

憲法判解

大陸地區人民的基本權保障—人身自由、遷徙自由與
正當法律程序

大法官釋字710號解釋

【實務選擇題】

甲係大陸地區人民，與我國人乙結婚，以依親名義往返兩岸；期間曾因非法打工遭強制出境，亦曾因居留期滿而離境。96年甲四度來臺依親獲准，惟經內政部入出國移民署面談，認甲乙二人說詞有重大瑕疵，乃依大陸地區人民申請進入台灣地區面談管理辦法第10條第1項第3款及第11條規定，註銷其入出境證件，同時依台灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第1項第1款作成強制出境處分；並依同條第2項及大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第5條第4款規定，自96年9月17日起暫予收容，97年1月21日始強制離境，計收容126日。試問，依大法官第710號解釋，本案所涉及之法律「未有」何憲法上之問題？

- (A) 系爭法律所規定之合理作業期間，已違反法官保留原則。
- (B) 系爭法律未賦予人民申辯之機會，違反正當法律程序原則。
- (C) 甲雖為大陸地區人民，但仍受我國憲法保障。
- (D) 系爭法律所規定之合理作業期間，屬於立法形成自由。

答案：A

【解釋要旨】

「兩岸條例就強制大陸地區人民出境，未予申辯機會；又就暫予收容，未明定事由及期限，均違憲？強制出境辦法所定收容事由未經法律明確授權，亦違憲？」

(一) 人身自由與憲法上正當法律程序

憲法第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」是國家剝奪或限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚應踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始符合上開憲法之意旨（本院釋字第三八四號、第五八八號、第六三六號、第七〇八號解釋參照）。**憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度**

及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之適當程序。

(二)大陸地區人民形式上經主管機關許可，且已合法入境臺灣地區者，其遷徙之自由原則上即應受憲法保障

除因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分者外，強制經許可合法入境之大陸地區人民出境，應踐行相應之正當程序（參酌聯合國公民與政治權利國際公約第十三條、歐洲人權公約第七號議定書第一條）。尤其強制經許可合法入境之大陸配偶出境，影響人民之婚姻及家庭關係至鉅，更應審慎。兩岸關係條例第十八條第二項固增訂：「進入臺灣地區之大陸地區人民已取得居留許可而有前項第三款至第五款情形之一者，內政部入出國及移民署於強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。」惟上開第十八條第一項規定就因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分以外之情形，於強制經許可合法入境之大陸地區人民出境前，並未明定治安機關應給予申辯之機會，有違憲法上正當法律程序原則，不符憲法第十條保障遷徙自由之意旨。此規定與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

(三)系爭暫予收容規定拘束受收容人於一定處所，使與外界隔離，自屬對人民身體自由之剝奪

鑑於刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，在目的、方式與程序上均有差異，是兩者應踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須相同（本院釋字第五八八號、第七〇八號解釋參照）。為防範受強制出境之大陸地區人民脫逃，俾能迅速將之遣送出境，治安機關依前揭第十八條第二項規定暫時收容受強制出境之大陸地區人民，於合理之遣送作業期間內，尚屬合理、必要，此暫時收容之處分固無須經由法院為之，惟仍應予受收容人即時司法救濟之機會，始符合憲法第八條第一項正當法律程序之意旨。是治安機關依前揭兩岸關係條例第十八條第二項作成暫時收容之處分時，應以書面告知受收容人暫時收容之原因及不服之救濟方法，並通知其所指定在臺之親友或有關機關；受收容人一經表示不服，或要求由法院審查決定是否予以收容者，暫時收容機關應即於二十四小時內移送法院迅速裁定是否收容。至於暫時收容期間屆滿前，未能遣送出境者，暫時收容機關應將受暫時收容人移送法院聲請裁定收容，始能續予收容（本院釋字第七〇八號解釋參照）。另兩岸關係條例關於暫予收容之期限未設有規定，不符合「迅速將受收容人強制出境」之目的，並有導致受收容人身體自由遭受過度剝奪之虞，有違憲法第二十三條比例原則，亦不符第八條保障人民身體自

由之意旨。

【理由書分析】

(一)本件解釋與本院釋字第七〇八號解釋為暫時收容所設「合理作業期間」，同中有異

李震山大法官指出兩號解釋之對象同屬不具中華民國國籍之人，雖一為外國人，另一為大陸人民，然皆援引憲法第八條第四項之規定，作為不具刑事被告或犯罪嫌疑人身分，於不服暫予收容措施時之司法即時救濟依據；其次，於受收容人有不服或要求由法院審查決定是否收容之表示前，皆設「合理遣返作業期間」，作為暫時阻絕「法院介入審查」的「時間防火牆」機制。

前揭兩號解釋有關「合理作業期間」內容上之主要差別在於，前者由釋憲者親自定有十五天的暫時收容期間上限，後者則改採尊重立法形成權，由國會斟酌實際需要以法律決定暫時收容期間。

(二)本號解釋以「行政機關訂定合理作業期間」取代「法官保留」之作法，是否恰當？

1. 否定說

陳新民大法官指出，多數意見認為受強制收容之大陸地區人民，其暫時收容之處分得由行政機關決定，無需經由法院。但仍需給予即時司法救濟之機會。這是比照本院釋字第七〇八號解釋的立論，此對強制收容乃嚴重侵犯人身自由與刑罰無異之處分，竟然拒絕實施「法官保留」，本席實難贊成。

李震山大法官亦指出，祈願『合理作業期間』一詞，莫成為日後有關『非刑事被告』人身自由剝奪的相關立法大開行政方便之門的令箭或擋箭牌。爾後，在多數意見所定下「審酌實際需要並避免過度干預人身自由」的空泛要件下，立法者所擎起的「合理作業期間」這把火，恐會從外國人、大陸人民一路延燒到不具刑事被告身分之本國人身上。

2. 肯定說

湯德宗大法官指出，法官保留（事前的司法審查）乃關於「刑罰性質或因犯罪嫌疑」之人身自由限制的正當程序保障；而「即時司法救濟」（事後的立即司法審查）乃關於「非刑罰性質或非因犯罪嫌疑」之人身自由限制的正當程序保障。釋字第 690 號解釋以來的『法官保留』原則之零和選擇（全有或全無司法審查）的迷思於焉化解！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(三)實務上實行的困難之處

湯德宗大法官指出，多數意見僅同意給予擬受強制出境處分人「申辯之機會」，而未能進一步宣示：「擬受強制出境處分人並應有訴願之機會；且於訴願決定前，原強制出境處分原則上應暫時停止執行」，不無遺憾。蓋現制下，行政處分原則上並不因處分相對人提起訴願而暫停執行；惟遷徙自由（屬廣義之人身自由）之剝奪往往產生難以回復之損害，且訴願決定作成前，擬受強制出境處分人通常已遭強制出境。是僅許「經許可合法入境」而受「強制出境」處分之大陸地區人民，得向原處分機關「申辯」，實務上恐難發揮保障人權之功能。

【關連性試題】

甲女為大陸地區人民，與臺灣地區人民乙男合法結婚並獲准依親居留於臺灣地區。某日，甲女參與主題為「我要身分證：大陸配偶4年定居」之合法集會遊行，並於遊行進行中，持麥克風慷慨激昂陳詞，批評政府忽略大陸配偶權益。

嗣後，內政部入出國及移民署以甲女參與「政治活動」為由，認定其構成「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第18條第1項第3款「從事與許可目的不符之活動或工作」，並在未給予甲女任何答辯之機會情形下，逕行作成強制出境之處分。甲女與丈夫子女家庭生活一向幸福美滿，不願與家人分隔兩地，故拒絕自行出境。內政部入出國及移民署即作成暫時收容處分，將甲女置於收容所。

請援引相關憲法條文、大法官解釋，就以下問題，陳述正反可能之不同見解，並附理由提出你的見解：

- (一) 甲女主張憲法上權利之資格，是否因其為大陸地區人民而受影響？（20分）
- (二) 上述的法令與內政部入出國及移民署之行為，限制了甲女的那些憲法上權利？是否違憲？（30分）

（102律師）

〈解析〉

1. 甲女為大陸地區人民，仍具備我國基本權保障主體之適格。此由憲法增修條文第11條、釋字第710號、第712號解釋可以知悉。
2. 系爭法令與內政部之行為限制甲女受憲法第8條保障之人身自由權，應參酌釋字第710號解釋之意旨，賦予甲女申辯之機會，以貫徹正當法律程序的保障。再者，系爭法令的合理作業期間是否違反「法官保留」，則有不同見解，已如前述。

【關鍵字】

人身自由權、大陸地區人民

【高點法律專班】

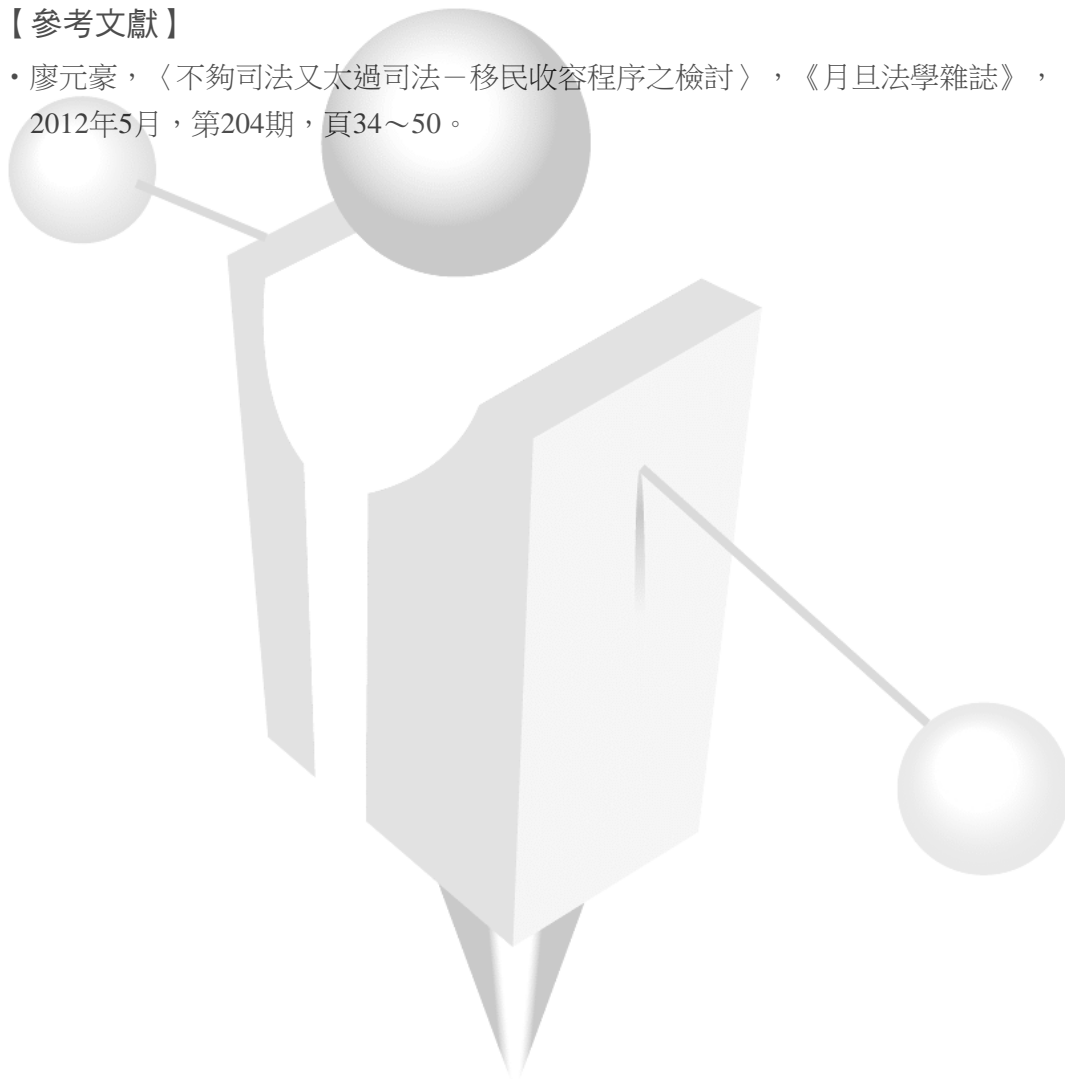
版權所有，重製必究！

【相關法條】

憲法第 8 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條

【參考文獻】

- 廖元豪，〈不夠司法又太過司法－移民收容程序之檢討〉，《月旦法學雜誌》，2012年5月，第204期，頁34～50。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！