

## 釋憲聲請書

聲請人 甲○○

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款、第 8 條第 1 項之規定聲請解釋憲法，爰將有關事項敘明如下：

### 壹、聲請解釋憲法之目的：

#### 一、請求解釋：

本件確定終局判決即台北高等行政法院 104 年度訴字第 1980 號判決所適用之最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（下統稱系爭決議），認公民與政治權利國際公約（以下簡稱公政公約）第 23 條第 1 項及經濟社會文化權利國際公約（以下簡稱經社文公約）第 10 條第 1 項第 1 款就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權，與憲法第 7 條、第 22 條、第 16 條保障人民平等權、家庭權、訴訟權之意旨不符，應屬違憲無效。

#### 二、聲請目的：

（一）查本件原因案件經最高行政法院 105 年度裁字第 825 號裁定（附件

1)，以上訴不合法駁回聲請人之上訴，故確定終局判決為台北高等行政法院 104 年度訴字第 1980 號判決（附件 2），確定終局判決以系爭決議為依據，認聲請人並無為配偶 乙○○ 申請我國依親居留簽證之公法上請求權，乃駁回聲請人之訴。

（二）系爭決議之內容為：行政訴訟法第 5 條第 2 項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形。外國護照簽證條例第 11 條：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」第 12 條：「外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；……」同條例施行細則第 6 條：「外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。」據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之公法上請求權。又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及

取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 23 條第 1 項：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經社文公約第 10 條第 1 款前段：「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。因此，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴(附件 3)。

- (三) 聲請人認系爭決議與憲法第 7 條、第 22 條、第 16 條保障人民平等權、家庭權、訴訟權之意旨不符，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法。

## 貳、疑義之性質與經過，及所涉之憲法條文：

### 一、疑義之性質：

- (一) 按我國於 98 年 3 月 31 日已通過「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」（下稱「兩公約施行法」），並於 98 年 4 月 22 日由總統公佈生效；且總統復於 98 年 5 月 14 日簽署「兩公約」之批准書，兩公約於我國至少已具有國內法律之效力。
- (二) 兩公約施行法第 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。」第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」其中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。」經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 項第 1 款前段亦規定：「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。……」人權事務委員會於西元 1990 年第 39 屆會議通過第 19 號一般性意見就家庭之保護且說明：「1. 公民權利和政治權利國際公約第 23 條確認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。…5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。…為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」

- (三) 按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序，公共利益者，均受憲法保障。」司法院釋字第 242 號解釋已明示：「…對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，…予以撤銷，嚴重影響其家庭生活及人倫關係，反足妨害社會秩序，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。」第 554 號解釋並指明：「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、養育子女等社會功能…」解釋理由書且闡述：「婚姻係一夫一妻為營永久共同生活，並使雙方人格得以實現與發展之生活共同體。因婚姻而生之此種永久結合關係，不僅使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎。」嗣釋字第 696 號、第 712 號解釋理由書除重申婚姻及家庭應受憲法制度性保障意旨；第 712 號解釋理由書復進一步說明：「家庭制度植基於人格自由，具有繁衍、教育、經濟、文化等多重功能，乃提供個人於社會生活之必要支持，並為社會形成與發

展之基礎。」可見婚姻及家庭係受憲法制度性保障，家庭權具基本權品質，應在憲法第 22 條概括保障範圍。

- (四) 然而聲請人依照上開兩公約條文以及憲法第 22 條、鈞院釋字第 242 號、第 554 號、第 696 號及第 712 號等解釋起訴請求撤銷原處分並核發簽證等，卻仍遭確定終局判決駁回，該確定終局判決所適用之系爭決議反而以兩公約條文並未明確規定為由，認為外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟應駁回其訴，使得聲請人透過法院程序追求一家團聚之權利遭到侵害，違反憲法保障人民家庭權、訴訟權及平等權之意旨，同時亦違反公政公約第 23 條第 1 項及經社文公約第 10 條第 1 項第 1 款。

## 二、疑義之經過：

- (一) 查聲請人與乙○○於 103 年 6 月 4 日在越南辦理結婚登記，103 年 11 月 19 日聲請人於台北市立聯合醫院婦幼院區產下兩人之雙胞胎子女 ○○○、○○○。嗣聲請人與乙○○持結婚證書向被告機關駐越南代表處(下稱代表處)申請文件證明及依親居留簽證。代表處以聲請人等面談對於結婚重要事實陳述不一或作虛偽不實陳述，以駁回簽證申請處分及不予受理文件證明處分駁回聲請人及乙○○之申請，並分別通知聲請人及乙○○。乙○○就不予受理文件證明處分提出異議，經代表處以 104 年 3 月 13 日越南字第 10400008290 號函維持原決定，並通知聲請人及乙○○。聲請人不服駁回簽證申請處分及不予受理文件證明處分乃提起訴願(附件 4)，並到行政院陳述意見，惟仍遭行政院以訴願無理由駁回(附件 5)，乃依法於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向台北高等行政法院提起行政訴訟(附件 6)，遭該院以 104 年度訴字第 1980

號判決駁回，聲請人不服提起上訴（附件 7），仍遭最高行政法院 105 年度裁字第 825 號裁定駁回。

- （二）聲請人現已窮盡所有救濟途徑，仍認本案原因案件確定終局判決所適用系爭決議，限制聲請人因配偶申請簽證遭到否准而得提起救濟之權利，違反公政公約第 23 條第 1 項及經社文公約第 10 條第 1 項第 1 款規定，並與憲法第 7 條、第 22 條、第 16 條保障人民平等權、家庭權、訴訟權之意旨不符，而有聲請憲法解釋之必要。

### 三、所涉及之憲法條文：

- （一）憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」
- （二）憲法第 16 條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」
- （三）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，均受憲法保障。」
- （四）憲法第 23 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。」

### 參、聲請解釋憲法之理由，及聲請人對本案所持之立場與見解：

- 一、系爭決議並非法律卻經法院援引作為限制人民權利行使之依據，違反憲法第 23 條：

按最高行政法院決議如經法官於裁判上援用，應認其與命令相當，得為憲法解釋之對象（鈞院釋字第 374 號、第 516 號、第 620 號、第 622 號解釋參照）。次按憲法第 23 條規定限制人民權利應以「法律」限制之。系爭決議使得國人之外籍配偶申請簽證遭到駁回，

該家庭權受到侵害之國人卻無法提起課予義務之訴，且該限制係最高行政法院決議並非法律，卻經法院援引作為限制人民權利行使之依據，違反憲法第 23 條侵害人民受憲法保障之家庭權、訴訟權。又該決議並未區分單純外國人入境或國人之外籍配偶入境，一律認為沒有請求入境之權利，乃係侵害有外籍配偶之國人受憲法保障之平等權，亦違反憲法第 7 條之規定。

## 二、系爭決議是否合憲應適用較嚴格之審查標準：

- (一) 鈞院釋字第 712 號解釋針對臺灣地區人民欲收養其配偶之大陸地區子女，法院應不予認可之規定，已有所闡釋謂：「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障（本院釋字第 689 號解釋參照）。婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（本院釋字第三六二號、第五五二號、第五五四號及第六九六號解釋參照）。家庭制度植基於人格自由，具有繁衍、教育、經濟、文化等多重功能，乃提供個人於社會生活之必要支持，並為社會形成與發展之基礎。而收養為我國家庭制度之一環，係以創設親子關係為目的之身分行為，藉此形成收養人與被收養人間教養、撫育、扶持、認同、家業傳承之人倫關係，對於收養人及被收養人之身心發展與人格之形塑具有重要功能。是人民收養子女之自由，攸關收養人及被收養人之人格自由發展，應受憲法第二十二條所保障。」
- (二) 鈞院於該號解釋中亦認定：「臺灣地區人民收養其配偶之大陸地區子女，將有助於其婚姻幸福、家庭和諧及其與被收養人之身心發展與人格之形塑，系爭規定並未就此種情形排除法院應不予認可之適用，實與憲法強調人民婚姻與家庭應受制度性保障，及維護人性尊嚴與人格自由發展之意旨不符。就此而言，系爭規定對人民收養其配偶之大陸地區子女自由限制所造成

之效果，與其所欲保護之公共利益，顯失均衡，其限制已屬過當，與憲法第二十三條比例原則不符，而牴觸憲法第二十二條保障人民收養子女自由之意旨。」

- (三) 鑒於夫妻團聚共同生活係屬家庭制度之核心領域，限制夫妻團聚侵害人性尊嚴甚鉅，從而，本國人民之外籍配偶向我國駐外館處申請簽證遭否准，一律認為不得提起行政訴訟，應認本國人民受憲法保護之家庭權及訴訟權之核心直接受有損害，系爭決議並非法律卻產生實質上阻卻人民救濟之效果，應適用較嚴格之審查標準。

### 三、系爭決議侵害家庭權及訴訟權不符合比例原則：

- (一) 查系爭決議無非係認為外國人以與我國國民結婚為由申請依親居留簽證，會影響我國人口政策、就業市場等諸多層面，為維護國家利益，在法規未明確規定有公法上請求權之下，應認我國國民就其外籍配偶申請居留簽證遭拒時沒有公法上請求權。
- (二) 然外國護照簽證條例第 12 條並未明文賦予或不賦予我國人民就其外籍配偶申請居留簽證遭拒時有公法上之權利，是故應依鈞院釋字第 469 號解釋所闡釋之保護規範理論，由法院依各種解釋方法認定。基於上述憲法、大法官解釋及兩公約等規範，外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌「申請人個別情形」（外國護照簽證條例第 12 條明文），如申請人係我國人民之外籍配偶，我國人民就其外籍配偶申請居留簽證遭拒，應賦予我國人民及其配偶公法上之權利（參附件 8），始符合憲法保障婚姻及家庭之意旨。此一解釋方法對人民權利侵害較小，然系爭決議卻不採此一合憲解釋方法，反而採取嚴格文義之解釋方法，就此而言，系爭決議侵害人民家庭權及訴訟權不符合比例原



則。

- (三) 再參照鈞院釋字第 712 號解釋，本件系爭決議對於人民婚姻及家庭權利限制所造成之效果，乃一律不得提起行政救濟，與其所欲保護之公共利益係屬不確定受到損害之我國人口政策、就業市場等抽象利益，兩相比較之下，系爭決議造成之侵害與所生利益顯失均衡，其限制亦屬過當。

四、系爭決議未區分單純外國人入境或國人之外籍配偶入境，一律認為沒有請求入境之權利，侵害人民之平等權：

- (一) 按憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、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，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（鈞院釋字第 682 號、694 解釋參照）。
- (二) 鈞院第 610 號解釋針對公務員懲戒法第 34 條第 2 款規定認為：「上開期間起算日之規定，未區分受懲戒處分人於相關刑事裁判之不同訴訟地位，及其於該裁判確定時是否知悉此事實，一律以該裁判確定之日作為再審議聲請期間之起算日，因欠缺合理正當之理由足資證明採取此種相同規範之必要性，顯係對於不同事物未予合理之差別待遇，是系爭規定違反平等原則。」
- (三) 同理，國人之外籍配偶與我國有密切關聯，其入境我國涉及國人配偶之家庭權，故不應與單純外國人入境等同視之，然系爭決議並未區分單純外國人入境或國人之外籍配偶入境，一律認為第三人沒有請求入境之權利，同樣屬於欠缺合理正

當之理由足資證明採取相同規範之必要性，顯係對於不同事物未予合理之差別待遇，故侵害人民之平等權而屬違憲。

#### 肆、結論

綜上所述，本件確定終局判決所適用之系爭決議，非以法律限制本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權，與憲法第 7 條、第 22 條、第 16 條保障人民平等權、家庭權、訴訟權之意旨不符，應屬違憲無效。因為此一違憲決議導致聲請人與其配偶、小孩無法於台灣團聚，而須相隔越南及台灣兩地，無法享有夫妻共同生活之基本人權，甚至無法進行訴訟，謹請 鈞院鑒核，宣告系爭決議違憲無效，以維聲請人權利，無任感禱。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

#### 關係文件之名稱及件數：

附件：法律扶助基金會專用委任狀正本乙份。

附件 1：最高行政法院 105 年度裁字第 825 號裁定影本乙份。

附件 2：台北高等行政法院 104 年度訴字第 1980 號判決影本乙份。

附件 3：最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議(網路列印)。

附件 4：聲請人 104 年 4 月 30 日訴願聲請書影本乙份。

附件 5：行政院院台訴字第 1040148745 號決定書影本乙份。

附件 6：聲請人 104 年 12 月 24 日行政訴訟起訴狀影本乙份。

附件 7：聲請人 105 年 4 月 28 日聲明上訴狀及 105 年 5 月 17 日上訴理由狀影本各乙份。

附件 8：陳柏霖著，論行政訴訟中之「公法上權利」－從德國法與歐盟法影響下觀察，元照出版社，2014 年 2 月出版第 1 刷，頁 161-164。

中 華 民 國 1 0 5 年 8 月 3 0 日

聲 請 人 甲○○