



異鄉人在臺灣

——從歸化看人權

文／蔡宗珍

這次我們來講講幾個異鄉人在臺灣的故事吧！一群奈及利亞男子，在不同時間、不同情況下均娶了臺灣女子為妻，後來也都不約而同地選擇來臺灣定居。為了當「新臺灣人」，他們辛苦了很多年，從一開始每半年要出境一次，熬到取得永久居留權，然後，終於通過申請歸化的門檻，取得我國國籍，辦了戶籍登記，拿到了國民身分證，好不容易可以在臺灣定居下來。他們都有正當的工作（當然，否則如何能請求歸化？！），許多人也練就一口流利的中文。他們毅然決然揮別奈及利亞，他們以為，臺灣已是新故鄉...然而，一封外交部駐奈及利亞辦事處發回外交部的密函粉碎了一切。密函中提及，奈及利亞當局已否認曾發出該批奈及利亞人用以申請歸化我國國籍的放棄奈及利亞國籍證明書！外交部因而發函內政部說明此情形，並請該部「卓參」。內政部相關單位開始忙碌地發函給各相關機關通知此事，當然也得處理由其主管的國籍歸化與定居許可的部分。於是，有一天，在完全沒有心理準備下（內政部與其他機關認為外國人的居留、歸化事件不適用行政程序法的程序規定，所以當然沒有讓當事人有陳述意見的機會），這些自以為已是中華民國國民的奈及利亞裔人士，在約莫1星期之內陸續收到了好幾封來自不同行政機關的行政處分書，開始了他們一連串的噩夢：臺灣地區定居許可被撤銷、戶籍登記被撤銷，然後，限期出境！

特別的是，這些奈及利亞人從未收過撤銷歸化國籍許可處分書，因為，內政部向來的作法是，僅以內部行文方式，發函給當事人戶籍所在地之戶政事務所，由其轉知撤銷歸化國籍許可，並不書面函知被撤銷歸化許可的當事人！

歸化我國需母國同意書

這場噩夢的共同源頭是一紙「喪失原有國籍證明」。我國〈國籍法〉第9條規定，外國人申請歸化時，應提出喪失其原有國籍之證明，也就是說，依照我國的法律，想歸化我國國籍的人，當事人本人有清楚、明確、堅定、強烈的歸化意願是不夠的，還得先去求打算離開的那個國家發給一紙證明。但其實這也不是絕對必要的條件，〈國籍法〉第9條另設有例外規定：「但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」事實上，內政部曾免除了若干國家人民申請歸化時出具喪失國籍證明的義務，例如柬埔寨人。我們故事中的這些主角，每個都乖乖地向奈及利亞政府申請喪失國籍證明。據了解，他們大概都沒有專程為了這張證明而親自返回奈及利亞一趟，畢竟路途遙遠，而且，辦理歸化手續，難是難在我國申請歸化的諸多要件，先前也沒聽說過奈國對於喪失國籍證明有特別的要求，所以，他們大概都是委託奈國的親友找律師代辦。拿

到喪失國籍證明後，當然也曾經由外交部駐奈及利亞辦事處認證過。總之，我們故事中的主角符合所有申請歸化的要件，也提出了所有法律要求的文件，順利獲得歸化許可，成為中華民國國民。晴天霹靂的是，外館獲得某些情報，因而請求奈國政府（聽說在歷經政變以及種種動盪後，現在的政府與幾年前的政府大大不同）說明該批喪失國籍證明之真偽，奈國政府答覆，沒有任何該批奈及利亞人已喪失國籍的資料，該批喪失奈國國籍證明文件亦非現行有效的格式...。

內政部認為這些奈及利亞人持以辦理歸化申請的喪失國籍證明書，「顯屬偽造」，偽造的證明就是不合法的證明，因此，當然就不符合申請歸化的要件，這些人的歸化許可就應該被撤銷。歸化許可遭撤銷，這些奈及利亞裔人就不再是「臺灣地區無戶籍國民」，因此內政部先前針對臺灣地區無戶籍國民所發給的定居許可，當然也要撤銷，而各戶政事務所所為的戶籍登記，也得要撤銷（註銷）。一連串骨牌效應般的公權力作為，加上這些人於獲得歸化許可時，外僑居留證就已經被截角註銷了，因此這些奈及利亞裔人一時之間喪失了所有在臺灣合法居留的資格，最後，他們就收到了「限期出境通知書」，也就是驅逐出境！順道一提，內政部也曾將這些人移送地檢署偵辦，但檢察官都對他們作出不起訴處分，理由是即使那些喪失國籍證明非真正，也無事證證明是這些人所偽造的。

故事的主角們辛苦了好幾年在臺灣所建立起來的生活堡壘，就這樣一夕之間崩解。這不是幾個人的命運，而是好幾個家庭的命運。但是，故事還沒結束。我們可是法治國家，主張「人權立國」，行政機關作了不利於人民的決定，人民當然享有體制內救濟的管道，可以訴願，可以提起行政訴訟。

提訴願與訴訟爭人權

於是，這故事10餘名主角中的一部分人——只有一部分人，有些人似乎根本放棄作任何爭執——開始奔

走於戶籍所在地縣市政府的訴願會、內政部訴願會、行政院訴願會，以及臺北高等行政法院，冀望能有翻案的機會...。只是，同類的故事，並不當然會有相同的結果，法治運作下還是有運氣的問題。據說，各縣市政府訴願會（主要是臺北縣政府訴願會）對於撤銷戶籍登記處分以及註銷外僑居留證處分，均駁回訴願請求；內政部訴願會對於限期出境處分的訴願案，一開始也曾維持原處分，但之後改變見解，認為訴願有理由，撤銷各縣市政府所作的限期出境處分；行政院訴願會針對內政部撤銷定居許可的訴願，也都作成訴願無理由駁回的決定。至於最關鍵的爭議，也就是內政部撤銷歸化許可的處分，幾乎沒有幾個人提起訴願案，為什麼？因為如同我們故事一開始提到的，撤銷歸化許可決定並沒有直接書面通知當事人，但若有人針對撤銷歸化許可提起訴願，也一律得訴願無理由駁回的結果。總的來說，當事人在訴願階段獲得有利決定的，只有限期出境的部分。

訴願被駁回後，這些人當然還可以向高等行政法院提起撤銷訴訟，但是到現在為止，受理此等案件的臺北高等行政法院幾乎均駁回原告之訴，只有一件例外，到現在唯一的一件，臺北高等行政法院第七庭的法官判決這個幸運兒勝訴，撤銷了內政部對其歸化許可與定居許可的撤銷處分。同樣的故事、同樣的遭遇、同樣的主張，但這個幸運兒獲得了不一樣的有利判決。這個幸運兒真是走運，聽說內政部原已向最高行政法院提起上訴，但因上訴逾期而未果。假如最高行政法院受理這個案子的話，那麼這個幸運兒可能就不會再那麼走運了，因為到目前為止，最高行政法院並不認為臺北高等行政法院對此類案件所持的法律見解有何不妥。除了這個幸運的個案外，其餘人的救濟請求可說都失敗了，他們面臨的是失去國民身分、失去合法外僑居留身分、甚至要被遣送出境的命運。有些人就這樣離開臺灣了，有些人可能還在臺灣，但選擇銷聲匿跡，還有些人絕望地尋求人權團體的協助，到處陳情，希望能有一絲轉機。



當事人的信賴保護

好了，我們講完了這個還在發展中的故事。接下來，我們也許應該來想想，我們故事中的這些主角在法律上真的無理可訴嗎？有權機關真的可以毫無疑慮地對他們作出一連串摧毀他們人生根基的處分嗎？

關鍵點在於當初申請歸化時所提出的喪失國籍證明。外交部駐外單位以一紙書函指稱當年提出的喪失國籍證明係屬偽造，主要的理由是奈國政府聲稱那些持有人仍為奈國國民，並未有喪失國籍的紀錄，亦不承認當事人所持有之喪失國籍證明之效力。是否可因此即推定該等文件係屬偽造？從當事人的立場與處理程序來看，有無偽造奈國官方文件的必要性與可能性？原處分機關作成處分前，是否應有調查之義務，甚至給予當事人陳述意見之機會，以蒐集更多證據，而不是僅憑外交部一紙密函論斷？均非無審酌的空間。更何況，喪失國籍的關鍵是當事人放棄該國籍的自主意願，對當事人而言，喪失國籍證明是確認其意願的性質，嚴格來說，若當事人確有此意願，則確認其意願的證明書即難有偽造可言，充其量只是可能成為不合格之證明書而已，不合格之證明不表示即為偽造的證明，這種情況下，只要不是涉及法定絕對必要條件，並非一定不能事後補救。假如當初申請歸化程序進行之時，有權機關便對該等文件有疑慮，極有可能是以退件處理，或甚至讓當事人補正，絕不致危及當事人既有的申請資格與權利。再說，我國國籍法對於外國人或無國籍人申請歸化，定有相當嚴格的積極資格要件，喪失國籍證明固屬申請時必須提出的文件，但並非涉及申請歸化者的主觀資格要件，且如前面已提過的，這個證明文件的要求還可以被免除。從這些面向來看，一份事後被發覺為不合格的證明書，是否足以讓當事人歸化的效力與身分完全被否定？實在大有商榷餘地。

就法言法，當事人在法律上其實還有個很重要的理由可以主張，便是信賴保護。縱使認定喪失國籍證明是「偽造」的，只要無法歸責於當事人（這點其實

在檢察官偽造文書罪的不起訴處分書中已經作過論斷），當事人確有信賴歸化許可處分為有效的事實，且客觀來說，當事人對於歸化許可有效的信賴利益，顯然大於有權機關撤銷特定人之歸化許可處分以維護行政處分合法性的公益，在這樣的情況下，當事人就應該受到信賴保護，即使歸化許可處分因其前提之一的喪失國籍證明有瑕疵而被認定為違法行政處分，這樣的違法行政處分也不得加以撤銷！無奈的是，大部分的訴願會到行政法院的法官，均不願支持此一主張！

臺灣人權尚待努力

這是一個碰巧被筆者得知的故事，也許這樣的故事不斷地出現在臺灣許多不為人關心的角落，本文故事主角的遭遇可能還不是最糟的。也許吧！只是令人不忍的是，如果他們真是無辜的，他們與他們的家庭如何面對這樣的人生驟變？他們又要怎麼面對這些個棄絕他們或被他們棄絕的國家？一個國家對待外國人與移民的態度，往往處於人權關懷與人權議題的邊緣性地位，容易被有權者輕忽，如果發生問題的外國人或移民又是屬於較弱勢或較不受青睞的族群，那麼他們的問題被認真看待的機會可能又減了幾成。也許，我們故事中的這些主角，只因為他們有些不成材的同胞，曾在臺灣作奸犯科，因此牽累他們得不到這個政府的好臉色；也許，主其事者誤以為「依法行政」便是極其形式化地套用法律規定，容不下理與情，當然也不會特意思考撤銷一個人的歸化我國國籍許可所帶來的極具顛覆性的意義與效果。但是，這真是我們所願意有的國家面貌嗎？本專欄策畫／法律學系詹森林教授）

蔡宗珍小檔案

臺大法律學系法學組畢業，臺大法研所肄業，德國慕尼黑大學法學博士，律師高考及格。曾任教於淡江大學公行系，現為臺大法律學系專任副教授，並擔任多個行政機關的訴願會與法規會委員。