

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部移民署。

貳、案由：由於《難民法》尚未立法完成，庇護案件目前多依行政裁量處理。依立法院協商紀錄，內政部移民署(下稱移民署)曾表示，庇護申請人經審認後得核發臨時外僑登記證(下稱臨外證)，並享有工作、納保及就學等權益，惟相關案件受理逾兩年仍多未作成准駁，且迄無核發臨外證之案例，顯示審查程序及認定標準欠缺明確性，核有違(怠)失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於社團法人台灣人權促進會(下稱台權會)提出移民署「尋求庇護人安置方案」疑義及相關個案資料，主張庇護申請人得申請臨外證，經函詢雙方對制度認知不一，爰立案調查。經調閱內政部及移民署相關卷證，並於114年(下同)9月24日及11月26日詢問案關人員調查發現，我國雖已透過人權公約施行法內國化相關規範並曾推動《難民法》草案，惟迄未完成立法，庇護制度仍仰賴行政裁量；依立法院協商紀錄，移民署就臨外證核發及權益事項曾作說明，惟實務審查長期延宕且核發有限，認定基準未臻明確，確有違(怠)失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、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¹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。

¹ 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。

(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。

綜上所述，由於《難民法》尚未立法完成，庇護案件目前多依行政裁量處理。依立法院協商紀錄，移民署就臨外證核發及權益事項曾作說明。惟實務審查長期延宕且核發有限，認定基準未臻明確，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送內政部督飭所屬移民署確實檢討改善見復。

提案委員：紀惠容

高涌誠