

議題研析

一、題目：船舶海上入出境檢查之法制問題研析

二、議題所涉法規

海岸巡防法、國家安全法、海關緝私條例、漁業法、中華民國領海及鄰接區法

三、背景說明

各國基於維持人員、貨物、交通工具入出境之通關秩序，皆訂有國境安全檢查程序；我國海上執法機關亦在法治國理念下執行海上入出境檢查之公權力。報載¹某遊艇涉嫌走私，當時走私船負責監看雷達的嫌犯打瞌睡，未發現查緝的海巡艇，在東沙島海域攔查登檢查獲。我國涉及海上入出境檢查的相關部會，計有海洋委員會海巡署²，國防部(海軍司令部)、財政部(關務署)、農業部(漁業署)等部會，引發各部會於國內法均具備海上執法之依據討論。

四、探討研析

(一) 國防部海上執法，以相關法規有明定者為限

89年行政院海岸巡防署成立後，由海巡署擔任執法第一線，海軍負責第二線策應任務。海巡署亦於90年與國防部簽訂(頒布)雙方之協調辦法，其中之綜合支援協定書中已明白闡述「甲方(海巡署)主要任務為海域執法，乙方(海軍)主要任務為制海」之海域執法原

¹ 洪定宏，豪艇跨3國運9億 K 毒／看雷達的人打瞌睡 毒船破功，自由時報，113年6月25日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1653092>，最後瀏覽日期：113年7月1日。

² 政府為統籌岸海上執行能量，89年結合警政署水上警察局及財政部海關緝私艦能量，成立行政院海岸巡防署海洋巡防總局。107年4月28日海洋委員會掛牌運作，海巡署成為所屬三級機關，艦隊分署為海上執法之四級機關。

則³；雖該協調辦法第17條又敘述「海巡署所屬機構執行巡防任務時，得請求國防部所屬機構、部隊支援。」海軍於海上檢查，依相關法規有明定者為限，例如：《海關緝私條例》第16條第1項「海關緝私，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助之。」；《漁業法》第54條第6款規定：「應請國防部及有關單位給予必要之協助及保護」。準此，海軍係依相關法規有明定者，基於被動受請求協助時，始得為相關任務工作⁴。

(二) 海上執法「注意要點」與「作業規定」之規範位階檢視

我國實施海上入出境安全檢查係依《海岸巡防法》(下稱海巡法)第4條第1項第3款：「對航行海域內之船舶或其他運輸工具，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶出示船舶文書、航海紀錄及其他有關航海事項之資料」，惟：

- (1) 《國家安全法》第5條第1項第2款：「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：
二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。」
- (2) 《中華民國領海及鄰接區法》第17條：「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海或鄰接區內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得予扣留、逮捕或留置。前項各有關機關人員在進行緊追、登臨、檢查時，得相互替補，接續為之。」

綜觀上述條文，實施檢查之行政機關似不以海岸巡防機關為限，尚包括國防、警察、海關或其他有關機關，於「有違犯中華民國相關法令之虞」，即可實施檢查。惟查司法院釋字第535號解釋⁵：

³ 行政院海岸巡防署，戰時納入國防作戰體系專案報告附件二，行政院海岸巡防署海洋巡防總局、國防部海軍總司令部「海上任務綜合支援協定書」，104年10月13日，頁7。網址：<https://npl.ly.gov.tw/npl/report/941013/10.pdf>，最後瀏覽日期：113年7月10日。

⁴ 張家瑛、洪煥棋，《海軍協助海域執法能量之探討》，海軍學術雙月刊，第50卷第4期，105年6月，頁60。

⁵ 司法院釋字第535號：「警察勤務條例規定警察機關執行勤務之編組及分工，並對執行勤務得採取之方式加以列舉，已非單純之組織法，實兼有行為法之性質。依該條例第11條第3款，臨檢自屬警察執行勤務方式之一種。臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，

「大法官明確指出臨檢涉及人民之行動自由、財產權、以及隱私權等憲法保障之基本權，應受法律保留原則之保障，並強調立法者並無授權警察得任意不顧時間、地點、對象進行臨檢，且限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之……並要求立法者在2年內加以立法修正。」

依學者見解，海巡人員與警察人員之工作特質相近，特別是在維持秩序與負責犯罪偵查，在犯罪預防方面則有重疊之處。兩機關雖有地域管轄上的區別，但在部分事務及地域上仍有重疊之處⁶。另學理上的警察是將所有行使警察權者皆納入，不僅包括一般的警察機關及其人員外，尚包括普通行政機關及其人員或受託行使公權力之私人⁷。而為因應司法院釋字第535號對於警察臨檢要件之闡釋，行政院海岸巡防署（現海洋委員會海巡署）90年12月訂定「海岸巡防機關實施檢查注意要點」及行政院海岸巡防署海洋巡防總局96年1月訂定「行政院海岸巡防署海洋巡防總局檢查作業規定」，做為我國海岸巡防機關執行海上入出境管理之執法準則。惟，該「注意要點」與「作業規定」僅係行政規則之性質，是否合乎司法院釋字第535號解釋文中提及「實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範之意旨」，主管機關宜予檢視。

方符憲法保障人民自由權利之意旨。上開條例有關臨檢之規定，並無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。除法律另有規定外，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度。臨檢進行前應對在場者告以實施之事由，並出示證件表明其為執行人員之身分。臨檢應於現場實施，非經受臨檢人同意或無從確定其身分或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。其因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。前述條例第11條第3款之規定，於符合上開解釋意旨範圍內，予以適用，始無悖於維護人權之憲法意旨。現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，且參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，俾對人民自由與警察自身安全之維護兼籌並顧，通盤檢討訂定，併此指明。」憲法法庭網站，釋字第535號，警察勤務條例實施臨檢之規定違憲？90年12月14日，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310716>，最後瀏覽日期：113年7月4日。

⁶ 陳國勝，從《入出國及移民法》論海巡機關與《警察職權行使法》之關聯，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第19期，102年5月，頁123。

⁷ 李震山，《警察任務法論》（4版），登文書局，1998年，頁7。

(三) 「違反安全法令之虞」、「安全檢查」法制用語之建議

按「海岸巡防機關執行臺灣地區商港及工業專用港安全檢查作業規定」第2點第8款：「安全檢查：指海巡法第3條第1項第2款、第3款與第4條第1項第1款及《國家安全法》第4條⁸規定所實施之檢查。」即包括：

- 一、入出港船舶或其他運輸工具之**安全檢查**。(海巡法第3條第1項第2款)
- 二、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之**安全檢查**及其他犯罪調查。(海巡法第3條第1項第3款)
- 三、對進出通商口岸之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物品，有正當理由，認有**違反安全法令之虞**時，得依法實施。(海巡法第4條第1項第1款)
- 四、對進出海域、海岸、河口、非通商口岸及航行領海內之船舶或其他運輸工具及其載運人員、物品，有正當理由，認有**違法之虞**時，得依法**實施檢查**。(海巡法第4條第1項第2款)

惟觀海巡法針對「違反安全法令之虞」及「安全檢查」有用語不一之情形，以該法第4條第1項為例⁹：

(第1款).....**違反安全法令之虞**時，得依法**實施安全檢查**。

⁸ 國家安全法111年5月20日全文修正，條次修正為第5條。

⁹ 海岸巡防法針對第4條第1項：海巡機關人員執行職務時，得行使下列職權。但不得逾越必要程度：

- 一、對進出通商口岸之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物品，有正當理由，認有**違反安全法令之虞**時，得依法**實施安全檢查**。
- 二、對進出海域、海岸、河口、非通商口岸、航行領海內之船舶或其他運輸工具及其載運人員、物品，有正當理由，認有**違法之虞**時，得依法**實施檢查**。
- 三、對航行海域內之船舶或其他運輸工具，有正當理由，認有**違法之虞**時，得命船舶出示船舶文書、航海紀錄及其他有關航海事項之資料。
- 四、對航行海域內之船舶或其他運輸工具，根據船舶外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及其他異常舉動，有正當理由，認有**違法之虞**時，得命船舶或其他運輸工具停止航行、回航，其抗不遵照者，得以武力令其配合。但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。
- 五、對航行海域內之船舶或其他運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或**影響安全之虞**者，得進行緊迫、登臨、**檢查**、驅離；必要時，得予逮捕、扣押或留置。
- 六、其他依法令、條約、協定或國際法規定得行使之職權。

(第2款)違法之虞時，得依法實施檢查。

(第3款)違法之虞時，.....。

(第4款)違法之虞時，.....

(第5款)影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查.....。

綜前所述，究為「違反安全法令之虞」實施「安全檢查」抑或「違法之虞」實施「檢查」，其指涉內涵是否同一實有疑義。同條文內卻使用不同法制用語，似宜統一以維持法律體系的明確性與一致性，並應通盤檢視同一部法律中是否仍有指涉同一事實、概念，卻使用不同法制用語的情況，俾使各執法機關得精準適用相關法令減少爭議。

撰稿人：林智勝