

國際保護的需求與責任在台灣

●廖欣宜／台灣人權促進會移民庇護政策研究員

台灣已分別在2013、2017與2022年舉辦三次《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》國家報告國際審查會議，而三屆國際獨立專家均在有關《公民與政治權利國際公約》第6條生命權保障與第7條禁止酷刑的結論性意見與建議中催促我國建置相應的庇護制度¹。

本文將於首段說明國際保護的需求產生與介入時機，第二段選樣描述在台移民不受原籍國保護的樣態，第三段剖析台灣現行法制在國際保護上的缺位，第四段說明不受國際保護的移民在台灣所面臨的基本權利侵害，最後提出本人對台灣立法工程的期待。選擇使用「國際保護」而非「難民保護」作為探討用語，是因為國際保護在國際法與多國立法例定義下所涵蓋的對象，更能反映本人在工作上所接觸的移民樣態，且語意上更直觀的傳遞此群體的請求。此處所稱「移民」專指跨境來台的非我國籍人士。

壹、國際保護的需求產生與介入時機

描述在台移民不受原籍國保護的樣態以前，先回顧國際保護的概念與原理。人人有權利受到至少一個國家的保護；當一個國家未能履行保護其人民免受迫害的責任時，國際社會即承擔介入的義務與正當性——該兩道國際共識是國際保護機制的主要理據。此精神可在「世界人權宣言」第14條與第15條中略見端倪，且是《1951年難民地位公約》及《消除無國籍人士公約》的根本理念。保羅·魏斯（Paul Weis）與其1990年紀錄與評論1951年《難民地位公約》研擬工作的著作中解釋，難民地位主要源於有國家失於保護其國民免於迫害；而此失職情況，造成了國際保護的需求²。在上述國際法原則之下，我國並非對所有生活於境內的移民都有給予國際保護的義務，而是限於其原屬國不願或不能提供國家級別的保護者，即處於實質上無國家保護的狀態的移民。

國際保護需求的產生，依「聯合國難民署」（UNHCR）的說明，是當有身處於其國家境外之人，返鄉會面臨危險，且該國不能或不願提供保護；造成國際保護需求的危險常涉及迫害，或是武裝衝突、嚴重公共失序或暴力情節對生命、自由或身體完整性的威脅，其他種類的危險還有與武裝衝突有關的飢荒，人為禍患或天然災害，或是無國籍狀態³。



本文第二段將以本人接觸的在台移民對尼加拉瓜、白俄羅斯、緬甸、奈及利亞、馬里、布吉納法索等國的描述，呈現不受原籍國保護的三種樣態——「原籍國明示拒絕提供國家保護」、「原籍國實質上不願提供國家保護」與「原籍國實質上不能提供國家保護」。

貳、不受原籍國保護的在台移民

一、原籍國明示拒絕提供國家保護

尼加拉瓜政府可說是明示拒絕提供國民國家保護的典型案例。2018年，尼加拉瓜政府推動具爭議的社會保險改革而爆發大規模抗議，抗議浪潮迅速擴大，演變為對總統奧爾特加（Daniel Ortega）日益專制統治的全面抵制。奧爾特加政權隨即暴力鎮壓示威人士，導致數百人喪生、數千人受傷，並大規模逮捕拘禁異議人士與反對派成員。此後，奧爾特加政權強化與擴張其高壓統治手段。自2023年起算，至少有四百五十名被視為反對者——包括政治異己、人權捍衛者、記者與學者——未經正當程序被法院判處褫奪國籍。2024年9月，奧爾特加總統在釋放一百三十五名政治犯後，宣布這些人已喪失尼加拉瓜公民身分。該政權更系統性地以拒絕發給護照、扣押身分證件、禁止國民入出國等手段打壓其所認定的異議人士。

在白俄羅斯盧卡申科（Lukashenko）政權為打壓海外異議人士，先於2022年修正國籍法，授權法官褫奪經其判定嚴重損害國家利益或從事極端活動者的國籍，復於2023年訂頒禁止白俄羅斯駐外使館為其國民換發護照的法規，導致有恐回國將被恣意逮捕拘禁的流亡者喪失有效護照。

二、原籍國實質上不願提供國家保護

由原屬國政府作為主要加害者的在台移民中，本人接觸到最多的是緬甸籍人士。緬甸軍政府持續發動大規模武力鎮壓，對平民造成嚴重生命威脅。自2021年政變以來，軍政府已發動逾四千次的空襲，轟炸村莊、學校和醫療設施，並縱火焚毀超過七萬五千戶民宅。軍警亦大規模逮捕拘禁近三萬名其所認定的異議人士。受拘禁者被施以酷刑。2025年3月，一場7.7級強震襲擊緬甸中部，造成三千七百多人死亡，數千人受傷。儘管災情慘重，軍政府卻持續發動空襲，並且刻意阻斷人道救援、延遲或撤銷救援人員的旅行許可，加劇災區人道危機。

在西非，推動伊博族（Igbo）故土分離於奈及利亞的比亞法拉獨立運動人士，長期遭受奈及利亞政府迫害。多項報告指出，被當局懷疑支持比亞法拉運動的人士，經常未經審判即遭任意逮捕並被長期拘禁。曾被拘禁者描述，奈及利亞政府對他們施以電擊等凌虐，關押在擁擠且衛生條件惡劣的環境中，強迫其作出虛假供詞，並發誓斷絕與比亞法拉運動的聯繫。有參與和平示威的夥伴已被射殺。

三、原籍國實質上不能提供國家保護

馬里長期處於國家保護失能的狀態。自2019年起，武裝衝突與極端暴力頻繁發生，造成大量平民死傷。被夾擊於國家軍隊、外國傭兵和地方武裝組織的平民，多有僅其種族或親屬的關係被懷疑為敵方而遭法外處決、恣意拘禁、棄屍於亂葬坑。2019年至2023年間，地雷與簡易爆炸裝置導致超過上千人死傷，其中約半數為平民。在基達爾地區，以阿扎瓦德民族解放運動為名的軍事組織（Mouvement National pour la Libération de l'Azawad，簡稱MNLA），與馬里政府軍持續爆發武裝衝突。親政府軍的俄羅斯瓦格納集團（Wagner Group）傭兵發動無人機空襲，造成大量平民死傷。活躍於西非地區的蓋達組織（Al Qaeda）分支「伊斯蘭與穆斯林勝利集團」（Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin，簡稱JNIM）自2023年8月起對經濟重鎮城廷巴克圖（Timbuktu）實施封鎖，導致當地糧食與人道援助物資嚴重短缺，迫使超過三萬人逃離家園。武裝衝突、人口流離失所與氣候變遷交織，使糧食安全危機日益加劇。

在布吉納法索亦有類似情節。政府軍與蓋達組織分支頻繁交火。自2022年政變以來，軍政府領導下的布吉納法索軍隊不僅無力有效遏制該蓋達關聯組織的擴張，反而在打擊過程中頻繁對人民施以法外處決與強迫失蹤。2025年2月，布吉納法索軍隊與其親政府民兵「祖國防衛志願者」（Volunteers for the Defense of the Homeland，簡稱VDP）在一次鎮壓行動中，處決上百名平民，包括數十名兒童。這類暴力行動加劇了族群間的緊張關係，進一步助長極端組織的招募活動。持續的暴力衝突已使布吉納法索陷入嚴重的人道危機。至2024年，已有超過兩百萬人流離失所，六百萬人依賴緊急人道援助。

參、台灣現行法制在國際保護上的缺位

對於不受原屬國保護的在台移民，我國有提供國際保護的義務。然而，台灣現行法制在立法與執行層面均嚴重缺位。本人根據協助個案經驗歸納兩大制度設計的根本性問題：一，以是否具備居留許可、國籍與戶籍，作為基本權利保障的不當區分方式；二，未以移民是否受原屬國保護區分居留、國籍與戶籍取得標準。

一、以居留、國籍與戶籍，作為基本權利保障的不當區分方式

我國《社會福利基本法》第1條明示立法目的「為維護『國民』社會福利基本權利，確立社會福利基本方針，健全社會福利體制，特制定本法。」依據此法及其下的社會救助體系，申請生活扶助必須先取得我國國籍並完成設籍，非本國國民或未設籍者無法申請此項扶助。反觀，依據《經濟社會文化權利國際公約》及其第二十號一般性意見第30段⁴，公約保障的權利適用於所有人，包括難民、尋求庇護者、無國籍人士、外籍勞工及跨國人口販運受害者，無論其法律地位及證件情況為何。此外，根據該公約第11條及第十二號一般性意見，人人有權享有適足的生活標準，包括適足的食物、衣物及住房等生活條件。該公約第十四號一般性意見第43段強調，國家有義務確保基本的衛生保健，保



障所有人尤其是弱勢或邊緣化群體在取得基礎醫療服務、營養保健、安全飲用、住房的過程中不受差別待遇⁵。第十四號一般性意見第34段進一步明定國家不得拒絕或限制任何人，包括尋求庇護者和非正規移民，取得預防性、治療性及緩和性健康服務的權利。第十五號一般性意見第16段(c)則要求各國保障難民及尋求庇護者在不受歧視情況下，獲得適足的水、衛生設施及住房。我國現行以國籍及設籍為申請生活扶助的門檻，與公約規範有明顯差距⁶。

言論與表達自由，根據《公民與政治權利國際公約》第三十四號一般性意見第3段，適用於所有人，包括非國民、難民與尋求庇護者，不因其法律地位受限⁷。該公約第三十七號一般性意見第11段亦重申，人人有和平集會的權利，各國不得設置歧視性的限制⁸。然而，我國《入出國及移民法》第29條規定「外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動。但合法居留者，其請願及合法集會遊行，不在此限。」此規定在文字上保留不具合法居留身分的外國人請願或集會遊行，被反面解釋為「從事與許可停留、居留原因不符之活動」，進一步被移民署以同法第36條第2項第4款強制驅逐出國。此外，當前法律未明確規範「與許可停留、居留原因不符」之行為範圍，致使該規定在執行上極易擴大解釋，進一步侵蝕外國人行使和平集會權利的空間。

二、未以移民是否受原籍國保護區分居留、國籍與戶籍取得標準

移民不受原籍國保護的常見樣態包含專制政權濫捕或濫訴，拒絕發給或扣留證明文件等手段，打壓政治異議者，以如前述。然而，內國現行法對於外國人取得戶籍、國籍與永久居留的條件，並未充分將此納入考量。《國籍法》第3條第1項第3款要求歸化申請人提出文件佐證「無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄」，《入出國及移民法》第25條第1項第2款亦以相同標準作為永久居留要件。此外，同法第9條第1項規定，外國人申請歸化後，須於一年內提出「喪失原有國籍證明」，否則將被以同條第2項撤銷其歸化許可。該條第2項與第4項雖然分別列舉了例外展延提出時限與免予提出的條件，但主管機關實務上會要求當事人指出原籍國禁止其放棄國籍的法規，不顧其原籍國政府是否刻意或疏於將其法制化，或是慣性地無視法規專斷統治。

即使只要申請門檻較低的居留許可與簽證，不受原籍國保護的移民亦可能因我國相關法規對護照效力與文件驗證的要求而陷入絕望。《入出國及移民法》第24條第1項第10款規定，外國人所持護照失效，或身分不被我國承認，移民署得不許可，或撤銷居留並註銷外僑居留證。另依《外交部及駐外館處文件證明條例施行細則》第5條，申請驗證國外文書時，須先由當地具簽章式樣的公證人或主管機關辦理公證、認證或驗證。以我國駐緬甸辦事處的緬甸文件驗證申請程序與要件為例，第5點規定「如果有需要驗證英文譯本該譯本亦須經緬甸外交部驗證並須與驗證過之緬甸原文件一併送驗並由緬甸外交部蓋妥騎縫章。」

肆、未受國際保護的在台移民

關於我國在《公民與政治權利國際公約》第6條生命權保障與第7條禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰下的禁止遣返義務範圍，聯合國人權事務委員會於1992年所作第二十號一般性意見第9段禁止將人遣返至其有可能遭到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性處遇或懲罰的國家⁹。2008年所作第三十六號一般性意見第30段禁止將人遣返至其生命權有受真實危險之國家；第31段則更進一步指出第6條下的禁止遣返義務「超越國際難民法所定不遣返原則的適用範圍」，因為此義務亦涵蓋「未取得難民地位的外國人」¹⁰。儘管如此，我國尚未在移民法規中體現此一義務。

一、脆弱的生存與免於酷刑權利保障

內國現行法規對於在境內生活但未受原籍國保護的移民，並未以是否受原屬國保護作為區分簽證與居留證取得標準，其效果是移民署得依《入出國及移民法》第36條第2項第6款強制驅逐；甚至於外國人未經許可臨時入國的情形，同法第36條第1項移民署應強制驅逐出國。同時，內國現行法規以特定居留許可的持有與否作為是否保障其表意與工作等基本權利的區分方式，留給移民署以其違反該法第29條從事與許可停留、居留原因不符之活動，依同條第2項第4款強制驅逐的空間。移民署進而得以其符合同法第18條禁止入國事由，依相關作業規定禁止其入國長達數年，不容其有短暫在鄰近國家停留後返台的餘地。

二、脆弱的人身自由保障

若已逾期停留，仍須與其他無庇護需求的移民一般，在被查獲前主動前往移民署辦理自行到案手續，始能避免遭拘禁於外國人收容所。移民署此時若依《外國人強制驅逐出國處理辦法》第2條規定准予自行出國，仍會以自行到案證明單要求其依限繳清逾期罰鍰、備妥機票與護照、禁止工作，否則將註銷其自行到案紀錄，並改執行強制驅逐與收容處分。對於被作成強制驅逐處分的尋求庇護人而言，該辦法雖有第9條第6款規定移民署在事實上認有暫緩執行強制驅逐出國之必要時得暫緩執行，但就暫緩執行的開始、結束與期間等，該條款不僅沒有明定機關的義務，且未具體設定被驅逐者請求暫緩的程序。此外，即使是被暫緩執行的對象，仍會被移民署以受收容替代處分人履行義務告知單，要求配合申請返國文件，否則將再被拘禁於收容所。此等處理方式與《公民與政治權利國際公約》所要求之人權保障水準顯有落差。

驅逐本身又以諸多的執法問題。常見的有，按法理拘禁外國人的收容處分以限令出境的強制執行為前提，但當受強制驅逐者事實上不能取得有效護照或旅行文件、執法機關實際上沒能執行驅逐，執法機關卻仍以受驅逐人無相關旅行證件，符合《入出國及移民法》第38條第1項得暫予收容事由，將其拘禁之法定上限期間，才改處分收容替代。

三、對謀生與避難行為的懲處

除了國際法標準，人民的生存權與基本生存條件受我國《憲法》第15條及釋字第766號的保障。此外，我國現行法制對於緊急避難行為阻卻違法與責任設有基本條款；《刑法》第24條與《行政罰法》第13條皆規定，行為人因避免自己或他人生命、身體、自由、財產等重大危難，而出於不得已之行為，不負刑責或不受行政處罰。即使避難行為過當，亦得酌予減輕或免除處罰。又依《入出國及移民法第七十四條之一特殊事由之認定及減免處罰標準》第4條第4款，內政部得免予處罰逾期居留是「天然災害、疫情、重大事故、遭受酷刑、殘忍或不人道待遇，或其他不可抗力因素所致」。因此，雖然執法機關對於移民違反《入出國及移民法》第74條第1項最高可處五年以下有期徒刑，併科罰金；對違反同條第74條之1第2項逾期停留者一萬元以上五萬元以下罰鍰。另《就業服務法》第43條與第68條第1項規定未經許可工作的外國人可處新臺幣三萬元以上罰鍰。但對於出於維繫生存所需之違規行為，執法機關不應以對一般規避法律義務者之等同處理。感嘆的是，實務上我國執法機關對於尋求庇護人知違規行為，鮮少主動援用此類阻卻違法或責任之條款。

伍、結語

內政部於2023年啟動尋求庇護人安置專案，允許外國人以庇護事由向移民署申請《外國人停留居留及永久居留辦法》第23條的臨時外僑登記證。依此專案規劃，申請經核可者可取得一年效期之登記證，並由移民署移請勞動部、衛福部、教育部等部會辦理其就學、就業與社會保險等事宜。民間團體自2023年5月首次協助尋求庇護人向移民署申請核發臨時外僑登記證至今，已協助提出近五十件申請。大多數源自家鄉位於武裝衝突嚴重地區，或是因其公共意見與政治理念而面臨原國政府的迫害；許多與我國國民或永久居留者有親屬關係，也有不少是因我國政府的海外招生政策而來。然而專案啟動至今已過兩年，主管機關不僅遲未准駁任何申請，且拒絕就專案准駁要件與程序等重要項目對申請人提供明確說明。

回到開頭所論「人人有權利受到至少一個國家的保護；當一個國家未能履行保護其人民免受迫害的責任時，國際社會即承擔介入的義務與正當性」。為遠離族群迫害、武裝鎮壓與軍事衝突等危險而向我國尋求庇護的移民，迫切需要健全的法律政策確保其得以在我國安穩生活。台灣身為國際社會的政治實體，與各國同負國際保護責任；同時作為法治國家，有將庇護業務制度化之義務。本人期許我國立法機關修正台灣現行法制在國際保護上的缺位，訂定不亞於國際人權公約的庇護審查標準、設置專門辦理庇護案件的行政單位、保障受庇護人長期居留的權益、保障尋求庇護人暫時性權利、賦予法律扶助與社會救助的請求，積極回應在台灣的國際保護需求與責任。

【註釋】

1. 2013年、2017年與2022年「國際人權兩公約國家報告國際審查會議」的結論性意見與建議，可見於行政院人權資訊網上行政院人權保障推動小組所公布之官方文件。
2. 參見 Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
3. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Persons in Need of International Protection*. June 2017.
4. United Nations Economic and Social Council. General Comment No. 20 for International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Art. 2: Non-discrimination in economic, social and cultural rights. E/C.12/GC/20, 2 July 2009.
5. United Nations Economic and Social Council. General Comment No. 14 for International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Art. 12: The right to the highest attainable standard of health. E/C.12/2000/4, 11 August 2000.
6. United Nations Economic and Social Council. General Comment No. 15 for International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Art. 12: The right to water. E/C.12/2002/11, 20 January 2003.
7. United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 34 for International Covenant on Civil and Political Rights, Article 19: Freedoms of Opinion and Expression. CCPR/C/GC/34, 12 September 2011.
8. United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 37 for International Covenant on Civil and Political Rights, Article 21: Right of Peaceful Assembly. CCPR/C/GC/37, 17 September 2018.
9. United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 20 for International Covenant on Civil and Political Rights, Article 7: Prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 10 March 1992.
10. United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 36 for International Covenant on Civil and Political Rights Article 6: Right to life. CCPR/C/GC/36, 30 October 2018.◆