

## 調 查 報 告

壹、案由：據天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會陳訴，我國人之藏籍配偶持印度政府核發之旅行證書「黃皮書」（又稱 IC 卡）申請入境臺灣時，外交部僅發給「停留簽證」，並加註「不得改辦居留」，致渠等僅能在臺灣停留至多半年，即須出境，迫使家庭離散，嚴重影響國人家庭團聚權利，實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會陳訴，我國人之藏籍配偶持印度政府核發之旅行證書「黃皮書」（又稱 Identity Certificate，IC 卡）申請入境臺灣時，外交部僅發給 2 個月有效期間之依親「停留簽證」，並加註「不得改辦居留」，致渠等無法依據 97 年 8 月 1 日修正施行之「入出國及移民法」第 23 條規定向入出國及移民署申請居留，僅能於入境後申請延長停留 2 個月，且至多停留 6 個月即須出境，再回印度向外交部駐印度代表處重新申請依親「停留簽證」，相關程序包括向印度各級政府機關申請出境等各項手續在內，全程約費時兩個月始得再入境臺灣，所費約新台幣 6 萬元，迫使其等家庭離散，且因係在臺停留而非居留，依就業服務法第 48 條等相關法令規定不得工作且無加入全民健保之資格，嚴重影響其等家庭生活等情。

據來自西藏先生慈仁和臺灣太太（蔡）○○，給馬英九總統、關心兒童的總統夫人周美青的公開信：我們只想一家人生活在一起，請讓我們一家團聚，請給我的藏夫居留權，請給我孩子的爸爸有居留權！停留簽證一次只能停留兩個月，像我們有孩子，又有去陳情，才能

換來可延簽兩次，外交部說他們給了我們最大的優惠。這些台藏婚配的家庭都面臨一個最大的問題，就是生活該如何過下去？先生沒有居留（權），就沒有工作權和健保，更不用說其他的社會福利，沒有健保生病時，只能自己去藥房買藥自己解決，沒有工作權，無法工作支援家裡經濟，太太一人扛起所有家計，若是太太無法出外工作，例如孕期、坐月子、生病和先生離開臺灣時需要自己帶小孩，原本就拮据的家裡就要面臨可能斷炊的窘境。而先生每次離開臺灣到印度辦所有的手續再來，需要花一到二個月的時間，機票、當地交通、住宿、申請文件的費用和驗證的費用、醫院抽血驗 HIV 的費用還有給駐外館的簽證申請費，一次就要花費將近 6 萬的費用。外交部給了我們「最大的優惠」，讓我先生半年出去一次，所以我每半年 6 個月就要籌一筆錢讓他去印度辦簽證再進來。其他台藏婚配有被核發兩個月不得延簽的停留簽證更慘，每兩個月就要離開一次。我們都要面臨一個窘境是，我們的先生可能最後都會因為沒有錢買機票，沒有錢辦證件，而成為黑戶。一旦成為黑戶下場更慘，問題更複雜。馬英九總統，還有關心兒童的總統夫人周美青，我們要的不多，我們只要求讓我們的西藏先生有居留權，讓我們孩子的爸爸有居留權，孩子需要父母在身旁陪伴，這是他生而為人最基本的權利，請不要讓我們的孩子半夜醒來找爸爸。

又據達賴喇嘛西藏宗教基金會表示，目前外交部對於該會持印度旅行證書 IC 人員 9 人給予居留簽證。惟台灣國民之持旅行證書 IC 之西藏配偶來台，則遭遇到無法長期居留等的問題。一些台灣人或西藏籍台灣公民向該會反映，常為其配偶之簽證問題疲於奔命。每 6 個月（甚至 2、3 個月）得安排其配偶出入境，並在為其配偶辦理簽證、出境、接機等，讓他們窮於應付。這不僅

影響到他們的生計，也使他們的生活發生很多不可知的變數。目前政府部門對西藏籍配偶均以拒發居留簽證的作法，造成台藏雙方關係人在精神與經濟上極大之壓力與負擔。政府部門對於因婚姻關係持旅行證書來台之流亡藏人，應作出正面、實際有效的配套方案，以維護台灣人民與西藏配偶應有的權益。

陳訴人與我國人之西藏配偶及立法委員田○○等前於100年12月16日立法院召開記者會，訴求保障臺藏婚姻及家庭團聚權利；嗣又於101年5月9日至行政院陳情，要求對持印度政府旅行證書之西藏配偶核發停留簽證時取消註記「不得改辦居留」之限制，讓我國人之西藏配偶可以比照其他外籍配偶，得在台居留。

本院據訴，分別函詢行政院及所屬蒙藏委員會及大陸委員會、外交部、內政部及法務部等機關歷年對西藏人士及無國籍人士等核發簽證及在臺居留經過，並於101年5月2日諮詢政治大學廖教授○○及中央研究院廖教授○○有關國際人權公約等與家庭團聚權問題。嗣於同年5月18日約詢外交部董政務次長○○、內政部簡政務次長○○、入出國及移民署謝署長○○及相關業務主管。本院於同年7月30日再請行政院派外交部領事事務局陳局長○○、內政部入出國及移民署何副署長○○及相關業務主管到院說明。

案經調查竣事，謹臚陳調查意見如次：

- 一、有關婚姻與家庭之基本權利係受憲法第22條規定之制度性保障，業經歷年司法院釋字第554號等解釋在案；98年12月10日生效施行之公民與政治權利國際公約第23條及經濟社會文化權利國際公約第10條等亦明文規定婚姻與家庭權利應受保障。我國政府機關應依據兩公約施行法第4條等相關規定採取立法、行政及其他措施，確實保障婚姻與家庭團聚生活之基

本權利：

- (一)按我國憲法對於婚姻與家庭基本權利之保障，並未如同平等權、人身自由、居住遷徙自由、表現自由、秘密通訊自由、宗教信仰自由、集會結社自由、生存權、工作權、財產權、訴訟權、參政權、應考試服公職權等諸項權利分別於第 7 條至第 18 條明文列舉規定，而係蘊含於憲法第 22 條的基本權利保障範圍：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」我國司法院大法官會議自 78 年 6 月 23 日第 242 號解釋兩岸分隔後之重婚、家庭生活及人倫關係之保障起，即依據憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定作出多號有關婚姻、家庭及配偶權利係受憲法制度性保障之解釋。第 362 號解釋結婚之自由，依憲法第 22 條規定，應受保障。第 552 號解釋理由稱：「一夫一妻婚姻制度係為維護配偶間之人格倫理關係，實現男女平等原則，及維持社會秩序，應受憲法保障。」第 554 號解釋文確認：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（參照本院釋字第 362 號、第 552 號解釋）。婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，…」該號解釋理由續稱：「按婚姻係一夫一妻為營永久共同生活，並使雙方人格得以實現與發展之生活共同體。因婚姻而生之此種永久結合關係，不僅使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎。」大法官於 101 年 1 月 20 日第 696 號解釋理由進一步指稱，危及婚姻與家庭之保障問題，應受較為嚴格之司法審查：「按婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（本院釋字

第 554 號解釋參照)。如因婚姻關係之有無而為稅捐負擔之差別待遇，致加重夫妻之經濟負擔，則形同對婚姻之懲罰，而有違憲法保障婚姻與家庭制度之本旨，故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則。」羅昌發大法官於司法院釋字第 696 號解釋協同意見書闡釋婚姻與家庭權：「婚姻與家庭之權利受憲法制度性保障的內涵，積極而言，應包括提供正面的制度與規範，確保人民得以行使其成立婚姻關係或建立家庭的權利，及使其家庭生活得以被尊重；消極而言，則應包括排除對成立婚姻關係或建立家庭造成負面影響之制度性因素，並排除干預家庭權利的法規制度或行政作為。」

(二)又憲法保障婚姻與家庭制度，其核心價值即係婚姻存續中同居共處之權利，及維護婚姻穩定性之權利。大法官李震山曾據憲法第 22 條規定及相關司法院解釋指出：「對外籍新娘、新郎給予平等對待，除人的本質因素外，尚須著眼於『婚姻與家庭權』。我國憲法雖未明文保障婚姻與家庭，但合乎人性且不違反公序良俗及法律強制禁止規定之婚姻與家庭，即是社會保障之基石，至少依憲法第 22 條之概括規定，可加予容納。其中，結婚權利係人格自由發展之要素，自應當成一種基本人權而受尊重，基此，外國人配偶在台或來台居留之權利，自應予保護，換言之，人格自由發展之尊重，自必推衍出婚後同居共處之權利應予保障之必然結果。…對他（她）們合乎人性的對待，有助於婚姻、家庭穩定發展，並可裨益對下一代之教養，是合乎全民長久

利益。」<sup>1</sup>

(三)我國司法實務上，有關婚姻及家庭（配偶）權利係受憲法制度性保障之實踐，可見於台北高等行政法院於96年4月25日提請高等行政法院法律座談會討論「大陸地區人民A與臺灣地區人民B在大陸地區結婚，嗣A申請來臺團聚，經原處分機關進行訪談認定不予許可，其配偶B有無法律上利害關係，得否提起訴願及行政訴訟？」之問題。大會研討結果，多數採肯定說，認為原處分機關予以否准已影響到B受憲法保障之婚姻關係及從此延伸出之夫妻同居生活關係，故B應屬原處分之利害關係人<sup>2</sup>，得提起訴願及行政訴訟，主要理由略以：

1、因婚姻而形成夫妻關係，其因實踐「相互扶持、共同生活」目的所須具備的社會現實條件，乃係一種受憲法保障之權利。而此等社會現實條件如果因公權力之作為而存有受限制或剝奪之外觀，自應認夫妻之一方，因婚姻所形成之憲法權利已受到侵犯，有實施訴訟之權能，而為適格之當事人，提起行政爭訟。

2、按婚姻是以一個社會「制度」之面貌而受憲法保障，而在這個「制度」底下會有很多面向的

---

<sup>1</sup>、李震山，論移民制度與外國人基本人權，臺灣本土法學，第48期，2003年7月，第64-65頁。

<sup>2</sup>、行政救濟程序上利害關係人之定義，依據行政院75年判字第362號判例：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」亦即，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有影響或損害者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，並不屬之。而法律上所稱之「權利」或「法律上利益」，乃是指權利主體所感受的各式各樣主觀利益中（包括生存上的，經濟上的、文化上的、甚至是情感、宗教等各個領域），透過實體法規範（包括憲法及一般法律，甚至是命令）的選擇，將其中之一定範圍劃分出來，並以法規範之力量，來加以保障（法律上利益）或提供實現手段（權利）的特定範圍利益。因此權利或法律上利益，必然具備二個層面，一為法規範保障之形式，一為可感受價值之實質。參照本件96年4月25日高等行政法院法律座談會所提問題之肯定說之理由。

利益有待權衡調整，其中有夫妻同向對外的關係（如何與以個人主義為立法建制原則之現代法制進行調適）；有夫妻內部間對立的關係；與因夫妻而形成之家庭關係（包括未成年之子女），這些關係透過實證法之具體規範，均足以形成個別的權利義務。

- 3、配偶之一方如在國外，其能否進入本國境內，對「同居義務」<sup>3</sup>能否履行有關鍵作用，而同居復為婚姻制度之核心價值，此等請求如被否准，形式上已直接侵犯到人在國內之另一方配偶維繫婚姻關係之機會，該在國內之配偶當然有提起行政訴訟之權能。
- 4、至於分處國內與國外二地之配偶實質上到底有無婚姻關係存在，則屬「實體判斷」之問題，而行政部門對此實體事項之認定，並不具有所謂之「對世效力」<sup>4</sup>（只有家事法院針對特定婚姻訴訟標的案型中所為之婚姻關係存否判斷才會產生「對世效力」），而僅在入出境管制行政中產生作用而已。

（四）前開高等行政法院 96 年 4 月 25 日法律座談會研討結論，雖無法律上拘束力，惟其論述理由因係依據前開司法院釋字第 242 號、第 362 號、第 552 號及第 554 號等號解釋婚姻及家庭制度性保障之意旨，已具體反映現行實務見解。是行政院法規委員會 96 年 10 月 23 日 96 年度第 2 次諮詢會議討論結果

---

<sup>3</sup>、民法第 1001 條：「夫妻互負同居之義務，但有不能同居之正當理由者，不在此限。」

<sup>4</sup>、對世效力係指行政訴訟法第 216 條第 1 項規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。」參見陳敏著「行政法總論」，第 3 版，92 年 1 月，第 1474 頁。亦有指包括擴張確定判決效力所及之人的範圍，亦即，行政訴訟法第 215 條規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，對第三人亦有效力。」民事訴訟法第 582 條第 1 項規定：「就婚姻無效、撤銷婚姻或確認婚姻成立或不成立之訴所為之判決，對第三人亦有效力。」等法律規定對第三人亦有效力者。

，即以臺灣地區配偶就大陸地區配偶申請來臺事件，應屬利害關係人，得提起行政爭訟，主要理由略以：「司法院釋字第 362 號、第 552 號及第 554 號解釋一再揭示婚姻及家庭之保障，乃憲法上之基本人權；整體法秩序之價值判斷，皆認為婚姻、家庭應予保障。嗣該院訴願委員會已依上述法律意見，就臺灣地區配偶以自己名義提起之訴願案，為實體審理。外籍配偶部分，併參酌為相同之處理，即本國籍配偶得以利害關係人身分提起行政爭訟。」

(五)又立法院於 98 年 3 月 31 日通過聯合國「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」及「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」（下稱兩公約施行法），並於同年 12 月 10 日生效施行。公民與政治權利國際公約第 23 條規定：「（第 1 項）家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家的保護。（第 2 項）男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。（第 3 項）婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。（第 4 項）本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。」<sup>5</sup>再者，經濟社會文化權利國際公約第 10 條規定：「本公約締約國確認：一. 家庭為社會

---

<sup>5</sup>、The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. The right of men and women of marriageable age to marry and to found a family shall be recognized. No marriage shall be entered into without the free and full consent of the intending spouses. States Parties to the present Covenant shall take appropriate steps to ensure equality of rights and responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. In the case of dissolution, provision shall be made for the necessary protection of any children.

之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。二. 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。三. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。」<sup>6</sup>與兩公約同於 98 年 12 月 10 日生效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：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」我國兩公約施行法第 4 條亦明文規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」第 5 條規定：「（第 1 項）各級政府機關應確實

---

<sup>6</sup>、The States Parties to the present Covenant recognize that: The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. Marriage must be entered into with the free consent of the intending spouses. Special protection should be accorded to mothers during a reasonable period before and after childbirth. During such period working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits. Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and punishable by law.

依現行法令規定之業務職掌，負責籌畫、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。（第2項）政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」又為確保兩公約各項權利規定之施行，兩公約施行法第8條並規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」是法務部對「『國際公約內國法化的實踐』委託研究報告」之對案建議亦認為兩公約規定應優先適用。我國政府機關即應依據兩公約施行法相關規定採取立法、行政及其他措施，確實保障婚姻與家庭生活之權利。

- (六)有關締約國施行兩公約規定之檢討，依據公民與政治權利國際公約第28條規定設置之人權事務委員會1990年第39屆通過之第19號一般性意見（GENERAL COMMENT）：「公民權利和政治權利國際公約第23條確認家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。對家庭及其成員的保護還得到《公約》其他條款直接或間接的保證。譬如，第17條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，《公約》第24條特別規定，保護兒童作為個人或作為家庭成員的權利。…為了真正得到《公約》第23條規定的保護，締約國需要採取立法、行政或其他措施。…成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計劃生育政策應符合《公約》的條款，尤其不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各

國內部，並在需要時，與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」<sup>7</sup>公民與政治權利國際公約之人權事務委員會第 27 屆會議(1986 年)第 15 號一般性意見：「一般而言，《公約》所訂各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。因此，一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外僑。…《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考慮因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保護。」<sup>8</sup>有關前開人權事

---

<sup>7</sup>、法務部人權大步走網站。又國際人權工作坊網站：資料來源：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008。英文版：「Article 23 of the International Covenant on Civil and Political Rights recognizes that the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. Protection of the family and its members is also guaranteed, directly or indirectly, by other provisions of the Covenant. Thus, article 17 establishes a prohibition on arbitrary or unlawful interference with the family. In addition, article 24 of the Covenant specifically addresses the protection of the rights of the child, as such or as a member of a family.…Ensuring the protection provided for under article 23 of the Covenant requires that States parties should adopt legislative, administrative or other measures.…The right to found a family implies, in principle, the possibility to procreate and live together. When States parties adopt family planning policies, they should be compatible with the provisions of the Covenant and should, in particular, not be discriminatory or compulsory. Similarly, the possibility to live together implies the adoption of appropriate measures, both at the internal level and as the case may be, in cooperation with other States, to ensure the unity or reunification of families, particularly when their members are separated for political, economic or similar reasons. 」

<sup>8</sup>、法務部人權大步走網站。又國際人權工作坊網站：資料來源：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008。英文版：「In general, the rights set forth in the Covenant apply to everyone, irrespective of reciprocity, and irrespective of his or her nationality or statelessness.…The Covenant does not recognize the right of aliens to enter or reside in the territory of a State party. It is in principle a matter for the State to decide who it will admit to its territory. However, in certain circumstances an alien may enjoy the

務委員會一般性意見之解釋效力，兩公約施行法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」

- (七) 綜上論結，依據我國憲法第 22 條規定，婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障，經司法院釋字第 242 號、第 362 號、第 552 號、第 554 號及第 696 號等多號解釋在案。夫妻團聚同居，既為權利，亦係義務，任何可能有損該等家庭團聚權利之立法、行政或其他措施，均應受我國司法之嚴格審查。另依據公民與政治權利國際公約第 23 條等規定及該公約人權事務委員會一般性意見之解釋，婚姻與家庭團聚權之保障係不分締約國國人或其他外籍人士，亦不問該外籍人士係屬何國籍之人或無國籍人，均一體適用。締約國並應積極採取各種立法、行政或其他措施，必要時，則應與其他國家合作，採取適當措施，以確保家庭團聚權。我國政府機關即應依據兩公約施行法第 4 條、第 5 條及第 8 條等規定採取立法、行政及其他措施，確實保障婚姻與家庭生活之權利，
- 二、我國政府機關以通案方式拒絕持旅行證之我國人西藏配偶在臺居留之申請，係以國籍護照之有無為差別歧視待遇，有違憲法第 7 條平等權之保障及公民與政治權利國際公約等所定各項權利對任何國籍或無國籍者均應平等對待之精神；且不問持旅行證之西藏人係來臺與我國人配偶共同生活，恐影響臺藏婚姻之穩定性，亦有違公民與政治權利國際公約第 23 條及經濟社會文化權利國際公約第 10 條等規定之婚姻及家庭權

---

protection of the Covenant even in relation to entry or residence, for example, when considerations of non-discrimination, prohibition of inhuman treatment and respect for family life arise.」

利保障，核有未當：

- (一)外交部對於持旅行證之西藏人士申請之停留簽證上加註「不得改辦居留」限制之源起，乃因 96 年 12 月 26 日增訂公布，並自 97 年 8 月 1 日施行之入出國及移民法第 23 條第 1 項規定：「持停留期限在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證：一、配偶為現在在臺灣地區居住且設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。但該核准居留之外國籍配偶係經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作者，不得申請。二、未滿 20 歲之外國人，其直系尊親屬為現在在臺灣地區設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。其親屬關係因收養而發生者，被收養者應與收養者在臺灣地區共同居住。…六、基於外交考量，經外交部專案核准在我國改換居留簽證。」該條項增訂立法理由雖稱係為外國人申請外僑居留證之便利<sup>9</sup>，惟內政部依據入出國及移民法第 35 條規定：「外國人停留、居留及永久居留之申請程序、應備文件、資格條件、核發證件種類、效期、投資標的、資金管理運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」所訂定之「外國人停留居留及永久居留辦法」，於

---

<sup>9</sup>、入出國及移民法第 23 條修訂理由：「現行實務上，外國人以停留簽證入國後如須改變為居留，須先向外交部申請變更為居留簽證後，再向各直轄市、縣（市）警察局外事科（課）申請外僑居留證。茲為簡政便民，未來此類案件，不須再向外交部申請變更為居留簽證，而可直接向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證，爰參照外國護照簽證條例施行細則第 13 條有關居留簽證之申請目的及永久居留辦法第 7 條至第 9 條有關外國人居留期間之規定，增訂修正條文第 1 項規定，外國人持停留期限在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國後，具備所定

97年8月1日增訂施行第6條第4項規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」是外交部爰比照有關無國籍人民入境居留之限制規定，於核發持旅行證之西藏人士申請之停留簽證上加註「不得改辦居留」之限制。惟我國政府機關拒絕持旅行證之無國籍人士居留簽證及在臺居留申請之差別歧視性規定，係通案性政策考量，並無任何法律明文規定，或法律授權依據。倘個案無具體且合理事由之情形下，採取一律不准許其等申請居留之通案性政策，是否符合98年12月10日生效施行之公民與政治權利國際公約公民所訂各項權利，包括為維持家庭生活而入境及居留之保障，不得區分何國國籍或無國籍，均應平等對待之精神，尚非無疑。

(二) 行政院函復本院表示，旅行證係各國政府發給在該國具居留或永久居留權，但未具該國國籍者出國旅行使用之文件。持證人倘有長期離開發證國、違反使用規定、在國外發生證件遺失或逾期、遭查獲冒用他人證件或涉及犯罪必須遭遣返等情時，發證國對其並無保護及接納義務，存在難以遣返之疑慮，故各國為避免持旅行證者滯留，造成人球風險，對於此類人士申請入境，多採審慎之態度。是旅行證效力不等同護照，政府對持印度旅行證件來臺之藏人，向來僅發給停留簽證。

1、又外交部表示，各國為避免持旅行證者滯留造成人球風險，對於此類人士申請簽證，多採相當嚴格之措施，甚至不核發簽證。該部領事事務手冊第2輯第13章即規定：「持旅行證書申請居留

---

事由者，得直接向入出國及移民署申請居留。」

簽證者，原則上不予受理。」是我國對持任何一國旅行證之外籍人士一律僅核發停留簽證，而不核發居留簽證，對持印度 IC 之藏人並無歧視待遇；持印度政府核發之旅行證之藏人，因未持有有效外國護照，被我國政府機關視同無國籍人，依通案不核發居留簽證，並因前開自 97 年 8 月 1 日施行之入出國及移民法第 23 條第 1 項修正規定，持外交部核發居留簽證入境者，符合該條項所定要件，即得向入出國及移民署申請居留，外交部即依據外國護照簽證條例第 7 條<sup>10</sup>及該條例的施行細則第 6 條<sup>11</sup>、「外國人停留居留及永久居留辦法」第 6 條第 4 項規定，於核發停留簽證時加註「不得改辦居留」之限制。目前持印度 IC 旅行證來臺之藏人，除達賴喇嘛西藏宗教基金會之工作人員及眷屬外，均僅能獲發停留簽證。

- 2、內政部於 97 年 8 月 1 日增訂施行「外國人停留居留及永久居留辦法」第 6 條第 4 項規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」說明其政策考量（與外交部同）：鑑於無國籍人民之身分特殊，且其所持之旅行文件，並不代表發照國願無條件接受持照者返回該國，是以政府對於無國籍人民之入出國管理，向採從嚴處理政策。但現於臺灣地區居住之在臺灣地區設有戶籍國民或中華民國 90 年 9 月列冊在案，經頒證獲准在臺居留之藏籍人士，其於 96 年 12 月 26 日

---

<sup>10</sup>、外國護照簽證條例第 7 條：「(第 1 項) 外國護照之簽證，其種類如下：一、外交簽證。二、禮遇簽證。三、停留簽證。四、居留簽證。(第 2 項) 前項各類簽證之效期、停留期限、入境次數、目的、申請條件、應備文件及其他相關事項，由外交部定之。」

<sup>11</sup>、外國護照簽證條例施行細則第 6 條：「外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。」

入出國及移民法修正公布前結婚之配偶及未滿 20 歲之子女，持印度旅行證件取得停留簽證入國者，得依同辦法第 6 條第 5 項向該部移民署申請核准居留人數計 9 人。

(三)惟查，有關持印度旅行證件取得停留簽證入國者變成人球之疑慮問題，本院詢據外交部表示，印度政府對持有其核發 IC 旅行證件之西藏人民，尚查無拒絕再入境印度或撤銷旅行證件情事。又是前開行政院所稱持旅行證件者入境後恐無法遣返而滯臺或成人球一節或係少數個案，並與持印度政府核發 IC 之西藏人民無涉。更有甚者，縱對持 IC 旅行證件之西藏人民僅核發停留簽證，讓其入境，倘有行政院所顧慮之發證國不接受遣返，仍有可能形成滯臺或人球問題。因此，除非對持 IC 旅行證件者，一律不核發簽證，拒絕入境，否則，不論持停留簽證或居留簽證均可能有滯臺或人球問題。是以持 IC 旅行證件而僅核發停留簽證，讓其入境，以避免可能形成滯臺或人球問題之說法，尚與論理法則未合。本院另詢據達賴喇嘛西藏宗教基金會說明有關西藏人持印度政府核發 IC 程序及其效力如下：

- 1、IC 為流亡在印度境內的西藏人所持有等同於護照的「旅行證」。IC 證件早期是手寫版，現在的新版 IC 全面電腦化，已於 2008 年開始使用，故新版 IC 目前幾乎全面取代手寫版。印度政府給予 IC 有效期已從 2 年延長至 10 年，到期可繼續申請。
- 2、IC 上明文規定“NO OBJECTION” TO RETURN TO INDIA DURING THE VALIDITY OF IDENTITY CERTIFICATE，這表示任何持有 IC 的西藏人都有權返回印度，所以不必顧慮可否遣返的問題。

- 3、西藏人可以持 IC 向各國駐外使館及單位申請簽證，到世界各國進行訪問、探親、依親等。因此，IC 是印度政府核發、適用於流亡西藏人的合法旅行證。目前，除中國大陸以外，世界各國均接受 IC 為有效及合法的證件。
- 4、又西藏人因出國之需要而向印度政府申請核發 IC 的流程嚴謹，不易假造，且易查證：
  - (1) 首先向各流亡藏人社區辦公室提出書面申請，經過調查後，由社區辦公室開立證明，集中向西藏流亡政府之德里辦公室正式申請，然後由德里辦公室統籌向印度政府外交部遞件。
  - (2) 印度外交部接到申請後，發派到申請人所在地政府之警察總局，由總局再分到各地分局執行，對申請人進行身分確認及審慎的約談、調查。若通過這一系列審查，印度外交部一律將 IC 發由流亡政府德里辦公室轉交予申請人。
  - (3) 因為調查的工作仔細而嚴密，較一般印度人申請護照困難，所以申請約一年才能拿到 IC。
  - (4) 又因為 IC 之控管工作嚴謹，截至目前為止未曾傳出有假 IC 或買賣 IC 的情況發生。
  - (5) 由於 IC 已由電腦管控，印度外交部亦或是流亡政府德里辦公室都有存檔資料，故在查證與調查上，極有效率並且詳實。基金會大約 2 或 3 天即可知真假。
- (四) 另有關流亡到印度或在印度出生之西藏人在印居留證問題，行政院蒙藏委員會 101 年 3 月 22 日會藏字第 1010030055 號函說明，流亡到印度或在印度出生之藏人得憑持西藏流亡組織之推薦及相關文件向印度政府申請居留證 (Registration

Certificate, RC) , 其效期為 1 年，只能在印度境內辦理延期；如未辦理延期，即失效等語。惟本院於 101 年 4 月 24 日洽據達賴喇嘛西藏宗教基金會表示，基本上 RC 居留證件每年都要辦理延長。但像我們居住在國外的藏人無法延期的 RC 也沒有失效。以後回印度後再可以延長。在印度北部達蘭薩拉由藏人商業協會【TCC】召開的年度大會上，森格總理表示，藏人居留證【RC】，從原先一年一簽，到現在可以延長到五年才須再辦理重新換證。然而，但在印度以外出生的藏人，至少要在印度居留至少 20 年，才享有延長效期的優惠。

- (五)我國政府機關基於無國籍人入境後恐有無法遣返情事之特殊情況，除專案特准外，通案不核發居住簽證或許可居留。外交部表示，該部並未考量申請簽證之無國籍人是否為我國人配偶之因素；該部亦曾諮詢學者專家意見，認為國家安全的考量可能會優先於個別的家庭團聚權；實務上，該部及我駐外館處對於此類簽證申請案多核予停留期限可達 180 天之停留簽證，已兼顧當事人家庭團聚與政府防範非法等雙重考量等語。惟如前所述，有關憲法保障婚姻與家庭基本權利之首要即係確保家庭團聚共同生活之權利。陳訴人表示，持旅行證之藏籍配偶在臺停留 180 天後，即須返印度重新申請依親停留簽證，尚須赴印度各級政府機關辦理各項入境及出境手續，計費時 2 個月，並花費約新台幣 6 萬元；在臺期間，因停留簽證故，既不得工作，賺錢養家，維持家庭生計，亦無加入全民健保之資格，有陷入貧病困境之虞。故該等限制我國人之藏籍配偶居留之對待方式，是否可稱之為保障家庭團聚權，自一般生活經驗而言，尚有檢討空間。本院諮詢廖教授○

○即指明，本案之核心概念係該無國籍人是本國人的配偶，這才是重點。配偶依親這點即指出非單純無國籍人入境問題，而是家庭團聚的問題；像給予停留簽證，即無法給予這些無國籍配偶生活保障，甚至會長時間不利益這些人，這是違反人權的。廖教授○○更指出，婚姻是前開憲法及國際人權公約規定保障之自由權，若有關機關說，為什麼要嫁給海外之西藏人，並對該等西藏人課予很多不利益之條件，即係侵犯婚姻自由。

(六)再者，外交部表示，依據聯合國「世界人權宣言」第 13 條：「(第 1 項) 人人在各國境內有權自由遷徙和居住。(第 2 項) 人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。」及「公民與政治權利國際公約」第 12 條：「(第 1 項) 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。(第 2 項) 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。(第 3 項) 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。(第 4 項) 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」等規定，外國人進入他國並不受保障，亦非該國際公約中所指基本人權等語。該部係以本國人或已在一國領土內合法居留之非本國人之居住遷徙自由之權利保障，反論國際人權公約並未保障外國人或非在一國領土內合法居留之人進入締約國之權利。惟查，相關規定正可證明在印度合法居留之藏人居住遷徙及出入國境之權利係受國際人權公約相關規定所保障。前開第 12 條第 2 項規定與本案西藏配偶所持出國旅行證件之效力相關，依據

公約人權事務委員會 1999 年第 67 屆會議通過第 27 號一般意見指稱：「為了使個人能享受第 12 條第 2 項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任。國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期限，就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。…」<sup>12</sup>而就第 4 項：「人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」之規定，第 27 號一般意見指稱：「第 12 條第 4 項的措辭並未區分國民和外僑（“任何人”）。…第 12 條第 4 項的語言允許做更廣義的解釋，使之可能包括其他種類的長期居民，包括但不局限於長期居住但被專橫地剝奪了獲得國籍權利的無國籍人。由於其他因素在某些情況下可使個人和國家之間產生密切的長久的聯繫，因此締約國的報告中應包括有關永久性居民返回居住國的權利的情況。」<sup>13</sup>又據前述人權事務委員會第 27 屆會議

---

<sup>12</sup>、In order to enable the individual to enjoy the rights guaranteed by article 12, paragraph 2, obligations are imposed both on the State of residence and on the State of nationality. Since international travel usually requires appropriate documents, in particular a passport, the right to leave a country must include the right to obtain the necessary travel documents. The issuing of passports is normally incumbent on the State of nationality of the individual. The refusal by a State to issue a passport or prolong its validity for a national residing abroad may deprive this person of the right to leave the country of residence and to travel elsewhere.

<sup>13</sup>、全文：The wording of article 12, paragraph 4, does not distinguish between nationals and aliens (“no one”). Thus, the persons entitled to exercise this right can be identified only by interpreting the meaning of the phrase “his own country”.<sup>9</sup> The scope of “his own country” is broader than the concept “country of his nationality”. It is not limited to nationality in a formal sense, that is, nationality acquired at birth or by conferral; it embraces, at the very least, an individual who, because of his or her special ties to or claims in relation to a given country, cannot be considered to be a mere alien. This would be the case, for example, of nationals of a country who have there been stripped of their nationality in violation of international law, and of individuals whose country of

(1986年)第15號一般性意見就《公約》第2條有關無分種類、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等，一律享受本公約所確認權利之平等權規定，亦強調外僑地位及權利，不分國籍之有無應同享平等權保障：「一般而言，本公約所訂各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則（reciprocity，互惠原則），亦不論該個人的國籍或無國籍身分。因此，一般的規則是，必須確保公約內的每一項權利，而不區別對待公民和外僑。如同第2條所規定的，外僑享有在公約所保證的權利方面的無歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外僑和公民。例外的是，公約中有些權利已明文規定僅僅適用於公民(第25條)，而第13條則僅適用於外僑。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家，外僑卻享受不到按照本公約所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合本公約的無理限制。」<sup>14</sup>是締約

---

nationality has been incorporated in or transferred to another national entity, whose nationality is being denied them. The language of article 12, paragraph 4, moreover, permits a broader interpretation that might embrace other categories of long-term residents, including but not limited to stateless persons arbitrarily deprived of the right to acquire the nationality of the country of such residence. Since other factors may in certain circumstances result in the establishment of close and enduring connections between a person and a country, States parties should include in their reports information on the rights of permanent residents to return to their country of residence.

<sup>14</sup> 、 In general, the rights set forth in the Covenant apply to everyone, irrespective of reciprocity, and irrespective of his or her nationality or statelessness. Thus, the general rule is that each one of the rights of the Covenant must be guaranteed without discrimination between citizens and aliens. Aliens receive the benefit of the general requirement of non-discrimination in respect of the rights guaranteed in the Covenant, as provided for in article 2 thereof. This guarantee applies to aliens and citizens alike. Exceptionally, some of the rights recognized in the Covenant are expressly applicable only to citizens (art. 25), while article 13 applies only to aliens. However, the Committee's experience in

國印度不僅不得拒發旅行證或護照予合法居於該國境內之藏人，亦不得拒絕其等有與印度國民一樣享有第 12 條第 4 項返國（即印度）之權利，前開行政院等機關所稱，持旅行證之藏人來臺居留恐形成無法遣返之人球問題，顯與國際人權公約之規定未合，亦忽視兩公約施行法第 5 條第 2 項規定：「政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」

- (七)誠然，現行國際公法仍將核發簽證視為國家主權之行使，國際人權公約亦未限制該等國家主權之行使，要求締約國應准許外國人進入其國境之內。前開人權事務委員會第 15 號一般性意見即稱：「…《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考慮因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保護。」對一般持外國護照人士之入境與居留，外交部及內政部等相關主管機關固得依據現行外國護照簽證條例及入出國及移民法等相關法令規定，個案審查，依權責決定是否核發簽證及種類，或核准居留與否。惟 98 年 12 月 10 日生效施行之公民與政治權利國際公約第 23 條及經濟社會文化權利國際公約第 10 條等既明文規定家庭團聚權利。依據本院前引該公約人權事務委員會第 15 號一般性意見所示，在入境許可及居留，應特別考慮尊重家庭生活等因素，

---

examining reports shows that in a number of countries other rights that aliens should enjoy under the Covenant are denied to them or are subject to limitations that cannot always be justified under the Covenant.

且不應區分國籍或有無國籍：「《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考慮因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保護。」是部分涉及普世基本人權保障範圍之個案，我國政府機關仍應有特別考量，一律否准在臺居留，尚與國際人權公約前開規定未合。

- (八)再按憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」前引司法院 101 年 1 月 20 日釋字第 696 號解釋理由即詳述對婚姻及家庭無正當理由之差別待遇係違反憲法第 7 條及第 22 條等規定：「憲法第 7 條所揭示之平等原則非指絕對、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，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇（本院釋字第 547 號、第 584 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 647 號、第 648 號、第 666 號、第 694 號解釋參照）。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 694 號解釋參照）。按婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（本院釋字第 554 號解釋參照）。如因婚姻關係之有無而為稅捐負擔之差別待遇，致加重夫妻之經濟負擔，則形同對婚姻之懲罰，而有違憲法保障婚姻與家庭制度之本旨，故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，

應受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則。」又本院諮詢廖教授○○亦表示，該等持旅行證之無國籍人之地位及其基本權利之保障，相關國際人權公約均有規定，例如：關於無國籍人地位公約、減少無國籍狀態公約、關於難民地位公約及其議定書、消除一切形式種族歧視國際公約等。因此，對持旅行證者通案不准許居留，即有違平等原則。尚不得通案對無國籍人士一律否決居留，仍應有個案裁量空間。外交部純粹以旅行證件作為認定標準，也有差別待遇的歧視。

- (九) 綜上論結，內政部 97 年 8 月 1 日增訂施行「外國人停留居留及永久居留辦法」第 6 條第 4 項規定：「無國籍人民持停留簽證入國者，不得申請居留。」外交部於領事事務手冊第 2 輯第 13 章規定：「持旅行證書申請居留簽證者，原則上不予受理。」固係顧慮未來存有無法遣返問題。惟尚乏無法遣返之具體事證下，以政策性通案方式拒絕持旅行證之我國人配偶居留簽證及在臺居留之申請，即係以國籍護照之有無為差別歧視待遇，有違憲法第 7 條平等權之保障及 98 年 12 月 10 日生效施行之公民與政治權利國際公約所訂各項權利對任何國籍或無國籍者均應平等對待之精神；且不問持旅行證之西藏人係來臺與我國人配偶共同生活，恐影響臺藏婚姻之穩定性，亦有違公民與政治權利國際公約第 23 條及經濟社會文化權利國際公約第 10 條等規定之婚姻及家庭權利保障，核有未當。
- 三、行政院雖已考量家庭團聚權之保障，惟實務要求我國人西藏配偶在臺停留期滿即須返回駐印代表處重新申請依親停留簽證，致大幅增加渠等再入境臺灣之時間

及金錢負擔；且對於與國人結婚且育有在臺設有戶籍之親生子女之持印度旅行證件之國人西藏配偶，課予在臺結婚登記 2 年始得申請居留之期限要件，欠缺我國憲法第 156 條及兩國際人權公約規定兒童應受家庭、社會及國家特別保護之權利意識，並危及婚姻之穩定性，允宜研酌檢討改進：

- (一)按憲法第 156 條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」兒童及少年福利與權益保障法第 4 條規定：「政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母或監護人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施。」第 5 條規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量；有關其保護及救助，並應優先處理。（第 2 項）兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。」另有關婚姻與家庭團聚及生活保障之基本權利係受憲法第 22 條規定之制度性保障，業經歷年司法院解釋，並於公民與政治權利國際公約第 23 條及經濟社會文化權利國際公約第 10 條等明文規定，前已敘明。
- (二)行政院於 101 年 7 月 19 日函復本院說明，為兼顧家庭團聚之基本人權及國家安全、公共利益之考量下，已就持印度旅行證件之國人西藏配偶來臺申請居留事宜，訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」，經由合理及審慎嚴密之安全查核機制，確認婚姻之真實性，以保護國人權益等語。內政部入出國及移民署爰於同年 7 月

24 日依據 101 年 7 月 9 日生效實施之「處理原則」函知陳訴人等有關持印度旅行證件之國人西藏配偶來臺申請居留之條件及程序：符合以下條件之一者，得檢附相關文件，向駐印度代表處申請專案核發停留期間 60 日且未經加註不准延期或其他限制之停留簽證：

- 1、與在臺設有戶籍國人結婚，在國內辦妥結婚登記滿 3 年，並於最近 3 年內每年在國內合法停留逾 183 日。
- 2、與國人結婚且育有在臺設有戶籍之親生子女者，在國內辦妥結婚登記滿 2 年，並於最近 2 年內每年在國內合法停留逾 183 日。

(三)本院於 101 年 7 月 30 日詢據內政部入出國及移民署表示，目前已有持印度旅行證之國人西藏配偶，符合前開「處理原則」規定條件者，得以返印度向駐印度代表處申請專案核發停留期間 60 日且未經加註不准延期或其他限制之停留簽證。又外交部表示，我國人藏籍配偶只要符合該處理原則第 1 點規定即可備相關文件，申請居留。該部不會依該處理原則第 1 點規定，加註不准延期。過去不曾對我國人之持印度政府核發旅行證件 IC 卡之藏籍配偶申請來台簽證，加註不准延期，現更不會因該處理原則第 1 款規定，反而加註不准延期。

(四)查行政院考量家庭團聚權之保障所訂「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」，對持印度政府核發之旅行證書之我國人之西藏配偶，確已從一律拒絕居留之申請，改為附條件之核准居留。惟據陳訴人所稱，該等國人西藏配偶所持依親「停留簽證」期限屆滿，即須出境，再回印度向外交部駐印度代表處重新申請依親之「停留簽證」

，相關程序包括向印度各級政府機關申請出境等各項手續在內，全程約費時兩個月始得再以獲核發之「停留簽證」入境臺灣，所費更超過新台幣 6 萬元。該等西藏配偶因沒有居留權，就沒有工作權和健保，支援家裡經濟，致家庭僅由在臺之一人扛起所有家計負擔，西藏配偶離開臺灣時，須自己面對孕期、坐月子、生病和帶小孩，原本就拮据的家裡就要面臨可能斷炊的窘境。這不僅影響到他們的生計，也使他們的生活發生很多不可知的變數，進而影響渠等婚姻之穩定性。

- (五)前開憲法第 156 條及兒童及少年福利與權益保障法等均規定婦女及兒童應受政府機關之特別照護。且經濟社會文化權利國際公約第 10 條即明文規定：「本公約締約國確認：一. 家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。二. 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。三. 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。…」公民與政治權利國際公約第 24 條規定：「(第 1 項) 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會、階級財產、或出生而受歧視。(第 2 項) 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。(第 3 項) 所有兒童有取得國籍之權。」<sup>15</sup>公民與政治權利國際公約人權事

---

<sup>15</sup>、Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are

務委員會第 35 屆會議(1989 年)第 17 號一般性意見對兒童權利之保護解釋稱：「公約第 24 條確認每一兒童應有權享受家庭、社會和國家為其未成年地位給予的必要保護。因此，執行這項規定就必須採取特別措施保護兒童，…委員會指出第 24 條所規定的權利並非是《公約》確認兒童應享有的唯一權利，兒童作為個人享有《公約》所闡明的各項公民權利。在闡明一項權利時，《公約》一些規定明白指出國家必須採取措施使未成年人享有比成年人更多的保護。…保證兒童受到必要的保護的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然《公約》沒有說明這種責任應如何分配，但家庭—其廣義解釋是在有關締約國的社會裏所有組成一個家庭的人—特別是父母有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受《公約》確認的各項權利。」<sup>16</sup>

(六)經查，前開憲法第 156 條及國際人權公約等規定政府機關對家庭，特別是有養育兒童之家庭，應盡力

---

required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State. Every child shall be registered immediately after birth and shall have a name. Every child has the right to acquire a nationality.

<sup>16</sup>、法務部人權大步走網站。又國際人權工作坊網站：資料來源：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) 27 May 2008。英文版：「Article 24 of the International Covenant on Civil and Political Rights recognizes the right of every child, without any discrimination, to receive from his family, society and the State the protection required by his status as a minor. Consequently, the implementation of this provision entails the adoption of special measures to protect children…the Committee points out that the rights provided for in article 24 are not the only ones that the Covenant recognizes for children and that, as individuals, children benefit from all of the civil rights enunciated in the Covenant. In enunciating a right, some provisions of the Covenant expressly indicate to States measures to be adopted with a view to affording minors greater protection than adults.…Responsibility for guaranteeing children the necessary protection lies with the family, society and the State. Although the Covenant does not indicate how such responsibility is to be apportioned, it is primarily incumbent on the family, which is interpreted broadly to include all persons composing it in the society of the State party concerned, and particularly on the parents, to create conditions to promote the harmonious development of the child's personality and his enjoyment of the rights recognized in the Covenant.」

廣予保護與協助。乃因父母養育兒女之精神壓力與所費金錢數倍於未養育兒女者。單以金錢上壓力言之，臺藏夫妻僅我國人配偶一人得工作賺錢養家，藏夫既無法工作又時須花大筆費用返印重辦簽證，初生嬰兒即須請保母照顧，依據內政部提供資料，以臺北市為例，學齡前兒童之白天保母費為 1 萬 5 千元到 1 萬 8 千元，若再加上幼兒奶粉、尿布等相關支出，扶養一名幼兒月花費 2 萬元以上，遑論家庭其他必要開銷，令大多數初為父母者，難以負擔。倘再加上嬰兒之醫療等照護費用及所費心力，更需夫妻二人共同努力賺錢照顧扶養，以分擔家計及生活上各種壓力。是行政院訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」固已准許持印度旅行證之我國人西藏配偶在 3 年期限之條件下得申請居留，已較原比照無國籍人一律不准，毫無希望之通案性規定，放寬許多。惟就前開第 2 款規定，與國人結婚且育有在臺設有戶籍之親生子女者，須在國內辦妥結婚登記滿 2 年，並於最近 2 年內每年在國內合法停留逾 183 日，始得申請核發停留期間 60 日且未經加註不准延期或其他限制之停留簽證，雖較第 1 款在臺未育設有戶籍之親生子女者之申請居留之 3 年期間減少 1 年，惟限期 2 年始得申請居留之條件，除前述有危及婚姻穩定性之虞，並已侵害兒童依據憲法及國際人權公約規定應受家庭、社會及國家特別保護之權利。

(七) 綜上論結，行政院雖已訂定「持印度旅行證之國人藏族配偶申請居留聯合審查處理原則」，准許持印度旅行證之我國人西藏配偶，符合一定條件下，得申請居留。惟外交部規定我國人西藏配偶在臺依親停留滿 6 個月後仍應返印向駐印代表處重新申請依

親停留簽證，有別於再以觀光等其他名義之停留簽證申請方式，除大幅加重申請人諸多時間及金錢上之困擾與負擔，並危及婚姻之穩定性，是否係屬課予不必要之限制，並有違平等原則，仍宜審酌檢討改進。又對於與國人結婚且育有在臺設有戶籍之親生子女之持印度旅行證件之國人藏族配偶，課予 2 年期限之要件，欠缺憲法第 22 條、第 156 條及 98 年 12 月 10 日生效施行之兩國際人權公約所定保障婚姻及家庭生活、團聚權利之考量；相關條件限制並已影響兒童應受家庭、社會及國家特別保護之權利，允宜研酌檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查報告送請行政院檢討改進見復。
- 二、調查報告送請總統府人權諮詢委員會參酌。
- 三、調查報告送請本院人權委員會參酌。
- 四、調查意見函復陳訴人，並函送本案諮詢委員參酌。
- 五、調查意見公布，並上網公告。
- 六、本案檢附派查函及相關附件，送請外交及僑務委員會、內政及少數民族委員聯席會議處理。

調查委員：沈美真

趙榮耀

中 華 民 國 101 年 8 月 31 日  
附件：本院101年1月30日院台調壹字第1010800021號派查  
函。