

調 查 報 告

壹、案由：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。

貳、調查意見：

本案係施○○先生於中國時報撰文指稱我國政府對於外籍配偶辦理簽證程序涉有疏失略以：有台灣女性的外籍先生，申請來台簽證被拒，致家人分離，相會無期，小孩不認得爸爸，外交部不告訴他們簽證拒發的原因。外交部的說法是：「依國際法一般原則，國家並無准許外國人入境之義務。依據國際實踐，簽證之准許或拒發係國家主權行為，故中華民國政府有權拒絕透露拒發簽證之原因」云云。

前揭意見經本院人權委員會討論決議，推派委員沈美真、趙榮耀調查，爰經本院向主管機關調閱相關卷證，並於98年4月15日、7月1日諮詢中央警察大學警察政策研究所洪○○教授、推廣教育中心章○○教授、中央研究院法律研究所廖○○教授、成功大學法律學系暨科技法律研究所蔡○○教授及政治大學法律學系廖○○教授等專家學者（按諮詢時間順序排列教授）；另於98年5月11日、7月1日、7月22日，分別約詢外交部、內政部、行政院訴願委員會、法規委員會、司法院及法務部等相關主管人員，現已調查竣事，茲將調查意見臚陳於后：

按外交部自94年5月起對東南亞地區人士以結婚依親名義辦理簽證採行之面談審查機制，雖得有效維護國境安全及防制人口販運，但迄今對外籍配偶簽證申請之拒絕處分，未採書面方式暨說明拒絕理由及欠缺不服

時得提起救濟之教示條款等相關措施，是否合乎我國憲法及國際人權公約之基本要求，主管機關外交部有無建構婚姻與家庭基本權利之制度性保障，拒絕外籍配偶簽證申請之相關作為，有無侵害其基本人權，仍有疑義，擬分述違失情形如下：

一、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，實有不當。

(一)外籍人士與國人結婚其組成係為本國家庭。

查臺灣近一、二十年來，人口結構產生劇烈變化，依據內政部統計資料顯示，自民國 76 年 1 月至 96 年底止，臺灣地區的外籍與大陸配偶人數，已達 39.9 萬人，其中外籍配偶占 34.2% 有 13 萬 6,617 人（男性 10,043 人，女性 126,575 人）。以 96 年統計，國人結婚之外籍配偶，主要集中於東南亞地區達 6,952 人，占外籍配偶之 72.77%。依據外交部領事事務局針對東南亞地區外籍配偶依親停（居）留簽證統計，從 87 年至 96 年計有 13 萬 5,240 人獲得簽證（外交部領事事務局，2008）；而東南亞地區外籍配偶（女性）在 87 年至 95 年止，已有 4 萬 6912 人歸化取得我國國籍（內政部統計處，2008）。外籍配偶及其婚配之下一代現已成為臺灣社會第五大族群。然這些婚姻移民在臺灣所組成之家庭，其配偶及所生子女，依國籍法第 2 條規定，均為中華民國國民，其組成之家庭就其本質尚非外籍家庭而係不折不扣的本國家庭，其所生之基本權利應受到我國憲法及相關法律之保障。

(二)我國憲法、司法院大法官會議解釋及具有國內法效力之國際公約均保障婚姻與家庭權，家庭權之

內容應包含家庭團聚及共同生活權。

- 1、按憲法第 22 條：「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。」司法院大法官會議釋字第 242 號解釋：「……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。」釋字第 552 號解釋：「惟婚姻不僅涉及當事人個人身分關係之變更，且與婚姻人倫秩序之維繫、家庭制度之健全、子女之正常成長等公共利益攸關。」釋字第 554 號解釋：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障。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...。」是故，顯見在我國憲法下承認婚姻及家庭係為憲法第 22 條所保障之基本權利，應受憲法制度性保障。
- 2、又立法院於本（98）年 4 月 22 日公布「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」，該施行法第 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。」。依公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」同公約第 24 條第 1 項規定：「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、階段財產、或出生而受歧視。」又經濟、社會和文化權利國際公約第 10 條第 1 項、第 3 項規定

：「本公約締約國承認：一、對作為社會的自然和基本的單元的家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給以盡可能廣泛的保護和協助。三、應為一切兒童和少年採取特殊的保護和協助措施...」是則，依據前揭公約尚未以國籍加以區分，故不論外籍家庭或本國家庭，均應受我國法律保障。

- 3、按人類婚姻及家庭先於國家、憲法而存在，憲法有關婚姻與家庭權之內涵係在保障國民先天之家庭生活，從而婚姻及家庭非僅作為社會制度而受到保護，而應為憲法保障之基本權利。憲法有關婚姻與家庭權之範疇，至少應包括婚姻自由權、家庭團聚及共同生活權（The right to family reunion）暨未成年子女享有父母保護教養權等，國家對此應建立制度性保障，使家庭具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，俾確保家庭制度之存續與圓滿，參與本案諮詢會之與會學者，同此見解。
- 4、另按，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。」兒童權利公約第 10 條第 1 項：「兒童或其父母為團聚而請求進入或離開簽約國時，簽約國應以積極、人道與通融的方式處理之。簽約國並應確保請求人或其家屬不因該請求而蒙受不利。」同條第 3 項：「父母分住於不同國家之兒童..有權與其父母定期直接接觸保持私人關係。簽約國應……尊重兒童及其父母得離開任何國家，包括進出自己國家的權利。而出國之權利除依法且不違背公約所承認之其他權利，並為保障國家安全、公共秩序、公共

衛生與道德以及他人之權利與自由者外，不得加以限制。」歐洲人權公約第 8 條第 1 項規定：「人人有權使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。」同公約第 12 條規定：「達到結婚年齡的男女有依照有關行使此權的國內法，結婚和成立家庭的權利。」前述相關國際跨區域及區域人權法規，亦值我國建立相關法制保障婚姻與家庭權時之參考。

(三)外交部向來見解認為簽證申請准駁係屬重大政治問題，不受司法審查。

按外國人（含外籍配偶）簽證之申請，外交部就此准駁應否給予救濟，該部素持下列理由：依外國護照簽證條例第 1 條規定，簽證之核發，係屬國家主權之行使，且須維護國家利益；同條例第 12 條第 1 項另規定，除申請人個別情形外，外交部或駐外館處應同時衡酌『國家利益』及『申請人所屬國家與我國關係』，作為簽證申請准駁之依據。是則，簽證申請之准駁，實涉及高度複雜的國際政治問題；又依據法務部 81 年 1 月 6 日法 81 律字第 00185 號函：『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。』及參酌司法院大法官會議釋字第 328 號及第 419 號解釋意旨，咸認重大政治問題不宜由司法權介入審查」云云。

(四)司法、行政及法務相關部會認為外籍配偶之簽證申請准駁，並非政治問題，係受司法管轄之行政行為，見解如下：

1、據法務部表示：「本部 81 年 1 月 6 日法（81）

律字第 00185 號函表示：『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。』此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。」此有法務部 98 年 7 月 1 日列席本院諮詢會議所提之書面意見在卷可稽；

- 2、行政院法規委員會則表示：「……惟查有關駐外館處拒發外籍配偶簽證之訴願案件，在實務上業經本院訴願審議委員會進行實體審理，當事人如有不服，尚得循行政訴訟管道救濟，已無不受司法審查之情形。」此有該委員會 98 年 7 月 1 日列席本院諮詢會議所提供之書面意見在卷可明；
- 3、司法院行政訴訟及懲戒廳則以：「目前實務上，台北高等行政法院 96 年度訴字第 00974 號護照事件判決撤銷訴願不受理之決定，認為外籍配偶依親居留事件無排除司法審查之依據，訴願機關應從實體全面審議外交部拒發原告（外籍配偶）簽證處分之合法性及適當性。最高行政法院 95 年度判字第 00853 號判決，認外國人出入境具高度政治性，行政程序法第 3 條第 2 項

第 2 款雖規定排除行政程序法之適用，以賦予行政機關較大之自由形成空間，但並非謂行政機關就該事項所為之判斷均不受司法審查。臺北高等行政法院 96 年度訴字第 00970 號判決亦認—為外國人簽證之准駁，行政法院有審判權，其理由略謂：該准駁之處分從外觀上不能認定涉入政治問題，並非『不受司法管轄之高權行為』」此亦載於司法院 98 年 7 月 1 日列席本院諮詢會議所提供之書面意見。

(五)外交部對外籍配偶簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權。

按人權保障國際化，為戰後之趨勢，人權保障之主體，不限於本國國籍者，在一定條件及範圍內，應朝向肯認外國人人權之方向發展（蔡秀卿撰「行政程序法制定之意義與課題」，刊於月旦法學雜誌，1999 年 7 月第 50 期，第 26 頁參照）。其有關訴願權及訴訟權方面，雖其建制與運作與該國救濟制度有關，惟學者認為此制度性、工具性之權利，亦應為外國人所享有。（李建良撰「外國人權利保障的理念與實務」，刊於臺灣本土法學雜誌，2003 年 7 月第 48 期，第 98 頁參照）。

按訴願法及行政訴訟法均未規定外國人不得提起訴願或行政訴訟。與會學者蔡○○、洪○○教授所肯認外籍配偶來台簽證申請遭拒時，外籍配偶有權提起訴願及行政訴訟，何況真實婚姻之外籍配偶如無法來台，將侵害國人配偶暨其未成年子女之家庭團聚與共同生活權，應給予訴訟救濟，始為正辦；惟外交部對於外籍配偶簽證申請准駁，一概認為係屬政治問題，不受司法管轄，實

屬侵害當事人訴訟基本權，顯有不當。

二、外交部濫用外國護照簽證條例所賦予之裁量權，對外籍配偶簽證申請之拒絕處分，不採書面方式及未附理由暨未載明不服時如何救濟之教示條款，侵害當事人訴訟基本權，並有違武器平等原則，與正當法律程序有悖，確有違失。

(一)外交部認為外籍配偶簽證申請之拒絕處分不必採書面方式及無庸附理由暨教示條款。

按外國人（含外籍配偶）簽證之申請，外交部就此准駁認為無庸給予書面、拒絕理由暨教示條款之理由略以：

- 1、簽證申請准駁判斷標準，除申請人個別情形外，尚包括國家利益及申請人所屬國家與我國關係在內，因此非所有拒發理由均適宜告知申請人。外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定，拒發簽證時得不附理由，載有明文。
- 2、又按法務部 81 年 1 月 6 日法 81 律字第 00185 號函釋，對於拒絕簽證之行為不得表示不服。另最高法院 80 年台上第 917 號判決「外國人申請核發入境、居停留簽證..，國家基於主權之行使，認為必要時，得加以拒絕而不予准許，且無須附加理由。」又簽證申請之准駁，涉及高度複雜的國際政治問題，參酌司法院大法官會議釋字第 328 號及第 419 號解釋意旨，咸認重大政治問題不宜由司法權介入審查。行政處分應附理由，乃基於保障人民提起行政救濟之權利；既然簽證之准駁不宜進行司法審查，則拒發簽證時不附理由，自無侵害人民受憲法保障之訴訟權利之虞。
- 3、另依據行政程序法第 95 條規定，行政處分得以

言詞方式為之；實務上，駐外館處否准外籍配偶簽證，均口頭告知拒件理由，並提供當事人補正資料及再次面談機會，已符合上述法令規範。

此有外交部領事事務局 98 年 5 月 11 日、98 年 7 月 14 日回覆本院約詢書面資料可稽。

(二)簽證准駁係屬行政處分，對外籍配偶簽證拒絕處分，應給予書面及附記不服時如何救濟之教示條款，並原則上記明拒絕理由，始符正當法律程序。惟外交部迄未採前揭程序，肇致未黯我國法令之外籍配偶暨其配偶及未成年子女難以獲得救濟，侵害當事人訴訟基本權，顯有不當。

1、行政程序法第 92 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」而簽證准駁屬公法（外國護照簽證條例之本質係屬公法，而其所為行政行為係屬高權行政）上具體事件，產生單方法律效果，為行政處分。

2、就簽證拒絕是否應有書面及附有理由部分。

(1)查，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，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），均仍在應適用之範圍，法務部於 91 年 4 月 1 日法律字第 0910010998 號函釋行政程序法適用範圍時，亦同此見解。

- (2) 復按行政程序法第 95 條第 1 項規定：「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款、第 6 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」第 97 條第 6 款規定：「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……六、依法律規定無須記明理由者。」
- (3) 外交部認為簽證申請駁回之行政處分得以言詞方式為之。惟按行政處分雖採方式自由原則。但基於書面方式具有明白、容易證明以及檔案管理方便等特點，係屬行政處分之通常方式。至於言詞或其他方式，僅於該方式適合達成行政處分之目的時，始得採用。例如警察以手勢指揮交通、以喊話及舉牌解散違規遊行等（陳敏，2004 年，行政法總論，第 383 頁參照）。主管機關外交部所云不採書面方式，尚與行政程序法解釋機關法務部所提法律意見逕行適用行政程序法第 96 條書面行政處分（意見頁 5-6）及大法官陳敏意見未盡相符，尚不足採。
- (4) 又外籍配偶申請簽證准駁係屬行政處分。行政處分原則上應附記理由，但其他法律規定無須記明理由者，不在此限（行政程序法第 97 條第 6 款規定）。依外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定，拒發簽證時，得不附理由。構成行政程序法第 3 條第 1 項及第 97 條第 6 款之特別規定，依「特別規定優先適用」原則，外交部對外國人簽證准駁，得不附理由

。惟如調查意見一所述，在保障真實婚姻原則下，外籍配偶對於來台簽證申請被拒絕時，為維護武器平等原則及供外籍配偶及其法律上利害關係人（含台籍配偶及未成年子女）有權提起訴願及行政訴訟，外籍配偶允宜知悉拒絕簽證之理由。然基於維護國家安全，必要時，對外籍配偶簽證拒絕處分，外交部得不記明理由。是則，對此拒絕處分仍應以記明理由為原則，不附理由為例外；又基於訴訟基本權之保障，仍應合乎正當法律程序，對外籍配偶簽證拒絕處分，外交部內部應詳載理由，對外得於何種情形不附理由，外交部仍應儘速制訂裁量基準之行政規則，始符法制。

3、就簽證拒絕是否應有教示條款部分。

(1)按行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」復按釋字第 491 號解釋稱：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障」準此，依行政程序法規定書面行政處分應附記教示條款，並無任何例外規定。又若涉及限制基本權利之行政處分其正當法律程序最低標準，至少應表明救濟方法、期間及受理機關

等制度性保障，合先敘明。

(2)查，外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定，並未賦予主管機關對於書面行政處分得不附記教示條款權利。惟主管機關外交部迄今於外籍配偶申請簽證拒發時，仍未建立教示制度。按教示制度之目的，係基於憲法第 16 條訴訟基本權之考量，保障處分相對人，因疏忽或不熟悉行政救濟程序，未能及時以正確方式請求法律救濟，故於行政程序法設定程序權保障之最低標準（陳敏，2004 年，行政法總論，第 387 頁）。退萬步言，縱若不依行政程序法之規定附記教示條款，對於外籍配偶簽證申請拒絕處分，係限制憲法保障家庭生活共同生活之權利，乃屬侵害人民基本權利之行政行為，其踐行正當法律程序，不得低於前揭司法院大法官釋字第 491 號標準，處分書應表明救濟方法、期間及受理機關等。此項法律意見亦為行政程序法解釋機關法務部於 98 年 7 月 1 日列席本院諮詢會議所提書面資料暨本案諮詢與會學者專家會議紀錄可稽（蔡○○、洪○○、廖○○、廖○○等教授）。

(3)綜上，外交部迄對外籍配偶簽證申請之拒絕處分，未附記教示條款，肇致未黯我國法令之外籍配偶無從獲得救濟，侵害當事者訴訟基本權，顯有不當。

(三)另按訴願法第 18 條規定「……受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」同法第 77 條第 3 款規定「訴願事件有下列各款情形之一者，應為不受理之決定：……三、訴願人不符合第 18 條之

規定者。」行政訴訟法第 4 條第 3 項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第 1 項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」因不服行政機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，主張為行政處分效力所及之第三人，應具有利害關係人之身分，而利害關係人含義之界定，行政法院向採嚴格立場，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，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，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。（行政法院 75 年判字第 362 號判例；吳庚著，行政法之理論與實用，96 年 9 月增訂 10 版，頁 357）。因婚姻而形成家庭關係，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，依據民法第 1001 條、第 1084 條規定，夫妻互負同居之義務，父母對於未成年子女有保護及教養之權利義務。上開法律上權利，若因公權力之作為而存有受限制或剝奪之外觀，權利受侵害之一方，自有實施訴訟之權能，係為適格之當事人，得提起行政爭訟。至於維持家庭所須之現實條件實質上是否真的受到限制或剝奪，則屬實體判斷之問題，與當事人適格有間。是則，除外籍配偶外，其本國籍配偶及其未成年子女，均為訴訟上之利害關係人，法務部、司法院及行政院法規會暨參與本案諮詢之學者專家於 98 年 4 月 15 日、98 年 7 月 1 日、出席本案諮詢會議時均亦同此見解（高等行政法院法律座談會提案七結論，則就本國籍配偶明確表示具有利害關係人身分）。

職故，外交部應依前揭適法見解，儘速對外籍配偶申請簽證之拒絕處分之方式、程序、送達規定暨教示條款，在遵循正當法律程序，制訂相關法規命令或行政規則，俾保障除外籍配偶外之本國配偶及未成年子女等利害關係人之訴訟基本權，始為正辦。

三、外交部辦理外籍配偶簽證申請（居（停）留簽證）准駁，未基於事物本質與一般外國人為不同對待，違反憲法第 7 條平等原則並有侵害人民家庭團聚及共同生活權之嫌，顯有違失。

（一）外交部依法為外籍配偶簽證申請之主管機關。

查外國護照簽證條例第 5 條規定：「本條例之主管機關為外交部。」故有關外籍配偶簽證申請准駁主管機關係屬外交部。

（二）依據司法院大法官會議解釋對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反憲法第 7 條平等原則。

按中華民國人民在法律上一律平等，此為憲法第 7 條所明文保障之平等權，惟內涵並非指絕對、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；基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待（司法院釋字第 485、596、605 號解釋參照）。基於憲法第 7 條平等權而衍生之平等原則，亦稱為禁止差別待遇原則，意指行政權的行使，不論在實體上或程式上，相同事件應為相同處理，非有合理的正當理由，不得為差別待遇。準此，平等原則乃要求相同事務，應相同處理；不相同事務，應依其不同特性作不相同處理，亦即等者等之，不等者不等之。是如對相同事物為差別

待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則（司法院釋字第 593 號解釋參照）。

(三)有關外籍配偶簽證准駁之執行層面，主管機關外交部迄今尚未訂定相關行政規則將之與一般外國人加以區分，有違平等原則，自有不當。

查，對於外籍配偶簽證准駁之相關作業迄至本案調查竣事前，外交部尚未訂定相關行政規則將之與一般外國人加以區分。然外籍配偶之身分，係基於與我國人民之婚姻關係，而婚姻不僅涉及當事人個人身分關係之變更，且具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能（參照前述司法院釋字第 242、554 號解釋），其婚姻與家庭權所涉對象包括本國配偶及其子女，又外籍配偶之入境、居留更涉及日後國籍、工作權、社會保險、社會福利之取得，影響其所組成之本國家庭的婚姻與家庭權（含家庭團聚及共同生活權）甚鉅。故其簽證作業程序應如何規範，基於事物本質應與一般外國人之簽證為不同對待，主管機關外交部迄今尚未訂定相關法令將之與一般外國人加以區分，自有不當。

四、外交部所屬駐外館處辦理外籍配偶簽證申請之面談人員，迄無裁量權行使基準之面談辦法等行政規則可資依循，且教育訓練尚屬闕如，確有疏失。

(一)外交部暨駐外館處對審查特定東南亞外籍配偶簽證申請案時，得進行面談並決定簽證之准駁與種類。

按外國護照簽證條例暨其施行細則第 5 條第 3 項：「外交部及駐外館處得要求申請人面談……」及駐外領務人員辦理公證事務辦法，外交部駐

外館處於辦理東南亞（印尼、越南、菲律賓、泰國、緬甸、柬埔寨等）外籍配偶來臺依親相關事宜，現行政策為雙方當事人必須親至駐外館處辦理結婚文件驗證手續，駐外館處於審查簽證申請案時進行面談，並視文件審查及面談結果決定簽證之准駁與種類，合先敘明。

- (二)外交部對於領務人員認定是否真實婚姻及拒絕時應否告知理由之裁量權行使基準，迄今尚未訂定面談辦法等相關行政規則，確有疏失。

查現行外籍配偶之面談係由外交部駐外館處執行，境內部分僅有少數由外館報回國內之不確定可疑案件，於當事人入境欲申請居留簽證時，再由外交部領事事務局或各分支機構複談。惟查外交部現行相關行政命令（法規命令及行政規則），雖有該部領事事務局頒訂「駐外館處辦理外籍配偶面談應注意事項手冊」訂定面談執行程序暨面談基本題庫，但對領務人員認定是否真實婚姻及拒絕時應否告知理由之裁量權基準卻未建立，故其拒絕簽證之行政處分，易受各界質疑，並恐涉有侵害人民婚姻與家庭權之嫌。再查，外交部領事事務局亦於 95 年 3 月 30 日曾辦理「外籍配偶來臺簽證業務座談會」，該會議紀錄內容略以：「五、建立外籍配偶依親簽證面談準則，設立面談原則性內規，期縮小面談人員自由心證差異性。主席裁示：制定面談統一辦法有其必要，請館長協調外單位面談人員將自由心證降到最低，另請二組蒐集東南亞各館意見，研議制定面談統一辦法草案。」惟面談統一辦法迄未制訂公布。

- (三)又現行面談機制在相當程度上，雖已遏阻不法分子利用假結婚入境臺灣之功效，惟執行技巧上確

已屢遭當事人、甚至社福及人權團體之批評，涉有侵害當事人之隱私權之嫌，此執行層次之問題，外交部允宜加強教育訓練積極改進。

五、內政部允宜協助外交部，於領事人員面談外籍配偶後，針對外籍配偶簽證申請涉有真實婚姻與否之疑義時，由內政部利用所屬機制對國人配偶詳加調查，並將面談或調查紀錄暨涉及婚姻真實判斷之基本資料，提供駐外館處作為簽證准駁參考，以兼顧國家安全之過濾功能，並保障當事人家庭團聚及共同生活權益。

(一)依行政程序法規定內政部得協助外交部辦理就國人配偶部分，有關「真實婚姻」與否之查核。

按行政程序法第 19 條第 1 項規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」外籍配偶簽證係屬外交部主政，然因外籍配偶簽證准駁所涉爭議係為「真實婚姻」與否，其事物本質非僅單純外國人入境事宜，而涉及國人配偶有關「真實婚姻」之基本查核、面談暨個人資料等，外交部則力有未逮，非能獨自執行職務，內政部允宜於權限範圍內協助外交部，合先敘明。

(二)內政部應基於行政一體原則協助外交部於領事人員面談外籍配偶後，針對外籍配偶簽證申請涉有真實婚姻與否疑義時，提供協助。

第按本院於 7 月 22 日為就內政部「行政協助」事宜，約詢內政部常務次長簡○○及外交部主任秘書沈○○等相關主管人員。兩部會與會人員均肯認外籍配偶簽證申請拒絕之行政處分，以附理由為原則，不附理由為例外。但如何兼顧國家安全與家庭團聚及共同生活權應慎重思考，妥為

規劃（筆錄頁 3）。會中內政部常務次長簡○○表示：「應以境外查察為主，境內面談為例外，外館若有真實婚姻之疑問，內政部所屬機關可提供協助」等語，頗值參考。（筆錄頁 6-7）是則，內政部允宜依本次約詢所提意見，基於行政一體原則協助外交部暨所屬駐外館處，於領事人員面談外籍配偶後，針對外籍配偶簽證申請涉有真實婚姻與否疑義時，由內政部利用所屬機制對有關國人配偶詳加調查，並將面談或調查紀錄暨涉及婚姻真實判斷之基本資料，提供駐外館處作為簽證准駁參考，以兼顧國家安全之過濾功能，並保障當事人家庭共同生活權益，始為正辦。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，依監察法第 24 條提案糾正外交部。
- 二、調查意見五，函請內政部轉飭所屬檢討改善見復。
- 三、抄本案調查報告及糾正案文，送請本院人權保障委員會卓參。
- 四、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。