

調 查 意 見

壹、案由：據訴，現行法令有關外國人強行出境之規定，輒使主管機關作出不利渠等訴訟權行使之裁量等情，涉違反公民與政治權利國際公約相關規定。

一、公政公約第 13 條規定所稱之「依法判定」，無論依文義解釋或參酌其他先進國家之立法例及作法，均尚難認係指須經「司法判決」後，方得為之；陳情人所述，容有誤解：

(一)本案陳情人主張：依公政公約第 13 條¹及委員會第 15 號一般性意見之意旨，如外國人對於入境或居留的合法性發生爭議，除事關國家安全之事由者外，非經「依法判定」完成相關程序，應不得強制該外國人於訴訟終結前，即強制其出國云云。爰本案關鍵爭點，厥為法文所稱之「依法判定」究何所指（行政判斷或司法判決）。

(二)就此，依法務部函復本院之資料，公政公約第 13 條規定，外國人經依法判定 (decision) 驅逐出境，應准其聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判 (reviewed by the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority)；對照公政公約第 14 條²有關保障司法訴訟權之規定，當事人受判決 (judgement)，有權聲請上級法院依法覆判

¹ 公政公約第 13 條：

「本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。」

² 公民與政治權利公約 §14V：

「經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。」

(reviewed by a higher tribunal according to law)
，兩者依法判定之形式及救濟方式應屬有別。

(三)次查，公政公約第 15 號一般性意見第 9 段：「…第十三條所規定的特別權利僅保障合法進入締約國領土的外國人。…如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的比一爭議的任何決定 (decision)。…」；第 10 段：「第十三條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而非實質性理由。但是，由於他規定只有『經依法判定』才可以被驅逐出境，所以他的宗旨顯然是為了防止任意驅逐出境。另外一方面，他規定外國人均有權就其案件得到一種判決 (decision)；…」，準此，公政公約第 13 條之意旨，係為保障合法居留之外國人不受所在國恣意驅逐出境之權利；至驅逐出境判定程序，自應適用所在國之國內法規定，殆無疑義。

(四)復參據移民署函復本院之資料，美、日、星等先進國家立法例及作法，略以：

1、美國部分：

(1)外國人如經邊境 (海陸空) 關員發現偷渡或持用假證件等不予許可入境情事，因尚未入境，故不受美國憲法完全保障，美國移民官可直接下令驅逐出境；若為無身分或已逾合法停留期限之之外國人，國土安全部移民及海關執法局 (ICE) 可由各地區辦公室處長簽字同意後，逕發行政遣返令 (administrative order of removal)，將外國人強制出境。是於上開二情形時，「依法判定」均指「行政判斷」。

(2)至若為合法永久居留身分之外籍人士，其驅逐

出境令通常³須由移民法官或聯邦法院法官，於聽證程序後認有驅逐出境事證後核發。其中若由移民法官核發者，仍屬「行政判斷⁴」；若係聯邦法院法官核發者，方屬「司法判決」。

2、日本部分：

- (1) 在日居留之外國人，受日本入國管理局做出強制出境處分後如有不服，依據日本入出國管理及難民認定法第 49 條規定，可依法向入國管理局上級機關法務省提出救濟（日稱：異議の申入），該救濟將由法務大臣（法務部長）進行書面審理，如認為該救濟有理由時應撤銷原處分並立即釋放申請人。
- (2) 如法務大臣認為該救濟無理由時，將維持原處分，此時受處分人如仍不服，可再依日本行政事件訴訟法（類似我行政訴訟法），向法院提起行政訴訟，倘若敗訴仍有不服可再上訴高等法院，亦即有兩審級之保障。受處分人於向法務省訴願及向法院訴訟期間，入國管理局將暫緩執行強制出境處分。
- (3) 是以，公政公約第 13 條法文之「依法判定」，於日本法制係視受處分人是否行使救濟權利而定；該「判定」廣義泛指確定之行政處分或司法判決。

3、新加坡部分：

- (1) 外國人經許可在星國居留之後，依星國移民法第 14 條第 4 項規定，如其事後被發現為禁止

³ 惟當事人亦可簽署認罪文件，並同意放棄出庭應訊權利後，由移民法官直接核發遣返令 (stipulated order of removal)，以減少被收容時間及快速返回原籍國。

⁴ 依美國三權分立體制，移民法庭及移民上訴委員會均屬行政機關；聯邦法院及最高法院方屬司法部門。

入國對象、申請許可時有虛偽陳述或違反持有居留許可之規定時，該局得撤銷或廢止其許可並同時宣告其在星國居留係屬非法。當事人若不服該局之處分得提起訴願，惟依同條第 6 項規定，經星國內政部長決定後上述處分即屬確定，不得再行上訴，且無須經法院確認。

(2) 另依星國移民法第 15 條及第 33 條規定，上述對象如未依限出境即屬非法居留，將被處以強制出國處分，當事人雖亦得提起訴願，惟並不得以訴願為由申請停止執行強制出國。

(3) 是以，公政公約第 13 條法文之「依法判定」，於新加坡法制，性質上應屬「行政判斷」。

(五) 綜上所述，公政公約第 13 條規定所稱之「依法判定」，無論依文義解釋或參酌其他先進國家之立法例及作法，均尚難認係指須經「司法判決」後，方得為之；陳情人所述，容有誤解。

二、我國現行法制就外國人受強制出境處分之救濟權利，與公政公約相關規定，容屬無違；惟就大陸地區人民部分，陸委會雖已研提修法草案送立法院審議，惟於修法完成前，相關行政作為如何調整因應以符公政公約之規定意旨，陸委會仍應就此確實檢討改善：

(一) 本案陳情人另主張：受強制出境處分之外國人或大陸地區人民，如經申（聲）請停止執行而遭否准者，一經強制出國，其等續行行政爭訟之權利即受影響，有違公政公約第 14 條訴訟權之保障云云。

(二) 惟查，公政公約第 14 條主要係以保障「刑事」被告獲得公正裁判等權利為其核心內容；另參據公政公約第 13 條及第 15 號一般性意見第 10 段：「本公約締約國境內合法居留之外國人，…應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局

特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴」、「…外國人必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境的救濟的充分的便利，以期有效行使他的全部訴訟權利…」，可知其規範意旨主要在保障受驅逐出境者申請覆判之救濟權利；且縱使受強制出境處分之外國人於覆判程序中無法到場，惟其若可委託代理人到場代為申訴或行使訴訟權利，即難謂對其救濟權利有礙而違反公政公約相關之規定。

(三)查我國法制，修正前之入出國及移民法（下稱移民法）第36條第2項⁵原規定，驅逐出境之審查會僅於例外時召開；嗣移民署為因應兩公約之施行，業配合檢討修正系爭⁶規定，並經立法院於100年11月23日三讀通過，而於同年12月9日發布施行。是依現行規定，移民署強制驅逐已取得居留、永久居留許可之外國人出國前，「應」組成審查會審查，並給予當事人陳述意見之機會，對強制出境處分之決定程序已更嚴謹、周延；當事人若有不服，依法亦得提起訴願及行政訴訟，且依訴願法第32條及行政訴訟法第49條，均得委任代理人進行訴願及訴訟行為。準此，我國現行之法制，就外國人受強制出境處分之救濟權利，與公政公約相關規定，容屬無違。

(四)另查，就大陸地區人民部分，陸委會為符合司法院

⁵ 100年11月23日修正前之（舊）移民法§36Ⅱ：

「外國人已取得居留、永久居留許可而有前項第二款、第六款、第七款、第九款或第十款情形之一者，入出國及移民署於強制驅逐其出國前得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。」

⁶ 100年11月23日修正通過之（現行）移民法§36Ⅱ：

「入出國及移民署依前項規定強制驅逐已取得居留、永久居留許可外國人出國前，應組成審查會審查之，並給予當事人陳述意見之機會。…」

釋字第 710 號解釋及公政公約對人身自由保障之精神，業參酌移民署上開條文而於 102 年擬具臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條等條文修正草案，修正得強制大陸地區人民出境之法定事由，及移民署於強制經許可入境之大陸地區人民出境前，應賦予其陳述意見之機會，並增訂強制在臺灣地區合法居留之大陸地區人民出境前，應召開審查會…等規定；前揭草案並已報請行政院於 103 年 3 月 13 日核轉立法院審議。陸委會上開修法方向，本院基於可使大陸地區人民強制出境程序更趨完善，並避免引發與外國人處理方式不平等之爭議，爰予肯定；惟修法完成前，相關行政作為如何調整因應，以符合公政公約相關規定之意旨，陸委會仍應就此確實檢討，研提可行之解決方案，此併於指明。

調查委員：葉委員耀鵬