

提審法修正施行對傳染病隔離治療措施之影響

林欣柔*

摘要

依新修正之提審法，不論人民是否因犯罪嫌疑而遭法院以外機關逮捕、拘禁，若其他法律未提供人民向法院請求即時救濟之機制，人民即得依提審法規定向法院聲請提審。傳染病防治措施中涉及逮捕、拘禁等剝奪人身自由之手段，將受此部保障人民人身自由之重要法令影響，特別是目前實務上運用機會最為頻繁的結核病隔離治療。為使公衛人員瞭解防治實務應如何因應新提審法之要求，本文簡介新提審法的內容，分析何種傳染病防治手段受提審法拘束，並對公衛人員應如何在執行隔離治療時踐行相關義務提出建議。

關鍵字：隔離治療；人身自由；提審法

我國提審制度概說

所謂提審，顧名思義即是「提來審」，我國的提審制度源自於英美的人身保護令狀制度(Writ of Habeas Corpus)[1]，目的在於保障人民未經法院裁判而遭剝奪人身自由時，能向法院請求聽審，由法院介入審查警察或行政官員剝奪人民人身自由之合法性。因此，提審制度本質上是司法權對行政權之制衡機制，人民遭法院以外之機關剝奪人身自由時，可藉由提審聲請，由法院向逮捕、拘禁機關要求移送該人民至法院接受訊問。

拘禁是對人民自由權利的重大限制，因為喪失人身自由實質上等於喪失其他重要的諸多自由權利，包括言論自由、隱私權等。我國憲法十分重視對人身自由之保障，在所有保障人民自由權利的條文中，第 8 條有關人身自由的規定不僅文字上最為詳盡，內容要求上亦十分周密。憲法中涉及提審制度的規範在於第 8 條第 2 項及第 3 項。憲法第 8 條第 2 項規定「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。」同條第 3 項規定「法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。」此外，有關聲請提審的要件、方式、流程則另定於提審法中。

長庚大學醫務管理學系

通訊作者：林欣柔*

E-mail : shinrou@mail.cgu.edu.tw

投稿日期：2014 年 08 月 11 日

接受日期：2014 年 09 月 19 日

DOI : 10.6524/EB.20151013.31(19).002

提審法的歷史悠久，甚至早於憲法之施行，這部法律是在民國 24 年 6 月 21 日由國民政府制定公布，自民國 35 年 3 月 15 日施行。然而，不論是一般大眾或是法律專業人員，都不熟悉這部法律，主因在於過去司法實務狹隘解釋提審法的適用範圍。過去司法實務上多認為，依照憲法第八條第二項規定，提審對象應限於「因犯罪嫌疑而被逮捕拘禁」者，因此非因犯罪嫌疑被逮捕拘禁而向法院聲請提審者，多數遭法院裁定駁回。然而，司法院統計自民國 87 年至 102 年 166 件聲請案中有五件聲請提審成功案例，分別涉及外國人收容及大陸人士留置事由聲請提審，法院認為提審有理由而當庭釋放，足見司法實務上有部份法官認為提審法不應僅適用於因犯罪嫌疑而被逮捕拘禁。

除了司法實務上有法官認為提審範圍不限於「因犯罪嫌疑而被逮捕拘禁」者外，民國 98 年 12 月 10 日公布施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 2 條規定，前述兩公約所揭示保障人權之規定，自民國 100 年 12 月 10 日起施行，具有國內法律之效力。公民與政治權利國際公約第 9 條第 4 項，明文規定「任何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放」，其所謂「因逮捕拘禁而被剝奪自由」，適用於不論任何原因而被逮捕、拘禁之任何人。因此，不論是因為涉及刑事案件或精神疾病、藥癮、遊蕩、吸毒，抑或是為教育目的、管制移民等情形，均得聲請法院提審。

此外，司法院大法官於民國 102 年 2 月 6 日做成釋字第 708 號解釋，解釋理由書闡明：「入出國及移民法第三十八條第一項之收容，係嚴重干預人民身體自由之強制處分，依憲法第八條第一項規定意旨，自須踐行必要之司法程序或其他正當法律程序。基於上述憲法意旨，為落實及時有效之保障功能，對上述處分仍應賦予受暫時性收容之外國人有立即聲請法院審理決定之救濟機會。」司法院大法官雖未提及「提審」二字，但認為「非因犯罪嫌疑」而被嚴重干預人民身體自由之處分，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，所謂救濟機會實質上與聲請提審無異。

基於前揭實務上運作現況、國際人權公約內國法化之影響以及司法院大法官解釋意旨，民國 103 年初提審法修正時特別於修正理由中明確表示，不論是否「因犯罪嫌疑」而被逮捕或拘禁，均有提審法之適用。根據此修正說明，提審法第 1 條規定「人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁」，文義解釋上提審法適用之範圍明確及於非因犯罪嫌疑而被逮捕拘禁者。換言之，只要符合「以強制力將人之身體自由予以拘束」或「拘束人身之自由使其難於脫離一定空間」之逮捕、拘禁定義，即有提審法之適用。

一、提審法重要內容

提審法共 12 條條文，規範聲請提審的資格、要件與審理程序，重要內容如下：

(一) 誰可以向法院聲請提審？

人身自由是普世公認的基本人權，是所有自由權利之根本，因此我國憲法第 8 條關於人身自由之保障，應不分國籍及於任何人，提審法第 1 條所稱得向法院聲請提審之「人民」，亦應包括本國人及外國人。

(二) 向法院聲請提審之要件為何？

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、難於脫離一定空間時，即符合提審法第一條所謂「逮捕、拘禁」之定義，因此，不論法律的用語是什麼，是「拘留」、「收容」、「留置」、「管收」或其他，只要客觀上實際剝奪人身或行動自由的程度符合上述內涵，就是逮捕、拘禁。詳言之，只要是將人拘束於特定空間內，包括完全排除身體之活動、限制停留在特定處所，例如羈押、收容、管收、刑罰執行等，使其人身自由達到被剝奪狀態，即屬拘禁。但若尚未達一定空間之拘束程度，僅是移動自由的限制，例如限制出境，則尚未達拘禁之程度。

提審制度的目的是給予人民立即請求法院聽審、由法院介入審查的機會，若人民可以依照其他法律之規定，聲請即時由法院審查，換言之，若有其他法律要求逮捕、拘禁機關於人民表示不服時應即於二十四小時內將被逮捕、拘禁人移送法院迅速決定是否予以逮捕、拘禁時，該即時司法救濟程序較提審制度更為快速，憲法保障人民得聲請法院即時救濟之目的已經實現，自然無進行提審程序之必要。

(三) 機關執行逮捕、拘禁後應盡之義務：告知與通知

提審法第 2 條要求實施逮捕、拘禁之機關，應對人民踐行告知義務。「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。」人民或其親友亦得向逮捕、拘禁機關請求為上述之告知；若有不通曉國語之情形，逮捕、拘禁機關之書面告知內容中，應附記本人或其親友所理解之語文，若因為該語文過於罕見而有不能附記之情形時，亦應另以其所理解之語文進行告知。

(四) 法院處理流程

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；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；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。

(五) 人民聲請提審後逮捕、拘禁機關之義務：解交

逮捕、拘禁之機關於收受提審票後，原則上應在二十四小時內將被逮捕、拘禁人解交法院。但若有特殊情況使得解交或迎提困難，且被逮捕、拘禁人所在與法院間有聲音及影像相互傳送之設備而得直接訊問，在此情形經法院認為適當者，得例外以該設備訊問，逮捕、拘禁之機關免予解交。

二、傳染病防治法中涉及逮捕、拘禁之防疫手段：隔離及檢疫

新提審法修正施行後，凡符合逮捕、拘禁定義之防疫手段，都要踐行提審法之要求，但究竟哪些防疫手段會符合逮捕、拘禁定義而有提審法之適用？要回答這個問題，必須全面檢視傳染病防治法的規範內容。從公共衛生學及世界衛生組織所制定的國際衛生條例(International Health Regulations)來看，涉及剝奪人身自由的防治措施有隔離(isolation)及檢疫(quarantine)兩種。所謂隔離，指的是對於確認已感染（例如有檢驗結果或有臨床症狀）的病人，為防止感染擴散及提供治療，而將病人與他人分離，因此實施隔離的最佳場所應是醫療院所中的負壓隔離病房；至於檢疫，則是對尚未確認感染、無症狀、但因曾暴露於感染源、有可能處於潛伏期之人，為觀察其是否感染及避免在潛伏期中感染他人，而在潛伏期內將其與他人分離的手段，由於檢疫對象尚未確認感染，檢疫的實施方式可能有很多態樣，包括居家檢疫（病人在家觀察，不得外出）、工作檢疫（活動區域限於工作場所及家中兩定點，例如照顧傳染病病人的醫護人員可採取此種限制方式）等。

(一) 傳染病防治法第 44、45 條之隔離治療

以隔離及檢疫這樣的分類為準據來審視傳染病防治法的內容可以發現，第 44、45 條的「隔離治療」明確針對「傳染病病人」，並限制其身體自由於隔離治療機構內，顯屬前揭分類中的「隔離」(isolation)手段，且病人人身自由遭剝奪的程度，亦符合「拘束人身自由於一定空間、使其難以脫離」之拘禁內涵，因此以傳染病防治法第 44、45 條為依據所實施的隔離治療，有提審法之適用。

(二) 傳染病防治法第 48 條之留驗、遷入、管制或隔離

除此之外，傳染病防治法第 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。」本條文係針對曾暴露於感染源但尚未確認感染者進行人身自由拘束，屬於前揭分類中「檢疫」的手段，且其中所稱之「留驗」、「遷入指定之處所」、「指定特定區域實施管制」、「隔離」等措施，從實際執行之客觀情狀觀察，亦涉及不論人民之意願而將其行動自由拘束於一定空間，符合拘禁之定義。

(三) 傳染病防治法第 58 條之檢疫或隔離

另外，傳染病防治法第 58 條第 1 項規定「主管機關...得.....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。」本條文同樣主要針對無症狀的潛在感染者，雖然條文中所稱「居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施」並無具體定義規定，但由「檢疫」、「隔離」等文字之文義解釋，可知該條項授權之手段從客觀情狀上觀察可能與拘禁之定義相符，因此以傳染病防治法第 58 條第 1 項規定為法源所實施之防疫措施，若客觀上達到剝奪人身自由之程度，即有提審法之適用。

綜言之，經檢視傳染病防治法的規範內容，以傳染病防治法第 44、45 條為法源之隔離治療，及以第 48 條和第 58 條為法源之檢疫手段，因符合逮捕、拘禁之定義而有提審法之適用。

三、公衛人員執行隔離治療時如何遵循提審法之要求？

(一) 權利告知

依前揭提審法之規範內容，提審法課予逮捕、拘禁機關之義務主要有三：第一，執行逮捕、拘禁時應即時以書面進行權利告知；第二，應依被逮捕、拘禁者之指定，通知其親友；第三，若人民聲請提審，應依法院所發提審票之內容解交人民至法院。此三項義務中最為重要的是前階段的權利告知與親友通知。提審法第 2 條第一項要求執行逮捕、拘禁機關必須即時地、至遲不得超過二十四小時，以書面告知被逮捕、拘禁人及其指定之親友法定事項，包括 1. 逮捕、拘禁之原因 2. 時間 3. 地點及 4. 得依提審法聲請提審之意旨。本條項規定的二十四小時時限，並不是指可以在二十三小時五十九分時再為書面告知即可，而是指二十四小時時限內的合理期間，換言之，執行人員必須盡合理努力，即時地為書面權利告知及親友通知。理論上，本人在行政機關為逮捕、拘禁時，其身體自由就已經在行政機關的實力掌握下，因此原則上行政機關在逮捕、拘禁人民的同時就應該給予書面的權利告知。至於通知親友義務，則需視人民是否指定，若人民不指定，逮捕、拘禁機關即無通知義務，若人民指定親友，逮捕、拘禁機關應盡合理努力，在二十四小時時限內通知其親友。由於考量到有可能發生二十四小時內無法以書面送達指定親友之情形，未來法院也可能傾向以「發信主義」來審查逮捕、拘禁機關是否盡其通知義務，換言之，逮捕、拘禁機關至少必須在二十四小時內發出書面通知。但以目前通訊設備的方便性及保障人民提審權利言，逮捕、拘禁機關可盡量先以較簡便快速的方式通知親友，例如電話、電子郵件、傳真等，使該親友能盡早獲悉資訊。

(二) 權利告知之內容

為踐行提審法之要求，公衛人員對病人實施結核病隔離治療時，應於人民身體自由受拘束的同時給予提審權利告知書，內容必須包括 1.逮捕、拘禁之原因 2.時間 3.地點及 4.得依提審法聲請提審之意旨。但目前傳染病防治法第 44 條第 2 項又規定「地方衛生機關應於施行隔離治療後三日內」送達病人或家屬隔離治療通知書，因此衛生人員還必須送達隔離治療通知書，內容包括病人的基本資料、指定隔離治療機構、法源依據等。由於提審權利之應告知事項與隔離治療通知書的內容多有重疊，為簡化第一線公衛人員之執行流程，俾利公衛人員運用防疫手段時更有效率，建議地方衛生機關可利用新版隔離治療通知書範本，該範例已結合提審法之要求及原本的隔離治療通知書內容，可避免衛生人員填寫兩張通知書、送達兩次及病人簽收兩次的繁瑣。另外，提審法對於指定親友之人數並無規範，但在解釋上應以合理人數為限，故目前範例中允許病人至多指定兩位親友，但若有例外情形，衛生人員可以具體情狀判斷是否允許病人指定多位親友。

(三) 時限之起算點

由於提審法權利告知有二十四小時之時限要求，此二十四小時的起算點可能影響衛生人員之執行是否符合提審法之要求，特別是目前結核病隔離治療可分為由醫療院所（醫師）所發動及由地方衛生人員發動兩種途徑，依這兩種途徑所實施的隔離治療，是從哪個時點開始起算二十四小時？理論上，提審法所規定的二十四小時時限，是從人民的人身自由被剝奪時起算，因此，當結核病隔離治療程序是由衛生人員發動時，自衛生人員向病人表達依法實施隔離治療之意時起，病人的身體自由實質上已在衛生機關的掌握之中，不論之後病人是自願隨同衛生人員至醫院或需仰賴對其身體施以強制力始將其送醫，病人人身自由受拘束的程度已經符合逮捕、拘禁的內涵。因此，至遲從送醫之時起，即已起算二十四小時時限。比較有疑義的是當隔離治療係由醫師發動時，要從什麼時間點開始起算？這個問題涉及目前實務上會發生由醫師填寫建議單至地方衛生局時，病人實際上已由醫師收治入院，其後始由地方衛生局審核建議單後核發隔離治療通知書之情形[2]。這樣的運作實況雖可理解，但混淆了醫、病及衛生機關三方間的法律關係。按病人接受醫師建議、同意住院，則病人與醫師、醫院間形成醫療上的契約關係，由醫院及醫師依其專業照護標準提供醫療服務，此時不涉及衛生機關公權力之行使，亦不涉及以強制力剝奪病人的人身自由，沒有逮捕、拘禁可言；同時，由於病人同意醫師建議、住院治療，病人對公眾健康並無重大風險，此時衛生機關並沒有實施隔離治療之必要，無須做成隔離治療的行政處分、開立隔離治療通知書。故在上述情形，既然沒有逮捕、拘禁的事實，

當然也沒有適用提審法的問題。但若要遷就實際狀況，勉強將地方衛生局同意醫師建議單、開立隔離治療通知書的行為解釋為符合「逮捕、拘禁」之內涵，那麼權利告知與通知親友的二十四小時時限理論上應從地方衛生局做成實施隔離治療之決定、並將此決定的意思對外表達時起算，參照疾病管制署於民國 103 年 7 月修正之「法定傳染病病患隔離治療及重新鑑定隔離治療之作業流程」，最遲應從地方衛生局做成書面隔離治療通知書時起算。

四、結語

不論是傳染病防治法第 44、45 條所授權實施之隔離治療，或是第 58 條對入出國人員所實施之檢疫或後送就醫，都是第一線公衛人員每天面對的工作，這些手段一方面是防疫的最後手段，一方面也會對病人構成嚴重的自由侵害，如何在適當執行防疫工作與保護個人權利間取得平衡，仰賴明確的法令與工作指引，更需要公衛人員嫻熟相關法令之要求。新修正之提審法適用於法院以外任何機關所實施的「逮捕、拘禁」，而傳染病防治法所授權之防疫手段中，有多處符合「逮捕、拘禁」之定義，特別是目前經常性執行的結核病隔離治療，由於傳染病防治法並未提供受拘束人民即時救濟管道，因此公衛人員運用採取這些防疫措施時，必須踐行提審法的告知、通知及解交義務。公衛人員有必要瞭解如何適當遵循提審法之要求，避免因為不理解法令而怯於在必要時運用適當的防疫手段。此外，新修正提審法之施行代表人身自由保障法制上之進步，主管機關除應確保公衛人員遵行提審法相關要求外，亦應積極檢討傳染病防治措施上涉及剝奪人身自由侵害之手段，強化實施及解除隔離或檢疫措施之規範明確性，並落實此等侵害手段之最後手段性，實現憲法第 8 條保障人民人身自由之宗旨。

參考文獻

1. 司法院釋字第 392 號解釋理由。
2. LIN, Shin-Rou, A Costly Illusion?: An Empirical Study of Taiwan's Use of Isolation to Control Tuberculosis Transmission and its Implications for Public Health Law and Policymaking. *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 2013; 14. 3: 107-166.