

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第1414號

113年6月13日辯論終結

原告 陳明浩

送達代收人 邱怡慈

被告 內政部

代表人 劉世芳（部長）住同上

訴訟代理人 楊志鋒

李恩宇

上列當事人間居留事件，原告不服行政院中華民國112年10月25日院臺訴字第1125022020號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

甲、程序部分：

一、本件被告代表人原為林右昌，訴訟進行中變更為劉世芳，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第125頁），核無不合，應予准許。

二、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告訴之聲明原為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第9頁）。嗣原告於民國（下同）113年5月1日本院準備程序中追加聲明第二項：「被告應作成准予依親居留之行政處分」（見本院卷第108頁）。並於113年6

01 月13日言詞辯論更正聲明第二項為：「被告應作成准予原告
02 依親居留之行政處分」（見本院卷第138頁），核其追加訴
03 之聲明之內容尚在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件
04 實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於
05 程序經濟，本院認原告所為訴之追加，洵屬適當，應予准
06 許。

07 乙、實體事項：

08 壹、事實概要：

09 原告於111年11月30日以香港居民身分提出中華民國臺灣地
10 區入境居留申請書，申請隨同配偶邱怡慈在臺居留。被告以
11 經會同相關機關審查不予許可，依香港澳門居民進入臺灣地
12 區及居留定居許可辦法（下稱港澳居留許可辦法）第22條第
13 1項第1款第4目規定，以112年6月1日內授移北新服字第1120
14 911445號處分書（下稱原處分）不予許可原告申請在臺依親
15 居留。原告不服，提起訴願，業經被告行政院以112年10月2
16 5日院臺訴字第1125022020號訴願定（下稱訴願決定）駁
17 回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

18 貳、本件原告主張：

19 一、被告所屬移民署（下稱移民署）新北市服務站黃姓承辦人於
20 111年12月5日以電子郵件寄發第一次「補件通知書」，要求
21 原告補繳在職證明（包含職務內容、職位編制及職稱），由
22 完整在職證明內容可得知，原告任職香港○○○，職稱為○
23 ○○○，職責屬負責督導建造公營房屋地盤的土木工程、土
24 力工程、探土工程，為地基結構工程和拆卸工程施工之技術
25 人員，其職務與任職單位完全非與軍事、黨務、國安等具政
26 治性機關有任何關連。但待原告提供被告所要求之所有文件
27 後，在無任何相關事證下，才遭被告指稱原告有「危害國家
28 利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活動之虞」情形。

29 二、港澳居留許可辦法第22條第1項第1款第4目規定屬空泛且不
30 確定之法律概念，倘被告、國安局、陸委會認為原告「有國
31 安問題」之疑慮，請被告及其會商之相關機關具體列舉出原

01 告有何「危害國家利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活
02 動之虞」情形之實質證據？並請具體提出事證述明原告將如
03 何影響國安？

04 三、法治國家限制人民權利，是需要有明確法律條文定之，且立
05 法目的乃在保障人民利益。被告、國安局、陸委會卻將港澳
06 居留許可辦法第22條第1項第1款第4目、第1項第3款、第10
07 項之法條擴大解釋，無限上綱，打壓人民應有權益。被告要
08 求原告必須辭去現職、檢附離職證明，始得核發居留證正本
09 是否有任何法源依據及合法性？

10 四、原告配偶多次致電移民署職員溝通，不斷強調原告乃是有登
11 記戶籍之國人配偶，符合港澳居留許可辦法第16條第1項第1
12 款所定「其直系血親或配偶在台灣地區設有戶籍，得申請在
13 台灣地區居留」，且原告交付文件中亦有提供「港澳居民專
14 用保證書」，保證人為原告配偶邱怡慈，該保證書內容明確
15 填寫原告配偶乃○○○○○○○○○○○○○○○○，亦任職臺灣公
16 職，原告與其配偶雙方皆分別為有正當職業之臺灣及香港公
17 民，業已購自宅、有登記戶籍。後續數度配合被告要求之耗
18 時耗費的補件流程，所繳交之資料亦皆清楚透明、公正公
19 開。但事後被告竟只答覆「國安局、陸委會他們有審核的權
20 利」，明顯暴露相關單位不透明的官僚文化，且無限上綱的
21 以「國安疑慮」作為理由，無任何具體事證，即亂扣原告
22 「有國安問題」之不實指控，嚴重剝奪原告的權益。即使原
23 告積極爭取權益，被告仍未依政府資訊公開及有利於原告之
24 相關規定做出考量、審查，反應出被告應作為而不作為，損
25 害原告權益甚鉅，該處分之合法性顯有疑義等語。

26 五、並聲明：

27 (一) 訴願決定及原處分均撤銷。

28 (二) 被告應作成准予原告依親居留之行政處分。

29 (三) 訴訟費用由被告負擔。

30 參、被告則以：

01 一、國家應有安全防衛之能力與權力，對移民之管理，是國家主
02 權表現方式之一，基於公共安全及社會利益，政府對於外來
03 人口來臺居留之申請，有調查清楚之必要。況香港居民之居
04 留申請一經核准，居留滿一定期間（最快1年）即可申請定
05 居，進而在臺設籍，為輕重衡平，對於有妨害國家安全或利
06 益之虞者提出之居留申請，被告得會同國安局及陸委會審
07 查，以為審慎。準此，原告前於111年11月30日向移民署申
08 請臺灣地區居留證副本（依親邱怡慈），惟查原告現任職於
09 香港○○○○○，為香港政府公務員，且已簽署效忠香港政
10 府聲明，其居留申請案之准否事涉國家利益及公共安全之維
11 護，移民署爰於111年12月5日寄發補件通知，請原告提供經
12 外館驗證之在職證明，並於收受補件後，依港澳居留許可辦
13 法第22條第1項第1款第4目及第5項規定，會同國安局及陸委
14 會審查，後經審認因原告現仍服務於公營機構，已簽署效忠
15 聲明，有國家忠誠度及危害國家安全疑慮，並要求原告提供
16 未來在臺居留規劃並敘明是否辭去現職，且須檢附離職證
17 明，始得核發居留證正本。後經移民署於112年4月17日寄發
18 補件通知，原告於112年5月15日補件未來在臺居留規劃說明
19 書，其於生涯規劃一節，清楚表明未來不會辭去現職。綜
20 上，經參照陸委會之會商意見，如原告未辭去現職，尚難謂
21 無國安疑慮，何況原告如經核准在臺居留，且未辭去現職，
22 形同人在臺灣地區為香港政府異地辦公，實有侵害我國主權
23 之疑慮，危害國家安全甚鉅，被告爰依港澳居留許可辦法第
24 22條第1項第1款第4目規定，以原處分不予許可原告在臺居
25 留申請案，於法並無違誤。

26 二、有關原告質疑我國法律並未明定香港政府現職公務員須離職
27 後，始得以依親國人配偶事由申請居留證，移民署、國安
28 局、陸委會對港澳居留許可辦法第22條第1項第1款第4目規
29 定擴大解釋一節，依司法院釋字第432號解釋意旨，法律明
30 確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者
31 於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適

01 用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概
02 括條款而為相應之規定。由此可知，港澳居留許可辦法第22
03 條第1項各款得不予許可之情形，雖未直接列舉「具香港政
04 府公務員身分」為得不予許可情形之一，惟如因申請人具香
05 港政府公務員身分，而衍生有危害國家利益、公共安全、公
06 共秩序之情事（如：宣誓或簽署聲明擁護香港基本法、效忠
07 香港政府且未離職），主管機關善盡調查後，仍得依港澳居
08 留許可辦法第22條第1項第1款第4目規定，不予許可居留申
09 請，於法並無違誤，亦與法律明確性無違。

10 三、另原告稱申請案內已附保證書，保證書清楚載明保證人邱怡
11 慈為正當職業之臺灣公民云云。依據港澳居留許可辦法第19
12 條規定，香港居民居留申請案保證人之責任，僅限於保證被
13 保證人確係本人，無虛偽不實情事、負責保證人居留期間之
14 生活、被保證人如有依法須強制出境情事，應協助有關機關
15 將被保證人強制出境等3項情形，而非以保證書擔保被保證
16 人（即申請人）對國家安全無虞。是以，如經查申請人涉及
17 國安疑慮，移民署仍須依港澳居留許可辦法第22條第5項規
18 定，會商相關機關審查，並參酌會商機關意見以為准駁處
19 分。

20 四、並聲明：

21 （一）駁回原告之訴。

22 （二）訴訟費用由原告負擔。

23 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

24 如事實概要欄所述之事實，業據提出申請書（見原處分可閱
25 卷第1至2頁）、香港澳門居民專用保證書（見原處分可閱卷
26 第3至4頁）、香港澳門居民申請居留定居申報書（見原處分
27 可閱卷第5頁）、移民署111年12月5日（111）移署北新服字
28 第111320173090號通知書（見本院卷第21頁）、香港特別行
29 政區政府112年1月26日僱用證明書（見本院卷第23頁）、移
30 民署112年4月17日（112）移署北新服字第111320173090號
31 通知書（見本院卷第33頁）、原告112年5月15日出具之未來

01 在台居留規劃說明（見本院卷第35頁）、原處分（見本院卷
02 第45頁）及訴願決定（見本院卷第57至64頁）等本院卷、原
03 處分可閱卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪
04 信為真，兩造之爭點厥為：

- 05 一、原告有無危害國家利益、公共安全、公共秩序之虞？
06 二、被告以原告任職於香港○○○為由作成原處分，是否有據？

07 伍、本院之判斷：

08 一、本件應適用之法條與法理：

09 （一）香港澳門關係條例第12條第1項規定：「香港或澳門居民
10 得申請在臺灣地區居留或定居；其辦法由內政部擬訂，報
11 請行政院核定後發布之。」

12 （二）以下辦法核乃執行母法（香港澳門關係條例第12條）之技
13 術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法
14 之限度，行政機關予以適用，自無違誤：

15 1、港澳居留許可辦法第22條第1項第1款第4目及第5項規定：
16 「（第1項）香港或澳門居民申請在臺灣地區居留，有下列
17 情形之一者，得不予許可：一、現（曾）有下列情形之
18 一：……（四）有危害國家利益、公共安全、公共秩序或
19 從事恐怖活動之虞。……（第5項）第1項第1款第4目、第
20 3款及第10款情形，移民署得會同國家安全局、大陸委員
21 會及相關機關審查。」

22 2、港澳居留許可辦法第18條規定：「（第1項）香港或澳門
23 居民申請在臺灣地區居留，應覓在臺灣地區設有戶籍之二
24 親等內血親、配偶或有正當職業之公民保證，並由保證人
25 出具保證書。但符合第16條第1項第7款規定經中央目的事
26 業主管機關核准來臺就學或第16款規定者，不在此限。
27 （第2項）前項有正當職業之公民，其保證對象每年不得
28 超過5人。（第3項）第1項保證書，應由保證人親自簽
29 名，並由移民署查核。」

30 3、港澳居留許可辦法第19條規定：「（第1項）前條保證人
31 之責任如下：一、保證被保證人確係本人，無虛偽不實情

01 事。二、負責被保證人居留期間之生活。三、被保證人有
02 依法須強制出境情事，應協助有關機關將被保證人強制出
03 境。（第2項）被保證人在辦妥居留手續後，其保證人因
04 故無法負保證責任時，被保證人應於1個月內更換保證
05 人。（第3項）保證人未能履行第1項所定之保證責任或為
06 不實保證者，主管機關得視情節輕重，3年至5年內不予受
07 理其擔任保證人。」

08 二、原告確有危害國家利益、公共安全、公共秩序之虞，被告以
09 原告任職於香港○○○為由作成原處分，並非無據：

10 （一）原告於111年11月30日以香港居民身分提出中華民國臺灣
11 地區入境居留申請書，申請隨同配偶邱怡慈在臺居留。被
12 告審認因原告現仍服務於公營機構，已簽署效忠聲明，已
13 清楚表明未來不會辭去現職，原告有國家忠誠度及危害國
14 家安全疑慮，依港澳居留許可辦法第22條第1項第1款第4
15 目規定，以原處分不予許可原告在臺居留申請案，本院經
16 核尚無不合。

17 （二）原告雖主張伊任職香港○○○，職稱為○○○○，職責屬
18 負責督導建造公營房屋地盤的土木工程、土力工程、探土
19 工程，為地基結構工程和拆卸工程施工之技術人員，其職
20 務與任職單位完全非與軍事、黨務、國安等具政治性機關
21 有任何關連，被告在無任何相關事證下，指稱原告有「危
22 害國家利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活動之虞」
23 請具體提出事證述明原告將如何影響國安？被告要求原告
24 必須辭去現職，是否有任何法源依據及合法性？原告配偶
25 是○○○○○○○○○○，在臺灣地區已購自宅、有
26 登記戶籍，已出具保證書，業已購自宅、有登記戶籍，若
27 原告要滲透臺灣，不需要週五入境臺灣，待了週六、日就
28 回到香港，被告未依政府資訊公開及有利於原告之相關規
29 定做出處分，合法性顯有疑義云云。

30 （三）惟按憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障
31 人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權

01 利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥
02 於國家疆域之外，又憲法增修條文第11條明定：「自由地
03 區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得
04 以法律為特別之規定。」在兩岸分治之現況下，大陸地區
05 人民入境臺灣地區之自由受有限制（司法院釋字第497
06 號、第558號解釋參照），足見我國憲法針對我國國民與
07 不具我國國籍之大陸地區（含港澳）人民之居住、遷徙自
08 由保障有層次上之區分，並未禁止立法者透過移民、經
09 濟、社會或其他政策促進大陸地區（含港澳）人民之權
10 益，並將大陸地區（含港澳）人民居住、遷徙等權利保留
11 給立法者具體形塑及政策形成之空間，鑑於國家空間與資
12 源之有限性，不可能無限制容納前開地區居民之移入，藉
13 由立法形塑之入境及移民政策，以調控國家政治、經濟及
14 社會之安定，乃具有重要之公益目的。是以，大陸地區
15 （含港澳）人民之入境及居留涉及國家主權之高度行使，
16 並不當然享有此一主觀公權利，惟在涉及此等地區人民之
17 權益事項，仍應有法律之依據。

18 （四）按法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其
19 授權之目的、範圍及內容固須符合具體明確之要件；若法
20 律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意
21 義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條之文
22 字，司法院釋字第394、497號解釋意旨可參。查港澳條例
23 第12條對於港澳居民申請在臺灣居留或定居是採取申請核
24 准制，必要時得酌定配額，且港澳條例第14條第3項第3款
25 所規定得不經審查會審查逕行強制出境之事由即為「有危
26 害國家利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活動之虞，
27 且情況急迫應即時處分。」，依此規範之意旨可知港澳居
28 民若有危害國家利益之虞且情況急迫應即時處分者，已屬
29 得逕行強制出境之情形，則對於仍在申請居留階段尚未入
30 境之港澳居民，若有危害國家利益之虞，被告所屬移民署
31 自得將此款事由作為是否許可之審查事由之一，並得會同

01 對於相關事務較具專業之國安局、陸委會及相關機關審
02 查，是港澳居留許可辦法第22條第1項第1款第4目、第5項
03 規定符合授權明確性之要求，本院應予適用。由於港澳居
04 民在臺居留之許可條件涉及國家安全與移民政策等諸多因
05 素，非國籍人士是否得以入境，乃至於取得居留權，端賴
06 各該國家基於其本國人口、勞工、治安、經濟、社會及國
07 安等整體條件而自為決定，其他國家無從干涉，是許可辦
08 法第16條第1項及第22條第1項規定對於港澳居民申請居留
09 之身分積極條件及被告「得」不予許可之消極理由均予以
10 明訂，且被告仍有廣泛之裁量空間，規範之用意應在於統
11 一、具體化許可居留之標準，提升行政決定之可預測性及
12 避免行政恣意，其與立法意旨相符，且未逾越母法之限
13 度，自無違誤。

14 (五) 查原告現任職於香港○○○○○，為香港政府公務員，且
15 已簽署效忠香港政府聲明，原告於112年5月15日補件，表
16 明未來不會辭去現職，原告表示所有公務員都被迫要簽署
17 效忠聲明，可證其對香港政府無任意拒絕能力，如經核准
18 在臺居留，且未辭去現職，形同人在臺灣地區為香港政府
19 異地辦公，有侵害我國主權之嫌，且原告基於「任職香港
20 政府公務員」之利害關係，不得不擁護支持中國共產黨的
21 各種作為，而中共解放軍多次侵擾中華民國防線，亦曾發
22 射飛彈製造第四次臺海危機，所採取之武力威脅、內部滲
23 透等方式，威脅我國國家安全利益甚鉅，原告既簽署效忠
24 聲明，擁護中華人民共和國香港政府基本法、效忠香港特
25 區，縱原告工作只是○○○的結構監督工程內容，且只是
26 週五入境臺灣，週日回到香港，但較諸於「非香港政府公
27 務員」，原告仍有較高的可能性為中共從事內部滲透或情
28 報工作，若原告不辭去現職，被告基於風險控管，依港澳
29 居留許可辦法第22條第1項第1款第4目規定，即可作為
30 「若不辭職即不許可原告居留」之法源依據，被告並無必
31 要於准許原告入境居留後，再花費鉅大人力、物力去監控

01 原告的手機、電腦，查看原告有無國安疑慮，原告主張指
02 稱原告危害國家利益必須具體提出事證，被告要求原告必
03 須辭去現職，並無何法源依據云云，尚不足採。

04 (六) 又原告雖主張申請時所附其配偶出具之保證書，已載明保
05 證人邱君為具有正當職業之臺灣公民云云，惟依港澳居留
06 許可辦法第18條第1項及第19條第1項規定，香港或澳門居
07 民申請在臺灣地區居留，應覓在臺灣地區設有戶籍之二親
08 等內血親、配偶或有正當職業之公民保證，並由保證人出
09 具保證書，其保證責任僅限於「保證被保證人確係本人，
10 無虛偽不實情事」、「負責被保證人居留期間之生活」、
11 「被保證人如有依法須強制出境情事，應協助有關機關將
12 被保證人強制出境」等3種情形，並非保證申請人對國家
13 安全無虞。申請人如經查知有涉及國安疑慮，仍須依港澳
14 居留許可辦法第22條第5項規定，會商相關機關為實質審
15 查，並參酌會商機關意見由被告作成准駁之處分，非謂有
16 臺灣公民出具保證書，即必須准予居留，原告主張尚不足
17 採。

18 (七) 至原告主張因疫情關係將近三年不得入境，旅遊簽證無法
19 在臺灣銀行開戶、就醫，只因原告是香港公務員就認定涉
20 及國安疑慮，非常不合理云云。惟原告仍可依照港澳許可
21 辦法第7、10條申請單次、多次入出境證，該證件在臺灣
22 有身份識別證明能力，亦可在醫院、銀行使用，可以解決
23 原告家庭之困難，鑑於居留滿一定期間（最快1年）即可
24 以申請定居、設籍，被告因而權衡國家利益與個人私益，
25 否准原告之居留申請，並未對原告產生過多不利影響，難
26 謂原處分違反比例原則，原告主張尚不足採。

27 三、綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原
28 告訴請撤銷並求為作成准予原告依親居留之行政處分，為無
29 理由，應予駁回。

30 四、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐
31 一論述，併此敘明。

01 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
02 前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 113 年 7 月 4 日

04 審判長法官 陳心弘

05 法官 林妙黛

06 法官 畢乃俊

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
11 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
12 繕本）。

13 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
14 逕以裁定駁回。

15 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
16 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
18

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

01

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。
3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 7 月 4 日

03

書記官 李依穎