

調 查 報 告

壹、案由：據訴，外交部領事事務局疑未詳查事證，率予核發通緝犯認證文書，導致海外通緝犯利用授權認證在台進行不法行為，損及權益等情。究外交部及相關單位核發認證過程是否有疏失？有無違背法令？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據訴，外交部領事事務局疑未詳查事證，率予核發通緝犯認證文書，導致海外通緝犯利用授權認證在台進行不法行為，損及權益等情乙案，案經本院向外交部領事事務局、法務部、臺北市政府地政局等調閱相關卷證，並於 101 年 8 月 6 日、28 日及同年 9 月 6 日約詢外交部領事事務局、法務部、臺北市政府地政局等相關主管人員，茲將調查意見臚列如下：

- 一、外交部領事事務局及駐橫濱辦事處受理柯陳○○歷來文件證明申請，欠缺警覺而未盡嚴謹，重蹈過去駐英國代表處辦理汪○○文件證明缺失，洵屬重大違誤
- (一)按外交部 92 年 3 月 11 日 TC202 號電：「各館受理各類文件驗證，倘有疑慮或具有高度敏感性者，均請先報部核示後，始得驗發」。
- (二)查柯陳○○於 93 年 5 月 10 日因違反稅捐稽徵法，遭臺灣臺北地方法院檢察署(下稱臺北地檢署)通緝，嗣該署於 100 年 8 月 8 日及同年 10 月 19 日復以其偽造文書為由併案通緝。100 年 5 月 17 日，柯陳○○持五份授權書至駐橫濱辦事處申辦文件證明，經該處依駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定，以同日橫 315 號通報單通報列管機關臺北地檢署。嗣該署以同年 20 日北檢治出 92

偵 5440 字第 34570 號函復該處略以：「被告柯陳○○係因違反稅捐稽徵法為本署通緝，就本件土地買賣有礙日後積欠稅捐罰款之追繳，應不予准許。」駐橫濱辦事處爰未核發上開五份授權書之文件證明予柯陳○○。經本院檢閱柯陳○○申辦資料影本，其所持五份授權書分別為：

項次	被授權人	授權事項	標的
A	張○○	遺產稅擔保、實物抵繳、過戶登記、完納、解除禁止處分、撤銷查封等	柯○○遺產(含土地 18 筆、銀行存款 3 筆、股票 7 筆)
B	羅○○	遺產稅擔保、實物抵繳、過戶登記、完納、解除禁止處分、撤銷查封等	同上
C	羅○○	代理本人與債權人協商、清償、和解及撤銷執行等	臺北市中正區臨沂街四小段○○、○○、○○、○○、○○、○○
D	羅○○	代理本人出售不動產予張○○之買賣，履行依買賣契約應完成之所有權移轉登記等	同上
E	羅○○	塗銷土地扣押、假處分、強制	同上

		執行查封及一切限制處分登記之訴訟、非訟及強制執行行為等	
--	--	-----------------------------	--

惟查，柯陳○○嗣後仍陸續持各種文件或授權書，至該處申辦文件證明。經本院檢閱柯陳○○歷來申辦資料，柯陳○○嗣後提出之授權書，部分與 100 年 5 月 17 日其所提出之授權書相同，其相同情形如下，足徵駐橫濱辦事處疏於警覺，未詳細逐一核對，竟將內容相同之授權書予以核發。

申請日期	核發日期	相同情形	備註
100.8.5	100.8.16	同 D、E	
100.8.8	100.8.24	同 B、E	
100.8.29	100.9.7	同 A、B	
100.12.26	100.12.27	同 D	(非列註人士)
101.1.4/5	101.1.12	同 D、E	
101.5.14	101.5.25	同 A	
101.8.16	101.9.3	同 E	

(三)駐英國代表處辦理通緝犯汪○○申請文書驗證，因未確實詳查有無駐外領務人員辦理公證事務辦法第 7 條第 1 項各款情形，業經本院提案糾正外交部在案。本案柯陳○○亦遭通緝，而臺北地檢署業已建議駐橫濱辦事處，對柯陳○○100 年 5 月 17 日申辦之文件證明不予准許。惟該處對柯陳○○嗣後陸續提出之文件證明申請，竟未詳實核對與先前提出之文書是否相同，亦未請求列管機關再三確認通報內容有無前後矛盾，更未依該部 92 年 3 月 11 日 TC202 號電意旨報外交部核示，一再以列管機關無明確要

求該處拒絕，即予核發，足徵外交部及各駐外館處未能深切檢討記取教訓，對通緝犯一再申請文書驗證欠缺警覺，致使相類違失履履肇生，戕害國家利益，洵屬重大違誤。

二、外交部領事事務局及駐橫濱辦事處，未能維護國家利益與公共秩序，並協助國內相關司法機關公權力行使，對申請文件證明之審查未盡確實，流於形式，核屬重大違失

(一)按外交部及駐外館處文件證明條例(下稱證明條例)

第 11 條第 1 項第 3 款：「文書驗證之申請，有下列各款情形之一者，主管機關或駐外館處應不予受理。但其情形得補正者，應先定期令其補正：……

三、申請目的或文書內容明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形。四、申請目的或文書內容明顯違反國際條約、慣例或領務轄區當地之法令。」；駐外館處受理

在國外之列註人士申辦文件證明作業規定(下稱作業規定)：事前通報(副知外交部領事事務局)：列註

人士及申辦案件類別：一、通緝犯、法務部調查局提列之外逃通緝犯及法務部行政執行署(處)之列註人士申辦之所有案件。」；辦理情形：「『海外

列註人士通報』各列管機關(單位)接獲通報後，應依職權自行採取必要作為，除審酌該文件內容確

有脫產、洗錢、更為其他犯罪或其他有礙於案件進行追訴、審判或執行時，應載明建議不予受理之具

體事由，儘速於十個工作天內書面通知(電傳)駐外館處並副知本部領事事務局，其他則無需另函覆

，駐外館處於十個工作天後，逕依文件證明一般作業規定辦理」。

(二)對現行文件證明與作業規定辦理方式，外交部領事

事務局查復稱：通報係基於行政機關協力互助原則，對原列管或追緝機關善盡通知之責，以便上開機關掌握該等列註人士行蹤，並爭取時效採取必要處置措施，並非徵詢該等機關對文件證明申請案之准駁意見。對授權書內容審查，僅能就明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形審認。

(三)惟以柯陳○○向駐橫濱辦事處申辦文件證明為例，自100年5月17日起迄101年8月16日止，其前後向該處申辦文件證明共計31次。其中，柯陳○○於100年12月1日至27日遭撤銷通緝，其該期間之6次申請，駐橫濱辦事處均予核發。除外之列註期間，僅100年5月17日及20日之申請，因列管機關臺北地檢署建議不予核發外，駐橫濱辦事處對其餘23件申請案，均以「原列管機關無明確要求該處拒絕受理本案」為由，核發文件證明予遭通緝列註之柯陳○○，此有外交部領事事務局所製柯陳○○文書驗證案大事紀在卷可按。次據外交部領事事務局統計，自100年8月至101年7月間，遭列註之通緝犯至我國各駐外館處申辦文件證明者，計106件。其中未予核發者，計16件(扣除自行撤回申請者2件)，其中僅2件為駐外館處自行研判不予核發，其餘不核發之理由亦係基於列管機關函復建議不予核發，此有該局101年8月29日領三字第1015306654號函可稽。

(四)查證明條例第15條規定：「文書經驗證者，僅證明文書上之簽章為真正或文書形式上存在，其文書所載內容不在證明之列」及同條例第11條立法理由：「為維護文書驗證或出具證明之公信力，並保障國家利益或避免損害他人或公眾利益，爰於第一

項規定主管機關或駐外館處應不予受理文書驗證申請之情形。…基於維護我國法律秩序及國家利益，爰為第三款規定」可見外交部領事事務局及各駐外館處除驗證文書真實性外，更肩負維護我國法律秩序及國家利益之責。然據前揭說明，各駐外館處實際辦理證明條例第 11 條第 1 項第 3 款「申請目的或文書內容明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形」審查時，僅將被列註人士之申請文書資料傳真至列管機關，嗣依列管機關回函內容作為核發文件證明之准駁依據。若列管機關未建議不予核發，即核發予列註人士文件證明，形同本身不作審查與判斷。換言之，各駐外館處將審查及維護我國法律秩序及國家利益責任，一概推予列管機關，致使對文件證明申請目的與內容之審查，流於空洞。

(五)綜上，外交部領事事務局及各駐外館處，未確實依據證明條例對列註人士申辦文件證明進行相關審查，一概以列管機關回函作為准駁憑據，怠於履行證明條例所課予維護我國法律秩序及國家利益之責，致審核機制形同虛設，核屬重大違失。

三、現行「駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定」將各列管機關納入規範對象，並課予各列管機關相關作為義務，容欠周妥，行政院允宜統合外交部及各列管機關檢討修正

(一)按行政程序法第 159 條第 1 項：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」；駐外館處受理在國外之列註人士申辦文件證明作業規定(下稱作業規定):事前通報(副知外交部領事

事務局)：列註人士及申辦案件類別：一、通緝犯、法務部調查局提列之外逃通緝犯及法務部行政執行署(處)之列註人士申辦之所有案件」；辦理情形：「『海外列註人士通報』：各列管機關(單位)接獲通報後，應依職權自行採取必要作為，除審酌該文件內容確有脫產、洗錢、更為其他犯罪或其他有礙於案件進行追訴、審判或執行時，應載明建議不予受理之具體事由，儘速於十個工作天內書面通知(電傳)駐外館處並副知本部領事事務局，其他則無需另函覆，駐外館處於十個工作天後，逕依文件證明一般作業規定辦理；『國內列註人士通報』：各列管機關(單位)接獲外交部領事事務局、外交部中部、南部、東部辦事處通報後，應依職權自行採取必要作為，除審酌該文件內容確有脫產、洗錢、更為其他犯罪或其他有礙於案件進行追訴、審判或執行時，應載明建議不予受理之具體事由，儘速於四個工作天內書面通知通報單位，其他則無需另函覆，通報單位於四個工作天後，逕依文件證明一般作業規定辦理」。

- (二)對現行文件證明與作業規定辦理方式，外交部領事事務局查復稱：實施以來，偶有部份列管機關函復駐外館處，除少數個案以申請人有脫產之嫌或稅款未繳清而建議不予核發外，尚有僅說明列管原由，或檢附起訴書(判決書)，或說明個案審理情形後，請駐外館處自行依職權處理，造成駐外館處困擾。
- (三)細查前開作業規定內容，除要求駐外館處辦理事前及事後通報外，其他事項諸如期間、通報內容等，規範對象均為列管機關。惟查，作業規定既無法律授權，主要規範內容又係業務處理方式，性質核屬

行政規則，縱訂定過程曾召集各列管機關與會，發布時亦函送各列管機關，惟以作業規定規範各列管機關，甚至課予各列管機關相關作為義務，容有疑義。

(四)次查，證明條例第 1 條明定外交部及駐外館處辦理文件證明；第 2 條明定主管機關為外交部；第 11 條第 1 項各款明文課予外交部領事事務局及各駐外館處除驗證文書真實性外，並有維護我國法律秩序及國家利益之責。然作業規定卻要求各列管機關應載明建議不予受理之具體事由，不但與前揭規定相互矛盾，且顯屬將外交部領事事務局及各駐外館處自身審核職責，一概推予列管機關辦理，核屬未當。而實際作業方式既推予列管機關辦理，則前揭查復所稱「通報作業並非徵詢該等機關對文件證明申請案之准駁意見」，並非屬實。

(五)綜上，文件證明業務之承辦機關既為外交部及各駐外館處，作業規定卻要求各列管機關應載明不予受理之具體事由，與證明條例已相矛盾，將屬自身審核職責，概推予列管機關處理，殊有未當。而作業規定之法律性質屬行政規則，惟規範對象卻包含各列管機關(如各級法院及各級法院檢察署)等，並課予各列管機關相關作為義務，與法制作業恐未相符，行政院允宜統合外交部及各列管機關共同檢討修正。

四、現行作業規定與通報作業機制恐因撤銷通緝而形成列註之空窗期，行政院允宜統合外交部及各列管機關共同檢討作業規定，俾強化文件證明之審核功能

(一)按刑事訴訟法第 84 條：「被告逃亡或藏匿者，得通緝之」、第 87 條第 1 項：「通緝經通知或公告後，檢察官、司法警察官得拘提被告或逕行逮捕之」、

第 3 項：「通緝於其原因消滅或已顯無必要時，應即撤銷」。

- (二)查臺北地檢署於 100 年 11 月 29 日撤銷對柯陳○○通緝，臺灣臺北地方法院則於同年 12 月 30 日對柯陳○○另為通緝。在此期間，柯陳○○未遭其他機關通緝，訊據駐橫濱辦事處領務秘書稱，在此期間柯陳○○並非列註人士，依前開作業規定無需通報列管機關。次查，據外交部領事事務局 101 年 8 月 29 日領三字第 1015306654 號函，自 100 年 8 月 1 日至 101 年 7 月 31 日止，已遭列註之通緝犯至各駐外館處申辦文件證明，計 106 件。惟列管機關對駐外館處之通報未予回復者，計 38 件，即不回復之比例高達 35.8%。現行作業規定要求各列管機關應將建議不予受理文件證明之具體理由載明固有未當，惟倘各列管機關不提供列註人士相關列註原由，外交部領事事務局及各駐外館處亦將無從審查列註人士申辦文件證明有無損害國家利益與公共秩序。
- (三)揆諸上情，現行通報作業方式確有檢討改進空間，各列管機關須提供外交部領事事務局及各駐外館處充足資訊，供其判斷核發文件證明予列註人士是否危害法律秩序與國家利益，不宜置之不理或不予回應。又司法機關倘依法撤銷通緝，列註將隨同消失，旅外人士在此期間申辦文件證明，依現行作業規定無需辦理通報，就此制度所致空窗期間，應如何維護法律秩序與國家利益，行政院作為外交部、法務部之上級機關，允宜正視上開列註人士通報作業相關缺陷，通盤檢討外交部領事事務局及各駐外館處所需研判資料、各列管機關回復義務與提供資料之範圍及期限，以及司法機關撤銷通緝後，應如何維護法律秩序與國家利益等，統合各列管機關辦理

方式，務求無縫接軌，俾使各機關發揮應有職責，維護國家利益並兼顧民眾權益。

五、內政部及法務部允宜對各級檢察署囑託地政機關為扣押處分嗣後遭法院撤銷之後續辦理方式共同研商，俾維護人民權益與司法公信力

(一)按刑事訴訟法第 133 條第 1 項：「可為證據或得沒收之物，得扣押之」；土地登記規則第 147 條：「查封、假扣押、假處分、破產登記或其他禁止處分之登記，應經原囑託登記機關或執行拍賣機關之囑託，始得辦理塗銷登記。但因徵收、區段徵收或照價收買完成後，得由徵收或收買機關囑託登記機關辦理塗銷登記」；限制登記作業補充規定第 14 點：「檢察官函請登記機關辦理禁止處分登記，應予受理」。

(二)緣臺北地檢署以 100 年 12 月 9 日北檢治夜 100 偵緝 1865 字第 85491 號函臺北市建成地政事務所(下稱建成所)略以：「柯陳○○名下之 9 筆土地，應予限制登記……被告柯陳○○涉嫌逃漏稅捐等案件，現由本署偵辦中。被告柯陳○○從未到案說明案情，據查目前正申請移轉過戶登記中，於柯陳○○到案釐清案情前，認有保全證據之必要。……」，囑託該所辦理土地限制登記。該所爰依限制登記作業補充規定第 14 點辦竣禁止處分登記，並於同月 12 日駁回柯陳○○等人申請之抵押權設定及買賣所有權移轉登記案。柯陳○○不服，依刑事訴訟法第 416 條提出準抗告，經臺灣臺北地方法院(下稱臺北地院)以 101 年 1 月 4 日 100 年度聲字第 3494 號刑事裁定撤銷前揭限制登記處分。柯陳○○代理人爰持該裁定向建成所申請塗銷該限制登記。

(三)惟查，臺北地院撤銷該限制登記處分後，臺北地檢

署僅先後以 101 年 1 月 13 日北檢治出 100 偵緝 1852 字第 03264 號函、101 年 1 月 30 日號北檢治出 100 偵緝 1865 字第 05210 函建成所，告知先前囑託辦理之限制登記處分業經臺北地院撤銷，惟仍請建成所依法處理。本案臺北地檢署為囑託機關，其所囑託辦理之限制登記處分嗣後既遭法院撤銷，惟該署卻仍函請建成所依法辦理，而未囑託建成所辦理塗銷，致建成所無從依據土地登記規則第 147 條辦理塗銷，法院裁定意旨亦無從落實，茲生疑義。嗣經臺北市政府地政局多次函請內政部釋示，復經該部函詢法務部，建成所終依內政部 101 年 3 月 16 日內授中辦地字第 1016032398 號函：「……扣押處分，嗣經法院裁定撤銷確定，因該處分已自始失其效力，相關機關或第三人所為之禁止處分等即因失其法律上原因而失所附麗，自應回復未受限制處分之狀態，檢察官亦毋庸依上揭規定再為撤銷扣押，惟檢察機關仍應速將扣押處分已經法院裁定撤銷確定之意旨，通知第三人及受扣押人……」據以辦理，始化解上開爭議。足徵現行檢察機關於偵查期間所為相關保全證據處分，嗣後遭法院裁定撤銷者，地政機關應如何辦理後續塗銷作業，現有機制未盡周全，致遭限制登記之土地所有人於塗銷作業辦理前，無從行使權利，核有未當。

- (四) 綜上，內政部與法務部允宜對各級檢察署於偵查期間所為囑託扣押處分嗣後倘遭法院裁定撤銷，各級檢察署與地政機關應如何因應處理進行研商，並將研商結果通函各級檢察署與地政機關，俾維護土地所有人行使財產權與司法威信，並與相關土地登記規定一致。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請外交部議處相關人員見復。
- 二、調查意見一至二，提案糾正外交部。
- 三、調查意見三與四，函請行政院檢討改進見復。
- 四、調查意見五，函法務部及內政部共同改進見復。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政、司法及獄政聯席會議處理。

調查委員：葉耀鵬

中 華 民 國 101 年 10 月 日
附件：本院 101 年 6 月 8 日院台調壹字第 1010800199 號派查
函暨相關案卷宗。