

調 查 報 告

壹、案由：據臺灣板橋地方法院法官許映鈞陳訴：無戶籍國民黃敏軒，出生於巴拉圭，父母親均為台灣人，年少返台迄今，仍未設有戶籍且未領有國民身分證，流離失所，損其人權甚鉅。本事件凸顯相關行政機關對於無戶籍國民之處置，似有違反憲法、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約等情乙案。

貳、調查依據：

參、調查意見：

本案無戶籍國民黃敏軒，出生於巴拉圭，父母親均為台灣人，年少返台迄今，仍未設有戶籍且未領有國民身分證，流離失所，損其人權甚鉅，業經調查竣事，茲臚陳意見如下：

一、本件陳訴人許映鈞法官於辦案過程獲悉本案，並積極設法協助黃姓少年尋得安身立命之法，深值嘉許，洵足堪公務人員表率

查本案陳訴人許映鈞為臺灣板橋地方法院法官，前於民國(以下同)94年間因審判黃敏軒所涉犯偽造文書等罪嫌之刑事案件，於審理過程中得知該案被告黃姓少年係旅居巴拉圭之國人於巴國所生，自幼父親即拋妻棄子不知去向，僅與母親相依為命，於14歲當年隨母返台後未久其母即因病過世，嗣渠因生活無所依靠復無任何身分證件乃開始四處流浪等身世遭遇。為能協助黃敏軒尋得安身立命之法，許法官非但親自致電台北市及台北縣社會局，於未獲有效協助後，更特地函請台北縣政府警察局海山分局於宣判期日派員到庭，於宣判後當庭將黃姓少年責付予該員警，並囑其

應協助黃姓少年辦理戶籍登記事宜。嗣該分局因辦理流動人員登記尋得黃姓少年之父，便將黃姓少年交由其父親領回，詎仍未解決黃敏軒之身分問題。時隔數年後，本案亦係經由許法官向本院委員陳訴後而展開調查。許法官身負審判司法案件之重責，於案牘勞形之際，對於非屬其職務所掌之事項，尚能因悲憫情懷而有此般義行，誠屬難能可貴；其積極勇於任事，並時刻關照人民權利之事蹟，深值嘉許，洵足堪公務人員表率。

二、內政部入出國及移民署於當事人投書總統府民意信箱及本院開始調查後，已考量個案情狀，迅速積極協助當事人辦理合法居留程序，值予肯定；惟現行入出國及移民法所定有關無戶籍國民申請在臺居留或定居之許可標準，以及該署所訂定之相關處理原則，容有再行檢討修正之必要

查本案無戶籍國民黃敏軒係在臺設有戶籍之國民於國外所生之子女，於88年間時值14歲時初次入境臺灣，依當時之入出國及移民法規定，係須先申請在臺灣地區居留，並於居留滿一定期間後始得申請定居；復因當事人及其母親未諳相關法令規定等由，未向移民署提出在臺居留之申請，僅辦理停留許可，並於6個月之停留效期屆滿後，呈現長期逾期停留之違法狀態。另查戶籍法相關規定係將「經核准定居」作為申辦初設戶籍登記以及申領國民身分證之前提要件，爰本案黃敏軒遲遲未能取得合法在臺定居權利即因而導致渠無法辦理戶籍登記、申領國民身分證持用，遑論參加全民健康保險等享受國民應得享之利益。僅能在社會陰暗的角落或狹窄的夾縫中求取生存，形成臺灣社會上之「幽靈人口」。其中之悲苦心酸不言可喻；而其能倖得溫飽，安康成長至今，實已屬

萬幸矣！我國作為重視人權並高倡社會福利及社會救助網絡之國家，對於本案誠值引以為鑑。

審諸本案背後之原因，除由於當事人之母親未諳法令，父親未能善盡教養保護其未成年子女之責任所致外，實亦與我國所採取特殊之「無戶籍國民」制度有所關聯。蓋本案黃君除歷臺灣板橋地方法院許法官映鈞毅然請託相助外，其後亦曾蒙臺北縣政府警察局海山分局戶口組林組長忠義收為乾兒子，並嘗試協助渠辦理戶口登記事宜，惜均囿於法令規定而未果。嗣至 96 年 12 月 26 日修正公布之入出國及移民法第 10 條第 1 項第 2 款規定，居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲者，已屬入國後即得逕行申請在臺灣地區定居之無戶籍國民；惟黃君因已年滿二十歲，故亦無法據該條款取得在臺定居之權。

然查，以本案黃君為例，其父母均為在臺灣地區設有戶籍之中華民國國民，縱然因在他國出生而被賦予雙重國籍，其與我國之連結性較諸出生地國巴拉圭而言仍屬較強，原亦非應受嚴格入國管制之對象，竟因法令規章之不健全，致使其「想要作個有身分之正常國民」此般區區夢想迄未得圓。即使內政部入出國及移民署(以下簡稱移民署)為執行入出國及移民法第 11 條、第 15 條等相關規定，已自行訂有「不予許可或禁止臺灣地區無戶籍國民入國及限制再入國期間處理原則」及「臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居不予許可期間處理原則」針對不同案型分設輕重不一之管制強度，然遇本案情況，仍須以專案簽辦之方式，以克服法令面之障礙；顯見相關處理原則因設想之情狀不足且乏彈性條款而失之僵硬，未能適用於所有案件情況，容有檢討修正之空間。此外，亦彰顯所謂無戶籍國民之種類千百種，形成之原因各不

相同，單以「戶籍之有無」此項標準操作所形成之二分法絕非毫無瑕疵、盲點可指，而「在臺無戶籍國民之入出國即理所當然應受到較嚴格之限制」自亦非牢不可破之定則，毋寧僅為萬不得已下之取捨爾。移民署除應積極協助本案黃君儘速完成後續居留、定居手續外，理當適時就入出國及移民法有關許可無戶籍國民入境，以及無戶籍國民在臺停留、居留及定居之相關規定再予通盤檢視，並向該法主管機關內政部提出相關修法建議，期能以更細緻化、精確化之區別標準，達到限制最輕微而適切之管制密度，俾利通案適用；例如現行入出國及移民法第 10 條第 1 項第 2 款規定，將得於入境臺灣後即得逕行申請定居之在臺有戶籍國民於國外所生之子女，限於須「未滿二十歲」，二十歲以上方始入國者因被排除在外而仍須先循居留之程序始得獲准定居，如此是否確有其合理性與必要性？誠值再行檢討探究。

另移民署近年來持續建構各項移民資訊服務網絡，推動外來人口之輔導、關懷措施，並著有績效，殊值肯定；惟若能進一步將關懷之觸角延伸至類似本案之「百分百台灣之子」，對於有意回國定居卻不諳我國移民法令而不知得申請居留或定居之僑民，積極提供必要之輔導與協助，庶幾能為類此不必要之悲歌畫上休止符。

- 三、移民署執行入出國及移民法第 15 條第 1 項有關對於未經許可入國或雖經許可入國惟已逾停留、居留或限令出國期限之無戶籍國民，得強制出國規定部分，迄未建立相關裁量基準之行政規則；且該法第 11 條及第 15 條規定有無違反「公民與政治權利國際公約」第 12 條之規定，似有再予檢視之必要

按入出國及移民法第 15 條第 1 項規定：「臺灣地

區無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，入出國及移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國」。上開規定對於強制出國及限制再入國處分均係以「得」字賦予移民署於具體個案中視個案情節為相應之裁量。移民署為執行本條項限制再入國規定部分，業訂有上開「不予許可或禁止臺灣地區無戶籍國民入國及限制再入國期間處理原則」在案；惟查該署對於何種情況下將採取強制出國之手段、何種情況下則否乙節，則迄未訂定相關之裁量標準以供遵循，具體實施結果恐有流於恣意之嫌，未盡妥適。

另查，移民署於本院詢問時雖陳稱，目前執行實務上對於無戶籍國民並不採取強制出國之措施，該署之相關作為僅係請其配合辦理出境手續云云，惟按護照係無居留權之無戶籍國民唯一身分證明文件，倘該署未以如不出境即拒絕發給渠等護照逾期時換發新護照所需之必要文件「出境證」、必須出境後再入境始許可居留或定居等其他手段作為後盾，殊難想像該等無戶籍國民願主動出境，是則此應已構成實質上強制出國。然而，無戶籍國民倘欲出國，殆無可避免將面臨逾期停留罰鍰之繳納、機票費用之負擔、有無入境他國之資格以及有無能力在他國生活等問題，對於無戶籍國民而言常顯困難重重，無戶籍國民因無身分證，常遭遇就業歧視，往往淪為低薪、長工時，沒有勞、健保之底層勞工或非典型就業者，經濟窘困，無力負擔相關費用。而其能如本案黃君般幸逢貴人相助者又有幾？此誠值移民署於修訂相關法規時妥慎納入考量。

末查「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 4 項規定：「人人進入其本國之權，不得無理褫奪」，是

為「返國權」或「返鄉權」之明文保障；以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第 2 條業明文規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」。入出國及移民法第 11 條第 1 項第 10 款有關曾經逾期停留即構成得不予許可在臺居留或定居事由之規定，以及上開同法第 15 條第 1 項之規定，使合法入國之國民僅因逾期停留或居留事實即有遭受強制出國處分之虞，甚至產生一定期間內不得再行入國之法律效果，此等嚴重限制無戶籍國民返國權之規定是否符合比例原則？與前揭「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 4 項之規範意旨是否相容，抑或已有所抵觸？似非無由移民署再予檢視詳究之空間。

肆、處理辦法：

- 一、抄調查意見二至三函請內政部入出國及移民署檢討改善見復。
- 二、抄調查意見函本案陳訴人及司法院參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理，並將本報告送請人權保障委員會參辦。

調查委員：