

調 查 報 告

壹、案由：沈美真委員、趙榮耀委員調查：有關外交部主張該部受理外國人申請入境簽證之准駁係屬於行政法學理上所稱不受司法管轄之「政府高權行為」或政治問題之法律見解是否正確，洵有釐清之必要乙案。

貳、調查意見：

本院前於 98 年間調查「據施○○先生於中國時報撰文，指外交部對於拒發外籍配偶申請來臺簽證不告知理由，及救濟管道有無等情，均涉有侵害人民家庭團聚等基本人權之虞乙案。」經本院外交及僑政委員會、內政及少數民族委員會聯席會議於 98 年 8 月 19 日審查通過，並以外交部對外籍配偶來臺簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權之違失，提出糾正案。嗣外交部於 99 年 6 月 9 日訂定發布生效之「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來台面談作業要點」第 12 點第 1 項即規定：「外交部及駐外館處不予通過面談案件，應以書面理由，並附記救濟程序通知當事人。」惟該部就本院外交及僑政委員會審議通過之「藏傳佛教人士擬入臺宣揚佛法，其停留簽證常遇到諸多困擾與不便，造成不同宗教之間有不同待遇情事，不僅影響人民信仰宗教自由之權利，也影響國家形象乙案」，仍以 101 年 2 月 21 日部授領二字第 1005146670 號函復本院說明，有關包括外籍配偶在內外國人申請來臺簽證之否准係屬政府高權行為，不受司法管轄等語。案經本院外交及僑政委員會 101 年 6 月 20 日第 4 屆第 48 次會議決議指派委員調查。本院除調閱相關案卷，並於 101 年 12 月 7 日約詢外交部董國猷政務次長、行政院法規委員會陳德新主任委員、司

法院行政訴訟及懲戒廳許金釵廳長、內政部入出國及移民署張琪副署長及法務部法律事務司郭全慶專門委員等相關機關主管人員。

案經調查竣事，謹臚陳調查意見如次：

- 一、國際人權公約相關規定固未保障一般外國人進入他國之權利，惟家庭團聚共同生活權利係受憲法第 22 條規定之制度性保障，業經歷年司法院第 554 號等號解釋在案；且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共同生活權利應受保障。現行實務見解分歧，行政院允宜審酌研提修正草案，俾踐行我國憲法第 22 條規定、司法院大法官會議解釋及公民與政治權利國際公約第 23 條等相關國際人權公約規定保障該等外籍婚姻與家庭共同生活權利意旨：

- (一)按憲法第 22 條規定：「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。」司法院釋字第 242 號解釋婚姻、家庭及配偶權利係應受憲法第 22 條規定之保障：「……將致人民不得享有正常婚姻生活，嚴重影響後婚姻當事人及其親屬之家庭生活及人倫關係，反足以妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定，有所牴觸。」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。」司法院釋字第 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。」是憲法規定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。

(二)我國憲法及公民與政治權利國際公約等國際人權公約就婚姻與家庭團聚共同生活權利保障之規定係不分本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：

- 1、外交部主張，國際上有關人民政治權利之相關公約僅保障本國人返國之權利，但未保障「外國人」進入他國之權利，例如世界人權宣言第 13 條規定：「(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。」¹及公民權利與政治權利公約第 12 條規定：「(第 4 項) 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」²依據國際公法學上國家主權的概念，對「一般外國

¹、(1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state. (2) Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

²、No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.

人」之入境准否，固屬國內管轄權之問題³。惟該等主張對外籍配偶等具有一定身分並與本國人有權利義務關係者而言，未必完全正確。世界人權宣言第 16 條第 3 項規定：「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。」⁴又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。」⁵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

³、張乃維，國際法上人權與其保障問題，台灣商務印書館，68 年，第 50 頁。Ian Brownlie，Principle of Public International Law，Third Edition，Oxford University Press，1984，p519。

⁴、The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

⁵、(1) The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. (2) The right of men and women of marriageable age to marry and to found a family shall be recognized. (3) No marriage shall be entered into without the free and full consent of the intending spouses. (4) 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.

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。兒童及少年應有保障、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。」⁶依據公民與政治權利國際公約第28條規定⁷設立之人權事務委員會（the Human Rights Committee）第39屆會議（1990年）通過第19號一般性意見第1點：「《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

⁶、The States Parties to the present Covenant recognize that : 1.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.2.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.3.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. 經濟社會文化權利國際公約第10條第3款規定之 children and young persons，中文翻譯第1句為兒童及少年，第2句又譯為兒童及青年，第3句又譯為兒童及少年，尚非一致，或有疏漏。

⁷、公約第28條規定：「（第1項）設立人權事務委員會（the Human Rights Committee，以下簡稱『委員會』）。它應由18名委員組成，執行下面所規定的任務。（第2項）委員會應由本公約締約國國民組成，他們應具有崇高道義地位和在人權方面有公認的專長，並且還應考慮使若干具有法律經驗的人參加委員會是有用的。（第3項）委員會委員以其個人身分選出和進行工作。」

意或非法干涉。」⁸第 5 點：「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。」⁹

2、又立法院於 98 年 3 月 31 日三讀通過之「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），業於同年 12 月 10 日生效施行。兩公約施行法第 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。」同法第 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。」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。」本院前於 98 年間就外交部對於拒發外籍配偶申請來臺簽

⁸、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.

⁹、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.

證不告知理由及救濟管道之有無等調查案件，即於調查意見詳予說明我國憲法、司法院大法官會議解釋及相關國際人權公約均保障我國人與外籍配偶之婚姻與家庭權。而家庭權之內容應包含家庭團聚及共同生活權。本院另於 101 年間就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共同生活權利等情一案，於調查意見再次說明婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，我國人之婚姻與家庭權利應受憲法第 22 條及具國內法效力之國際公約等相關規定之保障，政府機關並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，以確實保障婚姻與家庭團聚共同生活之基本權利。行政院並於 101 年 7 月 19 日函復本院說明，為兼顧家庭團聚共同生活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，已確認外籍配偶之家庭團聚共同生活權。

- 3、綜上，國際人權公約相關規定固未保障一般外國人進入他國之權利，惟家庭團聚共同生活權利係受憲法第 22 條規定之制度性保障，業經歷年司法院第 554 號等號解釋在案；且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共同生活權利應受保障。是婚姻與家庭團聚共同生活權利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。

(三)有關外籍配偶簽證准駁，除外籍配偶外，其本國籍配偶及子女得否以利害關係人之身分，提起行政訴訟一案，現行實務見解分歧，行政院允宜審慎考量研提外國護照簽證條例等相關法律之修正草案，俾立法明定有關外籍配偶訴訟權，以符憲法第 22 條、司法院大法官解釋及相關國際人權公約規定保障婚姻與家庭制度之意旨：

- 1、有關外籍配偶簽證准駁，除外籍配偶外，其本國籍配偶及子女得否以利害關係人之身分，提起行政訴訟一案，行政院訴願審議委員會前於 95 年 12 月 14 日 95 年度第 49 次會議作成結論略以，大陸地區人民來臺事件，臺灣地區配偶以自己名義提起訴願，無法律上利害關係，訴願不受理。嗣台北高等行政法院曾就「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，於 96 年 4 月 25 日提請高等行政法院法律座談會討論結果，多數係採肯定說，理由主要為：「本件 A 既以 B 之配偶身分，欲進入臺灣地區與 B 團聚，但原處分機關予以否准，則本件原處分是否合法，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。」依上開兩岸人民之案例以觀，有關外籍配偶簽證准駁，除外籍

配偶外，本國家庭之配偶及子女應得以利害關係人之身分，提出訴願；如對於訴願決定仍有不服者，自得再依法提起行政訴訟。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，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，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。是行政院於 98 年 7 月 1 日提供本院之書面意見，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等語。

2、又臺北高等行政法院等有引據前開 96 年 4 月 25 日提請高等行政法院法律座談會結論及理由為判決理由者如下：

(1) 臺北高等行政法院 96 年 11 月 8 日 96 年度訴字第 974 號判決理由肯認我國人配偶得以利害關係人身分提起訴訟：「夫妻之一方能否依親居留，已影響該夫妻在法律上同居義務之履行及日常家務之代理權（民法第 1001 條、第 1003 條之規定參照），故夫妻之一方經否准入境居留，其他一方自屬法律上之利害關係人，96 年度高等行政法院法律座談會提案 7 結論亦資參照。」

(2) 臺北高等行政法院 101 年 5 月 3 日 100 年度訴字第 2109 號判決理由亦肯認我國人配偶得以利害關係人身分提起訴訟：「原告既為黃○○之配偶，黃○○遭禁止入國管制期間長達 5

年，致使夫妻分隔兩地，對原告之婚姻關係及家庭生活產生極大影響，自屬利害關係人而得提起訴願及撤銷訴訟。」

(3) 臺北高等行政法院 101 年 7 月 26 日 101 年度訴字第 68 號判決理由：「有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項，其本質大多為統治行為，而非一般行政行為，具有高度政治性，機密性或須急速因應；而外國人出、入境、難民認定及國籍變更等事項，則與外交事務有關聯，涉及高度政治性國家利益，與一般行政行為有間，故相關決定排除行政程序法之適用，是以被告主張本件關於簽證核發與否之判斷，乃屬高度政治性問題，不宜由司法機關介入審查，雖非無據。惟自人權保障之國際化及平等互惠之外交基本國策觀點，並考量本件並非單純外國人入境事項，而係涉及我國國民外籍配偶之居留簽證事項，故仍為實體審理，先予敘明。」

3、惟司法院 101 年 12 月 7 日提供本院書面意見表示，前開高等行政法院 96 年 4 月 25 日法律座談會提案及研討結果，係透過審級間法官之交流，就審判實務及學理上衍生之諸多問題彼此交換意見，充分溝通，以統一法律見解，提升裁判品質，並無拘束行政機關之效力。是司法實務上，最高行政法院及臺北高等行政法院均曾以當事人不適格為由，判決駁回本國籍配偶以利害關係人身分提起行政訴訟：

(1) 最高行政法院 96 年 5 月 17 日 96 年度判字第 838 號判決，以不予許可大陸地區人民來臺，臺灣地區配偶並非利害關係人，不得提起訴願

：「本件原處分之相對人為高○○，並非被上訴人；被上訴人亦未因原處分對高○○撤銷入境許可並強制其出境之法律效果，致被上訴人本人之權利或利益直接受有損害；縱使原處分所根據之原因事實，認定高○○與被上訴人係通謀而為虛偽結婚，亦不能直接發生被上訴人與高○○並非夫妻關係之法律效果；被上訴人自無從主張其有何權利或利益受有損害，而得以自己之名義合法提起訴願，並於訴願程序後，提起行政訴訟。是被上訴人在原審以自己之名義提起本件行政訴訟，因欠缺當事人適格，即應駁回。」（另最高行政法院於 98 年 7 月 23 日 98 年度判字第 798 號判決、臺北高等行政法院 101 年 8 月 9 日 101 年度訴字第 465 號裁定參照）

- (2) 臺北高等行政法院 101 年 9 月 26 日 101 年度訴字第 453 號判決肯認外籍配偶得提起訴訟，惟否認我國人配偶得以利害關係人身分提起訴訟：「本件簽證申請事件，申請人為原告陳○○，且原處分關於簽證申請駁回部分之受處分人為原告陳○○，原告江○○並非受處分人，原告江○○之權利或利益，並未因原處分否准原告陳○○簽證申請而直接受有損害。原告江○○雖因原告陳○○簽證申請駁回而無法來台與之同居，惟原告江○○尚非不得前往越南或第三地與原告陳○○相聚同居，是原告江○○因原告陳○○簽證申請駁回而受之損害，衡情僅屬情感上及事實上之損害，尚非法律上之權利或利益損害（最高行政法院 98 年度判字第 798 號判決、98 年度裁字第 3106 號裁定同此

見解，可資參照)，揆諸前開說明，原告江○○自不得以自己名義提起行政訴訟，其提起行政訴訟屬當事人不適格，應判決駁回。」(另臺北高等行政法院 101 年訴更一字第 54 號判決參照)

(3) 綜上，現行實務見解分歧，行政院允宜審慎考量研提外國護照簽證條例等相關修正草案，俾得以立法明定保障有關外籍配偶簽證否准之訴訟權，以符憲法、司法院大法官會議解釋及相關國際人權公約規定保障婚姻與家庭制度之意旨。

(四) 綜上論結，夫妻團聚共同生活，既為權利，亦係配偶之義務。凡與我國人結婚之外籍配偶即係我國人家庭之一份子，任何可能有損該等家庭團聚共同生活權利之立法、行政或其他措施，依據司法院釋字第 696 號等號解釋意旨，均應受我國司法之嚴格審查。現行實務見解分歧，行政院允宜審酌研提外國護照簽證條例等相關法律之修正草案，俾踐行我國憲法第 22 條規定、司法院大法官會議解釋及公民與政治權利國際公約第 23 條等國際人權公約規定保障該等外籍婚姻與家庭共同生活之權利意旨。

二、人民於其權利受侵害時，有向法院請求裁判之權利，法院亦有依法裁判之義務。外交部未區分一般外國人及外籍配偶來臺簽證核發行為上之差異性，仍執二者均不受司法審查之主張，顯與我國憲法第 22 條規定及司法實務上有關婚姻及家庭團聚共同生活權利係受憲法制度性保障之解釋意旨未符，亦與 98 年 12 月 10 日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 條規定意旨相悖，洵有未當：

(一)家庭團聚權既係我國憲法及國際人權公約所保障之權利，倘行政機關之處分侵害該權利，享有該權利的人民，不問是本國人或外國人，即得依據訴願法及行政訴訟法相關規定之程序，請求救濟：

1、按外國護照簽證條例第 1 條規定：「為行使國家主權，維護國家利益，規範外國護照之簽證，特制定本條例。」第 12 條第 1 項前段規定：「外交部及駐外館處受理簽證申請時，應斟酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；…」行政程序法第 3 條第 3 項第 2 款規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：…二、外國人出入境、難民認定及國籍變更之行為。…」又法務部 81 年 1 月 6 日法 81 律字第 00185 號函示：「駐外使領館或機構對於外國人申請入境所作拒絕簽證之行為，係國家主權之行使，除我國法律或國際條約、協定等另有特別規定者外，不得表示不服。」最高法院 80 年臺上字第 917 號判決：「外國人入境、停留、居留申請之准駁，屬行使國家主權之範圍。外國人並無任意進入我國國境居留或停留之權利。」是一般外國人入國之條件及程序原則上固由各國自行決定之。

2、惟倘係與該國或其國人有特定身分關係之外國人，即有不同考量。公民與政治權利國際公約人權事務委員會（the Human Rights Committee）就有關外國人的入境問題於 1986 年第 27 屆會議通過之第 15 號一般性意見第 5 段即稱：「《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。」¹⁰顯見享有家庭團聚權的主體不限本國人，外國人享有入境與配偶共同生活養育兒女的權利亦為國際人權公約所保障。

- 3、又憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」前大法官吳庚於司法院釋字第 368 號解釋協同意見書闡釋訴訟權之意涵：「憲法第 16 條所保障之請願、訴願及訴訟權，性質上屬於程序權，乃人民為實現其憲法上所保障之其他各種權利，向立法、行政或司法機關請求救濟之手段性的基本權利。其中尤以向司法機關訴請裁判之訴訟權，具有最終救濟之功能。…凡憲法所保障之權利，遭受公權力或第三人之不法侵害，國家均應提供訴訟救濟之途徑，並由司法機關作終局之裁判。享有此項權利之主體，並不限於本國國民，亦不限於自然人，並及於外國人及法人，蓋作為受益性質之訴訟權，本質上係人類的權利而非僅屬國民的權利，且亦非專屬於自然人，乃為兼屬法人（或團體）之權利。」
- 4、再按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」同法第 18 條

¹⁰、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 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.

規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」高等行政法院 96 年 4 月 25 日法律座談會結論亦認為，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，得提起行政爭訟等語。

5、綜上，家庭團聚權既係我國憲法及國際人權公約所保障之權利，倘行政機關之處分侵害該權利，享有該權利的人民，不問是本國人或外國人，即得依據訴願法及行政訴訟法相關規定之程序，請求救濟。

(二)本院前於 98 年間由外交及僑政委員會、內政及少數民族委員會聯席會議審查通過，並以外交部對外籍配偶來臺簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權之違失，提出糾正案。嗣外交部雖於 99 年間訂定「面談作業要點」規定應以書面告知理由，並附記救濟程序通知當事人，卻於 101 年 2 月 21 日函復本院表示，有關外籍配偶之簽證核發係屬政府高權行為，不受司法管轄：

- 1、外交部向來主張，包括外籍配偶在內之外國人簽證核發之否准，係屬不受司法審查之高權行為。外交部於 96 年 11 月 8 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 974 號判決之答辯理由即引前開外國護照簽證條例第 1 條、第 12 條第 1 項前段及行政程序法第 3 條第 3 項第 2 款規定、前開法務部（81）法律字第 185 號函、最高法院 80 年臺上字第 917 號判決要旨及前大法官吳庚針對釋字第 387 號解釋所作不同意見書，主張該部核發簽證行為係屬各先進法治國家法制上之政治問題，或稱高權行為、政府行為、國家行為、統治行為等，均不受司法審查；且我國憲法並未保障外國人有任意進入我國國境居留或停留之權利，因此有關外國人簽證之核發與否，純屬國家主權行使之範圍，不可與一般行政行為等同視之。況且，外交部及駐外館處受理簽證申請時，依法應斟酌「國家利益」、申請人個別情形及「其國家與我國關係」決定准駁。由此可知，關於簽證核發與否之判斷乃屬高度政治性問題，理應委由憲法所設計之政治部門即政府與國會自行解決，司法機關不宜介入，否則即與權力分立原則相違背，侵害行政權之核心領域等語。
- 2、有關本院就外交部不告知拒發外籍配偶申請來臺簽證之理由，又乏救濟途徑之教示等情一案，經本院外交及僑政委員會、內政及少數民族委員會聯席會議於 98 年 8 月 19 日審查通過，並以外交部對外籍配偶來臺簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權之違失，提出糾正案。嗣該部於 98

年 11 月 5 日函復本院表示，刻正協調駐外館處對於拒發外籍配偶申請來臺簽證等事項應告知理由及救濟途徑。嗣外交部於 99 年 6 月 9 日訂定發布生效之「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來台面談作業要點」第 12 點第 1 項規定：「外交部及駐外館處不予通過面談案件，應以書面理由，並附記救濟程序通知當事人。」已據本院糾正意旨改進其簽證作業程序。

3、詎外交部就本院外交及僑政委員會審議通過之「藏傳佛教人士擬入臺宣揚佛法，其停留簽證常遇到諸多困擾與不便，造成不同宗教之間有不同待遇情事，不僅影響人民信仰宗教自由之權利，也影響國家形象乙案」，以 101 年 2 月 21 日部授領二字第 1005146670 號函復本院，仍說明有關外籍配偶之簽證核發係屬政府高權行為，不受司法管轄，理由略以：

- (1) 外籍配偶與一般外國人申請來台簽證案件間之差異，僅在於我駐外館處為此類申請案件之准駁時，須考量外籍配偶家庭團聚權之保障，惟此考量並不因此影響有關簽證准駁之性質係屬國家主權行使之認定。
- (2) 另簽證准駁從外觀上雖符合行政程序法第 92 條所定義之「行政處分」，但此僅為行政行為「類型」之認定而已，至於該行政行為是否屬於不受司法審查之政府高權行為或政治問題，則應從該行政行為之「實質內容」判斷認定之。
- (3) 行政法學理上認為有關政府高權行為或政治問題不受司法審查，係因該等行政行為屬於

行政權之核心範圍，不容司法權等其他國家權力之侵犯，故訴願程序雖有認為係屬「準司法程序」者，然因訴願程序仍未脫離行政權之範疇，且訴願機關為原處分機關之上級機關，基於行政一體及行政服從之精神，原處分機關對於不利於其之訴願決定，僅得遵循訴願機關意旨辦理而不得對之提起行政訴訟。

- (4) 又訴願機關除審查原處分之合法性外，尚可審查其妥當性，是以前述政府高權行為或政治問題不受司法審查之理論，既僅係為避免司法權侵入行政權之核心領域，則似不排除簽證申請遭駁回之相對人仍得提起訴願，但應不得提起行政訴訟。因此，行政院訴願審議委員會就簽證訴願案件進行實體審理，與前述政府高權行為或政治問題不受司法審查之理論並無違背。
- (5) 此外，簽證准駁屬行政權之核心領域，目前行政法院僅憑簽證准駁之「行為類型」屬於行政處分，及以空泛之人權或訴訟權保障觀點，逕認其非屬不受司法審查之政府高權行為或政治問題，而未就其「實質內容」作更深入之探討；且對於該部主張外國護照簽證條例第 1 條明定簽證准駁屬於國家主權之行使、同條例第 12 條明定簽證准駁除考量申請人之個別情形外，尚須考量我國國家利益及申請人所屬國與我國之關係等具有高度(國際)政治性質之判斷因素，及國際上有關人民政

治權利之相關公約(世界人權宣言第 13 條¹¹及「公民權利與政治權利公約」第 12 條¹²有關居住遷徙權)中僅保障本國人返國之權利，但未保障「外國人」進入他國之權利等節，均未說明何以不得據此等法律與國際公約明文與意旨認定簽證准駁係屬不受司法審查之政府高權行為或政治問題(即行政權之核心事項)之具體理由等語。

(三)又外交部就我國籍配偶以該部拒發其外籍配偶來臺簽證或外籍配偶以該部拒發其來臺簽證為由所提行政訴訟(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 453 號及 101 年度訴字第 68 號等判決)，亦均引該部前揭理由，自程序上抗辯該等外籍配偶或其我國人配偶所提起訴訟不合法，應由法院逕以裁定駁回之。惟查，臺北高等行政法院 101 年度訴字第 453 號判決理由認定：「簽證處分為行政處分，自應受行政法院審查，與權力分立無關。」同法院 101 年 7 月 26 日 101 年度訴字第 68 號判決理由更進一步指稱：「有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項

¹¹、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。Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state. (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。Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.」

¹²、公民權利與政治權利公約第 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。Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. (第 2 項)人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。Everyone shall be free to leave any country, including his own. (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。The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. (第 4 項)人人進入其本國之權，不得無理褫奪。No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.」

，其本質大多為統治行為，而非一般行政行為，具有高度政治性，機密性或須急速因應；而外國人出、入境、難民認定及國籍變更等事項，則與外交事務有關聯，涉及高度政治性國家利益，與一般行政行為有間，故相關決定排除行政程序法之適用，是以被告主張本件關於簽證核發與否之判斷，乃屬高度政治性問題，不宜由司法機關介入審查，雖非無據。惟自人權保障之國際化及平等互惠之外交基本國策觀點，並考量本件並非單純外國人入境事項，而係涉及我國國民外籍配偶之居留簽證事項，故仍為實體審理，先予敘明。」

(四)另查，司法院、行政院及法務部等機關均認為外籍配偶來臺簽證之否准係屬行政處分，應受司法審查：

- 1、本院於 101 年 12 月 7 日詢據內政部入出國及移民署表示，有關大陸配偶申請來臺簽證之否准處分，均得提起行政救濟。
- 2、法務部亦表示外籍配偶申請來臺簽證否准是有關家庭團聚權有無受損害問題，得提起行政救濟。倘係一般單純之外國人申請來臺簽證否准係屬國家主權行為，則不得提起行政救濟：

(1)法務部就前開該部(81)法律字第 185 號函意旨，業於 98 年 7 月 1 日列席本院諮詢會議提出書面修正意見表示：「此(函)係就我國駐外之使領館或機構對於當地外國人申請進入我國之情形為討論，而本案事實係與我國人民結婚之外籍配偶申請來臺所衍生之簽證准駁事宜，二者基本事實不同，得否比附援引適用，不無疑義。再者，上開函釋係基於當時之時空環境所得之結論，目前之時空背

景與斯時大有不同，行政爭訟之相關法制已修訂健全，加以落實法治、保障人權（訴訟權）之標準不斷提升，故上開本部函釋容有檢討修正之空間。」並稱：「就上開准駁行為之外觀、程序及其法律效果而言，內國對於外籍配偶簽證之准駁應可認係屬行政程序法第 92 條第 1 項所稱行政處分。」、「我國行政程序法第 3 條第 3 項第 2 款明定有關外國人之出入境不適用本法之程序規定，但亦僅係不適用程序規定（例如第 46 條閱覽卷宗、第 102 條陳述意見、第 107 條聽證等規定），至於實體規定（例如第 4 條至第 10 條行政法之一般法律原則、第 92 條行政處分之要件、第 111 條行政處分之無效等規定），仍在應適用之範圍。對於外籍配偶簽證之准駁既屬行政處分，且其本質並非屬於不受司法審查之統治行為，則相對人對於准駁處分如有不服時，除法律另有規定特別之救濟途徑外，得依一般行政爭訟方式表示不服。」

(2) 本院再於 101 年 12 月 7 日詢據法務部表示，行政程序法第 3 條第 3 項對外國人申請簽證入境之行政行為之除外規定，只有關於該法程序部分不適用，至於實體問題之審查仍應適用之。且只要權利或法律上利益因行政處分而受損害，即得以提起行政救濟。是外籍配偶申請來臺簽證否准是有關家庭團聚權有無受損害問題，得提起行政救濟。一般單純之外國人申請來臺簽證否准係屬國家主權行為，不得提起行政救濟。

(3) 嗣法務部並於 101 年 12 月 7 日約詢後提出書

面意見表示：「基於前開學理上之理解（吳庚大法官）及各國民主法治實務上之實踐，內國對於外國人或外籍配偶簽證之准駁，尚非屬於建立邦交或簽訂條約等國家對外行使主權之外交政策行為，應不在不受司法審查之統治行為範圍內。」

- 3、行政院於 98 年 7 月 1 日本院「外籍配偶來臺簽證諮詢會議」所提書面意見亦肯認外籍配偶簽證之准駁係屬行政處分，並適用前開行政程序法之實體規定。該院法規委員會於 101 年 12 月 7 日本院約詢時即稱，目前訴願及行政訴訟實務對於外籍配偶依法提起行政救濟之案件，亦進行實體審理，並無不受司法審查之情形：「外籍配偶簽證之准駁，係外交部或駐外館處依據外國護照簽證條例及其相關規定，所為是否准予核發前來我國之許可，乃屬行政機關就公法上具體事件所為決定而對外直接發生法律效果之行政處分，當事人如有不服，自得依法提起訴願及行政訴訟，與權力分立無關（臺北高等行政法院 101 年度訴字第 849 號判決參照）。目前訴願及行政訴訟實務對於外籍配偶依法提起行政救濟之案件，亦進行實體審理，並無不受司法審查之情形。」有關外籍配偶申請簽證遭否准，行政院訴願會有認該外籍配偶得提起訴願（行政院 101 年 1 月 12 日院臺訴字第 1010120578 號決定書）；亦有肯認其我國籍配偶得提起訴願（行政院 101 年 2 月 23 日院臺訴字第 1010123938 號決定書）。
- 4、再據司法院行政訴訟及懲戒廳於 101 年 12 月 7 日本院約詢所提書面意見，對於外國人或外籍

配偶簽證之准駁，乃外交部或駐外館處依外國護照簽證條例及其相關規定所為准駁簽證之決定，應屬行政處分(相同見解可參臺北高等行政法院 101 年度訴字第 453 號、101 年度訴字第 849 號判決)。次依行政程序法第 3 條第 3 項第 2 款規定，外國人出入境、難民認定及國籍變更之行為，係考量其涉及高度國家利益，性質特殊，爰明定不適用行政程序法之程序規定(行政程序法第 3 條立法理由參照)，但仍應適用該法之實體規定(最高行政法院 92 年度判字第 1021 號判決參照)。是行政法院實務即有肯認外籍配偶就其申請簽證之否准，得提起行政訴訟，受司法審查。

- (五)綜上論結，人民於其權利受侵害時，有向法院請求裁判之權利，法院亦有依法裁判之義務。憲法第 16 條規定人民之訴訟權乃現代法治國「有權利必有救濟」基本原則之實踐。訴願法第 1 條第 1 項及行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，人民因中央或地方機關之違法行政處分認為其權利或法律上利益受損害者，即得提起訴願或行政訴訟。家庭團聚權既係我國憲法及國際人權公約所保障之權利，倘行政機關之處分侵害該權利，享有該權利的人民，不問是本國人或外國人，即得依據訴願法及行政訴訟法等相關法令規定之程序，請求救濟。外交部未區分外籍配偶與一般外國人來臺簽證核發行為上之權利性質上差異，仍執二者均不受司法審查之主張，顯與我國憲法及司法實務上有關婚姻及家庭(配偶)團聚共同生活權利係受憲法制度性保障之意旨未符，亦與 98 年 12 月 10 日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 條規定婚姻及家庭（配偶）權利應受保障之意旨相悖，洵有未當。

