

## 最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議

### 【決議】

1. 行政訴訟法第 5 條第 2 項：「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。」人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形。
2. 外國護照簽證條例第 11 條：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」第 12 條：「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 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。」據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之公法上請求權。
3. 又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。
4. 有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。
5. 至公政公約第 23 條第 1 項：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經社文公約第 10 條第 1 款前段：「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。
6. 因此，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。

### 【法律問題】

本國人民與外國人民在國外結婚後，該外籍配偶以依親為由，向我國駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（下稱駐外館處）申請居留簽證遭駁回，本國配偶得否認為其有權利或法律上利益受損害，而提起行政訴訟法第 5 條第 2 項課予義務訴訟？

### 【甲說：肯定說】

我國於 98 年 4 月 22 日制定之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）施行法，於同年 12 月 10 日施行。依上開施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」其中公民與政治權利國際公約 23 條第 1 項、經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 款前段分別明定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保

護。」、「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」而配偶之一方如在外國，其能否來臺團聚，對「同居義務」能否履行有關鍵作用，同居復為婚姻制度之核心價值，此等請求如被否准，於兩公約施行後之價值判斷，已可認定直接侵犯到居住在國內之本國配偶維繫婚姻關係之權益，該本國配偶應有提起行政訴訟之權能。因此，在兩公約施行後，為落實尊重人性，保障人權，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，基於夫妻能長期同居團聚之權利，應容許其提起行政訴訟，本國配偶提起行政訴訟，自屬合法。

### 【乙說：否定說】

按「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」訴願法第 18 條定有明文。又所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。夫妻各自為權利義務之主體，配偶之一方因行政機關作成違法或不當之行政處分，致其權利或法律上之利益受有損害，他方配偶並非當然為上開規定之利害關係人。居留簽證之申請人既係外籍配偶，對本國配偶不存有駁回處分，其亦未因該駁回處分而有權利或法律上利益直接受損害，則本國配偶對駁回居留簽證申請之處分，自無提起行政訴訟之適格。從而，本國配偶以自己名義對駁回居留簽證申請之處分提起行政訴訟，其當事人不適格，應予駁回。

### 【表決結果】

採乙說

### 【決議】

如決議文。

### 【研究意見】

擬採甲說（肯定說）

第三庭林政君法官 提

一、依外國護照簽證條例第 4 條規定：「本條例所稱簽證，指外交部或駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（以下簡稱駐外館處）核發外國護照以憑前來我國之許可。」第 5 條規定：「（第 1 項）本條例之主管機關為外交部。（第 2 項）外國護照簽證之核發，由外交部或駐外館處辦理。但駐外館處受理居留簽證之申請，非經主管機關核准，不得核發。」第 6 條第 1 項規定：「持外國護照者，應持憑有效之簽證來我國。…」第 7 條第 1 項規定：「外國護照之簽證，其種類如下：…四、居留簽證。」第 11 條規定：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」同條例施行細則第 5 條第 1 項、第 3 項規定：「（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 3 項）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。」第 11 條第 1 項、第 2 項規定：「（第 1 項）本條例第 11 條所稱長期居留，指擬在我國境內作超過 6 個月之居留者。（第 2 項）駐外館處簽發之居留簽證一律為單次入境，其簽證效期不得超過 6 個月；持證入境後，應依法申請外僑居留證。」是持外國護照申請居留簽證係屬依法申請案件。

二、次依行政訴訟法第 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。」則提起課予義務訴訟者，須具其權利或法律上利益，因行政機關之違法行政處分而受損害之要件。又「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」且有本院 75 年判字第 362 號判例可資參照。所謂「利害關係人」，即係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言。

三、復按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序，公共利益者，均受憲法保障。」司法院釋字第 242 號解釋已明示：「...對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，...予以撤銷，嚴重影響其家庭生活及人倫關係，反足妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定有所牴觸。」第 554 號解釋並指明：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障...婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會功能...」解釋理由書且闡述：「婚姻係一夫一妻為營永久共同生活，並使雙方人格得以實現與發展之生活共同體。因婚姻而生之此種永久結合關係，不僅使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎。」嗣釋字第 696 號、第 712 號解釋理由書除重申婚姻及家庭應受憲法制度性保障意旨；第 712 號解釋理由書復進一步說明：「家庭制度植基於人格自由，具有繁衍、教育、經濟、文化等多重功能，乃提供個人於社會生活之必要支持，並為社會形成與發展之基礎。」可見婚姻及家庭係受憲法制度性保障，並有學者為文直指家庭權具基本權品質，應在憲法第 22 條概括保障範圍。

四、我國於 98 年 4 月 22 日制定公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）施行法，於同年 12 月 10 日施行。依上開施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」其中公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 項第 1 款前段亦規定：「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。.....」人權事務委員會於西元 1990 年第 39 屆會議通過第 19 號一般性意見就家庭之保護且說明：「1. 公民權利和政治權利國際公約第 23 條確認家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。...5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。...為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」是於兩公約施行後，不論承認家庭權為基本權與否，家庭應受國家之保護，已經具法律效力之兩公約明文確認。有關維持家庭關係方面，民法親屬編且有具體規範。其中民法第 1001 條規定：「夫妻互負同居之義務。但有不能同居之正當理由者，不在此限。」即夫妻之一方有請求他方與其同居之權利，雖係因婚姻關係而生，惟婚姻為家庭之基礎，已如前述，因此該規定亦寓有促使夫妻共同生活，互助圓滿形成家庭，發揮前揭家庭功能之內涵。本國人民因其生活重心在我國，有選擇與其配偶在我國同居，展開家庭生活之自由。此夫妻在臺團聚目標之達成，端賴其外籍配偶向我國駐外館處申請之居留簽證獲准，始得實現。鑒於夫妻團聚共同生活係屬家庭制度之核心領域，從而，本國人民其外籍配偶向我國駐外館處申請簽證遭否准，應認該本國人民受國家法律保護之權益直接受有損害，其得以利害關係人身分循序提起行政訴訟。