

大陸地區人民之強制出境暨收容案 —釋字第710號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

兩岸關係條例(註 1)第 18 條第一項未予合法入境之大陸地區人民申辯機會，即得逕行強制出境，有違憲法正當法律程序原則，不符憲法第十條保障遷徙自由之意旨。

同條第二項規定未顯示暫予收容之對象應限於「非暫予收容顯難強制出境者」，亦未明定收容之事由，有違法律明確性原則；(1)於因執行遣送所需合理作業期間內之暫時收容部分，未予受暫時收容人即時之司法救濟；(2)於逾越前開暫時收容期間之收容部分，未由法院審查決定，均有違憲法正當法律程序原則，不符憲法第 8 條保障人身自由之意旨。

暫予收容未設期間限制，有導致受收容人身體自由遭受過度剝奪之虞，有違憲法第 23 條比例原則及憲法第八條保障人身自由之意旨。

大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第 5 條規定未經法律明確授權，違反法律保留原則。

關鍵詞：人身自由、居住遷徙自由、正當法律程序

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

(一)兩岸關係條例第 10 條第一項規定：「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。」惟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（參酌聯合國公民與政治權利國際公約第 12 條及第十五號一般性意見第六點）。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 13 條、歐洲人權公約第七號議定書第 1 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。

(二)兩岸關係條例第 18 條第一項規定：「進入臺灣地區之大陸地區人民，有下



列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：一、未經許可入境者。二、經許可入境，已逾停留、居留期限者。三、從事與許可目的不符之活動或工作者。四、有事實足認為有犯罪行為者。五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。」除因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分之情形外，**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)兩岸關係條例第 18 條第二項規定：「前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容……。」暫予收容拘束受收容人於一定處所，使與外界隔離，屬對人民身體自由之剝奪。其事由應符合法律保留原則及法律明確性原則。本條項之**文義過於寬泛**，未能顯示應限於非暫予收容顯難強制出境者，始得暫予收容之意旨，亦未明定暫予收容之事由，**與法律明確性原則不符**。治安機關依本條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 8 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 18 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（釋字第 708 號解釋參照）。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 23 條比例原則，亦不符憲法第八條保障人身自由之意旨。
- (四)大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法（下稱強制出境辦法）第 5 條規定：「強制出境前，有下列情形之一者，**得暫予收容**：一、前條第二項各款所定情形。二、因天災或航空器、船舶故障，不能依規定強制出境者。三、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國家旅行證件者。四、其他因故不能立即強制出境者。」（九十九年三月二十四日修正移列為同辦法第 6 條：「執行大陸地區人民、香港或澳門居民強制出境前，有下列情形之一者，**得暫予收容**：一、因天災或



航空器、船舶故障，不能依規定強制出境。二、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國家旅行證件。三、其他因故不能立即強制出境。」) 惟暫予收容乃剝奪人身自由之處分，其事由應以法律或法律具體明確授權之命令定之；如授權以命令定之，授權條款之明確程度應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱（本院釋字第 680 號解釋參照）。兩岸關係條例第 18 條第六項（九十八年七月一日修正公布改列第七項）僅授權內政部訂定強制出境辦法及收容處所之設置及管理辦法，並未明確授權主管機關以前揭強制出境辦法補充規定得暫予收容之事由。前揭強制出境辦法第 5 條（現行第 6 條）之規定未經法律明確授權，牴觸法律保留原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
----	------



<p>正當法律程序 原則之探討</p>	<p>1.蔡清遊大法官所提意見</p> <p>(1)所謂正當之法定程序，除釋字第 384 號解釋所謂兼指實體上及程序上之規定之內容外，究應為如何之規定，始符合正當程序之要求，並無固定之準則內容，除應考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各種可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（釋字第 639 號、第 690 號解釋參照）。</p> <p>(2)要之，凡法律上有此規定，即足以合理保障人民憲法上之權利；缺此規定，即顯不足保障人民憲法上之權利者，則此規定即符合憲法正當法律程序之要求；另一方面，法律規定之法定程序，如侵害人民憲法上之權利者，即不符憲法正當法律程序之要求。</p> <p>2.葉百修大法官所提意見</p> <p>正當法律程序所謂「正當」，有逐案判斷之必要。</p> <p>(1)自始非法入境或持有入境許可而事後遭撤銷者自始非法入境（例如：偷渡）或持有入境許可而事後遭撤銷者，不問其事後撤銷之原因為何，均因為欠缺信賴保護，而基於國家安全或社會秩序之考量，此時因事涉急迫，且危害國家安全或社會秩序之危險可能性較高，與對於此種情形下大陸地區人民之人身自由保障間兩相權衡，有關機關得逕行強制驅逐出境，尚無須踐行相關正當法律程序。惟此種可能性之舉證，仍應視個案加以判斷，若上開情形有需要特別保護人身自由之必要，如兒童或者</p>
-------------------------	--



<p>正當法律程序 原則之探討</p>	<p>尋求庇護者，則應給予正當法律程序原則之保障。</p> <p>(2)持有合法入境許可而事後遭廢止者持有合法入境許可而事後遭廢止，由於當事人已具有合法在臺灣地區居住遷徙之權利，則不問其合法入境許可遭廢止之事由為何，其居住遷徙之自由應同等受憲法之保障，參照釋字第 708 號解釋之意旨，則逕行強制出境規定未對此情形之大陸地區人民有效之權利保護，與憲法保障人民居住遷徙自由與正當法律程序之意旨即有不符。此時，對於持有合法入境許可而事後遭廢止者，其人身自由之限制或剝奪，則應踐行相關之正當法律程序。</p> <p>3.陳新民大法官所提意見</p> <p>(1)多數意見認為只要對已合法入境之大陸地區人民，給予申辯之機會，即可符合憲法上正當法律原則之要求而強制其出境。惟憲法上正當法律原則，不應如此「低標準」。既然已合法入境，不論其是否屬於日後可撤銷之「未經許可入境」，都應當透過嚴謹、中立的審查委員會審查之，不能夠只給予申辯的機會為已足。且如向作出強制出境處分的機關為申辯，豈非有球員兼裁判之嫌，難獲公正之對待。</p> <p>(2)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 708 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。</p>
<p>暫時收容之期間與司法救濟？</p>	<p>1.蔡清遊大法官所提意見</p> <p>(1)同樣均係由入出國及移民署暫時收容所欲遣送出境之人，本號解釋實不宜與釋字第 708 號解釋不一致。</p> <p>(2)本號解釋自仍應以考量暫時收容期間不宜過長，避免過度干預受暫時收容人之人身自由，並衡酌入出國及移民署對受強制驅逐出國之外國人處分暫時收容之期間上限，對受強制出境之大陸地區人民之暫時收容期間，亦以不得超過十五日為限，使本號解釋此部分與釋字第 708 號解釋一致，否則，恐將引起厚此薄彼之質疑。</p> <p>2.黃茂榮大法官所提意見</p> <p>(1)本號解釋未明確指出「應予受暫時收容人即時之司法救濟」，以及關於「執行遣送所需合理作業期間」的論述，可能引起收容期間長短之合理性的爭議，以致不能有效避開爭議。</p> <p>(2)就此，應規定因法定期間經過而收容機關依職權移送之</p>



<p>暫時收容之期間與司法救濟？</p>	<p>主動的法官保留。將暫予收容案件在一定期間經過後，導入法官保留原則適用之正軌。</p> <p>3.陳新民大法官所提意見</p> <p>(1)本號解釋同樣是出現了「合理作業期間」，釋字第 708 號解釋言明為不得逾十五日，且以實務數據獲得此期限之立論依據。</p> <p>(2)然本號解釋卻未對此期限定下任何日數限制，且為何不援引實務數據作為論證之依據？造成與本院釋字第 708 號解釋截然不同之結論，是否也牴觸體系正義？</p>
<p>限制人身自由規定之法律保留？</p>	<p>1.葉百修大法官所提意見</p> <p>(1)收容事由應屬絕對法律保留事項</p> <p>A.本件解釋多數意見最值得重視的論點，則在於變更本院歷來解釋就法律保留原則於人身自由保障之適用。</p> <p>B.關於暫予收容規定，兩岸關係條例僅以「前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，……。」而上開大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第 5 條逕行規定得暫予收容之事由，多數意見既然承認暫予收容屬對人民身體自由之剝奪，其事由卻可由法律直接規定或法律具體明確授權之命令定之，而對法律保留原則於人身自由之保障，放寬其適用標準，本席深感憂慮。</p> <p>(2)本件解釋多數意見間接援引本院釋字第 522 號解釋，認「刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」然釋字第 522 號解釋之適用，係以刑事法規之處罰，其中不見得全然涉及人民生命、身體自由之保障，故而有可能於涉及人身自由以外之其他自由權或財產權為內容之處罰時，於原則上適用罪刑法定主義，應以制定法律之方式為之外，對於相關「補充規定」，方可由法律授權主管機關發布命令，且須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。</p> <p>(3)亦即，於可由法律授權主管機關發布命令之情形，方有法律「本身」授權是否明確的問題，此係法律明確性問題，而非涉及授權明確性問題。授權明確性原則之適用，僅於相對法律保留原則之適用情形下，始有討論的空間，於絕對法律保留事項，則遑論授權與否及是否明確之問題。</p>



【注釋】

註 1：為求行文之簡潔，臺灣地區與大陸地區人民關係條例於本文中均簡稱兩岸關係條例。

