

法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書



18240

王俊銘



聲請人	手塚 精一	
訴訟代理人	林 麗 琦 律師 吳 美 齡 律師 謝 礎 安 律師	

為聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查事：

主要爭點

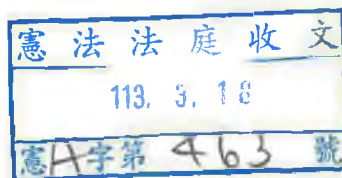
聲請人於民國（下同）112 年 9 月 26 日收受「最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定」（下稱「系爭終局裁定」），系爭終局裁定維持臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決而判聲請人敗訴確定，然該判決及系爭終局裁定所適用之「洗錢防制法第 12 條第 4 項前段」之規定（下稱「系爭規定」），已違反憲法第 23 條關於比例原則之規定，其結果嚴重侵害聲請人受憲法第 15 條保障之財產權，茲依憲法訴訟法第 59 條規定，聲請 鈞庭宣告「洗錢防制法第 12 條第 4 項前段規定就超過部分『全數沒入』之絕對處罰規定」及「最高行政法院適用該法律規定於聲請人違反洗錢防制法所為之終局確定裁定」牴觸憲法。

審查客體

一、法規範憲法審查客體：

洗錢防制法第 12 條第 4 項前段：「外幣、香港或澳門發行之貨幣未依第一項、第二項規定申報者，由海關沒入之；申報不實者，其超過申報部分由海關沒入之」。（**附件 2**）

二、裁判憲法審查客體：



1 最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定即系爭確定終局裁定。（附
2 件 3）

3 應受判決事項之聲明

4 一、洗錢防制法第 12 條第 4 項規定，自判決公告或宣示之日起失其效力。

5 二、最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定違憲，廢棄發回最高行政法
6 院。

7 事實上及法律上之陳述

8 甲、事實上之陳述

9 壹、聲請人於 109 年 12 月 25 日自日本東京羽田機場搭乘全日空航空
10 公司第 NH-851 班次之班機，飛抵我國松山機場而入境台灣。聲
11 請人在日本東京羽田機場通關出境時，將擬在台灣購屋之款項日
12 幣 5,440 萬元放在隨身背包內，並未以繁複包裝隱藏現金，僅用
13 銀行原始紙袋盛裝現金以避免紙鈔散落，於日本海關櫃檯「申報」
14 有攜帶上開現金出境。因聲請人攜出日幣 5,440 萬元以及隨身使
15 用的 5 萬元零用金共日幣 5,445 萬元，聲請人為免因金額計算錯
16 誤而遭到質疑申報不實，因此在「輸出申告書」上填寫較實際金
17 額為多的整數日幣，而向日本海關申報其有攜帶日幣 5,500 萬元
18 出境至我國台北。（聲證 1）

19 貳、由於聲請人在前開班機航程中曾經稍事休息，因此錯過空服員提
20 供之「海關申報單」及「旅客或隨交通工具服務之人員攜帶現鈔、
21 有價證券、黃金、物品等入出境登記表」紙本，聲請人因此擬在
22 班機抵達我國松山機場後，就擬申報之現金依法以口頭申報或填
23 寫書面申報單。

24 俟聲請人搭乘之班機降落松山機場後，因時值新冠肺炎(Covid-19)
25 疫情在全球肆虐蔓延，我國機場之防疫管制措施甚為嚴格，導致
26 入境程序與相關表格之填寫繁複冗長，且與聲請人前一次入境松
27 山機場之時已相距約一年，松山機場的動線安排、通關流程等客
28 觀情況均已大不相同，聲請人因對松山機場的新動線及繁複的防

疫流程感到陌生，誤以為向我國海關申報攜帶現金的地方如同日本羽田機場是在 X 光機檢查之後才進行申報，因此聲請人在機場內便依循我國海關人員之手勢示意，將裝有上開日幣現金之背包放入 X 光機輸送帶，並擬於 X 光機後尋找受理申報之櫃台。

參、嗣聲請人將背包放入 X 光機之時，我國海關人員便詢問聲請人行李內是什麼？聲請人隨即答覆稱：「是現金，我想要申報的現金。」而在海關人員開啟指定查驗之前，依「入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法第 7 條第 5 項前段」規定，以口頭申報之方式向海關人員申報攜帶外幣，完成申報義務。

然而我國海關人員卻直接拒絕聲請人依法提出之口頭申報，逕向聲請人回稱：「Too late」（太遲了）！海關人員遂將聲請人連同該背包帶入松山機場內之海關辦公室，清點上開外幣，並認為聲請人攜帶超額外幣入境未為申報，而可能涉有洗錢行為。案經法務部調查局調查後認定，聲請人攜帶上開外幣入境並無洗錢疑慮，我國海關便於 110 年 11 月 11 日將等值美金 1 萬元之日幣 104 萬元發還予聲請人（聲證 2），並於同年 12 月 23 日做成行政處分（聲證 3），而依「洗錢防制法第 12 條第 4 項規定對聲請人為裁處，將「等值美金 1 萬元以外」之日幣共 5,341 萬元¹（下稱「系爭超額外幣」）予以「全數沒入」。

肆、案經聲請人不服系爭行政處分而於 111 年 1 月 18 日提起訴願，經財政部於同年 4 月 14 日以訴願決定駁回聲請人所提訴願（聲證 4），聲請人不服而提起行政訴訟（聲證 5），仍經臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決（聲證 6）、最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定（請參附件 3）即系爭終局裁定駁回聲請人之請求。

乙、法律上之陳述

¹ 攜帶日幣 5,445 萬元-等值美金 1 萬元之日幣 104 萬元=日幣 5,341 萬元。

壹、本件聲請之法規範憲法審查客體即洗錢防制法第 12 條第 4 項規定，因未設裁量空間，主管機關對於違反系爭規定之系爭超額外幣僅能「一律」施以「全數沒入」之裁罰。此種「唯一」且「絕對」之處罰型態，除了有悖憲法第 23 條比例原則，亦與大法官釋字第 672 號解釋文、大法官協同意見書與不同意見書關於比例原則之意旨未符，與違反洗錢防制法第 14 條之刑事處罰而應依同法第 18 條規定「沒收」犯罪所得之規定²相較，亦有輕重失衡而違反比例原則之情形，復與一般違犯行政法上義務之處罰有比例原則適用之情形不同；更遑論，自外國立法例觀之，我國洗錢防制法第 12 條第 4 項規定此種毫不考量比例原則、毫無裁量空間之立法，不啻如同遭到業經 鈞庭宣告違憲之齊頭式的僵化處罰³，實有違憲之高度疑義。進而，因適用系爭規定而致使聲請人之財產權遭到不合理地剝奪之系爭終局裁定，亦有違憲之虞。

茲就本件聲請具有憲法重要性、係貫徹聲請人基本權利所必要之理由，分述如下。

貳、系爭規定違反憲法第 23 條比例原則，亦未符釋字第 672 號及其協同意見書與不同意見書關於比例原則之意旨：

一、首查，自洗錢防制法第 12 條分別於 96 年 07 月 11 日及 105 年 12 月 28 日修正之立法理由⁴可知，系爭規定係與外匯管制條例第 24 條規定並行；前者是側重於「防制跨國洗錢犯罪」之目的，而應「向海關申報」，後者是側重於外匯管理措施之目的，而應「報明海關登記」。惟無論何者，違反規定而

² 有比例原則之適用，不必然須全數予以沒收。此部分詳如後述。

³ 例如憲法法庭「112 年憲判字第 13 號」判決意旨參照，毒品危害防制條例第 4 條第 1 項前段規定販賣第一級毒品者，處死刑或無期徒刑，該規定一律以無期徒刑為最低法定刑，未考量個案犯罪情節輕重及危害程度差異極大，有過度僵化之虞，對人身自由所為之限制，不符罪刑相當原則，牴觸比例原則。

⁴ 「有關攜帶外幣出入國境，未向海關申報或申報不實者，管理外匯條例第二十四條第三項本即得沒入，為免重複處罰，迭生困擾，本法就此不再另定罰則。」；「香港澳門關係條例第三十三條第一項規定香港或澳門發行之幣券，在臺灣地區之管理準用管理外匯條例之有關規定。是其洗錢防制管理，自亦應比照外幣予以規範，爰納入第一項第一款及第四項規範。」

1 未為申報之處罰方式均為「沒入」⁵，且依最高行政法院判決
2 見解及海關實務做法，關於攜帶超額外幣部分，均係就「等
3 值美金1萬元以外」之「超額部分」「全數沒入」。惟此種
4 就超額部分全數沒入而不考量比例原則之規定與做法，顯已
5 違背憲法第23條揭櫫之比例原則，而不當侵害人民之財產
6 權。

7 二、釋字第672號大法官解釋「已肯認」外匯管制條例第24條
8 第3項規定(與洗錢防制法第12條第4項即系爭規定相仿)，
9 「仍應適用比例原則」：

10 (一) 釋字第672號解釋文之理由書明揭：「為確保申報制度
11 之實效，對於違反申報義務者，施以強制或處罰，實有
12 必要。至其強制或處罰之措施應如何訂定，宜由立法者
13 兼顧外匯管理政策與人民權利之保護，為妥適之決定。
14 外匯條例第二十四條第三項之規定，係對於攜帶外幣超
15 過等值壹萬美元而未申報者，予以沒入，以督促主動誠
16 實申報，**較科處刑罰之方式為輕...**」

17 (二) 自上開解釋理由之文義清楚可知，大法官對於行為人違
18 反申報義務時，外匯管制條例之處罰規定為沒入，認為
19 此種處罰方式「較科處刑罰為輕」而未牴觸比例原則，
20 但立法者制定處罰規定時，仍應權衡兼顧政策目的與保
21 護人民權利。

22 可見，本號解釋並未肯認就超額部分「應一律全部沒入」
23 係未違反比例原則，反而是已經明確表示：**處罰應由立
24 法者兼顧法規目的與人民權利之保護而為妥適之決**

⁵ 管理外匯條例第24條第3項：「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。」；洗錢防制法第12條第4項前段：「外幣、香港或澳門發行之貨幣未依第一項、第二項規定申報者，由海關沒入之；申報不實者，其超過申報部分由海關沒入之。」

1 定，亦即須注意目的與手段間之正當連結與比例原則
2 等。

3 (三) 同理，系爭規定之目的與外匯管制條例雖略有不同，但
4 因未申報攜帶超額外幣之處罰結果均是就超額部分一
5 律全部沒入，已悖於釋字第 672 號解釋文理由書所揭櫫
6 之「處罰應由立法者兼顧法規目的與人民權利之保護而
7 為妥適決定」之意旨。

8 三、黃茂榮大法官與葉百修大法官之協同意見書：

9 (一) 大法官協同意見書指出：「為使該必要之具有經濟效率
10 的管理手段具備預期之實效性，對於違反該事前自動誠
11 實申報義務者，自宜沒入其意圖違反自動誠實申報義務
12 而攜帶出入國境的外幣。蓋低度管理必須配以適度嚇
13 阻，始能產生預期之規範機制。至於應為如何之沒入規
14 定始足以達到嚇阻之目的，原則上應由立法機關在立法
15 時為政策性之裁量。惟立法機關之裁量結果，仍應符合
16 憲法第二十三條所定之比例原則。立法機關並應按上開
17 規定執行之情形，參酌其他國家之規定，適時為適當之
18 檢討或修正。」

19 (二) 承襲本號解釋文理由書之意旨，協同意見書更進一步闡
20 釋，外匯管制條例第 24 條第 3 項關於沒入之規定，立
21 法裁量空間仍應符合憲法第 23 條之比例原則，並由立
22 法機關參酌其他國家之規定為適當檢討、修正。

23 可見，因行為人未申報攜帶超額外幣而受處罰結果是
24 「就超額部分一律全部沒入」，此種規定已與憲法第 23
25 條所定之比例原則未符，至為明確。

26 四、陳新民大法官不同意見書：

27 (一) 大法官不同意見書表示：「(外匯管制條例)第二十四條
28 第三項一律沒入的行政罰，並未賦予任何彈性衡量個案

1 的輕重，可能造成『情輕罰重』的違反比例原則之後果，
2 與本院過去相關的解釋並不一致」，「一律處以沒入，則
3 數量可能高達至人民無法負擔之程度，形成過苛之限
4 制」，「行政罰法之立法目的乃是作為規範所有行政罰案
5 件的準據法，除非個別法律有明文排除外，行政罰法的
6 規定應拘束所有行政罰的案件，包括行政機關與司法機
7 關在內...行政法院拘泥於系爭條文的字面解釋，而採否
8 認見解，即不免謬誤。」

9 (二) 足見，類如外匯管制條例第 24 條第 3 項規定，此等「一
10 律沒入」之規定並無衡量個案之彈性空間，造成違反比
11 例原則之結果。同理，與外匯管制條例第 24 條第 3 項
12 規定有異曲同工之妙的系爭規定，關於一律沒入系爭超
13 額外幣之立法，已顯然違反憲法第 23 條揭櫫之比例原
14 則。

15 參、系爭規定與因違反同法第 14 條之洗錢刑事犯罪行為而應依同法
16 第 18 條規定「沒收」犯罪所得之規定相較，已輕重失衡，違反
17 比例原則：

18 一、司法院大法官釋字第 672 號表示，為督促行為人主動誠實申
19 報，外匯條例第 24 條第 3 項就違規未申報攜帶超額外幣者
20 予以沒入處罰，認為係較「科處刑罰」之方式為「輕」，此
21 種處罰方式尚未違反比例原則。自己足徵，行政處罰在位階
22 上、概念上應較輕於刑事處罰，方為憲法比例原則之正確實
23 踐。

24 可見，同時兼有行政處罰與刑事處罰之洗錢防制法，兩者處
25 罰之適用結果自亦不應有行政處罰較刑事處罰更為嚴厲之
26 情形。

27 二、攜帶外幣入境，因洗錢行為而違反洗錢防制法第 14 條規定
28 之刑事責任時，同為剝奪人民財產權之刑事沒收規定（同法

第 18 條)，有比例原則之適用，行為人所攜外幣並「不會」一律遭到「全數沒收」：

(一) 首按，「宣告前二條之沒收或追徵，有過苛之虞、欠缺刑法上之重要性、犯罪所得價值低微，或為維持受宣告人生活條件之必要者，得不宣告或酌減之。」刑法第 38 條之 2 規定甚明。

因此，刑事沒收制度，就沒收範圍之合理性與必要性，立法者已考量比例原則而為上述立法，並非行為人一旦違犯刑事不法行為，所有犯罪所得即必須「全部」、「一律」宣告沒收，尚可考量是否過苛、維持生活條件與刑法上之重要性等因素，而非齊頭式的絕對處罰，謹合先敘明。

(二) 查，洗錢防制法對於行為人攜帶外幣入境之行為，因具體違犯情節、主觀意圖與法律構成要件等不同，可能因此分別涉及刑事處罰與行政處罰。刑事責任部分，就行為人所攜外幣（犯罪所得）設有「沒收」規定⁶，行政責任部分，就行為人所攜超額外幣則有「沒入」⁷規定。承上規定，由於洗錢防制法之刑事責任部分，就「犯罪所得之沒收」有刑法第 38 條、第 38 條之 2 所定比例原則之適用，行為人所攜帶入境之外幣並「不會」一律遭到「全數沒收」。

然，刑事訴訟程序採嚴格證明法則，其證據之種類及調查程序均較行政程序嚴謹許多，而經法院依嚴謹的刑事訴訟程序審理後，「有罪判決」之「沒收」尚且有比例原則之考量，倘若行政處罰均不問違犯情節為既遂或未遂、不問主觀情狀為故意或過失，「一律」施以「沒入

⁶ 洗錢防制法第 18 條。

⁷ 即包含系爭規定在內之洗錢防制法第 12 條。

全部」超額外幣的最嚴厲處罰，豈非比必須考慮犯罪情節而調整沒收範圍的刑事處罰更加嚴峻？又豈非使得行政處罰的可非難性凌駕於刑事犯罪？

(三) 如前所述，釋字第 672 號就違規未申報攜帶超額外幣者予以沒入處罰，認為係較科處刑罰之方式為「輕」。然在洗錢防制法系爭規定之立法方式下，將使得違反洗錢防制法之行政處罰的「沒入」（無比例原則之適用）較違反同法之刑事犯罪「沒收」（有比例原則之適用）之處罰結果更為嚴厲，對行為人之財產權剝奪程度截然不同，刑事責任與行政責任對行為人財產權之剝奪程度已輕重失衡，並悖於大法官釋字第 672 號解釋意旨，顯不符合「比例原則」之憲法原理原則。

三、實則，「沒收」與「沒入」兩者均為剝奪人民財產權之制度，國家機關行使此種公權力本應受比例原則之拘束，此有最高行政法院 107 年度判字第 732 號判決意旨可參：「...在個案適用時，得透過第 38 條職權沒收及新增之第 38 條之 2 過苛條款予以調節，兼顧比例原則。觀諸此次沒收草案之內容，新增過苛條款、時效等規定，及犯罪物品是否沒收，賦予法院裁量權，並非全然不利之規定。尤其是過苛條款，更賦予法官可視個案情節，審酌宣告沒收將過於嚴苛而有不合理情形，得不予宣告，以資衡平，兼顧比例原則之要求...又依行政程序法第 7 條規定：『行政行為，應依下列原則為之：一採取之方法應有助於目的之達成。二有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。』...刑法上之『沒收』具獨立性，與行政罰法上之『沒入』為行政罰.....因沒收和沒入同屬對所得人剝奪該物所有權或財產上利益，

且由於國家機關行使公權力使人民受不利益，應受比例原則之拘束」。

同理，立法者之立法形成空間亦應同受憲法比例原則之拘束，而系爭規定卻無此空間，違反行政法上義務之行為人，無論所攜帶之超額外幣數額為何、違犯情節如何，系爭規定均以齊頭式的僵化規定予以「全數沒入」，顯與憲法第 23 條比例原則有違。

肆、系爭規定與一般違犯行政法上義務之處罰有比例原則適用之情形，完全不同，與憲法之比例原則及平等原則有違：

一、同樣「一個」違反行政法上義務之「行為」，卻因行為人攜帶之外幣「數額不同」、行為人之「人數不同」，而使得財產權「遭剝奪之程度不同」：

（一）憲法第 7 條平等原則，並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。因此，鈞庭業已以 112 年憲判字第 13 號判決，明揭毒品危害防制條例第 4 條第 1 項前段規定販賣第一級毒品者，一律以無期徒刑為最低法定刑，未考量個案情節輕重及危害程度之差異，而有過度僵化之虞，對於此種齊頭式的法規範認有牴觸比例原則與平等原則，因而宣告為違憲。

同理，系爭規定之處罰亦同樣不考慮個案情節輕重及危害程度之差異，以齊頭式的法規範對行為人一律施以沒入全數超額外幣之處罰，亦顯已牴觸比例原則與平等原則。

（二）經查，因系爭規定而遭到剝奪財產權之人，多如繁星，但同樣「一個」違反行政法上義務之「行為」，卻因行

為人攜帶之外幣「數額不同」、行為人之「人數不同」，
而使得財產權「遭剝奪之程度不同」。例如：

1. 曾有高齡七、八十歲之日籍夫婦，「一家3口」共攜帶
「日幣 1,000 萬元」入境我國，擬做為在台定居所用，
經我國海關以每人等值美金 1 萬元（共美金 3 萬元）之
額度計算後，發還日幣 450 萬元，「沒入日幣 550 萬元」
（聲證 7）。

姑且不論海關人員以此計算發還及沒入之數額是否正
確、公允，若以 3 人平均被沒入之日幣，則相等於 1 人
遭到沒入日幣 183 萬元。

2. 有 2 名日籍旅客分別攜帶日幣 1,000 萬元與日幣 1,501
萬元自我國出境飛往日本（聲證 8），經我國海關以等值
美金 1 萬元（日幣 147 萬元）之額度計算後，分別發還日
幣 147 萬元後其餘全數沒入；亦即分別對該 2 名日籍旅
客沒入日幣 853 萬元及沒入日幣 1,354 萬元。

3. 再以本件聲請人為例，聲請人係因其台灣籍配偶在我國
之原有住處已相當陳舊，不符合妻子與幼女安居所用，
因此攜帶上開日幣來台，且在日本出境時已有依法申報，
在我國入境時雖已依入境旅客攜帶行李物品報驗稅放
辦法第 7 條第 5 項前段規定以口頭申報，卻不為我國海
關人員所接受。

縱認本件聲請人因此有違犯行政法上義務之情形，其違
犯情節與危害程度與完全未為申報、甚至企圖蓄意闖關
之行為人並不相同，受到沒入系爭超額外幣（日幣 5,341
萬元）之結果，卻是我國史上最為嚴厲的裁罰結果。

4. 根據聲證 8 之新聞揭露，106 年至 112 年底共 7 年之間，
我國海關查獲攜帶超額現金未申報之案件中，新台幣共
179 件、金額為新台幣 7,922 萬元，人民幣 314 件、金

額為人民幣 1,943 萬元，日幣 45 件、金額為日幣 2 億 9,343 萬，美金 44 件、金額為美金 189 萬元，「若以單一金額最大案來說，是 109 年 12 月 25 日時，日本人入境台灣攜帶 5,445 萬日圓」。

本件聲請人因為「僅 1 人」入境我國、當時攜帶較為大額之外幣，因此遭到沒入之日幣現金（財產權受到剝奪之程度）即成為我國史上最大額，佔了我國海關「7 年以來查獲」之日幣現鈔「總額的六分之一」⁸！

然而，倘若，本件聲請人斯時是與妻女一同入境，則因此遭到沒入之日幣現金（財產權受到剝奪之程度）便會異其結果（多發還等值美金 2 萬元，以當時匯率計算約會「再多發還」日幣 208 萬元）。又倘若，本件聲請人當時僅攜帶本案十分之一的款項即日幣 544 萬元入境，則會被沒入之款項即會變成日幣 440 萬元⁹。

5. 為使 鈞庭能較清楚明瞭，未考量比例原則之系爭規定「齊頭式」地僵化適用在每一個案後，會發生「一個」違反行政法上義務之「行為」，卻因行為人攜帶之外幣「數額不同」、行為人之入出境「人數不同」，而使得財產權「遭剝奪之程度不同」此等毫無邏輯與極不平等的處罰結果。謹先將上開案例製表臚列如下，敬請卓參。

案例	入出境人數與攜帶金額 (均為日幣)	依系爭規定沒入之金額 (均為日幣)
聲證 7	3 人，共 1,000 萬元	183 萬元 (平均每人)
聲證 8	2 人，1,000 萬元與 1,501 萬元	853 萬元及 1,354 萬元

⁸ 日幣 5,341 萬元÷日幣 2 億 9,343 萬=18.21%，約六分之一。

⁹ 日幣 544 萬元-日幣 104 萬元（以當時匯率計算等值美金 1 萬元約日幣 104 萬元）=日幣 440 萬元。

聲請人	1 人，5,445 萬	5,341 萬元
-----	-------------	----------

從上述各案例可知，適用系爭規定之處罰結果即行為人財產權受剝奪之情形，與行為人之違犯情節、法益的危害程度，甚至法規範所欲達成之目的毫無關聯，與憲法之比例原則有違。

二、其他違犯行政法上義務之處罰均有比例原則適用，系爭規定並無何逸脫適用憲法比例原則之特殊原因或特別重要性：

（一）我國諸多大法官解釋實已揭櫫比例原則為法律剝奪、限制人民權利時應考量之憲法原則，憲法已揭諸比例原則為行政法一般原理原則，並無理由於系爭規定之沒入處罰時排除適用。

舉釋字第 716 號大法官解釋為例，有關公職人員利益衝突迴避法第 15 條之處罰規定，因其處罰依照其交易行為金額一倍至三倍，未設有適當之調整機制，且其處罰已逾越必要之程度，不符合憲法第 23 條比例原則而宣告失效。依大法官解釋第 641 號解釋文，對於行政裁罰一律以劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，大法官則認為已侵害人民於憲法上財產權與憲法第 23 條比例原則尚有未符。

比例原則既然是憲法所揭櫫之基本原則，亦為行政法之一般原理原則，自應一體適用於全部的行政裁罰規定上，包含系爭規定。從而，系爭規定關於一律沒入全部超額外幣之此種唯一且絕對的處罰，別無其他適當之調整機制，已侵害人民於憲法上之財產權，並與憲法第 23 條比例原則尚有未符，不待贅言。

（二）其他行政法規之「沒入」處罰規定亦有比例原則之適用，即使是其他裁處「罰鍰」之規定，立法時亦均會考量比例原則：

1. 以水利法第 93 條之 5 規定¹⁰為例：

行為人違反水利法相關規定時，主管機關得沒入行為人使用之設施或機具並得公告拍賣。再根據「經濟部沒入設施或機具作業要點」第 3 點第 4 款¹¹規定：「行為為首度查獲並未有致人死亡或致生災害，且屬依附表一所列之違規情節輕微者」，不予沒入。

亦即，行為人雖然因違反行政法義務而須受到沒入處罰，但在符合特定條件或情況(例如未致人死亡或生災害且違規情節輕微)下，可不予沒入。核其規定，即是考量並適用比例原則。

2. 稅捐稽徵法下之稅務違章案件，仍會適用比例原則，考量行為人之違章情節而加重或減輕處罰：

稅捐稽徵法下之稅務違章案件，法律已授權主管機關訂定符合減輕或免予處罰之標準，而訂有「稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表」。於違章情節重大或較輕時，依法可按違犯之具體情形加重或減輕其罰，並於審查報告中敘明其加重或減輕之理由。可見，即使是其他裁處「罰鍰」(非沒入)之規定，立法時亦均會考量比例原則，足以證明，比例原則是憲法所揭櫫之基本原則，亦為行政法之一般原理原則，自應一體適用於全部的行政裁罰規定上，當然包含系爭規定。

(三) 綜上所述，其他違犯行政法上義務之處罰均有比例原則適用，而比例原則既是憲法基本原則，亦是行政法一般

¹⁰「違反第四十六條第一項、第二項、第四十七條、第五十四條之一第一項、第二項、第六十三條之五、第七十八條、第七十八條之一、第七十八條之三、第六十五條第二項所定辦法有關土地限制使用規定或有第九十三條第一項規定之情形者，主管機關得沒入行為人使用之設施、機具、機件或工具，並得公告拍賣之。」

¹¹「有下列各款情形之一者，不予沒入：(一)經法院宣告沒收者。(二)經其他行政機關沒入者。(三)經裁量減輕其罰鍰處分為法定罰鍰最低額之三分之一者。(四)行為為首度查獲並未有致人死亡或致生災害，且屬依附表一所列之違規情節輕微者。」

1 原理原則，系爭規定本應考量比例原則而設有處罰之調
2 整機制，而非以一項規定即齊頭式地一體適用在具體違
3 犯情節與危害程度均不同的每一件個案上。洗錢防制法
4 之立法理由既未指出系爭規定有何足以無須適用比例
5 原則之特殊原因或特別重要性，系爭規定自應恪遵我國
6 憲法原則，立法規定即應適用比例原則，無從逸脫。

7 伍、外國立法例均有比例原則之考量與適用：

8 一、日本（設有處罰上限）：

9 根據日本關稅法第 67 條（**附件 4**，「關稅法」）、關稅法施
10 行令第 58 條及第 59 條、外匯與外國貿易法第 19 條第 3 項
11 （**附件 5**，「外国為替及び外国貿易法」），外匯令（外国為
12 替令）第 8 條之 2 及外匯相關省令（外国為替に関する省令）
13 第 10 條，旅客攜帶超過日幣 100 萬元或等值之外幣入出境
14 時，須向財務大臣以書面報告並向海關關稅長申報。違反申
15 報義務者，海關在實務上係要求該當事人補填申報書，不能
16 逕予沒收，除非該現金涉及犯罪收益之疑義，如果「未以書
17 面申報」就攜帶超額現金出入境者，根據關稅法第 111 條規
18 定，可能遭處 5 年以下有期徒刑或日幣 500 萬元以下之罰金，
19 「被海關人員發現時」之罰則以及「不實申報」之罰則亦同。
20 然而，此等罰則通常是在行為人之行為惡意性很高時始有適
21 用，並非所有違規行為一律適用。上開日本規定與實務運作
22 現況，業經日本律師出具法律意見書（**附件 6**）可資卓參。
23 綜上所述，在日本若不慎違反申報義務，日本海關會要求行
24 為人補填申報書，並不會逕將所攜現金予以沒收；倘若違反
25 申報義務之違規行為涉及犯罪收益或行為惡意性極為重大
26 （均非本案聲請人之情形¹²），始可能依關稅法判處 5 年以

¹² 本件聲請人之系爭超額外幣業經調查局為實際查證，肯認並無洗錢疑慮，且聲請人在日本已有申報，亦已在我國向海關以口頭申報，因此本件並未涉及犯罪收益或聲請人有行為惡意性極為重大之情形。

1 下有期徒刑或日幣 500 萬元以下之罰金。無論如何，均「非」
2 如同我國系爭規定般，不問違規情節即任由行政機關沒入全
3 部的超額外幣此等形同毫無上限之處罰。以本件聲請人之情
4 形為例，若系爭超額外幣涉及犯罪收益，在日本之罰金至多
5 為日幣 500 萬元，若系爭超額外幣並未涉及犯罪收益，僅須
6 補行申報，而非如在我國將系爭超額外幣日幣 5,341 萬元全
7 數沒入。以日本立法例觀之，顯見法律已考量比例原則，並
8 賦予行為人有補正之機會，而非如我國規定與實務運作而發
9 生過苛結果。

10 二、新加坡（設有處罰上限，沒收亦有「法官保留原則」之適用）
11 依照新加坡 1992 年貪腐、販毒和其他嚴重犯罪（沒收利益）
12 法（**附件 7**，「Corruption, Drug Trafficking and Other Serious
13 Crimes (Confiscation of Benefits) Act 1992」），除非法律另
14 有豁免規定，原則上，旅客若攜帶超過新加坡幣 2 萬元入、
15 出境新加坡時，均須申報，違反規定者，可能被處以最高新
16 加坡幣 5 萬元之罰款及（或）最高 3 年之有期徒刑。一旦違
17 規行為遭到判決有罪，檢察官可以向法院申請沒收與違規行
18 為有關之超過新加坡幣 2 萬元部分之金額。法院對於宣告沒
19 收之命令有裁量權。

20 以新加坡立法例觀之，行為人受處罰之罰款同樣設有上限規
21 定，顯見，法律制定時已考量比例原則，使得主管機關為裁
22 罰時應審酌比例原則，視違犯具體情形在上限規定內，有為
23 適當裁罰之彈性空間，並非齊頭式地施以相同處罰，與我國
24 系爭規定如同毫無上限般的處罰完全不同。以本件聲請人之
25 情形為例，在新加坡之罰款至多為新加坡幣 2 萬元（約日幣
26 222 萬元），而非日幣 5,341 萬元（約新加坡幣 48 萬 1,650
27 元）。

1 至於新加坡對此類違規行為之刑事不法的沒收規定，亦與我
2 國洗錢防制法第 14 條、第 18 條與刑法第 38 條之 2 規定相
3 仿，針對應沒收之金額為何，由法官「裁量」後宣告沒收；
4 亦見，根據新加坡之規定，攜帶超額外幣之刑事處罰亦有比
5 例原則之考量與適用。

6 三、英國（設有處罰上限）

7 經徵詢英國律師之意見後獲悉，攜帶現金入、出境英國（包
8 括在英格蘭、蘇格蘭或威爾斯之間旅行）之旅客，有向海關
9 申報之義務之門檻要求為英鎊 1 萬元或等值外幣，違反規定
10 而未為揭露，邊境官員（Border Force officer）可以扣押包括
11 上述英鎊 10,000 元之現金，違規之處罰「最高」為英鎊 5,000
12 元之罰款，此一該罰款可自返還旅客後剩餘之款項中扣除。
13 如果邊境官員有合理懷疑認為扣押的款項是來自犯罪所得，
14 邊境官員可以保留該等現金款項 48 小時，逾 48 小時之後，
15 邊境官員需有法院之命令始能保留對該等現金之控制權。根
16 據法院之命令，除了可以在調查期間扣押現金外，如果調查
17 顯示該等現金與犯罪活動有關，則將會被永久沒收。

18 四、韓國（行政罰款設有處罰上限）

19 經徵詢韓國律師之意見後得知，根據外匯管理法(Foreign
20 Exchange Regulations Act)第 6-2(2)(i)條、第 17 條及外匯管理
21 法施行細則（Enforcement Decree of Foreign Exchange
22 Regulations Act）第 31(2)條規定，旅客入境韓國時攜帶超過
23 美金 1 萬元之現金時，須向海關申報，未依第 17 條規定申
24 報而出口或進口現金的，依外匯管理法第 32(2)(iii)條規定，
25 將處以韓圓 5,000 萬元以下之行政罰款，但屬於外匯管理法
26 第 29 條規定者除外。

27 陸、我國學者亦認為「全部沒入之處罰方式」並非侵害人民權利最少
28 的方法，而有違比例原則：

1 中正大學法律系蕭文生教授認為，對於違反外匯管制條例之申報
2 義務者，施以處罰固無爭議，惟處罰手段及範圍仍應符合比例原
3 則。沒入是重要的行政罰手段，但不論未依法申報而超過的金額
4 多少一律沒入，於沒入金額龐大時，將造成個案處罰過苛、嚴重
5 侵害人民財產權的不當後果。再觀之「罰鍰」之處罰方式，於符
6 合責罰相當的前提下，立法者得視違反行政法上義務者應受責難
7 之程度等，而有其形成之空間。然而未正確申報時，卻是一律沒
8 入如此劃一的處罰方式，形同「沒入無上限」，於特殊個案會發
9 生無法兼顧實質正義的情況。沒入固為最有效的方法，但是否為
10 侵害人民權利最少的方法？為了達到法規預期之目的，尚有其他
11 方法可以達到相同目的，並非以全部沒入為必要。（聲證9）

12 柒、綜上所述，因系爭規定之僵化，行政機關僅能將超額外幣一律、
13 全數且毫無上限的為沒入，行為人事後即便尋求司法救濟，司法
14 機關也受限於系爭規定齊頭式僵化處罰之立法模式，未能如刑事
15 沒收制度而得依法於個案中考量沒入範圍之合理性與必要性，致
16 司法機關亦無從在個案中尋求正義，其結果就是使經檢調單位確
17 認沒有洗錢犯罪疑慮，僅係誤觸攜帶外幣申報規定之行為人，尤
18 其是多如聲請人等之不諳本國文字與法令之外國來台人士，其財
19 產權因全數沒入系爭規定而完全被剝奪，致基本權受嚴重侵害¹³。
20 反之，倘該行為人之惡意未申報係涉及洗錢不法，在經嚴謹刑事
21 程序審理下，其財產沒收卻可能有刑法第 38 條之 2 規定（過苛
22 調節條款）之適用。兩相比較，顯見系爭規定及系爭終局裁定違
23 反比例原則之違憲情形甚明，敬請 鈞庭判決系爭規定及系爭終

¹³ 近年來海關實務發生甚多外國來台人士因不諳我國法令而使超額外幣遭全數沒入之窘境，其中不乏日籍高齡老夫妻原本滿心期待攜帶養老金欲來台退休定居，卻因系爭規定而夢碎（見聲證7）。新聞亦報導有韓籍老太太之賣房變現所得美金9萬多元，或因入境時不熟悉申報作業而同樣遭海關依系爭規定沒入超額外幣之不幸案例，海關依法行政愛莫能助，而類似案件之行政訴訟最後幾乎均以敗訴收場（聲證10）。顯見聲請人之遭遇並非單一個案，而是制度性問題，實有賴 鈞庭立於憲法高度處理此等行政沒入法制之違憲困境。

局裁定違憲無效，俾符法制，以維聲請人憲法上所保障之基本權為禱。

確定終局裁定及遵守不變期間之證據

依憲法訴訟法第 59 條第 2 項規定，聲請人應自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之六個月不變期間內，提出聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之聲請。查，聲請人之送達代收人係於 112 年 9 月 26 日收受系爭終局裁定，本件聲請其不變期間之末日為 113 年 3 月 27 日，故，聲請人業已遵守上開規定而於不變期間內提起本件聲請案。

供證明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	備註
聲證 1	聲請人於日本出境時申報現金之「輸出申告書」影本 1 份。	
聲證 2	財政部關務署臺北關扣押貨物收據及搜索扣押筆錄影本 1 份。	
聲證 3	財政部關務署臺北關 110 年 12 月 23 日之 110 年第 11006684 號處分書 1 份。	
聲證 4	財政部 111 年 4 月 14 日台財法字第 11113907900 號（案號第 11100098 號）訴願決定書影本 1 份。	
聲證 5	聲請人 111 年 6 月 14 日行政訴訟起訴狀影本 1 份。	
聲證 6	臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決影本 1 份。	
聲證 7	中央社 111 年 6 月 14 日，「日籍人士攜千萬日圓入境未申報 逾半數恐遭沒入」之網路新聞 1 則。	
聲證 8	Yahoo! 新聞 113 年 1 月 30 日，「2 日籍旅客共攜逾 2500 萬日圓離台 未申報全數暫遭沒入」之網路新聞 1 則。	
聲證 9	「旅客攜帶外幣出入國境之限制」評司法院釋字	

	第六七二號解釋」(台灣法學雜誌 150 期)影本 1 份。	
聲證 10	TVBS 新聞網 112 年 10 月 4 日,「豪華旅秒變窮遊!領隊帶 3 百萬團費出境 未申報全查扣」之網路新聞 1 則。	

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件 1	聲請人出具之委任書正本 1 份。	
附件 2	法規範憲法審查客體即洗錢防制法第 12 條第 4 項前段規定 1 份。	
附件 3	裁判憲法審查客體即最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定影本 1 份。	
附件 4	日本「関税法」(關稅法)影本 1 份。	
附件 5	日本「外国為替及び外国貿易法」(外匯與外國貿易法)影本 1 份。	
附件 6	「渥美坂井法律事務所·外國法共同事業」2024 年 3 月 12 日法律意見書 1 份。	
附件 7	新加坡「Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act 1992」(1992 年貪腐、販毒和其他嚴重犯罪(沒收利益)法)影本 1 份。	

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 3 月 1 8 日

聲 請 人：手塚精一

訴訟代理人：林 麗 琦 律師

吳 美 齡 律師

謝 礎 安 律師

目錄

供證明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	頁數
聲證 1	聲請人於日本出境時申報現金之「輸出申告書」影本 1 份。	1
聲證 2	財政部關務署臺北關扣押貨物收據及搜索扣押筆錄影本 1 份。	3
聲證 3	財政部關務署臺北關 110 年 12 月 23 日之 110 年第 11006684 號處分書 1 份。	5
聲證 4	財政部 111 年 4 月 14 日台財法字第 11113907900 號（案號第 11100098 號）訴願決定書影本 1 份。	7
聲證 5	聲請人 111 年 6 月 14 日行政訴訟起訴狀影本 1 份。	15
聲證 6	臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決影本 1 份。	32
聲證 7	中央社 111 年 6 月 14 日，「日籍人士攜千萬日圓入境未申報 逾半數恐遭沒入」之網路新聞 1 則。	50
聲證 8	Yahoo！新聞 113 年 1 月 30 日，「2 日籍旅客共攜逾 2500 萬日圓離台 未申報全數暫遭沒入」之網路新聞 1 則。	54
聲證 9	「旅客攜帶外幣出入國境之限制－評司法院釋字第六七二號解釋」（台灣法學雜誌 150 期）影本 1 份。	65
聲證 10	TVBS 新聞網 112 年 10 月 4 日，「豪華旅秒變窮遊！領隊帶 3 百萬團費出境 未申報全查扣」之網路新聞 1 則。	70

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	頁數
附件 1	聲請人出具之委任書正本 1 份。	1
附件 2	法規範憲法審查客體即洗錢防制法第 12 條第 4 項前段規定 1 份。	2
附件 3	裁判憲法審查客體即最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定影本 1 份。	3
附件 4	日本「關稅法」(關稅法)影本 1 份。	7
附件 5	日本「外国為替及び外国貿易法」(外匯與外國貿易法)影本 1 份。	83
附件 6	「渥美坂井法律事務所·外國法共同事業」2024 年 3 月 12 日法律意見書 1 份。	109
附件 7	新加坡「Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act 1992」(1992 年貪腐、販毒和其他嚴重犯罪(沒收利益)法)影本 1 份。	131