

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國105年3月2日印發

院總第 1374 號 委員提案第 18370 號

案由：本院委員尤美女、顧立雄、劉世芳、陳學聖等 25 人，有鑑於 1948 年聯合國「世界人權宣言」(Declaration on Human Rights)、1951 年「難民地位公約」(Convention Relating to the Status of Refugees)、1967 年「難民地位議定書」(Protocol Relating to the Status of Refugees) 及 1967 年 12 月 14 日聯合國「領域庇護宣言」(Declaration on Territorial Asylum) 規定，人人為避免迫害，享有在他國尋求並享受庇護之權利，各國應尊重他國給予難民之庇護；依據前開宣言及原則，爰擬具「難民法」草案。是否有當？敬請公決。

提案人：尤美女	顧立雄	劉世芳	陳學聖	
連署人：蔡適應	張廖萬堅	李俊俤	余宛如	王定宇
呂孫綾	吳琪銘	蘇巧慧	陳曼麗	吳焜裕
何欣純	李應元	鄭運鵬	黃秀芳	鍾佳濱
蔡培慧	葉宜津	吳思瑤	周春米	黃國書
洪宗熠				

難民法草案總說明

我國雖非聯合國之會員國，然臺灣身為國際社會一員，且於 2009 年總統批准兩個國際人權公約，立法院也通過相關施行法。為積極提升人權水準，期與世界人權接軌，落實人權治國理念，並就難民庇護予以法制化，爰參酌上開國際公約、宣言、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，以及美國、英國、加拿大、日本及韓國等國家庇護制度及法規，特擬具「難民法」以積極落實我人權之保障。

我國政府在 2009 年總統批准兩個國際人權公約，立法院也通過了施行法。根據《公民與政治權利國際公約》第 20 號一般性意見，有關第七條禁止酷刑的條文即指出締約國不得透過驅逐手段使個人回到可能遭受到酷刑或不人道待遇的國家。根據 2013 年 3 月 1 日，兩公約國際審查委員所發表第 59 號結論意見也指出因為臺灣現有法律中並沒有明定「不遣返原則」(Non-Refoulement)，因此專家建議臺灣應儘速通過難民法，法案應包括與《日內瓦難民公約》第 33 條、《公民與政治權利國際公約》第 7 條以及《反酷刑公約》第 3 條相符的「不遣返原則」。

有鑑於此，針對上述人權法案的急迫性，提案委員結合國內人權團體包括台灣人權促進會等國內外民間社團擬定本版難民法草案，以期未來與政府密切合作，確保對於難民及無國籍人士所提供的保護，是建立在公正、有效且適當及周全的法令架構下。本版難民法的重點如下：

- 一、參酌國際條約及各國立法案例，規定可申請我國難民認定之情形；另得依個案情節，要求其先經聯合國難民事務高級專員辦事處認定或轉介。（草案第三條）
- 二、明定申請難民認定之方式；難民之配偶、伴侶及未滿二十歲子女得隨同辦理。（草案第四條）
- 三、主管機關對於申請案，應依難民定義及要件進行實質審查，主管機關在審查期間內，得給予申請人在臺停留許可，並享有法律諮詢、醫療照顧及維持基本生活權利。（草案第五條及第七條）
- 四、主管機關為調查事證，得要求申請人舉證、接受面談、到場陳述意見、按捺指紋及其他必要之措施。（草案第六條）
- 五、主管機關於審查期間，得暫予指定申請人住居所、安置，除有所定情形外，原則上不得將申請人強制驅逐出國。（草案第八條）
- 六、難民認定之申請，得不予許可及得撤銷或廢止許可之情形。經不予許可及撤銷或廢止許可時，主管機關得限期令其出國或強制驅逐出國，及得暫緩執行之情形。經主管機關認定不予許可為難民、其難民許可經主管機關撤銷或廢止者、不服其他侵害其權益事項之決定者，主管機關應依申請人之意願，協助其向可受理難民認定之第三國提出申請或提出申訴。（草案第十條、第十四條及第十五條）
- 七、未經許可入國之外國人或無國籍人，經許可認定為難民者，不適用入出國及移民法第七十四條

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

規定。(草案第十一條)

八、難民身分之取得，主管機關得擬訂配額，報行政院核定。(草案第十二條)

九、取得難民身分者，主管機關應發給難民證明文件，另得申請外僑居留證、難民旅行文件，並得依法申請永久居留或歸化。(草案第十三條)

十、難民申請人可就各款情形提出申訴，並有到場陳述之機會，必要之時，主管機關應提供協助。難民申訴審議會之作業程序及其他應遵行事項之辦法，予由主管機關定之。(草案第十六條、第十七條、第十八條及第十九條)

難民法草案

條	文	說	明
第一條	為保障難民地位，維護難民權益，促進人權國際合作，特制定本法。	本條明定立法目的。	
第二條	本法之主管機關為內政部。	本條明定本法之主管機關	
第三條	<p>外國人或無國籍人，因戰爭或大規模自然災害被迫離開其原國籍國或原居住國，致不能在該國生活或受該國保護者，得向我國申請難民認定。</p> <p>外國人或無國籍人，因種族、宗教、國籍、性別、性傾向、性別認同、屬於特定社會團體或持特定政治意見，離開其原國籍國或原居住國，且有充分正當理由恐懼受迫害，致不能受該國之保護或因該恐懼而不願返回該國者，得向我國申請難民認定。</p> <p>外國人有前二項所定事由，且具有二個以上國籍者，以有充分正當理由不能在各該國籍國生活或受各該國籍國保護者，或恐懼受迫害，致不能受各該國籍國之保護，或因該恐懼而不願返回各該國籍國者為限。</p> <p>申請人依前三項規定向我國申請難民認定者，主管機關得先向聯合國難民事務高級專員辦事處請求協助認定，或透過聯合國難民事務高級專員辦事處轉介。</p>	<p>本條明定本法所謂難民申請人之定義及範圍。本條所謂「性別難民」，即因性別相關因素而遭受迫害之難民。參酌聯合國難民署〈關於難民婦女保護指導原則〉、〈有關因性別相關因素遭迫害之保護指導原則〉及〈第九號針對性傾向及性別認同之難民保護指導原則〉皆已明確將性別難民涵蓋其保護範疇中，而加拿大、美國、澳洲、歐盟等國根據上述原則也已實際在該國接納遭受性別迫害的難民，故建議於第二項就得向我國申請難民認定之事由，將因性別、性傾向、性別認同而遭迫害之人一併納入本法保障範圍。</p>	
第四條	<p>外國人或無國籍人申請難民認定，應以書面敘明理由，依下列方式提出申請：</p> <p>一、在國外者，由我國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構受理，並轉報主管機關辦理。</p> <p>二、於我國國境線或機場、港口尚未入國者，由檢查或查驗單位受理，並轉報主管機關辦理。</p> <p>三、已入國者，由主管機關受理並辦理之。</p> <p>依前項規定提出申請者，應由本人親自辦理，其配偶及未滿二十歲之子女得隨同辦理。但有特殊情形，經主管機關同意者，不在此限。</p>	<p>本條明定難民身分認定之申請方式。然前會期舊行政院版關於已入國者，訂有 60 日內提出申請之規定。本法實無必要作此規範，其具體理由如下：</p> <p>一、日本及加拿大等國家之〈移民及難民保護法〉皆無類此時間限制，我國實無訂定之必要。</p> <p>二、參酌其他行政法規，期限之訂定多為拘束行政機關，避免曠日廢時而非拘束人民，若有拘束人民者則為程序已經開啟或經書面通知人民，而人民知悉後始可以期限限制之；否則若不知曉法規，將憑空喪失權益，且外國難民多半不諳我國語言文字、或有身心創傷之情形，難能期待其於六十日內提出申請。</p> <p>三、最後，該規定無法通過比例原則之檢驗。</p>	

	<p>以合目的性原則角度觀之，六十日之規定並無法達成第一條維護難民權益之立法目的，而就狹義比例原則而言，難民之認定應依據第三條為實質認定，不應依形式規定將之排除，若僅因行政便利而使得實質難民喪失國際難民公約所肯認的「不驅逐原則（non-refoulement）」之權利，兩者顯不相當，無法通過狹義比例原則之檢驗。</p>
<p>第五條 主管機關接獲難民認定之申請後，應依難民定義及要件進行實質審查，並於六個月內作成決定。必要時，得延長一次，並通知申請人。</p>	<p>本條明定難民身分審查時程。</p> <p>一、按聯合國難民署之標準程序，即使申請者明顯不符合難民定義仍須由專門獨立之委員會加以審查，不得逕由行政機關程序性質之初步審查而不予受理。按行政院版草案中，對於初步審查結果，並未設立救濟制度，剝奪受審查者救濟之權利，故不宜設置初步審查程序，應由主管機關依本法第三條有關難民之定義與要件進行實質審查，並作出許可或不予許可之決定。</p> <p>二、另難民認定宜先由主管機關依職權認定之，若申請人不服主管機關決定，方由多元代表組成之申訴審議會進行審議。</p>
<p>第六條 主管機關審查難民認定案件時，得詢問相關機關或有關人員之意見，並為事實之調查，亦得要求申請人舉證因戰爭或大規模自然災害無法於原國籍國或原居住國生活或受其保護，或有其他充分正當理由恐懼受迫害，不能受該國之保護或因該恐懼而不願返回該國之事實、接受面談、到場陳述意見、按捺指紋及其他必要措施。</p>	<p>本條為使主管機關就難民事實認定更為周全，參照日本〈出入國管理及難民認定〉法中，賦予難民調查官有向相關機關或有關人員詢問意見、調查事實之權限。</p>
<p>第七條 主管機關依第五條第一項規定審查難民認定案件期間，得給予申請人停留許可。</p> <p>申請人於前項所定審查期間，享有法律諮詢、醫療照顧及維持基本生活權利，並應遵守我國相關法規。</p>	<p>本條規定主管機關應給予難民申請人於申請期間應有之生活基本權益保障。</p>
<p>第八條 主管機關審查難民認定案件期間，得對申請人暫予指定住居所或安置，非有下列各款情形之一者，不得強制驅逐出國：</p> <p>一、曾犯死刑、無期徒刑或最輕本刑為三年以上有期徒刑之罪，經本國法院判刑確定者。</p>	<p>本條規定主管機關得針對難民申請人暫予指定居所或安置，並明定申請期間非有本條各款情形之一者，不得強制驅逐出國。</p>

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

<p>二、曾有重大非政治性犯罪紀錄。 前項暫予指定住居所或安置之實施、管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p>	
<p>第九條 大量難民申請移入我國時，主管機關應邀集外交部、相關部會及民間團體組成專案小組，並與聯合國難民事務高級專員辦事處聯繫，研議處置事宜。</p>	<p>本條規定一旦國際間發生大量難民潮時之處置方式。</p>
<p>第十條 外國人或無國籍人申請難民認定，有下列各款情形之一者，得不予許可： 一、曾從事國際條約或協定所規定之侵略罪、戰爭罪、滅絕種族罪或違反人道罪。 二、已受其他國家或原國籍國保護。 三、曾有重大非政治性犯罪紀錄者。但犯罪紀錄係當次未經許可入國者，不在此限。 四、原申請事由已消失。 前項不予許可之決定，主管機關應以申請人理解之語言文字作成處分書送達申請人，並載明主旨、事實、理由、法令依據、不服該決定之申訴方法、期間及其受理機關。</p>	<p>本條規定難民身分不予許可之要件與範圍。 一、鑑於前會期舊行政院版規定難民申請人途經或來自可受理難民之第三國即不與許可之規定過於寬泛，可能讓申請者即使離開迫害國卻仍無法獲得充分及公正地庇護程序。依美國聯邦最高法院判決、法國國務院之主張、國際人權法權威學者 Goodwin-Gill 之國際難民法著作，皆明確指出不能僅以申請人途經第三國而否認其難民地位，應以其是否已受他國保護為判斷標準，故本版條文不列入。 二、又舊行政院版第一項第四款規定有危害我國利益、公共秩序或善良風俗之虞者亦不與許可，其規定過於寬泛，危害利益、公序良俗皆為不確定法律概念，不符法律明確性原則，亦逾越〈聯合國難民地位公約〉明定之排除範疇，賦予行政決策者過大的裁量權而不需要任何具體理由，故本法不予採納。 三、又，本條第二項規定，規範不予許可之決定，應作成書面並以申請人所能理解之語言文字記載，俾利其行使救濟權利。</p>
<p>第十一條 未經許可入國之外國人或無國籍人，經許可認定為難民者，不適用入出國及移民法第七十四條規定。</p>	<p>本法規定經認定具有難民身分者，不適用入出國及移民法第 74 條所規定之各項懲處。</p>
<p>第十二條 難民身分之取得，主管機關得擬訂數額，報請行政院核定後公告之。 依第九條規定申請移入我國者，不受前項公告數額之限制。</p>	<p>本條規定難民身分認定之公告。</p>
<p>第十三條 取得難民身分者，主管機關應發給難民證明文件。 持有難民證明文件者，得申請外僑居留證及難民旅行文件，並得依法申請永久居留</p>	<p>本條規定取得難民身分者，應發給難民證明文件。本條訂有第三項但書，明定主管機關所訂之相關法規不得抵觸聯合國難民地位公約（Convention Relating to the Status of Refugees）</p>

<p>或歸化。</p> <p>第七條所定難民申請人及經許可認定為難民者在我國之停留期限、法律地位、相關權利義務、核發證件種類、效期及其他應遵行事項之辦法，由主管機關會同相關機關定之，但不得牴觸〈聯合國難民地位公約〉第三條、第四條、第五條、第十二條至第三十四條之規定。</p>	<p>第三條、第四條、第五條、第十二條至第三十四條所明列難民於避難國所應享有之基本權利。</p>
<p>第十四條 經許可認定為難民，有下列各款情形之一者，得撤銷或廢止其許可：</p> <p>一、有第十條第一項所定各款情形之一。</p> <p>二、自願再接受原國籍國之保護。</p> <p>三、重新取得原喪失之國籍或自願回復原國籍。</p> <p>四、取得新國籍，且得由新國籍國予以保護。</p> <p>五、自願定居於其他第三國且獲得其他第三國保護者，或再定居於曾因恐懼受迫害而離開之國家，且獲得該國之保護者。</p> <p>六、難民認定之事由消滅。但因恐懼再受迫害，而拒絕原國籍國或原居住國之保護者，不在此限。</p> <p>依前項規定撤銷或廢止許可者，主管機關應以申請人理解之語言文字作成處分書送達申請人，並載明主旨、事實、理由、法令依據、不服該決定之申訴方法、期間及其受理機關。</p>	<p>本條規定難民身分之撤銷或廢止其許可。</p> <p>一、本條第五款說明，經本國許可為難民者，雖其自願定居第三國或重新定居母國，但並未受第三國或母國之保護，則仍有成為難民之可能，故於本款增加自願定居於他國之難民仍須獲他國保護，主管機關方得撤銷或廢止其難民許可。</p> <p>二、另本條第二項規定，撤銷或廢止許可之書面決定，應以申請人理解之語言文字記載，俾利其行使救濟權利。</p>
<p>第十五條 難民認定申請經審查會決定不予許可者，或許可經審查會撤銷或廢止者，主管機關應依申請人之意願，協助其向可受理難民認定之第三國提出申請，或得基於人道考量，專案許可當事人在我國長期居留。</p>	<p>經審查會不予許可認定為難民者，或許可經撤銷或廢止者，原則上已無停留在我國之理由，主管機關得令其出國，或強制驅逐出國。有鑑於難民認定往往因舉證問題而造成認定困難，為避免審查駁回造成錯誤遣返之悲劇，爰參酌日本南韓等國做法，特增訂難民認定申請經決定不予許可者，或許可經撤銷或廢止者，主管機關應依申請人之意願，協助其向可受理難民認定之第三國提出申請，或得基於人道考量，專案許可當事人在我國長期居留。</p>
<p>第十六條 難民申請人得就下列各款情形提出申訴：</p> <p>一、對其依法提出申請認定之案件，主管機關未於第五條規定之期間作成決定者。</p>	<p>本條參照日本出入國管理及難民認定法第六十九條之二之九及韓國難民法第十八條等規定，難民申請人皆有向公正第三機關或難民法庭提起救濟之權利，爰新增第一項難民申訴審議制</p>

<p>二、經主管機關認定不予許可為難民者。</p> <p>三、其難民許可經主管機關撤銷或廢止者。</p> <p>四、不服其他侵害其權益事項之決定者。</p> <p>前項申訴之提起，應自第五條法定期間屆至或難民收受處分書或知悉侵害其權益情事之次日起三十日內為之。</p>	<p>度。使難民申請人就主管機關「未於法定期間內作成認可決定」或「不予許可」、「撤銷或廢止許可」等不利益事項提出申訴之機會。又避免掛一漏萬，爰增加第四款之概括規定，以周全保障難民申請人之權益。</p> <p>其次，第二項則規範提起申訴之期限；若因主管機關怠為認定者，應自法定期間屆至次日起三十日內為之，不服前項第二款及第三款決定者，應於處分書送達後三十日內為之，另知悉前項第四款情事者，則應自知悉之次日起算三十日，以敦促難民申請人及時行使其權利。</p>
<p>第十七條 難民申請人提出前條申訴時，主管機關應邀集相關機關代表、熟悉難民法令、難民事務之專家學者及其他社會公正人士七至十五人召開申訴審議會，其中專家學者及其他社會公正人士不得少於二分之一，任一性別委員不得少於三分之一。</p> <p>難民申訴審議會應於三個月內作成申訴決定。必要時，得延長一次，並通知申請人。</p> <p>申訴有無理由之決定，應以申訴審議會成員過半數之出席，出席委員過半數同意為之，可否同數時，取決於主席。</p> <p>難民申訴審議會之作業程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>本條規定難民身分申訴審議委員會之組成與運作：</p> <p>一、考量難民認定或其他權益事項之申訴，攸關難民之權益維護，亦與各相關機關權責密切相關，且尤須多元意見參與作出公正決定，故第一項規定主管機關應邀集相關機關代表、熟悉難民法令、難民事務之專家學者、及其他社會公正人士組成審議會，並基於性別平等，增定一定比例之不同性別委員共同審議之。</p> <p>二、第二項規定作成申訴決定之期限。</p> <p>三、難民申訴審議會之出席人數、議決方式、均屬法律保留事項，不宜授權主管機關以行政命令的方式為之，故於本條第三項訂定之。</p> <p>四、第四項授權主管機關訂定申訴審議會之作業程序及其他應遵行事項之辦法。</p>
<p>第十八條 難民申訴審議會召開時，申訴人應有到場陳述之機會，必要時，得由其代理人、輔佐人陪同在場。</p>	<p>本條規定難民身分申訴人應有之「聽審權」；「聽審權」為人民所享有之基本權利，國家機關在行使公權力作成決定時，應給予當事人有陳述己見之機會，以保障其程序參與。於難民身分申訴程序中，為使審議會能明確調查事證，並防止其專斷恣意，應給與申請人舉證、面談、到場陳述意見等機會，必要時得由其代理人、輔佐人陪同在場陳述。</p>
<p>第十九條 申請人依本法向主管機關申請難民認定、接受面談、至申訴審議會陳述意見等程序事項，因身心狀態或不諳本國語言文字致不能為完全之陳述或相關書類之撰寫時，主管機關應提供必要之協助。</p>	<p>為實質保障難民權益與避免當事人因不諳本國語言文化、法律資訊或因難民本身身心狀態等問題而無法在難民申請及審查程序中為完全陳述而有害其權益，爰於第十九條規定要求主管機關於前開程序中提供必要協助。</p>

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

<p>第二十條 主管機關對於不予許可認定為難民者，或許可經撤銷或廢止者，得限期令其出國，屆期未出國者，得強制驅逐出國。但有下列各款情形之一者，應暫緩執行：</p> <p>一、懷胎五個月以上或生產、流產後二個月未滿。</p> <p>二、罹患疾病而強制驅逐出國有生命危險之虞。</p> <p>三、遭遇天災或其他不可避免之事變。</p> <p>四、難民申請人依本法第十六條規定提出申訴之期間。</p>	<p>本條參酌日本出入國管理及難民認定法規定，考量難民申請人若已提起救濟，仍遭驅逐出國，縱然救濟成功，亦無實益，故增訂第四款以暫緩執行強制驅逐出國，方符保障難民權益之立法意旨。</p>
<p>第二十一條 本法施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>授權主管機關訂定細則。</p>
<p>第二十二條 本法自公布日施行。</p>	<p>本法施行日期。</p>

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書