

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 454 號

解釋日期：民國 87 年 05 月 22 日

資料來源：司法院公報 第 40 卷 7 期 1-11 頁

司法院大法官解釋（十）（99 年 5 月版）第 169-185 頁

總統府公報 第 6226 號 7-20 頁

相關法條：中華民國憲法 第 10、23 條

國家安全法 第 3 條

臺灣地區與大陸地區人民關係條例 第 10、11、12、14 條

解 釋 文： 憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之。中華民國八十三年四月二十日行政院台內字第一三五五七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點規定（即原八十二年六月十八日行政院台內字第二〇〇七七號函修正核定之同作業要點第六點），關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據。除其中第一項第三款及第二項之相關規定，係為執行國家安全法等特別法所必要者外，其餘各款及第二項戶籍登記之相關規定、第三項關於限期離境之規定，均與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。關於居住大陸及港澳地區未曾在臺灣地區設籍之人民申請在臺灣地區居留及設定戶籍，各該相關法律設有規定者，依其規定，併予指明。

理 由 書： 憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民入境居住之權利，固得視規範對象究為臺灣地區有戶籍人民，僑居國外或居住港澳等地區之人民，及其所受限制之輕重而容許合理差異之規範，惟必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之，或經立法機關明確授權由行政機關以命令定之。六十二年七月十七日修正公布之戶籍法第八條規定：「僑居國外之中華民國人民，其戶籍登記辦法，由內政部會同外交部及僑務委員會定之」（現已刪除），乃立法機關本於實際需要授權行政機關就戶籍登記之事項為補充規定。行政機關據此訂定之行政命令應遵守授權之目的



及範圍，不得牴觸母法或對人民之權利增加法律所無之限制。惟內政部並未依據上開授權訂定辦法，送請立法院查照。八十二年六月十八日行政院台內字第二〇〇七七號函修正核定，同年六月二十六日實施之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第六點第一項規定：「得在臺灣地區長期居留或申請戶籍登記人民，有左列情形之一者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境。（一）有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。（二）曾有犯罪紀錄者。（三）未經許可而入境者。（四）以偽造、變造證件或冒用身分矇混申請或入境者。（五）有事實足認其為通謀而為虛偽之結婚或收養者。」同點第二項：「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」八十三年四月二十日行政院台內字第一三五五七號函修正核定，同年五月十三日實施之同作業要點第七點第一項規定：「在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留，有左列情形之一者，得不予許可：（一）有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。（二）曾有犯罪紀錄者。（三）未經許可入境者。（四）以偽造、變造證件或冒用身分申請或入境者。（五）曾協助他人非法入出境，或身分證件曾提供他人持以非法入出境者。（六）有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚或收養者。（七）健康檢查不合格者。（八）曾從事與許可目的不符之活動或工作者。（九）曾逾期停留者。」同點第二項：「在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區戶籍登記，有前項第一款至第六款情形之一者，得不予許可。但依第六點第一項第二款至第五款申請者，不在此限。」同點第三項：「有第一項第一款至第七款及前項得不予許可情形之人民，其已許可者，由內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）撤銷其許可，已辦妥戶籍登記者，由境管局通知戶政機關撤銷或註銷其戶籍；已入營服役者，由境管局通知原徵集之役政機關，轉報國防部解除其徵集。並限期離境。」同點第四項：「第一項第八款及第九款情形，其不予許可長期居留期間自其出境之日起算為一年。」現行作業要點第七點第一項所稱「在臺灣地區無戶籍人民」，依同作業要點第三點，係指（一）、僑居國外或居住港澳地區未曾在臺灣地區設有戶籍之人民。（二）、取得我國國籍之人民而言。同作業要點第七點第一項第三款及第二項規定對於未經許可入境者，申請長期居留及戶籍登記，得不予許可，係為執行國家安全法第三條第一項之規定所必要，與臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十條第一項、香港澳門關係條例第十一條、第十二條規定意旨亦屬相符，與憲法尚無牴觸。又第七點第一項第一款、第二款、第四款至第九款之情形，均欠缺法律或法律授權之依據，即逕以命令限制人民居住及遷徙之自由，同點第二項之戶籍登記相關規定及第三項關於限期離



境之規定，除臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十四條、香港澳門關係條例第十四條設有強制出境之規定外，同作業要點上開規定對於在臺灣地區無戶籍人民一概適用，亦屬欠缺法律之依據，與憲法保障人民居住遷徙自由之意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。關於居住大陸及港澳地區未曾在臺灣地區設籍之人民申請在臺灣地區居留及設定戶籍，各該相關法律設有規定者，依其規定，併予指明。

大法官會議主 席 施啟揚

大法官 翁岳生

劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

施文森

城仲模

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

蘇俊雄

協同意見書：

大法官 孫森焱

按行政機關為執行法律，得依其職權發布命令，為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。迭經本院釋字第二一四號、第三四一號、第三四七號、第三六三號、第四〇七號解釋闡述甚明。釋字第四四四號解釋亦本此意旨，認行政機關為實現法律揭示之立法目的，發布命令，就執行法律有關之事項，為具體明確之例示規定，未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸。此與法律授權主管機關訂定法規命令限制人民之權利時，其授權之內容及範圍，應符合具體明確之原則，性質尚屬有別。前者為職權命令，後者為授權命令，有關兩者之規範密度，本院釋字第四四三號解釋亦說明甚詳。雖然學者對於行政命令之類型，眾說紛紜，莫衷一是（看翁岳生編著行政法第十章行政命令－葉俊榮撰寫），惟依中央法規標準法第七條規定，行政命令之訂定基於法律之授權者為授權命令，基於法定職權者則為職權命令。本解釋文謂：「關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可，撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離



境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據」云云，所稱「應有法律之依據」係指行政機關為執行法律，得依其職權發布命令，實現法律揭示之立法意旨，就細節性、技術性事項，為必要之規範。因此，命令之內容應以實現立法意旨揭示之目的為依歸，不得與之相牴觸。此項職權命令於行政機關處理個案時，提供正確認定事實、適用法律之衡量基準，並促進行政裁量權之運用臻於合理及具有效率。避免公務員因個人之主觀因素，發生偏頗，或濫用職權之結果。又解釋文所稱「應有法律明確授權之依據」係專指授權命令而言，不待贅言。

中華民國八十三年四月二十日行政院台內字第一三五五七號函修正核定，同年五月十三日實施之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點第一項第三款規定，在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留，倘係「未經許可入境」，主管機關得不予許可。按國家安全法第三條第一項規定：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。」在臺灣地區無戶籍人民未經許可入境，若在入境以前，預先申請長期居留，因是否有國家安全法第三條第二項所定不得入出境之消極條件，未曾認定，主管機關固無從准許；倘於入境以後提出申請，即係非法入境，主管機關尤不得違背國家安全法第三條第一項規定之立法意旨，准其長期居留，抑或准其為戶籍登記。國家安全法第三條第一項規定人民入出境，應向主管機關申請許可，乃為維持社會秩序所必要，與憲法並無牴觸，此就本院釋字第二六五號解釋意旨推之即明。在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留及設定戶籍，當以合法申請入境獲准為前提。是本解釋謂上開作業要點第七點第一項第三款及第二項之相關規定係為執行國家安全法等特別法所必要，與憲法尚無牴觸云云，揆諸上揭職權命令之法律上性質，要無不合，自堪贊同。

顧本解釋理由書所載，有不能釋疑者，厥為指摘同作業要點「第七點第一項第一款、第二款、第四款至第九款之情形，均欠缺法律或法律授權之依據，即逕以命令限制人民居住及遷徙之自由，」因認與憲法牴觸云云。按第七點第一項第一款規定「有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者」，為得不予許可長期居留之要件，與國家安全法第三條第二項第二款參酌以觀，後者尚設有但書為除外之規定，上開作業要點未遑比照修正，固有未合，惟臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第一項第五款及香港澳門關係條例第十四條第一項第五款所定得命強制出境之要件，則與同作業要點第七條第一項第一款所定，僅「妨害」與「危害」之別，其餘文字均無不同，即難謂此款規定欠缺法律之依據。又第四款規定「以偽造、變造證件或冒用身分申請或入境者。」按申請人苟有本款所



定之情形，則其經主管機關許可入境之身分，並非真正之身分，如果主管機關明知而竟准其長期居留並辦理戶籍登記，是否即憑該偽造、變造證件或冒用之身分為之？殊屬費解。此際主管機關如不許可其申請，豈得謂與國家安全法第三條第一項規定之立法意旨不符而指欠缺法律之依據？至第六款規定「有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚或收養者」，申請人入境，倘係依此款情形取得「在臺灣地區無戶籍人民」之身分，主管機關准予入境之原因事實已不存在，如仍准予長期居留，斯為欠缺法律之依據，焉有不許可其申請，反謂牴觸憲法保障人民居住、遷徙自由之理？居住港澳地區之國人獲准入境，如「有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚或收養者」，即與「有事實足認為有犯罪行為者」相當，依香港澳門關係條例第十四條第一項第四款規定，得逕行強制出境，則本款規定已難指為欠缺法律之依據。再查內政部於八十六年六月三十日以台（八六）內警字第八六八〇二〇二號令，依香港澳門關係條例第十一條第二項及第十二條第一項訂定「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」，自應優先適用於港澳地區居民，其第八條第一項第一款規定，香港或澳門居民「曾有本條例第十四條第一項各款情形之一者」，申請進入臺灣地區，得不予許可。從而本作業要點第七條第一項第一款、第二款、第四款至第六款、第八款、第九款規定，於上開條例所定範圍內，亦非無法律之依據。

倘云上開作業要點第七點規定尚有值得批評之處，實為申請人既經主管機關許可入境，則在未經依國家安全法等法律所定法定程序撤銷其許可以前，何以得依第一項及第二項規定不許可長期居留及戶籍登記之申請。其已許可者，則得逕依此作業要點之規定撤銷其許可或撤銷、註銷戶籍。其中第一項第二款、第五款、第七款至第九款之規定對於在臺灣地區無戶籍人民一概適用，究竟有何法律依據禁止本國人返鄉入境，有欠明瞭。國家安全法及香港澳門關係條例對於不許可入境之限制，各有不同之規定，本作業要點未予區分，一體適用，致有以命令限制人民居住及遷徙自由之疑慮，均待澄清。

主管機關於有法定不得許可入境之情形，事前未遑注及，於許可入境以後發覺者，如能由主管機關循法定程序撤銷入境之許可（參看國家安全法施行細則第十六條規定），則符合第七點第一項第三款「未經許可入境」之要件，憑此再為不許可長期居留及設定戶籍之處分，方屬正辦。是同作業要點關此部分洵屬可議，惟與本解釋理由書所載理由不同，爰提出協同意見書如上。



受文者：司法院

主 旨：為行政法院八十三年度判字第二七九〇號確定判決適用行政院八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第一點及第六點之規定，維持內政部警政署入出境管理局撤銷聲請人之戶籍登記之行政處分，該確定判決所適用之命令有牴觸中華民國憲法第十條所定人民居住遷徙自由之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，呈請解釋。

說 明：壹、聲請解釋憲法之目的

按憲法第十條「人民有居住及遷徙之自由」揭示人民有居住、遷徙之自由。憲法第二十三條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。行政院就八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」（以下簡稱戶籍登記作業要點）第一點及第六點，以八十二年八月四日台八十二法二八〇五七號函釋「戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷其戶籍登記，並限期離境之意旨，內政部警政署入出境管理局據前開命令及函釋撤銷聲請人之戶籍登記，並限期離境，該命令及函釋顯已違反憲法第十條、第二十三條之規定。

貳、事實經過及所涉憲法條文

聲請人於民國七十八年十二月十八日自香港來台觀光，旋以準備投資為由申請在台定居，經被告准予申報戶籍並發給七九入字第六二〇〇八三九五號定居申請書副本；聲請人並於七十九年三月十五日持該定居申請書副本向台北市文山區戶政事務所辦妥戶籍登記。嗣內政部警政署刑事警察局報經被告以八十二年十月七日（82）境忠字第三四七三九號書函致聲請人略以其在港涉案，依「戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款規定，撤銷其戶籍登記，請儘速離境等語。聲請人不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，乃提起行政訴訟，經行政法院以八十三年度判字第二七九〇號判決駁回聲請人之訴確定在案。該確定判決所適用行政院八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「戶籍登



記作業要點」第六點第一項第一款及行政院八十二年八月四日台八十二法二八〇五七號函釋，駁回聲請人之訴，已涉有牴觸憲法第十條、第二十三條之規定。

參、聲請解釋理由及對本案所持之見解

一、按「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」，「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力」，分別為中央法規標準法第十三條、第十四條明文，此即「法律不溯既往」原則之具體規定。「法律不溯既往」既為適用法律之基本原則，即法律自公布或發布後始生效力，且法律僅能規範及適用公布後所發生之事實，至於公布前所發生之事實，則非法律所能究問。聲請人於七十九年三月十五日即已在台設籍，該「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月十九日始經行政院以台八十內字第一三六四〇號函核定，該作業要點顯於聲請人設籍後始發布，則基於「法律不溯既往」之原則，該「戶籍登記作業要點」於聲請人無適用餘地。

二、各機關依其法定職權，固非不得訂定行政規定，惟關於人民之權利義務事項，應以法律定之，不得由各機關以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條規定甚明。凡涉及人民之權利義務，自應有法律依據，原處分機關「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，當然為涉及聲請人之權利義務，然未有法律依據，僅憑行政院八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「戶籍登記作業要點」之行政規章，為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，顯然違反憲法保障人民居住、遷徙自由之規定。尤有甚者，行政法院確定判決適用行政院八十二年八月四日台八十二法二八〇五七號函釋：「戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷戶籍登記，並限期離境之意旨，而駁回聲請人之訴。然查該行政院之「函釋」尚且非為「行政規章」，竟擴張解釋「戶籍登記作業要點」得適用於設籍在前之人民，非惟有違「法律不溯既往」原則，且已剝奪人民依法獲得之「既得權」，倘法律得以如此解釋適用，則人民之一切權利皆不保矣？試問某國民於民國六十年間在台設籍，能否於該「戶籍登記作業要點」施行後，以該國民於民國五十年間在香港有犯罪紀



錄而撤銷戶籍登記，限期離境？法律之安定性尚存否？「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月二十九日施行時，始於第六點第一項第三款規定：「曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境」，同點第二項規定：「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」依法解釋之理論，前開第六點第二項係緊接同點第一項而來，而第六點第一項既於「戶籍登記作業要點」八十年四月二十九日修正始增列，當然意指國人於該「作業要點」施行後，辦理戶籍登記而查有犯罪紀錄者，始能依同點第二項予以撤銷戶籍登記，非可擴張解釋為凡有犯罪紀錄者，無論何時辦妥戶籍登記，皆得以撤銷戶籍登記。

三、人民有居住及遷徙之自由，中華民國憲法第十條有明文。既具有中華民國國籍，自受中華民國憲法之保障，享有居住遷徙之自由。苟一國政府竟得以國民犯罪為由，將其驅境，此無異於放棄國家主權，將主權轉予他國之行為。蓋主權乃國家之構成要素，一國如無主權，恐將國不成國，此觀中國大陸人民劫機來台，政府何以不將劫機犯遣返，無非司法管轄權為主權之表徵，放棄司法管轄權，無異放棄主權，同理，本件原處分顯已是放棄主權之行為，處分當然於法有違。且法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，此中央法規標準法第十一條前段有明文。「居住及遷徙」自由既為中華民國憲法所明文保障，而屬命令之「戶籍登記作業要點」竟對於人民居住及遷徙自由加以限制及剝奪，顯然牴觸憲法之規定，該「作業要點」既牴觸憲法，當然失其效力。確定判決仍加以援引適用，自屬違憲。

四、憲法所保障人民之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之，憲法第二十三條有明定。揭示人民自由權利之相對性，人民之自由權利並非毫無限制，國家為整體公益考量，仍得以「法律」限制人民之自由權利。是國家剝奪或限制人民之自由權利，須有法律明文規定始得為之，俾免行政機關濫權而侵害憲法所保障之人民基本自由權利，而行政法院確定判決所適用「戶籍登記作業要點」行政規章及行政院就該行政規章所為函釋，皆非法律，顯然有牴觸憲法第二十三條之嫌。



五、人民申請入出境，有左列情形之一者，得不予許可：二、有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。三、依其他法律限制或禁止入出境者，為國家安全法第三條第二項第二款、第三款所規定。該條文僅規定「不予許可」之情形，並未規定已許可，仍得撤銷許可，自不得加以擴張解釋。查「撤銷戶籍登記、限期離境」之行政處分，此猶如古代所謂「放逐」，影響人民之權利何其重大，倘該人民如因限期出境而成為無國籍之人，則將何去何從？豈能不從嚴解釋乎！迺原確定判決僅以聲請人涉有犯罪嫌疑，即謂「有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑」，如依此推論，豈非謂凡有犯罪嫌疑者，皆應予限期出境乎！

六、綜上所陳，原確定判決適用國家安全法施行細則、「戶籍登記作業要點」及行政院就該要點所為函釋，判決駁回聲請人之訴，該判決所適用之命令有牴觸憲法第十條、第二十三條之規定。

肆、有關機關處理本案之文件

一、內政部警政署入出境管理局（82）境忠字第三四七三九號函乙紙。

二、訴願決定書乙份。

三、再訴願決定書乙份。

四、行政法院判決書乙份。

此 致

司 法 院

聲請人：黃 ○ 榮

中華民國八十四年七月四日

附件 四：行 政 法 院 判 決

八十三年度判字第279○號

原 告 黃 ○ 榮

訴訟代理人 張 泰 昌 律師

被 告 內政部警政署入出境管理局

右當事人間因入出境事件，原告不服行政院中華民國八十三年八月二十九日台八十三訴字第三三二○四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。



事實

緣原告於民國七十八年十二月十八日自香港來台觀光，旋以準備投資為由申請在台定居，經被告准予申報戶籍並發給七九入字第六二〇〇八三九五號定居申請書副本；原告並於七十九年三月十五日持該定居申請書副本向台北市文山區戶政事務所辦妥戶籍登記。嗣內政部警政署刑事警察局報經被告以八十二年十月七日（82）境忠字第三四七三九號書函致原告略以其在港涉案，依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款規定，撤銷其戶籍登記，請儘速離境等語。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，乃提起行政訴訟。茲將兩造訴辯意旨，摘敘於次：

原告起訴意旨略謂：一、「按各機關依其法定職權，固非不得訂定行政規定，惟關於人民之權利義務事項，應以法律定之，不得由各機關以行政規章行之，此觀中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條規定甚明，是行政機關對於人民違反行政上作為或不作為義務，予以罰鍰或勒令停業之處分，均涉及人民之權利義務，自應有法律之依據，否則，即難謂適法。」鈞院七十二年判字第七十二號判決已明確闡示。「罰鍰、勒令停業」之處分，尚且屬關於人民權利義務之事項，而被告對原告為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，依「舉輕以明重」法理，當然為涉及原告之權利義務事項。被告未有法律依據，僅憑行政院八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」（以下簡稱戶籍登記作業要點）之行政規章，為「撤銷戶籍登記、限期離境」之處分，揆諸前開鈞院判決意旨，被告之處分已有重大違法。二、人民有居住及遷徙之自由，中華民國憲法第十條有明文。原告既具有中華民國國籍，自受中華民國憲法之保障，享有居住遷徙之自由。苟一國政府竟得以國民犯罪為由，將其驅境，此無異於放棄國家主權，將主權轉予他國之行為。蓋主權乃國家之構成要素，一國如無主權，恐將國不成國，此觀中國大陸人民劫機來台，政府何以不將劫機犯遣返，無非司法管轄權為主權之表徵，放棄司法管轄權，無異放棄主權，同理，本件原處分顯已是放棄主權之行為，處分當然於法有違。且法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，此中央法規標準法第十一條前段有明文。「居住及遷徙」自由既為中華民國憲法所明文保障，而屬命令之「戶籍登記作業要點」竟對於人民居住及遷徙自由加以限制及剝奪，顯然牴觸憲法之規定，該「作業要點」既牴觸憲法，當然失其效力，非可援引適用。三、按「法律不溯既往」乃適用法律之基本原則，即法律自公布或發布後始生效力，且法律僅能規範及適用公布後所發生之事實，至於公布前所發生之事



實，則非法律所能究問。原告於七十九年三月十五日即已在台設籍，而被告據以處分之「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月十九日始經行政院以台八十內字第一三六四〇號函核定，該作業要點顯於原告設籍後始發布，則基於「法律不溯既往」之原則，該作業要點於原告無適用餘地。至於行政院八十二年八月四日台八二法二八〇五七號函釋略以「二、有關單位會商結論：八十年六月一日『國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點』施行後，渠等人員於香港既曾有犯罪紀錄之事由，縱其設籍於八十年五月三十一日以前，參照鈞院六十二年判字第二六九號、六十三年判字第一〇七號及六十九年判字第三四五號判例之意旨，自得依上開要點第六點第二項規定，予以撤銷戶籍登記，並限期離境」，顯然誤解鈞院判例要旨之真意，以鈞院六十二年判字第二六九號判例謂：「原告無照經營藥業，雖始於藥物藥商管理法公布施行之前，然該法施行後原告仍繼續經營藥業。被告官署，所處罰者為其在該法施行後之違章行為，自不生溯及既往與否之問題。」判例意旨明確揭示「法律不溯既往」之原則，且案例中所處罰者乃藥物藥商管理法施行後之違章「行為」，至於施行前之無照營業，則不在處罰之列。而本件原告於七十九年三月十五日完成戶籍登記，其後所存在戶籍登記乃「狀態」之繼續，而非「行為」之繼續，所謂「戶籍登記作業要點」於八十年四月十九日始施行，已遠在原告設籍登記後一年有餘，原告於「作業要點」施行後，並無任何違反該「作業要點」之規定，則何能溯及既往撤銷原告之戶籍登記及驅逐出境，被告嚴重違反「法律不溯既往」之原則。四、退一步言，「戶籍登記作業要點」於民國八十年四月二十九日施行時，始於第六點第一項第三款規定：「曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境」，同點第二項規定：「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」依法解釋之理論，前開第六點第二項係緊接同點第一項而來，而第六點第一項既於「戶籍登記作業要點」八十年四月二十九日修正始增列，當然意指國人於該「作業要點」施行後，辦理戶籍登記而查有犯罪紀錄者，始能依同點第二項予以撤銷戶籍登記，非可擴張解釋為凡有犯罪紀錄者，無論何時辦妥戶籍登記，皆得以撤銷戶籍登記。蓋苟依如此解釋，試問國人於民國七十年辦理戶籍登記者，如有犯罪紀錄者，是否仍應予撤銷戶籍登記？民國五十年辦妥戶籍登記者，仍否應予撤銷？果真如此，則天下大亂矣！法律之安定性何在？中央法規標準法第十三條規定：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」，豈非成為贅文，中央法規標準法當可廢除矣！五、再訴願決定理由謂：「原告在香港涉嫌以強暴脅迫手段使銀行高級職員偽造假帳，並提供信用貸款提高貸款額度，



使得經營高利貸公司，現為香港法院通緝中，另復涉嫌教唆殺人，由香港警方偵辦中，有內政部警政署刑事警察局八十二年九月二十一日刑際字第一一三九七號函附原處分機關卷可稽，且為再訴願人（指原告）所不否認，足見再訴願決定有前作業要點第六點規定之情形」云云。惟原告於刑事警察局僅不否認香港警方在偵辦原告而已，並非承認有香港警方所謂之「犯罪事實」，原告在香港曾舉發警察貪贓枉法情事，致得罪香港警方，港府警察千方百計羅織犯罪事實，故入原告於罪。原告為一善良百姓，未曾有何犯罪情事，所謂「犯罪紀錄」，純係香港警方所構陷。況所謂「犯罪事實」亦僅在香港警方偵辦中，既未經有罪確定判決，何謂原告有犯罪紀錄？豈非任何祇須有犯罪嫌疑即有犯罪紀錄？六、按人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，得向行政法院提起行政訴訟，此行政訴訟法第一條第一項有明文。查被告所為「撤銷戶籍，限期離境」之處分，猶古代所謂「放逐」，對原告人身權利影響何其重大，被告據以處分原告之「戶籍登記作業要點」，非惟已違反中華民國憲法第十條保障居住、遷徙之自由，且違反中央法規標準法第五條第二款關於人民權利義務者應以法律定之規定，尤有甚者，被告之解釋適用「戶籍登記作業要點」嚴重悖反「法律不溯既往」之普遍性原則，非法剝奪原告既得權利之「狀態」，而訴願、再訴願決定昧於事實，誤解法令，未就被告之違法處分予以糾正，尚且援引鈞院判例，故為曲解判例之真意，以迴護被告之違法錯誤處分，對原告之訴願、再訴願理由置之不論，未予臚陳何以不採理由，認事用法顯有重大違誤，請均予撤銷，以保權益等語。

被告答辯意旨略謂：查國家安全法施行細則第十二條第一項第四款規定：在臺灣地區外涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者，申請入境得不予許可。「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」係依據戶籍法第八條之授權所訂頒之行政命令，與法律有同等效力。原告既因案為香港法院通緝，本局依上開作業要點第六點第二項之規定通知撤銷戶籍，並無不當。二、按司法院七十九年十月五日釋字第二六五號解釋：「人民有居住遷徙自由，固為憲法第十條所規定，但為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益，得以法律限制之」，本局依上開戶籍登記作業要點之規定通知台北市政府民政局撤銷原告戶籍，係維持社會秩序必要之作法，與憲法並無牴觸。三、原告謂渠於民國七十九年三月十五日即已在台設籍，基於法律不溯既往之原則，「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」應無適用之餘地一節，內政部「在台設籍香港通緝犯，撤銷設籍及遣返問題」會議紀錄決議事項（二）之適用範圍，建議可以溯及



八十年六月一日以前設籍之案件。法務部 82.06.26 法（83）檢一二九七三號函復：依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第六點第一項第二款及第二項，「得在台灣地區長期居留或申請戶籍登記人民，曾有犯罪紀錄者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境。」「前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境」規定之文義解釋，自得溯及撤銷該要點八十年六月一日實施前已設籍之案件。綜上所述，原告為香港法院通緝，本局依「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」之規定，通知台北市政府民政局撤銷原告戶籍，並無不合，且係在其要求下，尊重其意願發給出境證，由其自行於八十三年五月一日持憑出境，即無不當，原告之訴為無理由，請予駁回等語。

理 由

按「具有我國國籍人民，現僑居國外或居住港澳地區申請來台短期停留、長期居留或戶籍登記，適用本要點。」「得在台灣地區長期居留或申請戶籍登記人民，有左列情形之一者，應不予許可，並撤銷其居留許可及限期離境。（一）有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。（二）曾有犯罪紀錄者。（三）未經許可而入境者。（四）以偽造、變造證件或冒用身分矇混申請或入境者。（五）有事實足認其為通謀而為虛偽之結婚或收養者。前項各款人民如已辦妥戶籍登記者，得予撤銷，並限期離境。」為行政院八十二年六月十八日台（82）內字第二〇〇七七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第一點及第六點所規定。查具有我國國籍之人民為中華民國國民，固為國籍法所規定，惟基於確保國家安全及維護社會安定，依國家安全法第三條規定，人民入出境應向內政部警政署入出境管理局申請許可；又戶籍法第八條規定：「僑居國外之中華民國人民，其戶籍登記辦法，由內政部會同外交部及僑務委員會定之」，內政部為因應實際需要，邀集外交部、僑務委員會訂立「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」，報經行政院核定實施，自屬法律授權訂頒之行政命令，與法律有同等效力，且與國籍法、國家安全法及戶籍法規定，並無牴觸，亦無違憲或違反中央法規標準法第五條第二款及第六條、第七條、第十一條等規定及本院判決例（滄判七二）之可言，自應予以適用。原告主張上揭作業要點不合法云云，無非其一己之見，尚無可取。

次查原告於七十八年十二月十八日自香港來台觀光，於七十九年三月十五日在台設籍，惟其在香港涉嫌以強暴脅迫手段使銀行高級職員偽造假帳，並提供信用貸款提高貸款額度，使得經營高利貸公司，現為香港法院通緝中，另復涉嫌教唆殺人，由香港警方偵辦中，有內政部警政署刑事警察局



八十二年九月二十一日刑際字第一一三九七號函附被告機關卷可稽，參酌國家安全法施行細則第十二條第一項第四款規定：「在臺灣地區外涉嫌重大犯罪」者，屬於該法第三條第二項第二款人民入境得不予許可之情形（即「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者」），足證原告有首揭作業要點第六點第一項第一款規定之情形，參據行政院八十二年八月四日台八十二法二八〇五七號函釋：「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」施行後，於香港曾有犯罪紀錄之人員，縱其設籍在前，得予撤銷其戶籍登記，並限期離境之意旨，原處分撤銷原告之戶籍登記，並請其離境，應引用同要點第六點第一項第一款而引用第二款，容欠妥適，核其結果尚無二致，揆諸前開說明，仍無不合，訴願、再訴願決定，遞予維持，亦無違誤，原告起訴論旨，猶執前詞，斤斤指摘，難謂有理。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十三年十二月三十日

（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 10、23 條 (36.01.01)

國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點 第 1、3、7 點
(83.05.13)

國家安全法 第 3 條 (85.03.01)

臺灣地區與大陸地區人民關係條例 第 10~12、14 條 (86.05.14)