

釋字第六七二號解釋不同意見書

大法官 陳春生

本號解釋認為，管理外匯條例第十一條、第二十四條第三項及財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第 九二五 七五號令（下稱系爭規定），關於攜帶外幣出入國境須報明登記，違反其規定者應予沒入之規定，與憲法第十五條保障人民財產權、憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則，尚無牴觸之見解，本席基於人民財產權之限制或剝奪應踐行正當法律程序之角度考量，爰提不同意見書如下。

- 一 本案之爭點在於有關攜帶外幣出入國境須報明登記，違反其規定者應予沒入根據之系爭規定，有違反憲法上正當法律程序與人民財產權保障之疑慮。

按憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格權及維護尊嚴（本院釋字第四 號解釋參照）。而財產權亦負有社會義務，國家為維持社會秩序，或增進公共利益之必要，亦得依據憲法第二十三條規定，予以限制或剝奪，例如公益徵收、公有化（憲法第一百四十二條至第一百四十四條）、或刑罰上之沒收（或行政罰上之沒入）。對於公益徵收與公有化，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨（本院釋字第五七九號參照）。而沒入，係對人民財產加以強制剝奪，

使人民受有不利益，因此，其限制或剝奪之法源依據與規範內容，須合乎實質正當法律程序；其以委任立法（行政立法）方式為之或作成行政處分時，須合乎程序上正當法律程序要求，以符合憲法保障人民財產權之意旨（本院釋字第四九號、第四八八號解釋參照）。

二 本院對憲法上正當法律程序之見解與適用

本院自第三八四號解釋關於憲法第八條人身自由保障條款之「法定程序」，引進正當法律程序原則以來，更進一步將其適用於訴訟權（本院釋字第六六三號解釋）、財產權（本院釋字第四九號、四八八號解釋）、工作權（本院釋字第四六二號、四九一號解釋）、講學自由（本院釋字第五六三號解釋）、秘密通訊自由（本院釋字第六三一號解釋）等領域。姑不論本院逐步擴大正當法律程序之適用範圍，而未明示其憲法依據，其或隱含類推適用憲法第八條、或各該基本權利內含正當程序保障，或可適用第二十二條，惟本院解釋似已將正當法律程序定位為憲法原則，作為拘束國家公權力行使之依據。

而源自於英美法系慣用之正當法律程序概念，主要是指，若未經由正當程序，不得對任何人剝奪其生命、自由或財產。學者認為其乃為確保國家權力包括立法、司法與行政之行為之公平、合理行使。其內涵包括程序上正當程序與實質上正當程序。程序上之正當程序旨在確保國家權力行使之程序公平，我國憲法僅於第八條規定關於人身自由之保障著有明文。且程序上正當程序除來自憲法之要求者外，並有由法律規定者，前者稱憲法上之正當程序；後者稱法律上之正

當程序。至於實質上之正當程序則旨在確保國家權力作用之實質平等，其功能殆與我國憲法第二十三條相當¹。而對於行政行為，無論其為法規命令、行政處分或其他行政行為，其內容應符合實質正當程序，其決定並應符合程序上之正當程序。

而系爭規定明顯違反行政程序法中關於行政立法與作成行政處分之應履行之程序規定（後述），惟是否也因此違反憲法上之正當法律程序原則？其答案是肯定的，其具體判斷基準，則可借助程序基本權之概念。

三 從正當法律程序至程序基本權之建構

所謂程序基本權，簡言之，即每個基本權利皆內含著程序之內容，而有程序保障之需求與功能，此乃從憲法保障個別基本權利之客觀功能面向中推導出，進而課予公權力應有踐行正當法律程序之義務²。建構程序基本權概念，除可去除程序功能只是實體基本權利之附隨地位之迷思外，亦可補完訴訟權保障之不足。

本院亦於幾號解釋中揭櫫程序基本權或程序性基本權之概念，亦即：

（一）本院釋字第六一號解釋理由書指出：「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時得請求司法救濟之程序性基本權，其具體內容，應由立法機關制定相關法律，始得實現。惟立法機關所制定有關訴訟救濟程序之法律，應合乎正當法律程序及憲法第七條平等保障之意旨，人民之程序基本權方得以充分實現。」

¹ 參考湯德宗，行政程序法論，2000年，頁173。

² 李震山，多元、寬容與人權保障，第六章，程序基本權，2007年，頁263、264。

(二) 第六六七號解釋理由書亦指出，「人民之訴願及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，有權循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟。此項程序性基本權之具體內容，包括訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，須由立法機關衡酌訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。」

上述，本院兩號解釋中揭櫫程序基本權或程序性基本權之概念，雖主要指憲法第十六條之訴訟權，但亦聯結正當法律程序加以論述，此可看出我國憲法第十六條所保障之訴訟權，與程序基本權之概念，有重疊部分，但訴訟基本權僅針對司法審判程序，無法包含所有基本權利之程序保障，是以，建構程序基本權概念，可以補完訴訟權保障之不足。是以上開兩號解釋，雖只就訴訟權為論述，應可進一步運用於其他基本權利領域。因此學者主張：「個別基本權利皆含有程序保障的需求與功能，吾人既得將性質相同之『程序保障』一般化為『程序基本權』，就如同平等權、人性尊嚴、一般人格權，其既內含於各項具體基本權利中，亦可外顯為憲法原則，作為個別基本權利保護範圍無法涵蓋時之補充依據，並支配所有公權力，包括行政、立法、司法等。」³，其說值得贊同。

四 系爭財政部九十二年三月二十一日台財融（五）字第九二五 七五號令，是否違反管理外匯條例第十

³ 參考李震山，前揭書，頁 264。

一條：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」之規定？若違反，則其效力僅止於違法，或已違憲？

本案主管機關依上開條例第十一條所發布之命令，表現於「財政部台財融（五）字第 九二五 七五號令」與「中華民國入出境旅客通關須知」。應釐清者為：

1. 系爭「財政部台財融（五）字第 九二五 七五號令」與主管機關所訂定之「中華民國入出境旅客通關須知」性質上究屬法規命令或行政規則？

2. 若為法規命令，是否因為未遵行行政程序法第一百五十四條訂定法規命令之預告程序規定而無效？若違反，其無效力為法律位階問題或憲法位階問題？

3. 系爭規定若為行政規則，是否牴觸本院釋字第五二四號解釋？按第五二四號解釋指出：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。」

如同本件解釋理由書指出，管理外匯條例第十一條既規定「其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」，其立法意旨，當係在授權財政部與中央銀行共同就申報之程序、方式及其他有關事項訂定法規命令，其訂定並應依中央法規標準法第三條所定命令之名稱「辦法」、法條形式與程序，且依行政程序法第一百五十七條第二項、第一百五十四條應會銜發布，乃財政部上開令，既未以「辦法」之名稱與法條形式

出之，亦未會銜中央銀行發布，且其內容僅規定超過等值壹萬美元者應報明海關登記之意旨，對於申報之程序、方式等事項則未規定，復未履行法規命令應遵循之預告程序規定，凡此均與管理外匯條例第十一條之授權意旨、行政程序法及有關規定，不盡相符。

從正當法律程序角度，本系爭案件應遵循之正當程序可分三個層面觀察，即立法行為之正當程序(實質上正當程序)(一)、為行政行為之正當程序(包含行政立法之正當程序)(二)與作成行政行處分之正當程序(三)。

就立法行為之正當程序方面，關於系爭沒入規定，既然管理外匯條例第十一條已規定「其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之。」但主管機關，實質上卻未訂定相關內容之辦法，已違反實質上正當程序(一)，復未履行行政程序法第一百五十七條第二項、第一百五十四條規定，顯然違反行政程序法所規定之行政立法程序須履行預告程序與會銜發布程序之要求(二)，與違反作成行政處分(沒入)時應遵循之類似警告、教示或予當事人陳述意見機會之程序(程序正當程序)(行政程序法第一零二條參照)(三)而違反憲法第二十三條及憲法上正當法律程序要求，換言之，系爭規定顯然已違反憲法上正當法律程序或程序基本權保障原則，及憲法第十五條人民財產權之保障。

五 是以系爭管理外匯條例第二十四條第三項，就旅客攜帶外幣出入國境，不依第十一條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之規定以及財政部九十二年三月二十一日台財融(五)字第 九二五

七五號，違反憲法上正當法律程序原則及財產權之保障，應自本解釋公布之日起一年內失其效力。