臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第155號
114年10月23日辯論終結

原　　告　林煒棆

訴訟代理人　薛逢逸　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

上列當事人間護照事件，原告不服行政院中華民國113年12月16日院臺訴字第1135020800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：

原告因所持第000000000號普通護照（下稱原核發護照）效期至民國114年2月21日，委任訴外人即其父林○成於113年6月13日具中華民國普通護照申請書（下稱113年6月13日申請書）向被告所屬中部辦事處申請換發護照。經被告查知原告因案經臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）通緝在案，業經內政部移民署（下稱移民署）依入出國及移民法第6條規定禁止出國並通知被告在案，被告遂以113年6月27日外中辦字第1130002322號函（下稱原處分）通知原告略以，原告所持原核發護照，業經被告依護照條例第24條第2項第2款及第25條第2項第1款規定予以扣留、廢止原核發護照之處分並註銷該護照；有關申請護照案，依護照條例第23條第1項第3

款規定，應不予核發。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

原告係合法出境後始遭通緝，依入出國及移民法第6條第1項規定，適用對象係出國前受限制者，護照條例第23條第1項第3款規定經移民署依法律限制或禁止申請人出國並通知主管機關，應限於出境前已受限制者，不及於合法出境之原告，故原處分顯有違誤。原告出境係為規避當時立即且持續之人身威脅，非意圖規避司法，被告未審酌即作成最嚴厲處分，使原告頓失國籍身分證明，在海外無法證明國籍、辦理金融、居留、醫療等必要事務，生活陷入絕境，人權、生存權陷於危難，損害與目的不相當，違反比例原則，屬裁量濫用，應予撤銷。並聲明：１、訴願決定及原處分均撤銷。２、被告對於原告113年6月13日的申請，應作成准予換發護照的行政處分。

三、被告答辯及聲明：

依護照條例第23條第1項第3款、第24條第2項第2款、第25條第2項第1款規定，持照人於外國向駐外館處出示護照時，經駐外館處查明其遭禁止出國，無論出國前或後遭禁止，均可扣留、廢止並註銷護照，亦可不予換補發。被告業已查明原告確有經移民署禁止出國之情事，且該禁止出國處分未經撤銷、廢止或失效前，被告即應受其拘束，屬依法行政。並聲明：駁回原告之訴。

四、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有113年6月13日申請書及所附簡式護照資料表、委任書、〔PCS02080〕特殊名冊查詢、國人入出境資料查詢結果清單（原處分卷第19-21頁）、〔ACS13751〕歷史詳細資料顯示（本院卷第71頁）、原處分（本院卷第17-18頁）、訴願決定書（本院卷第19-27頁）等在卷可證，足以認定為真實。本件主要爭點為：原處分是否適法？

五、本院的判斷：

㈠、入出國及移民法第6條第1項第2款、第4項規定：「（第1項）國民有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：……二、通緝中。……（第4項）第1項第1款至第3款應禁止出國之情形，由司法、軍法機關通知入出國及移民署；……。」護照條例第1條規定：「中華民國（以下簡稱我國）護照之申請、核發及管理，依本條例辦理。」第2條規定：「本條例之主管機關為外交部。」第23條第1項第2款、第3款規定：「護照申請人有下列情形之一者，主管機關或駐外館處應不予核發護照：……二、經司法或軍法機關通知主管機關。三、經內政部移民署（以下簡稱移民署）依法律限制或禁止申請人出國並通知主管機關。」第24條第1項、第2項第2款規定：「（第1項）護照非依法律，不得扣留。（第2項）持照人向主管機關或駐外館處出示護照時，有下列情形之一者，主管機關或駐外館處應扣留其護照：……二、持照人在外國、大陸地區、香港或澳門，經查有前條第1項……第3款情形。」第25條第2項第1款規定：「持照人有下列情形之一者，主管機關或駐外館處應廢止原核發護照之處分，並註銷該護照：一、有前條第2項第2款規定情形。」又護照條例第24條第2項第2款規定之修正理由略以：「原條文第3款規定持照人申請換發護照或加簽時，有前條第3款情形者（其他行政機關依法律限制申請人出國或申請護照並通知主管機關者），外交部或駐外館處應扣留其護照，惟實務上屢有持照人在限制出境前已出境至外國、大陸地區、香港或澳門，因辦理護照補發、文件證明等案件，經駐外館處查明渠等因案限制出境，礙於原條文規定並無法扣留渠等護照。為共同維護國家治安及打擊犯罪，爰將原條文第2款及第3款整併修正為第2款，使駐外館處亦可據以扣留其所持護照。」準此可知，關於護照之申請、核發及管理，主管機關為被告。又無論刑事案件被告出國之際有無遭通緝而禁止出國，縱然係出國之後方遭通緝，駐外館處均應於其出示護照時，扣留、廢止並註銷該護照，亦不准其換補發護照之申

請，以促使其返國接受司法偵查、審判或執行之目的。（最高行政法院113年度上字第5號判決意旨參照）。同理，於出國後始遭通緝的刑事案件被告委任他人於國內提出換補發護照之申請者，被告及所屬國內各辦事處亦應為相同處理。

㈡、經查，原告原核發護照效期截止日為114年2月21日（本院卷第71頁），委任其父林○成以113年6月13日申請書向被告所屬中部辦事處申請換發新護照，經被告所屬中部辦事處以電腦連線傳輸方式查知，原告經臺中地檢署通緝在案，解除日期為135年10月17日，移民署乃依入出國及移民法第6條第1項第2款規定予以禁止出國，並以電腦連線傳輸方式通知外交部等情，有113年6月13日申請書及所附簡式護照資料表、委任書、移民署特殊名冊查詢檔、國人入出境資料查詢結果清單（原處分卷第19-21頁）、〔ACS13751〕歷史詳細資料顯示（本院卷第71頁）可參。外交部中部辦公室遂依護照條例第24條第2項第2款及第25條第2項第1款規定，以原處分扣留原護照、廢止原核發護照之處分，並註銷原護照，及依護照條例第23條第1項第3款規定，以原處分對原告113年6月13日之申請，不予核准換發新護照，依上開規定，並無不合。

㈢、原告雖主張依入出國及移民法第6條第1項規定，適用對象係出國前受限制者，護照條例第23條第1項第3款規定經移民署依法律限制或禁止申請人出國並通知主管機關，應目的性限縮於出境前已受限制者，不及於合法出境之原告云云。惟查，入出國及移民法第6條第1項之規定並無適用對象僅限於出國前受限制之要件；次查，依前述護照條例第24條第2項第2款規定修正意旨，並不以刑事案件被告於出國當時有無遭通緝而禁止出國，即便出國後才遭通緝，被告及所屬國內各辦事處與駐外館處均應於其本人或委任他人出示護照時，扣留、廢止並註銷該護照，亦不准其本人或委任他人申請換補發護照，以促使其返國接受司法偵查、審判或執行之目的，亦無原告所謂之追溯認定，是原告上開主張應屬誤解法律。

㈣、至於原告主張遠赴中國工作係為避免自己與家人在國內遭受迫害，被告扣留、註銷護照、不核發新護照使原告無法在國外證明國籍身分、洽辦各項業務、人權、生存權受侵犯、違反比例原則云云。惟查入出國及移民法及護照條例上開規定所採取之手段有促使其返國接受司法偵查、審判或執行之目的正當性，且按「憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第23條之比例原則，並以法律定之。……」業經司法院釋字第558號解釋闡述在案。又世界人權宣言第13條規定：「一、人人在一國境內有自由遷徙及擇居之權。二、人人有權離去任何國家，連其本國在內，並有權歸返其本國。」另公民與政治權利國際公約第12條則規定：「一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。」由上可知，人民固有居住、遷徙之自由，惟在保護國家安全、公共秩序等情形下，仍非不得以法律限制，然須符合憲法第23條規定之比例原則。而對於通緝中之被告，為使國家刑罰權得以具體實現，入出國及移民法第6條第1項第2款乃規定移民署應禁止其出國，就此對於通緝中之被告限制出境之規定，乃增進公共利益所必要，自無牴觸憲法第10條之規定，亦合乎世界人權宣言第13條、公民與政治權利國際公約第12條第3項規定之意旨（最高行政法院113年度上字第5號判決意旨參照）。況護照條例第26條第1項確已規定：「已出國之在臺設有戶籍國民，有

第23條第1項第2款或第3款規定情形，經駐外館處不予核發護照或扣留護照者，駐外館處得發給專供返國使用之1年以下效期護照或入國證明書。」而被告於訴願答辯書亦載明：原告仍可向我國各駐外館處、大陸委員會香港辦事處或大陸委員會澳門辦事處申請入國證明書，以憑作為國籍證明及返國專用之旅行文件；倘在大陸地區，可洽請移民署協助返國（如可搭乘國籍航空直航返國班機並持臺灣居民來往大陸通行證等有關證件登機返國等措施）等語（原處分卷第12頁），是以，原處分並未限制原告歸國之基本權利，原告亦未因原處分而成為無國籍人士，原告如果確實有面臨生活困難，自應儘速返國，原處分實無違反比例原則之情形，且因原告係因案遭臺中地檢署通緝，經移民署依法律限制或禁止原告出國並通知被告予以管制出境，以上皆非被告權限，被告於查詢原告受有移民署之管制出國且通知原告，即應依護照條例第23條第1項第3款規定否准核發護照之申請，並無裁量權限，故尚無原告所稱裁量濫用之違法。至於原告所稱係為避免遭受迫害云云，實與其遭出境管制無涉，故原告上開主張亦無可採。

六、從而，被告以原處分扣留、廢止原核發護照並註銷該護照；否准原告113年6月13日的申請護照案，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請本院判決命被告對於原告113年6月13日的申請，應作成准予換發護照的行政處分，以及請求撤銷訴願決定及原處分，均為無理由，應予駁回。

七、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，無一一論述之必要，一併說明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　30　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　周泰德

法　官　郭銘禮

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　　10　　月　　30　　日

書記官　林淑盈