

論外國護照簽證、查驗與反恐執法

蔡庭榕

中央警察大學外事警察學系副教授兼系主任及研究所所長

摘要：打擊資助恐怖分子是一場智慧之戰，亦是跨國性與團體合作的組織戰，要建構一個打擊資助恐怖分子機制，必須整合法律架構、金融行業預防性作為、強力執法與金融情報及國際合作等，並讓國內司法、執法、金融監理機關及私人企業都能重視打擊資助恐怖分子的重要性，提出具體改善作為。

關鍵字：護照簽證、護照查驗、反恐執法

綱要

壹、前言

貳、對外國護照簽證與查驗之目的及規範

參、反恐對於護照簽證與查驗之影響

肆、結語

壹、前言

由於 911 恐怖攻擊事件中劫機者係先入境美國，再伺機進行恐怖活動。而依據國際慣例與實踐，許可進入一國之國境，原則上需持其合法外國護照(Passport)¹，並獲得入境國之簽證(Visa)許可及通過其國境查驗²。因此，為了有效反恐，各國普遍嚴格實施外國護照簽證與其國境查驗措施，以保護其國家安全與利益。簽證在意義上為一國基於其利益所為之入境許可，屬於國家主權行為³，故簽證國有權拒絕透露拒發簽證之原因⁴。一般而言，除免簽證及落地簽證之外⁵，各國為對來訪之外國人能先行審核過濾，確保

¹ 「外國護照簽證條例」第 3 條規定：「本條例所稱外國護照，指由外國政府、政府間國際組織或自治政府核發，且為中華民國（以下簡稱我國）承認或接受之有效旅行身分證件。」

² 「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。」參考：立法院公報第 92 卷第 3 期「院會紀錄」（第 192 頁）之「外國護照簽證條例修正草案」條文對照表第 4 條說明欄三載明：「所稱前來我國之許可，係指准許抵達我國機場、港口之謂，惟入國時仍應依「入出國及移民法」規定辦理。」由以上說明可知「護照簽證」與「入國查驗」係兩階段由不同主管機關負責，相輔相成以有效確保國家主權及維護國家利益。亦參考：刁仁國，外國人入出境管理法論，中央警察大學出版社，民國 90 年 3 月，第 65 頁。另外，值得順便一題者是上述「簽證」定義之用語並不精確，亦即「外交部及駐外館處核發外國護照以憑前來我國之許可」尚有語病，因外國護照並非由我國核發，依同條例第 3 條對「外國護照」之定義即可知。或可建議修正為：「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）審查入國申請者資格並於其外國護照上核簽以憑前來我國之許可。」

³ 外國護照簽證條例第 1 條規定：為行使國家主權，維護國家利益，規範外國護照之簽證，特制定本條例。

⁴ 外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定：「依前項規定拒發簽證時，得不附理由。」

⁵ 外國護照簽證條例第 6 條規定得對特定國家國民或因特殊需要，給予免簽證及落地簽證，其適用對象、

入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成爲當地社會之負擔，乃有簽證制度之實施。依國際法一般原則，國家並無准許外國人入境之義務，且亦鮮有國家對外國人之入境毫無限制。一般而言，簽證必須有入境目的，而且有加以註記簽證申請人申請來台事由或身分之代碼（請參考外交部領事事務局之「簽證註記欄代碼表」），持證人應從事與許可目的相符之活動⁶，而由國內之相關執法機關依法查察之。基於依法行政原則及明確性要求，並配合反恐需求，我國有關簽證規定，乃於 2002 年從「外國護照簽證辦法」提升爲屬法律位階之「外國護照簽證條例」，並特別增定「有從事恐怖活動之虞者」作爲得拒發簽證之原因。

雖然是否許可外國人入境係屬一國之主權，然在地球村的國際社會形成，若一國任意地予以拒絕簽證或否准入國，甚至入國後任意地予以撤銷或廢止簽證，將嚴重影響人民許多相關的權利⁷，亦將對該國產生負面觀感或影響。因此，如何在明確且合理事由之下，作成簽證決定，並合理進行入境查驗，將與一國之安全與自由之聲譽與發展具有緊密關連。因此，如何使一國之簽證在申請程序與處分上明確規定，亦極爲重要。在許多考量否准簽證之原因中，將會有許多係抽象或不明確的事由，其中因反恐任務所致的影響，亦爲各國政府決定簽證之重要考量⁸。

特別是在 911 恐怖攻擊事件之後，各國對於簽證制度多趨於更加謹慎保守，基於簽證與許可目的不符之情形，將更受重視。甚至，在相關申請簽證程序與入境查驗上亦因反恐而增加相關資料與管理程序，均受到許多關注。特別是美國在移民政策與管理已經被簡化爲「人權保障與國家安全」之爭議，而且移民制度的角色功能已因而向國家安全策略方面妥協⁹，亦受到許多批評。因此，本文乃就外國護照簽證、查驗與反恐之關係與影響進行探討。首先，探討護照簽證與查驗之目的與規範。再者說明反恐對實施護照簽證與查驗所造成之影響，並提出結論與相關建議。

條件及其他相關事項，由外交部會商相關機關定之。

⁶ 參考外交部領事事務局網站：<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=30&CtNode=37&mp=1>，last visit:2007/11028.

⁷ 李震山，論外國人之憲法權利，收錄於氏著「人性尊嚴與人權保障」學術論文集，元照，2000 年 2 月，第 382-424 頁。另參考：李震山，多元、寬容與人權保障-以憲法未列舉權之保障爲中心，元照，第 2 版 1 刷，2007 年 9 月，第 188-192 頁。

⁸ Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 266, October 2003. 該文結論強調：「Since the events of September 11, 2001 and on-going worldwide alerts relating to terrorist activities, the U.S. has developed stricter visa issuance and admission policies, and rules for visa free travel have been tightened. Business travelers should anticipate being subject to more background and security checks at the time of visa application, more thorough inspection procedures at ports of entry and more delay at all stages of the process.」

⁹ Donald Kerwin and Margaret D. Stock, The Role of Immigration in a Coordinated National Security Policy, 21 Geo. Immigr. L.J. 384, 2007.

貳、對外國護照簽證與查驗之目的及規範

一、對外國護照簽證之目的與規範

(一)、外國護照簽證之目的

簽證目的係在對來訪之外國人能先行審核過濾，確保入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成爲當地社會之負擔。簽證乃入境國依法事前對於入境者之審核許可，屬於國家主權行爲。然而，有些國家衡酌相關因素，亦有可能採取「免簽證」或「落地簽證」政策，以吸引更多外國遊客或國際貿易者。然而若入境者持僞、變造簽證、護照或冒用護照將是犯罪行爲，除不得入境外，亦將可能受到處罰。再者，雖取得簽證，但是在入境之時，亦可由入出國移民審查官員審視其入境之目的與簽證目的是否相符，若有懷疑，亦將可能無法入境。入境後，亦可能因從事與簽證目的不符之活動或其他違法行爲，而遭到遣返或驅除出境¹⁰。更有進者，外交部爲防範東南亞各國人民藉虛僞婚姻名義入境我國從事打工賣淫等不法或與簽證目的不符之活動，已規定該等地區人士申辦婚姻用身分證明文件或簽證時，均需請其本人親至我駐外館處面談申請，駐外館處同時審核當事人之相關資料，俾利事先面談查察，以維護公益安全，促進人權保障¹¹。

自從 911 恐怖攻擊事件之後，全世界均嚴密注意相關恐怖活動，美國已經使簽證核發趨於嚴格與免簽證政策更加緊縮，以致於在申請簽證時，對於背景與安全查驗更加嚴密。在機場、港口更徹底的安全檢查，以致於在入出境程序上造成延宕。另外生物科技辨識已經被使用，所造成之隱私保護議題及對國際貿易與商業之不便，將成爲爭論之議題¹²。

(二)、外國護照簽證之規範

依據我國「外國護照簽證條例」之規定，護照簽證核發之相關規定主要如下：

- (一)、簽證核發機關：依該條例第4條規定：「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。」
- (二)、拒發簽證事由：依該條例第 12 條規定，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；其有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得拒發簽證：1.在我國境內或境外有犯罪紀錄或曾遭拒絕入境、限令出境或驅逐出境者。2.曾非法入境我國者。3.患有足以妨害公共衛生

¹⁰參考「入出國及移民法」第 6 章「驅逐出國」(第 34 條至 37 條)之規定。

¹¹蔡庭榕，論主權與人權 — 以婚姻移民面談爲例，憲政時代，第 32 卷 1 期，民國 95 年 7 月，第 1-36 頁

¹²Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 245 (2003)

或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。4.對申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞者。5.曾在我國境內逾期停留、逾期居留或非法工作者。6.在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者。7.所持護照或其外國人身分不為我國承認或接受者。8.所持外國護照逾期或遺失後，將無法獲得換發、延期或補發者。9.所持外國護照係不法取得、偽造或經變造者。10.有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者。11.有從事恐怖活動之虞者。12.其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者。（第1項）依前項規定拒發簽證時，得不附理由。（第2項）

按簽證係主管機關或經授權之駐外館處透過對申請入國者之審核，將不符合本國利益之外國人拒絕於境外，核發簽證係國家主權行為。又「外國護照簽證條例」於91年12月修正時，其第12條修正說明七明載：「對外國護照之簽證，係國家行使主權之行為；就是否容許特定外國人進入國境，純粹是一國主權之所及，國際法對此種裁量權限幾乎沒有任何限制；縱使地主國以該拒絕給予簽證之行政決定為最終有效決定，未提供任何司法救濟途徑時，亦不違反任何國際法規範。」再者，同條例第13條第2項規定：「前項撤銷或廢止簽證，外交部得委託其他機關。」在修正草案第13條說明三載明：「外籍人士入境後之管理為警察機關之權責，基於管理效率考量，授權外交部得委託警察機關執行撤銷或廢止簽證。」由於今(2007)年1月2日「內政部入出國及移民署」（簡稱「移民署」）成立後，有關外國人入境後之管理已由警察機關變更為移民署之權責，因此有關撤銷或廢止簽證，外交部得委託移民署辦理。

(三)、 撤銷或廢止簽證之事由：依該條例第13條規定，簽證持有人有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得撤銷或廢止其簽證：1.有前條第一項各款情形之一者。2.在我國境內從事與簽證目的不符之活動者。3.在我國境內或境外從事詐欺、販毒、顛覆、暴力或其他危害我國利益、公務執行、善良風俗或社會安寧等活動者。4.原申請簽證原因消失者。前項撤銷或廢止簽證，外交部得委託其他機關辦理。

(四)、 與簽證有關之其他應注意事項：依「外國護照簽證條例施行細則」第5條規定：「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六個月內之照片，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核辦。（第1項）前項所定有效外國護照，其所餘效期應在六個月以上。但條約或協定另有規定者，不在此限。（第2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3項）」再者，同細則第10條規定：「申請停留簽證目的，包括過境、觀光、探親、訪問、考察、參加國際會議、商務、研習、聘僱、傳教弘法及其他經外交部核准之活動。（第1項）以在我國境內從事須經許可、營利或勞務活動為目的，申請前項所定簽證者，應檢附中央目的事業主管機關或其授權機關核發之許可從事簽證目的活動之文件。（第2項）」更且，同細則第13條規定：「申請居留簽證目的，包括依親、就學、應聘、受僱、投資、傳教弘法、執行公務、國際交流及經外交部核准或

其他相關中央目的事業主管機關許可之活動。(第1項)申請前項所定簽證,應檢附中央目的事業主管機關或其授權機關核發之許可從事簽證目的活動之文件。但不須經許可者,不在此限。(第2項)」

二、對外國護照查驗之目的與規範

(一)、外國護照查驗之目的

外國護照查驗除在查驗持照者入國時是否已經取得合法簽證外,並有進一步查驗是否有法定禁止入國之情形。例如,我國外交部及其駐外館處得對於申請入國簽證之外國人依據「外國護照簽證條例」申請簽證,若有不符合該條例第12條第1項所列各款情形之一者,得拒絕其簽證。縱然已經依法獲得簽證,依據國際法慣例及實踐,入境國亦得依法明定其禁止入境事由,例如,我國則依據「入出國及移民法」第17條之規定,得禁止外國人入國之情形。再者依據前述「外國護照簽證條例」第13條第1項之規定情形,外交部或駐外館處得撤銷或廢止其簽證,而且,同條第2項規定:「前項撤銷或廢止簽證,外交部得委託其他機關辦理。」

因此,一般而言,對於外國護照查驗有二種情形:一是在進入國境之機場、港口進行護照簽證查驗;二是在外國人進入國境後停、居留期限內,經由境內之執法人員依法查驗之。其主要目的旨在查驗其身分是否與入境時申請之目的相符合,以及是否逾期停、居留等,更有進一步查驗其是否有「外國護照簽證條例」第13條規定之處得撤銷或廢止其簽證情形,以維護國家安全與利益。上述查驗之主要目的在於查察持照者是否偽、變造或冒領護照¹³或簽證等情形,避免其非法進入國境。

(二)、外國護照查驗之規範

依據我國「入出國及移民法」之規定,外國護照查驗之相關規定主要如下:

1. 外國人入出國護照簽證應經查驗:我國「入出國及移民法」第4條規定:「入出國者,應經查驗,未經查驗者,不得入出國。(第1項)前項查驗辦法,由主管機關定之。(第2項)」未依本條規定接受查驗者,得依同法第59條第1項第1款處以新台幣1

¹³我國之「護照條例」第18條規定:「申請人有下列情形之一者,主管機關或駐外館處應不予核發護照:一、冒用身分,申請資料虛偽不實,或以不法取得、偽造、變造之證件申請者。二、經司法或軍法機關通知主管機關者。三、其他行政機關依法律限制申請人出國或申請護照並通知主管機關者。」再者,同條例第19條規定:「持照人有下列情形之一者,主管機關或駐外館處,應扣留其護照,並依規定處理:一、所持護照係不法取得、冒用、偽造或變造者。二、經司法或軍法機關通知主管機關者。三、申請換發護照或加簽時,有前條第三款情形者。(第1項)持照人所持護照係不法取得、冒用或變造者,主管機關或駐外館處,應作成撤銷原核發護照之處分,並註銷其護照。(第2項)持照人所持護照係偽造者,主管機關或駐外館處,應將其護照註銷。(第3項)持照人或其所持護照有下列情形之一時,原核發護照之處分應予廢止,並由主管機關或駐外館處註銷其護照:一、持照人有第一項第二款或第三款規定情形者。二、持照人身分已轉換為大陸地區人民,經權責機關通知主管機關者。三、持照人已喪失中華民國國籍,經權責機關通知主管機關者。四、申請之護照自核發之日起三個月未經領取者。五、護照已申請換發或申報遺失者。六、所持護照被他人非法扣留,且有事實足認為已無法追索取回者。(第4項)」

萬元以下罰鍰。再者，若違反同法第53條¹⁴及第54條¹⁵規定，將受到刑事處罰之。

2. 國境線上進行查驗其是否有得禁止入國之事由：我國「入出國及移民法」第17條規定：「外國人有下列情形之一者，得禁止其入國：1、未帶護照或拒不繳驗者。2、持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證者。3、冒用護照或持用冒領之護照者。4、護照失效、應經簽證而未簽證或簽證失效者。5、申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實者。6、攜帶違禁物者。7、在我國或外國有犯罪紀錄者。8、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。9、有事實足認其在我國境內無力維持生活者。10、持停留簽證而無回程或次一目的地之機票、船票，或未辦妥次一目的地之入國簽證者。11、曾經被拒絕入國、限令出國或驅逐出國者。12、曾經逾期停留、居留或非法工作者。13、有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者。（第1項）外國政府以前項各款以外之理由，禁止我國國民進入該國者，主管機關得以同一理由，禁止該國人民入國，並知會外交部。（第2項）第1項第13款之情形，主管機關應聘請包括社會公正人士組成審查委員會審核，經審核許可者，同意其入國。（第3項）」
3. 外國人有隨身攜帶護照供查驗之義務：我國「入出國及移民法」第26條規定：「年滿14歲以上之外國人，入國停留、居留或永久居留，應隨身攜帶護照、外僑居留證或外僑永久居留證。（第1項）主管機關或其他依法令賦予權責之公務員，得於執行公務時，要求出示前項證件。（第2項）」未依本條規定隨身攜帶上述證件者，或外國人逾期停、居留者，得依同法第59條第1項第3款及第5款分別處以新台幣1萬元以下罰鍰。
4. 不得從事與申請停留、居留目的不符之活動或工作：我國「入出國及移民法」第27條規定：「外國人在我國停留、居留期間，不得從事與申請停留、居留目的不符之活動或工作。」
5. 國家安全緊急狀況對外國人之特殊處置：我國「入出國及移民法」第28條規定：「主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。」
6. 得強制驅逐外國人出國之情形：我國「入出國及移民法」第34條規定：「外國人有下列情形之一者，得強制驅逐出國：1、違反第四條第一項規定，未經查驗入國者。2、入國後，發現有第十七條禁止入國情形之一者。3、違反第18條第1項規定，未經許可臨時入國者；未依同條第2項規定，遵守所限定之停留期間、地區或附加條件者。4、違反第19條第2項規定，擅離過夜住宿之處所者。5、違反第27條規定，

¹⁴「入出國及移民法」第53條：「在機場、港口以交換、交付證件或其他非法方法，利用航空器、船舶或其他運輸工具運送非運送契約應載之人至他國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。（第1項）前項之未遂犯，罰之。（第2項）」

¹⁵「入出國及移民法」第54條：「未經許可入出國或受禁止出國處分而出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金。」

從事與申請停留、居留目的不符之工作或活動者。6、違反第28條所定限制住居所、活動或賦予應行遵守之事項者。7、違反第29條第1項規定，於停留或居留期限屆滿前，未申請停留、居留延期者。8、有第30條第1款至第3款或第9款規定情形，經撤銷或註銷外僑居留證者。9、有第31條第1款至第3款規定情形，經撤銷或註銷外僑永久居留證者。」以上情形在驅逐出國前，於必要時得予強制收容之。

參、反恐對於護照簽證與查驗之影響

一、為反恐修法增列「有從事恐怖活動之虞者」得拒發簽證

基於外國護照簽證旨在行使國家主權及維護國家利益，故我國現行之「外國護照簽證條例」第12條第1項規定首揭：「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。」再者，該條例於2002年修正時，有鑑於911恐怖攻擊事件，以致在該次修法時，外交部次長於立法院進行修法報告時強調：「鑒於當前國際間恐怖活動猖獗，世界各國均積極研擬防恐對策，為彰顯我國配合打擊國際恐怖活動之對策，並將有從事恐怖活動之虞者列為拒發簽證對象。¹⁶」故將「有從事恐怖活動之虞者」加入該法第12條得拒發簽證情形之一，並於修法理由欄明確載明增加該款，以彰顯我國配合打擊國際恐怖活動之政策¹⁷。然而，新增之「有從事恐怖活動之虞者」條款，屬於不確定法律概念，又無該法施行細則中予以更明確或具體化說明，另在「入出國及移民法」規範之「禁止入國」事由中，並無此規定。至於如何在實務上適用，則有賴個案蒐集相關涉嫌恐怖活動資料作為判斷與裁量基礎。

另一方面，美國自從911恐怖攻擊以來，移民及境管政策之改變確實已是美國反恐戰爭之一部分(Changes in U.S. immigration policy have been part of the U.S. war on terrorism since 9/11)¹⁸。美國在重建911恐怖攻擊後之檢討中，發現許多足以被恐怖份子所利用之移民或入出國境之弱點。例如，在該事件中，劫機犯利用偽照護照並取得非法簽證。當時有2位劫機犯已經被美國情報單位盯上，但卻未將資訊傳給移民官員依法進行適當處理。再者，911檢討委員會亦認為當時有19位劫機犯中之15位可以事先被移民機關阻止之，如果相關機關預先設有對抗反恐份子之旅行措施的話，可能不會有如此嚴重之後果。因此，該委員會檢討結論認為美國政府之相關機關錯失許多得以預先阻止及逮捕恐怖份子之良機¹⁹。因此，新增許多與安全密切相關之反恐措施，始於911恐怖攻擊之後，例如，加強申請簽證者之相關資料提供與審核簽證核發及非國民之入境許可及查驗等，在2002年1月11日起，美國國務院開始要求所有在16歲以上45歲以下之男性入境

¹⁶立法院第5屆第2會期外交及僑務委員會第12次全體委員會議紀錄，立法院公報，第92卷第4期，第307頁。

¹⁷立法院公報，第92卷，第3期，院會紀錄，96年12月31日，第199頁。

¹⁸Jan Ting, Immigration law Reform After 9/11: What has been and What Still Needs to be Done, 17 Temp. Int'l & Comp. L.J. 503, Fall 2003.

¹⁹Donald Kerwin and Margaret D. Stock, The Role of Immigration in a Coordinated National Security Policy, 21 Geo. Immigr. L.J. 386, 2007.

申請者到領務局加填一些與安全資訊有關之補充資料，旨在避免恐怖分子或同情恐怖組織者入境所增列之新規定，使申請非移民簽證入境，都需填寫新增加的身家安全調查表(DS-157)。這項新增的反恐怖規定，國務院要求海外美國領事單位立即執行²⁰。更在2003年7月起，國務院依據「2004年情報改革與預防恐怖活動法」(The Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004)所定之政策，強制領務局官員必須對大部分之簽證申請者實施親自面談²¹。

再者，免簽證方案(The Visa Waiver Program，簡稱 VWP)亦被認為係美國安全境管的弱點。反對者主張缺乏領務申請與面談查驗，將導致不易查驗出其與恐怖份子是否有掛勾，故因有此危險威脅，乃將阿根廷與烏拉圭從免簽證國家名單中剔除。再者，美國政府依據「2002年加強國境安全與入境簽證改革法」(The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002)²²要求國務院對「支持恐怖活動之國家」(state sponsors of terror)發給簽證申請時應特別嚴格要求親自面談，並提供詳細說明其同行者及李行歷史，例如，北韓、古巴、敘利亞、蘇丹、伊朗、利比亞等國之16歲以上之申請者均應為之，以免對美國造成安全威脅。

二、美國對外國學生及交換學者之資訊追蹤系統 (SEVIS)

在2001年發生911事件之後，美國國土安全部以打擊恐怖主義為由，嚴格調查外國留學生和訪問學者的背景。2003年8月1日啟動「外國學生交換學者資訊追蹤系統」(SEVIS)，美國因反恐而需加強監控外籍學生與交換學者，以防止恐怖份子利用其簽證入境美國，而由國土安全部(DHS)之負責邊界與運輸安全部門規定上述人員申請簽證前應先上網以信用卡繳交美金1百元作為「外國學生及交換學者資訊追蹤系統(SEVIS)」之費用，否則不得進行簽證程序。美國國土安全部之所以會將防恐矛頭指向外國學生，係因1993年恐怖分子把載有火藥的箱型車停在紐約世貿大樓底層，後來引起世貿大樓爆炸，即是以學生簽證身分滯留美國，而其卻從未進入學校就讀過，並未被事先查出。同樣的，911攻擊事件中，有四名劫機者也是持有學生簽證。國土安全部為亡羊補牢，乃進行嚴密審核外國學生與學者背景及掌握其行動。此除對留學生和訪問學者處處受到監控，亦導致申請社會安全碼(SSN)極為困難，並造成到銀行開戶上的重大影響。

SEVIS系統啟動之後，申請來美的學生和學者需經過審核，按過指紋，登入電腦檔案，由該系統發出I-20等證件，才能進入美國。美國政府同時清查境內學校，以防止過去的濫發，在嚴密把關下，能簽發I-20的學校從7萬銳減到8千，亦影響到學校的招生和收入。SEVIS系統也增加了大學作業負擔，學校必須登入系統資料，包括學生姓名、生日及地點、國籍、住址、入境日及地點，入境30天內向學校註冊及報到、入學日期、

²⁰ Available at: <http://64.62.138.84/b5/2/1/16/n164359.htm>, last visit: 2007/10/8

²¹ Donald Kerwin and Margaret D. Stock, The Role of Immigration in a Coordinated National Security Policy, 21 Geo. Immigr. L.J. 387, 2007. Also see: Pub. L. No. 108-458, § 5301, 118 Stat. 3638 (2004).

²² Pub. L. No. 107-173, § 306, 116 Stat. 543 (2002).

攻讀學位與科系、實習狀態、中止學習日期及原因、所有入學文件、每學期修讀學分，以及I-20影印本。校方更需隨時追蹤學生，不定期通報學生及眷屬更改地址及姓名，以及相關變動資料。例如由全時學生變更為半時學生，或是未保持學生身分和沒有完成原定計畫等，學校若未通報將因此受懲。而學生如提早畢業，也須報告移民局。再者，依照SEVIS的規定，除非學生有重病或其他健康問題，學校不得允許外國學生辦理休學。改為半時學生或休學者，如在規定時間內不恢復全時學生身分，則必須離開美國，或另外取得合適的非移民簽證。再者，SEVIS對留學生畢業後的實習訓練，也有限制。新規定留學生申請實習訓練，須先獲得學校推薦，校方將推薦紀錄輸入追蹤系統，印出新的I-20後，連同學校推薦及工作許可申請，一起寄給移民局。移民局將給予學生畢業後有60天的額外停留時間，等待工作許可核發，最長的許可為12個月。除SEVIS約束一般外國學生與學者，美國另有針對特殊領域學生與學者的Visa Mantis簽證，更是嚴格²³。

再者，911恐怖攻擊事件之後，美國政府為反恐加強管制簽證，聯邦調查局(FBI)與各大學成立了「國家安全高等教育諮詢委員會」(National Security Higher Education Advisory Board)，以兼顧國家安全與吸引外國人才的需要。某些外籍學生對這個委員會寄以希望，但維護公民自由人士與某些教授則憂心大學淪為替FBI服務²⁴。

三、美國在機場與港口啓用數位化出入境登記系統 (US-VISIT)

2005 年底美國為配合護照簽證與查驗措施以加強反恐目的，在機場與港口啓用數位化出入境登記系統，由國土安全部 (DHS) 建置一套名為「美國訪客及其身份識別科技方案」(U.S. Visitor and Immigration Status Indication Technology program；簡稱 US-VISIT)，對持有入美簽證之非公民拍照及按捺指紋，進行自動化資料蒐集、辨識及分享。在 911 恐怖攻擊事件之前，美國「1996 年非法移民改革與移民責任法」(the Illegal Immigration Reform & Immigrant Responsibility Act of 1996；簡稱 IIRAIRA)²⁵曾經要求移民歸化局建置一套外國人入出境檢查系統。然而，該系統在 911 之前並未被完成建置。在 911 恐怖攻擊事件之後，逾 2005 年已經將 US-VISIT 實施於 115 個機場、15 個商港及 154 個陸上之入境管制站，在出境上則有 13 個機場及 2 個商港施行。²⁶該 US-VISIT 旨在辨識身分及對入出境者進行安全查驗與紀錄。該方案最後包含了「交換學生與學者資訊系統」(SEVIS)，此系統在於追蹤在美之外國留學生與交換學者之行動資訊，係為國土安全保護而設置。

再者，為加強反恐作為，配合國境管制，美國在 2006 年之撥款法案中，國土安全部獲得許多支持，包括增加邊境巡邏單位、收容監禁之床位，並被授權實施對可能被恐怖份子滲透之工作場所進行移民查驗突檢。在法制上，「2005 年真實身份辨識法案」(The

²³所謂 Visa Mantis 特別簽證，是簽證申請人的學習或工作在若干敏感科學和技術領域，必須經過政府有關部門更嚴格的簽證程式。參閱：中國時報/A11/國際專題，2005/05/23。

²⁴大紀元報導，10/5/2005，參閱：<http://www.epochtimes.com/b5/5/10/5/n1075782.htm>，last visit: 2007/10/13.

²⁵Pub. L. No. 104-208, § 110, 110 Stat. 3009 (1996).

²⁶Eric Lipton, Border Control Takes One Leap Forward, N.Y. TIMES, Dec. 30, 2005, at A24.

Real ID Act of 2005)²⁷企圖強制各州通過禁止發給非法移民駕照。在此同時，布希政府支持「客工計畫」(Guest Worker)及國會議進行多種移民改革法案。再者，有鑑於簽證並採集指紋對發現簽證申請造假情況頗為有效，因而其他相關國家亦陸續效法採行之，例如，英國及日本等。而且，英首相提出新反恐安全戰略，將設立新的邊防警察。英國首相布朗於今(2007)年7月25日在議會提出新的反恐安全戰略，其中包括設立統一的邊防警察。為了對付恐怖主義，英國將把移民、海關、稅收以及簽證官員合併為一個身穿「統一制服」的邊防警察部隊。新的邊防力量將擁有移民、海關和警察的權力，可以調查和扣押涉嫌觸犯移民、海關規定和其他犯罪的人。英國首相布朗說，為了讓邊境管製成為防止恐怖分子進入英國的第一道防線，需要對進出英國的所有旅客身份進行檢查。另外，9個月之內，所有英國簽證的申請人需辦理運用生物技術的簽證。英國公民將從2009年開始採用新的「生物身份證」；2008年底開始，所有來英國停留超過半年的外國人也需辦理「生物身份證」。為了反恐目的，英國政府正考慮在不起訴情況下拘押恐怖嫌疑人的期限從現在的28天加倍，並將重新考慮准許監聽得到的證據用於法庭審判²⁸。

對於特定安全目的，亦可從我國外交部領事事務局網站資訊瞭解到政府對於特定國家人士來台申請停留簽證手續亦有特別差別待遇，例如：持以下特定國家護照申請中華民國簽證須完成擔保手續，如阿富汗、阿爾及利亞、不丹、柬埔寨、古巴、伊朗、伊拉克、寮國、索馬利亞、敘利亞等是。其簽證之申請與送件方式可分為下列二種：1.先申請後擔保：申請人先至中華民國駐外館處提出簽證申請，並將駐外館處受理初審後給予之簽證申請號碼(Visa Application Number)通知在中華民國境內的保證人。2.先擔保後申請：申請人的中華民國境內保證人得備妥應備文件及簽證電報費送辦。再者，持以下特定國家(如：孟加拉、迦納、緬甸、奈及利亞、尼泊爾、斯里蘭卡、巴基斯坦、喀麥隆、塞內加爾。)護照申請中華民國簽證須於指定地點提出，並由國內關係人完成擔保手續，一律先申請後擔保。外交部強調簽證核發為國家主權行為，依外國護照簽證條例第十二條規定，中華民國政府有權拒發且無須說明原因²⁹。

四、其他簽證以助反恐之相關議題

(一)、美國以「免簽證」作為支持反恐之條件

美國「旅行安全與反恐夥伴法案」(Secure Travel and Counterterrorism Partnership Act)，在非移民簽證的部分，放寬條件讓更多國家的國民享有90天免簽證入境待遇，審核條件包括：1.支持美國反恐；2.當事國國民申請美國簽證被拒絕的比例在百分之十(以前是百分之三)以下；3.國民逾期停留美國的比率必須逐年降低等。據指出，目前全球有27個國家的國民享受90天短期訪美免簽證待遇，除日本、澳大利亞，主要是西歐

²⁷Pub. L. No. 109-13, §§ 201-07, 119 Stat. 231 (2005).

²⁸Available at: http://big5.china.com.cn/international/txt/2007-07/26/content_8583335.htm, last visit: 2007/10/11

²⁹Available at: <http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=1766&ctNode=69&mp=1>, last visit: 2007/10/23

國家。雖台灣尚符合其放寬條件之適用對象，且我國向來支持美國反恐，如果未來美國應允將此法律適用於台灣人民，將有助台美互動，如日本給台灣人民免簽證待遇，則兩國人民來往將會更加密切。據稱該法案之實施，尚未將臺灣列入得享有90天免簽證入境待遇之名單³⁰。然而，美國將「免簽證」作為獎賞是否支持其反恐之籌碼，是否合宜，仍有待觀察。

（二）、加強反恐情報合作以強化護照簽證與查驗功效

國際恐怖份子若選定目標，將會以各種手段取得進入該國，再伺機對其國內之重大設施進行毀滅性之恐怖行動。因此，論者認為國際恐怖份子仍會利用國際旅遊或其他相關活動機會，先取得進入該目的國之可能。例如，美國為了國家安全必須先瞭解恐怖份子如何跨越國境？如何利用交通運輸？如何通過境管？然後才能發展出偵測、追蹤、攔截、阻滯、及逮捕他們的方法，因而消除恐怖份子跨國移動係反恐的良方，然亦有許多問題待解決，而加強國際情報合作則屬極為重要³¹。另一方面，歐美加強與美國反恐情報合作，雙方就加強反恐情報合作達成協議。據報導，美國國會 911 恐怖攻擊事件後通過的新安檢措施規定，從 2004 年 10 月起歐盟 15 個免簽證國家公民必須持生物識別護照入境美國。但歐盟要求延長 1 年獲得美國同意，惟歐盟國家之公民入境美國時將被要求留下指紋和電子照片。另雙方就加強反恐情報交流，具體達成簽署的反恐聲明協議，包括美國向總部設在荷蘭海牙的「歐洲刑警組織」派駐 1 位美國聯邦調查局情報員，歐盟則向華盛頓派駐兩名情報官員。美國並將與歐盟各國陸續簽署有關交換情報和引渡的雙邊協約。雙方會談進一步討論如何通過歐洲刑警組織加快交換敏感情報的問題，以克服歐盟各國情報體制各異與安全機構相互競爭所衍生之問題³²。

（三）、應強化國內之護照簽證與查驗機關之合作

我國簽證之主管機關為外交部，依據「外國護照簽證條例」為之，而護照簽證查驗則係由內政部入出國及移民署之國境事務大隊於國際機場、港口之境管線上依據「入出國及移民法」進行查驗手續。縱然已經取得我國外交部之簽證，若在入出境查驗時，由移民官發現有該法禁止入境之情形，仍須依法處理，並知會外交部。因此，如何使與護照簽證與查驗之各相關機關密切合作，亦是反恐之重要議題。

（四）、對於外國護照簽證與查驗，不得存有主觀偏好或歧視

由於外國護照簽證得不予許可之法定事由有些屬於抽象或不確定之法律概念，並有

³⁰<http://www.epochtimes.com/b5/7/7/31/n1787946.htm>, 2007/7/31 報導, last visit: 2007/10/22

³¹Susan Ginsburg, National Security Efforts to Disrupt the Mobility of Terrorists, 2 Loy. U. Chi. Int'l L. Rev. 171~172, Spring/Summer 2005

³²歐美加強反恐情報合作，美國之音中文網，2004 年 10 月 1 日報導，Available at: <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2004-10/a-2004-10-01-20-1.cfm>. last visit: 2007/10/21

明文規定，對於否准簽證申請者，得不附理由。雖簽證屬於國家主權行為，一國並無准許外國人入境之義務，然若預先對於特定種族、膚色或族群存有偏見，而不予許可入境，將不見容於國際社會，對於本國多元文化與人民之人格發展上亦有阻礙。若僅基於國家安全之考量，導致因噎廢食而影響國家發展，亦屬得不償失之舉。例如，據報導，美國洛杉磯警察局反恐部門制定繪製洛城回教團體分佈圖的計畫，就激起民權人士以及社區領袖的不滿。批評者指責此構想基本上係源自於假設回教徒具有同質性的回教恐怖主義考量，實無法獲得苟同³³。

肆、結語

國際恐怖主義與國家責任之間的關係，國家不僅有消極，義務不從事組織、參與、資助、助長、容忍或不默許國際恐怖主義，而且有積極義務採取國內適當措施以防止恐怖主義的發生³⁴。911 恐怖攻擊事件之後，各國努力調整對付恐怖主義分子之立法與執法手段，引起許多爭議，顯示了在保護個人權利和確保廣大社會的安全兩者之間的艱難關係。然而，美國正在對情報蒐集與其他執法活動進行調整，並重新思考「國家安全與個人不可剝奪的權利之衡平」³⁵，甚至強調其決不會屈服於恐怖主義，而使之動搖我們對公民自由的承諾³⁶。然而，如何對於人民權利保障予以妥適照護，亦達到妥善保護國家安全與公共利益，則有賴科技情報蒐集與完備執法程序，特別是嚴謹外國護照簽證核發與完備護照查驗程序，以達到執法反恐之目的。因此，加強下列相關作為，應有助於反恐效果：

- 一、配合外國護照簽證與查驗有效達成反恐目的
- 二、發展科技（生物辨識護照）避免偽、變造護照或簽證
- 三、配合我國國情需求有效律定移民與入出境政策及護照簽證與查驗措施。
- 四、可具體明確化外國護照簽證之拒發與撤銷之規定。
- 五、配合護照簽證進行適當情資蒐集與分析（SEVIS 及 US-VISIT）以協助反恐作為。

³³<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/071110/19/nyn8.html>, last visit: 2007/10/21.

³⁴游寶珠，恐怖主義與國際法，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民 89，頁 2。

³⁵蔡庭榕，論恐怖主義行動法制與人權保障，刑事法雜誌，第 47 卷第 4 期，民國 92 年 8 月，第 37-70 頁。
另參考：蔡庭榕，反恐的法律挑戰-從人權保障觀察，收錄於汪毓璋主編，「恐怖主義與國家安全，幼獅，民國 96 年 10 月，第 170-182 頁。

³⁶“We will not allow this enemy to win the war by changing our way of life or restricting our freedoms.” See “After the Attacks: Bush’s Remarks to Cabinet and Advisers,” N.Y. Times, Sept. 13, 2001, at A16