臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第1163號
114年6月5日辯論終結

原　　告　張永斌
　　CHONG MINH BINH（鐘銘萍）

共　　同
訴訟代理人　林契名　律師
被　　告　外交部
代　表　人　林佳龍（部長）
訴訟代理人　王歧正　律師

上列當事人間有關領事事務事件，原告不服行政院中華民國113年7月31日院臺訴字第1135014535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

一、事實概要：

原告張永斌係越南華僑，於民國112年9月7日與越南籍原告鐘銘萍在越南辦理結婚登記，嗣原告張永斌持結婚證書向我國駐胡志明市辦事處(下稱駐處)申請文件證明，原告鐘銘萍申請來臺依親居留簽證，並共同申請結婚面談。經駐處併予審查，並於113年1月22日對原告實施面談結果，以雙方對於結婚重要事實陳述不一或作虛偽不實陳述，依外國護照簽證條例（下稱簽證條例）第12條第1項第4款規定，於113年2月19日以胡志字第11312806520號函(下稱駁回簽證處分)駁回之鐘銘萍簽證申請；並以經查核相關文件後，難以判斷原告鐘銘萍申請來臺目的之真實性，有違我國利益之虞，業就原告鐘銘萍申請簽證為拒件處分，依外交部及駐外館處文件證

明條例(下稱文件證明條例)第11條第1項第3款規定，於同日以胡志字第11312806520A號函(下稱駁回文件證明處分)不予受理原告張永斌之文件證明申請。原告2人不服被告113年2月19日駁回文件證明處分及同日駁回簽證處分，提出異議，被告駐處於113年3月4日以胡志字第11312809030號函(下稱113年3月4日異議處分，與駁回簽證處分及駁回文件證明處分合稱原處分)通知原告2人，經該處複查後，認為無具體新事證及理由，仍維持原不予受理之決定。原告2人不服原處分，提起訴願經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原告2人係真心相愛結為連理，原告鐘銘萍居住於越南，面談時或出於文化差異而對問題理解認知不同，加上面談緊張，以致於原告2人回答有些微差異，但回答內容大致相同，僅細節部分記憶不清或陳述完整性差異，並非陳述不一。原告2人確有結婚共處家庭之真意，有諸多親友可證，原處分質疑原告2人婚姻真實性，不無裁量恣意之虞，難認合法等語。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告鐘銘萍之申請作成准予原告鐘銘萍居留簽證之行政處分。3.被告應依原告張永斌之申請，作成准予結婚文書驗證之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告鐘銘萍就簽證申請之准駁不具備訴訟權能，故其就駁回簽證處分提起本件訴訟，不符程序合法要件：

1.簽證條例僅課予被告或駐外館處受理持外國護照者申請簽證之公法上義務，並未賦予持外國護照者申請簽證之公法上請求權，依簽證條例第5條、第6條及第7條等規定可知，其僅規範持外國護照者應持憑有效之簽證來我國，因此被告及駐外館處有辦理外國護照簽證核發之公法上義務，但未規範持外國護照者只要符合一定資格或要件，即賦予渠等請求被告或駐外館處給予免簽證待遇或准予抵我國時申請簽證及核發一定種類簽證之公法上請求權。申言之，簽證條例第6條第2

項、第7條第2項等規定，僅係授權被告得自行規範有關執行上開公法上義務之技術性或細節性事項。

2. 不論是依據主觀目的解釋或是客觀目的解釋，簽證條例之規範目的均僅在於維護國家利益，並未兼具有保護可得特定人之意旨，因而非屬保護規範，即使簽證條例之執行（核發簽證）可使持外國護照者獲得某種附隨利益，但此種利益（如以依親為由申請簽證之家庭團聚權、以應聘或受僱為由申請簽證之工作權、以投資為由申請簽證之財產權、以就學為由申請簽證之受教權、以傳教弘法為由申請簽證之宗教信仰與言論自由等）並非受簽證條例所保護的公權利，而僅係不得主張、不得尋求貫徹的反射利益。持外國護照者之個人權益既然不在簽證條例之規範保護範圍內，則拒發簽證即非否認甚至侵害其個人權益，僅係單純基於維護國家利益考量，將不符本國利益之外國人拒絕於境外而已。

3. 簽證條例僅規定被告或駐外館處辦理外國護照簽證核發之職權行使，但未課予被告或駐外館處就簽證申請有任何「法定作為義務」，因此簽證申請並非屬於「依法申請」之案件。

㈡簽證准駁係國家主權行使，與一般行政行為有間，況且簽證准駁之標準乃屬高度（國際）政治性問題，被告或駐外館處就簽證核發與否之判斷應有相當之判斷餘地，司法機關僅應為低密度之審查。依簽證條例第12條第1項規定，被告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，此處所謂「申請人個別情形」，並非指應衡酌申請人所主張之個人權益（不論是家庭團聚權、工作權或財產權等）是否存在或值得被保護，而係指應審酌與申請人有關之各種情狀，包括但不限於申請簽證之事由，例如：申請人雖係以「依親」為由申請簽證，但申請人如有「『曾』非法入境我國」（第2款規定參照）、「『曾』在我國境內逾期停留、逾期居留或非法工作」（第5款規定參照）或現「患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病」（第3款規定參照）、「在我

國境內無力維持生活，或有非法工作之虞」（第6款規定參照）、「所持外國護照逾期或遺失後，將無法獲得換發、延期或補發」（第8款規定參照）等情事，亦應作為判斷申請人前來我國是否符合我國國家利益之審查範圍。且由第12款所定拒發簽證事由之概括規定「其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之『虞』者」可知，簽證審查乃針對國家利益維護之「風險」判斷，亦即只要有此風險存在，即可認定申請人不符我國國家利益。

㈢就本件而言，駐處除考量原告鐘銘萍申請簽證之事由為「因與原告張永斌結婚而來臺依親居留」，因而針對原告鐘銘萍與原告張永斌間認識及交往互動等共同生活經歷，透過面談方式以判斷上開事由是否確為原告鐘銘萍申請來臺之真實動機目的外，亦另據原告鐘銘萍面談陳詞及檢視其護照入出境章戳，其至少曾兩度至菲律賓工作，惟原告張永斌面談時僅稱原告鐘銘萍曾任職柬埔寨賭場，隻字未提原告鐘銘萍工作及生活情形，亦與常理有違，有經原告等簽名之依親簽證面談紀錄、依親面談申請人基本資料、原告鐘銘萍護照及入出境章戳等影本附卷可稽。是以，駐處經綜合審酌上開事證後，合理懷疑原告鐘銘萍來臺動機，故基於維護國家利益考量，依簽證條例第12條第1項第4款規定駁回原告鐘銘萍依親簽證之申請，於法並無不合。

㈣駐處既已於原告鐘銘萍申請簽證程序中認定其申請來臺動機及目的可疑，不符我國國家利益，故以此事實認定為由，依文件證明條例第11條第1項第3款規定，不予受理原告所提有關渠等間越南結婚文書之驗證申請，於法亦無不合：

外國人以其與我國國民結婚依親為由申請來臺居留簽證，非僅關係我國國民之家庭生活，亦將影響國家人口政策、就業市場、資源分配及社會秩序等諸多層面，故居留簽證之核發與國家利益攸關。而申請驗證外國人與我國國民間之外國結婚文件的目的，原則上係為符合該外國人以其與我國國民結婚依親為由申請來臺居留簽證，換言之，文件證明申請表上

申請文件證明主要用途雖記載為「戶籍登記」，但其申請文書驗證之最終目的乃係來臺居留，非僅單純辦理戶籍登記而已。倘該外國人與我國國民間之婚姻真實性顯有疑義，不足以認定雙方具有結婚之真意，該外國人假藉結婚之形式，取得我國國民配偶之身分，藉此來臺居留，甚至工作，從事與原申請簽證目的不符之活動，即與國家利益有違，主管機關或駐外館處同時依文件證明條例第11條第1項第3款規定不予受理其結婚文件證明之申請，即無不合。綜上，原告2人所提本件訴訟顯不合法且無理由。

㈤聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠原告鐘銘萍就居留簽證申請部分，具有公法上請求權，並得對駁回簽證處分提起課予義務訴訟：

1.行政訴訟法第5條第2項規定：「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。」而「依法申請之案件」之規定，為人民提起課予義務訴訟之要件。又依簽證條例第1條：「為行使國家主權，維護國家利益，規範外國護照之簽證，特制定本條例。」第6條第1項：「持外國護照者，應持憑有效之簽證來我國。但外交部對特定國家國民，或因特殊需要，得給予免簽證待遇或准予抵我國時申請簽證。」第12條第1項：「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5條第1項：「持外國護照申請簽證，應填具簽證申請書表，並檢具有效外國護照及最近6個月內之照片，送外交部或駐外使領館、代表處、辦事處或其他經外交部授權機構(以下簡稱駐外館處)核辦。」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。」據上可知，被告或駐外館處核發簽證之對象為持

外國護照者。故僅持外國護照者始能依簽證條例之規定，依其申請來我國之目的及條件，申請外交部或駐外館處核發適當之簽證，屬持外國護照者專屬之權利（憲法法庭111年憲判字第20號判決理由第12段意旨參照），而具有申請簽證之公法上請求權。因此，本國人民之外籍配偶申請居留簽證經主管機關否准，認為其權利或法律上利益受違法損害者，自得循序提起課予義務訴訟，尋求救濟。

2.原告鐘銘萍為越南籍，於112年9月70日與國人即原告張永斌（越南華僑）在越南辦理結婚登記，並於111年8月29日填具簽證申請書，並檢附依親面談申請人基本資料，向我國駐胡志明市辦事處申請來臺依親居留簽證（申請書誤勾選為停留簽證），經該辦事處以原處分1予以駁回，有原告111年8月29日簽證申請書（原處分卷第1-2頁）及原處分1（原處分卷第29-32頁）可稽。原告為駁回簽證處分之相對人，其權利或利益既因駁回簽證處分而直接受有損害，且經訴願未獲救濟，自得提起本件課予義務訴訟。是被告辯稱簽證條例並未賦予持外國護照之原告申請簽證之公法上請求權，簽證申請亦不屬「依法申請」之案件，原告無就簽證申請駁回處分提起課予義務訴訟或撤銷訴訟之訴訟權能等語，為不可採。

㈡應適用之法令及法理之說明：

1. 文件證明條例第11條第1項第3款規定：「文書驗證之申請，有下列各款情形之一者，主管機關或駐外館處應不予受理。但其情形得補正者，應先定期令其補正：……三、申請目的或文書內容明顯違反我國法令、國家利益，或有背於公共秩序、善良風俗或有其他不當情形。」文件件證明條例第11條第1項第3款規定之立法理由謂：「一、為維護文書驗證或出具證明之公信力，並保障國家利益或避免損害他人或公眾利益，爰於第1項規定主管機關或駐外館處應不予受理文書驗證申請之情形。……㈡基於維護我國法律秩序及國家利益，爰為第3款規定。」

2. 簽證條例第1條：「為行使國家主權，維護國家利益，規範外國護照之簽證，特制定本條例。」立法理由：「……二、簽證准駁係國家之主權行為，依國際慣例，各國有權對外國人民拒發簽證，以維護國家利益，且無須說明原因。鑑於核發簽證行為，具上述特殊屬性，爰於條文宣示之。」第12條第1項第4款及第2項規定：「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；其有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得拒發簽證：……四、對申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞者。（第2項）依前項規定拒發簽證時，得不附理由。」其立法理由謂：「對外國護照之簽證，係國家行使主權之行為；就是否容許特定外國人進入國境，純粹是一國主權之所及，國際法對此種裁量權限幾乎沒有任何限制；縱使地主國以該拒絕給予簽證之行政決定為最終有效決定，未提供任何司法救濟途徑時，亦不違反任何國際法規範。」
3. 簽證條例施行細則第5條第3項規定：「外交部及駐外館處得要求申請人面談、提供旅行計畫、親屬關係證明、健康檢查合格證明、無犯罪紀錄證明、財力證明、來我國目的證明、在我國之關係人或保證人資料及其他審核所需之證明文件。」另被告於108年5月10日修正發布之「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」（下稱面談作業要點）第12點第2款規定：「外交部或駐外館處經面談雙方當事人後，有下列情形之一者，應不予通過：……㈡雙方對於結婚重要事實陳述不一或作虛偽不實陳述。」且按司法院釋字第612號解釋：「……其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。……」經核上揭簽證條例施行細則與簽證條例之立法目的無違，並未違反法律保留原則，自得

予以適用。又上揭面談作業要點係被告為建立外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談處理準據，以維護國境安全、防制人口販運、防範外國人假藉依親名義來臺從事與原申請簽證目的不符之活動，並兼顧我國國民與外籍配偶之家庭團聚及共同生活權所訂頒之行政規則，核與簽證條例之立法目的無違，亦得予以適用。

㈢依上述規定，被告及駐外館處就文件證明之申請有無法定不予受理事由存在，具有審查之法律上義務，又基於簡政便民之考量，將結婚文件證明與依親居留簽證之申請合一處理，併予審查，依簽證條例施行細則第5條規定，要求申請人面談，並以同一面談結果作為判斷結婚文件證明申請應否受理及依親居留簽證申請應否准許之基礎，尚無不妥。

㈣原告張永斌申請文件證明部分，有文件證明條例第11條第1項第3款所定之事由；原告鐘銘萍申請居留簽證部分，確有簽證條例第12條第1項第4款所定之事由；

1.原告鐘銘萍為越南籍，以與原告張永斌結婚，欲來臺依親為由，於112年9月7日持結婚證書向我國駐胡志明市辦事處申請來臺依親簽證（原處分卷第22頁）；原告張永斌以與原告鐘銘萍結婚登記為由，申請結婚文件證明（原處分卷第21頁），原告張永斌申請結婚文件證明之目的係為辦理戶籍（結婚）登記，及使原告鐘銘萍據此申請依親簽證，二者實屬一體而密不可分。被告駐胡志明市辦事處考量其等申請目的均為使原告鐘銘萍來臺，爰合一處理，並依簽證條例施行細則第5條第3項規定實施面談，資為審核判斷文件證明及簽證申請案件之基礎，揆之前開說明，即無不合。

2.茲據駐胡志明市辦事處於113年1月22日對原告張永斌及原告鐘銘萍進行面談結果，其等2人就下列事項之陳述互有出入：㈠雙方初識時男方工作：原告均稱其等於107年間在臉書(FB)認識，原告張永斌稱其當時在越南家裡務農；原告鐘銘萍稱原告張永斌當時在臺灣當焊工。㈡雙方初識時原告鐘銘萍所在地：原告張永斌稱原告鐘銘萍當時住在越南；原告

鐘銘萍稱伊當時在菲律賓1間中國公司上班做財務。㈢原告張永斌返臺後原告鐘銘萍工作情形：雙方均稱原告張永斌於111年3月返臺工作，原告張永斌稱其返臺後原告鐘銘萍回家居住，沒有外出工作；原告鐘銘萍稱伊於111年5月返回菲律賓工作，112年7月返越後均住原告張永斌家。㈣原告張永斌支付原告鐘銘萍生活費頻率：原告張永斌稱其每隔1至2個月會寄新臺幣2至3萬元給原告鐘銘萍；原告鐘銘萍稱原告張永斌偶爾才寄生活費給伊。㈤原告張永斌支付原告鐘銘萍生活費方式：原告張永斌稱其透過胞姊轉帳至原告鐘銘萍越南帳戶；原告鐘銘萍則稱原告張永斌匯款給中間人，由該中間人匯給伊。綜上，原告2人等就上開交往互動及共同經歷陳詞有異；原告張永斌為越南世居華僑，原告鐘銘萍為越南籍，其2人以越南語溝通無礙，其等就交往期間、婚後彼此工作及居住地點陳述竟全然有別，有違一般夫妻相處常理；復據原告鐘銘萍面談陳詞及檢視其護照入出境章戳，其至少曾2度至菲律賓工作，原告張永斌面談時僅稱原告鐘銘萍曾任職柬埔寨賭場，隻字未提原告鐘銘萍工作及生活情形，亦與一般夫妻知悉對於配偶工作及生活情形之常情有違，有經原告2人簽名之依親簽證面談紀錄、依親面談申請人基本資料、原告鐘銘萍護照及入出境章戳等影本附處分卷可稽（原處分卷第12-19頁、第54-63頁）。爰審酌上開事項係原告2人認識、交往互動之重要事實，面談時原告2人均未表示對於面談提問事項記憶不清楚，而為清楚之回答，各為不同陳述，被告駐處合理懷疑原告鐘銘萍來臺之動機，審認原告2人婚姻真實性顯有疑慮，核屬有據。雖原告主張其等2人面談時太緊張、擔心，加上結婚已久因此有關結婚過程的一些細節已經記不清楚云云，惟查原告2人面談時並沒有表示對面談提問事項記憶不清楚，且為清楚之回答，事後知悉彼此陳述不同改稱係因結婚已久而記不清楚細節，為不足取。

3. 締結婚姻為雙方合意行為，除具備結婚之形式要件外，尚須雙方俱有共同生活經營婚姻家庭之結婚真意，始生效力。衡

酌外籍配偶以結婚依親為由申請來臺，影響及於國家人口政策、就業市場、資源分配及社會秩序等諸多層面，文件證明條例第11條第1項第3款既明文規定駐外館處處理國外文書驗證申請案件時，應先審查申請目的是否違反我國法令、國家利益或有其他不當情形，簽證條例12條亦規定駐外館處處理來臺簽證申請案件時，應予衡酌國家利益，同條例施行細則第5條第3項並規定，駐外館處為利於審核判斷，得要求申請人面談，該管機關為執行法定職責，防杜外國人藉由與國人虛偽結婚方式，取具結婚文件證明及依親簽證，憑以取得外僑居留證，以達來臺居留目的，自得本於職權實施面談，據以審查申請人結婚之真意及來臺之目的，暨對於國家利益之影響，為准駁之決定。蓋「外國人以其與我國國民結婚依親為由申請來臺居留簽證，非僅關係我國國民之家庭生活而已，亦將影響國家人口政策、就業市場、資源分配及社會秩序等諸多層面，故該居留簽證之核發自與國家利益攸關。而申請驗證外國人與我國國民間之外國結婚文件的目的，原則上係為符合該外國人以其與我國國民結婚依親為由申請來臺居留簽證，換言之，文件證明申請表上申請文件證明主要用途雖記載為『戶籍登記』，但其申請文書驗證之最終目的乃係來臺居留，非僅單純辦理戶籍登記而已。倘該外國人與我國國民間之婚姻真實性顯有疑義，不足以認定雙方具有結婚之真意，該外國人假藉結婚之形式，取得我國國民配偶之身分，藉此來臺居留，甚至工作，從事與原申請簽證目的不符之活動，即與國家利益有違，主管機關或駐外館處同時依文件證明條例第11條第1項第3款規定不予受理其結婚文件證明之申請，即無不合。」有最高行政法院104年度判字第94號判決可資參照。查本件駐胡志明市辦事處依據前述面談結果及相關事證，綜合審酌原告2人之婚姻真實性顯有疑慮，原告鐘銘萍來臺之動機及目的可疑，基於維護國家利益考量，依簽證條例第12條第1項第4款及文件證明條例第11條第1項

第3款規定，拒發原告鐘銘萍來臺簽證及不予受理原告張永斌文件證明申請，經核於法尚無不合。

4.至於原告所提出之照片、銀行匯出匯款單、LINE截圖及電子機票等件（原證1-18），至多僅能證明原告2人有拍攝婚宴照片、原告2人有和雙方家屬出遊合影、原告2人有以LINE互相聯繫、原告張永斌有匯款予張秀紅等事實，但均不足作為原告2人婚姻真實性及原告鐘銘萍來臺目的係為依親之佐證，均不足作為有利於原告之認定。證人張日坤及蘇其源雖證述有參加原告2人之婚禮，但無法除去原告2人對共同經歷事項陳述不一致，未能證明原告2人婚姻之真實性及判斷原告鐘銘萍來臺灣動機目的，無從為原告2人有利之認定。

㈤綜上所述，原告鐘銘萍申請居留簽證部分，有簽證條例第12條第1項第4款所定之事由，原告張永斌申請文件證明部分，有文件證明條例第11條第1項第3款所定之事由，原處分駁回簽證處分及不予受理文件證明之申請，認事用法均無違誤，訴願決定予以維持之結論，亦無不合。原告2人仍執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

五、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併予敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　26　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　114　年　6　月　26　日

書記官　李建德