

糾 正 案 文 (公布版)

壹、被糾正機關：法務部、臺灣新北地方檢察署。

貳、案由：法務部未依法院組織法第111條第1款檢察行政監督權責，建立妥適的拘票管制機制，致生檢察官為求偵查便利，違反拘提法定要件，濫行簽發效期長達數個月的拘票，且未指示司法警察於執行後記明事由繳回拘票，及僅為獲悉被告入出國行跡，卻通知內政部移民署「留置」當事人等情事，均不當限制人身自由，違反比例原則；臺灣新北地方檢察署明知所屬檢察官未依法行使強制處分權，卻推稱係實務常見作法而疏未加以監督，有違法院組織法第63條第2項所定檢察事務指令權，均核有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於媒體報導內政部警政署（下稱警政署）政風室主任黃錦秋檢察官與臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）檢察官王涂芝，於109年間受邀至涉嫌洗錢及地下匯兌案之嫌犯招待所內歡唱，且於承辦被告郭○○違反銀行法等罪案，涉嫌二度縱放郭○○出境等情，為深入瞭解事實經過及相關人員之違失責任，經調閱法務部、新北地檢署、內政部移民署（下稱移民署）、警政署刑事警察局（下稱刑事局）等機關卷證資料，並於民國（下同）112年12月19日約詢移民署國境事務大隊林○○大隊長、覃○○隊長、張○○副隊長、林○○助理員、

黃○○科員、國際及執法事務組徐○○科員、入出國事務組許○○視察、王○○科員、刑事局吳○○偵查正；於112年12月28日約詢法務部檢察司郭○○司長、黃○○主任檢察官、新北地檢署李○○、曾○○主任檢察官；於113年2月1日約詢被調查人黃錦秋、王涂芝到院說明，調查發現，本案法務部及新北地檢署未落實檢察行政監督，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、憲法第8條第1項揭示：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」依司法院釋字第384號解釋表示：該條文所稱「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，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第23條所定相關之條件。」刑事訴訟法第76條第1項第2、3款規定：「被告犯罪嫌疑重大，而有下列情形之一者，必要時，得不經傳喚逕行拘提：……二、逃亡或有事實足認為有逃亡之虞者。三、有事實足認為有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞者。……」；同法第77條至80條規定，拘提被告，應用拘票。由司法警察或司法警察官執行。拘票應備二聯，執行拘提時，應以一聯交被告或其家屬。執行拘提後，應於拘票記載執行之處所及年、月、日、時；如不能執行者，記載其事由，由執行人簽名，提出於命拘提之公務員。又依法院組織法第111條第1款規定，法務部部長監督各級檢察署及檢察分署。故應

就檢察行政監督發布命令，以貫徹刑事政策及迅速有效執行檢察事務；同法第63條第2項規定，檢察長應依該法及其他法律規定，指揮監督該署檢察官及其所屬檢察署檢察官。故檢察官依刑事訴訟法執行職務，係受其所屬檢察長之指揮監督。

二、經查，本案王涂芝檢察官於本案偵查初期，即於111年3月4日依職權簽發效期長達數月之拘票（其後於同年6月23日及11月7日更新拘票效期），交司法警察自行保管，並函請移民署於被告出入境時，留置被告及通知司法警察執行拘提，嗣郭○○於111年9月22日自洛杉磯入境、同年10月18日出境紐約、同年10月23日自紐約入境、同年10月26日出境新加坡，移民署均透過航班旅客名單資訊，事前通報刑事局執行拘提，王涂芝卻又以偵查程序尚未完備等理由，指示暫不留置及拘提，任由郭○○正常通關，且每次執行後均未要求執行人員記載不執行之事由及繳回拘票，有新北地檢署函文、暫時留置管制表、拘票各3份在卷可稽。

三、詢據移民署表示，該署收到司法機關依入出國及移民法(下稱移民法)第64條第1項5款之留置公文，會立即鍵入系統進行管制。但為確認司法機關是否「因案」通知留置及留置目的已否達成，會要求司法機關公文內需檢附拘票影本，至於該署執行該條第1項其他各款之留置，則無需拘票。暫時留置之流程，會將當事人請到留置室製作行政或刑事調查筆錄等語。法務部則表示：實務上檢察機關依移民法第64條第1項第5款通知移民署辦理入出境留置，並無窒礙之處，該部未就此另訂細部規範。並強調暫時留置是移民署的行政處分，與調度司法警察條例無關，移民署執行暫時留

置，應於管制對象入出國（境）時，即時通知原列管之司法或軍法機關處理，檢察機關經移民署通知已暫時留置當事人者，如認為有拘提之必要，得簽發拘票交司法警察（官）於留置期間內至留置處所執行拘提。檢察機關發公文請移民署協助「留置」即可，不需要附拘票影本，緊急情況需要執行拘提時，再傳真拘票即可。留置後如何處置，個案檢察官要有決斷。拘提權限在個案檢察官，檢察官簽發拘票後，官長會依辦案進行單的批示，蓋機關關防並登簿管制，拘票開出後，司法警察會填具執行情形繳回後附卷，拘提本身有急迫性，經驗上檢察官簽發拘票雖會限制10天的執行期間，但法律上未規定一定要押時間，檢察官可以在拘票上改時間，結果跟重開拘票相同，拘票開出去如有拘人，應於5天內轉為偵案等語。新北地檢署則表示：檢察機關依移民法第64條第1項第5款通知移民署暫時留置當事人，多係為避免被告入出境，須即時得知被告行跡，此一做法在偵查實務上並非罕見。並表示移民署要求填具管制表並檢附拘票影本，此時檢察官如認被告有逃亡之虞，得依法簽發拘票交司法警察機關，不經傳喚逕行拘提。司法警察聲請的拘票會列入聲拘案件管制，但檢察官依職權簽發的拘票僅附在案件內，法律上沒有規定拘票一定要押時間等語。

四、本院審酌認為：

- (一)偵查屬浮動狀態，應尊重檢察官於個案偵查之判斷餘地，惟檢察官行使強制處分權，涉及人民基本權利，仍應恪遵刑事訴訟之法定要件，不得出於不相干動機或違背一般經驗及論理法則，且應踐行法定程序。又檢警機關基於刑事偵查權責，得依移民法

第48條、第94條¹及個人資料保護法（下稱個資法）相關規定²，函請移民署對特定人為入出國（境）告知；如為避免被告出國（境），檢察官得依刑事訴訟法第八章之一為「限制出境、出海」之處分；被告如有犯罪嫌疑重大且有逃亡之虞，檢察官為保全被告，必要時得簽發拘票執行拘提；如當事人涉有妨害國家安全、涉及內亂、外患、重大經濟犯罪或重大刑事案件等，且情況急迫，檢警機關亦得依移民法第6條暫時禁止其出國³，此時有多種偵查手段，檢察官應選擇「唯一或最小侵害方式」行之。且被告非有抗傳或犯罪嫌疑重大之實質理由，且經檢察官審酌必要時，始得簽發拘票。不能以簽發拘票作為指示移民署留置被告的手段。又檢察官於簽發拘票交司法警察（官）執行拘提後，雖得衡諸案情發展，指示執行人員暫停執行，但應於每次執行後，記載不能執行之事由並繳回拘票，不能以未實際出示拘票為由，繼續使用該拘票。

（二）司法機關通知移民署辦理入出境留置，其法律依據

¹ 入出國及移民法第94條規定：「移民署與海岸巡防、警察、調查及其他相關機關應密切協調聯繫，並會同各該機關建立協調聯繫作業機制。」、第48條規定：「航空器、船舶或其他運輸工具入出機場、港口前，其機、船長或運輸業者，應於起飛（航）前向入出國及移民署通報預定入出國時間及機、船員、乘客之名冊或其他有關事項。乘客之名冊，必要時，應區分為入、出國及過境。」

² 依個人資料保護法第2條第1項1款規定，社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料屬個人資料，同法第5條及第15條第1款規定，公務機關對個人資料之蒐集或處理，應符合比例原則，且應於「執行法定職務必要範圍內」。移民署依移民法第48條建置之「航前旅客資訊系統」（APIS），係該署基於國境安全管理蒐集、處理之個人資料，倘將特定旅客資訊依同法第94條規定提供檢警機關，應屬特定目的外利用，此時依個資法第16條但書第2款「增進公共利益所必要」，並履踐相關法定程序，應無適法性之疑義。

³ 移民法第6條第1項第4至6款及第5項規定：「（第1項）國民有下列情形之一者，移民署應禁止其出國：……四、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。五、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。六、涉及重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑。（第5項）司法、軍法機關、法務部調查局或內政部警政署因偵辦第一項第四款至第六款案件，情況急迫，得通知移民署禁止出國，禁止出國之期間自通知時起算，不得逾24小時。」

為移民法第64條第1項第5款、第2項、第3項⁴、「內政部入出國及移民署實施暫時留置辦法」第12條及「權責機關通知內政部移民署辦理人民入出國(境)管制或解除管制案件作業聯繫要點」(下稱聯繫要點)第3至5點⁵，足見「暫時留置」係移民法基於國境管制目的之行政措施，與拘提被告屬司法上強制處分不同，實務上除依移民法第64條第1項第5款外，司法機關需另有拘提等強制處分，作為限制被告之人身自由之依據。惟依法務部及新北地檢署所述，實務上檢察機關通知移民署留置當事人，多僅基於「為避免被告入出境，須即時得知被告行跡」之原因。此時檢警機關基於刑事偵查目的，得依聯繫要點函請移民署依航前旅客資訊系統(APIS)，即時告知犯罪嫌疑人或被告出入國(境)之個人資料；或依刑事訴訟法為「限制出境、出海」處分；或在情況急迫時，通知移民署管制重大犯罪之嫌疑人暫時「禁止出國」。既有侵害較小的手段可資選擇，檢察官卻以簽發拘票、函請移民署「留置」之拘束人身自由方式行之，其手段與目的顯有失衡，違反

⁴ 移民法第64條第1項第5款規定：「(第1項)入出國及移民署執行職務人員於入出國(境)查驗時，有事實足認當事人有下列情形之一者，得暫時將其留置於勤務處所，進行調查：……五、因案經司法或軍法機關通知留置。……。(第2項)依前項規定對當事人實施之暫時留置，應於目的達成或已無必要時，立即停止。實施暫時留置時間，對國民不得逾2小時，對外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民不得逾6小時。(第3項)第1項所定暫時留置之實施程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之」。

⁵ 「內政部入出國及移民署實施暫時留置辦法」第12條規定：「當事人依本法第64條第1項第5款規定被暫時留置者，經入出國及移民署調查後，應即通知原列管司法或軍法機關處理」。聯繫要點第2點第4款規定：管制對象於入出國(境)時，予以暫時留置並通知提列管制之權責機關派員處理(如有拘票，請檢附拘票第一聯影本送移民署憑辦境管，拘票正本交執行拘提單位；難於法定暫時留置時間派員抵達留置現場執行拘提者，提列管制之權責機關，應事先協調國際機場或港口有權執行拘提之機關代為執行)、第3至5點規定：權責機關依法規管制或解除管制人民入出國(境)案件，應以公文通知移民署執行，管制公文內容應載明管制對象之個人資料、管制類別、管制案(理)由及法規依據等事項。若情況緊急，得先以電話聯絡，並以傳真方式傳送緊急管制公文辦理，公文正本則於7天內補送移民署。

比例原則。且本案刑事局及調查局分別於111年3月1日、9月13日以通知單函請移民署對郭○○等4人為「入出國（境）告知」，而郭○○於111年9月22日凌晨4時34分自洛杉磯入境通關，移民署隨即於同日4時36分以簡訊通知調查局、於5時10分電告刑事局吳○○偵查正；郭○○於111年10月18日下午17時20分出境通關至紐約，移民署隨即於同日18時19分電告調查局；郭○○於111年10月23日上午7時21分自紐約入境通關，移民署於同日7時24分以傳送簡訊通知調查局；郭○○於111年10月26日上午7時38分出境通關至新加坡，移民署於同日7時43分以簡訊通知調查局，已即時獲悉郭○○等人入出國行迹，檢察官無庸於事先簽發拘票及通知移民署「留置」等方式行之，法務部及新北地檢署對此均未落實檢察行政監督，核有違失。

- (三)法務部雖表示偵查中的情況是浮動的，常會陷入打草驚蛇及縱放的兩難情況，檢察官應在移民署「入出國（境）告知」後，緊急情況需要執行拘提時，再傳真拘票，但坦承目前未訂定控管拘票的機制，將檢討拘票行使的妥適性等語。法務部自應儘速查明偵查實務上，是否確有檢察官僅為獲悉被告入出境訊息，而濫行簽發拘票指示移民署以留置限制人身自由等情事，並落實檢討檢察官依職權簽發拘票案件欠缺管制機制，致生檢察官簽發拘票效期長達數個月的拘票交司法警察自行保管、又未於執行後記明不能執行之事由繳回拘票等嚴重違背正當法律程序等情事，以確保司法強制處分行使之妥適性。
- (四)此外，依刑事訴訟法第93之2條規定，被告犯罪嫌

疑重大，有逃亡或滅證、串供之虞者，必要時檢察官或法官得逕行限制出境、出海。又限制出境、出海，應以書面記載相關事項及不服限制出境、出海處分之救濟方法。卷查本件新北地檢署111年3月10日函請暫時留置郭○○等4人公文，除檢附拘票影本外，另檢附該署自行訂定之「臺灣新北地方檢察署通知禁止入出境／暫時留置管制表」⁶，該管制表除勾選入出國暫時留置，並記載「自111年3月4日起至111年11月3日止限制出境、出海」。詢據新北地檢署雖表示該案檢察官未限制被告出境、出海，並於本院約詢後，將上開管制表修正為「通知限制出境、出海管制表」及「暫時留置管制表」。然該署未督導所屬檢察官確實踐行法定程序，逕以該署「通知禁止入出境／暫時留置管制表」，指示移民署對被告限制出境、出海之強制處分，違背正當程序，亦有重大違失。

綜上所述，刑事訴訟法、移民法、聯繫要點已依限制人民權利受限制之程度，設計不同的規範密度及程序，詳言之：一、在刑事偵查目的下，檢警在個資法框架下，得要求移民署即時通報特定對象的入出國資訊；二、限制人民出國（境）因涉及居住遷徙自由，需檢察官或法官依刑事訴訟法所為之強制處分，但情況急迫時且案情重大時，允許檢警機關依移民法暫時禁止其出國；三、司法機關以偵辦刑案為由，通知移民署於入出國查驗時，將當事人留置於封閉處所，並斷絕與外界的接觸聯繫，已達人身自由之限制或剝奪，應有刑事訴訟法明確之依據。惟法務部對於檢察官簽發效期長達數個月的拘票交

⁶ 新北地檢署 111 年 3 月 10 日新北檢錫荒 111 他 1844 字第 11104000860 號函。

司法警察自行保管、僅為掌握被告入出國行跡卻通知移民署留置當事人，及未於執行後記明事由繳回拘票等情，毫無管制機制，顯未落實法院組織法第111條第1款檢察行政監督；新北地檢署明知所屬檢察官行使強制處分權有違法情事而不加以糾正，有違法院組織法第63條第2項所定檢察事務指令權，均核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林國明

葉宜津

高涌誠