

黃○榮聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政法院八十三年度判字第二七九○號確定判決適用行政院八十二年六月十八日臺（82）內字第二○○七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第一點及第六點之規定，維持內政部警政署入出境管理局撤銷聲請人之戶籍登記之行政處分，該確定判決所適用之命令有牴觸中華民國憲法第十條所定人民居住遷徙自由之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，呈請解釋。

說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的

按憲法第十條「人民有居住及遷徙之自由」揭示人民有居住、遷徙之自由。憲法第二十三條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。行政院就八十二年六月十八日臺（82）內字第二○○七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」（以下簡稱戶籍登記作業要點）第一點及第六點，以八十二年八月四日臺八十二法二八○五七號函釋「戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷其戶籍登記，並限期離境之意旨，內政部警政署入出境管理局據前開命令及函釋撤銷聲請人之戶籍登記，並限期離境，該命令及函釋顯已違反憲法第十條、第二十三條之規定。

貳、事實經過及所涉憲法條文

聲請人於民國七十八年十二月十八日自香港來臺觀光，旋以

準備投資為由申請在臺定居，經被告准予申報戶籍並發給七九入字第六二〇〇八三九五號定居申請書副本；聲請人並於七十九年三月十五日持該定居申請書副本向臺北市文山區戶政事務所辦妥戶籍登記。嗣內政部警政署刑事警察局報經被告以八十二年十月七日（82）境忠字第三四七三九號書函致聲請人略以其在港涉案，依「戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款規定，撤銷其戶籍登記，請儘速離境等語。聲請人不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，乃提起行政訴訟，經行政法院以八十三年度判字第二七九〇號判決駁回聲請人之訴確定在案。該確定判決所適用行政院八十二年六月十八日臺（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「戶籍登記作業要點」第六點第一項第一款及行政院八十二年八月四日臺八十二法二八〇五七號函釋，駁回聲請人之訴，已涉有牴觸憲法第十條、第二十三條之規定。

參、聲請解釋理由及對本案所持之見解

- 一、按「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」，「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力」，分別為中央法規標準法第十三條、第十四條明文，此即「法律不溯既往」原則之具體規定。「法律不溯既往」既為適用法律之基本原則，即法律自公布或發布後始生效力，且法律僅能規範及適用公布後所發生之事實，至於公布前所發生之事實，則非法律所能究問。聲請人於七十九年三月十五日即已在臺設籍，該「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月十九日始經行政院以臺八十內字第一三六四〇號函核定，該作業要點顯於聲請人設籍後始發布，則基於「法律不溯既往」之原則，該「戶籍登記作業要點」於聲請人無適用餘地。
- 二、各機關依其法定職權，固非不得訂定行政規定，惟關於人民

之權利義務事項，應以法律定之，不得由各機關以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條規定甚明。凡涉及人民之權利義務，自應有法律依據，原處分機關「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，當然為涉及聲請人之權利義務，然未有法律依據，僅憑行政院八十二年六月十八日臺（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「戶籍登記作業要點」之行政規章，為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，顯然違反憲法保障人民居住、遷徙自由之規定。尤有甚者，行政法院確定判決適用行政院八十二年八月四日臺八十二法二八〇五七號函釋：「戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷戶籍登記，並限期離境之意旨，而駁回聲請人之訴。然查該行政院之「函釋」尚且非為「行政規章」，竟擴張解釋「戶籍登記作業要點」得適用於設籍在前之人民，非惟有違「法律不溯既往」原則，且已剝奪人民依法獲得之「既得權」，倘法律得以如此解釋適用，則人民之一切權利皆不保矣？試問某國民於民國六十年間在臺設籍，能否於該「戶籍登記作業要點」施行後，以該國民於民國五十年間在香港有犯罪紀錄而撤銷戶籍登記，限期離境？法律之安定性尚存否？「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月二十九日施行時，始於第六點第一項第三款規定：「曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境」，同點第二項規定：「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」依法解釋之理論，前開第六點第二項係緊接同點第一項而來，而第六點第一項既於「戶籍登記作業要點」八十年四月二十九日修正始增列，當然意指國人於該「作業要點」施行後，辦理戶籍登記而查有犯罪紀錄者，始能依同點第二項予以撤銷戶籍登

記，非可擴張解釋為凡有犯罪紀錄者，無論何時辦妥戶籍登記，皆得以撤銷戶籍登記。

三、人民有居住及遷徙之自由，中華民國憲法第十條有明文。既具有中華民國國籍，自受中華民國憲法之保障，享有居住遷徙之自由。苟一國政府竟得以國民犯罪為由，將其驅境，此無異於放棄國家主權，將主權轉予他國之行為。蓋主權乃國家之構成要素，一國如無主權，恐將國不成國，此觀中國大陸人民劫機來臺，政府何以不將劫機犯遣返，無非司法管轄權為主權之表徵，放棄司法管轄權，無異放棄主權，同理，本件原處分顯已是放棄主權之行為，處分當然於法有違。且法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，此中央法規標準法第十一條前段有明文。「居住及遷徙」自由既為中華民國憲法所明文保障，而屬命令之「戶籍登記作業要點」竟對於人民居住及遷徙自由加以限制及剝奪，顯然牴觸憲法之規定，該「作業要點」既牴觸憲法，當然失其效力。確定判決仍加以援引適用，自屬違憲。

四、憲法所保障人民之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之，憲法第二十三條有明定。揭示人民自由權利之相對性，人民之自由權利並非毫無限制，國家為整體公益考量，仍得以「法律」限制人民之自由權利。是國家剝奪或限制人民之自由權利，須有法律明文規定始得為之，俾免行政機關濫權而侵害憲法所保障之人民基本自由權利，而行政法院確定判決所適用「戶籍登記作業要點」行政規章及行政院就該行政規章所為函釋，皆非法律，顯然有牴觸憲法第二十三條之嫌。

五、人民申請入出境，有左列情形之一者，得不予許可：二、有

事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。三、依其他法律限制或禁止入出境者，為國家安全法第三條第二項第二款、第三款所規定。該條文僅規定「不予許可」之情形，並未規定已許可，仍得撤銷許可，自不得加以擴張解釋。查「撤銷戶籍登記、限期離境」之行政處分，此猶如古代所謂「放逐」，影響人民之權利何其重大，倘該人民如因限期出境而成為無國籍之人，則將何去何從？豈能不從嚴解釋乎！迺原確定判決僅以聲請人涉有犯罪嫌疑，即謂「有事實足認為妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑」，如依此推論，豈非謂凡有犯罪嫌疑者，皆應予限期出境乎！

六、綜上所陳，原確定判決適用國家安全法施行細則、「戶籍登記作業要點」及行政院就該要點所為函釋，判決駁回聲請人之訴，該判決所適用之命令有牴觸憲法第十條、第二十三條之規定。

肆、有關機關處理本案之文件

- 一、內政部警政署入出境管理局（82）境忠字第三四七三九號函乙紙。
- 二、訴願決定書乙份。
- 三、再訴願決定書乙份。
- 四、行政法院判決書乙份。

此 致

司 法 院

聲請人：黃 ○ 榮

中 華 民 國 八 十 四 年 七 月 四 日

（附件四）

行政法院判決

八十三年度判字第二七九〇號

原 告 黃 ○ 榮

訴訟代理人 張 泰 昌 律師

被 告 內政部警政署入出境管理局

上當事人間因入出境事件，原告不服行政院中華民國八十三年八月二十九日臺八十三訴字第三三二〇四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國七十八年十二月十八日自香港來臺觀光，旋以準備投資為由申請在臺定居，經被告准予申報戶籍並發給七九入字第六二〇〇八三九五號定居申請書副本；原告並於七十九年三月十五日持該定居申請書副本向臺北市文山區戶政事務所辦妥戶籍登記。嗣內政部警政署刑事警察局報經被告以八十二年十月七日（82）境忠字第三四七三九號書函致原告略以其在港涉案，依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款規定，撤銷其戶籍登記，請儘速離境等語。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，乃提起行政訴訟。茲將兩造訴辯意旨，摘敘於次：

原告起訴意旨略謂：一、「按各機關依其法定職權，固非不得訂定行政規定，惟關於人民之權利義務事項，應以法律定之，不得由各機關以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條規定甚明，是行政機關對於人民違反行政上作為或不作為義務，予以罰鍰或勒令停業之處分，均涉及人民之權利義務，自應有法律之依據，否則，即難謂適法。」鈞院七十二年判字第七十二號判決已明確闡示。

「罰鍰、勒令停業」之處分，尚且屬關於人民權利義務之事項，而被告對原告為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，依「舉輕以明重」法理，當然為涉及原告之權利義務事項。被告未有法律依據，僅憑行

政院八十二年六月十八日臺（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」（以下簡稱戶籍登記作業要點）之行政規章，為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，揆諸前開鈞院判決意旨，被告之處分已有重大違法。二、人民有居住及遷徙之自由，中華民國憲法第十條有明文。原告既具有中華民國國籍，自受中華民國憲法之保障，享有居住遷徙之自由。苟一國政府竟得以國民犯罪為由，將其驅境，此無異於放棄國家主權，將主權轉予他國之行為。蓋主權乃國家之構成要素，一國如無主權，恐將國不成國，此觀中國大陸人民劫機來臺，政府何以不將劫機犯遣返，無非司法管轄權為主權之表徵，放棄司法管轄權，無異放棄主權，同理，本件原處分顯已是放棄主權之行為，處分當然於法有違。且法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，此中央法規標準法第十一條前段有明文。「居住及遷徙」自由既為中華民國憲法所明文保障，而屬命令之「戶籍登記作業要點」竟對於人民居住及遷徙自由加以限制及剝奪，顯然牴觸憲法之規定，該「作業要點」既牴觸憲法，當然失其效力，非可援引適用。三、按「法律不溯既往」乃適用法律之基本原則，即法律自公布或發布後始生效力，且法律僅能規範及適用公布後所發生之事實，至於公布前所發生之事實，則非法律所能究問。原告於七十九年三月十五日即已在臺設籍，而被告據以處分之「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月十九日始經行政院以臺八十內字第一三六四〇號函核定，該作業要點顯於原告設籍後始發布，則基於「法律不溯既往」之原則，該作業要點於原告無適用餘地。至於行政院八十二年八月四日臺八二法二八〇五七號函釋略以「二、有關單位會商結論：八十年六月一日『國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點』施行後，渠等人員於香港既曾有犯罪紀錄之事由，縱其設籍於八十年五月三十一日以前，參照鈞院六十二年判字第二六九號、六十三年判字第一〇七號及六十九年判字第三四五號判例之意旨，自得依上開要點

第六點第二項規定，予以撤銷戶籍登記，並限期離境」，顯然誤解鈞院判例要旨之真意，以鈞院六十二年判字第二六九號判例謂：「原告無照經營藥業，雖始於藥物藥商管理法公布施行之前，然該法施行後原告仍繼續經營藥業。被告官署，所處罰者為其在該法施行後之違章行為，自不生溯及既往與否之問題。」判例意旨明確揭示「法律不溯既往」之原則，且案例中所處罰者乃藥物藥商管理法施行後之違章「行為」，至於施行前之無照營業，則不在處罰之列。而本件原告於七十九年三月十五日完成戶籍登記，其後所存在戶籍登記乃「狀態」之繼續，而非「行為」之繼續，所謂「戶籍登記作業要點」於八十年四月十九日始施行，已遠在原告設籍登記後一年有餘，原告於「作業要點」施行後，並無任何違反該「作業要點」之規定，則何能溯及既往撤銷原告之戶籍登記及驅逐出境，被告嚴重違反「法律不溯既往」之原則。四、退一步言，「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月二十九日施行時，始於第六點第一項第三款規定：「曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境」，同點第二項規定：「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」依法解釋之理論，前開第六點第二項係緊接同點第一項而來，而第六點第一項既於「戶籍登記作業要點」八十年四月二十九日修正始增列，當然意指國人於該「作業要點」施行後，辦理戶籍登記而查有犯罪紀錄者，始能依同點第二項予以撤銷戶籍登記，非可擴張解釋為凡有犯罪紀錄者，無論何時辦妥戶籍登記，皆得以撤銷戶籍登記。蓋苟依如此解釋，試問國人於民國七十年辦理戶籍登記者，如有犯罪紀錄者，是否仍應予撤銷戶籍登記？民國五十年辦妥戶籍登記者，仍否應予撤銷？果真如此，則天下大亂矣！法律之安定性何在？中央法規標準法第十三條規定：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」，豈非成為贅文，中央法規標準法當可廢除矣！五、再訴願決定理由謂：「原告在香港涉嫌以強暴脅迫手段使銀行高級職員偽造假帳，並

提供信用貸款提高貸款額度，使得經營高利貸公司，現為香港法院通緝中，另復涉嫌教唆殺人，由香港警方偵辦中，有內政部警政署刑事警察局八十二年九月二十一日刑際字第一一三九七號函附原處分機關卷可稽，且為再訴願人（指原告）所不否認，足見再訴願決定有前作業要點第六點規定之情形」云云。惟原告於刑事警察局僅不否認香港警方在偵辦原告而已，並非承認有香港警方所謂之「犯罪事實」，原告在香港曾舉發警察貪贓枉法情事，致得罪香港警方，港府警察千方百計羅織犯罪事實，故入原告於罪。原告為一善良百姓，未曾有何犯罪情事，所謂「犯罪紀錄」，純係香港警方所構陷。況所謂「犯罪事實」亦僅在香港警方偵辦中，既未經有罪確定判決，何謂原告有犯罪紀錄？豈非任何祇須有犯罪嫌疑即有犯罪紀錄？六、按人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，得向行政法院提起行政訴訟，此行政訴訟法第一條第一項有明文。查被告所為「撤銷戶籍，限期離境」之處分，猶古代所謂「放逐」，對原告人身權利影響何其重大，被告據以處分原告之「戶籍登記作業要點」，非惟已違反中華民國憲法第十條保障居住、遷徙之自由，且違反中央法規標準法第五條第二款關於人民權利義務者應以法律定之規定，尤有甚者，被告之解釋適用「戶籍登記作業要點」嚴重悖反「法律不溯既往」之普遍性原則，非法剝奪原告既得權利之「狀態」，而訴願、再訴願決定昧於事實，誤解法令，未就被告之違法處分予以糾正，尚且援引鈞院判例，故為曲解判例之真意，以迴護被告之違法錯誤處分，對原告之訴願、再訴願理由置之不論，未予臚陳何以不採理由，認事用法顯有重大違誤，請均予撤銷，以保權益等語。

被告答辯意旨略謂：查國家安全法施行細則第十二條第一項第四款規定：在臺灣地區外涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者，申請入境得不予許可。「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」係依據戶籍法第八條之授權所訂頒之行政命令，與法律有同等效力。原告既因案為

香港法院通緝，本局依上開作業要點第六點第二項之規定通知撤銷戶籍，並無不當。二、按司法院七十九年十月五日釋字第二六五號解釋：「人民有居住遷徙自由，固為憲法第十條所規定，但為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益，得以法律限制之」，本局依上開戶籍登記作業要點之規定通知臺北市政府民政局撤銷原告戶籍，係維持社會秩序必要之作法，與憲法並無牴觸。三、原告謂渠於民國七十九年三月十五日即已在臺設籍，基於法律不溯既往之原則，「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」應無適用之餘地一節，內政部「在臺設籍香港通緝犯，撤銷設籍及遣返問題」會議紀錄決議事項（二）之適用範圍，建議可以溯及八十年六月一日以前設籍之案件。法務部 82.06.26 法（83）檢一二九七三號函復：依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款及第二項，「得在臺灣地區長期居留或申請戶籍登記人民，曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境。」「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境」規定之文義解釋，自得溯及撤銷該要點八十年六月一日實施前已設籍之案件。綜上所述，原告為香港法院通緝，本局依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」之規定，通知臺北市政府民政局撤銷原告戶籍，並無不合，且係在其要求下，尊重其意願發給出境證，由其自行於八十三年五月一日持憑出境，即無不當，原告之訴為無理由，請予駁回等語。

理 由

按「具有我國國籍人民，現僑居國外或居住港澳地區申請來臺短期停留、長期居留或戶籍登記，適用本要點。」「得在臺灣地區長期居留或申請戶籍登記人民，有左列情形之一者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境。（一）有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。（二）曾有犯罪紀錄者。（三）未經許可而入境者。（四）以偽造、變造證件或冒用身分矇混申請或入境者。（五）有事實足認其為通謀而

為虛偽之結婚或收養者。前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」為行政院八十二年六月十八日臺（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第一點及第六點所規定。查具有我國國籍之人民為中華民國國民，固為國籍法所規定，惟基於確保國家安全及維護社會安定，依國家安全法第三條規定，人民入出境應向內政部警政署入出境管理局申請許可；又戶籍法第八條規定：「僑居國外之中華民國人民，其戶籍登記辦法，由內政部會同外交部及僑務委員會定之」，內政部為因應實際需要，邀集外交部、僑務委員會訂立「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」，報經行政院核定實施，自屬法律授權訂頒之行政命令，與法律有同等效力，且與國籍法、國家安全法及戶籍法規定，並無牴觸，亦無違憲或違反中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條、第十一條等規定及本院判決例（72判七二）之可言，自應予以適用。原告主張上揭作業要點不合法云云，無非其一己之見，尚無可取。

次查原告於七十八年十二月十八日自香港來臺觀光，於七十九年三月十五日在臺設籍，惟其在香港涉嫌以強暴脅迫手段使銀行高級職員偽造假帳，並提供信用貸款提高貸款額度，使得經營高利貸公司，現為香港法院通緝中，另復涉嫌教唆殺人，由香港警方偵辦中，有內政部警政署刑事警察局八十二年九月二十一日刑際字第一一三九七號函附被告機關卷可稽，參酌國家安全法施行細則第十二條第一項第四款規定：「在臺灣地區外涉嫌重大犯罪」者，屬於該法第三條第二項第二款人民入境得不予許可之情形（即「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者」），足證原告有首揭作業要點第六點第一項第一款規定之情形，參據行政院八十二年八月四日臺八十二法二八〇五七號函釋：「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷其戶籍登記，並

限期離境之意旨，原處分撤銷原告之戶籍登記，並請其離境，應引用同要點第六點第一項第一款而引用第二款，容欠妥適，核其結果尚無二致，揆諸前開說明，仍無不合，訴願、再訴願決定，遞予維持，亦無違誤，原告起訴論旨，猶執前詞，斤斤指摘，難謂有理。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 十 二 月 三 十 日
(本聲請書其餘附件略)