

調查報告

壹、案由：據訴，流亡藏人嘎○○○、仁○○○、貝○○○等3人入境來臺，不服內政部移民署不予核發渠等無國籍外僑居留證，提起訴願及行政訴訟，惟疑因外交部提供不實之調查報告，致遭不利判決，損及權益等情。究外交部對於法院囑查人別爭議部分，有無善盡查證責任？有無符合國際公約對無國籍人士之權益保障？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

有關「據訴，流亡藏人嘎○○○、仁○○○、貝○○○等3人入境來臺，不服內政部移民署不予核發渠等無國籍外僑居留證，提起訴願及行政訴訟，惟疑因外交部提供不實之調查報告，致遭不利判決，損及權益等情。究外交部對於法院囑查人別爭議部分，有無善盡查證責任？有無符合國際公約對無國籍人士之權益保障？均有深入瞭解之必要」案，案經向臺北高等行政法院、臺灣臺北地方檢察署(下稱**臺北地檢署**)調取相關案卷審閱，並於民國(下同)112年11月10日約請陳訴人嘎○○○、仁○○○、貝○○○到院陳訴，及函詢文化部蒙藏文化中心(下稱**蒙藏中心**)、內政部移民署(下稱**移民署**)、外交部、達賴喇嘛西藏宗教基金會等機關、團體，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、我政府機關執行105年12月1日施行之入出國及移民法第16條第4項「滯臺藏人居留申請」案，主責機關移民署乃專業導向之三級機關，欠缺為通盤政策考量，彈性調整之權限；且執行過程中，各權責機關之橫向聯繫，及縱向指揮協調上，容有不足；另就持尼泊爾護照之申請者，僅以渠等護照「是否到期」據為准駁，

亦非合理之差別待遇標準。以致有關藏人居留一事之陳年爭議，未能因105年之修法而獲澈底解決，案關機關執行作為未盡周全，應予檢討：

(一)前案相關情形¹：

- 1、查我政府曾於90年9月專案核准140名滯臺藏族人士以「無戶籍國人」身分在臺居留；嗣於97年12月底另有134名滯臺人士以持偽變造印度、尼泊爾護照或印度旅行證來臺後過期無法換領新照(證)為由，再次請求就地合法在臺居留，案經行政院指示以增修「入出國及移民法」(下稱**移民法**)第16條第4項²之方式，於98年11月專案核發其中89名(註：其中2名係陳情期間在臺出生孩童)經前蒙藏委員會³確認為藏族者「無國籍外僑居留證」，其餘47人中僅14人成功遣返，33人行蹤不明。
- 2、外交部於前述兩次專案辦理期間，係協助移民署查證相關滯留人士所持印度及尼泊爾護照之真偽，其中尼泊爾駐印度大使館原則上不回復，至印度台北協會則針對該協會確認為真之36本印度護照持照人嗣被我政府認定為「無國籍」人士，且相關護照均遭我司法機關沒收，屢次請求該部說明，幾衍生為外交事件；後續對於該部請求協查案件已不予回復。

(二)本案事件始末：

- 1、本案陳訴人嘎○○○、仁○○○、貝○○○等3人

¹ 參見立法院公報第105卷第77期院會紀錄，項次六，審查委員Kolas Yotaka等18人擬具「入出國及移民法第16條條文修正草案」一案中，外交部之意見。(第68頁)

² 98年1月23日修正之(舊)移民法：

「中華民國88年5月21日至97年12月31日入國之印度或尼泊爾地區無國籍人民，未能強制其出國，且經蒙藏委員會認定其身分者，入出國及移民署應許可其居留。」

³ 已於106年9月15日裁撤，所轄業務分別移由文化部、大陸委員會與外交部承接。

(下稱嘎○○○等3人)，分別係於91年3月10日、100年1月4日、92年8月1日，持尼泊爾(下或稱尼國)護照，首次入境我國；最近一次入國則分別為104年3月12日、103年9月20日及102年12月3日；並自104年5月12日、103年11月20日及106年3月19日即逾期停居留迄今。

2、期間，我政府為解決98年以後始入國之滯臺藏人居留問題，立法院於105年11月1日三讀通過移民法第16條第4項修正案⁴，將原規定之落日時間延至105年6月29日；案經同年11月16日總統令公布，行政院訂於同年12月1日施行。移民署爰於105年11月18日邀集相關部會，召開研商「滯臺藏人申請居留及身分認定程序相關事宜會議」，決議要項如下；並自105年12月1日起受理申請：

- (1) 本專案應由當事人親向居住地之移民署服務站送件，經核對本人及照片後，填寫資料檢視表，及檢具所持外國護照正本等文件後，交由移民署不定期彙整各服務站所收受之資料，移請前蒙藏委員會召集之審查會，進行送件人是否符合藏族身分之審查。
- (2) 經審查會認定符合藏族身分者，由移民署專勤隊通知當事人至所轄專勤隊辦理自首或至服務站辦理居留證。經審查會認定未具藏族身分者，若未於10日內補件申請再次檢視，或補件後仍未符合本案居留資格者，由專勤隊後續依法執行強制驅逐出國。
- (3) 請法務部函知所屬各地方檢察署，因應移民法

⁴ 移民法§16IV (105.11.16總統令修正公布、行政院令發布定自105年12月1日施行)：

「中華民國105年6月29日以前入國之印度或尼泊爾地區無國籍人民，未能強制其出國，且經蒙藏事務主管機關組成審查會認定其身分者，移民署應許可其居留。」

第16條第4項之修正案公布，請協助本專案辦理自首移送後之相關偵處事宜。

- (4) 護照如經外交部領事事務局查復為偽變造或不法取得後，若未能強制其出境並符合移民法第16條第4項條文修正之規定者，移民署應許可其居留，並請專勤隊通知當事人至服務站繳交罰鍰後辦理居留事宜。
- (5) 另有關前滯臺18位藏人陳情專案居留一案，另行通知渠等向移民署儘速檢附資料遞件以利後續處理。

3、105年12月16日，移民署收受嘎○○○、仁○○○等18人送件申請，106年5月3日另收受貝○○○之送件申請；共計受理19件申請案，均移由前蒙藏委員會組成審查會進行審查。該委員會嗣於106年4月26日、同年7月19日分別函復移民署，認定19位申請人均為藏族在案。移民署隨即通知渠等人員於106年6月21日~22日，及同年8月15日，至該署臺北市專勤隊辦理到案自首；其中，除1名自承證件為真，未移送之外，其餘18名⁵均以涉刑法偽造文書罪移送臺北地檢署偵辦，移民署並依移民法第36條第2項及第38條之1等規定，為強制驅逐出國併作收容替代處分⁶，由我國設有戶籍國民余○○、王○○擔任具保人，靜候司法偵審結果。

4、嗣移民署國境事務大隊先後於106年6月30日及8月22日，函復該署臺北市專勤隊送驗之16人次、

⁵ 參見移民署108年3月29日召開工作階層研商「滯臺藏人」專案許可居留會議紀錄(移民署復函附件p330)。

⁶ 參見移民署臺北市專勤隊106年6月21日、22日內簽(移民署復函附件p169-172、p194-197、p218)。

21本護照均未發現偽、變造痕跡；惟因渠等自首時均自稱冒領護照，該專勤隊乃於106年7月11日及9月4日另函請外交部向原發證國查證渠等身分之真實性及協助取得旅行文件等節。案經外交部於106年9月8日函復：「經電洽印度台北協會獲告，持印度護照及旅行證來臺後證件過期或遺失者，得由移民署人員陪同至該會申請補發護照或專供返印之旅行文件」、108年4月18日函復：「本案本部原交由香港辦事處服務組洽尼泊爾駐香港總領事館協助確認滯臺藏人之尼國國籍並申請返尼旅行文件。嗣該處報稱，尼國政府業將我國事務劃歸該國駐北京大使館管轄，爰無法再予受理……至此，由於本案尼國相關業務查證係劃歸該國駐北京大使館管轄，非本部業務職掌所及。」

- 5、另同期間之本案刑事偵審部分，臺北地檢署於受理移送後，陸續為該18人不起訴或緩起訴之處分，其中嘎○○○以逾追訴權時效、事後坦承犯行為由，獲不起訴及緩起訴處分、仁○○○以事後坦承犯行為由，獲緩起訴處分，惟貝○○○則係以前揭國境事務大隊106年8月22日函復之鑑驗結果⁷「未發現偽變造痕跡」，認其罪嫌不足而為不起訴處分。
- 6、108年3月25日，移民署接獲最後4名藏人之地檢署處分書，隨即於108年3月29日召開跨部會之工作階層研商「滯臺藏人」專案許可居留會議，決議除陳訴人嘎○○○、仁○○○、貝○○○及其他3位持印度護照入境之札○○○、丹○○○、圖

⁷ 依據該大隊鑑識調查隊106年8月18日鑑驗書。

○○○等6人外，同意其餘13人專案核發無國籍外僑居留證；否准事由分別如下：

- (1) 札○○○、丹○○○、圖○○○等3人：經移民署協調，已洽印度台北協會受理渠等面試，辦理護照補發事宜。
- (2) 嘎○○○、仁○○○等2人：所持有之尼泊爾護照仍有效。
- (3) 貝○○○：其不起訴處分書載明，其護照經鑑驗未發現有增刪塗改及變造痕跡，無積極證據可證其犯行。

7、108年5月27日，移民署分別核發處分書予嘎○○○、仁○○○、貝○○○等人，陳明渠等不符合移民法第16條第4項之規定，故不予許可在臺居留，並因在臺逾期停(居)留問題，須於文到10日內自行辦理出國事宜，逾期未辦理出國，該署將依移民法第36條及第38條規定，辦理強制驅逐出國。陳訴人不服，依序提起訴願及行政訴訟，迭經內政部⁸、臺北高等行政法院⁹、最高行政法院¹⁰予以駁回，全案定讞。陳訴人嗣以公民與政治權利公約第7條所衍生之「不遣返原則」等事由，聲請憲法法庭宣告前揭判決違憲，亦遭憲法法庭111年憲裁字第150號裁定不受理¹¹。

(三)綜上情節，本案自105年12月1日移民法第16條第4項修正規定施行，移民署於同年月開辦本件專案申請時起，迄今已逾7年，原所否准居留之6名藏人均因不服移民署之行政處分而提起行政爭訟，導致紛爭

⁸ 內政部台內訴字第1080140857號訴願決定書。

⁹ 臺北高等行政法院109年度訴字第87號判決。

¹⁰ 最高行政法院110年度上字第655號判決。

¹¹ 裁定日期：112年12月29日。

持續多年，遲遲未解，顯未能有效落實當年修法解決滯台藏人居留問題之立法宏旨。檢視本案執行作為，確有如下之未盡周妥情形，而應予檢討：

- 1、本案提出居留申請之藏人共19人，除其中部分人員因護照遺失，未能繳交送驗外，其餘共計16人次、21本護照經移民署國境事務大隊鑑驗後，均未發現有偽、變造痕跡，並予以併卷移送臺北地檢署偵處時之參考。嗣臺北地檢署就第1梯次105年12月16日即辦理自首之18位藏人，均以「逾追訴權時效」或「事後坦承犯行」為由，核予不起訴或緩起訴處分，移由移民署辦理後續居留審查事宜；惟於106年5月3日始單獨送件之貝○○○，卻遭承辦檢察官以前揭鑑驗結果並未發現偽變造痕跡，認其「罪嫌不足」而為不起訴處分，因而影響其後續申請居留之資格。臺北地檢署前後兩梯次之差別處理方式，凸顯本案各權責機關之橫向聯繫，及縱向指揮協調上，容有不足。
- 2、其次，本案持尼泊爾護照入境之藏人共15人，其中提供護照送驗者，均未發現有偽、變造痕跡已如前述，惟因渠等自首時均自稱冒領護照，移民署乃另函請外交部向尼國查證渠等身分之真實性及協助取得旅行文件等節。嗣因尼泊爾政府自108年1月起，將我國事務由該國駐香港總領事館，移由駐北京大使館管轄，外交部乃函復該署說明「非業務職掌所及」，嗣移民署108年3月29日召開跨部會之滯臺藏人專案許可居留會議時，爰僅以申請人所持之尼泊爾護照「是否到期」為准駁之審酌標準，因而否准陳訴人嘎○○○、仁○○○等2人之居留申請（其餘除貝○○○以外之12名持尼泊爾護照者，則均獲准居留），無視渠等

2人自稱冒領護照一節尚未能確實查證，及申請人之「護照是否到期」與「可否強制其出國」，實乃二事等節，自難謂當。退步言之，縱使肯認本案以護照「是否到期」為准駁之標準可採，則仁○○○、嘎○○○之護照嗣分別已於109年1月5日、113年5月12日到期，其與本案其他前核准個案，均有難以協助向尼國申請補發之困境，則依前揭審酌標準，嘎○○○、仁○○○等2人前遭否准居留一事，似非無迴旋之空間；同理，貝○○○護照效期僅至106年3月19日，其情亦然。

- 3、未查，本案移民署為因應105年12月1日移民法第16條第4項修正案之施行，於105年11月18日召集之跨部會研商會議時¹²，業務單位曾依「於105年6月29日以前持印度或尼泊爾護照或旅行證入境，迄105年10月31日已逾期停留者，約340餘人」之統計數據，評估本案受理人數將較98年之受理人數130餘人為多，並據以為相關政策規劃；惟最後執行結果，卻僅19人提出申請，遠低於原所預估之數額，允應有賡續採取與90年9月及98年11月兩次專案「寬鬆認定」方式之空間。且查，尼泊爾與我國外交關係本甚疏離，108年1月起又將涉我業務移由該國駐北京大使館管轄，對我極不友善，則縱使我政府執行本案時，賡續採取「寬鬆認定」之作法，亦不致產生類似當年印度台北協會為滯臺藏人居留認定一事爭執所衍生之外交衝擊。惟因本案執行過程中，並非由行政院層級人員直接負責跨部會統籌，且主責機關移民署

¹² 105年11月18日邀集相關部會，召開研商「滯臺藏人申請居留及身分認定程序相關事宜會議」

乃專業導向之三級機關，欠缺為通盤政策考量，彈性調整之權限，以致未能即時因應現況，為最妥適之處理；終致本件藏人居留事宜之陳年爭議，未能因105年之修法澈底解決，徒然虛耗國家資源，難謂無違失。

(四)綜上所述，我政府機關執行105年12月1日施行之移民法第16條第4項「滯臺藏人居留申請」案，主責機關移民署乃專業導向之三級機關，欠缺為通盤政策考量，彈性調整之權限；且執行過程中，各權責機關之橫向聯繫，及縱向指揮協調上，容有不足；另就持尼泊爾護照之申請者，僅以渠等護照「是否到期」據為准駁，亦非合理之差別待遇標準。以致有關藏人居留一事之陳年爭議，未能因105年之修法而獲澈底解決，案關機關執行作為未盡周全，應予檢討。

二、本案行政訴訟判決所援引之「國籍查證報告」，原稱係由尼國專業法律調查顧問公司Dolma Consultant協查，並稱該公司負責人Mr. K*** *. Sh***曾任尼國警政署副署長，主管情報偵蒐部門，等語；惟經本院深入調查發現，Mr. K*** *. Sh***並非Dolma Consultant公司之專職員工，遑論為該公司之負責人，且該調查案亦未有該公司之正式錄案資料可考。上開情節，或可供作聲請再審之事由；惟本案既已司法纏訟多年，猶未能有效解決，若能回歸修法初衷，仍由行政權著手，相較於司法權，當更能迅速、有效解決本件爭議。又由於事涉國家整體移、難民政策，當非內政部或移民署層級所能決斷，允宜由行政院通盤考量，參酌「兩公約第三次國家報告國際審查結論性意見」第78點，為妥適之處理：

(一)陳訴人嘎○○○等3人陳情要旨：

本件於臺北高等行政法院109年度訴字第87號案審判過程中，外交部委託身分不明、不具商譽之外國徵信公司於尼泊爾調查渠等3人之人別資料，並提供所謂「調查報告」。該公司調查人員稱過程中曾親訪貝○○○於尼國之家屬，但貝○○○之家人均居住在西藏，於尼國並無親人；又該公司調查所得之人別資料非屬3位陳訴人，而是其等3人冒用他人身分所持有之護照上登載之資訊，並無法據以認定3人即為護照資料所示之尼國籍國民。該報告之內容缺乏實據，卻成為政府機關抗辯之佐證文件，並為行政法院採用，導致對3位陳訴人極為不利之結果。外交部未能把關報告內容之真偽，甚為失職等語。

(二)經查：

- 1、本件臺北高等行政法院109年度訴字第87號案審理過程中，確曾委託外交部代向尼泊爾政府機構或駐外單位查詢嘎○○○等3人之護照真實性；案經該部責由駐印度代表處辦理。嗣該處於109年12月14日將「查證報告」函復臺北高等行政法院，除說明該報告係委託尼國專業法律調查顧問公司Dolma Consultant協查外，並稱該公司亦接受加拿大及歐盟等國移民機關委託辦理尼泊爾移民身分查證業務，具相當公信力，公司負責人Mr.K*** * . Sh***曾任尼國警政署副署長，主管情報偵蒐部門，西元2019年6月曾應我國法務部邀請來臺參加第22屆「美國聯邦調查局國家學院校友會」研習活動等語；爰該查證報告乃經臺北高等行政法院據以援引，作為論斷陳訴人嘎○○○等3人具有尼國國籍之重要佐證；嘎○○○等3人上訴後，雖對該查證報告多所指摘，仍

為最高行政法院110年度上字第655號判決所不採，駁回上訴，全案確定。

- 2、惟查，外交部113年1月9日外條法字第1120463568號函復本院之說明，就前揭「查證報告」，則稱：前委託Dolma Consultant調查顧問公司部分，駐處聯繫該公司獲告並無相關資訊存留，經約晤當時負責之調查人員Mr. K*** Sh***詢問獲告，渠並非Dolma Consultant公司專職員工，係由該公司接案後委請渠從事調查工作，屬於「freelancer」性質；渠當時係接受駐處委託調查「該等人士是否具有尼泊爾國籍」，故渠分赴當事人尼國戶籍所在地護照局、公民證辦公室等相關機構查證，取得相關原始文件影本證明彼等「確具尼國國籍」，並非所稱「無國籍人士」，嗣作成報告回復駐處等語。
- 3、是依外交部113年1月9日之復函可知，本件駐印度代表處109年間委請調查者Mr. K*** Sh***並非Dolma Consultant公司之專職員工，遑論為該公司之負責人，且該調查案亦未有該公司之正式錄案資料可考，則臺北高等行政法院109年度訴字第87號判決援引該「查證報告」，認其為尼國專業法律調查顧問公司Dolma Consultant協查所得之資料，自屬無據；陳訴人對外交部之相關指摘，非無可採。
- 4、此外，陳訴人嘎○○○於本案訴訟時，另曾提出其父親攝於中國之照片3張，以證明前揭「查證報告」泛稱曾於加德滿都晤見伊父親之內容不實；惟本案最高行政法院110年度上字第655號判決僅以「其提出所稱父親攝於中國之照片，也無從再進而證明並查考所稱父親身分及現況之真實

性」等寥寥數語帶過，而未予採信。嗣陳訴人嘎○○○等3人於本院約詢後，均分別提供其等家人現仍居住於中國而非尼泊爾之相關證明與照片資料，衡情或堪佐證原判決遽然否認嘎○○○等3人為自中國流亡之西藏人士的可能性，容屬率斷。

(三)上開事實與證據，或可供作向法院聲請再審之事由；惟誠如調查意見一所述，本案已司法纏訟多年，而同案經核准居留之12位持尼泊爾護照入臺藏人，卻即將於今(113)年5月起，即可申請轉換成無戶籍國民身分，兩相對照，令人唏噓。面對此一迄今未解之問題，若能回歸修法初衷，仍由行政權著手，相較於司法權，當更能迅速、有效解決本件爭議。由於事涉國家整體移、難民政策，當非內政部或移民署層級所能決斷，允宜由行政院通盤考量，為妥適之處理。

(四)再者，111年11月2日發布之「兩公約第三次國家報告國際審查結論性意見¹³」第78點指出，國際審查委員會102年及106年即曾建議我國迅速通過難民法，並建議該法應包括不遣返原則。儘管政府在此方面作出了某些努力，但委員會關切地注意到，在近10年後法案仍未通過。這導致尋求庇護者被遣返回原籍國，儘管他們有可能遭受酷刑或其他形式的虐待……。查本案陳情人嘎○○○等3人，前於行政訴訟程序及嗣至本院陳情時，均一再陳訴若遭遣返恐遭政治迫害等情，且有西藏流亡政府所核發之綠皮書¹⁴，可資佐證；案關情節，與前述國際專家審查

¹³ 參見法務部「人權大步走」網站：

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/37227/37228/37234/post>

¹⁴ 由西藏流亡政府「藏人行政中央」(Central Tibetan Administration, 簡稱CTA)所核發；

意見所述，容有高度之相合，爰行政機關研議本案之後續處理，允應更為審慎，俾期兼顧法理與人權，併此敘明。

(五)綜上所述，本案行政訴訟判決所援引之「國籍查證報告」，原稱係由尼國專業法律調查顧問公司Dolma Consultant協查，並稱該公司負責人Mr. K***. Sh***曾任尼國警政署副署長，主管情報偵蒐部門，等語；惟經本院深入調查發現，Mr. K***. Sh***並非Dolma Consultant公司之專職員工，遑論為該公司之負責人，且該調查案亦未有該公司之正式錄案資料可考。上開情節，或可供作聲請再審之事由；惟本案既已司法纏訟多年，猶未能有效解決，若能回歸修法初衷，仍由行政權著手，相較於司法權，當更能迅速、有效解決本件爭議。又由於事涉國家整體移、難民政策，當非內政部或移民署層級所能決斷，允宜由行政院通盤考量，參酌「兩公約第三次國家報告國際審查結論性意見」第78點，為妥適之處理。

擁有綠皮書的藏人會自願繳稅給該流亡政府，綠皮書中記錄著每一次的繳稅紀錄，而每5年舉辦一次的民主選舉，藏人們也要憑著綠皮書證明自己的身分，參與投票。所以申辦綠皮書代表藏人的自我認同，代表藏人們肯認「藏人行政中央」是西藏這個國家的政府。
(參見「西藏台灣人權連線」官網：<https://hrntt.org/?p=376>)

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院研處見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查報告審議通過後之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔於個資隱匿後，另製作公布版，上網公布。

調查委員：高涌誠