

憲法法庭 111 年憲裁字第 255 號裁定不同意見書

黃瑞明大法官提出

詹森林大法官加入

本件聲請人方先生因臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）事件聲請釋憲，多數意見決議不受理，本席認為本件聲請案具有受理審查之價值，爰提出不同意見如下：

一、本件聲請案之原因事實大要及聲請意旨

本件聲請人方先生是大陸地區人士，於西元 1950 年（中華民國 39 年）出生於中國南京，其父母隨國民政府來臺，將其留在大陸託由親戚照顧，直到兩岸開放探親，於 78 年才得於香港會親，並於 85 年間申請來臺探視及照料其當時 86 歲之母親（方母生於民國前 1 年）。

聲請人為在臺灣照顧其母親，於 104 年 4 月申請在臺灣地區居留或定居（當年方母 105 歲，方先生 65 歲）經內政部通知申請案不予受理，聲請人提起訴願被駁回後，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 105 年度訴字第 897 號判決駁回，聲請人上訴後，最高行政法院以上訴不合法為由駁回，故本件聲請案應以上開臺北高等行政法院判決為確定終局判決。聲請人曾就確定終局判決所適用內政部 101 年 11 月 23 日修正發布之大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 23 條第 1 項第 1 款規定（下稱系爭規定一）：「依本條例第 17 條第 4 項規定，大陸地區人民有下列情形

之一，申請長期居留者，主管機關基於社會之考量，得予專案許可：一、在臺灣地區之配偶死亡後未再婚，其臺灣地區配偶之年逾 65 歲父母或未成年子女，無其他法定撫養義務人照顧，而有由其在臺照料之需要。」¹違反平等原則及比例原則，侵害憲法第 22 條所保障之家庭權等理由，二次聲請釋憲，大法官先後於 106 年 12 月 1 日及 109 年 3 月 20 日作出不予受理決議，就後者，詹森林大法官提出不同意見書²，於該不同意見書標題陸、結論、祝福及感言，詹大法官寫到「最後，應該指出者，聲請人今年屆滿 70 歲時，即可依據兩岸人民關係條例第 16 條第 2 項第 1 款規定：『大陸地區人民有下列情形之一者，得申請在臺灣定居：一、臺灣地區人民之直系血親及配偶，年齡在 70 歲以上、12 歲以下者。』（按：即本件聲請案憲法法庭不予受理裁定所稱之系爭規定，於本意見書稱系爭規定二）申請在臺灣定居。本席衷心期待及祝福，聲請人及其母親屆時共同慶祝 70 歲及 110 歲之生日，母子二人並從此得安心在臺灣共享天倫之樂。」由此段可知，大法官作出該不予受理決議之年（109 年）聲請人正屆 70 歲，因此自當年已可適用系爭規定二而申請在臺灣定居，此或為大法官 109 年決議不予受理聲請案之原因之一。然而聲請人於 109 年屆滿 70 歲時，依系爭規定二至內政部移民署申請定居，經

¹該條文內容首次出現於於 93 年 3 月 1 日修正發布之第 24 條第 1 款規定：「依本條例第 17 條第 4 項規定，大陸地區人民有下列情形之一，申請在臺灣地區長期居留者，主管機關基於社會之考量，得予專案許可：一、申請人在臺灣地區之配偶死亡後未再婚，其臺灣地區配偶之年逾 65 歲父母或未成年子女，無其他在臺直系血親卑親屬、配偶照顧，而有由申請人在臺照料之需要者。」，中間歷經條次移動，於 101 年 11 月 23 日調整如本文，亦即將「無其他在臺直系血親卑親屬、配偶照顧」調整為「無其他法定撫養義務人照顧」；將「在臺灣地區」刪除。

²詹大法官提出對 107 年度憲二字第 326 號聲請解釋憲法案不予受理決議之不同意見書，林俊益大法官、張瓊文大法官及本席加入該不同意見書。

內政部移民署以 109 年 12 月 24 日 (109) 移署移陸嘉字第 109330043500 號函通知「申請來臺定居案如無不予許可或逾停之情事，依每年 60 名數額編排約編列於民國 131 年 8 月」。聲請人認為內政部於 104 年 12 月 30 日修正發布之「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表」（下稱數額表）對於申請者依不同類別每年有額度限制，於類別參、定居之項目三「臺灣地區人民之直系血親及配偶，年齡在 70 歲以上者」之分類下，每年數額（人）為 60 名（下稱系爭規定三），使聲請人依排序編排約於 131 年 8 月方能獲核配定居。聲請人乃提出此次釋憲聲請，主張系爭規定二侵害憲法第 22 條保障之家庭權，違反平等原則及比例原則等。

二、適用法律造成顯不合理之結果：待方母 132 歲、方先生 92 歲，方先生始能獲核配在臺定居

按兩岸條例第 16 條第 3 項規定：「大陸地區人民依前項第 1 款規定（按：即系爭規定二），每年申請在臺灣地區定居之數額，得予限制。」內政部依該項及兩岸條例第 17 條第 6 項之授權，於 96 年 9 月 4 日發布數額表（後歷經多次修正，最後一次係於 104 年 12 月 30 日修正），其類別參、定居之項目三即系爭規定三。系爭規定三係就適用系爭規定二得申請在臺灣地區定居者之數額加以限制，二者具有密切關聯。而二者合併適用之結果，即造成聲請人須年滿 92 歲，而其母親滿 132 歲，聲請人始能獲核配在臺灣定居之不合理現象，違反人倫價值至鉅。

按依確定終局判決，聲請人係依系爭規定二申請在臺定

居，相對人內政部認聲請人不符系爭規定二之條件而駁回，確定終局判決並未就此部分之爭議為論述。聲請人另依系爭規定一要求專案居留個案辦理，亦經相對人內政部以不符系爭規定一之要件而駁回，確定終局判決理由就此論述認內政部認定並無不合，因而駁回，是系爭規定一為確定終局判決所適用，自得為受理審查之標的。本席認為本件聲請人目前蒙受顯不合理之處境，係因法律規範不足所引起，對於相關法令即系爭規定二，縱未為確定終局判決所適用，但聲請人是依此而提出申請且與相關機關就此有所爭議，且系爭規定一、二及三合併適用之結果造成前述違反人倫秩序之不合理現象，自得以具重要關聯性一併加以審查。

三、法律規範顯有缺漏：對於內戰時期遺留在大陸地區之幼子來臺定居之條件欠缺考慮

（一）依系爭規定二，大陸地區人民得申請在臺灣定居之條件為「臺灣地區人民之直系血親及配偶，年齡在 70 歲以上、12 歲以下者。」³依該規定所適用對象之直系親屬之年紀，可知其規範之目的是以臺灣地區人民要照顧大陸地區之直系血親為出發點，亦即 70 歲以上之長者，或是 12 歲以下之未成年人，都是需要受照顧的對象，而臺灣地區之人民則居於照顧者之角色。立法意旨所擬照顧之對象應包括內戰時期來臺人士遺留在大陸之直系血親尊親屬，待其年滿 70 歲之後，即可來臺受子女之照顧，或兩岸人民通婚所生之子女在 12 歲以下者，亦得以來臺接受父母照顧。然而內戰時期遺留在大

³該條文立法理由為「臺灣人民之父母子女，年齡在 70 歲以上，12 歲以下者，基於人道及倫理之考慮，自得申請來臺定居。」

陸之幼子則非系爭規定二所擬適用之對象，因為待幼子滿 70 歲，其父母縱享天年而尚生存，通常已 90 歲以上，已是需要被照顧者，不可能是照顧者。

（二）兩岸條例第 17 條第 9 項規定：「前條及第 1 項至第 5 項有關居留、長期居留、或定居條件、程序、方式、限制、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。」依此授權，內政部於 82 年 2 月 8 日發布「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」，於 101 年 11 月 23 日修正發布之系爭規定一之目的（即法條所稱「社會之考量」）是當臺灣地區之長者或未成年子女需要被照顧時，開放大陸地區人民來臺照料。依該規定需要被照顧之對象為「其臺灣地區配偶之年逾 65 歲父母或未成年子女」，此應是兩岸人民通婚，而臺灣地區之配偶死亡後，開放大陸地區之配偶至臺灣照顧臺灣地區配偶 65 歲以上之父母或未成年子女。亦即開放大陸地區之媳婦或女婿至臺灣照顧公婆或岳父母，然而開放對象未包括臺灣地區 65 歲以上長者在大陸地區之直系血親。可見系爭規定一也未考慮讓內戰時期留在大陸之幼子適用本條之規定至臺灣地區照顧其年滿 65 歲以上之父母。此即詹大法官於前述不同意見書所論述系爭規定一違反憲法保障之家庭權及平等權之問題。

四、亡羊補牢之計

由上討論可知，聲請人今日所處之困境，已對其家庭團聚之權利造成侵害。按戰爭造成骨肉分離為人間憾事，政府

施政應設法彌補此缺憾，兩岸條例之立法目的為「確保臺灣地區安全與民眾福祉」，其所稱「民眾福祉」應包括臺灣地區人民與大陸地區人民之骨肉團圓，無論是臺灣地區人民在臺灣孝養來自大陸地區之父母，或是臺灣地區之人民接受來自大陸地區子女之孝養，均是為實現養老送終之孝道。系爭規定一及二開放大陸地區人士來臺之意旨均未包括內戰時期遺留在大陸之幼子來臺孝養父母，或因有此需求之人士不多，致為立法者所忽略。現系爭規定一、二、三適用之結果造成前述聲請人須滿 92 歲始能在臺灣定居以照顧其 132 歲母親之不合人倫現象，聲請人已用審級救濟途徑而聲請釋憲。本席認為有二個解決途徑可以考慮：（一）就系爭規定一以其開放對象未包括臺灣地區滿 65 歲以上長者在大陸地區之親生子女，致違反家庭權及平等權而違憲，使該條之適用範圍及於臺灣地區長者在大陸地區之親生子女（而不限於媳婦、女婿）。（二）行政機關依其受法律之授權可就系爭規定三所定之配額人數為調整，至少亦可在配額範圍內，將申請者及其直系血親尊親屬之年齡一併考量以定排序，讓年長者毋庸等待不合情理之時間，以避免目前顯然違反基本人倫秩序之現象繼續存在。