

調查報告（公布版）

壹、案由：據訴，內政部移民署(下稱移民署)自民國(下同)112年5月起受理來臺尋求庇護外國人臨時外僑登記證(下稱臨外證)之申請，疑遲未准駁，損及申請人權益。究實情為何？申請核發臨外證時常面臨之問題為何？相關法規及流程是否參酌公民及政治權利國際公約¹(下稱公政公約)第15號一般性意見²不遣返原則之精神？移民署、勞動部、外交部、衛生福利部(下稱衛福部)等機關，有無確實檢視相關處理機制並提供協助？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

台灣人權促進會(下稱台權會)於114年3月24日，就內政部移民署(下稱移民署)³承辦之「尋求庇護人安置方案」拜會本院紀惠容委員及高涌誠委員，並於同年4月15日以電子郵件提供參考資料，略述其對移民署相關措施之疑義⁴及申請人因庇護需求取得臨外證之迫切性⁵。

¹ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)。

² 公政公約第15號一般性意見「公約所規定的外國人地位」之第5點略以：公約不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的公約保障。

³ 依移民署組織法第2條規定，移民署掌理「難民之認定、庇護及安置管理」事項。

⁴ 內政部以「在臺尋求庇護人」為外國人停留居留及永久居留辦法(下稱外人辦法)第24條所稱之「有特殊原因無法執行強制驅逐出國」者，於112年啟動尋求庇護人安置專案。依該專案規劃，申請經核可者可取得1年效期之臨外證，並由移民署移請勞動部、衛生福利部(下稱衛福部)、教育部等部會辦理其就學、就業與社會保險等事宜。惟台權會指出，移民署不僅遲未准駁任何申請，且未就下列重要項目對申請人提供說明：(1)尋求庇護者依外人辦法第24條申請臨外證之作業要點。(2)移民署受理申請後，向申請人發給之申請證明及權利告知單。(3)移民署審查會議之選案標準及審查會決議作成形式。(4)審查會議召開後呈報內政部，內政部負責核定審查決議的任務編組。(5)准駁程序中是否、以及如何諮詢外部專家。(6)准駁尋求庇護者臨外證申請的審查標準。

⁵ 台權會表示，自112年5月首次協助尋求庇護人向移民署申請核發臨外證以來，已協助近40件申請，並陪同20餘名申請人至移民署服務站接受訪談，其中約九成為緬甸籍人士。該會主張，申請人因庇護需求取得臨外證具有迫切性，理由略述如下：(1)多名申請人之家鄉位於武裝衝突嚴重地區，若遭遣返將面臨生命危險。(2)多名申請人之行動受軍政府直接或間

經本院函詢內政部，該部表示臨外證之核發係移民署依職權辦理，並非供當事人主動申請之案件；另否認台權會所稱自112年5月啟動「尋求庇護人安置方案」之情形，亦未曾對外公告相關專案。

因台權會所陳與內政部說明存有差異，本院再發函向台權會確認，該會於114年6月23日補充提供立法院第10屆第7會期黨團協商會議紀錄及時任立法委員洪申翰國會辦公室於112年5月4日及113年8月16日函文，作為主張當事人得提出臨外證申請之依據。鑑於雙方說法仍有歧異，相關行政措施之實情及適法性有待釐清，爰依職權立案調查。

本案經調閱內政部相關卷證資料，並於114年9月24日詢問移民署人員；嗣因涉及庇護制度之政策定位及法律依據，非單一機關所能完整說明，復於114年11月26日詢問行政院、勞動部、衛福部及教育部等機關後，已調查完畢，調查意見如下：

- 一、國際人權法制近年對於難民及庇護案件之處理，已明確要求各國建立完整受理程序、審查機制及相關權利保障措施，以防止錯誤遣返，並提升審查透明性與救濟可及性。我國雖已透過相關人權公約施行法，將部分國際人權規範內國法化，行政院並曾多次提出《難民法》草案於立法院審議，惟迄今仍未完成專法建制。爰現行涉及尋求庇護、遣返風險及人道保護之案件，仍主要依賴行政機關以個案協處及裁量方式處理，其審查程序、權利保障、法律地位及救濟機制，欠缺一致性及明確規範，與國際人權法制所揭示之精神尚有

接監測，存在被軍政府迫害之高度風險。(3)多名申請人與臺灣有密切社會連結，包括與持有臺灣身分證或永久居留證者具有親屬關係，或係因我國海外招生政策而來臺就學之留學生。

落差，實有儘速檢討修正並完成立法之必要。主管機關應儘速研議並積極推動完成《難民法》之立法作業，並建立相關制度規範，以明確規範庇護審查程序、權利保障、法律地位及救濟途徑，確保我國庇護制度符合國際標準。

(一) 國際人權法制對難民及庇護保障之發展趨勢

- 1、按國際間有關難民保護與庇護制度之法制基礎，主要建構於聯合國西元⁶1951年《難民地位公約⁷》及1967年《難民地位議定書⁸》之上。依前開公約第1條規定，「難民」係指因種族、宗教、國籍、特定社會團體成員身分或政治意見，而有受迫害之合理恐懼，致無法或不願返回其原屬國家之人。其中，第33條所揭示之不遣返原則（non-refoulement），為國際難民保護制度之核心，明確禁止各國將個人遣返至其生命或自由可能受威脅之國家或地區。該原則現已逐漸被國際社會認為具有國際習慣法性質，並延伸適用於涉及酷刑或重大人權侵害風險之情形。
- 2、另《公民與政治權利國際公約⁹》第6條生命權及第7條禁止酷刑、《禁止酷刑公約¹⁰》第3條禁止遣返至可能遭受酷刑國家之規定，均被國際人權機制認為與不遣返原則具有密切關聯，實質上構成相關保障內容之一環。又《兒童權利公約¹¹》及

⁶ 文中日期如未特別標註，均以民國紀年表示（下同）；涉及國際公約、國際事件或各國情勢者，採西元紀年（下同）。

⁷ Convention Relating to the Status of Refugees (Refugee Convention)。

⁸ Protocol Relating to the Status of Refugees (Refugee Protocol)。

⁹ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)。

¹⁰ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)。

¹¹ Convention on the Rights of the Child (CRC)。

《消除對婦女一切形式歧視公約¹²》等國際人權公約，亦分別要求各國於庇護及遣返相關程序中，應納入兒童最佳利益原則及性別敏感考量。整體而言，當代國際人權法對庇護案件之處理，已不僅限於傳統難民制度，而逐步擴及為跨人權公約之整體保障要求。

- 3、我國雖非聯合國會員，亦非1951年《難民地位公約》及1967年議定書之締約國，惟已透過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》、《兒童權利公約施行法》及《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》等立法方式，將相關國際人權規範內國法化。是以，相關機關於處理尋求庇護或涉及遣返風險案件時，仍應參酌國際人權法所揭示之不遣返原則及基本權利保障要求，建立符合程序正義及人權保障之審查及協處機制。
- 4、國家人權委員會於「消除一切形式種族歧視國際公約¹³（ICERD）國家報告獨立評估意見」中亦指出，我國現行尚欠缺完整難民及庇護法制，並建議政府持續推動《難民法》立法，以建構符合國際人權標準之庇護及不遣返制度。顯示難民及庇護制度之法制化，仍為近年國內人權機制持續關注之重要議題。

（二）我國《難民法》草案歷經行政機關多次研擬及立法院審議程序，迄今仍未完成立法。

¹² Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)。

¹³ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)。

- 1、調查發現，我國自90年間即開始研議建立難民及庇護制度之法制架構，94年內政部首次提出《難民法》草案送請立法院審議，惟未能完成立法程序。95年間，內政部會同當時行政院大陸委員會（現為大陸委員會¹⁴）對草案進行修正，將政治庇護納入整體難民法制，並調整制度設計與草案名稱，列為政府優先推動立法項目，後續經行政院會議通過。
- 2、然而，98年立法院通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》後，主管機關雖再行檢討並提出修正版本，仍因適用對象及制度設計爭議，未完成立法。
- 3、102年國家人權報告國際審查時，國際專家亦明確建議我國儘速建立難民及庇護制度，完成立法，以落實不遣返原則及相關人權保障。105年間，立法院內政委員會、外交及國防委員會曾聯席審查《難民法》草案，整合歷次版本進行審議，但後續二讀及三讀程序仍未完成。

（三）《難民法》立法延宕相關爭議

- 1、查《難民法》草案歷次研議及社會討論過程中，外界雖多認為我國有建立難民及庇護制度之必要性，惟就制度設計內容、審查標準及風險控管機制，仍持續存有不同意見。主要爭點包括國家安全疑慮、制度可能遭濫用之風險、社會福利及醫療資源負擔配置，以及我國非聯合國會員且欠缺完整難民安置體系下，長期居留及第三國轉介機制之可行性等。

¹⁴ 配合行政院組織調整，「大陸委員會組織法」經立法院於107年5月22日三讀通過，總統於107年6月13日公布，並經行政院令自107年7月2日施行。

- 2、實務上，自108年香港社會事件以來，外界即持續關注香港人士是否可能適用庇護或人道協助機制，並多次呼籲政府應儘速完成《難民法》立法，以提供明確法律依據。惟主管機關對外說明，多仍以現行制度得採「個案處理」方式因應，相關庇護程序及權利保障並未具體制度化。
 - 3、另於111年烏克蘭戰事引發國際難民潮期間，國內亦有意見指出，面對戰爭或重大人道危機所致跨國人口流動，我國現行制度仍以個案協處為主，缺乏明確之難民認定及安置制度，相關處理仍高度仰賴行政裁量及跨機關協調，制度化程度有限。
 - 4、此外，近期緬甸情勢亦出現個案申請庇護或主張返國恐受迫害之情形，實務上多仍由內政部移民署依個案進行事實審認及跨機關會商處理，惟相關案件之審查基準、程序架構及後續權利保障機制，仍未見一致性規範，亦凸顯現行制度仍以行政協處為主之運作型態。
 - 5、現行制度雖可透過行政機關以個案方式處理相關人道需求，惟在欠缺專法規範情形下，難民或庇護案件之認定標準、程序機制及權利保障事項，仍未建立一致且明確之制度架構，致整體運作長期仰賴行政裁量及個案協處，制度穩定性及可預測性仍有不足之處。
- (四)綜上，我國現行涉及庇護及遣返風險之案件，主要仍依賴行政機關個案裁量處理，相關程序與權利保障機制尚欠一致性及明確規範，與國際人權標準仍有落差。為健全庇護制度並確保人權保障，主管機關應儘速完成《難民法》立法，建立完整審查及救濟制度。

二、依據112年5月12日立法院黨團協商會議紀錄，移民署當時表示，相關個案得提出申請，經審認後核發臨外證者，並得類推適用居留相關規定，且可享有工作、納保及就學等相關權益。前開說明雖經機關嗣後未予承認具制度拘束力，惟其既載於立法院協商紀錄，且由主管機關當時對外表示，客觀上已足使申請人形成一定政策期待。本院於114年7月立案調查時發現，相關申請案件已累計超過40件，惟移民署長期未作成任何准駁決定，自最早於112年7月受理申請迄今已逾2年，顯未符合理期間之行政期待，亦有延宕處理之情形。至115年1月，移民署始通知其中12件申請案之審查結果，惟最終仍無任何人獲核發臨外證。本案顯示現行臨外證及庇護相關處理機制，因欠缺明確申請制度與一致判準，加以事證取得及查證受限，致審查結果多數未予認可，制度運作與人權保障期待間仍存落差，實有儘速檢討修正之必要。

(一)我國於98年制定外國人停留居留及永久居留辦法(下稱外人辦法)時，即明定「因原發照國家或其他國家拒絕接納其入國」得核發臨外證。嗣於111年修正時，增列「因罹患重大疾病或其他特殊原因」亦得核發之情形。自105年迄今，移民署核發臨外證共18件，均屬前揭「因原發照國家或其他國家拒絕接納其入國」類型；至於111年新增類型，迄今尚無實際核發案例。

(二)依據112年間立法院黨團協商會議及立法委員召開協調會等相關會議紀錄，相關說明可理解為個案得提出申請臨外證，並據以取得工作及生活協助等相關權益。因此，台權會自112年7月起，陸續協助因「返回母國恐受迫害」而尋求庇護之個案，向移民署提出臨外證申請。

- 1、112年4月24日，前立法委員洪申翰召開協調會，結論指出：尋求庇護人士在臺等待中轉期間，得依外人辦法第24條由移民署核發臨外證，並類推適用居留身分；核發時同步通知相關機關，以便依規定辦理工作、就學及社會保險。未來如有新個案，可至移民署各地服務站辦理，經審查確認確有無法執行強制驅逐之具體事由者，方予核發臨外證。
- 2、112年5月12日，立法院召開黨團協商會議，討論入出國及移民法(下稱移民法)修正草案第22條，爭點為是否增列難民或庇護申請者可取得停留或居留許可；移民署代表發言內容如下：
 - (1)「這個部分，難民的議題所涉及的層面滿廣的，而且各國都有專法來因應，加上我們國情大概比較特殊，為避免加入這條進去之後，有可能開了大門，卻沒有相關的配套措施，以致造成我們國家的一個困境。」
 - (2)「目前我們是用個案的方式做處理，以中轉第三國為一個協助的方向，而且也會落實不遣返的原則，目前我們有訂定一個暫行的機制來協助當事人在臺滯留期間的工作與就學，還有參與社會保險的部分。」
 - (3)「我們除了會核發臨外證之外，還會函發相關部會，來作為證明當事人有類推居留身分的適用，俾利各部會來核發相關包括工作、教育及保險的部分。」
- 3、112年5月30日，立法院院會進行移民法部分條文二讀及附帶決議審議，與本案相關結論如下：

- (1) 有鑑於無戶籍國民及外國人逾期停留或居留之樣態多樣，亦可能有為避免自己或他人面臨酷刑、殘忍或不人道待遇而不得不逾期。爰建請移民署應於減免標準中，參照公政公約精神，納入相關減免事由。
- (2) 查移民署現行遇有尋求庇護案，皆係以個案方式處理，惟移民署除應遵守「不遣返原則」，亦應盡積極會同各相關主管機關，研商協助尋求庇護個案之基本生活照顧。

4、112年9月14日，內政部為立法院修正移民法部分條文通過附帶決議，函復該院略以：

- (1) 如遇尋求庇護案，由移民署會同相關機關共同協處，以當事人最佳利益及尊重其意願為前提，中轉至第三國為協處方向，遵守不遣返原則。
 - (2) 為協助當事人在等待中轉期間取得合法身分證明文件，移民署修正外人辦法第24條，增列外國人因重大疾病或其他特殊原因而無法執行強制驅逐者，可核發臨外證，以落實不遣返原則。
 - (3) 關於等待中轉期間之照護措施，移民署與勞動部、衛福部及教育部達成共識，研議個案協助方案，保障人權。
- (三) 經查，台權會自112年7月3日起，陸續協助個案向移民署提出臨外證申請，迄114年7月4日本案立案調查時，已歷時近2年，仍未作成明確准駁決定。移民署說明，現行並無以申請制為基礎之臨外證制度設計，相關案件係採陳情或個案協處方式辦理，是否核發臨外證及提供相關協助，仍由該署依職權審認決定，並非當然得以申請取得。

- 1、內政部查復本院略以，我國現行尚無處理難民或庇護議題之專法或明確法源依據，目前如遇主張返回母國恐受迫害之外國人或無國籍人，係以受理陳情案件方式處理，非以申請制度辦理，並於現行法規(含國際公約所揭示之不遣返原則)框架下，透過行政調查、諮詢專家學者意見及跨部會會議研商等方式，視個案需求研議最適切之協處方案，包括是否核發臨外證，或以其他方式提供適當協助。整體而言，主管機關係以個案協處方式提供協助，惟核發臨外證並非必然結果，僅為可能之處理方式之一。
- 2、綜合本案於114年9月24日及11月26日約詢行政院林明昕政務委員及相關機關代表內容，略以：
 - (1) 移民署表示：「臨外證之原始用意並非要給人申請用的，而是在等待遣返狀態，避免被其他司法警察機關重複檢查，所以發給臨外證，作為身分證明使用」、「因為不是申請案，現在是以受理民眾陳情案的方式處理」。
 - (2) 林明昕政務委員表示：「若適用範圍僅限於確實符合尋求難民庇護條件之個案，則其申請及核發對象之數量，應屬有限」、「惟如適用範圍未予明確界定，實務上恐不僅限於尋求難民庇護之個案，亦可能擴及在臺工作移工、以觀光或其他事由入境者，甚至已逾期居留之外國人，均可能以『返國有受迫害風險』為由提出申請，致制度適用範圍產生擴張，影響其原有政策功能」。
 - (3) 移民署表示：「現行實務上採權宜處理方式，係透過多方查證確認相關事實，並於未完成釐清前，審慎處理遣返之決定」、「因該認定涉及

當事人重大權益，審認過程宜採審慎認定，以避免影響當事人權益」。

(4) 移民署補充：「相關個案自受理至今約歷時1年餘，其中部分期間係因申請人補件及函請外交部協查所需時間所致」、「另參考其他國家具有難民審查機制之制度設計，其審查期間多需2至3年」、「即便以我國自申請至審查完成約1年之期間觀之，與部分國家相較並未顯著偏長」

(四) 嗣移民署雖於115年1月首度通知其中12名個案之審查結果，惟自受理申請起迄完成相關通知，已歷時逾2年半。前揭案件均經認定**未符提供協助或核發臨外證之要件**，後續並依現行法令規定辦理限期離境或強制驅逐出境程序。

1、移民署表示，迄今已陸續接獲逾60件¹⁵聲稱返回母國恐受迫害之陳情案件，均依相關機制精神辦理行政調查，並諮詢外部專家學者及由相關主管機關共同參與個案審認。另本案於114年9月24日約詢時，移民署表示，目前已完成審查流程者計9件，均認定不符合相關要件，惟尚未通知當事人，係因仍基於審慎考量，並持續請外交部協助確認母國相關狀況。上開案件之處理，係由移民署會同相關機關進行個案審認，並綜合查證結果後作成。

2、移民署於115年1月26日通知首批12名緬甸籍當事人「未符提供協助或核發臨外證之要件」。該12名當事人在臺均屬逾期停留或居留身分，經審認

¹⁵ 內政部為本院114年9月24日第1次詢問時，稱已收受56案訴求核發臨外證之個案；其中，明確訴求核發臨外證者計54案，未具體援用臨外證規定者計2案。內政部為本院同年10月3日第2次詢問會議前提供書面資料內容為「逾60件」；於詢問會議後再向移民署確認，截至同年11月26日止已收受訴求核發臨外證之個案為65件。

不符前揭要件後，回歸一般移民法規之管理機制處理，依其到案方式不同：自行到案者辦理限期離境；被查緝到案者則依法強制驅逐。其中1名因家屬在臺，尚可得依規定轉為依親居留；其餘當事人依前述方式辦理離境或驅逐。

(五)主管機關通知理由僅有「未提出足認返國受迫害之事證」，至後續對外說明亦概略，多數陳情人甚至逾期停留或非法工作被查後才申請，缺乏具體迫害證據，部分曾多次返國，與國際受保護對象認定原則不符等情；惟移民署所採認定及說明方式，尚難完全回應人權保障之審查要求。

1、移民署於114年9月24日到院說明時表示，經跨機關及學者專家諮詢會議討論，相關案件之審認結果及觀察如下：

- (1) 初步認定結果多為申請人未有明確返回母國意願之情形。
- (2) 學者專家指出，學理上對於庇護申請之動機，確有認為可能存在混合性之相關觀點，惟是否符合難民保護之適用要件，仍應依個案具體事證綜合判斷，不宜僅以動機推定其結果。
- (3) 多數個案係於逾期停留或居留身分失效後，或因遭查獲或進入收容程序後始提出返國恐受迫害之主張；移民署並說明，申請時點為審認之重要參考因素之一，通常亦期待於入境後相對合理期間內提出。

2、移民署於115年1月26日通知當事人之理由為「因台端未能提出(足認返國將)受到迫害之具體事證」，復於115年4月30日發布新聞稿說明，對於主張「返回母國恐受迫害」之案件，係採行政調查、諮詢外部專家及跨部會會議審認之三階段機

制，經審認符合要件者始提供適當協助。其並說明，相關個案多於逾期停留或非法工作遭查獲後始提出申請，且未能提出具體受迫害事證，部分亦有多次往返母國情形，爰與受國際保護對象之認定原則不符；後續訴願案件將依決定結果續行處理。

3、台權會則於115年5月4日發布聲明，批評現行政策漏洞，未公開庇護申請管道，也未保障申請期間的居留地位，卻將逾期停留與非法工作歸咎於尋求庇護者；並指出國際法的不遣返原則與難民保護範圍應包含逾期停留者，且緬甸籍當事人在臺期間並未返國，反駁移民署所稱「往返母國」之說法。

(六)此外，就個案事實查證機制而言，尋求庇護案件之審查涉及當事人於原生國可能面臨之迫害風險。相關認定除仰賴當事人陳述外，亦須透過外交管道及國際組織、非政府組織或其他國家在地資源蒐集佐證資料。惟受限於我國國際處境，對部分國家之資訊取得與實地查證能力仍有限，致相關事證之完整性及可驗證性不足，影響個案風險評估之精確性與審查結果之正當性。

(七)綜上，現行臨外證及相關庇護處理機制，因制度規範未臻明確，致審查標準與程序運作欠缺一致性，並衍生長期未決及處理延宕情形，與人權保障及行政效率之要求仍有落差，主管機關允宜儘速檢討修正相關制度，以健全審查及救濟機制。

三、現行制度對於尋求庇護者於審查期間之法律地位，並無明確規範，致已失去合法停留或居留身分之尋求庇護者，於等待審查期間可能面臨生活支持及非屬緊急

必要醫療之費用負擔壓力，影響其基本生存。實務上亦已出現個案於遭查獲非法工作時，主張其處於庇護審查期間之情形，顯示在法律地位未明確及相關保障不足之情況下，已有衍生以違規方式維持基本生存之風險。參酌國際庇護制度之普遍實務，多數國家於尋求庇護者提出申請後，均承認其於審查期間仍處於特殊保護狀態，並透過制度性安排提供最低生活支持或有限工作權，以維持基本生存條件及避免因程序尚未終結而陷入生存困境。相較之下，我國現行制度對於尋求庇護者審查期間之法律地位及基本生活保障，尚未建立明確制度性規範，顯與國際通行之制度設計及最低生活保障作法存有落差，亟應檢討強化。

(一) 整體而言，現行庇護及臨時安置制度在審查期間之身分定位與基本保障設計上仍有不足，致個案長期處於生活不穩定狀態，並進一步衍生對民間支援之高度依賴及法律責任衝突等問題。

1、例如本院過去曾就1名烏干達籍A女向我國尋求庇護之個案提出調查意見，指出其因未具合法居留資格，致居住、工作及醫療等基本生活需求均受影響，長期難以自立生活。其中，A女來臺後一度流落街頭，並曾面臨勞力剝削及性侵風險，後續始由財團法人勵馨社會福利事業基金會協助安置於社會住宅；又因其非法身分及性傾向而不敢公開社交，生活支持網絡有限，對民間團體形成高度依賴；即使有民間公司願提供工作機會，亦因其未具合法簽證而無法聘僱；另其未具全民健康保險(下稱健保)納保資格，就醫費用均須自費負擔，相關生活與醫療支出亦多仰賴外界協助。

- 2、經本院調查後，移民署於111年修正外人辦法，增列「因其他特殊原因」無法執行強制驅逐出國者，得核發臨外證，並表示由相關機關依權責視個案需求研議專案協助方式。惟實務上，尋求庇護者於提出申請後之審查期間，僅得處於暫免收容及避免立即遣返之狀態，部分聲援團體因而持續主張現行制度對審查期間之身分定位及基本權益保障仍有不足，形成權利真空，並建議相關機關應對尋求庇護人作成暫時性資格認定，以維護其基本生存需求。
- 3、上開制度性落差及審查期間延宕情形，於實務上亦已反映於個案爭議。例如，緬甸籍B君於提出庇護申請及移民署審查期間，因未具合法在臺身分，未經雇主申請許可即從事工作，違反就業服務法(下稱就服法)規定而遭裁處罰鍰。B君於訴願中主張，係因生活所需及返國可能面臨危險，請求適用緊急避難及欠缺期待可能性等阻卻責任事由。

(二)該個案顯示，雖庇護審查涉及事實認定及人權風險評估，需一定期間審慎處理；惟申請人於審查期間法律地位未明，若缺乏相應生活支持及基本權益銜接機制，可能形成制度性保障落差，並加重生活維持困難及衍生後續行政爭議。爰除確保審查程序正當性外，審查期間之基本生活支持與權益保障機制，亦有同步強化之必要。經相關機關分別於本院約詢時說明如下：

1、114年9月24日：

- (1) 移民署表示，臨外證係作為身分識別文件，用以證明其於臺停留之身分，惟其性質與工作許可或社會福利資格之取得並無直接關聯，並非

賦予工作權之依據。

- (2) 尋求庇護者於審查期間因未具合法工作資格，原則上無法透過正式就業維持生計，其基本生活與謀生需求，現階段由相關主管機關及跨部會單位持續研議協助機制處理。
- (3) 參考國際實務，庇護審查期間多需一定作業時間，相關生活支持或工作安排，多透過制度化機制予以規範，以維持申請人於等待期間之基本生活狀態。

2、114年11月26日：

- (1) 移民署表示，部分個案於未具合法工作資格情形下可能從事非法工作，惟如涉及醫療需求，仍應提供必要之醫療照護與救治，不因身分狀態而予以排除。
 - (2) 林明昕政務委員表示，醫療保障涉及基本生存權之維持，原則上應予確保；惟工作權雖同屬憲法所保障之經濟基本權，但其性質及政策影響較為複雜，涉及資源排擠及社會標示效果等因素，需審慎評估其開放範圍與程度；整體而言，醫療、教育及工作權之保障順序仍有政策優先性之區分。
- (三)多數國家承認庇護申請人在審查期間具有某種「受保護地位」，會提供最低生活支持或有限工作權，目的在避免程序未終結前陷入生存困境。

1、我國《難民法》草案於行政院最初提出之版本中，即明定主管機關於審查難民認定案件期間，得核予申請人停留許可，並保障其享有法律諮詢、醫療照顧及維持基本生活等相關權利。其後於105年立法院併案審查之各委員提案版本中，雖於條文文字及配套措施設計略有差異，惟行政院版本

及各委員提案大致均肯認審查期間應提供申請人基本生活之必要保障，且部分提案並進一步就安置、醫療照顧及其他必要協助事項予以具體化規範，顯示各版本就審查期間基本生活保障之制度方向，已具相當共識。

- 2、日本並無單獨之《難民法》，係於《出入國管理及難民認定法》中規範難民認定機制；於庇護申請審查期間，對符合一定條件之申請人，得核予「特定活動」資格，使其得以合法停留，並視個案提供有限生活支援或相關協助，部分情形並得取得工作許可。
- 3、法國亦無單獨之《難民法》專法，其庇護制度主要規範於《外國人入境與居留及庇護權法典》(CESEDA)，並透過「庇護申請者生活津貼(ADA)」提供基本生活支持及住宿安置，並於一定條件下賦予工作許可，以維持申請人基本生活需求。

(四)綜上，現行制度對尋求庇護者審查期間之法律地位及基本生活保障，尚欠缺明確規範，致實務運作與基本生存保障間出現落差，並與國際通行之制度設計未盡一致，主管機關允宜儘速檢討並強化相關制度規範，以完備庇護期間之基本保障機制。

四、現行尋求庇護相關案件之跨機關處理，雖涉及內政、醫療衛生、勞動、社會福利及教育等不同機關權責，惟相關生活支持及權益措施之啟動，實務上仍以個案身分認定及後續處遇結果為基礎，並由各機關分別依權責配合辦理。惟於現行制度運作下，跨機關協作及相關權益措施之啟動，仍高度仰賴單一機關就個案身分及處遇所為之認定結果，致制度連動及標準化機制尚未臻明確，各機關介入時點及適用範圍亦可能產生

落差。為強化整體制度之一致性及跨機關運作之穩定性，允宜由行政院層級統籌檢視庇護相關案件之制度架構，明確界定各機關於不同階段之權責分工及協作機制，並建立身分認定與後續行政措施間之連動原則，以健全整體跨機關治理架構。

- (一)以本院過去調查之烏干達籍A女向我國尋求庇護之個案為例，其於本院調查時，在臺已有近7年居住事實，惟因未具合法居留資格，致相關機關依現行法令難以啟動對應之行政協助措施。該時經跨部會協調會議決議，仍確認「基於個案無合法居留身分，依現行法令難以給予協助」。
- (二)現行相關法制及行政實務上，外國人於我國之居留、工作及社會福利等權益之取得，原則上均以具合法居留身分為前提；如未經認定具有合法停留或居留資格，相關機關於醫療以外之一般性社會福利、就業許可及長期安置等措施之啟動，均受現行法制架構所限制。

1、工作權

- (1) 勞動部說明略以，依就服法第43條、第46條及第48條規定，外國人於我國工作，原則上應由雇主辦理聘僱許可後始得從事工作；另同法第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。
- (2) 是以，外國人合法在臺工作之途徑，原則上須透過雇主聘僱機制，或具「經認定得居留之難民身分」。勞動部並表示，如個案經移民署認定得比照難民身分並獲准居留，即可依前開規定，逕向勞動部申請工作許可，不限特定行業類別。

(3) 於本院就烏干達籍A女個案調查過程中，勞動部代表亦表示，倘移民署就個案認定屬「獲准居留」性質，勞動部即可依就服法相關規定辦理工作許可之核發。

2、健保

(1) 衛福部函復略以，按健保制度精神，凡於我國合法長居久住之外國人，基於社會連帶性原則，原則上應納入健保體系。惟依該部110年1月28日函釋及全民健康保險法(下稱健保法)第9條及同法施行細則第8條規定，非本國籍人士須於領有居留證明文件並符合一定居留期間後，始得納保。

(2) 是以，非以是否受僱為納保前提，而係以是否具備合法居留及一定居留事實為主要判準；亦即，健保適用與工作權並無必然關聯，而係回歸「合法居留身分」之認定。

(3) 另健保法所稱居留證明文件，包括外僑居留證及其他經主管機關認定得在臺長期居留之證明文件。衛福部代表於本院說明時亦表示，健保納保仍須以居留證明文件為前提，倘移民署得開立相關證明文件，即較能進一步協助個案納入健保制度。

(三) 經調查發現，個案合法居留資格為跨機關啟動工作權、教育及社會保險等措施的前提；臨外證制度及專案協助雖可針對特定個案提供必要協助，但屬權宜做法，缺乏制度化及標準化運作規範；若未建立統一制度與跨部會作業原則，個案權益保障容易受限，行政協作亦可能產生困難，並伴隨潛在道德風險。經相關機關分別於本院約詢時說明如下：

1、114年9月24日：

- (1) 移民署指出，就服法對難民工作權有規範，因此勞動部原則上認為獲認定為難民者可合法工作；惟我國尚未有《難民法》。
- (2) 移民署表示，各部會在審查期間可能面臨不同行政困難，該署主要職責在於審認個案是否得以留居臺灣。若其他部會另行採取權宜措施，或可適度解決部分需求，但在《難民法》尚未形成社會共識前，各部會仍會依其政策考量。
- (3) 移民署進一步說明，臨外證屬該署權責範圍，但涉及難民庇護之議題，非單一機關可自行解決，需整體制度設計與跨部會協作。

2、114年11月26日：

- (1) 移民署表示，與相關部會協調後已有共識，若個案審查結果符合轉介第三國條件，會個案探討給予臨外證，並同步討論合法工作及社會保險相關措施。
- (2) 林明昕政務委員指出，臨外證制度仍有精進空間，但不得濫用或無限擴張，一旦開放專案，平等權可能受到挑戰，需視專案性質審慎評估。
- (3) 行政院表示，《難民法》涉及國家安全之部分難以達成折衷，制度推動具難度。雖不一定適用所有逾期居留外國人，但存在道德風險。現行透過移民署三階段審查，若符合標準，將納入其他部會專案協助。
- (4) 教育部指出，如個案在臺已有合法居留權，則可合法入學；對西藏無國籍學生，則由行政院召開專案會議處理。
- (5) 衛福部表示，經移民署三階段審查並由內政部認定視同合法居留者，可專案納入健保，但需

繳納保費。

- (四)綜上，為強化整體制度之一致性及跨機關運作之穩定性，允宜由行政院層級統籌檢視庇護相關案件之制度架構，明確界定各機關於不同階段之權責分工及協作機制，並建立身分認定與後續行政措施間之連動原則，以健全整體跨機關治理架構。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請內政部移民署參處。
- 二、調查意見二，糾正內政部移民署。
- 三、調查意見四，函請行政院督促相關機關確實檢討改進見復。
- 四、調查意見二之(六)部分，函請外交部參處。
- 五、調查意見一至四，函復陳情人。
- 六、調查報告，移請本院國家人權委員會參處。
- 七、調查報告審議通過後之案由、調查意見及處理辦法於個資隱匿後，上網公布。審查會議使用之簡報，雖內容包含調查事實及相關說明，惟於遮隱足資識別之個人資料及相關敏感資訊後，整份上網公開。

調查委員：紀惠容

高涌誠