以實現司法正義。為此，各國間多簽有司法互助條約、協定，以資遵循。惟該等條約、協定僅屬框架性之規範，仍有待國內法規補充銜接；而在無條約、協定之情況下，更須有國內之立法，作為執行司法互助請求之準據。

目前我國與他國間之刑事司法互助

之法源，除了與美國、南非、菲律賓間之刑事司法互助協定，及國際法上之「互惠原則」外，主要為「外國法院委託事件協助法」。然「互惠原則」之運作，全然繫諸實務運作與他國意願，較欠缺可預測性與穩定性，而「外國法院委託事件協助法」內容僅限外國法院委託協助民、刑案件之文書送達及調查證據，規範密度嚴重不足，且已逾50年未修正，實難符請求態樣複雜之司法互助實務所需。

為此，法務部爰參酌「聯合國反貪腐公約」等國際公約，及德、日等外國立法例，擬定本法草案，待完成立

法程序後，可供作為我國執行刑事司法互助相關事項之基本法源，以利我國與外國司法機關相互間之司法協助請求，期能有助遂行共同打擊跨境犯罪。

貳、立法進程

法務部自99年1月起，邀集專家、學者、行政機關，及實務界人士組成小組進行法案研究，共召開36次會議，完成本法草案初稿。其間為求慎重，復多次與司法院、陸委會等機關研究會商，並參酌相關建議修正草案內容，經彙整完竣後，於106年4月函