

調查報告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：內政部、外交部、勞動部、衛生福利部。

參、案由：由國際特赦組織台灣分會及台灣人權促進會轉來，一名烏干達人民，因其性傾向，在該國持續受到暴力與死亡威脅，經朋友協助逃到臺灣。因我國現行尚無相關規定讓其取得居留權，使其未能在臺自立生活，亦無健保身分，僅能依賴民間團體協助。本案涉及人權保障之國家義務及《公民與政治權利國際公約》第7條不遣返原則等議題，政府應予以正視。究陳訴人於尋求庇護、申請我國居留權時，面臨哪些問題？我國現行法規、办理流程 and 資訊等，是否符合不遣返原則與兩公約規定？內政部移民署、勞動部、外交部、衛生福利部等單位，有無確實檢視相關處理機制並提供協助？實有深入調查之必要案。

肆、調查依據：本院110年3月16日院台調壹字第1100800049號函，並派調查專員廖青惠、調查員劉彥慧協助調查。

伍、調查重點：

一、烏干達籍人民(下稱A女)向我國提出難民庇護訴求之實情始末。

二、A女在臺生活現況及遭遇之困境。

三、主管機關處理A女事件是否適法、妥適？

陸、調查方式：

一、A女透過國際特赦組織台灣分會及台灣人權促進會(下稱台權會)訴請取得居留權一事，經本院於民國(下同)110年1月25日函詢內政部、外交部、勞動部及

衛生福利部（下稱衛福部），發現A女自104年入境後，至108年4月18日始提出難民庇護訴求，詎經前立法委員尤美女委員召開會議協調，迄仍無法協助A女取得居留權、仍未能中轉A女至第三國改覓難民庇護，以及A女在臺期間之生活已生困頓，現狀顯有行政機關事權不明之處，爰有監察委員紀惠容委員及高涌誠委員申請自動調查。

二、案經110年5月25日諮詢國立政治大學翁燕菁教授、中央研究院廖福特研究員、陳玉潔助研究員，以及國立勤益科技大學基礎通識教育中心鄭明政副教授等學者專家後。

三、函文向內政部、外交部、勞動部、衛福部、法務部、大陸委員會調取相關卷證¹。經研析案情後。

四、約詢：復於110年9月通知行政院、內政部、外交部、勞動部與衛福部再次說明到院²，以及110年10月22日函詢行政院³；嗣經111年2月18日約請前開機關代表到院接受詢問；111年5月2日再諮詢台權會王曦副秘書長、林姝函專員，與財團法人勵馨社會福利基金會（下稱勵馨基金會）陳鶴勳督導等人後，全案業已調查竣事。

柒、調查事實：

一、A女之基本資料

（一）西元（下同）1980年，出生於烏干達坎培拉附近村莊，於家中13個孩子中排行第7；生理性別為女性。

¹ 各機關查復文號：內政部110年7月14日台內移字第1100911750號函；外交部110年7月2日外條法字第11025506310號函暨同年月27日外條法字第11000217330號函；法務部110年7月14日法律字第11003509970號函；勞動部110年7月7日勞動發管字第1100510073號函；衛福部110年7月5日衛部國字第1103760327號函；大陸委員會110年6月25日陸法字第1109904360號函。

² 各機關查復情形：勞動部110年8月23日電傳說明資料（無文號）、外交部110年8月27日電傳說明資料（無文號）、內政部移民署110年8月31日電傳說明資料（無文號）、衛福部110年9月1日電傳說明資料（無文號）。

³ 行政院110年11月2日院臺外字第1100033887號函。

- (二)1995年，時年15歲，A女父母令其與一名43歲男子結婚。
- (三)1996年A女懷孕。
- (四)婚後因丈夫聽說了A女是同性戀的傳言，開始對A女暴力相向，並因嚴重打鬥導致A女流產。
- (五)1997至1998年，二度懷孕均流產，理由皆為受到丈夫的毆打。
- (六)A女持續受到強暴並懷孕，2002年2月14日生下一對雙胞胎、2003年6月30日生下一名女孩。
- (七)2009年離開丈夫。
- (八)2011年認識同性伴侶N女(下稱N女)。

二、A女陳述來臺原因、經過及其訴求

- (一)A女因女同志身分在母國烏干達遭到迫害，包括：丈夫因其性取向而對她暴力相向、2012年在其與N女同居的公寓中，被闖入的男人們毆打及輪暴。
- (二)因長期受迫害，2014年起開始計畫離開烏干達，於2015年取得烏干達護照；辦理簽證，聯繫在臺灣友人等。
- (三)N女於2015年6、7月間受到攻擊後死亡，A女受到N女的友人協助，提供A女500萬烏干達先令(折合新臺幣約5萬元)後，2015年7月13日啟程，經杜拜轉機抵達臺灣。
- (四)A女表示，到達臺灣後先投宿N女在臺灣的友人L男的住所，因為在到達臺灣第一晚，拒絕與L男發生性行為，以及後續均拒絕與L男發生性行為，十餘天後，被L男趕出門。
- (五)被L男趕出門後，在該處附近公園認識印尼籍S女；S女協助A女先至其位於新莊的住所居住，不久後S女因故被遣返，A女及該地方的其他人也都離開該址。
- (六)具體訴求及待協助問題：

- 1、A女希望能在臺灣合法居留並工作，以謀生計。
- 2、A女表示其三名子女仍留在烏干達，希望能實現子女團聚權，與子女共同在臺生活。

三、A女申請難民庇護事宜之相關機關團體協處概況

(一)台權會方面：

- 1、A女在臺灣受到協助而有住處，開始上網搜尋相關資源，於106年11月16日寄送電子郵件與台權會聯繫。
- 2、108年4月18日台權會陪同A女前往內政部移民署(下稱移民署)自首並提出庇護申請，並稱：因其具有同志身分，其母國法律不保護同志身分者，受到反同者迫害。
- 3、108年8月21日台權會函文詢問移民署審查進度。
- 4、109年12月14日台權會函請勞動部協助A女取得在臺工作許可，該函略以，A女109年4月18日至移民署申請庇護程序完成面談至今，由其所在地教會之協助下尋找雇主，由於A女目前仍無合法簽證，目前有意僱用其進行社區清潔工作的民間公司亦無法對其進行合法僱用程序；對此，勞動部110年2月4日⁴函轉請移民署處理，該函載以「據台灣人權促進會109年12月14日函……A女是否為難民或參照難民法草案之準難民身分，請貴署依職權認定及准予居留後，再由本部據以依據或研議其申請工作許可事宜。」
- 5、台權會協助A女個案累計迄今，支出約新臺幣(下同)406,000元，其中，有50,000元來自於臺灣基督教長老教會，用以支付A女的醫療費用；有9,000元是111年3月起，始由台權會支付A女的生活補助；餘絕大多數的費用是用來支付106年為A女請臺

⁴ 勞動部110年2月4日勞動發管字第1090027239號函。

灣律師和澳洲的難民律師執行、陪同進行面談10小時，並出具意見書，以及A女107年前往移民署自首時的律師和隨行口譯費用。

(二)勵馨基金會方面：

1、A女接受勵馨基金會服務情形

- (1) 居住部分：協助安排入住房舍。
- (2) 居留部分：由台權會不定期與移民署透過專案會議討論居留議題。
- (3) 醫療補助：由台灣基督教長老教會補助5萬元經濟扶助、財團法人馬偕紀念醫院協助申請5萬元醫療補助、勵馨基金會協助申請會內個案醫療補助約9,000元。
- (4) 經濟需求：勵馨基金會協助申請會內多陪一哩路生活扶助3,000元/月，共6個月。
- (5) 諮商需求：連結熟悉難民及創傷議題之英語諮詢資源，於110年4月6日開始第1次諮商。
- (6) 中文學習需求：仍在為洽詢合適的中文課程。

2、勵馨基金會自110年2月起協助A女個案累計迄今，支出約544,863元，包含：心理諮商46,000元、急難救助15,000元、物資購買4,000元、醫療補助79,063元、居住租金364,800元、生活扶助36,000元。

(三)前立法委員尤美女委員於108年11月7日召開跨部會協調會議，結論略以「請內政部移民署儘快完成個案審認工作，就其在臺期間之住宿、就業、醫療等生活上之協助召開跨部會研商會議及建立相關之SOP，並將會議結論及相關內容送交由委員國會辦公室。」

(四)依據移民署查復資料指出行政院於110年4月21日召開會議研議「外國人或無國籍尋求庇護案暫行處理

機制(草案)」，嗣經監察院函請行政院提供該次會議辦理依據、討論情形、結論暨賡續辦理情形等資料提供本案瞭解，惟行政院於110年11月2日以院臺外字第1100033887號函復「考量本案涉及跨部會權責，刻會商相關機關研議中，尚未形成決策，爰將俟政策確定後再行提供」等語。

四、兩公約之不遣返原則及我國安置庇護難民之實例

(一)聯合國人權事務委員會以第20號一般性意見解釋「《公民與政治權利國際公約》(下稱公政公約)第7條」⁵指出：「締約國不得透過引渡、驅逐或遣返手段使個人回到另一國時有可能遭到酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰(通稱「不遣返原則」)」。

(二)我國安置庇護難民之實例

1、據外交部函復表示⁶，我國雖非聯合國會員國，惟於64年曾接納過越南、高棉及寮國等難民約3千人；65年以「仁德專案」接納越南難民約6千人、「海漂專案」接納中南半島難民約2千人，實質進行難民庇護並提供其保護協助。

2、惟據內政部說明略以⁷，參據行政院秘書長70年6月29日台七十僑字第8986號書函及72年3月21日台七十二僑字第4929號書函，研判當時之協助計畫係針對我國流亡越南、高棉、寮國之僑民，放寬其申請來臺之範圍，並非專案接收外國難民，另文中提及「專案小組」、「協調情形」、「會商結論」等語，研判當時係以專案方式協助僑民申請來臺；至是否因戰爭或政治立場因素、其相關安置、法律依據及各

⁵ 公民與政治權利國際公約第7條：「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。」

⁶ 外交部110年3月19日外條法字第11025502550號函。

⁷ 內政部110年7月14日台內移字第1100911750號函。

機關分工情形，尚無進一步資料可資查證。

(三)我國近年來依據「不遣返原則」處理之案例為「中國大陸籍人士王○庇護申請案(105~107年)」、「中國大陸籍人士劉○聯及顏○芬庇護申請案(107~108年)」；個案情形如下⁸：

1、王○：

- (1) 王員於103年以觀光事由來臺並逾期停留；在臺期間因涉其他刑事案件，經法院判處有期徒刑4個月，得易科罰金；王員繳納罰金後，移民署作收容替代處分，將渠具保於魏千峯律師。
- (2) 因王員係逾期停留，在臺無合法停留身分，相關生活照料由民間團體協助。王員於107年1月獲同意赴美。

2、劉○聯及顏○芬：

- (1) 劉員及顏員係於107年9月間自泰國飛往北京時，在桃園機場轉機跳機滯臺；經查該二名陸籍人士均持有聯合國難民署(UHCR)泰國分部核發之難民證，並已向加拿大申請庇護，爰渠等向政府請求在臺短暫停留以等待加國庇護結果。
- (2) 後民間團體以專業交流名義申請劉員二人入境，後續在臺生活照料亦由該民間團體協助。劉員二人分於108年5月及8月獲加拿大同意，前往加拿大。

五、我國核准「暫緩執行強制驅逐出國之外國人」相關情形

(一)內政部說明：

- 1、依據「外國人停留居留及永久居留辦法」第24條規定，臨時外僑登記證之核發法定要件須具備「原發照國或其他國家拒絕接納其入國」而「無法強制驅

⁸ 大陸委員會110年6月25日陸法字第1109904360號函。

逐無出國」者⁹。目前由移民署核發臨時外僑登記證之實務案例，主要係受收容人經查證無法強制驅逐出國並廢止收容處分，於其辦理出所時，核發該證予當事人，作為受收容人於解除收容後之停留許可，並賦予其在臺合法停留之權利，惟當事人須遵守限制住居或其他附加條件等相關義務。

- 2、臨時外僑登記證效期為1年，屆期仍無法強制驅逐出國者得辦理延期(申請次數不限)。自105年至109年止，移民署核發臨時外僑登記證共計17件，目前移民署核發臨時外僑登記證類型為受收容人喪失國籍、僑居地特殊狀況(如該國國內遭逢戰亂未能申換有效證件)，或無法確認其真實身分等情形，致無法為其辦理護照或旅行文件遣送出國等。

表1 105至109年申辦臨時外僑登記證(含延期)之17件個案概況

案號	初辦日期	延期次數	停留期間
案1	98年12月	9	9年8月
案2	99年1月	6	6年11月
案3	99年5月	11	11年3月
案4	99年8月	11	11年
案5	99年8月	6	7年
案6	99年9月	9	9年9月
案7	99年12月	10	10年8月
案8	101年5月	9	9年3月
案9	102年6月	8	8年2月
案10	103年7月	7	7年1月
案11	104年1月	6	6年7月
案12	104年1月	6	6年7月
案13	104年1月	6	6年7月
案14	106年1月	4	4年7月

⁹ 內政部以111年3月29日台內移字第11109107441號公告，為配合實務運作需要，增列得核發臨時外僑登記證之對象，預告修正「外國人停留居留及永久居留辦法」第24條規定，曾列罹患重大疾病或其他特殊原因而無法執行強制驅逐出國者為核發臨時外僑登記證之對象；預告期間至111年5月30日止。

案號	初辦日期	延期次數	停留期間
案15	107年7月	3	3年1月
案16	108年12月	1	1年8月
案17	109年2月	1	1年6月

資料來源：內政部110年9月查復資料。

3、另查移民署自96年成立迄今，依據「外國人強制驅逐出國處理辦法」第6條第1項第6款其他在事實認定上有暫緩執行強制驅逐出國之必要予以暫緩執行強制驅逐出國之外國人共計2名，其中1名為本案A女，因其主張返回原籍國可能遭受迫害；另1名則係越南籍阮氏○（下稱阮女），渠以結婚名義來臺並已放棄越南國籍，嗣因觸犯刑法偽造文書罪而入監服刑，同樣准以「其他在事實上認有暫緩強制驅逐出國之必要」事由得暫緩執行強制驅逐出國，惟阮女並無向我國提出庇護訴求之情形。

(二)勞動部說明：

- 1、合法居留之外國人在我國欲工作，依據就業服務法（下稱就服法）仍與其他外國人相同對待，即由合於就服法及工作資格及審查標準規定之雇主，向勞動部申請聘僱外國人之許可，俟申准後外國人在臺從事工作。至持臨時外僑登記證¹⁰停留我國者，如欲在臺工作，亦同；即應由雇主向勞動部申請聘僱許可，外國人及雇主之申請資格均須符合就服法第46條第2項及其授權制定之工作資格及審查標準規定，經勞動部許可後在臺從事工作。
- 2、針對公政公約規定之「不遣返之人」究相關機關如何照顧其人道需求？等，勞動部表示：公政公約規定「不遣返之人」是否符合就服法第51條第1項第1款

¹⁰ 依外國人停留居留及永久居留辦法第24條規定，外國人因原發照國家或其他國家拒絕接納其入國而無法強制驅逐出國者，內政部移民署得在限定其住居所或附加其他條件後，核發臨時外僑登記證。

規定，應先由內政部移民署依其權管法令認定其身分及予以居留許可後，該部再依就服法據以辦理。

(三)衛福部說明：

- 1、為保障民眾人身安全，我國積極推動家庭暴力、性侵害、性騷擾防治及兒少保護等工作，倘持臨時外僑登記證停留我國者，遭受前開性別暴力等情形，均與我國人民擁有相同服務資源與協助。
- 2、屬於「經准許暫緩執行強制驅逐出國之外國人」部分：
 - (1)按全民健康保險法（下稱健保法）相關規定，如領有臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經全民健康保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件者，始可依法辦理參加全民健康保險（下稱健保）。
 - (2)該部國民健康署提供之孕婦產前健康檢查與兒童及成人預防保健服務，以具健保資格者為服務對象。
 - (3)該部社會及家庭署無針對是類對象提供托育相關服務。
 - (4)有關社會救助法之福利，包含低(中)收入戶生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等，因以家戶資產調查為據提供補助，考量我國無法完整掌握非本國人之家庭成員資產狀況，故未有外國人在本國受惠於社會救助及福利補助之支出。
- 3、針對公政公約規定之「不遣返之人」究相關機關如何照顧其人道需求？等，衛福部表示，查醫療法第60條第1項規定：「醫院、診所遇有危急病人，應先予適當之急救，並即依其人員及設備能力予以救治或採取必要措施，不得無故拖延。」爰醫院如遇危急病人，應依上開規定提供必要之處置，不因病人

之國籍及身分拒絕其就醫。

六、移民署處理A女難民庇護申請案之情形及主要說法

(一)據A女陳述，106年12月8日其寄送一份陳述文件予移民署，嗣107年1月8日獲移民署公文回復，請A女親自前去討論解決問題。對此，移民署函復說明略以¹¹，嗣後A女遲未前往該署說明，台權會嗣於108年3月15日再次致函該署協處A女案，該署於同年月29日函復台權會，仍請該會在協助轉之A女親至該署說明，至108年4月18日台權會人員、律師及通譯陪同下，前往該署提出庇護訴求，迄今該署仍會同相關機關研議可行之協助方案中，未有具體結論。

(二)召開跨部會會議

1、108年5月6日邀集國家安全局及外交部共商，議決：「(1)鑒於A女目前無有效身分證明文件，在臺停留及日後如欲前往其他國家均有困難；為協助A女辦理後續程序，請A女先逕洽可申辦護照之烏國大使館，並盡速取得新護照為妥。(2)請外交部持續蒐集烏國對同性戀人權迫害之情形及迫害程度，並擇期邀集各機關召開第2次會議進行討論。(3)請移民署業務單位研議核發A女外僑臨時登記證之可能性。」此次會議議決事項之辦理情形：

- (1) 移民署會後函請台權會及A女配合辦理取得新護照事宜。
- (2) 外交部提供A女申請來臺簽證資料、烏干達同性相關法規及民情，以及烏國護照補發程序等資料；另針對報載烏國政府宣布重啟「同性戀者死刑」法案引發國際社會高度關注後，烏國總統發言人於受訪時否認烏國政府有重啟該爭議法案

¹¹ 內政部110年7月14日台內移字第1100911750號函。

之計畫，此尚無法直接證明A女有直接遭到烏國政府迫害之情形。

- (3) 鑒於目前A女係依「外國人強制驅逐出國處理辦法」第6條第1項第6款¹²規定，予以暫緩強制驅逐出國，原發照國家或其他國家拒絕其入國而無法強制驅逐出國之事由，未符合發臨時外僑登記證之相關要件。

2、依據上開前立法委員尤美女委員跨部會協調會議，移民署於108年12月3日再召開協調會議，研商：「(1)於難民法通過前，以人道協助方式給予A女工作、教育及醫療協助；(2)洽詢中轉A女至第三國之可能性討論。」並議決：

- (1) 基於A女(當時)無有效護照且無合法居留身分¹³，依現行法令難以給予協助，顯示A女辦理護照之重要性，請移民署業務單位彙整相關意見後向尤委員美女說明。惟仍請勞動部、教育部及衛福部等機關持續盤點現有相關法令，有無最接近之相關規定得適用A女現況，並將相關查證結果逕復移民署業務單位。
- (2) 關於外交部可參照A女意願洽詢中轉他國可能性一案，雖各機關都願意協助A女，惟於無難民法之情形下，A女如堅持以難民訴求續留臺灣，恐限縮政府協助之能量。請移民署業務單位與A女溝通並詢問A女欲前往之其他國家選項。

(三)中轉A女至第三國一事之概要情況：

1、經向A女說明我國尚無難民法，並與A女溝通後，A

¹² 「外國人強制驅逐出國處理辦法」第6條第1項第6款：「外國人受強制驅逐出國前，有下列情形之一者，得暫緩強制驅逐出國，於其原因消失後，由移民署執行強制驅逐出國：……六、其他在事實上認有暫緩強制驅逐出國之必要。」

¹³ 依據移民署109年8月6日移署國字第1090081620號函，A女護照已失而復得。

女於109年8月3日向移民署表達欲前往之國家包括加拿大、英國、澳洲、瑞典、美國、德國及願意接受她之其他國家；據此，移民署109年8月6日函¹⁴外交部併副知勞動部、教育部、衛福部，表示：「鑑於A女護照已失而復得，經移民署與A女溝通，A女瞭解我國尚無難民法，同意接受我相關機關協助，安排其前往加拿大、英國、澳洲、瑞士、美國、德國或其他任何願意接納她的國家，請依其意願啟動中轉機制。」

2、依據移民署110年9月1日提出之書面資料，該署說法如下：

- (1) A女案經外交部、勞動部、教育部、衛福部及該署等機關2度召開跨機關會議，決議協助其中轉第三國，惟對於等待中轉期間¹⁵，尚無相關配套，而形成A女無法自力更生之困境。
- (2) 鑒於我國並無難民法，現行法令下尚無空間協助A女取得在臺居留身分，為保障A女以合法管道獲得保護，目前以協助依其意願中轉第三國為主，爰經跨機關會議決議，由外交部尋求第三國接納A女之可能性。A女於109年8月3日向移民署遞交中轉至第三國意願書，並表達願意前往任何不歧視同性戀之國家，故該案目前由外交部協助與其他國家接洽中轉事宜。

(四)移民署提供A女在臺期間安置措施之情形

1、依據移民署110年9月1日提出書面資料，說法如下：

- (1) 由於我國尚無難民法，無法據以編列相關預算、設置人力及規劃各項配套措施，爰於現行架構下，A女案係以暫緩執行強制驅逐出國並協助中

¹⁴ 移民署109年8月6日國字第1090081620號函。

¹⁵ 自A女108年4月18日向移民署自首並提出庇護迄今。

轉至第三國為協處方向。

- (2) 有關外國人在臺取得醫療資源及工作許可一節，各該主管機關業管之健保法及就服法，確有以取得在臺居留身分為前提之規定；移民署將持續與各該機關研議，尋求務實解決A女醫療及就業需求，俾協助其等待中轉第三國期間得以在臺自力更生。

2、移民署111年3月3日電郵補充說明：

- (1) 本署自110年12月3日推動「逾期停(居)留外來人口安心接種COVID-19公費疫苗專案」，以「不通報、不查處、不收費、不管制」措施，鼓勵所有逾期停(居)留外來人口接種疫苗，並協調NGO協助策動及接受逾期停(居)留外來人口報名造冊後，轉由本署通知衛生單位安排接種，以避免逾期停(居)留外來人口可能不願直接接觸執法人員，進而提高渠等出面接種疫苗意願。
- (2) 針對A女，自疫情爆發以來，本署數度前往渠住處關懷，並提供口罩及酒精等防疫物資；前揭專案啟動後，本署主動聯絡A女，協助安排其於110年12月10日及111年1月12日，先後完成第1劑及第2劑疫苗（皆為BNT）接種事宜。

七、外交部處理A女難民庇護申請案之情形及主要說法

- (一) 烏干達同性行為、性犯罪、童婚等相關法規及民情
- 1、經外交部108年11月之調查瞭解，烏干達憲法法院已於2014年8月宣告該國國會通過之「反同性戀法案」無效，至「違反自然原則之性行為」則依該國刑法入罪、處無期徒刑等。
- 2、外交部於110年應移民署所請，再請駐南非代表處協查有無更新，獲復「暫無更新資料」。惟2020年4月27日聯合國專家曾警告，烏干達可能利用2019

年新冠病毒緊急狀態針對男女同性戀、雙性戀和跨性別者 (LGBT)，爰聯合國專家強烈要求該國政府嚴格把關，緊急權力只限用於處理公共衛生等語。

- 3、經本院再詢據悉烏干達國會又於2021年5月間通過「2019性犯罪法案 (The Sexual Offences Bill, 下稱S法案)」，同樣規定懲罰同性戀一事；該部駐南非代表處於110年7月22日查復：烏干達議會於110年5月3日通過S法案；S法案仍須烏干達總統簽署才能成為正式法律。該部駐南非代表處補充，查全球行動議員聯盟 (Parliamentarians for Global Action, PGA) 在S法案通過後表示，S法案將成年人之間自願的同性性行為定為刑事犯罪將違反國際人權法；PGA續表示，S法案雖旨在防止和懲罰性暴力並禁止童婚的條款，惟同時削弱男女同性戀、雙性戀、跨性別者 (LGBT) 和性暴力受害者的權利。另，人權觀察組織 (Human Right Watch) 亦表示，S法案違反國際人權法，S法案明定任何同性之間的性行為、任何性別之間的肛交，最高可判處10年監禁；S法案顯然公然侵犯隱私權。

(二)透過非烏干達官方但具相關程度公信力管道蒐集情形

- 1、外交部表示，該部前於108年間電請駐南非代表處協助查證時，該處除查詢烏國憲法、刑法及檢察總長辦公室告等相關法令及民情外，並協助蒐集芬蘭移民公共事業機構2015年「LGBT族群在非洲之地位報告」、國際同性戀協會2016年度「烏干達社會對LGBT族群態度報告」、國際人權意識暨促進論壇組織2016年度觀察報告及各國議會聯盟2013年報告等資料。
- 2、外交部表示，考量A女個案情形多涉及她敏感個

資及烏國特殊情勢，為避免對A女及其尚在原籍國的家人致生不利影響之疑慮，相關查證須審慎考量。另查我國於烏國並無使領館或代表處，現由駐索馬利蘭代表處兼轄政務、駐南非代表處兼轄領務，惟烏國現僅在斐京設有高專署（High Commission）、在索國則未設有代表機構，爰倘該部擬瞭解A女個案情形，實務上仍須透過駐南非代表處向烏國駐斐京高專署協查，管道仍屬有限；加以烏國政府親中，尚對與我官方交往持保留態度，本案恐難期待烏方就我致函請求正式詳查並復。

- 3、外交部於約詢前提供書面資料補充表示：目前國際間及歐美智庫等，雖就特定國家或地區對性少數社群人權迫害，均有一定程度關注研究及排名，然似尚未有一致且全面性之官方評量標準及國家排名。查聯合國開發計劃署（UNDP）根據2030年可持續發展議程（the 2030 Agenda for Sustainable Development），於2019年和世界銀行（World Bank）提出「LGBTI包容指數（LGBTI Inclusion Index）」。該指數分教育、政治公民和參與、經濟福祉、健康以及人身安全和暴力等5面向共設計51個指標，未來倘發布相關排名資料，應具相當參考價值。

（三）A女之難民認定對我國及相關國家關係之影響

- 1、外交部表示，查烏國國情保守，民眾普遍不接納國內性少數族群，例如LGBT不符合該國習俗之主張。烏國政府於2014年曾通過「反同性戀法案（Anti-Homosexuality Act）」，將同性性行為列入刑事處分，該法案雖已於同年遭烏國最高法院認定無效廢除，惟烏國國會於2011年5月再通過S

法案，其中部分條文再度將同性戀關係入罪，均為烏國對性少數族群持反對態度之例證。

- 2、外交部表示，本案倘我國同意認定A女為難民並予以庇護，並獲國際媒體報導，或有強化烏國社會及其周遭非洲國家對我國社會多元包容之印象，甚或引起烏國內性少數社群人事來臺尋求庇護之期盼。惟我國係以聯合國人權宣言及兩公約為本之人權國家，並已將同性婚姻及伴侶關係合法化，國際社會對我國人權保障制度均有相當認知，復鑒於A女在烏國並非具高知名度之爭議人物，爰倘我政府各相關主政單位經審慎評估後，認定A女為難民並予以庇護，尚不至於對我與烏國，乃至其他對國內性少數社群持保守態度國家間之關係產生負面影響。

(四)協助A女向特定第三國尋求庇護

- 1、承前所述，移民署於109年8月間函轉A女意願書請外交部協助中轉，外交部遂於109年8月13日行文予駐加拿大代表處、駐英國代表處、駐澳大利亞代表處、駐瑞典代表處¹⁶、駐美國代表處、駐德國代表處，請該等代表處協助了解駐在國庇護申請之主管機關、申請庇護應備文件及相關程序。
- 2、外交部表示，該部係迄110年1月間接獲本案函轉A女陳情書記載「……如果永遠無法取得在臺居留，我希望能申請加拿大之庇護。然我最渴望的仍是留在臺灣。……」及同年2月間接獲行政院函轉潘○○君代A女致總統府陳情書記載：「……，我希望在臺灣尋求庇護。……」始獲聞

¹⁶ 外交部109年8月13日原行文予駐瑞士代表處，復以A女第4志願係指瑞典，而非瑞士，故於同年9月1日行文更正為「駐瑞典代表處」。

A女表示臺灣為其最想居留之地。

- 3、外交部於約詢前提供書面資料補充為善盡保密與人權保障並建立制度化處理措施與作業程序，該部於93年間，針對已搭乘航空器、船舶或其他運輸工具前來我國或已在我國國內，請求我國協助中轉至第三國尋求庇護之外國人，已訂定「外交部處理中轉外國人至第三國尋求庇護作業流程要點」，以為個案執行之依據。該要點第4點規定，外交部得依當事人請求當時之所在處所、入國或擬出國之港口或機場，聯絡相關地方警察、航(港)警及主管入、出國業務之管理、警察機關，處理有關當事人之收留安置處所、人身安全保護及入、出國及未獲第三國同意收容或庇護之遣返等相關事宜，以保障其安全。

八、勞動部處理A女難民庇護申請案之情形及主要說法

- (一)就服法第43條、第46條及第48條規定，外國人在臺工作，應由雇主為其申請聘僱後始得從事工作；另第51條第1項第1款及第2款規定，獲准居留之難民，得不經雇主申請，逕向勞動部申請工作許可。若A女經移民署依職權認定其得比照難民之身分獲准居留後，則可類推適用就服法第51條第1項第1款規定，自行向勞動部申請工作許可，且不限從事之行業類別；勞動部並補充行政院前於110年4月21日召開研商會議，移民署刻正參照難民法草案研訂向我國尋求庇護個案之處理程序、具體審認標準及相關申請要件等，建立跨機關協調審認機制草案。
- (二)有關民間團體為A女陳情時曾提及越南籍配偶案例，勞動部表示，該先例之案由略以：越南籍配偶辦理歸化我國籍時，遭到法院認婚姻虛偽而以偽造文書罪判決有罪，俟經戶政單位撤銷婚姻登記，內

政部以其不符國籍法規定而撤銷其國籍歸化許可。因當時渠已向越南政府放棄越南國籍，又無法歸化我國籍之情形下，成為無國籍人；勞動部於本案詢問前提供書面資料補充表示，該越南籍配偶係已喪失原國籍，且經撤銷我國國籍身分，復經移民署依移民法第26條第2款規定，核發外僑居留證（居留事由：喪失原國籍，尚未取得我國國籍），爰勞動部考量該等案例已獲准在臺居留，而於在臺居留，尚未回復原國籍前，因無法合法在臺從事工作，亦無法離境，經濟頓時陷入困境，基於人道考量其在臺居留期間，為維照顧年幼子女之生活及經濟上需要，爰參酌該等案例之處遇，予以類推適用就服法第51條第1項第1款規定核予工作許可。

- (三)勞動部表示，若A女無法比照難民身分獲准在臺居留，惟倘經獲准在臺就學，則就學期間可依就服法第50條及其相關規定，申請在臺求學期間工讀許可，畢業後依就服法及審查標準規定留臺從事就服法第46條第1項第1款至第6款工作¹⁷；另若A女與在我國境內設有戶籍之國民結婚，且經移民署獲准居留，依就服法第48條第1項第2款規定，無須申請即可在臺從事工作。

九、衛福部處理A女難民庇護申請案之情形及主要說法

- (一)衛福部表示曾於108年12月2日移民署所召開會議中，已就A女就醫需求向移民署說明：A女如持有護照，可自費至醫療院所就醫；會後盤點該部相關法令，以尋有無最接近之相關規定得適用於A女當時之

¹⁷ 依就服法授權制定之外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準，外國人從事專門性或技術性工作，基本條件須具大學碩士以上學位，或學士學位及2年以上相關工作經驗。惟從事華僑或外國人投資或設立事業之主管工作，若屬該僑外資事業單位所聘第一位主管，則不須上述學歷及工作經驗。

現況，於109年1月2日函復移民署表示，因A女並未於臺灣設籍且無有效身分證明文件，不符合社會救助法申請低（中低）收入戶及急難救助之條件，爰社會救助法無法協助A女尋求醫療協助。

(二)本院再詢衛福部有關A女於護照遺失期間得否就醫問題(因該時A女為護照遺失狀態)，衛福部110年7月5日函復時援引醫療法第60條規定¹⁸表示：A女於護照遺失期間倘遇緊急需要，仍可就醫。

十、「兩公約之不遣返原則」於本案A女之適用及落實情形：

(一)移民署說法

1、公約內容雖蘊含不遣返原則之精神，惟對於應否給予居留權及如何給予居留權之內容及要件，尚無明確之規定。又，最高行政法院103年8月第1次庭長法官聯席會議決議：「『兩公約』所揭示保障人權之規定，故具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求做成一定行為之請求權，仍應視此『兩公約』之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定；如未就請求權內容及要件予以明確規定者，不得據以為公法上之請求權。」綜上，在難民法通過前，如遇尋求庇護個案，政府以個案方式處理，參酌國際慣例及國內相關法律整體考量後，給予當事人適度協助，不會將當事人送返至可能遭到酷刑或不人道待遇國家或地區。

2、兩公約之適用仍須有相關相構成要件、內容、對象及法律效果等相關規定，政府無法以兩公約及

¹⁸ 醫療法第60條規定，醫院、診所遇有危急病人，應先予適當之急救，並即依其人員及設備能力予以救治或採取必要措施，不得無故拖延。前項危急病人如係低收入戶、中低收入或路倒病人，其醫療費用非本人或其扶養義務人所能負擔者，應由直轄市、縣（市）政府社會行政主管機關依法補助之。

其施行法之抽象性、模糊性規定作為提供A女居留資格之依據。

- 3、A女之案為移民署正式受理外國人提出難民庇護申請之第一案，亦是迄今唯一一案，目前協處過程符合不遣返原則之精神。

(二)法務部說法

依據法務部110年7月14日法律字第11003509970號函，對於向我國提出難民庇護請求之外國人，倘經移民署評估並核准「暫緩強制驅逐出國」則我國應係行之義務與人權保障工作重點，略以：

- 1、經查目前國際上對於難民法權利保障與庇護最為核心之國際文書為聯合國分別於1951及1967年通過之「關於難民地位的公約」、「關於難民地位的議定書」。
- 2、我國於98年12月10日施行兩公約，將兩公約國內法化，並依兩公約施行法第6條「建立人權報告制度」之規定，迄今已定期提出3次國家報告，並踐行2次國際審查。經查兩公約初次國家報告國際審查委員提出之81點結論性意見與建議，其中的第59點及第二次國家報告國際審查委員提出之78點結論性意見與建議的第55點、第56點，均建議政府迅速通過難民法，該法並應納入不強制遣返原則。顯見制定難民法並將不強制遣返原則納入該法為我國在難民議題上重要之人權保障工作。
- 3、該難民法之主管機關內政部前曾參酌上開「關於難民地位的公約」、「關於難民地位的議定書」、聯合國1967年通過之「領域庇護宣言」、兩公約及各先進國家庇護制度及法規，提出難民法草案，將不強制遣返原則納入該草案中，惟該法因

為於第九屆立法委員任期屆滿前通過而不續審。

- 4、復查於難民法尚未完成立法前，移民署業已參酌難民法草案、兩公約及不強制遣返原則之精神，訂定處理難民事務之處理機制，包括「大陸地區人民尋求難民庇護處理程序」、「香港澳門居民尋求難民庇護處理程序」、「外國人或無國籍人士來臺尋求難民庇護暫行處理程序」等3種工作標準書，俾於難民法通過施行前，對於來臺申請難民(政治)庇護案件，以個案協處方式，為當事人保留最佳。據悉至108年11月止，尚無將渠等遣返至可能遭到酷刑或不人道待遇之國家或地區之情形。

十一、本案諮詢學者專家意見摘要

(一)國立政治大學翁燕菁教授

- 1、依據A女之陳述，並無造假動機、明顯捏造之情，且她於烏干達之遭遇，包括因為性傾向遭受家暴、同性伴侶被打死，均可合理相信她的恐懼有理由。外交部應就申請庇護者之個案事件進行查證。
- 2、難民公約對於難民的定義，與現代的庇護需求未必相合，不應過於拘泥現行之難民公約對於難民的定義，而應回到公約的精神去判斷，就像加拿大現在稱庇護對象為「值得受保護的人」便是一例，這樣的解釋才能更落實人權保護。
- 3、A女個案建議以公政公約第7條即「不遣返原則」作為依據，從此原則下手，就不會產生A女條件不符合難民公約規定要件之尷尬情況；基於不遣返原則，進一步再去協助她停居留國內期間的基本生活需要。

(二)中央研究院廖福特研究員

- 1、國家義務不能僅有消極不將當事人送走而已，國

家還應盡積極義務，即保護此人有安身立命的基本權益，至少要給予其一個相當「一般外國人」的身分，因此對於不予遣送之外國人，應該建立對其之基本保護制度，協助這樣的外國人「在臺灣可以生活」，政府要建立相關作業模式。

- 2、基於「某些申請對象被我們送回國後，就會導致對他的傷害，違反公政公約不遣返原則」，那就不用追究他的身分是否為難民，更不用那麼清楚定義難民，我們的底線就是要保護值得保護的人不受傷害。接著，因為同意其留在國內，就應該處理其在國內的生活，而非因為已認定其為難民才給予庇護安置。
- 3、以我們今天討論的這個個案應該是屬於選擇性的案件，而不是一定要中轉安全第三國的情況。中轉第三國應該至少要有兩個要件：第一，要尊重當事人意願，至少當事人不反對被中轉；第二，客觀上本國對她來說並非安全。以上兩個要件必須符合，否則中轉至安全第三國這個制度，很容易被國家當作藉口，而恣意將尋求庇護者送往他國。

(三)中央研究院陳玉潔助研究員

- 1、烏干達憲法法院雖於2014年基於程序理由宣告該國國會通過之「反同性戀法案」無效，但該國刑法仍將同性戀認定違法並訂有刑責；在該國行之有年的法律認定同性戀是「違反自然原則之性行為」、是犯罪，且該國在2019年又訂定性犯罪法案，同樣規定懲罰同性戀，且最重可處十年重刑；已足證明該國環境對同性戀產生迫害。
- 2、移民署在本案中，不能以「難民認定困難」為由而拒絕履行其遵守公政公約的義務，否則即倒果

為因。另，也不能以國內沒有相關法令(難民法)為由，而主張拒絕A女的難民申請並導致其在公政公約「不遣返原則」方面的權益同樣落空，否則亦是違反國際法之原則。

- 3、本案既已可認定A女在臺灣並沒有因其性傾向而遭受迫害的危險，加上前述行政機關有法令依據且應協助她，實無需推卸庇護安置她一事。而依據兩公約，提供基本生活保障乃是最基本，在尋求庇護者提出申請後、認定完成前，就應啟動權益保障。

(四)國立勤益科技大學基礎通識教育中心鄭明政副教授

- 1、日本在2018年的一項修法後，確認了「內外國人平等原則」，該原則揭示：經日本認定之難民享有難民公約賦予之各項基本權益。

- 2、難民認定率過低的日本，也在今年經過內閣會議決議，對於長期居住但尚且無法認定為難民的外國人，符合特定條件者應提供「軟性化監理措施」——也就是允許其在健康、工作、教育方面能有基本權益，避免導致其他人權問題，具體操作上，包括對其提供語言或工作技能方面的訓練計劃、教育服務，使其融入「住在國之生活」。這一點也反映了難民庇護的潮流變化，從前在冷戰時期進行的難民庇護，是種「事後救助」的概念，但現在的處理趨勢是「主動發現」、「積極協助」難民，值得本案借鏡。

十二、A女生活現況以及在國內受到之保護或照護概況

我國「難民法」雖尚未完成立法，移民署亦稱「A女之案為移民署正式受理外國人提出難民庇護申請之第一案，亦是迄今唯一一案」。惟「內政部移民署組織法」第2條規定，移民署掌理「難民之認定、庇護及安置管理」事項，且按《難民地位公約》，締約國有義務

保障難民的法律上地位、司法地位、提供身分證件、接受正當法律程序審判的權利、財產權、有償工作權、結社權利、遷徙自由，福利救助例如：居住權、（與締約國本國人民同等之）公共救濟與援助、房屋優遇。是以，針對下列事項，本案調查釐清A女目前在國內生活現況以及在國內受到之保護或照護概況：

（一）居住權與生活需求方面

- 1、勞動部表示依就服法第6條及第43條規定，該部職掌範圍關於外國人部分為外國人在臺聘僱與管理事宜。如外國人係經該部申准核發許可得在臺從事工作，於許可從事工作之期間有違法情事（如行蹤不明、經司法裁判時併宣告驅逐出境），該部將依法廢止其許可，限令出國或使其依司法裁判出境，並副知移民署，惟因其有違法事實，縱具備入出國及移民法及外國人強制驅逐出國處理辦法規定，得暫緩強制驅逐出國之情形及要件¹⁹，尚不符該部「受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之外國人臨時安置作業要點」規定，由該部協助安置。若外國人非持工作許可入國，外國人強制驅逐出國或得否暫緩強制驅逐出國及後續事宜，應由主管機關辦理。
- 2、移民署表示，經暫緩強制驅逐出國之外國人如有生活協助之需要，該署於實務上，以協調慈善機構或非政府組織提供當事人必要協助為協處方向。

（二）工作權與實際就業情形

¹⁹ 依入出國及移民法及外國人強制驅逐出國處理辦法規定，外國人有因行蹤不明遭查獲、有事實認有逃逸或不願自行出國之虞、經法院於裁判時併宣告驅逐出境確定等違反法令情事，內政部移民署得強制驅逐出國。惟基於人道考量，明定外國人受強制驅逐出國前，因身體或其他特殊因素，得暫緩強制驅逐出國之情形及要件，例如外國人懷孕或流產、重病或其他在事實上認有暫緩強制驅逐出國之必要等情事。

- 1、勞動部110年2月18日勞動發管字第1100501569號函，說明依就服法第51條第1項第1款及第2項規定，A女若經移民署認定以難民之身分獲准居留，則可以就服法規定自行向勞動部申請工作許可，且不限從事之行業類別。
- 2、勞動部110年7月7日函復表示，據該部瞭解，A女之學歷及工作經驗等資格條件，尚未符合就服法相關規定，未能由雇主申請聘僱從事就服法第46條第1項第1款至第6款規定之工作；又查其迄今未由雇主向該部申請聘僱許可等語。
- 3、另至110年9月勞動部提供書面資料補充表示，A女目前雖因故無法返回原國籍國，惟其尚未經移民署核准在臺居留，爰無法類推適用就服法第51條第1項第1款規定逕向勞動部申請工作許可。

(三)健康權與在臺醫療情形

- 1、衛福部函復表示，按健保之精神，凡在臺灣地區合法長居久住者，基於社會連帶性之考量，皆應參加健保，其客觀之條件規範於健保法第8條及第9條中，即國人須在臺灣地區設有戶籍、其餘人士（含外籍人士、大陸地區人民、港澳地區人民、無戶籍國民等）須在臺領有居留證明文件。衛福部110年1月28日衛授保字第1100051302號函：依健保法第9條及同法施行細則第8條規定略以，非本國籍人士在臺灣地區領有居留證明文件者，除有一定雇主的受僱者，……，應自持有居留證明文件且在臺居留滿6個月（指連續居留6個月或曾出境1次未超過30日，實際居留期間扣除出境日數後，併計達6個月）之日起，參加健保。所稱居留證明文件，指臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證

及其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件²⁰。爰本案烏干達A女如果取得移民署核發之居留證明文件，符合前開規定者，即可依法辦理參加健保事宜。

2、衛福部表示該部職掌與人道需求有關之範疇為醫療服務，爰A女於移民署核准暫緩強制驅逐出國期間，倘有緊急醫療需求，按醫療法第60條規定，不因病人之國籍及身分拒絕其就醫；另A女亦可自費至醫療院所就醫。

十三、移民署查察處理A女來臺目的疑有虛偽陳述情事之情形

(一)移民署函復²¹略以，查外交部提供A女申請來臺簽證資料，A女於在臺關係人欄位填列國人羅男及林女夫婦，並以兄弟(brother)聲明雙方關係，另羅氏夫婦並以A女親戚(relative)身分出具信函擔任A女保證人，惟嗣後A女稱與羅氏夫婦素不相識，來臺簽證係由友人協助申辦，A女並不知悉申請書內容及所提供資料；就前揭簽證申請過程觀之，A女來臺目的有虛偽陳述之疑。

(二)惟移民署既判斷A女來臺目的有虛偽陳述之疑，則有何相應之適法處理？對此，移民署函復²²略以，審酌105年經一讀通過之難民法草案第11條略以，經認定為難民者，不適用移民法第74條之規定，意即非法入境者不適用移民法之罰則規定，爰移民署先就A女之難民主張進行查證及研議適當協助方式，以符

²⁰ 據衛福部復稱，目前「其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」主要係針對大陸地區人民，因其來臺所持證件為移民署所核發之「中華民國臺灣地區入出境許可證」，並依其來臺事由不同而有不同註記，可在臺時間亦因不同事由而有所不同。故該部歷來陸續公告認定註記各項事由之中華民國臺灣地區入出境許可證為得在臺灣地區長期居留之證明文件，目前經公告得以參加健保之中國大陸人士共13類。

²¹ 內政部110年7月14日臺內移字第1100911750號函。

²² 內政部110年7月14日臺內移字第1100911750號函。

合保障人權之精神。另，移民署110年9月提供本案書面資料略以，依移民法第18條第1項第5款規定，外國人申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實者，移民署得禁止其入國；同法第36條第2項第1款規定，外國人入國後，發現有第18條第1項及第2項禁止入國情形之一者，移民署得強制驅逐出國，或限令其於10日內出國。因A女來臺目的有虛偽陳述情形，依前開移民法相關規定，移民署得強制驅逐其出國；惟該署審酌其提出難民庇護訴求，於相關事證未釐清前，為避免造成將其遣返至可能遭受迫害之國家或地區，而違反國際上不遣返原則，爰依外國人強制驅逐出國處辦法第6條第1項第6款規定暫緩執行強制驅逐渠出國，相關做法符合國際慣例及國內法令規定。

十四、本案詢問主管機關

- (一)111年2月18日上午9時30分起於監察院辦理。
- (二)詢答筆錄由監察院製作並經機關代表確認無訛且簽名在案；茲摘要如下：

問

前因行政院羅政委向本院表示內政部移民署已有研議修法，期許解決在難民法之前類似A女的通案性問題，請內政部先說明移民署的修法進度？

內政部
張文秀
組長

現在卡在法令要修正，目前已經在進行法制作業中，但需要時間，不是只是為了A女的情況。能不能解決A女的情況，需要各部會一起協助。我們目前瞭解的是A女已向加拿大申請觀光簽證，也有跟加拿大的NGO團體聯繫。後續我們會再持續追蹤。我們還是希望協助A女中轉到第三國。修法是為了解決類似A女在中轉第三國前，在臺灣臨時停居

	留的身分及相關權益。
內政部 邱昌嶽 常務次長	在難民法還沒出來之前，有考慮訂定暫行處理機制，與其他部會協調，給類似A女情況在中轉第三國前，在臺灣的臨時身分。希望勞動部與衛福部可以考慮為什麼工作與健保一定要以有居留證為前提，才能提供必要的協助。
勞動部 蔡孟良 署長	現行就服法規定並非一定要先有居留權，例如藍領移工是先有工作再有居留權，但因為有其他的資格限制；像A女情況則是以就服法第51條獲准居留的難民身分，雖然我國目前沒有難民法，但回到該條當時立法意旨，如果移民署解釋A女是「獲准居留」，勞動部就能依就服法處理。
內政部 邱昌嶽 常務次長	若勞動部願意接受我們發函說明A女事實居留臺灣情況，我們能夠配合進行研議，請勞動部協助A女的工作權。
勞動部 蔡孟良 署長	目前A女持有的證件是無法合法工作的；如果移民署或主管機關認定目前A女持有的證件有等同於獲准居留的效力，我們勞動部配合辦理。
外交部 梁光中 司長	本部是有協助中轉的機制，但實務上，當事人應該要先有難民身分的必要證件，才能尋既有機制與程序處理；但本案A女並非持有聯合國核發的難民身分許可，但本部仍積極提供資訊給A女。本案A女困境是未取得聯合國核發的難民身分許可，若要向第三國申請，是要以A女個人身分去申請，由各國審核同意；所以沒辦法由我國代表她去申請。本部未收到A女個人目前向第三國申請的資訊。
外交部	相關資料有給移民署；另當時是有一位潘女

林佩劭 專員	士代替A女陳情，我們也有回復給潘女士；不確定該名潘女士是否代表台權會。
外交部 黃仁良 專門委員	我們並未與A女直接聯繫過。本部職權是請各駐在國蒐集資訊之後，轉給有關機關。
衛福部 石崇良 常務次長	明確規範還是要有居留證明文件，但居留證明文件是比較有彈性，先前也有與移民署討論，若移民署能開立相關證明文件，我們就比較能夠協助A女。
衛福部 石崇良 常務次長	過去矯正機關的收容人是沒有健保身分，是考量其無法享有與國人一樣的健保服務；先決條件是本來有健保身分沒有停保的狀況。若為本來就沒有健保身分的外國人，就不能享有健保。
衛福部 黃泰平 簡任視察	外國人若持有一定期間的居留證，依法享有健保；剛剛提到的外國人的情況可能因為犯罪，居留證被註銷，就喪失健保資格。過去沒有健保時期，法務部是以編列公務預算方式支付費用，所以應該是要由法務部協調支付該類外國人之緊急醫療需求及費用。
內政部 張文秀 組長	移民署針對本案是有召集現場部會，開過兩次會議。
問	請衛福部說明福利的部分，是否更寬鬆，無須居留？
衛福部 石崇良 常務次長	福利的部分是更為嚴格，需要有戶籍。
衛福部 李璧如 科長	在社會救助法的相關規定是要在國內設有戶籍，戶籍之前是要有國籍，才能夠透過地方政府去申請，如屬外國人則由縣市政府結合民間資源給予協助。

問	現場部會有無補充？
內政部 邱昌嶽 常務次長	我們會來理解一下對於居留的定義；但還是希望其他部會能夠考慮醫療、工作或是福利等，不需要跟著身分走。
問	有關防疫？
衛福部 石崇良 常務次長	防疫不分身分；若A女染疫的治療是以公務預算支付。
內政部 張文秀組長	有訪視A女並且提供防疫物資並協助安排施打疫苗，A女目前也已打完兩劑疫苗。
(以下空白)	

捌、調查意見：

某烏干達籍之同性戀女子透過國際特赦組織台灣分會及台灣人權促進會（下稱台權會）訴請取得居留權一事，經本院於民國（下同）110年1月25日函詢內政部、外交部、勞動部及衛生福利部（下稱衛福部），發現該女自104年入境後，至108年4月18日始提出庇護訴求，詎經前立法委員尤美女委員召開會議協調，迄仍無法協助其取得居留權、仍未能中轉其至第三國改覓難民庇護，以及該女在臺期間之生活已生困頓，現狀顯有行政機關事權不明之處，爰有監察委員紀惠容委員及高涌誠委員申請自動調查。案經110年5月25日諮詢國立政治大學翁燕菁教授、中央研究院廖福特研究員、陳玉潔助研究員，以及國立勤益科技大學基礎通識教育中心鄭明政副教授等學者專家後，函文向內政部、外交部、勞動部、衛福部、法務部、大陸委員會調取相關卷證²³。經研析案情後，復於110年9月通知行政院、內政部、外交部、勞動部與衛福部再次說明到院²⁴，以及110年10月22日函詢行政院²⁵。嗣經111年2月18日約請前開機關代表到院接受詢問；111年5月2日再諮詢台權會王曦副秘書長、林姝函專員，與財團法人勵馨社會福利基金會陳鶴勳督導等人後，全案業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、烏干達籍之同性戀女子（下稱A女）逾限停留我國已

²³ 各機關查復文號：內政部110年7月14日台內移字第1100911750號函；外交部110年7月2日外條法字第11025506310號函暨同年月27日外條法字第11000217330號函；法務部110年7月14日法律字第11003509970號函；勞動部110年7月7日勞動發管字第1100510073號函；衛福部110年7月5日衛部國字第1103760327號函；大陸委員會110年6月25日陸法字第1109904360號函。

²⁴ 各機關查復情形：勞動部110年8月23日電傳說明資料（無文號）、外交部110年8月27日電傳說明資料（無文號）、內政部移民署110年8月31日電傳說明資料（無文號）、衛福部110年9月1日電傳說明資料（無文號）。

²⁵ 行政院110年11月2日院臺外字第1100033887號函。

近7年，並經移民署核許其「暫緩強制驅逐出境」、認定「非具合法居留資格」。鑒於烏干達(下稱烏國)之環境確有危及性別少數族群人身安全之虞，與A女之陳述吻合，基於公民與政治權利國際公約所揭示保障人權之規定已具有國內法律之效力，且我國為國際社會之一份子，政府允應落實該公約第7條「不遣返原則」，以避免A女返回烏國後發生憾事。另，因A女非具合法居留資格，連帶其基本生存權利落空，如居住權、工作權、健康權等權利，長期仰賴民間團體接濟、自立困難等情，凸顯我國欠缺不遣返原則之具體生活照顧機制，難謂已盡「執行公政公約不遣返原則下之締約國義務」，實屬為德不卒，政府允應速謀妥處。

- (一)公民與政治權利國際公約(下稱公政公約)第7條：「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。」第16條：「人人在任何所有被承認為法律人格之權利。」另，聯合國人權事務委員會以第20號一般性意見解釋公政公約第7條指出「締約國不得透過引渡、驅逐或遣返手段使個人回到另一國時有可能遭到酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。」則通稱為「不遣返原則」，合先敘明。
- (二)A女個人陳述書²⁶略以，其自小於母國烏干達受到性別歧視與暴力等不人道對待，包括：其於15歲時即由父母安排與一名43歲男子結婚；婚後因其性取向相關流言而受到丈夫暴力相向，致持續被強暴、懷孕並流產；2009年離開丈夫後於2011年認識同性伴

²⁶ 資料來源：台權會。

侶N女，2012年在與N女同居的公寓中，被闖入的男人們毆打及輪暴，因長期受迫害，2014年起便開始計畫離開烏國，故於2014年取得護照，由N女協助辦理簽證、聯繫N女在臺灣的友人L男等事宜；詎2015年6、7月間N女受到攻擊而死亡，A女即於2015年7月13日啟程經杜拜轉機抵達臺灣。A女並稱：「我很害怕回去烏干達，作為一個女同性戀，我很怕我會被攻擊並殺害，像我過去那樣，我在臺灣需要保護，請給予我簽證讓我能在這裡工作，並且給我的小孩們簽證，他們才能來這裡跟我團聚」等語。另，據外交部復函所附A女簽證影本，載明其入境限期為2015年9月19日，且據內政部移民署（下稱移民署）查復，A女在臺行蹤已屬逾期停留，未符我國移民法令規範法規。

(三)A女在臺行蹤曝光並向我國政府提出庇護訴求之始末：

- 1、A女表示，入境我國後因故輾轉認識印尼籍女子S女，受其協助暫有住處，始開始上網搜尋相關資源，至106年11月16日寄送電子郵件與台權會聯繫，同年12月8日寄送一份陳述文件予移民署。
- 2、移民署表示，針對A女106年12月8日之陳述，該署於107年1月8日回復函請A女親自前去討論解決問題，惟A女未前往該署說明。
- 3、108年3月15日台權會再次致函該署協處A女案，該署又於同年月29日函復台權會略以，仍請該會在協助轉知A女親至該署說明；至108年4月18日，A女方由台權會人員、律師及通譯陪同下，前往該署說明、陳情並提出庇護訴求。

(四)A女之母國環境對同性戀產生迫害，有危及性別少數族群人身安全之虞：

- 1、本案諮詢中央研究院陳玉潔助研究員指出「烏國行

之有年的法律認定同性戀是違反自然原則之性行為、是犯罪，且該國在2019年又訂定性犯罪法案，同樣規定懲罰同性戀，且最重可處十年重刑」。

- 2、本案諮詢國立政治大學翁燕菁教授指出「依據A女之陳述，並無造假動機、明顯捏造之情，且她於烏干達之遭遇，包括因為性傾向遭受家暴、同性伴侶被打死，均可合理相信她的恐懼有理由。外交部應就申請庇護者之個案事件進行查證。」等語。
- 3、據外交部函復略以，烏國國情保守，民眾普遍不接納國內性少數族群，例如：有認為LGBT²⁷不符合該國習俗之主張，另同性性行為亦遭認為係「違反自然原則之性行為」則依該國刑法入罪、處無期徒刑，雖烏國政府於2014年通過之「反同性戀法案（Anti-Homosexuality Act）」，已於同年遭烏國最高法院認定無效廢除，惟烏國國會於2011年5月再通過「2019性犯罪法案（The Sexual Offences Bill，下稱S法案）」，其中部分條文再度將同性戀關係入罪，均為烏國對性少數族群持反對態度之例證。另，外交部轉其駐南非代表處協助確認後於110年7月22日函復略以，烏干達議會已於110年5月3日通過S法案，雖S法案仍須烏干達總統簽署才能成為正式法律，惟全球行動議員聯盟（Parliamentarians for Global Action, PGA）在S法案通過後表示，S法案將成年人之間自願的同性性行為定為刑事犯罪將違反國際人權法，S法案雖旨在防止和懲罰性暴力並禁止童婚的條款，也同時削弱男女同性戀、雙性戀、跨性別者和性暴力受害者的權利，另有人權觀察組織（Human Right

²⁷ LGBT是女同性戀者(Lesbian)、男同性戀者(Gay)、雙性戀者(Bisexual)與跨性別者(Transgender)的英文首字母縮寫。LGBT是目前對於非異性戀者的通稱。

Watch) 表示，S法案違反國際人權法，S法案明定任何同性之間的性行為、任何性別之間的肛交，最高可判處10年監禁，S法案顯然公然侵犯隱私權。

(五)惟移民署以國內「難民法」尚未完成立法為由，核許A女「暫緩強制驅逐出境」、認定「非具合法居留資格」：

- 1、移民署乃我國入出境管理暨難民業務之主管機關，此有內政部組織法第8條之4規定略以，內政部設入出國及移民署，掌理有關入出國及移民事務；復依94年制定公布之「內政部入出國及移民署組織法」以及102年修正公布之「內政部移民署組織法」（現行法規），均明文移民署職掌之一為「難民之認定、庇護及安置管理。」；內政部移民署組織法第2條略以，該署掌理事項包括「入出國（境）證照查驗、鑑識、許可及調查之處理」、「停留、居留及定居之審理、許可。」、「違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出國（境）及驅逐出國（境）。」等明文規定。
- 2、移民該署獲悉A女情事後，為處理A女事件，具體召開會議情形如下：
 - (1) 108年5月6日邀集國家安全局及外交部共商，議決：「(1)鑒於A女目前無有效身分證明文件，在臺停留及日後如欲前往其他國家均有困難；為協助A女辦理後續程序，請A女先逕洽可申辦護照之烏國大使館，並盡速取得新護照為妥。(2)請外交部持續蒐集烏國對同性戀人權迫害之情形及迫害程度，並擇期邀集各機關召開第2次會議進行討論。(3)請移民署業務單位研議核發A女外僑臨時登記證之可能性。」此次會議議決事項之辦理情形：A.移民署會後函請台權會及A女配合辦

理取得新護照事宜。B. 外交部提供A女申請來臺簽證資料、烏干達同性相關法規及民情，以及烏國護照補發程序等資料；另針對報載烏國政府宣布重啟「同性戀者死刑」法案引發國際社會高度關注後，烏國總統發言人於受訪時否認烏國政府有重啟該爭議法案之計畫，此尚無法直接證明A女友直接遭到烏國政府迫害之情形。C. 鑒於目前A女係依「外國人強制驅逐出國處理辦法」第6條第1項第6款²⁸規定，予以暫緩強制驅逐出國，原發照國家或其他國家拒絕其入國而無法強制驅逐出國之事由，未符合發臨時外僑登記證之相關要件。

- (2) 因前立法委員尤美女委員於108年11月7日召開跨部會協調會議，結論略以「請內政部移民署儘快完成個案審認工作，就其在臺期間之住宿、就業、醫療等生活上之協助召開跨部會研商會議及建立相關之SOP，並將會議結論及相關內容送交由委員國會辦公室。」移民署於108年12月3日再召開協調會議，研商：「1. 於難民法通過前，以人道協助方式給予A女工作、教育及醫療協助；2. 洽詢中轉A女至第三國之可能性討論。」並議決：A. 基於A女(當時)無有效護照且無合法居留身分²⁹，依現行法令難以給予協助，顯示A女辦理護照之重要性，請移民署業務單位彙整相關意見後向尤委員美女說明。惟仍請勞動部、教育部及衛福部等機關持續盤點現有相關法令，有無最接

²⁸ 「外國人強制驅逐出國處理辦法」第6條第1項第6款：「外國人受強制驅逐出國前，有下列情形之一者，得暫緩強制驅逐出國，於其原因消失後，由移民署執行強制驅逐出國：……六、其他在事實上認有暫緩強制驅逐出國之必要。」

²⁹ 依據移民署109年8月6日移署國字第1090081620號函，A女護照已失而復得。

近之相關規定得適用A女現況，並將相關查證結果逕復移民署業務單位。B. 關於外交部可參照A女意願洽詢中轉他國可能性一案，雖各機關都願意協助A女，惟於無難民法之情形下，A女如堅持以難民訴求續留臺灣，恐限縮政府協助之能量。請移民署業務單位與A女溝通並詢問A女欲前往之其他國家選項。

- 3、對於「兩公約之不遣返原則」於本案A女之適用及落實情形，移民署意見略以，公約內容雖蘊含不遣返原則之精神，惟對於應否給予居留權及如何給予居留權之內容及要件，尚無明確之規定；又最高行政法院103年8月第1次庭長法官聯席會議決議：「『兩公約』所揭示保障人權之規定，故具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求做成一定行為之請求權，仍應視此『兩公約』之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定；如未就請求權內容及要件予以明確規定者，不得據以為公法上之請求權。」綜上，在難民法通過前，如遇尋求庇護個案，政府以個案方式處理，參酌國際慣例及國內相關法律整體考量後，給予當事人適度協助，不會將當事人送返至可能遭到酷刑或不人道待遇國家或地區；兩公約之適用仍須有相關相構成要件、內容、對象及法律效果等相關規定，政府無法以兩公約及其施行法之抽象性、模糊性規定作為提供A女居留資格之依據。
- 4、據上，A女目前係經移民署核許「暫緩強制驅逐出境」、認定「非具合法居留資格」。

(六)A女因非具合法居留資格，連帶致其基本生存權利落空，長期仰賴民間團體接濟、自立困難。台權會副

秘書長王曦於諮詢時表示：「由於政府完全無法承諾他們（指『向政府尋求難民庇護者』）任何身分的保障，或除了『同意停留於臺灣』以外，有沒有其他的權益保障？像現在什麼都沒有的情況下，其實就會非常仰賴個案本身的經濟條件與能力，狀況好的可能就選擇離開臺灣，例如：本會於2017-18年間接觸許多土耳其的個案，迄今除了與國人結婚而繼續留在臺灣的，全部都離開臺灣了；但狀況比較弱勢的，像本案A女，在臺灣已經非常久，在無法養活自己的情況下，對未來又有很高的不確定感，身心狀況就會越來越糟」。茲概述A女實際困境與原因如下：

1、居住需求：

- (1) 據勵馨基金會說明略以，A女來臺後一直無穩定居所，曾在外流浪，也曾不同國家友人家居住，但也曾落入遭勞力剝削和性侵之風險。原本想安排居住於勵馨基金會自有房舍，但因該時並無空房而僅能另尋合適空間，目前透過勵馨基金會協助，將A女安置於該會與新北市政府協力在林口社會住宅，提供受暴婦女之自立宿舍內。
- (2) 在協助A女入住房舍過程，勵馨基金會也遭遇困難，包括：該宿舍規定是提供給新北市有獨立生活意願的受暴婦女且經社工評估者優先入住；A女並不符合相關資格。勵馨基金會陳鶴勳督導於諮詢時表示：「這也是臺灣目前社福體系內比較困難的；就是政府資源比較難以對這樣的特殊個案提供協助，就算是本國籍或符合設籍或工作於該縣市等條件，跨性別者也無法享有安置資源」。
- (3) 勵馨基金會亦提到本案因有人向總統府陳情，因而逐級交辦中央與地方主管機關，都想訪談A

女；但在勵馨基金會先向主管機關瞭解可以提供A女協助部分(經盤點該時A女有醫療、物資及急難救助需求)，主管機關皆稱依現行法令規定需有合法身分，或是有特定資格條件等，因此較難提供協助。遂勵馨基金會以不打擾A女生活為理由，婉拒有關機關對當事人的訪談，但協助提供與A女所有相關紀錄，最後仍未有來自有關機關的任何資源。

- (4) 因A女確實為有獨立生活意願的受暴婦女，因此再與新北市政府充分溝通後，目前，居住的部分已無問題。勵馨基金會補充：由於(來臺尋求庇護之外國人，如本案之A女)居無定所可能更容易有性剝削、性侵害、人口販運等風險，因此認為政府(即便在還沒有難民法前)首要能提供「安全的居住空間」，可能是社會住宅或可利用之房舍資源，散於城鄉局與社會局，會需要跨部會機關的協調；而且居住穩定之後，社福資源才能介入並提供服務。

2、居留部分：

- (1) 台權會負責難民議題的林姝函專員於諮詢時表示：「A女的情況比較特殊，特別之一是因為她留在臺灣很久了。該會過去服務來臺尋求庇護的個案，多數在知道無法留在臺灣，或無法取得庇護之後，會想盡辦法在護照還未過期前，離開臺灣；但A女因為在臺時有遭遇護照遺失，導致未能離境，到現在已滯臺7年。特別之二是A女在臺後期屬於非法狀態，無法自力更生，因而必須仰賴民間團體接濟，或是政府能夠介入，以協助維持基本生存；A女因為自己的非法身分與性傾向，行事很低調，所以無法拓展生活圈，也就更

為仰賴民間團體的協助」。

- (2) 台權會表示，所接觸來臺申請庇護個案，除了因為沒有合法居留身分而無法自立，還面臨另一困境是到底能在臺灣停留多久的「時程完全不確定」。台權會以在臺烏克蘭人因戰事無法回國為例，說明現行是簽證到期前，可向移民署申請展延，每次都只能以30日為單位展延；「該名烏克蘭個案向台權會反應：因為每次都只能預期自己只能再多留在臺灣30天，覺得非常痛苦，很多事情沒辦法做，租屋也很困難，也因為擔心自己隨時要離開，很多東西沒辦法買，因為覺得帶不走；不只是生活上的不安定，心理上也會有很大的壓力」、「A女是唯一被政府承諾、保證不會遣返的個案，因此雖然是非法狀態，但她知道自己可以留在臺灣，不用擔心簽證到期無法延長，而被要求離境」。
- (3) 因此，台權會提出：「在還沒有難民法前，希望能夠優先處理，提供給符合難民情境、來臺尋求庇護之外國人，較（30日）長、暫緩出境的簽證期限；雖然仍然不能工作，但至少可以穩定個案的身心狀況」。
- (4) 勵馨基金會亦補充略以，現行因我國無難民法，A女目前無適用之居留相關法規，移民署與勞動部看法相異，移民署之前傾向「A女只要有工作，就給予居留身分」，就地合法，但聘用外籍人士會需要合法居留簽證，故後來朝向往第三國尋求庇護之方向發展。

3、就業部分：

- (1) 據台權會說明略以，A女109年4月18日至移民署

申請庇護程序完成面談後，由其所在地教會之協助下尋找雇主，惟因A女仍無合法簽證，有意僱用其進行社區清潔工作的民間公司亦無法對其進行合法僱用程序。另據勵馨基金會說明略以，現行因居留權與工作權連動，A女目前無合法居留身分，求職不易，暫無固定工作，是由基金會協助安排代工跟臨時的工作。

- (2) 勞動部說明略以：「就業服務法（下稱就服法）第43條、第46條及第48條規定，外國人在臺工作，應由雇主為其申請聘僱後始得從事工作；另第51條第1項第1款及第2款規定，獲准居留之難民，得不經雇主申請，逕向勞動部申請工作許可」；意即：外國人欲合法在臺工作，必須是以白領外國人或藍領移工方式，由雇主依相關規定申請聘僱，或是經獲准居留之難民。
- (3) 查本案A女尚不符合目前就服法對於白領外國人或藍領移工的聘僱規定³⁰；但是否屬「獲准居留之難民」？勞動部表示：「若A女經移民署依職權認定其得比照難民之身分獲准居留後，則可類推適用就服法第51條第1項第1款規定，自行向勞動部申請工作許可，且不限從事之行業類別」。
- (4) 本案約詢時勞動部代表直言：「如果移民署解釋A女是『獲准居留』，勞動部就能依就服法處理。」均證A女因欠缺合法居留資格導致無法就業。

4、就醫與健康保險部分

- (1) 勵馨基金會表示：「A女也有就醫的需求（費用），

³⁰ 勞動部110年7月7日函復表示：「據本部瞭解，A女之學歷及工作經驗等資格條件，尚未符合就服法相關規定，未能由雇主申請聘僱從事就服法第46條第1項第1款至第6款規定之工作，又查其迄今未由雇主向本部申請聘僱許可」等語。

在沒有經濟支持的情況下，這部分我們就是一直在找補助，台權會也協助籌措，會內可以提供的補助金額都已經到達上限；A女有高血壓等慢性病，而且也有創傷，會內也有補助A女的心理諮商費用。」

- (2) 勵馨基金會表示，認為在沒有難民法的狀況下，能夠給予協助的就只能是「專案協調」的方式，民間團體在協助上，也是比較累的；而在社福資源的取得上，也會有很多困難。在與有關機關來回協商討論的過程中，會發現因為沒有難民法，大家都沒有法源依據可以依循，包括社福資源的給與。
- (3) 衛福部函復略以，按全民健康保險（下稱健保）之精神，凡在臺灣地區合法長居久住者，基於社會連帶性之考量，皆應參加健保等語，惟該部110年1月28日衛授保字第1100051302號函亦稱：依全民健康保險法第9條及同法施行細則第8條規定略以，非本國籍人士在臺灣地區領有居留證明文件者，除有一定雇主的受僱者，……，應自持有居留證明文件且在臺居留滿6個月（指連續居留6個月或曾出境1次未超過30日，實際居留期間扣除出境日數後，併計達6個月）之日起，參加健保。意即：A女如係合法在臺長居久住，基於社會連帶性考量，依法應參加健保，並不必然要有受僱於一定雇主事實，始能為之；因此，先與工作權脫鉤後，問題便在於「合法在臺居留」。
- (4) 健保法規定，所稱居留證明文件，指臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經本保險主管機關認定得

在臺灣地區長期居留之證明文件³¹。經衛福部代表到院說明時亦表示：「明確規範還是要有居留證明文件，但居留證明文件是比較有彈性，先前也有與移民署討論，若移民署能開立相關證明文件，我們就比較能夠協助A女。」等語，再次印證若要協助A女參加健保，必須先提供具有合法居留資格之證明文件。

(5) A女雖然沒有參加健保，不至於影響就醫權益，仍然可以因疾病需要，到醫院就醫；但沒有健保身分的本國人或是外國人，就必須自費全額負擔醫療費用；即便與其他國家相較，高醫療服務水準的臺灣，自費收費仍是相對便宜，但對於無法自立的A女而言，每一筆支出都需要他人幫忙。

5、是以，A女即使在臺已有將近7年之居住事實，因非具合法居留資格，基本生存權利連帶落空，故長期仰賴民間團體接濟，有自立困難之情。

(七)我國欠缺公政公約不遣返原則之具體生活照顧機制，難謂已盡「執行公政公約不遣返原則下之締約國義務」：

1、究移民署所持「難民法通過施行前尚無認定難民法源依據」、「依現行法令尚無空間協助A女取得在臺居留身分」等說法，是否合理？本案諮詢專家學者意見略以：

(1) 難民公約對於難民的定義，與現代的庇護需求未必相合，不應過於拘泥現行之難民公約對於難民的定義，而應回到公約的精神去判斷，就像加拿

³¹ 據衛福部復稱，目前「其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」主要係針對大陸地區人民，因其來臺所持證件為移民署所核發之「中華民國臺灣地區入出境許可證」，並依其來臺事由不同而有不同註記，可在臺時間亦因不同事由而有所不同。故該部歷來陸續公告認定註記各項事由之中華民國臺灣地區入出境許可證為得在臺灣地區長期居留之證明文件，目前經公告得以參加健保之中國大陸人士共13類。

大現在稱庇護對象為「值得受保護的人」便是一例，這樣的解釋才能更落實人權保護。A女個案建議以公政公約第7條，即「不遣返原則」，作為依據，從此原則下手，就不會產生A女條件不符合難民公約規定要件之尷尬情況；基於不遣返原則，進一步再去協助她停居留國內期間的基本生活需要。

- (2) 國家義務不能僅有消極不將當事人送走而已，國家還應盡積極義務，即保護此人有安身立命的基本權益，至少要給予其一個相當「一般外國人」的身分，因此對於不予遣送之外國人，應該建立對其之基本保護制度，協助這樣的外國人「在臺灣可以生活」，政府要建立相關作業模式。基於「某些申請對象被我們送回國後，就會導致對他的傷害，違反公政公約不遣返原則」，那就不用追究他的身分是否為難民，更不用那麼清楚定義難民，我們的底線就是要保護值得保護的人不受傷害。接著，因為同意其留在國內，就應該處理其在國內的生活，而非因為已認定其為難民才給予庇護安置。
- (3) 移民署在本案中，不能以「難民認定困難」為由而拒絕履行其遵守公政公約的義務，否則即倒果為因。另，也不能以國內沒有相關法令(難民法)為由，而主張拒絕A女的難民申請並導致其在公政公約「不遣返原則」方面的權益同樣落空，否則亦是違反國際法之原則。本案既已可認定A女在臺灣並沒有因其性傾向而遭受迫害的危險，加上前述行政機關有法令依據且應協助她，實無需推卸庇護安置她一事。而依據兩公約，提供基本生活保障乃是最基本，在尋求庇護者提出申請

後、認定完成前，就應啟動權益保障。

2、揆諸上情，A女目前之處境，雖暫無遭我國政府將之驅逐出境或遣返烏國之危機，惟渠實際生活發生困難，經民間團體多方奔走、協助其陳情，政府各部門迄仍未能具體解決有關問題，致A女在國內已具近7年之生活經驗，卻仰賴民間團體接濟維生，凸顯我國欠缺公政公約不遣返原則之具體生活照顧機制，難謂已盡「執行公政公約不遣返原則下之締約國義務」，實屬為德不卒。

(八)綜上，烏干達籍之同性戀女子(下稱A女)逾限停留我國已近7年，並經移民署核許其「暫緩強制驅逐出境」、認定「非具合法居留資格」。鑒於烏國之環境確有危及性別少數族群人身安全之虞，與A女之陳述吻合，基於公民與政治權利國際公約所揭示保障人權之規定已具有國內法律之效力，且我國為國際社會之一份子，政府允應落實該公約第7條「不遣返原則」，以避免A女返回烏國後發生憾事。另，因A女非具合法居留資格，連帶致其基本生存權利落空，如居住權、工作權、健康權等權利，長期仰賴民間團體接濟、自立困難等情，凸顯我國欠缺公政公約不遣返原則之具體生活照顧機制，難謂已盡「執行公政公約不遣返原則下之締約國義務」，實屬為德不卒，政府允應速謀妥處。

二、A女雖曾於109年8月3日表達願意前往任何不歧視同性戀之國家，惟至110年仍陳請獲取臺灣政府之庇護，且渠已實質長期在臺生活並逐漸適應在地環境，未來將其中轉至他國之作法是否仍屬適當，宜由相關機關再予審慎評估處理。

(一)依據移民署110年9月提出之書面資料，該署表示A

女於109年8月3日向其遞交中轉至第三國意願書，並表達願意前往任何不歧視同性戀之國家，故該案目前由外交部協助與其他國家接洽中轉事宜等。

(二)惟外交部人員到院說明時卻稱「本部是有協助中轉的機制，但實務上，當事人應該要先有難民身分的必要證件，才能尋既有機制與程序處理；但本案A女並非持有聯合國核發的難民身分許可，但本部仍積極提供資訊給A女。本案A女困境是未取得聯合國核發的難民身分許可，若要向第三國申請，是要以A女個人身分去申請，由各國審核同意；所以沒辦法由我國代表她去申請。本部不清楚A女個人目前向第三國申請的狀況。」、「相關資料有給移民署；另當時是有一位潘女士代替A女陳情，我們也有回復給潘女士；不確定該名潘女士是否代表台權會。」、「我們並未與A女直接聯繫過。本部職權是請各駐在國蒐集資訊之後，轉給有關機關。」等語，顯示對於「協助中轉A女至第三國」一事，移民署與外交部之認知有別，且自A女109年8月3日表達中轉他國之優先順序迄今，並無具體辦理進度。

(三)又參據本案諮詢專家學者表示「以我們今天討論的這個個案(A女)應該是屬於選擇性的案件，而不是一定要中轉安全第三國的情況。中轉第三國應該至少要有兩個要件：第一，要尊重當事人意願，至少當事人不反對被中轉；第二，客觀上本國對她來說並非安全。以上兩個要件必須符合，否則中轉至安全第三國這個制度，很容易被國家當作藉口，而恣意將尋求庇護者送往他國。」之意見，對於中轉A女至第三國之必要性、可能性以及有無衍生國際批評之風險等，均宜由主管機關審慎評估研議。復據外交部迄110年1月間接獲函轉A女陳情書記載「……如果

永遠無法取得在臺居留，我希望能申請加拿大之庇護。然我最渴望的仍是留在臺灣。……」及110年2月間接獲行政院函轉潘○○君代A女致總統府陳情書記載：「……，我希望在臺灣尋求庇護。……」等，相關主管機關亦應考量，A女雖無合法身分卻已實質長期在臺生活，且經各方關注、協處後似已逐漸適應在此生活之環境，是以，目前仍以A女109年8月3日之意見認定A女最想/最適居留之國家為加拿大或其他國家，是否適當？允宜由相關機關再予審慎評估處理。

- (四) 綜上，A女雖曾於109年8月3日表達願意前往任何不歧視同性戀之國家，惟至110年仍陳請獲取臺灣政府之庇護，且渠已實質長期在臺生活並逐漸適應在地環境，未來將其中轉至他國之作法是否仍屬適當，宜由相關機關再予審慎評估處理。

三、難民法之立法，尚有國內外政治經濟安全等複雜因素，需要達成共識及整合，立法完成之日難料，惟目前對於核許暫緩強制驅逐出國，卻無從依現行法令認定身分之外國人，尚無具體庇護或照護措施，與國際上面對相關人權問題時，「主動發現」、「積極協助」的處理原則並不相符，故應由政府有關部會立即啟動法制修正並具體建構難民法通過前之因應方案，預為綢繆。

- (一) 依據法務部函復略以，我國於98年12月10日施行兩公約，將兩公約國內法化，並依兩公約施行法第6條「建立人權報告制度」之規定，迄今已定期提出3次國家報告，並踐行2次國際審查；經查兩公約初次國家報告國際審查委員提出之81點結論性意見與建議，其中的第59點及第二次國家報告國際審查委員

提出之78點結論性意見與建議的第55點、第56點，均建議政府迅速通過難民法，該法並應納入不強制遣返原則，顯見制定難民法並將不強制遣返原則納入該法為我國在難民議題上重要之人權保障工作；該難民法之主管機關內政部前曾參酌上開「關於難民地位的公約」、「關於難民地位的議定書」、聯合國1967年通過之「領域庇護宣言」、兩公約及各先進國家庇護制度及法規，提出難民法草案，將不強制遣返原則納入該草案中，惟該法因為於第九屆立法委員任期屆滿前通過而不續審。

- (二)政府於回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議中略以：「難民法草案尚未完成立法前，認定難民身分之審查機制，依現行法規係由政府內部召開跨機關會議方式進行審查，於釐清案情、訪視當事人、進行事實調查、召開跨機關專案協調會議等程序，過程均秉持難民法草案、兩公約及不遣返原則之……」對此，台權會表示，據該會瞭解，政府從未就難民庇護之個案進行任何實質審查，內政部僅會就移民簽證系統查詢資料，並未有其他符合難民身分審查的實際作為，就直接以民間團體提供資料為審斷，絕大多數就逕以拒絕個案的難民申請。
- (三)此外，法務部亦稱，查難民法尚未完成立法前，內政部業已參酌難民法草案、兩公約及不強制遣返原則之精神，訂定處理難民事務之處理機制，包括「大陸地區人民尋求難民庇護處理程序」、「香港澳門居民尋求難民庇護處理程序」、「外國人或無國籍人士來臺尋求難民庇護暫行處理程序」等3種工作標準書，俾於難民法通過施行前，對於來臺申請難民(政治)庇護案件，以個案協處方式為之。
- (四)另本案諮詢專家學者提及日本經驗指出，難民認定

率過低的日本，也在110年經過內閣會議決議，對於長期居住但尚且無法認定為難民的外國人，符合特定條件者應提供「軟性化監理措施」——也就是允許其在健康、工作、教育方面能有基本權益，避免導致其他人權問題，具體操作上，包括對其提供語言或工作技能方面的訓練計劃、教育服務，使其融入「住在國之生活」；這一點也反映了難民庇護的潮流變化，從前在冷戰時期進行的難民庇護，是種「事後救助」的概念，但現在的處理趨勢是「主動發現」、「積極協助」難民，值得本案借鏡等語。

(五)目前我國對於核許暫緩強制驅逐出國卻無從依現行法令認定身分的外國人，尚無具體庇護/照護措施，而與相關人權問題之國際「主動發現」、「積極協助」處理趨勢並不相符：

- 1、查我國現行「外國人或無國籍人士來臺尋求難民庇護暫行處理程序」(處理流程如下圖)，於「進行訪談」後，則依序為「協助中轉第三國」、「暫緩強制驅逐出國」，未見「庇護」、「安置」、「收容」、「緊急救援」、「輔導自立」、「就地融合」……等重要程序之設計。

外國人或無國籍人士來臺尋求難民庇護暫行處理程序

一、法令依據

- (一)入出國及移民法第36條
- (二)外交部處理中轉外國人至第三國尋求庇護作業
流程要點第5點
- (三)外國人強制驅逐除出國處理辦法第6條第1項第6
款及第7款第3項但書
- (四)公民與政治權利公約第7條
- (五)我國難民法草案第3條

二、處理流程

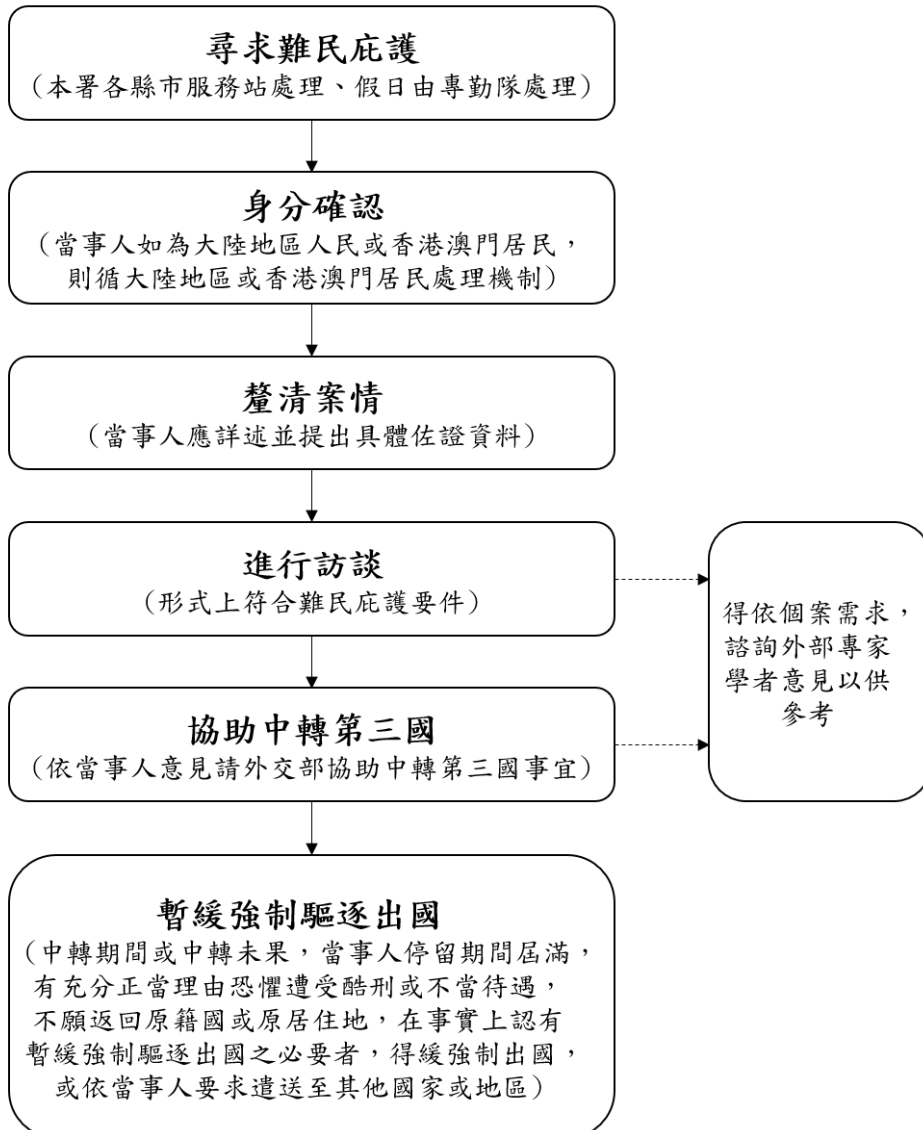


圖1 外國人或無國籍人士來臺尋求難民庇護暫行處理程序之處理流程圖

資料來源：移民署，本案自行繪製

2、再按，行政院110年4月21日召開「外國人或無國籍人士尋求庇護案暫行處理機制(草案)」研商會議，且行政院於110年11月2日以院臺外字第1100033887號函復「考量本案涉及跨部會權責，刻會商相關機關研議中，尚未形成決策，爰將俟政策確定後再行提供」等語，以及移民署表示，經暫緩強制驅逐出國之外國人如有生活協助之需要，該署於實務上，以協調慈善機構或非政府組織提供當事人必要協助為協處方向等語。

3、雖內政部已於111年3月29日公告「外國人停留居留及永久居留辦法」第9條、第22條之1、第24條修正草案之預告，該修正草案略以「外國人停留居留及永久居留辦法」第24條修正要點為「為配合實務運作需要，增列得核發臨時外僑登記證之對象」³²，且該公告至111年5月30日截止。惟修法仍需作業時間，目前對於核許暫緩強制驅逐出國卻無從依現行法令認定身分的外國人，仍無具體庇護/照護措施，此情與相關人權問題之國際「主動發現」、「積極協助」處理趨勢並不相符。

(六)綜上，難民法之立法，尚有國內外政治經濟安全等複雜因素，需要達成共識及整合，立法完成之日難料，惟目前對於核許暫緩強制驅逐出國，卻無從依現行法令認定身分之外國人，尚無具體庇護或照護措施，與與國際上面對相關人權問題時，「主動發現」、「積極協助」的處理原則並不相符³³，故應由政府有關部會立即啟動法制修正並具體建構難民法通過前之因應方案，預為綢繆。

³² 內政部111年3月29日台內移字第11109107441號公告：預告「外國人停留居留及永久居留辦法」第9條、第22條之1、第24條修正草案內容。

³³ 參照本案諮詢國立勤益科技大學基礎通識教育中心鄭明政副教授內容摘錄。

玖、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請行政院研處見復。
- 三、調查報告移國家人權委員會參處。
- 四、調查報告全文，經委員會討論通過後公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、外交及國防委員會、社會福利及衛生環境委員會聯席會議處理。

調查委員：紀惠容、高涌誠

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院110年3月16日院台調壹字第1100800049號派查函及相關案卷。

案名：某烏干達籍人民向我國訴請庇護案。

關鍵字：兩公約不遣返原則、難民法、難民庇護、暫緩強制驅逐出境、合法居留。