

新冠肺炎流行期間國籍航空機師 提審案件之分析*

林欣柔**

目次

- 壹、背景與動機
- 貳、新冠肺炎與入境檢疫法律
 - 一、檢疫之定義與態樣
 - 二、臺灣新冠肺炎入境檢疫管制沿革與法源
 - (一) 一般人民與國籍航空機組員之檢疫要求
 - (二) 法源
 - 三、入境檢疫與人身自由程序保障
- 參、國籍航空公司機組員提審案件
 - 一、案件搜尋流程
 - 二、裁定內容主要發現
 - (一) 案件時間分布

* 感謝兩位匿名審稿委員提供寶貴意見，讓本文更見充實完整。感謝撰寫期間兩位研究助理陳品蓉和趙芸協助蒐集整理法院裁定。本文為國科會三年期計畫「傳染病預防控制手段之權力與界限——傳染病防治法之解構與重建」(MOST 110-2410-H-182 -001 -MY3) 研究成果之一，感謝國科會的支持。

** 現職：長庚大學醫務管理學系副教授 (Associate Professor, Department of Health Care Management, Chang Gung University)。Email: shinrou@mail.cgu.edu.tw

(二) 聲請人主張被拘禁地點

(三) 裁定結果

(四) 聲請人與相對人主張

(五) 法院見解

三、分析與討論

(一) 「提審運動」時間分布之意涵

(二) 居「家」檢疫與「拘禁」之提審要件

(三) 提審法院應踐行之程序——開提審票與解交

(四) 誰是拘禁機關

(五) 提審法院之審查範圍

(六) 其他問題

肆、建議與結論

摘要

自 2020 年初新冠肺炎肆虐全球，臺灣在近三年時間內，限制數百萬人之人身自由。本文藉由查詢提審案件，發現自 2020 年 7 月起至 2022 年 7 月止，共有 92 件因防治新冠肺炎接受隔離或檢疫措施者，向地方法院聲請提審之案例，其中有 68 件由國籍航空公司的機師/副機師聲請之提審，占了所有案件的四分之三，其中有 4 件裁定釋放。分析 68 件法院裁定內容，法院有限縮拘禁定義及審理範圍、未遵守開提審票、訊問調查之提審程序要求之傾向；法院雖就檢疫處分進行實質審查，但未發現限制機師人身自由的法律運作實況是中央疫情流行指揮中心、疾病管制署、交通部民用航空局未遵守管轄法定與法律保留，使航空公司實質上享有支配機師人身自由的權力。在人身自由保障仍仰賴提審制度下，法院應強化行政機關舉證義務，充實實質審查內涵；傳染病防治法應增訂檢疫之定義及實體要件，並就因應一般法定傳染病及新興傳染病流行，分別提供保障程度不同之及時救濟程序，確保公衛權力與人身自由之平衡。

關鍵字：新冠肺炎、提審、人身自由、檢疫、傳染病防治法

An Analysis of Courts' Decisions on Petitions for Habeas Corpus by Quarantined National Airline Pilots

*Lin, Shin-Rou**

Abstract

The COVID-19 has ravaged the world since the beginning of 2020. Taiwan government has restricted the personal freedom of millions of people in the past three years. To find out if and how people seek relief for quarantine, courts decisions were collected in July 2022 through searches on the “Judicial Yuan Law and Regulations Retrieving System” to identify petitions involving Habeas Corpus by quarantined or isolated detainees. Ninety-two court decisions were found from July 2020 to July 2022. The Habeas Corpus petitioned by National Airline pilots accounted for three-quarters of all cases, of which 4 detainees were ruled to be released. Analysis of 68 court rulings showed that the court limited the definition of detention and the scope for review, and failed to comply with the requirements of issuing summons and interrogation under the Habeas Corpus Act. The courts conducted a substantive review of the quarantine orders without finding the reality of the practice is that the Central Epidemic Command Center, the Centers for Disease Control, and the

* Associate Professor, Department of Health Care Management, Chang Gung University. Ph.D., University of Washington School of Law.

Civil Aviation Administration of the Ministry of Communications violated the jurisdiction and authority granted to them by statute, allowing airlines employers to control the personal freedom of pilots. Since petitions for Habeas Corpus remains the only relief available for quarantined and isolated detainees, the courts should oblige the administrative agencies to provide evidence and enrich the connotation of substantive examination. To ensure the balance between public health and personal freedom, the Communicable Disease Control Act should add the definition and substantive conditions of quarantine, and provide timely procedural protections against quarantine measure in responding common infectious diseases and emerging infectious diseases, respectively.

Keywords: COVID-19, Habeas Corpus, Personal Freedom, Quarantine, Communicable Disease Control Act

壹、背景與動機

2020 年初新冠肺炎肆虐全球，臺灣採取嚴格邊境管制與入境檢疫，延緩了病毒進入全境，但這背後的代價是數百萬人人身自由受到限制，是臺灣前所未見、最大規模的人身自由限制措施¹。與 2003 年 SARS (severe acute respiratory syndrome, 以下簡稱「SARS」) 流行時欠缺及時救濟途徑相較，因提審法 2014 年修正施行後人民被法院以外機關逮捕拘禁時，已可請求法院釋放，因此新冠肺炎期間人民是否利用提審程序挑戰國家的檢疫手段，法院又如何審理這些案件，成為觀察公衛與人權如何被權衡、身負保障人身自由重任之提審制度又發揮何種功能的重要管道。

作者自 2022 年 4 月起，多次利用司法院法學資訊系統查詢提審案件，發現自 2020 年 7 月起至 2022 年 7 月止，共有 92 件因防治新冠肺炎接受隔離或檢疫措施者，向地方法院聲請提審之案例，經統計分析後發現聲請人被限制的態樣可分為：1. 國外入境旅館檢疫；2. 集中檢疫所檢疫；3. 醫院隔離治療；4. 居家隔離。其中最引人注意的是，從 2021 年 9 月至 2022 年 5 月共有 68 件由國籍航空公司的機師/副機師聲請之提審，占了所有案件的四分之三 (68/92, 74%)²。

入境檢疫對頻繁出入國境的航空公司機師影響巨大，但令人不

¹ 從 2020-2022 年間，自國外入境者須接受檢疫 (quarantine)，檢疫時間與地點從最 2020 年初 14 天居家檢疫加上 7 天自主健康管理，2021 年 6 月改為 14 天旅館或集中檢疫所檢疫加上 7 天自主健康管理，到 2022 年夏天仍需要 3 天居家檢疫加上 4 天自主健康管理。從桃園國際機場股份有限公司旅客運量查詢系統可以發現，2020 年至 2022 年 9 月，入境人數為 4,960,925 (3,709,803 + 427,944 + 823,178)，參見桃園國際機場股份有限公司客運量，<https://www.taoyuanairport.com.tw/passengervolume?lang=ch> (最後瀏覽日: 2023 年 7 月 13 日)。另外，作者與衛生福利部疾病管制署人員交流時得知，CDC 統計至 2022 年 9 月 15 日為止，居家隔離約 440 萬人，居家檢疫約 170 萬人。

² 這些案件的聲請人均是機師或副機師，無空服員，詳見本文「參」、「二」之內容。

解的是：輿論不是眾口一詞、指責機師因為享有較一般人民優惠的檢疫待遇（3 天居家檢疫加上 11 天自主健康管理）而成為防疫「破口」，導致 2021 年 5 月臺灣北部發生顯著一波流行嗎³？為何會出現臺灣罕見的具組織性、以近乎集體訴訟的方式聲請提審、挑戰入境檢疫措施？他們的處境究竟如何？人身自由受到何種限制？法院如何審理、對入境檢疫要求之見解又如何？基於以上動機，本文藉由整理、分析 68 件機師提審案回答以上問題。以下第貳部分先簡介檢疫手段之定義與類型，說明自新冠肺炎流行以來對國籍航空公司機組人員所實施的檢疫手段、法源及提審法如何保障人身自由。第參部分呈現判決書查詢結果，包括機師聲請提審案件時間分布、主張與法院見解，並就提審裁定內容進行分析。第肆部分討論機師提審案件對提審與檢疫制度之啟示與建議。

貳、新冠肺炎與入境檢疫法律

一、檢疫之定義與態樣

為控制傳染病傳播而限制人身自由，學理及世界衛生組織（World Health Organization, WHO）通過的國際衛生條例（International Health Regulation, IHR）⁴，是依照傳播風險不同，分

³ 立法院司法及法制委員會，「行政命令、一般處分之法定程式及法制監督機制——防疫措施法制爭議」公聽會報告，2021 年 10 月，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2021092301/71209563130329922000.pdf>。

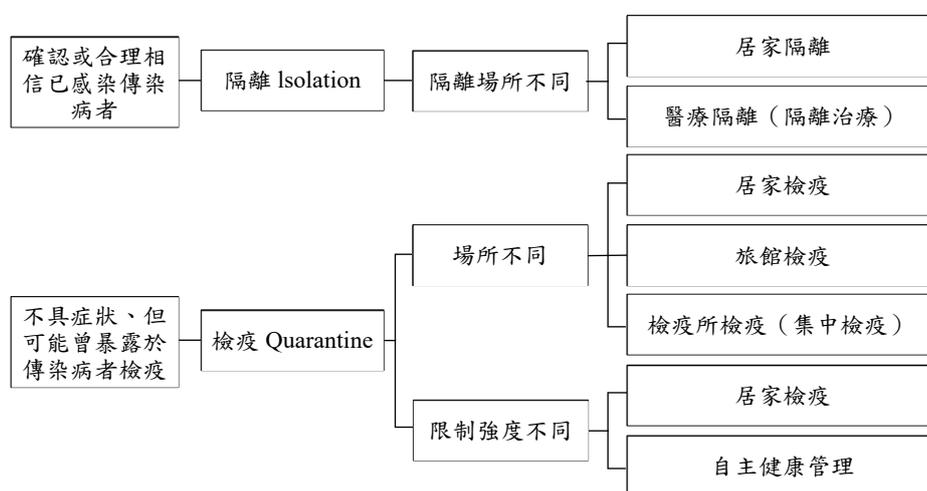
⁴ WHO 通過的國際衛生條例（International Health Regulation, IHR）第三十一條第二項規定，若有證據顯示存在危急的公共衛生危害，則締約國根據其國家法規並出於控制此危害的必要，可強制旅客接受預防或控制疾病傳播的其他常用的衛生措施，包括隔離（isolation）、檢疫（quarantine）或讓旅客接受公共衛生觀察（public health observation）。依據 IHR 第一條之定義規定，所謂隔離，係指將已生病或已感染之人或已遭污染之行李、貨櫃、交通工具、貨物或郵遞包裹與其他

為隔離 (isolation) 與檢疫 (quarantine) 兩種手段。前者針對已生病或已感染之人，後者針對尚未生病但疑似感染之人，也就是有暴露風險的健康人。區別隔離與檢疫並不僅僅具有文字上意義，更有公共衛生上的基礎。對於確定已染病之人與尚未出現症狀卻可能帶有病源、具有傳染力之人，國家均有將其與其他健康者分隔之利益，但對於這些人身自由被限制者，國家負有不同的義務。對於已染病之人，國家有義務提供必要治療，使其回復健康，對於尚未出現症狀但有潛在風險者，國家有義務提供必要之檢測與觀察，確定其是否受到感染，以決定給予治療或解除人身自由限制。明確化檢疫與隔離的定義與內涵是防疫管制的根本，因為這涉及行政機關運用檢疫或隔離手段之適用對象、地點、期間及違反效果，此等內容必須讓人民有高度可預見性，始符法治國原則。

2003 年 SARS 流行期間最受到矚目的台北市立和平醫院封院事件，最根本的決策錯誤在於沒有區別已染病者及已暴露但健康者，將所有人關在同一個空間，不但增加傷害風險，也無法落實提供治療或提供觀察之目的。此事件衍生的司法院釋字第 690 號解釋，引用當時的傳染病防治法（以下簡稱「傳防法」）第 37 條，稱和平醫院中的限制人身自由手段為「強制隔離」亦不盡正確；司法院釋字第 690 號解釋之聲請人是封院當時在院外的員工，台北市政府若要將這些沒有感染但有暴露風險的健康人與他人分離，依照上述分類屬於檢疫而非隔離。舊傳染病防治法（下稱傳防法）第 37 條在 SARS 後、傳防法全文修正時，調整為第 48 條，但同樣沒有區別檢疫與隔離。目前第 48 條第 1 項規定：「主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所檢

人或物品分離，以防止感染或污染之擴散。所謂檢疫，係指對活動的限制及/或將尚未生病但疑似感染之人與其他人分離，或將行李、容器、貨物或商品與其他物品分離，以避免可能的感染或污染的散佈。

查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置。」本條項目的係在授權主管機關對有風險的健康人採取介入手段，但仍使用隔離的手段名稱。此次為防治新冠肺炎，主管機關雖知對接觸者的分離手段應稱為檢疫，但礙於法條用語為隔離，為有明確法源，仍然把對接觸者的分離手段稱為居家「隔離」。此外，雖然確診者的接觸者與國外入境者其實都是屬於有感染風險的健康人，但檢疫手段的要求內容卻未必相同，例如確診者的接觸者快篩陰性可出門，但入境者仍要求居家檢疫三天加上自主健康管理七天。理論上，若把所有入境者都視為確診者的接觸者（雖然實際上每個人入境者的情形均不相同），應可允許入境時快篩陰性免居家檢疫，若入境後核酸檢驗(PCR)陰性，當然更應與接觸者相同可免居家檢疫。總之，應以風險程度作為措施分類的標準，而不是以來自國外或國內作為差異化對待的理由，對同樣屬於因暴露感染源而有感染風險的入境者及接觸者採取差異對待，欠缺具說服力的證據支持。



資料來源：作者自製

圖 1 隔離、檢疫分類圖

隔離、檢疫雖各有其定義內涵，看似直接明瞭，但執行上會受到疾病特性（例如潛伏期、症狀、傳染力）、社會特徵（例如人民對此類手段接受度）與資源（例如醫療或藥物可近性）等條件限制，使決策者面臨兩難。隔離之實施對象為已知感染者，比起檢疫手段倫理爭議較小，因為這些人是確知有傳染性者，若國家在隔離同時提供醫療照護，隔離不但避免傷害他人，亦有利於被隔離者恢復健康，隔離之正當性更得到強化。但在新興傳染病來襲時若染病人數大增，國家未必能有適當資源執行隔離並提供治療。相對於隔離，檢疫對象是健康人，而且很多人根本不會得病，對個人自由的重大限制或剝奪倫理上唯一的正當理由——有效遏止傳播——往往做了才知道。例如有文獻指出在 2003 年 SARS 流行期間，臺灣有 131,132 人被檢疫，最後查知有 12 人可能罹患 SARS，最後確定罹病者僅兩人⁵。大規模限制人身自由必須有堅強的倫理正當性，亦即必須確保這樣的手段能保障公眾健康，但在做決定的當下，決策者的倫理困境在於沒有明確可信的證據，可以支持這樣的限制手段是不是真的能達到效果。從結果來看，有論者認為這樣耗費諸多人力物力的大規模檢疫，只發現兩個案例，顯示檢疫手段的有效性是有疑問的⁶，因為它對很多人造成了不必要的傷害，這是犧牲別人的自由，換取自己暫時的或是虛幻的安全感，而且最後證明 SARS 的防治重點在於將出現症狀者隔離、治療。但也有人主張從結果來看，在沒有疫苗也欠缺有效治療方法的情形下，SARS 的遏止確實是因為檢疫措施打斷了傳播鍊，證明檢疫手段是有效的。即便從結果來看檢疫遏止傳播，但代價頗鉅；SARS 期間各國執行檢疫，多有軍事或警察力量介

⁵ MARK A. ROTHSTEIN ET AL., INSTITUTE FOR BIOETHICS, HEALTH POLICY, AND LAW, UNIVERSITY OF LOUISVILLE, QUARANTINE AND ISOLATION: LESSONS LEARNED FROM SARS—A REPORT TO THE CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (2003), <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/11429>.

⁶ *Id.*

入，可能傷害大眾信任，也增加人民的恐懼、恐慌，形成反效果；激烈的檢疫措施使民眾畏於向公衛體系求援，恐懼檢疫、違反檢疫而逃離，反而增加疾病傳播。

在防治 SARS 及流感政策上，國際指引均強調運用居家檢疫 (Home Quarantine) 手段，因為它對個人權利自由造成之負擔較輕，社會上與政治上接受度較高，多數人不會介意為保護自己及家人健康，而待在家中一段時間。然而，居家檢疫有監督執行上的困難，特別是個人可能基於各種因素必須去工作、採買生活必需品、接送孩子上下學。居家檢疫的另一個缺點是，受檢人與家人同住一個空間內，可能對家人健康產生風險，特別是家中有特殊弱勢者時，例如老人、重病者、殘障者及兒童，衛生機關須確保他們得到適當的醫療照護、衣物及飲食。

除居家檢疫外，健康照護者因照顧病人而有暴露風險，為維持照護人力並保護醫療工作者，有所謂「工作檢疫」(Work Quarantine) 的模式，也就是健康照護者只能在住家與工作場所間移動，不能搭乘任何大眾運輸工具，在家時須與其他家人分離，與家人接觸時須戴口罩，也不能有任何訪客⁷。最受到關注的檢疫態樣是將受檢人集中在一定的機構或場所 (Institutional Quarantine)，或者更大範圍的區域檢疫 (Geographic Quarantine)。前者例如封鎖整棟公寓大廈、管制整個社區、指定特定醫院、軍事基地、體育館、健身房、旅館、宿舍等，將受檢人的行動自由限於該建築物內，後者例如在已感染區與非感染區之間畫下防疫封鎖線 (“cordon sanitaire” or quarantine line)，並有人員把守兩個區域的邊界，藉由明確的封鎖界線，限制人民進出封鎖區域之自由以避免傳播。將多數人集中於機構檢疫或以

⁷ Nola M. Ries, *Public Health Law and Ethics: Lessons from SARS and Quarantine*, 13(1) HEALTH LAW REV. 3, 3 (2004).

封鎖線劃定區域檢疫，對個人及社會的干擾程度巨大，也會面臨許多法律爭議：第一，眾多人之自由遭剝奪，但其中許多人可能對公眾健康並無危害；第二，將健康者與已感染者聚集在一起，可能造成疾病的快速蔓延；第三，大規模檢疫可能在執行上有所偏頗，將檢疫的負擔歸於某些少數族群或貧窮者身上；第四，如何決定誰應該被檢疫？有無合理可信的方法？第五，為了監督執行必須耗費非常多的資源，有無可行的方法，能確保實施檢疫區域內的每個人，都能獲得基本衛生條件的滿足，包括醫療照護、衣物、食物、水；最後，要落實保障眾多人民憲法上正當法律程序，需要相對應的完善制度與法院組織⁸。

為符合公衛倫理及法律上對較小侵害的要求，衛生機關應評估以自願性或非自願性方式實施隔離或檢疫。例如在美國華盛頓州，公衛人員要運用隔離或檢疫手段有三種選擇：第一，若公衛人員判斷相對人可以遵守要求，可採用自願性檢疫（Request for Voluntary Quarantine）；第二，若公衛人員沒有把握相對人能否自願性遵守要求，或認為給予正式的處分並由警察執行及處罰，是確保履行的較佳策略，或已無時間取得法院命令，則公衛人員得令相對人接受非自願性檢疫或隔離（Local Health Officer Order for Involuntary Isolation or Quarantine）；第三，若公衛人員對自願性或非自願性要求均無把握，認為需要以藐視法庭或更高罰鍰來確保履行，或作為非自願性檢疫或隔離處分的併行處分，則可以向法院提出聲請，由法院命令相對人接受非自願性檢疫或隔離（Court Order for Involuntary Isolation or Quarantine）⁹。SARS 流行期間許多國家傾向採取非自願性手段，更利用電話追蹤，或以網路攝影機及電子追蹤器執行具侵入性的監

⁸ LAWRENCE O. GOSTIN, PUBLIC HEALTH LAW: POWER, DUTY, RESTRAINT 423-25 (3rd ed. 2016).

⁹ WAC 246-100-040.

測。此次新冠肺炎流行，歐美國家對入境者多採取自願性的居家檢疫，而亞洲國家則多採用強制性檢疫，並利用電子設備落實執行，例如臺灣利用手機基地台訊號所建構電子圍籬，並由警察落實執行¹⁰。

二、臺灣新冠肺炎入境檢疫管制沿革與法源

(一) 一般人民與國籍航空機組員之檢疫要求

2003年SARS流行結束後，臺灣即未實施過入境檢疫，僅在2018年麻疹流行期間，就確診者及接觸者實施過居家隔離。但在2020年1月15日公告新增「嚴重特殊傳染性肺炎」為第五類傳染病後，邊境管制愈趨嚴格。2020年1月20日先依照傳防法第17條第1項規定中央流行疫情指揮中心（以下簡稱「指揮中心」）三級開設，同年2月23日武漢封城，指揮中心改為二級開設，2月27日行政院同意將指揮中心提升為一級開設。同一時期指揮中心要求自2020年2月6日起有中港澳旅遊史者入境需居家檢疫14天，後來指揮中心又宣布自2020年3月19日起除持居留證及特殊許可者外，非本國籍人士不得入境，所有入境者居家檢疫14天¹¹，開啟長達近三年的入境檢疫政策。

2021年6月因應Delta變異株於全球擴散，指揮中心要求自2021年6月27日起所有旅客皆須入住防疫旅宿（或自費集中檢疫所）。

¹⁰ Michelle M. Mello & C. Jason W, *Ethics and Governance for Digital Disease Surveillance: The Question is Not Whether to Use New Data Sources but How*, 368(6494) SCIENCE 951-54 (2020).

¹¹ 衛生福利部，建立邊境防線，阻絕病毒於境外，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4838-53625-205.html>（最後瀏覽日：2023年7月13日）；行政院院長蘇貞昌，國籍航空機組員隔離「3+11」決策過程專案報告，立法院第10屆第4會期，2021年9月17日，<https://www.ey.gov.tw/File/9640EABEEB7DE635>（最後瀏覽日：2023年7月13日）。

2021 年 12 月 14 日起實施春節檢疫方案，完整接種疫苗滿 14 天、自非重點高風險國家入境者可採 7 天居家檢疫（非自宅，需在防疫旅館或集中檢疫所），加上 7 天加強版自主健康管理及 7 天自主健康管理。2022 年 5 月 9 日起入境居家檢疫天數縮短為 7 天（可於自宅或旅館）接續自主健康管理 7 天；2022 年 6 月 15 日起入境檢疫再改為於同一檢疫地點完成 3 天居家檢疫及 4 天自主防疫，取消原 7 天自主健康管理¹²。

國籍航空機組員之檢疫要求一開始（2020 年 3 月 19 日起）是與一般入境者相同，須接受 14 天居家檢疫、不得外出。但僅實施 9 天即因航空公司人力調度困難，經指揮中心決議改為貨機機組員「3+11」、客機機組員「5+9」¹³。2020 年 12 月 20 日因發生紐西蘭籍機師境外移入確診，造成 2 名機師同事染疫，自 2021 年 1 月 1 日起，長程航班機組員採「7+7」管理模式（7 天居家檢疫，經 PCR 陰性，加上 7 天加強版自主健康管理）。三個月後因民航管理法規亦完成修正，對航空公司課予須落實執行防疫措施及善盡督導之責、機組員違反外站或機上防疫措施等，亦訂定罰責，指揮中心遂再調整為「5+9」管理模式，5 天居家檢疫後經 PCR 陰性，加上 9 天加強版自主健康管理。

至 2021 年 4 月，為鼓勵機組人員接種疫苗，長程航班機組員未接種 2 劑者須接受「3+11」，短程航班、未入境第三級地區者接受 14 天自主健康管理，接種 2 劑者則可免居家檢疫，僅接受 7 天自主健

¹² 衛生福利部（註 11）。

¹³ 行政院院長蘇貞昌（註 11）。新加坡亦對機組員與一般人民採取分離管制，自 2020 年 3 月起就將其排除在入境居家檢疫範圍，若值勤期間採取多種預防措施，包括未離開旅館，機組員入境時不會收到居家檢疫處分。Toh Ting Wei, *Coronavirus: Airline crew exempt from stay-home notices if precautions taken*, THE STRAIT TIMES (March 20, 2020, 4:39PM), <https://www.straitstimes.com/singapore/transport/coronavirus-airline-crew-exempt-from-stay-home-notices-if-precautions-taken> (last visited Jul. 13, 2023).

健康管理，短程航班、未入境第三級地區者甚至連自主健康管理都不需要。然而，自 2021 年 6 月起，因 Delta 變異病毒株流行，先是自重點高風險國家入境 14 天居「家」檢疫須至防疫旅館或公司宿舍執行，2021 年 8 月 28 日實施「機組員防疫精進措施」，長程航班入境之機組員居「家」檢疫改至防疫旅宿或公司宿舍執行，其中未完整接種疫苗者 7+7，完整接種疫苗達兩週且抗體檢測陽性者為 5+9¹⁴。直到 2022 年 3 月機組員檢疫修改為可在自宅一人一戶，2022 年 5 月再放寬為已接種疫苗追加劑滿 14 天者可在自宅一人一室。由前揭檢疫要求之演變可知，臺灣對國籍航空機組員之入境檢疫採取與一般人民差異化管制，但差異對待之基礎未全然是因為風險不同，而是因為航空公司之人力需求。

（二）法源

不論是一般人民或國籍航空機組員，入境檢疫通知書上記載處分機關為衛生福利部疾病管制署（Centers for Disease Control, 以下簡稱 CDC）¹⁵，入境旅客「應詳實填寫並配合居家檢疫及自主防疫措施。拒絕、規避妨礙或填寫不實者，處新臺幣 1 萬至 15 萬元罰鍰。違反居家檢疫規定者，處新臺幣 10 萬至 100 萬元罰鍰。」依此可知處分機關 CDC 是以傳防法第 58 條第 1 項第 2 款及第 4 款之規定「主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：…二、命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並

¹⁴ 民航局國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則修訂沿革說明，2022 年 6 月 15 日。作者在搜尋「國籍航空公司實施機組人員健康管控強化措施作業原則」這個法源依據時，只能在民航局網站找到第 15 版，為了瞭解所有版本的內容，作者請研究助理寫信至交通部部長信箱請求提供。交通部在回信時附上了這個沿革說明，但這份文件在網路上是搜尋不到的。

¹⁵ 一般入境者使用表單為「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書」，機組員使用表單為「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」。

視需要提出健康證明或其他有關證件。…四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」為法源；通知書上並記載填寫不實將依傳防法第 69 條第 1 項第 1 款違反第 58 條第 3 項處罰鍰，違反居家檢疫規定者則將依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（以下簡稱「特別條例」）第 15 條第 2 項處以較重之罰鍰。

就管轄權而言，傳防法第 58 條第 1 項稱「主管機關」，但未言明是中央主管機關或地方主管機關，傳防法第 59 條第 3 項則規定第 58 條第 1 項檢疫方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項等規則由中央主管機關定之。依此條項授權衛生福利部（以下簡稱「衛福部」）訂定「港埠檢疫規則」，該規則第 3 條明訂國際港埠之檢疫單位為衛生福利部疾病管制署。此外，衛福部於 2016 年依傳染病防治法施行細則第 16 條第 5 款規定，公告將傳防法第 58 條至第 60 條規定之國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任所屬 CDC 辦理¹⁶，故 CDC 為檢疫主管機關。

傳防法第 58 條第 1 項第 4 款允許主管機關得採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療等手段，但僅有授權，欠缺要件或原則內容，致使新冠肺炎流行期間被委任辦理的入境檢疫主管機關 CDC，是依組織法上地位有爭議與作用法上欠缺權限的指揮中心在記者會之宣布或其決議、新聞稿或公告，形成其行政處分之內容。傳防法對不同手段內涵欠缺定義，實體要件僅有**自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人**，亦即以不同相對人之罹病狀態為要件，而非以相對人對他人健康之具體風險為準，且就不同對象、手

¹⁶ 傳染病防治法施行細則第 16 條第 5 款：「中央主管機關為因應傳染病防治需要，得委任所屬疾病管制署辦理下列事項… 五、本法第五十八條至第六十條規定之國際及指定特殊港埠檢疫相關事項。」衛生福利部以中華民國一百零五年八月十日衛生福利部授疾字第 1050100804 號公告，將「傳防法」第五十八條至第六十條規定之國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任所屬疾病管制署辦理。

段、地點如何依照風險程度差異化實施檢疫、主管機關應踐行何種風險評估、檢疫期間與地點如何符合最小侵害手段、如何及時評估風險以便盡速解除檢疫、檢疫地點是否符合安全健康適於觀察等要求，均付之闕如。再者，傳防法第 59 條第 3 項規定既已授權中央主管機關就檢疫方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項訂定法規命令，依司法院釋字第 524 號解釋，衛福部應依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，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，以免行政機關規避行政程序法對於法規命令訂定的程序要求以及立法院之事後監督。因此，衛福部理應在港埠檢疫規則中補充規定入境檢疫之要件、期間、地點等事項，卻捨此而由指揮中心發布行政規則，並由 CDC 引為規制人民自由權利之檢疫內容。指揮中心雖是依傳防法第 17 條第 1 項以及同條第 2 項授權訂定之「中央流行疫情指揮中心實施辦法」而成立，具有法定地位，因得以自己名義獨立對外行文而具有機關的特徵，但欠缺獨立預算，為首長制或合議制、何種層級，並不清楚，並不完全具備行政機關之要件¹⁷。因此，指揮中心既非三級機關 CDC 之內部單位，亦非 CDC 的上級機關，更非傳防法之中央主管機關。再者，就作用法上授權言，傳防法未授權指揮中心可發布規制入境檢疫之法規命令，特別條例第 7 條授權得採取必要處置之對象是指揮官而非指揮中心，CDC 未以立法者授權之港埠檢疫規則為據，而以僅具行政規則性質之指揮中心決議或公函作為行政處分之法源基礎，違反依法行政原則。

¹⁷ 林明鏞，中央疫情指揮中心組織與職權，月旦法學教室，238 期，頁 7-8 (2022)。

三、入境檢疫與人身自由程序保障

檢疫手段涉及將人民身體自由局限於一定空間以便與他人分離，依司法院釋字第 708 號解釋，即便「非因犯罪嫌疑」，依憲法第 8 條第一項實質正當法律程序之意旨，應賦予受拘束人有立即聲請法院審查決定之救濟機會。由於傳防法及因應新冠肺炎制定之特別條例未提供受檢疫處分人民及時救濟管道，司法院釋字第 690 號解釋十多年前所要求檢討之最長期限、定期審查等亦未見傳防法增訂，以致隔離及檢疫措施是諸多非刑事被告人身自由限制措施中，程序保障密度最低者，受隔離或檢疫者僅能仰賴提審以獲得及時救濟。過去司法實務對提審法之適用範圍限於因犯罪嫌疑而受逮捕拘禁者，致使提審法之適用機會受限，但在 2014 年提審法修正施行後，修正說明明確化不論是否「因犯罪嫌疑」而被逮捕或拘禁，均有提審法之適用。因此，依提審法第 1 條規定，人民被法院以外之任何機關以強制力拘束其身體自由，或其人身自由遭拘束而難於脫離一定空間，即有提審法之適用。

提審法課予實施逮捕、拘禁之機關告知、通知及解交義務。該法第 2 條要「人民被逮捕、拘禁時，逮捕、拘禁之機關應即將逮捕、拘禁之原因、時間、地點及得依本法聲請提審之意旨，以書面告知本人及其指定之親友，至遲不得逾二十四小時。」本人或其親友亦得請求為前揭之告知。受提審聲請之法院，原則上應於繫屬後二十四小時內簽發提審票（第 5 條第 1 項前段），任何地方法院均應受理提審案件，不得以無管轄權裁定駁回（第 5 條第 2 項）；逮捕、拘禁之機關，應於收受提審票後，二十四小時內將被逮捕、拘禁人解交（第 7 條第 1 項前段）；法院審查後，認為不應逮捕、拘禁者，應即裁定釋放，機關不得聲明不服（第 9 條第 1 項前段及第 2 項）；認為應予逮捕、拘禁者，以裁定駁回之，並將被逮捕、拘禁人解返原解交之機關（第

9 條第 1 項後段)。

就國籍航空機組員實施之檢疫措施，「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」中要求「除執行飛航任務（限派飛長程航班）外，應留在居家檢疫地點，不得外出」，並以傳染病防治法第 58 條第 1 項規定為法源。雖然傳防法對「居家檢疫」未有定義，依文義解釋及書面行政處分記載內容可知相對人之移動自由受限，已達到人身自由遭拘束而難於脫離一定空間之程度，因此居家檢疫應有提審法之適用。然而，2014 年提審法修正施行後 CDC 於 2017 年 2 月公布「因應提審法修正施行傳染病防治工作 Q&A」中提到，「居家檢疫，依其文義觀之，如民眾在家可自由活動，考量其受限之可活動地點為自家而非公權力之處所，雖違反該規定會被處以罰鍰（為財產權的剝奪），如未遭受實質強制力之拘束，其程度自較人身自由之剝奪有別」¹⁸，此意見顯示 CDC 認為居「家」檢疫無提審法之適用，因此 2018 年麻疹流行期間實施居家隔離時，並未向受限制者進行提審告知，新冠肺炎流行初期延續此看法，僅有至集中檢疫所接受檢疫之通知書上有提審權利告知，在自宅、旅館、公司宿舍接受檢疫者均未曾受提審權利告知。

即便行政機關未踐行提審權利告知，並不妨礙受拘禁人民聲請提審，且此為受檢疫或隔離者可即時挑戰檢疫或隔離處分、恢復自由之身的唯一途徑。以下分析國籍航空機師提審聲請案，檢視聲請人與相對人之主張及法院審理過程，檢討對此族群差異管制之正當性基礎與法律爭議，以及現行提審法下對人身自由保障之落實情形。

¹⁸ 衛生福利部疾病管制署，因應提審法修正施行傳染病防治工作 Q&A，2017 年 2 月，<https://www.cdc.gov.tw/Uploads/45b50e37-5b3c-4850-8ec7-1e961f806869.pdf>。

參、國籍航空公司機組員提審案件

一、案件搜尋流程

傳防法或特別條例就隔離或檢疫措施，並未設置事前或事後法官保留審查程序，人民若對隔離或檢疫手段不服，聲請提審成為唯一的即時救濟管道。本文藉由搜尋司法院法學資訊系統查詢因防治新冠肺炎而人身自由受限者聲請提審之案件。搜尋過程分為幾個階段：

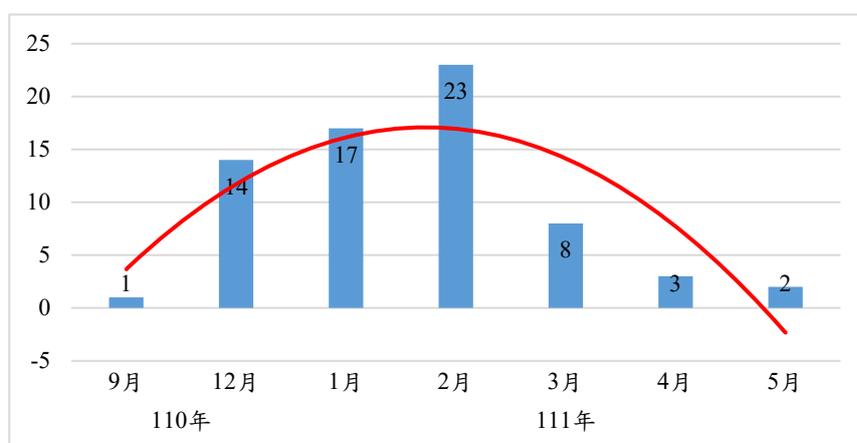
1. 於 2022 年 3 月 22 日進入司法院網站裁判書查詢，使用更多條件查詢，選擇 22 個地方法院，檢索詞為（檢疫＋隔離）&提審，使用此檢索詞的理由在於這樣可以搜尋所有因檢疫或隔離而聲請提審之案件。此搜尋結果獲得 78 筆資料，經逐筆閱讀，刪除非因新冠肺炎而被檢疫或隔離以及非提審之案件，最後獲得 74 筆資料。
2. 2022/04/23、2022/05/05、2022/05/12、2022/06/24 及 2022/07/03 再次依照上述流程查詢，分別獲得 80、84、86、95、99 筆資料，逐筆閱讀新增資料後刪除非因新冠肺炎而被檢疫或隔離以及非提審之案件，最後獲得 92 筆資料。

透過上述查詢所獲得 92 筆資料，經逐筆閱讀裁定書內容，依照年度、法院、案號、聲請日、裁定日、聲請人、逮捕拘禁機關、拘禁地點、申請人狀況、裁定結果、查詢結果歷審判決有無抗告紀錄等項目輸入統計軟體 EXCEL。統計結果共發現 92 件因防治新冠肺炎接受隔離或檢疫措施而向地方法院聲請提審，其中有 68 件聲請人是國籍航空公司的機師/副機師（68/92，74%）。以下呈現這 68 件聲請案描述性統計資料，以及聲請人、相對人主張與法院意見。

二、裁定內容主要發現

(一) 案件時間分布

在近半年期間，由機師提出之提審聲請案分布如圖 2。



資料來源：作者整理

圖 2 臺灣桃園地方法院機組人員聲請案件數
(110年9月~111年5月)

國籍航空公司機組員聲請提審者均為機師或副機師，無空服員。第一件聲請案始於臺灣桃園地方法院 110 年度行提字第 2 號（裁定日期為 110 年 9 月 9 日），2021 年共有 15 件機師聲請案。聲請案數量至 111 年 2 月達到高峰，111 年 1 月至 5 月有 53 件提審聲請案。

(二) 聲請人主張被拘禁地點

聲請人主張被拘禁的地點統計如表 1。

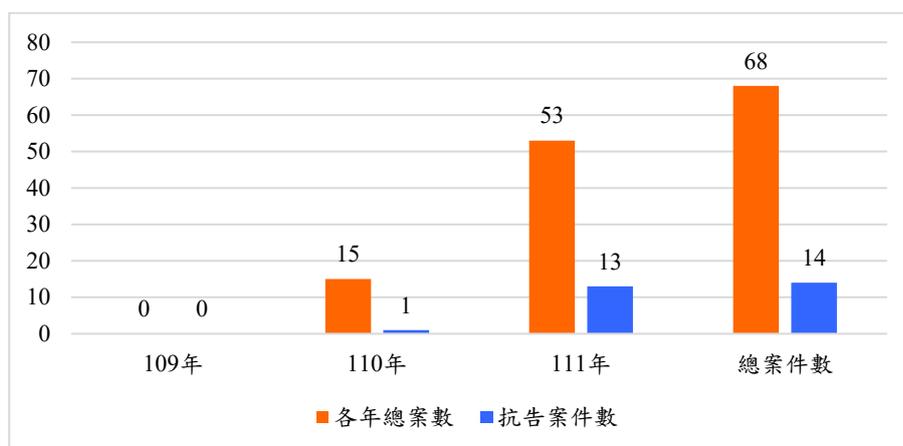
表 1 68 件機師提審聲請案件拘禁地點

主張之拘禁地點	案件量
旅館/飯店	64
航空公司宿舍	3
其他	1 ¹⁹

資料來源：作者整理

(三) 裁定結果

68 件聲請案中有 4 件裁定釋放（臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 47、48、49、50 號裁定；裁定日期均為 111 年 3 月 11 日），其餘裁定駁回。有 14 件抗告，均遭臺北高等行政法院駁回。



資料來源：作者整理

圖 2 機師聲請案件數及抗告數

¹⁹ 從裁定書中無法判斷檢疫處所是哪裡，裁定中稱：「查聲請人（本國籍機師）固於民國 111 年 2 月 16 日下午 4 時 59 分向本院聲請提審（見聲請狀之本院收文日期及時間戳印），惟查，聲請人已於 111 年 2 月 16 日晚間 24 時因檢疫期間期滿而離開檢疫處所……。」參見臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 36 號裁定。

(四) 聲請人與相對人主張

聲請人之主要理由為：入境後必須接受 5 天居家檢疫加上 9 天自主健康管理(或是 7 天居家檢疫加上 7 天自主健康管理)，居「家」檢疫不能回家，人身自由遭拘束在城市商旅、尊爵天際、諾富特等旅館或公司宿舍，但聲請人既已接種兩劑 AZ、抗體檢測為陽性(2022 年 4 月以後則有聲請人主張已接種第 3 劑莫德納疫苗)²⁰，且在外站受嚴格限制，與第一線醫護、國際港務人員相比風險較低，聲請人請求立即實施 PCR 檢測，如為陰性應立即釋放聲請人。此外，聲請人認為居家檢疫期間航空公司仍派飛，居家檢疫處分有行政行為與行政目的自相矛盾、恣意與濫權，為無效行政處分。相對人 CDC 則主張因有國籍機師返家檢疫造成家人感染，依入境地區別為 5+9 或 7+7，重點高風險國家是 14 天，入境健康聲明暨居家檢疫通知書已告知。

法院裁定釋放的 4 件聲請案與前揭主張不同的是，聲請人主張依照當時指揮中心規定，機師入境後若 PCR 檢測陰性可自宅一人一戶進行檢疫，但聲請人卻仍被送往旅館檢疫，「…民航局…違反指揮中心所宣布之前揭一般處分，令聲請人不得返家為一人一戶居家檢疫，嚴重剝奪機組員人身自由²¹。」CDC 主張「只要聲請人符合一家一戶作業原則及查核規定，則可返家以一人一戶方式居家檢疫，至機組員是否符合一人一戶，必須經由航空公司與民航局審核。」民航局則主張若航空公司可做到一人一戶的管理，即刻可實施一人一戶，但應由航空公司提供 PCR 檢測。

²⁰ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 8 號。

²¹ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 47 號。

（五）法院見解

法院之見解經歷幾個階段的變化。自 2021 年 9 月至 2021 年 12 月底為止，法院駁回提審的理由為：

1. 聲請人受拘禁隔離在防疫旅宿之原因、法律依據及程序均屬適法。法院引用之法源包括「傳防法」第 1 條、第 2 條、第 17 條、第 48 條、第 58 條、衛生福利部 109 年 1 月 15 日衛授疾字第 1090100030 號公告『嚴重特殊傳染性肺炎』為第五類傳染病、「傳防法」第 17 條第 2 項授權訂定之中央流行疫情指揮中心實施辦法第 3 條、指揮中心 110 年 8 月 25 日肺中指字第 1100033090 號函，及交通部民用航空局 110 年 8 月 25 日標準一字第 1100022866 號函發布公告自 110 年 8 月 28 日起，長程航班入境機組員居家檢疫改至防疫旅宿或公司宿舍執行等。
2. 針對風險較高者進行差異限制以維護公益，目的正當；居家檢疫改至防疫旅宿或公司宿舍執行，均屬必要與均衡，屬侵害最小之不得已方法，尚無違反平等原則及比例原則。
3. 聲請人爭執非高風險者及隔離檢疫地點不當，為行政處分實體事項，受拘禁於防疫旅館之行政處分尚未經撤銷前為合法有效，非屬提審得審究，聲請人應另循行政訴訟程序救濟。
4. 聲請人抱怨航空公司可以在檢疫期間派飛，導致聲請人長期被隔離無法返家，涉及聲請人是否接受派飛、航空公司如何協調聲請人休假與派飛，屬聲請人與航空公司私法契約，非提審所能審究。

至 2022 年 1 月，從 111 年 1 月 5 日做成的 111 年度行提字第 2 號裁定起，法院除上述理由外增加見解認為限制活動地點為防疫旅館，非公權力處所，雖違反該規定可能遭處罰鍰，但並未令聲請人受實質強制力拘束，無受逮捕、拘禁或自由受拘束之情形，依提審法第

5 條第 1 項 1 第 6 款無逮捕、拘禁之事實，法院得駁回聲請²²。對檢疫日數如有不服，或認為居家檢疫行政處分有無效或違法情形，因屬對行政處分實體事項爭執，應另循行政訴訟程序救濟。此外，「依一般經驗法則，在公司宿舍之隔離檢疫防疫處所內對於須隔離檢疫人員而言，不論係防疫及生活物資之提供或是人員之檢疫及管控，均較在家自主管理檢疫為優，且觀諸聲請人之居家檢疫措施已較一般民眾為短及寬鬆²³。」

至於 4 件釋放聲請人的裁定，法院認為「航空公司拒絕於聲請人入境日安排進行 PCR 檢驗，以便讓聲請人能有實施一人一戶居家檢疫之機會，顯係權力之濫用，且相對人等兩個防疫及航空之主管機關亦均未對於航空公司為何未於聲請人入境日安排進行 PCR 檢驗之原因為何加以監督及管理，亦有疏失，且在未查明聲請人是否不符合一人一戶之檢疫條件之情況下，相對人即逕行命聲請人須前往…諾富特飯店進行實質係拘禁之隔離檢疫，讓聲請人無法實施一人一戶之居家檢疫機會。故堪認相對人對於聲請人所為之拘禁之原因及程序不具合法性。」²⁴

²² 審理此案的黃漢權法官 110 年審理了 6 件機師提審案(110 年行提字第 6 號、110 年行提字第 19 號、110 年行提字第 20 號、110 年行提字第 24 號、110 年行提字第 25 號、110 年行提字第 26 號)，佔該年度機師提審案三分之一(6/18)，均以檢疫程序、原因合法為由駁回聲請。但法官在 111 年 1 月 5 日 111 年度行提字第 2 號裁定突然改變見解，認為到防疫旅館檢疫非屬拘禁，不符合提審要件。此見解與第一件因新冠肺炎被檢疫而聲請提審之法院意見相同(臺灣臺北地方法院 109 年提字第 50 號刑事裁定)。

²³ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 18、19、20、24 號裁定。

²⁴ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 47 號裁定。

三、分析與討論

(一)「提審運動」時間分布之意涵

自 2020 年初開始實施的入境檢疫管制，至 2020 年 8 月已有一般人民檢疫措施限制人身自由聲請提審²⁵，但出入境頻繁、長時間受檢疫限制影響的國籍航空機師，第一件提審聲請案卻直到 2021 年 9 月始出現，更在 2021 年 12 月至 2022 年 5 月近半年時間發起了「提審運動」²⁶。直到 2022 年 3 月檢疫放寬為可在自宅一人一戶，2022 年 5 月再放寬為已接種疫苗追加劑滿 14 天者可在自宅一人一室，提審運動才於 2022 年 5 月告終。

從公衛倫理面而言，機師提審運動始於接種兩劑疫苗（亦即完全接種）、也有治療藥物可得、卻要將檢疫地點由自宅改為旅館或宿舍時，又在檢疫地點改為自宅執行後結束，案件時間分布反映人民對國家運用非藥物介入手段（例如隔離、檢疫）與藥物介入措施（例如檢測、藥品和疫苗）的接受度，也透露檢疫地點是影響人民對檢疫措施接受度的重要因素。自 2021 年春天起機組員已在指揮中心的政策誘因下接種兩劑 AZ 新冠肺炎疫苗，而有疫苗及治療藥物可用，意味著決策者的兩難情境已逐漸消解，隔離與檢疫此種非藥物的管制措施應逐步退場，改採以藥物控制疫情的策略，因為這才是真正能達成公衛上終結疫情目標之方法，不斷仰賴隔離或檢疫，阻擋傳播

²⁵ 臺灣臺北地方法院 109 年提字第 50 號刑事裁定。

²⁶ 至於為何 2021 年 9 月出現第一例聲請案後直到 2021 年 12 月才又陸續有較多提審聲請，可能是因為 2021 年 9 月 6 日出現第一例機師提審聲請案 3 天後，2021 年 9 月 9 日指揮中心即與機組員團體協商，討論增加防護裝備、打第三劑、就醫等事項。即使如此，機組員檢疫措施在三個月後仍未放寬，尋求「體制外」的救濟（也就是放棄等待民航局、指揮中心、指揮官之決定），自然成為機組員的選項。參見謝政霖、鄭惟仁、鍾建剛，指揮中心與機組員團體協商 達成打第三劑疫苗等三共識，公視新聞網（2021 年 9 月 10 日），<https://news.pts.org.tw/article/544071>（最近瀏覽日：2022 年 10 月 11 日）。

之效益會逐漸下降，也會產生防疫疲乏，最終還是需要所有人在盡可能降低風險的情形下獲得抗體，也就是接種疫苗並感染，始能結束流行，這並非事後諸葛，因為許多國家正是在 2021 年夏天因過半數人民完整接種而取消入境檢疫或隔離。決策者未能在藥物介入手段可得後，調整非藥物介入手段之運用，反而變更檢疫地點，形成限制程度更高的檢疫措施，是引發人民抗拒檢疫措施之主因。

從法律面而言，機師提審案件時間分布透露臺灣可能過度仰賴非藥物介入手段控制傳播風險，檢疫要求與風險控制之目的未盡相符。臺灣在開始接種疫苗半年後，採取比沒有疫苗時更嚴格的檢疫，原因為何指揮中心未清楚說明。不論是擔憂最早接種疫苗的機師當時出現了突破性感染案例，或者憂心當時國際間流行的 Delta 病毒株輸入國內，國家要採取更嚴格的限制措施必須有堅強的風險證據支持，說明在機組人員已接種兩劑、亦有治療藥物可用之情形下，對公眾健康之風險不減反增，故而須採取更嚴格的管制。在欠缺證據下採行更嚴格的檢疫規範，違背必要性與最小侵害性之要求。

（二）居「家」檢疫與「拘禁」之提審要件

最早因新冠肺炎入境檢疫措施而聲請提審之案例是臺灣臺北地方法院 109 年度提字第 50 號刑事裁定及臺灣高等法院 109 年度抗字第 1425 號刑事裁定，當時法院認為旅館檢疫非屬拘禁，機師提審案件中法院也有類似見解，但透過聲請人提起抗告，臺北高等行政法院已提出不同意見。

依本文「貳」、「一」之說明以及圖一所示，檢疫是將有感染風險的健康人與其他人分離的手段，既然檢疫目的在觀察，檢疫地點應考量檢疫期間生活需求而非醫療需求，故而在自己家中的居家檢疫手段為侵害最小，也最容易被人民接受。傳防法第 58 條第 1 項第 4

款授權入境檢疫主管機關採取居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施，並無旅館檢疫之類型，CDC 將在旅館或公司宿舍等地點執行、非集中檢疫所之檢疫全部歸類為居「家」檢疫，實已超出居「家」檢疫之文義。

法院對上述違背文義解釋之法律疑義略而不論，又認為檢疫旅館非公權力之處所，因此旅館檢疫不構成拘禁；即使違反者雖會被處以罰鍰，但聲請人未遭受實質強制力拘束，程度較人身自由之剝奪有別，是無受逮捕、拘禁或自由受拘束之情形，不符聲請提審要件。法院見解以是否為公權力場所作為拘禁之判斷要件，卻未就公權力場所內涵加以說明，法院認為罰鍰屬財產上不利益效果、未令人民遭受物理強制力拘束不構成拘禁，也隱含法院對拘禁的理解還停留在犯罪嫌疑人遭逮捕上手銬、有警察隨同在側拘束其自由、拘禁於鐵柵欄監獄牢房的畫面。事實上國家對各種非刑事被告所實施多樣化不同名稱的拘禁措施，包括收容、強制住院、安置、檢疫與隔離等措施，對人民的人身自由影響更加廣泛。

依照司法院第 392 號解釋理由書，拘禁是指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間，故而檢疫手段是否構成拘禁，應考慮人民移動自由是否受限一定空間，至於此空間屬何人所有、如何管理，並非認定拘禁之標準。臺北高等行政法院 111 年行提抗字第 1 號裁定亦指出，只要人民無法依其意願離開一定空間，使其移動自由受限，就已符合拘禁定義；至於人身自由受限於一定空間是否為國家興建或管理的公共設施、私人場所或自宅在所不論，人民究竟是因為物理性因素或被處罰的心理強制，而無法依其意願離開受拘束空間亦非所論，只要符合違反人民意願、使其人身在非短暫的時間內受拘束於一定空間而無法依其意願離開，即屬拘禁²⁷。因此，不論檢疫地點

²⁷ 臺北高等行政法院 111 年行提抗字第 1 號裁定書第 4 頁參照。臺北高等行政法

是集中檢疫所、旅館或自家，是一人一室或一人一戶，人民的行動自由都被侷限在一定空間，無法依其意願離開，檢疫屬提審法中所稱之拘禁無疑²⁸。臺北高等行政法院此號裁定公布後，改變了 CDC 過去居家隔離或檢疫非屬拘禁、無須為提審權利告知的看法。CDC 於 111 年 4 月 21 日公布新版「嚴重特殊傳染性肺炎指定處所隔離通知書及提審權利告知」中，增加了附件一「嚴重特殊傳染性肺炎指定處所隔離通知書及提審權利告知送達證明」²⁹，入境檢疫使用的「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書」，在 111 年 5 月 9 日第三十七版中，原本第三頁為居家檢疫者應遵守事項，修改為「居家檢疫者應遵守事項及權利告知」，增加了「七、您或您的親友有權利依照提審法的規定，向地方法院聲請提審。」³⁰至此，接受居家隔離或檢疫者始獲得提審權利告知。

法院除以居家檢疫非拘禁為由裁定駁回外，亦有以審理當時聲請人已結束檢疫、離開旅館為由，認為聲請人已回復自由、法院無從提審或釋放而裁定駁回者³¹。此處衍生出另一提審法制上之問題是：居家檢疫者一旦結束檢疫、恢復自由，是否即無提審法之適用？英美法實務上已將人身保護令擴張適用於無實體拘禁之情形，美國最

院 111 年行提抗字第 8 號及第 17 號裁定亦採此見解。

²⁸ 林超駿，提審之人身自由保障範圍——從實務之居家檢疫見解出發，台灣法律人，17 期，頁 59（2022 年 11 月）。本文從提審制度所仿效之英美人身保護令制度運作，論證居家檢疫屬於人身保護令意義下之拘禁，法院限縮解釋，可能與憲法第八條及提審法第一條偏向刑事案件之用語有關，例如逮捕。

²⁹ 衛生福利部疾病管制署，嚴重特殊傳染性肺炎指定處所隔離通知書及提審權利告知 <https://www.cdc.gov.tw/Uploads/c2368750-0c1c-411a-bfff-35c3ef2c6de7.pdf>（社區防疫表單-指定處所(居家)隔離通知書-111/04/21 版）（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。

³⁰ 衛生福利部疾病管制署，防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書（2022.5.9 第三十七版），<https://www.cdc.gov.tw/Uploads/902d0925-387e-4c85-9300-d710ee854521.pdf>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。2022.4.23 第三十六版尚未有提審告知內容。

³¹ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 1 號裁定。

高法院認為若聲請人恢復移動自由後受到一般人未受到之限制，依法仍有一般人所無之負擔，則仍有聲請人身保護令之適格。國籍航空機組員入境檢疫雖因航空公司派飛而可離開檢疫場所，但人身自由仍受到航空公司限制，並非全然恢復自由，且在值勤返航後仍要再接受檢疫，未來若要擴大提審制度功能，理應對於拘禁概念重新詮釋³²。

（三）提審法院應踐行之程序—開提審票與解交

或許是因為法院認定旅館檢疫非拘禁，因此沒有開提審票之必要，68 件裁定書均未明確記載法院是否開提審票，僅在臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 11 號裁定中提及原裁定法院桃園地方法院 111 年度行提字第 18 號曾開出提審票³³。理論上，裁定書應記載法院是否開提審票以及內容，並說明機關解交方式、如何進行調查等。

若法院開提審票的案件如鳳毛麟角，說明提審的重要核心機制並未被踐行。即便因傳染病流行、不宜解交至法院，法院仍可先開提審票，再依提審法第 7 條第 2 項以有聲音及影像相互傳送之設備訊問。從裁定意見中可發現，法官雖有意識到開提審票的要求，但認為已重複審理類似案件，故毋需開立提審票。例如 111 年度行提字第 2 號（裁定日期 111 年 1 月 5 日）敘及：

「況且本院自去年(110 年)9 月間已連續受理 2、30 件之國籍航空機師不服相對人實施居家檢疫防疫措施之聲請提審事件，均經本院審核認定相對人對於國籍航空機師實施居家檢疫之法律依據、原因及程序，均屬依法有據，並均裁定駁回其等之請求裁定釋放之聲請，

³² 林超駿（註 28），頁 60-70。

³³ 臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 11 號裁定。

且均已確定在案，此並有本院 110 年度行提字第 2 號至 26 號等聲請提審事件之行政訴訟裁定可查；另外，臺北高等行政法院 110 年度行提抗字第 1 號裁定亦認定相對人對於國籍航空機師實施居家檢疫之法律依據、原因及程序，均屬依法有據，並確定在案。足見，目前承審法院均已依提審法第 8 條第 1 項之規定，就相對人對於國籍航空機師實施居家檢疫之法律依據、原因及程序，予以審查，並均認定相對人之居家檢疫措施係屬依法有據，且亦係目前承審法院之確定見解，是本院為避免進行無實益之程序，即不開庭以避免一再重複審查相對人對於國籍航空機師實施居家檢疫之法律依據、原因及程序之合法性。故聲請人之聲請，為無理由，應予駁回³⁴。」

法院在幾天後的裁定中，再度說明提審法要求給予聲請人陳述意見機會，但「此係因『個案』之被逮捕、拘禁人，其被逮捕、拘禁之法律依據、原因及程序，均係不相同，因此必須由法院開庭並給予被逮捕、拘禁人及逮捕、拘禁之機關到場陳述意見之機會，法院始能知悉其被逮捕、拘禁之原因為何，以便法院能審查逮捕、拘禁之程序合法性。惟於『通案』之類似被拘禁人即如本件之聲請人經相對人實施居家檢疫隔離於防疫飯店內，因相對人係對於每位長程航班入境之國籍航空機師均「通案」的一律實施居家檢疫之防疫措施，並不會因不同之機師而為不同之防疫措施。換言之，相對人對於每位長程航班入境之國籍航空機師所實施之居家檢疫防疫措施之法律依據、原因及程序，均係相同。因此，每位長程航班入境之國籍航空機師雖係不同之人，但其等所實施之居家檢疫防疫措施均係屬相同，而非屬於個別不同原因之獨立居家檢疫案件，而係屬於通案之居家檢疫案件。…法院對於本件即後續之長程航班入境之國籍航

³⁴ 除了本件裁定，另兩號裁定中有同樣文字，分別為 111 年度行提字第 3 號（裁定日期 111 年 1 月 5 日）以及 111 年度行提字第 4 號（裁定日期 111 年 1 月 6 日），但之後的裁定這段文字又消失了。

空機師聲請提審事件，既已知悉並查明相對人所為通案之居家檢疫隔離防疫措施之法律依據、原因及程序，均係屬相同且係屬合法，則即無須依提審法第 8 條第 2 項規定再進行開庭程序，並通知聲請人及相對人到場陳述意見，而一再重複審查相對人所為通案之居家檢疫隔離防疫措施之法律依據、原因及程序之合法性之必要。況且於此際國際間嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情嚴峻，相對人係防疫主管機關，不僅須肩負全國繁重之防疫工作，若須一再派員出庭面對每位長程航班入境國籍航空機師幾乎以每日 1 件連續不斷之提審聲請，可能因此減損防疫工作人力，延誤國家防疫工作之執行。足見，本院若對於每位長程航班入境之國籍航空機師之通案居家檢疫之聲請提審案件，均一再連續地開庭，則不僅係進行無實益且浪費司法人力及物力資源之開庭程序，且可能因此減損防疫工作人力而延誤全國防疫工作之執行，實屬不當³⁵。」

法院以無實益、通案、擔心開提審票會增加行政機關負擔為由，免除自己踐行提審法程序之要求，不但欠缺法源基礎，更違背憲法對提審法院的託付。對此，臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 1 號裁定指出，「縱使相類提審事件繁多，原審法院審理工作負擔異常繁重，其辛勞可想而知，也令人敬重」³⁶，但法院怠於履行提供人民即時司法救濟的義務，「未依法核發提審票，未經實體開庭或利用聲音、影像遠距傳輸設備訊問，在不予抗告人及相對人接受原審法院訊問而陳述意見之機會的情形下，就逕而以原裁定駁回系爭提審聲請」³⁷，確有不當；法院應慮及「受類似系爭處分拘禁之人民，遭拘禁處分剝奪其人身自由，期待藉由提審制度，得以當面使法官聆聽其對

³⁵ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 9 號裁定，第 6 頁 16 行至第 7 頁 25 行。111 年度行提字第 10、11、12、13、14、15、16 號裁定，均有同樣一段文字。

³⁶ 臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 1 號裁定。

³⁷ 臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 1 號裁定。

拘禁處分不服之意見，進而獲得即時有效司法救濟的殷切期盼，更顯示人民對中立、客觀之法院扮演基本權保護者的信賴與寄望³⁸。」

地方法院與高等行政法院之見解說明，公衛機關在新興傳染病流行時採取大規模檢疫手段，將面臨如何提供眾多人民適當程序保障之挑戰。雖然在緊急公衛事件下，未必要如同其他剝奪人身自由事件般提供人民程序保障，但提審已是憲法要求的最低程度保障。因此，要解決法院欠缺足夠量能在短時間內審理眾多提審案件的問題，除了可考慮在程序上允許合併審理外，根本之道是要讓人民自願性遵守隔離或檢疫要求。提審案之時間分布已與本文「貳、一」之說明相呼應，居「家」檢疫是人民接受度最高的檢疫地點，此與國際指引強調傳染病流行時運用居家檢疫相符，行政機關欠缺證據、不透明亦不符合風險控制原理的檢疫要求，是導致人民尋求法院救濟的根本原因。因此法制設計上必須強化檢疫的實體要件要求，課與行政機關對檢疫具備控制重大風險之適當性、對期間、地點如何符合最小侵害手段負起說明、舉證義務。唯有決策過程透明化，始能說服人民為保護自己與他人而自願接受限制，同時應課與行政機關優先採用自願性手段之義務，唯有在自願性手段可能造成重大損害或因時間急迫自願性手段無法達成公衛目的下，始得採用強制性的限制手段。

（四）誰是拘禁機關

在肯認旅館檢疫屬拘禁下，法院即使僅就拘禁程序合法性進行審查，亦須明確化拘禁機關，以便決定提審票要開給誰、要向誰提來審。68 件機師提審聲請案均以 CDC 為相對人，但 4 件釋放裁定之

³⁸ 臺北高等行政法院 111 年度行提抗字第 1 號裁定。

相對人除了 CDC，尚有交通部民用航空局（以下簡稱民航局）³⁹，且此 4 件聲請案中出現「國籍航空公司實施機組人員健康管控強化措施作業原則」（以下簡稱「機組人員作業原則」）之法源依據。爬梳「機組人員作業原則」內容發現，其「作業依據」包括指揮中心訂定之原則、會議結論、審查會議結論、審查意見、指揮中心某年某月某日函辦等。法院裁定內容與法源透露，人民雖拿到一紙由 CDC 核發的檢疫通知書，但讓人民在一定期間、身體移動無法脫離一定空間的支配力量並非僅來自 CDC。

首先值得關注的是指揮中心。法院裁定中常見的法源之一是指揮中心宣布實施強化機組員返臺後防檢疫規定。法院稱：「**相對人為因應 Delta 變異株強化防疫管控機制，自 110 年 9 月 3 日起公布國籍航空機組員返臺防疫措施，…又…嚴重特殊傳染性肺炎…經…公告為第五類傳染病，而開立「入境居家檢疫申報憑證（機組人員）」、「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」，…是就本件聲請人受拘禁隔離在…防疫旅宿之法律依據、原因及程序，已有上揭傳染病防治法第 48 條第 1 項、第 58 條第 1 項第 4 款之規定無訛**⁴⁰。」前揭國籍航空機組員返臺防疫措施，並非由相對人 CDC、而是由指揮中心公布⁴¹，指揮中心非 CDC 內部單位，但法院卻未區別兩者而相互替換使用⁴²。指揮中心在未有法律授權下訂定或公布之措

³⁹ 桃園地方法院行政訴訟庭 111 年行提字第 47、48、49、50 號裁定。

⁴⁰ 桃園地方法院 110 年行提字第 2 號裁定。

⁴¹ 衛生福利部疾病管制署，因應某國籍航空機師及家人群聚事件，指揮中心啟動疫調及應變作為，自即日起全面實施「強化機組員返臺後防檢疫規定」，2021 年 9 月 3 日，https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/3gJzkU8v2X7ZT6KVVa6Q_Q?typeid=9（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。

⁴² 指揮中心與指揮官在組織法地位上之疑問，實際上成為許多防疫措施管轄權歸屬及作用法法源疑義之來源。依照中央流行疫情指揮中心實施辦法第 4 條第 1 項規定「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作…」，雖然可以依此將指揮中心或指揮官視為只是行政機關內部協調、研擬政策單位，記者會也只是宣達政策，真正作為要交由各

施，或經其審查同意之「機組人員作業原則」，性質上為行政規則，卻規定了國籍航空機組員在不同時間、不同條件下的入境檢疫期間、地點及解除條件，甚至包括機組員返臺後防疫措施「其檢疫期間自航機實際抵臺時間起算，1 日為 24 小時，至期滿當日晚間 24 時止」⁴³、執飛經指揮中心列為「重點高風險國家」航線航班之返臺機組員應在何處接受多久時間的檢疫、已接種疫苗或未接種疫苗者應在何處接受多久的檢疫，甚至有「返臺後居檢期間符合民航法規定得派飛者，限派飛長程航班（返臺後居檢期間應重新計算），且須於派飛前確認家用快篩或 PCR 檢驗陰性；自主健康管理期間可派飛長或短程航班，惟派飛短程航班返臺者，仍應完成自主健康管理之規定」等等⁴⁴。由此可知，指揮中心決定了機組員檢疫期間、地點及條件，其決定產生使聲請人無法依其意願離開一定場所的效果。

再者，4 件釋放聲請人之裁定主文二命「相對人應對於聲請人實施一人一戶之居家檢疫防疫措施」，因該裁定相對人有二，而法院未指出是哪一個相對人，法院顯認為 CDC 及民航局同樣是拘禁機關。民航局亦未主張自己不是拘禁機關，而是主張機師未納入社區防疫，非由民政或警察機關執行而屬「專案管理」，係由航空公司負責相關查核，再向民航局陳報。民航局所稱專案管理的法源依據即是前揭「機組人員作業原則」，追溯其由來與沿革，第一版日期為 109 年 3 月 19 日，作業依據開宗明義表示「依 109 年 3 月 18 日嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心第三次工作小組會議決議國籍航空

中央目的事業主管機關依其主管法令執行，但實際上其他機關及地方政府是將指揮中心的決議、政策、指揮官在記者會講的話當成法規依據來執行。衛福部、指揮中心、指揮官及 CDC 四位一體的法律運作實況，不但有違管轄法定，更不符依法行政原則。

⁴³ 此與一般人民入境檢疫期間之計算方式不同。

⁴⁴ 交通部民用航空局，國籍航空公司實施機組人員健康管控強化措施作業原則（第 15 版 1110615），頁 7-8，<https://www.caa.gov.tw/FileAtt.ashx?lang=1&id=28665>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。

公司可訂定機組人員（以下簡稱「機組員」）防疫健康管控措施據以實施，航空公司須負責執行機組員防疫健康管控措施，由交通部民用航空局監督管理」。至 111 年 6 月 15 日民航局公告更新機組人員作業原則時，內容說明此作業原則之依據為「航空器飛航作業管理規則」第 199 條、第 284 條。再追溯該規則之沿革，「航空器飛航作業管理規則」是民用航空法第 41 條之 1 第 2 項授權交通部訂定，該規則在 110 年 3 月 12 日新增第 199 條第 7、8 項及第 284 條第 7、8 項⁴⁵，規定「航空器使用人於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依經該指揮中心核定並由民航局公告之國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則訂定防疫管理措施⁴⁶。」之所以增訂上述法規，是為了回應 2020 年底一名紐西蘭籍長榮航空公司機師因確診後被指未在值勤時遵守防疫規定，中央目的事業主管機關能否依照特別條例第 16 條處罰之疑義⁴⁷。「航空器飛航作業管理規則」增訂航空

⁴⁵ 中華民國一百一十年三月十二日交通部交航字第 11050025721 號令修正發布第 199、284 條條文。參見全國法規資料庫，航空器飛航作業管理規則沿革，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=K0090041>。

⁴⁶ 民用航空法第 41 條之 1 第 2 項規定：「航空器飛航作業、飛航準備、飛航時限規範、航空器性能操作限制、航空器儀表、裝備與文件、航空器通信與航行裝備、航空器維護、飛航組員作業、駕駛員資格限制、簽派員、手冊表格與紀錄、客艙組員、保安及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。國際間通用之飛航標準，適於國內採用者，得經民航局核定後採用之。」依此條項授權規定，交通部訂定「航空器飛航作業管理規則」。上述民用航空法第 41 條之 1 第 2 項規定之內容，顯在規範航空器的安全，雖授權訂定航空器飛航作業管理規則，但在飛航作業管理規則中規範機組人員入境檢疫程序與實體要件，顯然已超出法律的授權目的與範圍。

⁴⁷ 2020 年 12 月一名紐西蘭籍長榮航空公司機師因確診後被指未在值勤時遵守防疫規定，交通部處罰長榮一百萬元罰鍰。交通部新聞稿指出，根據《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困特別條例》第 7 條規定，中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施；第 16 條規定，若有違反相關應變處置措施之情形，由中央目的事業主管機關、直轄市、縣市政府處 5 萬元以上、100 萬元以下罰鍰。交通部檢送中央流行疫情指揮中心之《國籍航空公司實施機組人員防疫健康管控措施作業原則》，規定航空公司須負責執行組員防疫健康管控措施。由於交通部是航空業之中央目的事業主管機關，故由交通部對航空公司究責。參見行政院中部聯合服務中心，紐籍機師案 交通部重罰長榮 100 萬

公司須依該作業原則實施防疫管控之規定後，民航局在機組員違反檢疫要求時，得以航空器駕駛員及航空公司未依照機組人員作業原則所定防疫措施、採取有效之防疫管控作為及未善盡督導管理之責，分別依照民用航空法第 111 條第 2 項第 7 款及第 112 條第 2 項第 5 款規定處罰。

法規沿革顯示，包括入境檢疫在內的機組人員防疫規範，是以行政規則位階的「機組人員作業原則」為法源執行一年後，「航空器飛航作業管理規則」始新增前揭規定，而當時的「機組人員作業規則」已是修訂 8 版（110 年 3 月 12 日）。「機組人員作業原則」不但規定了國籍航空機組員之入境檢疫期間、地點、條件、解除，最遲從 110 年 3 月 12 日起，違反該作業規則更會產生由民航局處罰違規機師及航空公司的效果⁴⁸。此外，就在民航局預告並公告增訂「航空器飛航作業管理規則」同時，衛福部亦於 110 年 1 月 14 日公告委託交通部辦理執行國籍航空公司機組員入國境後之健康聲明、居家檢疫及自主健康管理事項之管控監督及違法裁罰。依此委託內容，若國籍航空公司機組員違反「國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書」及「國籍航空公司機組員入境聲明暨自主健康管理通知書」所載規定事項，交通部得依傳防法第 69 條第 1 項第 1 款及特別條例第 15 條第 2 項規定執行裁罰。由於傳防法第 5 條第 3 項允許

元（109 年 12 月 25 日，資料來源交通部），<https://eycc.ey.gov.tw/Page/9FAC64F67005E355/2026353f-6fb5-4156-8995-c280a29ce2d8>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。從此新聞稿來看，交通部認為機組人員作業原則是中央流行疫情指揮中心指揮官依第 7 條規定實施之應變處置或措施，處罰並無窒礙，但問題是指揮官從未宣布、公告或以其他方式對外宣告引用特別條例第 7 條實施機組人員作業原則，機組人員作業原則自始由指揮中心訂定，引用特別條例第 16 條處罰恐生疑義。回到交通部主管法令、修正航空器飛航作業管理規則，能讓中央目的事業主管機關有更適當的處罰法源。

⁴⁸ 參見汪淑芬，國籍航空及機組員防疫違規 開罰累計 1034 萬元，中央通訊社（2022 年 3 月 2 日），<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202203020258.aspx>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。

各級主管機關執行港埠之檢疫工作，得委託其他機關（構）或團體辦理，衛福部又已將國際及指定特殊港埠檢疫事項委任 CDC 辦理，港埠檢疫規則第 3 條亦明定國際港埠之檢疫單位為 CDC，故而國籍航空機組人員入境檢疫等事項之執行與裁罰，CDC 與民航局均有管轄權。藉由增訂「航空器飛航作業管理規則」及衛福部委託執行與裁罰，實際上使聲請人無法依其意願離開一定場所者，尚有實際監督執行以及有權決定處罰與否的民航局⁴⁹。

更值得探究的是航空公司在機師居家檢疫期間派飛之爭議。機師主張在居家檢疫期間仍會被航空公司派飛，因此行政處分有目的矛盾、恣意與濫權之違法，但裁定內容未見 CDC 與民航局對於機師於檢疫期間離開檢疫場所值勤、明顯違反檢疫要求之行為提出說明，法院裁定則稱派飛是航空公司與機師的契約關係，機師可以決定是否接受派飛，聲請人的抱怨非提審法院所能審理。法院見解有待商榷之處在於：第一，經指揮中心審查同意、民航局公告的「機組人員作業原則」允許在符合航空器飛航作業管理規則第 37 條飛航組員之飛航時間限度、給予適當休息的條件下，即使是在仍在檢疫期間，航空公司仍得派飛長程航線，返臺後居檢期間重新計算⁵⁰。此法源是行

⁴⁹ 前揭法規制定過程雖顯現行政機關遵守依法行政原則之意圖，但仍與依法行政原則有違，理由在於：第一，「航空器飛航作業管理規則」之授權來源為民用航空法第 41-1 條第 2 項，該條項內容為「航空器飛航作業、飛航準備、飛航時限規範、航空器性能操作限制、航空器儀表、裝備與文件、航空器通信與航行裝備、航空器維護、飛航組員作業、駕駛員資格限制、簽派員、手冊表格與紀錄、客艙組員、保安及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。國際間通用之飛航標準，適於國內採用者，得經民航局核定後採用之。」法律授權之範圍顯係以航空器的安全為核心，在飛航作業管理規則中規範機組人員入境檢疫程序與實體要件，已超出民用航空法之授權目的與範圍。第二，即便認為民用航空法授權範圍包括機組人員入境檢疫規範，交通部應依法律授權訂定法規命令，但「航空器飛航作業管理規則」之內容卻又隱含轉授權指揮中心「核定」機組人員作業規則，並由民航局「公告」，捨訂定法規命令而不為，改發布僅能規範內部事項的行政規則，於法律保留原則尤屬有違。

⁵⁰ 參見「機組人員作業原則」中，「三、國籍航空公司及所屬機組員在 COVID-19

政規則位階，卻規制機組員之檢疫，已違反法律保留，授權檢疫期間可派飛，亦表示相對人之風險已低至無須進行檢疫，檢疫期間之規定顯然過長，不符比例原則。第二，為避免機組員因在檢疫期間被派飛而違反檢疫處分，CDC 在檢疫通知書上「檢疫起始及結束日」的欄位記載「**檢疫期間須執行飛航任務者，自搭乘公司專車/防疫車隊前往啟程地機場起，其居家檢疫行政處分即時廢止**⁵¹。」此記載意味著 CDC 在作成檢疫之侵益行政處分時，附加了航空公司派飛之解除條件，又或者可解釋為 CDC 在作成檢疫處分之同時，做了一個附停止條件的廢止行政處分意思表示，而條件成就與否視航空公司的值勤安排。不論如何，CDC 附附款之檢疫處分已構成裁量濫用之違法。依行政程序法第 93 條第 1 項規定，CDC 因就檢疫處分有依風險高低裁量時間長短之權而得附附款，但以航空公司派飛做為檢疫處分之解除條件或廢止行政處分的停止條件，與維護公眾健康之檢疫目的不符，且檢疫時間長短非由 CDC 來裁量，而是由航空公司依其營運需要來決定，更與檢疫處分欠缺正當合理關聯，違反行政程序法第 94 條之要求。

在前揭法規與行政處分附款授權下，航空公司之派飛決定具有廢止行政處分之效果，且被授權執行檢疫，航空公司已然立於受託

(新冠肺炎)第三級國際旅遊疫情建議等級疫區執行一般客貨機飛航任務入境、出境、返臺者適用之作業原則，以及執行國際緊急醫療專機(含醫療包機)接運國人返臺就醫或接運經指揮中心核准之外籍人士來臺就醫任務者適用之規範」。
⁵¹ 國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書(2021.03.12 二版) https://www.cdc.gov.tw/File/Get/dA_qyYnguUD1eV8QMhVXhQ (最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日)。當中記載「居家檢疫期間須執行飛航任務者，自搭乘公司專車/防疫車隊前往啟程地機場起，其居家檢疫行政處分即時廢止。」另可參閱國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書(3+4)·2022.08.05 十四版(電子版)，[https://www.chshb.gov.tw/sites/default/files/2022-08/國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書_0805_十四版%20\(3%2B4\).pdf](https://www.chshb.gov.tw/sites/default/files/2022-08/國籍航空公司機組員入境健康聲明暨居家檢疫通知書_0805_十四版%20(3%2B4).pdf)(最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日)。當中記載「檢疫期間須執行飛航任務者，自前往啟程地機場起，其居家檢疫行政處分即時廢止。」。

行使公權力之地位。此由釋放裁定更得到明證，聲請人主張入境時指揮中心的規定是機師入境後若 PCR 檢測陰性可居家檢疫，而聲請人仍然被公司送往旅館檢疫，相對人 CDC 及民航局稱是航空公司要提供 PCR 檢測，不清楚為什麼航空公司沒有提供 PCR 檢測，CDC 與民航局顯然認為機師入境檢疫是由航空公司執行，航空公司不提供 PCR 檢測，機組員就要去旅館檢疫、不能回家，航空公司實際上擁有決定機師入境檢疫的地點、時間與條件的權力。航空公司並非僅以雇主的身分管理機師的工作，而是在法規與管轄機關授權下，實際上支配機師之人身自由。

綜上分析，CDC 以指揮中心決議、函、審查結論或經審查同意之「機組人員作業原則」等內容做為其作成機師入境檢疫行政處分之內容基礎，民航局亦以指揮中心同意的檢疫要求修正機組人員作業原則，規範機師應在何地接受幾天的檢疫，但若檢疫期間已符合派飛的安全條件，民航局允許派飛，CDC 的檢疫處分也會在航空公司決定派飛、機師踏上交通車時廢止，機師之人身自由實際上受到指揮中心、CDC、民航局與航空公司四方控制。但法院歷經數十件聲請案均以行政處分機關 CDC 為拘禁機關，未能發現 CDC 的入境檢疫通知書其實只是行禮如儀的一張紙。與其說是法院之審理不夠完備，不如說是法規與運作實況極其複雜，法院要在短時間內梳理相關法規、釐清法律爭議，著實不易。但若仔細推敲 CDC 在幾件聲請案中之主張，法院是有機會可以發現「運作中的法律」、發現拘禁機關之爭議。CDC 曾主張「聲請人機組員意見應該反映給航空公司及民航局等主管機關，由民航局整體檢視專案防疫措施及滾動研提配套方案，送指揮中心討論……⁵²。」「我們知道聲請人的狀況，疾

⁵² 臺灣桃園地方法院 110 年行提字第 20 號。臺灣桃園地方法院 110 年行提字第 24 號有類似主張。

管署也有多次發文請民航局就相關檢疫措施做滾動式檢討，並請民航局關切機組員等身心健康情形，並改善機組員的防疫措施，聲請人的建議就本署立場已有向民航局多次反應……⁵³。」依法有管轄權、享有傳防法第 58 條授權行使入境檢疫權力亦是處分機關的 CDC，為何主張自己無法解決爭議？因為國籍航空機組員入境檢疫之運作實況是：在疫情一開始的 2020 年 3 月，指揮中心決議將國籍航空機組員的入境檢疫管轄權移轉給民航局，並由民航局監督航空公司執行；原本衛福部應依傳防法授權將檢疫期間、地點與條件訂於港埠檢疫規則，但實際上卻是由指揮中心制定「機組人員作業原則」，之後又因增訂民用航空法授權之航空器飛航作業管理規則以及衛福部委託，使中央目的事業主管機關享有管制國籍航空機組員的入境檢疫事項之權限，也使航空公司被授權處於受託執行公權力之地位，CDC 的管轄權與檢疫權力實際上只剩下開立檢疫通知書。

支配機師人身自由的權力運作實況說明，比起擔憂行政機關借緊急之名行擴權之實，機師提審案顯現的是另一種法治危機，是組織失能、權責不符、公權力外包對人民自由權利形成壓迫。指揮中心、CDC 及民航局一方面必須回應社會對強化國籍航空機組員管制的輿論壓力，一方面又要避免自己成為眾矢之的，因此都努力地避免讓自己承擔最後的責任。指揮中心認為自己是協調各機關的角色，發布的新聞稿指是政策宣達，實際措施執行應回到各中央目的事業主管機關；再者，指揮官不以特別條例第 7 條為法源發布處置措施，以避免眾說紛紜的授權明確性爭議以及究竟是法規命令還是一般處分的困擾；航空業中央目的事業主管機關民航局在面臨機師違規事件的壓力後，雖修正法規命令位階的航空器飛航作業管理規則，以便讓包括機組員檢疫措施在內之「機組人員作業原則」，包裝在飛安

⁵³ 臺灣桃園地方法院 110 年行提字第 26 號。

管制規範內，使「機組人員作業原則」在文字意義上成為民用航空法授權訂定之法規命令的一部分，並取得處罰權限，但同時又將「機組人員作業原則」經指揮中心同意納入要件中；做成檢疫處分的 CDC 則稱處分內容是依照指揮中心決議及機組人員作業原則，且為了避免檢疫處分在機師被派飛時產生矛盾，檢疫處分以派飛作為廢止條件。表面上各機關的法制作業努力要符合管轄法定、法律保留，實際上是檢疫管轄權被任意移轉、切割後，共同管轄變成無人管轄；衛福部捨傳防法授權訂定法規命令不為，由指揮中心制定規制機組人員檢疫期間地點的「機組人員作業原則」，再由航空業中央目的事業主管機關修改法規命令，欲使「機組人員作業原則」取得法規命令地位，實則逾越母法授權範圍。更令人驚嘆的是，當外界以為國籍航空機組員管制已因延長天數、變更地點而強化時，實際上卻是不論檢疫規定的天數是 3+11、5+9 或 7+7，長程航班機組員是檢疫三天就要執勤，因為讓國籍航空機組員以最短的檢疫期間換取最大的飛航運輸效益，才是各機關的最終考量。

（五）提審法院之審查範圍

法院受理提審聲請後，應依提審法第 8 條第 1 項規定就逮捕、拘禁之法律依據、原因及程序進行檢視⁵⁴；已成為我國內國法之聯合國「公民與政治權利國際公約」第 9 條第四項亦規定，法院應迅速審查拘禁之合法性，並在認定拘禁違法時予以釋放。然而，新冠肺炎流行初期的提審案件已有法院認為審查範圍僅限程序合法性而不及於

⁵⁴ 本條項立法理由稱：「被逮捕、拘禁人經解交或迎提到法院後，法院為審查逮捕拘禁之合法性，判斷其是否應被逮捕、拘禁，自應就逮捕、拘禁之法律依據、原因及程序為之，爰訂定第一項。」立法院法律系統，提審法異動條文及理由，2013 年 12 月 24 日，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?000E3E375475000000000000014000000004000000^04554102122400^000000000000>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 13 日）。

實質合法要件⁵⁵，法院雖就隔離或檢疫之行政處分是否以書面為之、書面內容是否符合行政程序法要求、是否送達、是否進行提審權利告知等事項進行審查，但有無拘禁必要、居家檢疫已足無須集中檢疫、集中檢疫場所髒亂不適用於檢疫等事項，法院認為屬於行政處分「適法性之實質審查事項以及行政執行事項，非提審法所定應審查事項」⁵⁶，該等行政處分尚未經撤銷之前仍屬合法有效，該等處分是否有...判斷瑕疵情事，聲請人「應循訴願程序救濟，非屬提審事件所得審究事項⁵⁷。」

在機師提審聲請案中，法院多次提及依提審法第 8 條之立法理由，「……法院審查逮捕、拘禁之合法性，僅在審查其逮捕、拘禁程序之合法性，非在認定被逮捕、拘禁人有無被逮捕、拘禁之本案實體原因及有無被逮捕、拘禁之必要性，故其採行之證據法則，僅以自由證明為已足。」法院將審查範圍限縮於逮捕、拘禁程序之合法性，非在認定被逮捕、拘禁人有無被逮捕、拘禁之本案實體原因，或有無被逮捕、拘禁之必要性。換言之，法院原則上不介入實體原因之審查，也因此其採行之證據法則，以自由證明為已足⁵⁸。故而「形式上……**觀察傳染病防治法第 48 條第 1 項及第 58 條第 1 項第 4 款等規定之內容並無違反法律明確性之情事，況且上開法律是否有違反法律明確性，亦非屬於提審事件所得審究事項⁵⁹。**」「聲請人對於僅限居住

⁵⁵ 臺灣臺北地方法院 109 年度提字第 50 號刑事裁定；臺灣高雄地方法院 109 年行提字第 2 號裁定；臺灣臺北地方法院 110 年度行提字第 2 號行政裁定；臺灣臺北地方法院 110 年度行提字第 1 號行政裁定。

⁵⁶ 臺灣高雄地方法院 109 年行提字第 2 號裁定。

⁵⁷ 臺灣臺北地方法院 110 年度行提字第 1 號行政裁定；臺灣臺北地方法院 110 年度行提字第 2 號行政裁定。

⁵⁸ 胡宜如，人權保障新篇章—談提審新制，司法新聲，112 期，頁 21 (2014)。

⁵⁹ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 2、4、5、6、7、8、9、10、13、14、43 號行政裁定。

防疫旅宿、居家檢疫日數如有不服，或是認為相對人對聲請人所為之居家檢疫措施之行政處分係違法或無效等情，惟因均係屬於對於本件相對人對聲請人實施居家檢疫之防疫措施之行政處分之實體事項之爭執，應另循行政訴訟程序救濟之，惟在該等防疫措施之行政處分尚未經撤銷之前，自仍屬於合法有效，且亦非屬於提審事件所得審究事項⁶⁰。」與新冠肺炎流行初期提審案件相較，桃園地院雖未認為提審法院僅審查程序合法性，而應一併審查實體原因與拘禁必要性，卻又認為形式審查已足。至於法源依據是否違反法律明確性、行政處分是否違法或無效、檢疫措施之必要性等，是對行政處分合法性之爭執，應提訴願、行政訴訟救濟。

有關提審法院之審理範圍爭議，臺北高等行法院 111 年度行提抗字第 1 號裁定指出，立法理由僅具解釋、適用法律之參考價值，並非法律本身，不具拘束法院應如何依法裁判的效力。若提審法院僅就形式上逮捕、拘禁的執行行為，有無法律上的依據或類如執行名義的行政處分，作為其依據或原因，將無法發揮即時司法救濟功能。提審法院應在審理程序中，針對行政機關決定及實際執行剝奪人身自由措施之法律依據、原因與程序是否符合相關法規要求等問題，進行全面性審查，包括逮捕、拘禁執行行為前有基礎處分者，例如下命隔離拘禁，亦應就該基礎處分的合法性一併審查，否則將無從審認剝奪人身自由之「原因」是否屬法規許可之範圍。但因提審強調「即時」的司法救濟功能，審理程序有高度時間壓力，審查密度與一般行政訴訟本案訴訟程序不同，提審法院應在「即時」與「正確有效」之間，尋求適當之平衡，並以職權調查原則、逮捕、拘禁機關善盡其等協力義務等方式，落實逮捕、拘禁之法律依據、原因及程序等

⁶⁰ 臺灣桃園地方法院 111 度行提字第 2、3、4、5、6、7、8 號行政裁定。

之合法性全面性審查。⁶¹依此見解，提審法院就檢疫處分之法源依據是否符合法律保留、法律明確、比例原則、程序上正當程序等要求，均應予以實質審查。

從比較法上觀察，美國法院過去一百多年來審理涉及隔離或檢疫之人身保護令，並無法院僅審查程序合法性之限制。美國法院在此等案件上雖高度尊重行政機關的防疫權力，但在 1960 年前的案例已可看到法院要求衛生機關提出充分且有利的證據（sufficient and competent evidence）、證明相對人罹患傳染病且因此對於公眾健康構成威脅、確保拘禁場所安全、健康、符合基本居住條件等，若衛生機關關係針對特定種族或階級採取限制措施，亦須遵循憲法上平等權保障之要求，對其措施提供正當化基礎⁶²；至 1980 年更開始出現法院准予核發人身保護令的案例，法院允許被隔離或檢疫人民之人身保護令的理由，大致可分為兩類：一是違反正當程序，另一是國家未能提出正當化拘禁所要求的證據基礎⁶³。國內學界對新冠肺炎提審案件之討論則有認為依照憲法第 8 條體系解釋，居家檢疫並非單純的行政處分，提審法院拒絕實質審查是混淆事後救濟程序與剝奪人身自由之正當程序⁶⁴，亦有認為允許提審法院採取自由證明進行審查，並非允許法院限縮審查範圍於拘捕程序合法性，提審制度必須能對實體原因恣意或違法情形介入審查，否則無法達成人身自由救濟目的，

⁶¹ 臺北高等行政法院 111 年行提抗字第 1 號裁定書第 4 頁參照。臺北高等行政法院 111 年行提抗字第 8 號及第 17 號裁定亦採此見解。

⁶² David P. Fidler et al., *Through the Quarantine Looking Glass: Drug-Resistant Tuberculosis and Public Health Governance, Law, and Ethics*, 35 J. L. MED. & ETHICS 616, 622 (2007).

⁶³ See Christopher Ogolla, *Non-Criminal Habeas Corpus for Quarantine and Isolation Detainees: Serving the Private Right or Violating Public Policy?*, 14(1) DEPAUL JOURNAL OF HEALTH CARE LAW 135, 154 (2011).

⁶⁴ 陳陽升，隔離治療、居家檢疫與提審——以我國憲法上人身自由的保障體系為中心，*台灣法律人*，9 期，頁 67（2022）。

因此拘捕程序與實體合法性均應為提審法院之審查範圍⁶⁵。上述分析顯示，提審法院並無將審查範圍僅限於程序合法性之堅強立論基礎。

然而，誠如機師提審案所顯現的法律運作實況，法院要在即時裁定的時間壓力下審查、決定、回應諸多法律疑義，非屬易事。尤其目前傳防法中許多介入措施的法源依據僅有概括授權而無任何實質要件，檢疫地點與期間長短又易被視為公衛專業決定而適用判斷餘地理論，為避免實質審查流於空洞，除了傳防法必須明確化實體要件，包括相對人對公眾健康構成重大風險、已嘗試或為何不採用較小侵害手段、指定場所適於檢疫、針對特定族群具備正當性等之外，提審程序亦須強化行政機關之舉證義務，而非仰賴法院之職權調查。

在此須一提的是，提審法院實質審查後命釋放聲請人時，是否能如桃園地院之裁定主文，命「相對人應對於聲請人實施一人一戶之居家檢疫防疫措施」，亦即釋放相對人的同時，又命行政機關採取其他樣態之拘禁。法院如此裁定的原因可能是將居家檢疫視為行政處分，而在行政訴訟中原告之訴有理由時，法院得撤銷原處分並自為判決，故而法院因擔心釋放相對人的同時影響公共利益，命行政機關改實施家戶檢疫。但提審法第 9 條第 1 項前段規定「法院審查後，認為不應逮捕、拘禁者，應即裁定釋放」，並未允許提審法院為其他裁定，法院命釋放聲請人後，不應命行政機關以其他方式拘禁聲請人。

（六）其他問題

提審法就法院即時審理有諸多程序要求，包括 24 小時開提審票、直接審理等，提審法院應於裁定書中記載審理流程。實際上裁定書中無法得知者聲請人聲請的時間點，造成無法判斷繫屬時間起算

⁶⁵ 陳運財，強制檢疫隔離與人身自由之保障，月旦法學雜誌，323 期，頁 21(2022)。

點，僅有部分裁定提及法院在繫屬後 24 小時內連繫聲請人及相對人⁶⁶。又，提審法第 8 條第 2 項規定法院審查拘禁之法律依據、原因及程序時，前項審查，應予聲請人、被逮捕、拘禁人及逮捕、拘禁之機關到場陳述意見之機會；同法第 7 條第 2 項則允許法院在特殊情形以有聲音及影像相互傳送之設備訊問。新冠肺炎流行期間可認屬特殊情況，法院為訊問聲請人或相對人得以聲音及影像設備訊問，法條既謂「聲音及影像」，且見到法官是提審的核心目的，法院僅以電話訊問並不恰當，應以視訊方式訊問始符要求。此外，法院是否進行調查，調查方式為何，並非每個裁定都有記載；即便有記載，也只能看出法院有調查，調查過程不明⁶⁷。為明確化法院是否遵守程序要求，裁定書應明確記載聲請人聲請時間，而非僅在裁定書中以 24 小時內有審理帶過，亦應記載調查方式、流程與內容。

此外，為使人民知悉救濟管道，提審法第 2 條要求逮捕拘禁機關負有向受逮捕拘禁人民履行提審權利告知之義務。由於 CDC 從一開始就不認為居家檢疫、旅館檢疫為拘禁，檢疫處分書上並未記載提審權利告知，在臺北高等行政法院對此表示不同意見後，聲請人亦就 CDC 怠於踐行此要求提出主張⁶⁸，但法院認為「**關於國籍航空公司機組員返臺後進行居家檢疫隔離之防疫措施，法律並未明文規定相對人須對於聲請人告知得為提審之聲請，況且本件聲請人已向本院為提審之聲請，縱使相對人未為告知，但對於聲請人之聲請提審之權利並無影響**⁶⁹。」按逮捕拘禁機關應依提審法第 2 條第 1 項向

⁶⁶ 桃園地方法院行政訴訟庭 111 年度行提字第 1 號裁定。

⁶⁷ 例如桃園地方法院行政訴訟庭 111 年度行提字第 47 號裁定第 3-4 頁：「…經疾管署命聲請人前往…進行居家檢疫，而聲請人已完整接種 3 劑疫苗滿 14 日且抗體檢測陽性等事實，業據聲請人於本院調查時陳明…。」但法院是如何調查，是視訊還是電話，抑或開提審票迎提，裁定書中未見說明。

⁶⁸ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 20 號地 6 頁第 4-5 行。

⁶⁹ 臺灣桃園地方法院 111 年度行提字第 20 號第 6 頁第 28-31 行、第 7 頁第 1 行。

人民為提審權利告知，無待其他法律明文；行政機關怠於為提審權利告知，更有提審法第 11 條第 1 項科新臺幣十萬元以下罰金之效果。法院以對聲請人權利無影響為由，未追究行政機關未踐行提審權利告知之責，有違提審法之要求。

肆、建議與結論

具有組織性的訴訟在臺灣難得一見，國籍航空公司機師在新冠肺炎流行期間近半年時間內，就入境檢疫措施連續提出 68 件提審聲請，為提審制度寫下歷史，深具法治意義。然而，法院裁定內容顯示提審制度距離發揮保障人身自由功能，尚有許多進步空間。法院不但有限縮拘禁定義及審理範圍、未遵守提審法所要求開提審票、訊問調查程序之傾向，甚至認為連續聲請已屬通案，可書面審查，機師們的提審運動妨礙防疫、浪費司法資源，法院的保守態度值得關注。雖然臺北高等行政法院已就部分爭議提出不同意見，包括認為居家檢疫、旅館檢疫符合拘禁定義，未來行政機關不論在什麼場所實施檢疫，均應踐行提審權利告知，提審法院應開提審票進行調查及訊問，且應進行全面性合法性審查，但上述看法能否成為主流見解，尚待觀察。但比較法上美國法院就隔離或檢疫之人身保護令，並無僅審查程序合法性之限制，且提審法院要求遭居家檢疫人民循訴願救濟，不但緩不濟急，亦不符憲法設置提審制度之本旨，人民必須保有透過提審，對隔離或檢疫措施合法性進行爭執的可能，否則行政機關剝奪人身自由之權力將難以獲得制衡。

然而，要達上述目的，仰賴法律明確化具體的實體要件。目前其他領域諸多非刑事被告之人身自由限制，在其作用法中均有具體的實體要件並提供救濟程序，例如入出國移民法中規定法院審理收容

異議、續予收容及延長收容裁定事件，現行精神衛生法就嚴重病人有自傷或傷人之虞採取緊急安置，經強制鑑定後始得向審查會申請強制住院許可，未來強制住院更須經法院裁定⁷⁰。然而，目前傳防法就檢疫手段欠缺定義，傳防法第 58 條第 1 項及第 3 項就檢疫權力僅有概括授權而無實體要件，致使此次新冠肺炎流行至第二年、在疫苗及有效藥物可得後，防治措施理應由非藥物的管制措施轉向藥物介入手段時，臺灣卻採取更嚴格的檢疫措施，將檢疫地點由自宅改為旅館或集中檢疫所，使國籍航空機組員陷入在旅館或公司宿舍檢疫不能回家，檢疫期間未滿又被派飛值勤，返國後重新起算檢疫期間也不能返家的無限迴圈。在法律欠缺檢疫之實體要件規範下，法院極易將檢疫期間、地點、環境條件視為公衛專業決定而屬行政機關判斷餘地，形成行政機關無須舉證風險程度足以正當化介入手段，反而是人民須自證無風險，讓實質審查流於形式。未來傳防法必須增訂檢疫定義，並要求主管機關採取檢疫手段應依最佳可得科學證據，證明檢疫手段、檢疫場所與期間，乃是防止具傳染性或可能具傳染性疾病傳播之最小限制手段；更須要求衛生機關定期監測受檢疫者之健康狀態，並且在沒有實質風險時立即釋放；檢疫期間應提供足夠生活所需、藥物與通訊方式，檢疫場所必須保持安全及衛生，不能因檢疫而讓人民受到進一步感染或傷害，同時盡可能滿足文化與宗教信仰的需求。唯有在法律中明確化檢疫手段之條件，才能讓法院在審理程序上要求行政機關對是否符合條件負起舉證義務，也才能讓法院之實質審查發揮保障人身自由功能。

此外，機師提審案提醒我們，人身自由既是憲法最重視的基本權利，為控制傳染病而實施之隔離或檢疫，此種屬於非刑事被告之逮捕拘禁應另闢蹊徑提供及時救濟程序，而非僅依賴提審制度。未

⁷⁰ 參見 2022 年 12 月 14 日修正精神衛生法第 59 條第 4 項。

來傳防法中應就因應一般法定傳染病提供事前法官保留程序，若是面臨公共衛生緊急事件，事前法官保留可能影響防疫時效、造成巨大健康傷害，則可允許行政機關逕行實施隔離與檢疫，但應至少如精神衛生法中的緊急安置與強制住院程序，讓人民有隨時有向法院聲請停止的權利；對於行政機關逕行實施隔離與檢疫之最長期間應有所限制，例如十天，超過最長期間後之繼續實施隔離或檢疫，則應建立由法院定期審查制度，始能讓隔離或檢疫之權力適當受到節制。

新冠肺炎流行雖已受到控制，但未來可預期將會更頻繁發生新興傳染病流行。觀察人類對抗傳染病的歷史，防疫措施限制人民自由權利的最嚴重傷害，是傳染病會帶來政治上壓力，讓立法者或行政機關將社會的不滿歸咎於某一群人，這就是美國法院在著名的 *Jew Ho v. Williamson* 判決中所稱「邪惡之眼及不公之手」⁷¹。因此，越要追求集體安全，越需要法院保持警覺，謹慎判斷隔離及檢疫手段是否淪為偏見的打手，成為迫害特定族群的工具。我們需要法院對不同族群的差異化管制正當性多一些證據要求，因為我們已從機師提審案中經看到，在入境檢疫管轄權隨意移轉、切割，作用法權力亦無節制下，這個不公之手可延伸至勞動關係，形成以檢疫之名的勞動壓迫。法院需要先克服自己對新興傳染病流行的恐懼，才能不讓社會的恐懼勝過了科學理性，不讓法治在公衛危機中染疫，傳防法亦須強化實體要件規範與程序保障，促使檢疫權力之行使具備正當性。

⁷¹ *Jew Ho v. Williamson*, 103 F. 10 (C.C.N.D. Cal. 1900).

參考資料

- 林明鏘 (2022)。中央疫情指揮中心組織與職權。月旦法學教室，238，6-11。
- 林超駿 (2022)。提審之人身自由保障範圍——從實務之居家檢疫見解出發。台灣法律人，17，48-70。
- 胡宜如 (2014)。人權保障新篇章——談提審新制。司法新聲，112，9-23。
- 陳運財 (2022)。強制檢疫隔離與人身自由之保障。月旦法學雜誌，323，6-23。
- 陳陽升 (2022)。隔離治療、居家檢疫與提審——以我國憲法上人身自由的保障體系為中心。台灣法律人，9，57-69。
- Fidler, D. P., Gostin, L. O., & Markel, H. 2007. Through the quarantine looking glass: drug-resistant tuberculosis and public health governance, law, and ethics. *The Journal of law, medicine & ethics : a journal of the American Society of Law, Medicine & Ethics*, 35(4), 616-512.
- Gostin, L. O., & Wiley, L. F. 2016. *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*. 3rd ed. University of California Press.
- Michelle M. Mello & C. Jason W. 2020. Ethics and Governance for Digital Disease Surveillance: The Question is Not Whether to Use New Data Sources but How. *Science*, 368(6494), 951-54.
- Ogolla, C. 2015. Non-Criminal Habeas Corpus for Quarantine and Isolation Detainees: Serving the Private Right or Violating Public Policy? *DePaul journal of health care law*, 14, 135.
- Ries N. M. 2004. Public health law and ethics: lessons from SARS and quarantine. *Health law review*, 13(1), 3-6.