

「結婚、歸化，遙不可及的夢想？」

國籍法修法政策對話論壇一

面對在台之無國籍人處境平台會議記錄

時間：2014 年 10 月 9 日（禮拜四）下午 13:30-17:00

地點：國家婦女館

主辦單位：財團法人婦女權益促進發展基金會
社團法人中華民國南洋台灣姊妹會

協辦單位：移民／移住人權修法聯盟

會議記錄整理：胡齊峰、胡頌

壹、會議緣起

南洋台灣姊妹會長期協助婚姻移民，並與「移民移住人權修法聯盟」以及其他民間團體共同為婚姻移民的權益奮鬥。2012 年 9 月，移盟推出《國籍法》民間版本，進行立法遊說，希望使婚姻移民歸化條件、適用對象、以及歸化後的權益更能符合國際人權標準，解決新移民於歸化過程中遇到的種種困難。然而 2013 年一讀完成後，至今仍未進入二、三讀，使許多婚姻移民在生活、經濟、健康、社會福利面臨重大問題。

《國籍法》未能修過的重要問題，是因為官方版與民間版差異過大，因此這次平台會議的重要目的，是希望讓政府從個案報告中更貼切地了解並正視現行《國籍法》的種種問題，同時也希望使 NGO 獲得更多相關實務參考。我們期待雙方

一同為潛在的無國籍人尋求完善解決辦法，使台灣成為更符合人權理想的國家。

貳、NGO 個案分析與核心建議

(個案故事請參考會議手冊附檔)

一、婦女新知基金會

1. 《國籍法》第 3 條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款要件者，得申請歸化。」其中第 3 項「品行端正，無犯罪紀錄」，用語過於抽象，只以裁量者主觀意識判別，有失偏頗。建議加以微罪不罰之法律原則，進行條文修正，將歸化條件闡明為「無一年以上刑事判決紀錄」。
2. 《國籍法》第 19 條規定：「歸化、喪失或回復中華民國國籍後，五年內發現有與本法之規定不合情形，應予撤銷。」歸化中華民國國籍前的程序已嚴格審查，卻仍有五年之內都可以撤銷之規範，實超過《行政程序法》兩年可撤銷之規範。因此建議縮短為兩年。

二、南洋台灣姊妹會

1. 《國籍法》第 9 條規定：「外國人依第 3 條至第 7 條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」此條法律代表我國對外國人歸化採單一國籍立法原則，強迫外國人放棄母國國籍將提高更多外國人陷入無國籍狀態之可能性，明顯與現行國際人權體系脫鉤。
2. 《國籍法》第 9 條沒有設定外交機關查證時限，又因世界各國多與台灣沒有邦交，而仍有許多地區我國亦未設置辦事處，上述原因皆可導致外交機關查證時間拖延，致使當事人無國籍狀態無限延長。因此，內政部應與外交機關合作，以內政部各類人民申請案件處理時限表為準，查證須在一個月內裁決當事人是否得免提出喪失原有國籍證明。

三、台灣關愛之家協會

1. 逃跑外勞因非婚或有案在身，導致無辜子女為無國籍身分時，缺乏完善的作業辦法協助無國籍兒童。建議在健保制度之外，另設平行評估機制，讓無國籍孩童在非常期間，能有更完善的醫療補助與就醫權。

四、台灣人權促進會

1. 我國政府對「無國籍者」沒有明確的定義及確認方式，對「無國籍者」面臨的問題（工作權、健康權、家庭團聚權）更是完全漠視。在全球人口流動日益頻繁的情況之下，我國政府應該對「無國籍者」、「難民」、「無國籍難民」等特殊情況下的「非公民」（non-citizen）進行理解及定義，建立我國政府的相應政策，以確保「無國籍者」的基本人權，不會因其國籍尚失而遭受政府的歧視對待或無法享有平等的基本權利。同時，我國政府更應儘速修正《國籍法》等相關規定，避免繼續製造越來越多的「無國籍者」。提供他們平等發揮能力的空間。

五、曾昭媛副主任小結

1. 應先針對《國籍法》和《移民法》中容易導致無國籍人出現的條文作調整。
2. 申請國籍的條件嚴格，撤銷又過於輕易，自然容易導致無國籍人產生。
3. 希望能在《移民法》中放一個難民專章，做一些難民保護。
4. 難民停居留規定太過嚴格。
5. 法令中用語模糊、缺乏標準，賦予面談官過大的裁判權力。
6. 應思考對已經成為無國籍人的人可以提供什麼樣的保障。

參、會場個案陳情

一、越南籍姊妹

民國 92 年嫁來台灣， 96 年先生身亡，因失去配偶身分，申請永久居留方法比照一般外國人，必須符合相對嚴苛的「有相當之財產或技能足以自立」標準。然而沒有身分證使她連一般工作機會都無法獲得。現在她女兒還小，可依親居留，但她每天都很擔心等女兒十八歲的時候會被遣返。每天都要吃抗憂鬱症的藥。

後來雖然認識現在的台灣男友，但是因為之前曾為他人購買預付卡，資料遭盜用，而有犯罪紀錄。即便結婚，也無法取得台灣國籍。

※相關法規

(一)《入出國及移民法》第 10 條規定，臺灣地區無戶籍國民於居留期間依親對象死亡或與依親對象離婚，其有未成年子女在臺灣地區設有戶籍且得行使或負擔該子女之權利義務，並已連續居留或居留滿一定期間者，仍得向入出國及移民署申請定居。

(二)《入出國及移民法細則》第 16 條規定，對非配偶身分者，《入出國及移民法》第 25 條所謂的「有相當之財產或技能，足以自立」要求具備下列情形之一：

1. 最近一年於國內平均每月收入逾行政院勞工委員會公告基本工資二倍者。
2. 國內之動產及不動產估價總值逾新臺幣五百萬元者。
3. 我國政府機關核發之專門職業及技術人員或技能檢定證明文件。
4. 其他經入出國及移民署認定者。

二、柬埔寨配偶丈夫

因公司派任至柬埔寨工廠，認識現任妻子。由於柬埔寨不承認中華民國，因此柬埔寨配偶無法取得婚姻證明，不得用依親居留名義，只能每次停留三個月，最多延長至半年，且一次簽證就要花費九千元，還必須特別拜託有關係的人開證明。

工廠中許多人都有相同的問題，都被政府依個案處理，但個案都要找立委，一般人哪有辦法認識這麼多立委？不應該因為政治外交問題使國民的團聚權被剝奪。

※相關法規

《入出國及移民法》第 8 條規定，臺灣地區無戶籍國民向入出國及移民署申請在臺灣地區停留者，其停留期間為三個月；必要時得延期一次，並自入國之翌日起，併計六個月為限。

三、曾昭媛副主任小結

1. 隨著全球化，台灣與東南亞經貿互動日益頻繁，必須正視《國籍法》對跨國婚姻家庭的影響和限制。
2. 對於跨國婚姻移民我們應該要有同理心，如果今天美國對移民的台灣人也有這麼多限制我們會做何感想？我們常常覺得移民來台灣是為了賺錢，難道我們去美國不是為了謀求更好的生活嗎？說經由仲介就是買賣婚姻，難道我們的聯誼相親沒有較現實的成分嗎？

肆、政府代表回應

一、內政部戶政司林右熹科長

1. 目前針對《國籍法》第 3 條「品行端正」的微罪部分擬配合警察刑事紀錄從寬認定。微罪在警察刑事紀錄上經過一定時間就會自動消失，只要不在上面我們就認定他是沒有犯罪紀錄的。
2. 對離婚與配偶死亡但撫養未成年子女的外籍配偶，我們是按照一般配偶標準，但現在也要把它確實法治化了。
3. 《國籍法》第 9 條要求歸化須放棄母國國籍，是因為我國資源極有限，不可能全面開放。所以只針對我們需要的專業人才才開放不用喪失原屬國的國籍。至於行政程序上，目前規劃朝先賦予國籍，再於一定期間內放棄原屬國籍修正。

※回應

- 曾昭媛副主任：目前執政黨和立院多數黨為同一政黨，如果政府有心願意做，希望不要再拖過一年又一年。

二、內政部入出國及移民署事務組李臨鳳組長

1. 移民署本屬於警察機關，許多職員是警察出身，我們現在正在積極培養同理心和對特殊問題的敏感度。
2. 案例故事許多問題源於對法令的不瞭解、對環境的不熟悉。外國人拿到簽證後，會到移民署取居留證，我們會在這個環節加強各種規定宣導與資源提供。
3. 我們會盡可能幫助有特殊情況的配偶申請永久居留，但是簽證核發權力屬外交部，如果沒有授權我們不能自行延期。
4. 我們從 96 年開始就用公益化的方式對婚媒業者有種種規定，限制歧視性廣告字眼，並將評鑑結果公布在網站上。現在做新移民調查時親友介紹結婚的比婚媒介紹的多得多。

※回應

- 曾昭媛副主任：永久居留和身分證不同，這雖然能讓外籍配偶不用離開，但仍應該更充實永久居留的權利。比如美國綠卡除了選舉權外其他保障基本都是一樣的。
- 台灣南洋姊妹會洪滿枝：希望移民署不要再期望外交部把關假結婚還是真結婚，我們都知道，姊妹間介紹的婚姻通通不通過，因為會被判為假結婚。仲介一定通過，外交部之前一個收賄一千塊的新聞不是報出來了嗎？現在姊妹都知道不找仲介不會過。

三、衛福部社會及家庭發展署田基武主任秘書

1. 關愛之家是否有專業社工？社工受的訓練為資源結合，不需要都讓 NGO 承擔。如果沒有，醫院就有社工部，可以結合資源協助個案女童。另一方面，《兒少法》第 22 條規定「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」找衛生主管機關可以取得這些輔助。

※回應與討論

- 曾昭媛副主任：地方政府往往因無國籍而拒絕。又，常常有吵架後丈夫報行方不明而後片面離婚，法院實在通知不到人怎麼辦？家暴中心如果已經知道狀況是否能主動溝通？
- 李臨鳳組長：如果先生要來找太太，我們會先上家暴網確定，並且希望專行隊的人能轉介到服務站。
- 台灣南洋姊妹會洪滿枝：希望能告訴我們我們這些非社工訓練的人能做什麼？
- 台灣南洋姊妹會邱雅青：常常接到的個案都是已經換了好幾個志工，志工往往無法長期協助。

四、勞動部勞動發展署陳昌邦科長

1. 新移民工作權在《就業服務法》第 48 條和《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 17 條第 1 項。基本上只要移民署同意在台居留，就可以在台工作。
2. 依《移民法》第 31 條第 4 項，對配偶死亡的移民，只要移民署同意拘留就可以繼續在台工作。
3. 依《就業服務法》第 79 條：「無國籍人、中華民國國民兼具外國國籍而未在國內設籍者，其受聘僱從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。」
4. 依《就業服務法》第 51 條第 1 項第 1 款，針對獲准居留的難民得不經雇主申請，逕向中央主管機關申請許可。

伍、學者回應(政治大學法律系廖元豪副教授)

1. 移民是一種認同與肯定，我們應該為大家願意成為台灣國民而開心。目前台灣面臨少子化問題，再加上婚姻移民整體人數所佔比例極少，不應以「地狹人稠資源有限」為理由刁難、拒絕。

2. 公民身分的授予十分神聖，因此取消他人已得到的公民身分在現代民主國家非常嚴重。
3. 不論是民間團體還是政府，共同的期待是「解決問題」。為避免造成更多無國籍人，有以下幾點：
 - a. 〈減少無國籍人士公約〉有提到：任何人還沒拿到另一個國家國籍之前不應先廢止她的國籍，尤其不應由於婚姻、收養等因素。反過來，即便不承認雙重國籍，也應該等他拿到他國國籍後才廢止。
 - b. 《國籍法》第 9 條的但書。
 - c. 如果已經出現無國籍的狀況，是否能在送不走的期間，先保障基本生活條件(包括工作權)。
 - d. 外籍配偶進來是要團聚，不應該比照一般外國人。理論上即便無國籍仍應盡可能比照一般外籍配偶而非外國人。
4. 針對《國籍法》第 9 條，有幾個層次的處理方式：
 - a. 希望直接改掉，不需要要求放棄國籍。我們沒有不允許雙重國籍，對生而為台灣人的要多少國籍都可以，外配過了五年之後要再有其他國籍也沒關係，為什麼對歸化的人特別嚴格限制？
 - b. 如果要保留，是否可能修法讓歸化者先有國籍再放棄。同時，即便歸化成功後沒有放棄，也不建議用撤銷的方式，而改用罰鍰(可按次罰)。
 - c. 「品行不良」應該明確規定，並限縮能夠撤銷的事由
 - d. 照行政程序法一般的規定(兩年)，而非五年。國民的信賴成分很大，不應該讓別人懸在那邊。

※回應：

- 台灣南洋姊妹會梁組盈：2010 韓國政府已放寬《國籍法》，同意婚姻移民可擁有雙重國籍。
- 台灣南洋姊妹會洪滿枝：我發現五年內可以撤銷國籍的時候突然覺得：「這個國家的國籍是開玩笑的嗎？給人家還可以拿回來。」即便有問題，政府審的時候沒有注意到，那是政府的責任，為什麼反而要姊妹承擔？

陸、提問與回應

- **台灣人權促進會執行秘書邱伊翎：**

- 1.內政部戶政司很有誠意能否能在這個會期盡快通過？立法院的多數黨也是我們的執政黨，如果政府有決心想做這件事，希望多努力。
- 2.現在修法也不能溯及既往，如果像剛剛說的這些東西都是可以解套的，能否請內政部盡快整理較明確的流程說明公布出來？

- **婦女新知基金會培力部主任陳玫儀：**

- 1.就算無國籍的人有工作權也不代表他有所有人權(財產、受教、結婚、出國)，不應該只想到工作，希望政府能做橫向連結協助他們。
- 2.非常多無國籍人找不到人幫忙，比如武翠姮如果我們不是主動去找她她根本不會知道我們。
- 3.剛剛勞動部說的「比照一般外國人」看起來好像平等，但是其實是歧視，這規定意味著要有公司願意用四萬的薪水聘她才能去申請國籍。

- **台灣關愛之家協會公關企劃部李佳霖：**

- 1.我們的目的都是解決問題，不應該懷疑 NGO 的專業有問題，或者只是想要把自己的關懷無限上綱。社工的核心是資源連結，但實際碰到個案時那個生命處境不是那麼簡單的。應該要在法案源頭真正處理問題。
- 2.條文保障是重要的，但是否有比較好的溝通平台和實務操作手冊？

- **南洋台灣姊妹會執行秘書邱雅青：**

戶政司科長說台灣要人才，我聽了很難過，我在台灣十六年，努力做了這麼多事，學這麼多東西。什麼叫做經濟移民什麼叫做弱勢移民？這樣一分就看不到人和人的情感和連結。假結婚到處都是。個案處理到什麼時候？政府所謂的關心新移民到底除了風俗表演還有什麼？

- **衛福部社會及家庭發展署田基武主任秘書：**

個案會轉接到姊妹會就是希望能得到情感支持，大家都在學習、努力，沒有要質疑或否定的意思。

- **勞動人權協會執行長王娟萍：**

很多外配中心社工直接把案子移到我們這邊，不是因為需要情感支持，而是因為他們沒有辦法解決問題，已經關案了。什麼資源整合，我們就是他們的資源。

- **南洋台灣姊妹會執行秘書洪滿枝：**

社工的權利沒有這麼高，和法令政策相關的問題不能處理，只能照流程。希望能有一個明確的流程，在根本上解決。不要所有個案都找民間團體，都用特殊處理。

- **內政部入出國及移民署事務組李臨鳳組長：**

1. 希望像泰緬一樣，比如請姊妹會作一個窗口，把遇到的問題統整之後讓我們可以統一處理。
2. 政府對於法令和資源的宣導確實不夠，我們會努力。

- **勞動部勞動發展署陳昌邦科長：**

1. 藍領一般是由國外引入，如果有特殊狀況可以專案跟我們申請境內藍領。
2. 之前有和內政部移民署討論過，是否能比照 51 條的規定，無國籍人士在台居留經濟自主就直接在居留許可時申請工作證。還需再研議。
3. 現行法規規定不能自行轉換雇主，所有重大外勞政策都需要勞資雙方和學者等共同研議通過才能。雇主外勞數採配額制，如果自由轉換名額就會喪失，但如果外勞要求轉換雇主的理由是可歸咎雇主，都會同意。現在推動如果雙方都不可歸責但因不適應而和議也可以轉換。

- **曾昭媛副主任：**

該委員會裏沒有任何一個移工團體的代表。每一個工商團體都要求增加外勞名額。說要管控總額，其實政府又沒辦法壓抑工商的增加要求。本勞團體的工作也沒有受到保障。現在拿來當作不能自由轉換雇主的理由根本不成立。

- **內政部戶政司林右熹科長：**

我們會盡量推，但也不希望倉促通過法案，不然到時候確實實行一定會遇到很多問題。

- **勞動人權協會執行長王娟萍：**

- 1.《國籍法》第9條如果已知某些國家拿不到證明是否能直接納入但書？
- 2.如果先生報行蹤不明若干次，就會登記“嚴審”，再去申請延期居留的時候就會直接被扣留，變成沒有證件的人。是否能請移民署對這類狀況做進一步防範？
- 3.有居留權就應該要給工作權，勞動部不應該還要無國籍人再特別申請工作證。

- **曾昭媛副主任：**

很多個案是被戶政單位主動撤銷國籍，好像要主持什麼公道一樣，其實政府是有裁量權的。

柒、移盟《國籍法》修法要點

- 一、外國人或無國籍人申請歸化要件中，規範「品行端正，無犯罪紀錄」。其中「品行端正」用語過於抽象，只以裁量者主觀意識判別，恐失之偏頗，加以「微罪不罰」之法律原則，進行條文修正，將歸化條件述明為「無一年以上刑事判決紀錄」。(修正條文第三條)
- 二、為保障受暴、喪偶、或是離婚後負有撫養未成年子女義務的外籍配偶仍能在台穩定生活、比照一般外籍配偶歸化國籍條件進行歸化，增加特殊歸化條件適用對象，擴及以下對象：「對無行為能力或限制行為能力之中華民國國籍子女具撫養事實，行使負擔權利義務或監護」、「依親對象死亡」、「外國人為臺灣地區設有戶籍國民之配偶，其本人遭受配偶身體或精神虐待」。(修正條文第四條)
- 三、為落實「國際人權公約」以及「消除對婦女一切形式歧視公約」對人民享有

國籍之權力，應予刪除外國人申請歸化，應提出喪失其原有國籍證明之規範。
(刪除條文第九條)

四、外國人或無國籍人歸化者凡屬公民，不應受其他限制，均應有權利及機會擔任公職、進行政治參與，限制其不得擔任特定公職為歧視性差別待遇，應予刪除。(刪除條文第十條)

五、凡歸化者皆屬中華民國國民，依「平等原則」，「歸化人及隨同歸化之子女喪失國籍者」，與「中華民國國民喪失中華民國國籍者」，不應於回復中華民國國籍時差別待遇，建議刪除「歸化人及隨同歸化之子女喪失國籍者不得申請隨同回復中華民國國籍」。(刪除條文第十五條第二項)

六、歸化、喪失或回復中華民國國籍前的程序已嚴格審查，卻有五年之內都可撤銷之規範，過於冗長，當事人重要權利朝不保夕，況且「行政程序法」已有相關規範，五年已遠超過「行政程序法」兩年可撤銷之規範，應依「行政程序法」第 121 條第一項規定之規定，縮短為兩年。(修正條文第十九條)