

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度訴字第520號

114年12月18日辯論終結

原告 曾贊元

訴訟代理人 江沅庭 律師

被告 外交部

代表人 林佳龍（部長）住同上

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114年4月7日院臺訴字第1145006036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。

理 由

一、事實概要：

緣原告經外交部領事事務局（下稱領務局）臺灣桃園國際機場辦事處於104年9月27日核發第311704323號普通護照，嗣臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）於113年9月27日以中檢介重110他8891字第11391201470號函（下稱113年9月27日函）致領務局，以該署受理110年度他字第8891號原告涉嫌詐欺等案件，查原告業已出境，且經該署依法發布通緝在案，請即協助辦理廢止原核發護照之處分及註銷護照等事宜，俾利查緝遣返。被告旋依臺中地檢署113年9月27日函及護照條例第25條第2項第1款規定，於113年10月9日以外授領一字第1135334046號函（下稱原處分）廢止原核發原告第00000000號護照之處分並註銷該護照；原告如擬返國，可逕向我駐外館處申請專供返國使用之旅行文件持憑返國等語。原處分於113年10月15日送達於原告戶籍地後，原告於法定

01 訴願期間內之113年11月11日起訴願，經決定駁回（仍然送
02 達於原告戶籍地），乃於起訴法定期間內提起本件行政訴
03 訟。

04 二、原告起訴主張及聲明：

05 (一)原告因涉嫌違反韓國外匯管制法案件，經韓國首爾北部地方
06 法院予以限制住居並限制出境，此情臺中地檢署應知之甚
07 詳，被告經由臺中地檢署之轉知或透過查詢相關系統亦可得
08 知悉，原處分自應囑託韓國管轄機關或駐在韓國之中華民國
09 使領館或其他機構、團體送達予原告，始為合法；且原告既
10 已遭韓國司法機關限制住居及限制出境，已有客觀事證足認
11 原告已久無居住該原登記戶籍之地域，不得逕以戶籍登記處
12 所推定為原告之住所；原處分逕向原告戶籍地送達，難謂適
13 法，應予撤銷。

14 (二)原處分說明一僅記載依據臺中地檢署函文暨護照條例第25條
15 第2項第1款規定辦理，客觀上原告根本無法得知究係因何基
16 礎原因而遭廢止護照；被告作成原處分前，應給予原告陳述
17 意見之機會卻未給予，原處分違反正當法律程序，殆無疑
18 義；給予受處分人陳述意見之機會係屬於程序正義之保障，
19 若程序正義之保障不完全，縱使實體上之正義得以實現，亦
20 無法認該決定因符合實體正義而可忽略程序正義。又行政程
21 序法關於陳述意見之保障即為程序上保障，縱使該程序上保
22 障經當事人協力而最終對實體決定無影響，仍須踐行該程序
23 保障之規定，不能因此而忽略程序保障，是原處分確有不
24 當，應予撤銷。

25 (三)原處分違反明確性原則：

26 原處分僅於主旨欄記載「本部已依法廢止原核發臺端第0000
27 00000號護照之處分並註銷該護照，請查照」、說明欄一記
28 載「依據臺灣臺中地方檢察署本（113）年9月27日中檢介重1
29 10他8891字第11391201470號函暨護照條例第25條第2項第1
30 款規定辦理」，並未將臺中地檢署113年9月27日函作為附
31 件，亦未告知原告該函文之內容，原告無從得知該函內容、

被告裁量斟酌因素、原告是否及為何中地檢署通緝，遑論據以判斷原處分是否合法妥當，難謂符合明確性原則；又以，護照條例第25條第2項第1款規定「持照人有前條第2項第2款規定情形，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」，係準用同條例第24條第2項第2款規定「持照人向主管機關或駐外館處出示護照時，持照人在外國、大陸地區、香港或澳門，經查有前條第1項第2款或第3款情形，主管機關或駐外館處應扣留其護照」，係準用同條例第23條第1項第2款或第3款情形規定「護照申請人有二、經司法或軍法機關通知主管機關；三、經內政部移民署依法律限制或禁止申請人出國並通知主管機關，主管機關或駐外館處應不予核發護照」。惟由說明欄一僅能得知原處分原因可能係經司法或軍法機關通知主管機關或經內政部移民署依法律限制或禁止申請人出國並通知主管機關，然並無法得知被告係基於何種迫切事實、斟酌何種因素，致原告無法判斷原處分是否合法適當，自與行政程序法第5條、第96條第1項第2款規定有悖。再以，原處分廢止核發原告護照之處分並註銷該護照，嚴重損及原告無法自由入出境之權利，且原處分仰賴被告說明方可知悉作成原處分之理由，原處分亦非大量作成之同種類處分；況原處分非屬經公告或刊登政府公報或新聞紙者，亦非有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等程序，更無相關法律規定無須記名理由，在在均顯示原處分並無行政程序法第97條規定得不記明理由之例外，自應記明理由；被告並未詳細說明原處分之事實與理由，徒以一方觀點而認定，自與行政程序法第5條、第96條第1項第2款規定有違，應有撤銷原處分重行認定之必要。

(四)原處分係依前揭臺中地檢署之函文而作成，原告無從知悉該臺中地檢署函文詳情為何、更無從對該函文爭執與救濟；被告本應實質審查臺中地檢署函文是否基於正確之事實或資訊，否則將連帶影響原處分之合法性，被告稱詳情非屬被告行政裁量事項，已有裁量怠惰。再以，原處分記載不明確，

01 原告僅能猜測因遭韓國法院限制出境而身處韓國，使臺中地
02 檢署傳拘原告未到所致。然原告配偶已代原告向臺中地檢署
03 請假，說明原告因遭韓國法院限制出境，故無法到庭，並無
04 逃亡或藏匿之情事，應屬有合理正當之事由，臺中地檢署逕
05 發布通緝，顯係出於錯誤事實與資訊，被告卻僅形式上以臺
06 中地檢署函文所載依據作成原處分，已有不當，遑論臺中地
07 檢署函文所依據之事實可能有誤，連帶使原處分有所違誤等
08 語。

09 (五)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

10 三、被告答辯主張及聲明：

11 (一)原處分向原告戶籍地送達並無違誤：

- 12 1.原處分於113年10月14日送達原告戶籍地址，由該址接收郵
13 件人員蓋具管理委員會收發章並簽名收受，原告於113年11
14 月11日提起訴願，訴願書所載地址亦為其戶籍地址，是該址
15 顯無原告無法收受之情形，亦未見原告變更意思以其他地域
16 為住所，原處分以原告戶籍地址為送達，並無違誤。
- 17 2.原告主張應向其韓國地址送達云云，惟觀諸臺中地檢署113
18 年9月27日中檢介重110他8891字第11391201470號函可知，
19 該署僅向被告所屬領事事務局表示「被告曾贊元業已出境，
20 且經本署依法發布通緝在案」等語，並未告知上開原告所稱
21 其已遭韓國法院限制住居等情；依護照條例第25條第2項第1
22 款、第24條第2項第2款及第23條第1項第2款等規定可知，被
23 告經臺中地檢署通知，被告即應逕依該通知辦理，無進一步
24 查詢其他相關資料之必要，遑論基於偵查不公開原則，更無
25 如原告所謂有「相關系統」可供查詢；原告雖有出境之客觀
26 事實，惟此尚不足以證明原告有「已久無居住該原登記戶籍
27 之地域」之情事。
- 28 3.依行政程序法第86條第1項規定，所謂於境外為送達者，係
29 指應送達處所為應受送達人之境外地址者，故應以知悉前述
30 境外地址為前提；至於第2項規定，所謂不能依前項規定為
31 送達者，係指不能囑託該國管轄機關或駐在該國之中華民國

01 使領館或其他機構、團體為之，而非不知應受送達人之境外
02 地址云云，否則又如何將應送達之文書交郵政機關以雙掛號
03 發送以為送達？是以，本案情形應無上開規定之適用餘地。

04 (二)依前揭護照條例規定可知，只要經司法機關通知主管機關，
05 持照人在境外，且請協助辦理廢止原核發持照人護照之處分
06 並註銷該護照者，主管機關即應依司法機關之通知辦理。前
07 揭臺中地檢署通知既已載明，因原告業已出境，經該署依法
08 發布通緝在案、請協助辦理廢止原核發原告護照之處分並註
09 銷該護照等語，可知原處分所根據之事實客觀上明白足以確
10 認，依法自得不給予原告陳述意見之機會。

11 (三)原處分之記載符合明確性之要求：

12 1.原處分於主旨載明「本部已依法廢止原核發臺端第00000000
13 0號護照之處分並註銷該護照，請查照。」等語，客觀上應
14 足以使原告能夠立即知悉被告對其之要求為何，或與其有關
15 之事物受到如何之規制；況原處分之法定構成要件為「經司
16 法機關通知主管機關，持照人在境外，且請協助辦理廢止原
17 核發持照人護照之處分並註銷該護照」，被告就該法定構成
18 要件事實並無任何裁量空間及裁量權限，原告辯稱因其無從
19 得知被告裁量斟酌之因素，致其無法判斷原處分是否合法妥
20 當，已難謂原處分符合明確性原則云云，顯屬無稽。

21 2.承上，原處分法定構成要件事實為「經司法機關通知主管機
22 關，持照人在境外，且請協助辦理廢止原核發持照人護照之
23 處分並註銷該護照」，至於司法機關究係基於何種原因事實
24 請求主管機關協助辦理，並非上開法定構成要件事實範圍，
25 原告辯稱因其看不出原告是否及為何遭臺中地檢署通緝，致
26 其無法判斷原處分是否合法妥當，已難謂原處分符合明確性
27 原則云云，委無可採。

28 (四)原處分並無裁量怠惰及使原告失去救濟機會之情事：

29 臺中地檢署對原告發布通緝，是否基於不正確之事實或資
30 訊，與原處分之合法性無涉，只要客觀上確實存在經臺中地
31 檢署通知被告協助辦理廢止原核發原告護照之處分並註銷該

01 護照之情事，原處分之作成即屬合法。原處分既已載明係依
02 據前揭臺中地檢署通知辦理，且原告自承該署前曾寄傳票至
03 其戶籍地址，足見原告理當知悉該署究係基於何種原因事實
04 請求被告協助辦理，是以原告辯稱其無從就前揭臺灣臺中地
05 方檢察署通知加以爭執與救濟云云，委無足採。

06 (五)聲明：駁回原告之訴。

07 四、本院之判斷：

08 (一)護照條例第23條第1項第2款：「護照申請人有下列情形之一
09 者，主管機關或駐外館處應不予核發護照：二、經司法或軍
10 法機關通知主管機關。」第24條第2項第2款：「持照人向主
11 管機關或駐外館處出示護照時，有下列情形之一者，主管機
12 關或駐外館處應扣留其護照：二、持照人在外國、大陸地
13 區、香港或澳門，經查有前條第1項第2款或第3款情形。」
14 第25條第2項第1款：「持照人有下列情形之一者，主管機關
15 或駐外館處應廢止原核發護照之處分，並註銷該護照：一、
16 有前條第2項第2款規定情形。」準此，持照人在外國，經司
17 法機關通知主管機關協助辦理廢止原核發持照人護照之處分
18 並註銷該護照者，主管機關即應依司法機關之通知辦理，並
19 無裁量空間及裁量權限。且司法機關究係基於何種原因事實
20 請求主管機關協助辦理，亦非由主管機關審究認定之。

21 (二)按偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間
22 代表國家從事偵查、訴追及執行之檢察機關，其所行使之職
23 權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國
24 家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第8條第1項所規定之
25 「司法機關」，自非僅指同法第77條規定之司法機關而言
26 （司法院釋字第392號解釋參照）。故檢察機關為司法機
27 關。

28 (三)行政程序法第72條第1項前段規定：「送達，於應受送達人
29 之住居所、事務所或營業所為之。」第73條第1項：「於應
30 送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理
31 能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」是

01 倘無客觀事證足認當事人已久無居住戶籍地，並已變更意思
02 以其他住居所地為住所者，戶籍地登記之處所仍得為推定其
03 住所之依據（最高法院109年度台抗字第313號民事裁定參
04 照）。且按送達之目的，一方面在於以送達證書證明應受送
05 達人得知被送達文書之存在，另一方面確保其有機會得知文
06 書之內容，以促其為必要之行為，俾免喪失重大之利益，故
07 縱使送達違背法定方式，只須應受送達人確實收到不為責
08 問，即可視為瑕疵已經補正，仍生送達效力（吳庚、張文
09 郁，行政爭訟法論第10版，344、345頁；翁岳生主編，行政
10 訴訟法逐條釋義，338、339頁；最高行政法院94年度裁字第
11 2341號裁定理由參照）。再由政程序法第73條規定可知，送
12 達本不以送達於本人為限始生送達效力，如符合「於應送達
13 處所不獲會晤應受送達人」、「補充送達之對象須為應受送
14 達之人同居人、受雇人或接收郵件人員」、「為有辨別事理
15 能力之同居人、受雇人或接收郵件人員」、「同居人、受雇
16 人或接收郵件人員須非與應受送達人在該行政程序上利害關
17 係相反之人」等要件，亦得為補充送達。

18 (四)行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民
19 自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相
20 對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人
21 陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第103
22 條第5款：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳
23 述意見之機會：五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足
24 以確認者。」

25 (五)經查，被告經臺中地檢署以113年9月27日函（原處分卷第29
26 頁），依護照條例第23條第1項第2款、第24條第2項第2款、
27 第25條第2項第1款等規定，請被告依法對原告廢止原核發護
28 照之處分，並註銷該護照，並於上開函說明二記載「本署受
29 理110年度他字第8891號曾贊元涉嫌詐欺等案件，被告曾贊
30 元業已出境，且經本署依法發佈通緝在案，請即協助辦理廢
31 止處分及註銷護照事宜」等語；臺中地檢署為司法機關，其

01 通知被告廢止原告原核發護照之處分，並註銷該護照，且於
02 原處分說明二說明「臺端如擬返國，可逕向我駐外館處申請
03 專供返國使用之旅行文件持憑返國」等語，符合上開護照條
04 例規定，被告作成原處分，即無違誤。

05 (六)原告雖主張其因涉嫌違反韓國外匯管制法案件，經韓國首爾
06 北部地方法院予以限制住居並限制出境，原告未居住原登記
07 戶籍地，原處分逕向原告戶籍地送達，難謂適法，應予撤銷
08 云云。惟查：

09 1.被告以原告戶籍地址為原處分送達處所，經該址社區管理委
10 員會接收郵件人員於113年10月14日收訖，有送達證書可稽
11 （原處分卷第38頁）；其後，原告於收受原處分之1個月訴
12 願不變期間內之113年11月11日提出訴願書（訴願卷第2
13 頁），其上所載地址及寄送訴願書之信封寄件地址均記載原
14 告戶籍地址（訴願卷第2、11頁）；訴願決定作成後，訴願
15 決定書仍以原告戶籍地址為送達處所，於114年4月9日送
16 達，有訴願決定書送達證書可稽（訴願卷第21頁），原告於
17 訴願決定送達後2個月起訴不變期間內之114年6月3日，提起
18 本件行政訴訟，有本院收文章可稽（本院卷第9頁），本院
19 於準備程序中詢問原告訴訟代理人如何取得原告委任狀？原
20 告訴訟代理人表示：「是原告配偶收到原處分後通知原告，
21 再由原告配偶來律師事務所委任律師提起行政訴訟。」、復
22 經審判長於言詞辯論期日詢問原告訴訟代理人：「原告是否
23 知悉相關文書之送達？」原告訴訟代理人表示：「此部分都
24 是透過原告配偶轉知，原告才有辦法知悉。」等語（本院卷
25 第65、106頁筆錄），足見原告確實知悉原處分及訴願決
26 定，並遵期於法定不變期間內提起訴願、行政訴訟，被告及
27 訴願機關以原告之戶籍地為應受送達處所，已足確保原告得
28 知原處分之內容並對原處分為必要之救濟行為，俾免喪失重
29 大之利益，實現送達之目的。

30 2.原告所稱受韓國法院限制住居並限制出境等情，除原告於訴
31 願書自述外，卷內別無其他事證得據以知悉此情，臺中地檢

署113年9月27日函亦未載明上開情事，被告自無從得知；且持照人在外國，經司法機關通知主管機關協助辦理廢止原核發持照人護照之處分並註銷該護照者，主管機關即應依司法機關之通知辦理，司法機關究係基於何種原因事實請求主管機關協助辦理，並非被告審究認定範圍，被告對於司法機關之通知尚無裁量空間及裁量權限；況原告雖於訴願書中指摘原處分不應向其戶籍地為送達，惟仍於訴願書上將其戶籍地址載為通訊地址，實難認原告有變更以其他住居所地為住所之意思。再者，原處分向原告戶籍地為送達，原告仍能知悉原處分內容並於法定期間內提起救濟，並未損及原告救濟權益，依上揭規定及說明，原告主張原處分向原告戶籍地為送達為不合法，應予撤銷，為不可採。

(七)被告未給予原告陳述意見之機會應屬適法：

依行政程序法第103條第5款規定，行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關縱使於作成限制或剝奪人民自由或權利之處分前，仍得不給予陳述意見之機會；而依前揭護照條例第23條至第25條等規定，被告為護照之主管機關，如持照人在外國，被告經司法機關通知，即應廢止原核發護照之處分，並註銷該護照，被告僅得審究「持照人是否在外國」及「經司法機關通知作成廢止護照核發處分及註銷護照」此二構成要件是否該當，無其他裁量權限。至於持照人是否確犯所涉罪嫌、應否通知護照條例主管機關即被告扣留或撤銷護照，應由專司追訴、處罰犯罪之司法機關認定之，且亦僅該司法機關才知悉案情，得為認定，若經司法機關認符合此要件，並通知被告，護照條例第25條第2項第1款之構成要件即已合致（最高行政法院89年度判字第2724號判決理由參照）；是被告依臺中地檢署113年9月27日函之通知，並確認原告確實出境尚未返國後，依護照條例第23條至第25條等規定，以原處分廢止原核發護照予原告之處分並註銷原告之護照，其所具之事實於客觀上明白足以確認，即非必須給予原告陳述意見之機會，原告此節主張並無足採。

01 (八)原處分並無原告所指違反明確性或怠惰等情事：

02 1.行政程序法第96條規定，行政處分以書面為之者，應記載主
03 旨、事實、理由及其法令依據，並表明其為行政處分的意旨
04 及不服行政處分的救濟方法、期間及其受理機關；此等記載
05 的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得以瞭解行政
06 機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因
07 素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟
08 可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將相關的法令、
09 事實、採證認事或裁量的理由等等鉅細靡遺全部予以記載，
10 始屬適法。所以書面行政處分所記載的事實、理由及其法令
11 依據，如已足使人民瞭解其原因事實、法令依據及如何救
12 濟，即符合行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及
13 行政效益（最高行政法院113年度上字第275號判決理由參
14 照）。

15 2.被告已於原處分載明，其作成之依據為護照條例第25條第2
16 項第1款規定及臺中地檢署113年9月27日函，副本受文對象
17 則為臺中地檢署及內政部警政署刑事警察局，並於說明三為
18 救濟教示，應足以使原告知悉原處分作成之事實及理由為持
19 照人在外國，經司法機關即臺中地檢署通知主管機關、法令
20 依據為護照條例第25條第2項第1款，以及如何救濟等情，與
21 行政程序法第96條規定相符；被告作成原處分僅得審究原告
22 是否在外國，以及被告是否確經司法機關通知，僅此二個構
23 成要件是否該當，無其他裁量權限，已如前述；則原處分既
24 已足使原告知悉其原因事實、法令依據及如何救濟，即屬符
25 合明確性原則，原告指摘為無理由。

26 3.原告另指摘被告未依職權實質審查臺中地檢署113年9月27日
27 函是否係出於錯誤事實或資訊，而有怠惰違法云云；惟臺中
28 地檢署113年9月27日函所載內容已如前述，而依刑事訴訟法
29 第85條第3項及第87條第4項準用第86條等規定，撤銷通緝於
30 偵查中應由檢察總長或檢察長為之，審判中則由法院院長為
31 之，被告並無權限審查臺中地檢署對原告發布之通緝是否係

出於錯誤事實或資訊，原告據此指摘被告未依職權實質調查審認而有怠惰云云，殊屬無理，顯難憑採。

五、綜上所述，被告據臺中地檢署113年9月27日函通知，依護照條例第25條第2項第1款規定作成原處分，訴願決定遞予維持，均無違誤，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩造其餘之攻擊防禦方法核與判決之結果不生影響，爰無庸逐一論述，併此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

審判長法官 陳心弘

法官 彭康凡

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
(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，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(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 115 年 1 月 8 日

03 書記官 李建德