

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：外交部駐多倫多辦事處前處長常○○及前領務秘書洪○○兩人濫發護照，掩護通緝要犯劉○○之妻孟○○逃避追緝，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

國家安全局出納組前組長劉○○因侵占國家安全局之專案公款，於民國（下同）89年9月3日偷渡潛逃出境，其配偶孟○○女士偕女會同劉○○之父於翌（4）日搭機離臺，孟女於90年11月9日向我駐加拿大多倫多辦事處申辦換發新護照，經該館領務秘書洪○○於同年月13日核發孟女新護照在案，嗣臺灣臺北地方法院檢察署91年10月18日北檢茂義緝字第3376號通緝書，以被告孟○○涉犯貪污、洗錢罪嫌發布通緝，並以91年10月30日北檢茂義91偵19812字第54908號函請外交部領事事務局註銷孟女護照；外交部於同年11月1日以TC155號電報通知駐外各館處，廢止及註銷孟○○護照，陳訴人謂駐加拿大多倫多代表處前館長常○○及領務秘書洪○○辦理本案涉有違失等情乙案，業經本院調查完竣，茲將調查意見臚述如下：

一、我國護照核發作業自89年5月21日由外交部全權獨立處理，惟上開規範未知會境管局（現為移民署），10年來亦未釐清駐外機構領務與境管（移民）秘書之權責，致生權責爭議與不必要之誤解，確有未當：

（一）按85年5月1日修正護照條例施行細則第5條：「普通護照依左列規定核發：一、在國內之中華民國國民，應向外交部申請，經內政部警政署入出境管理局發給出境許可後核發。二、在國外之中華民國國民，應向住、居所地駐外使領館、代表處、辦事

處或其他外交部授權機構申請核發。」嗣外交部於 89 年 5 月 12 日以第 T231 號之特急極機密電報行文駐外各館處長，內容略以：「修正版護照條例一經實施，將變更現行國民申請護照須先經入出境許可之作法，即護照核發之所有作業，包括申請人身分之查核等業務，均將由外交部全權獨立處理。」後 89 年 5 月 20 日修正護照條例施行細則廢止核發護照須經境管局許可後核發之規定。又 88 年 5 月 21 日公布入出國及移民法第 5 條：「國民入出國，應向主管機關申請許可；未經許可者，不得入出國。但居住臺灣地區設有戶籍國民，自本法施行一年後，入出國不需申請許可。…」綜上，依入出國及移民法、護照條例及其施行細則規定，89 年 5 月 21 日後，居住臺灣地區設有戶籍國民，核發護照由外交部全權獨立處理，入出國境亦不需要境管局許可，合先敘明。

- (二) 查國家安全局出納組前組長劉○○配偶孟○○女士於 90 年 11 月 9 日向我駐加拿大多倫多辦事處申辦換發新護照，經該館領務秘書洪○○審核，並於同年 13 日核發孟女新護照在案，依上揭規定，89 年 5 月 21 日之後，護照核發之所有作業，包括申請人身分之查核等業務，已由外交部全權獨立處理。陳訴人認領務秘書洪○○核發孟女護照未會辦境管秘書或其代理人涉有違失乙節，實屬誤會。
- (三) 次依 99 年 2 月 4 日詢據移民署國際事務組組長黃○○表示略以：「簽證、換發護照應該會移民秘書，劉○○之妻換發護照自應會移民秘書」，又 99 年 3 月 1 日詢據移民署署長謝○○並提供書面報告略以：「駐外館處領務秘書於受理國人申請或換發護照案件應會請駐地移民秘書先行查核，惟部分館處於

遇有可疑狀況時始會請駐地移民秘書再次查察申請人有無遭管制及通緝資料。顯示駐外領務秘書於受理國人申請或換發護照時，究『應』或『得』加會移民秘書迄未有統一作法（表 1）」，再按移民署 99 年 4 月 26 日書面報告：「外交部 89 年 5 月 6 日通令外館核發國人護照得由外交部自行處理，本署迄未獲徵詢，亦未獲知會」，有各該書面報告及約詢筆錄附卷可參。另查外交部 89 年 5 月 12 日以第 T231 號之電文係以特急極機密行文駐外各館處長，惟「極機密」適用於洩漏後足以使國家安全或利益遭受重大損害之事項；而國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之，此為國家機密保護法第 4 條第 2 款、第 5 條第 1 項定有明文，然查上揭電文僅係規範護照核發作業，該部將其核列為「極機密」等級核與上開規定未合，且該部多年來均未主動檢討辦理變更機密等級，至本院調查時，外交部始以 99 年 2 月 23 日部授領一字第 096600703 號函變更上開電文之機密等級為「普通」，足見本件電文核列機密等級有欠周妥，另查本件公文外交部既未知會境管局（現為移民署），10 年來亦未釐清駐外機構領務秘書與境管（移民）秘書之權責，以統一作法，致生諸多權責爭議與不必要之誤解，確有未當。

表 1：駐外領務秘書受理國人申請、換發護照會請移民秘書查核情況統計表

| 編號 | 地區     | 申請案查核 |
|----|--------|-------|
| 1  | 日本東京   | 每件查核  |
| 2  | 日本大阪   | 每件查核  |
| 3  | 菲律賓馬尼拉 | 每件查核  |

|    |         |             |
|----|---------|-------------|
| 4  | 泰國曼谷    | 每件查核        |
| 5  | 印尼雅加達   | 每件查核        |
| 6  | 澳門      | 每件查核        |
| 7  | 美國檀香山   | 每件查核        |
| 8  | 加拿大多倫多  | 每件查核        |
| 9  | 巴拉圭     | 每件查核        |
| 10 | 巴西聖保羅   | 每件查核        |
| 11 | 南非      | 每件查核        |
| 12 | 澳大利亞雪梨  | 每件查核        |
| 13 | 馬來西亞吉隆坡 | 可疑時會請協查     |
| 14 | 新加坡     | 可疑時會請協查     |
| 15 | 韓國首爾    | 可疑時會請協查     |
| 16 | 越南胡志明市  | 可疑時會請協查     |
| 17 | 美國波士頓   | 可疑時會請協查     |
| 18 | 美國紐約    | 可疑時會請協查     |
| 19 | 美國芝加哥   | 可疑時會請協查     |
| 20 | 美國舊金山   | 可疑時會請協查     |
| 21 | 美國邁阿密   | 可疑時會請協查     |
| 22 | 加拿大溫哥華  | 可疑時會請協查     |
| 23 | 紐西蘭奧克蘭  | 可疑時會請協查     |
| 24 | 法國巴黎    | 可疑時會請協查     |
| 25 | 香港      | 雙籍人士案件時會請協查 |
| 26 | 美國洛杉磯   | 雙籍人士案件時會請協查 |
| 27 | 美國華盛頓   | 雙籍人士案件時會請協查 |

資料來源：移民署 99 年 3 月 1 日書面報告。

二、外交部駐加拿大多倫多辦事處辦理國家安全局密帳弊案犯罪嫌疑人劉○○配偶孟○○申辦換發新護照審查過程，未善盡實質審查職權及義務，實有疏失：

(一)依據 89 年 5 月 20 日修正後護照條例施行細則第 30 條第 2 項：「依本條例第 15 條規定申請換發普通護

照，在國外辦理者，應備齊護照用照片二張及下列文件：一、舊護照。二、普通護照申請書。三、身分證件。四、主管機關依換發原因規定之相關證明文件。」同條例施行細則第 33 條：「領事事務局或其分支機構或駐外館處補發護照時，應先查明申請人護照相關資料後，始得核發新護照。」同條例施行細則第 36 條第 1 項：「主管機關或駐外館處得於受理申請後 1 個月內，發現申請人對申請事項之說明有虛偽陳述或隱瞞重要事項之嫌，通知申請人於 2 個月內補件或約請申請人面談。」同條例施行細則第 34 條：「駐外館處所核、換、補發及遺失護照之資料，應於當日將機器可判讀護照之申請書經網際網路，或將傳統護照之申請書影本經傳真電話，傳送領事事務局建檔。領事事務局應將前項護照之資料，連同該局核、換、補發及遺失護照之資料，逐日以電腦連線傳送入出國主管機關。」同條例施行細則第 35 條：「領事事務局為辦理護照核、補、換發作業，得經由電腦連結取得內政部國籍行政資訊系統之『國籍變更資料』、戶役政資訊系統之『國民身分證補、換發資料』，及國防部國軍人事現員系統之『國軍人員資料』，經由線上查詢取得入出國主管機關之『旅客入出國查詢系統』資料。」是以，承辦護照之公務員可通知申請人補件或面談，為實質之審查並有審查義務。又按人民申請護照案件，依護照條例第 18 條第 1 款之規定，須就申請人有無冒用身分，申請資料虛偽不實等事項為審查外，領務秘書在受理案件時，須就申請人所提出之證件資料是否相符及其真正均為審核，必要時並可約談當事人，並非一經申請人提出申請，即按申請人所提出之資料為登載核發簽證，足見此一審查，

為實質審查無疑，此有臺灣高等法院 94 年度上易字第 922 號刑事判決及臺灣臺北地方法院 91 年度訴字第 1257 號刑事判決附卷可參。

(二)查國家安全局出納組前組長劉○○因侵占國家安全局之專案公款，於 89 年 9 月 3 日偷渡潛逃出境，列為十大通緝要犯之一，其配偶孟○○於 90 年 11 月 9 日向我駐加拿大多倫多辦事處申辦換發新護照，經該館領務秘書洪○○於同年 13 日核發孟女新護照在案。經查孟女護照申請書內配偶欄未填，顯有故意隱瞞渠為劉○○配偶重要事項之嫌；按外交部駐多倫多辦事處前領務秘書洪○○辦理孟女換發護照之申請，自應負有判斷其申請真實與否之實質審查之職權與義務，依據護照條例施行細則第 30 條第 2 項規定，備齊舊護照、普通護照申請書、身分證件及主管機關依換發原因規定之相關證明文件。然渠未仔細審查，確實核對孟女身分證明文件（中華民國身分證、戶口謄本均可）並要求申請人孟○○補正，以明其身分，即率予受理並核發護照，洪員復於 99 年 3 月 1 日接受本院約詢時，猶辯稱「護照申請書配偶欄無規定須審查核對」，顯見其怠忽職責，未善盡實質審查職權及義務，實有疏失。

三、外交部駐加拿大多倫多辦事處辦理註銷孟○○護照乙案，未提供相關資訊予配屬單位或人員參考運用，確有不當；又領事事務局迄未與移民署協商駐外機構領務及移民秘書業務分工事宜，處事延宕疏忽，外交部亦未落實督考稽核作業，均有違失：

(一)依照外交部組織法第 1 條：「外交部主管外交及有關涉外事務。」又駐外機構統一指揮要點第 2 點：「政府涉外事務由外交部主導，並協調相關機關指揮監督駐外機構執行。」同要點第 4 點：「館長綜

理館務，並指揮監督所屬人員。」及第 11 點：「各機關配屬駐外機構內部單位或人員應隨時將擬辦中之重要工作及獲得之重要資訊，酌情陳報所配屬駐外機構或業務所屬轄區駐外機構之館長；館長亦應適時適度提供相關資訊予所配屬單位或人員參考運用，必要時，並由館長統籌協調分工或運用。」另境管局自 52 年既已設置專責境管人員，負責與駐在國移民與警政等機關聯繫與合作，執行國境安全情蒐、查緝外逃罪犯及防範跨國性犯罪等事務，此有該局 93 年 10 月 13 日書面報告可據。

(二)查孟○○協助劉○○侵吞公款和洗錢並匿居國外，經臺灣臺北地方法院檢察署發布通緝（91 年 10 月 18 日北檢茂義緝字第 3376 號）在案，嗣該署以 91 年 10 月 30 日北檢茂義 91 偵 19812 字第 54908 號函請外交部領事事務局註銷孟女護照；外交部隨即於同年 11 月 1 日以 TC155 號電報通知駐外各館處，廢止及註銷孟○○護照。嗣經一個多月，該館前境管秘書曹○○始獲悉孟○○已遭檢察官通緝並註銷其護照之訊息，曹員即於同年 12 月 11 日簽呈略以：「外逃通緝犯劉○○之妻孟○○所持護照，外交部已於 11 月 1 日依法撤銷，請准知會安省（安大略省）移民處」，並會簽領務秘書洪○○，經館長常○○批准在案。

(三)按外交部係主管外交及有關涉外事務，駐外館長應適時適度提供相關資訊予所配屬單位或人員參考運用，惟查外交部於 91 年 11 月 1 日以 TC155 號電報通知駐外各館處廢止及註銷孟雯華護照，該部駐加拿大多倫多辦事處前館長常○○卻未依上揭規定，提供廢止及註銷孟○○護照相關資訊予配屬之境管秘書參考運用，領務秘書洪○○亦未凜於本案屬重

大犯罪事件，對孟女嫌犯貪污、洗錢犯罪並匿居駐地（加拿大多倫多地區），遭檢察官通緝及廢止註銷護照乙情，積極協調駐在國協緝孟女到案，處置消極未盡周延，均有違失。本案外交部亦坦承疏失，其內容略以：「駐處洪秘書○○就註銷孟女護照部分處理未盡周延，另常前處長○○對本案之處理亦有未盡統合協調」、「為免日後類似情況再度發生，責由外交部領事事務局洽請移民署共同協商我駐外館處領務秘書及境管秘書之業務分工事項。」此有該部 98 年 9 月 10 日外政字第 09843004820 號函附卷可查，惟查迄至 99 年 4 月 26 日止，移民署迄仍未接獲外交部領事事務局與該署協商領務秘書與移民秘書核發國人護照業務分工相關事宜，有移民署 99 年 4 月 26 日書面報告可證，足證外交部領事事務局未恪遵上開函示，及落實協商領務秘書及移民秘書之業務分工事宜，延宕時日長達 8 個多月，處事怠惰疏忽，外交部亦未能落實督考稽核作業，均有違失。

四、內政部警政署刑事警察局延宕函轉劉○○配偶孟○○之通緝資料，行政效能低落，公文稽催管制功能不彰；復移民署遺失劉○○及孟○○通緝檔案資料，未善盡公文檔案保管責任，落實檔案管理制度，且發現公文遺失後，亦未依規定查明原因，積極檢討，均有疏失：

（一）按文書處理手冊第 77 條：「公文處理應重視時效及品質，全面全程實施管制，促使公文依限辦結。...」第 78 條：「各類公文之處理時限如下：（一）一般公文：1、最速件：1 日。2、速件：3 日。...」同手冊第 82 條：「各機關對公文處理時效，應定期檢討分析，簽報機關首長核閱。」同手冊第 80 條第 2

款：「文書單位或單位收發人員應逐日檢查公文處理紀錄，對屆辦理期限之案件，並應提醒承辦人員並陳報單位主管；對已逾期而未申請展期之案件，或送會逾時者，應予催辦。」另機關檔案保管作業要點第 16 點：「檔案有遺失、毀損情形者，檔案管理單位應即查明原因簽請權責長官處理。」

- (二)查臺灣臺北地方法院檢察署於 91 年 10 月 30 日以北檢茂義 91 偵 19812 字第 54908 號之最速件函請外交部領事事務局、法務部調查局台北市調查處及內政部警政署刑事警察局，其內容略以：「被告孟○○已於 89 年 9 月 4 日出境，迄今仍逃匿國外，請依護照條例規定廢止原核發護照之處分，並註銷、扣留其護照，以利司法警察機關通緝歸案。」查內政部警政署刑事警察局卻延宕至 91 年 12 月 9 日始以刑際字第 0910123443 號函告有關孟○○通緝資料；境管局於 91 年 12 月 18 日以仁生字第 0910911519 號傳真電報促令駐多倫多工作組在內之所有駐外境管秘書協緝孟○○歸案，此有前境管局上揭傳真電報影本及移民署 99 年 4 月 26 日書面報告附卷可稽。按文書處理手冊規定，最速件公文之處理時限為 1 日，經查本案外交部於同年 11 月 1 日以 TC155 號電報通知駐外各館處，刑事警察局卻拖延至同年 12 月 9 日始發函通知境管局，公文延宕長達三十餘日，顯見刑事警察局疏於注意督促所屬，復未注意公文時效，公文查催機制失能，行政效能低落，核有違失。

- (三)再按移民署 99 年 4 月 26 日書面資料略以：「境管局曾於 89 年 11 月間接獲法務部調查局 89 年 11 月 9 日 (89) 防 (4) 字第 8918452 號函有關劉○○通緝資料；復於 91 年 12 月間接獲警政署刑事警察局

91年12月9日刑際字第0910123443號函有關孟○○（劉○○之妻）通緝資料，此兩函因時間久遠，已無法調檔提供。」顯見移民署未能妥善保存重要公文檔案，復未依機關檔案保管作業要點查明原因簽請權責長官處理，洵有不當。

(四)綜上所述，內政部警政署刑事警察局延宕函轉劉○○配偶孟○○之通緝資料，行政效能低落，公文稽催管制功能不彰；復移民署遺失劉○○及孟○○通緝檔案資料，未善盡公文檔案保管責任，落實檔案管理制度，且發現公文遺失後，亦未依規定查明原因，積極檢討，均有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正外交部、內政部入出國及移民署、內政部警政署。
- 二、調查意見一至四，函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

中 華 民 國 99 年 5 月 6 日