

法務部補充意見書

九十三年四月二十日

為 大院大法官審理台灣士林地方法院法官張國勳、台灣桃園地方法院法官文衍正聲請解釋行政執行法「拘提管收」相關規定是否有違憲法第八條、第二十三條疑義乙案，本部補充意見如下供參：

壹、行政執行法所定拘提管收制度，應予維持

一、拘提管收係仿強制執行法之規定所設：按負有私法上金錢給付義務之義務人有故意不履行、顯有逃匿之虞、隱匿或處分應執行之財產或其他妨礙執行之行為等法定情事時，以拘提管收為間接執行方法，對義務人心理上加以強制，俾促使債務人履行債務，以滿足債權人之債權，強制執行法第二十二條定有明文。行政執行法（下稱本法）修正之初考量公法上金錢債權與私人間之金錢債權應受同等之保障，始為合理，爰參照上開強制執行法之規定，增設拘提、管收之法定事由及程序規定，明定義務人於符合本法第十七條第一項各款所定妨礙執行案件進行之事由時，得予以拘提管收，以確保公法上金錢債權之實現。

二、外國立法例亦有類似之規範：對於公法上金錢給付義務之執行，以拘提管收制度做為執行方法，於外國立法例亦有明定，例如德國一九五三年公布、一九九七年修正之聯邦行政強制執行法第十六條第一項規定：「義務人無繳納告戒之強制金時，行政法院得依執行官署之請求，於審問義務人後為代償強制拘留之裁決。基本法第二條第二項第二句關於基本人權之規定，於此應受限制。」（附件一）上開規定雖係就告戒之強制金（其性質相當於本法所定之怠金）之執行方式為規定，惟因亦屬公法上金錢給付義務之一種，依前揭規定亦得對義務人為收押、拘留；其與本法不同之處，在於收押、拘留具有代償之效果，而依本法所為之管收則無，惟此應屬立法政策所應考量之問題。至於怠金以外之一般公法上金錢給付義務之執行，依德國聯邦行政強制執行

法第五條第一項規定，係適用租稅通則之相關規定，其中，租稅通則第三二六條第一項前段規定：「區法院得因租稅核定管轄稽徵機關之聲請，命令為人之保全假扣押，……」又依同條第三項規定，此種對人之假扣押，其命令、執行及廢棄，係準用民事訴訟法第九二一條以下之相關規定（附件二）；其方式得以拘提管收或其他限制人身自由之方法為之（德國民事訴訟法第九三三條）。綜上，對於公法上金錢給付義務之執行，無論其屬怠金或其他金錢債務，外國立法例亦明文承認得以拘提管收作為執行方法。

貳、由法院決定可否拘提管收，符合憲法第八條之實質正當法律程序

一、關於憲法第八條對限制人身自由之措施所為程序規範之意涵，學者有見解如下：

（一）陳愛娥教授認為在該條本身之文字架構下，或許可以將該條第一項至第三項所稱「逮捕、拘禁」，均解為刑事訴追所採取的人身自由限制措施，因此，所謂「非經司法或警察機關……不得逮捕拘禁」的要求，應指刑事訴追程序應由「司法或警察機關」依法定程序為之而言。然而，由於 大院釋字第三八四號及第五二三號解釋認為憲法第八條第一項所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律定之，其實質內容更須實質正當，因此，似可抽繹出憲法第八條保障人身自由的一般性決定，其非僅適用於犯罪嫌疑人之「逮捕、拘禁、審問、處罰」。申言之，任何行政機關對人身自由所為限制均應有法律的依據，且其規定均應符合（包含法律明確性與比例原則之）法治國原則的要求；再者，由憲法第八條第一項：「非由法院依法定程序，不得審問處罰」及第四項：「人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁機關追究」等規定以觀，亦可推論出，行政機關限制人身自由的措施亦受制於「法官保留」的要求（大院釋字第一六六號、第二五一號及第三九二號解釋亦強調「法官保留」的要求）。（附

件三)

(二) 其次，對於 大院有關羈押權歸屬之釋字第三九二號解釋，學者陳運財教授認為，將憲法第八條第一項及同條第二項以下之體例關係，採競合解釋的方式，存在有兩個疑義。第一是，憲法第八條第一項規定之精神，主要係以「法定程序」保障國民人身自由免於違法或不當的侵害，而非僅是強調所謂的司法一元主義及審檢分立的原則。故僅以結果論，主張本條項亦賦予檢察官得逮捕拘禁之權，而忽視「法定程序」之上位規範，將使第八條第一項「法定程序」的內涵，失其憲法上的意義。第二，限制人身自由之處分，本有「決定」之主體及「執行」之主體之分，故「法定程序」之決定與執行之主體，應分別以觀。不能僅強調檢察官在憲法第八條第一項被賦予之職權，而忽視同條項中法院於法定程序上「決定」之主體性。(附件四)

二、查本法第十七條、第十九條規定公法上金錢給付義務強制執行程序中之拘提管收，係由獨立審判之該管地方法院依法定程序審查是否符合法定要件而「決定」准否拘提管收，行政執行處僅係「執行」拘提管收之機關而已。換言之，「決定」主體為法院，而「執行」主體為行政執行處之執行員，符合「法官保留」的要求。綜上，由前述 大院釋字第一六六號、第二五一號、第三八四號、第三九二號及第五二三號解釋對於憲法第八條有關實質正當法律程序之闡釋，檢視本法有關拘提管收之制度設計，可知本法之規定適足彰顯憲法第八條及 大院歷來解釋所揭櫫之實質正當法律程序。

參、憲法第八條第一項所稱「警察機關」，應採「實質警察機關」之觀點

一、組織意義上之警察：組織意義上之警察，乃是從組織法觀點詮釋警察之概念，無論從內涵或形式上，組織法可再類分為組織及人員兩部分，因此，組織意義上之警察包括「警察機關」與「警察人員」，由警察組織法及

人事法規範之（附件五）。

二、實質意義上之警察：實質意義上之警察，係從學理上詮釋警察之概念，依多數學者之論述，係由警察之作用加以闡釋，例如德國學者 Vogel 氏謂：「警察係防止公共安全與公共秩序危害任務之謂。」日本學者美濃部達吉氏謂：「警察者，以維持社會安寧，保全公共利益為直接目的，基於國家一般統治權，命令或強制人民之作用。」我國學者林紀東氏認為：「警察者，以保護公共利益，為其直接目的，基於國家之統治權，以命令強制人民之作用。」梅可望氏認為：「警察是依據法律，以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利為目的，並以指導、服務、強制為手段之行政作用。」（附件六）陳立中氏認為：「警察者，乃警察機關與警察人員依據法規，以維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害之主要任務與促進人民福利之輔助任務為目的；並以服務、勸導、維護、管理、命令、強制為手段之行政作用。」（附件七）由上開概念以觀，似可認為舉凡行政機關中以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，且不排除使用干預取締之手段者皆屬實質意義上之警察，除一般理解之警察機關及人員外，尚及於普通行政之建管、環保、衛生、交通等機關及其人員（附件八）。依現行法之規定，舉例如下：

1、海岸巡防法第十條規定：「巡防機關主管業務之簡任職、上校、警監、關務監以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官（第一項）。前項以外巡防機關主管業務之薦任職、上尉、警正、高級關務員以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十條之司法警察官（第二項）。巡防機關前二項以外之人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察（第三項）。」

2、海關緝私條例第十條第一項規定：「海關有正當理由認為違反本條例情事業已發生者，得勘驗、搜索關係場

所。……」

3、水土保持法第二十七條規定：「主管機關於依法實施水土保持之處理與維護地區，執行緊急處理及取締工作時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之軍警協助之。」

三、查憲法第八條第一項所稱之「司法機關」，依大法院釋字第三九二號解釋，係認為：「刑事訴訟係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，追判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、追訴、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『追訴』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所規定之『司法機關』，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」依此解釋方法，凡依法定程序執行逮捕、拘禁者，例如依本法第十九條規定行政執行處派執行員執行拘提、管收，即屬憲法第八條第一項所稱之「警察機關」。換言之，對於憲法第八條第一項所稱「警察機關」之判定，當依制憲意旨而解不宜因法律增修而異其標準，尤不宜拘泥於文義，是故，應採實質概念之警察意義，方符憲法第八條規定之本旨，亦可免因法律修正並縮小「警察機關（組織意義）」之職權而影響憲法第八條之解釋與適用。

肆、行政執行法第十九條第一項規定並未排除法院直接審理

一、按行政執行法第十九條規定：「法院為拘提管收之裁定後，應將拘票及管收票交由行政執行處派執行員執行拘提並將被管收人逕送管收所（第一項）。……拘提後，應納金額經清繳者，行政執行處應即釋放義務人（第三項）。……」上開規定文義並未排除法院直接審問義務人之權限，且義務人如已清繳應納金額時，行政

執行處並應立即釋放義務人，不得解送管收所。故由上開規定之立法意旨以觀，拘提與管收程序並非必然接續進行，截然不可劃分。

二、次按本法第十七條第二項規定：「義務人逾前項限期仍不履行，亦不提供擔保者，行政執行處得聲請該管法院裁定拘提管收之。」據此，司法院乃訂有地方法院受理行政執行處聲請裁定拘提管收例稿格式，依該例稿格式，「拘提管收」之裁定可分為三種，即「拘提」、「管收」與「拘提管收」。如法院僅准許拘提裁定，則行政執行處於拘獲義務人聲請管收時，法院即得審問義務人，故本法第十九條第一項規定並未排除法院踐行直接審理程序。

三、復按本法第十七條第五項規定：「第二項之拘提管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關拘提、羈押之規定。」是法院如認有詢問拘提到案義務人之必要，自得準用刑事訴訟法有關訊問被告之相關規定。

伍、本法有關擴大拘提管收對象之規定應予維持

義務人之法定代理人、經理人、公司負責人等，對義務之履行有直接或間接決定權，並有以義務人之財產為義務人清償義務之權責，爰參照強制執行法第二十五條及稅捐稽徵法第十四條規定，於本法第二十四條明定擴大拘提管收對象，俾加強行政執行之功能。至於具體個案中，是否擴大拘提管收之對象及於本法第二十四條所定之人，應屬法院為拘提管收裁定時審酌之事項。

陸、聲請拘提管收實務之現況

茲就 大院大法官及釋憲聲請人所詢本部行政執行署所屬行政執行處聲請拘提管收實務之現況，以問答方式，說明如下：

一、行政執行處依行政執行法第十七條第一項第一款「顯有履行義務之可能，故不履行者」為由聲請拘提管收時，有無陳明個案中符合該款規定之具體事證？

【說明】：

各行政執行處認應受拘提人有行政執行法第十七條各款情事，於向該管法院聲請裁定拘提管收時，均於聲請書內詳述具體事證，供法院審酌（檢附具體案例二則——附件九、十）。

二、有無行政執行處僅以依行政執行法第十七條第一項第六款「經合法通知，無正當理由而不到場」為由聲請拘提管收事例？法院裁定結果為何？

【說明】：

經查有部分行政執行處曾僅以應受拘提人有行政執行法第十七條第一項第六款「經合法通知，無正當理由而不到場」情事，向該管法院聲請裁定拘提管收，據查法院多數裁定准許，至駁回聲請者，理由則係就執行通知文書送達程序之合法性有不同見解所致（檢附經法院裁定准許拘提管收具體案例二則——附件十一、十二，裁定駁回案例一則——附件十三）。

三、在實務運作上，行政執行處是否皆同時聲請拘提管收？有無法院僅裁定准予拘提之情形？其件數為何？

【說明】：

各行政執行處現行聲請裁定拘提管收實務運作，據統計資料顯示，率多同時聲請裁定拘提及管收，此舉可利於拘獲應受拘提人，而未能清繳或分期繳納或提供相當擔保時，得以逕行解送管收所管收，免除雖拘獲卻不能管收之窘境。經統計自九十年起迄本年一月止，同時聲請拘提管收件數為一、三五九件，其中法院僅裁定准予拘提、駁回管收聲請之案件數，計有三十五件（檢附具體案例二則——附件十四、十五）。至因視具體個

案情形，僅聲請法院裁定拘提者，自九十年起迄本年一月止，僅三十四件，其中裁定准許者三十一件。

四、各行政執行處歷來聲請拘提管收之總件數及獲法院裁定核准件數？

【說明】：

經統計自九十年起迄本年一月止，各行政執行處聲請拘提管收之總件數（含僅聲請裁定拘提、僅聲請裁定管收）為一、三九五件，其中已獲法院裁定准許（含僅准許拘提、駁回管收）件數為一、一八八件（詳參一覽表——附件十六）。