

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國109年4月29日印發

院總第 1374 號 委員提案第 24607 號

案由：本院時代力量黨團，有鑑於我國雖已立法施行《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》，將「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會文化權利國際公約」（下稱兩公約）內國法化，然而，除現行規範運作下易於遣返尋求庇護之對象，而有違反兩公約之虞外，目前亦欠缺處理外國人／無國籍人向我國政府尋求庇護之制度。另根據西元 2013 年對我國政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議第五十九點，以及西元 2017 年對我國政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議第五十五點，亦建議我國應制定《難民法》，建立難民制度，爰擬具「難民法」草案，由難民事務主管機關召集對於難民身分之認定具有專業知識之審查會，處理向我國尋求庇護之外國人／無國籍人之身分認定、撤銷與廢止事務，以善盡我國做為國際社會之一員之責任，並彰顯我國重視國際人權不遺餘力之精神。是否有當？敬請公決。

提案人：時代力量立法院黨團

邱顯智 陳椒華 王婉諭

難民法草案總說明

近年來，國際社會變化劇烈，眾多因種族、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而受到居住國迫害或有迫害之虞，而不能受居住國保護等「難民」之人數急遽增長，世界各國也莫不在此時建立適當的制度，以認定向各該國政府尋求庇護之難民身分，權衡其作為國際社會之一員關注國際人權之責任，與國內資源有限之使用等議題。此外，因應全球氣候變遷，於大規模自然災害發生時，為預防大規模氣候難民遷徙至其他國家，各該國家也同樣藉由上述制度之建立，以因應此一情形之發生。我國亦應順應此一國際趨勢，建立具可行性並且有意義的難民制度，以踐行我國做為國際社會成員之責任。

再者，根據西元 2013 年對我國政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議第五十九點，以及西元 2017 年對我國政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議第五十五點，亦建議我國應制定難民法，建立難民制度。

為建立上述之制度，透過對於難民議題具有專業知識之人士所組成之審查會，審查難民之身分認定、撤銷與廢止之事項，以及明確規範難民身分申請人於審查期間所得享有之法律諮詢、醫療照顧及維持基本生活權利等社會資源之內容，擬提出「難民法」草案，說明難民制度之建置目的、難民身分之認定、撤銷與廢止之程序以及審查期間難民申請人所能享有之基本生活權利。

爰擬具「難民法」共計十七條，要點如下：

- 一、立法目的。（草案第一條）
- 二、主管機關。（草案第二條）
- 三、難民認定要件。（草案第三條）
- 四、難民申請程序。（草案第四條）
- 五、審查會召開與組成。（草案第五條）
- 六、審查會審查方法。（草案第六條）
- 七、申請人於審查期間之基本權利。（草案第七條）
- 八、申請人於審查期間之安置。（草案第八條）
- 九、大量難民處置。（草案第九條）
- 十、難民身分負面要件。（草案第十條）
- 十一、入出國及移民法之排除適用。（草案第十一條）
- 十二、難民數額之擬定。（草案第十二條）
- 十三、難民於我國之權利。（草案第十三條）
- 十四、撤銷或廢止難民許可之要件。（草案第十四條）

立法院第 10 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書

- 十五、受否准申請人之處置。(草案第十五條)
- 十六、施行細則之授權。(草案第十六條)
- 十七、施行日期。(草案第十七條)

難民法草案

條	文	說 明
<p>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。</p>		<p>一、行政院人權保障推動小組 2002 年 7 月 31 日第六次委員會議及行政院各部會研訂各項人權工作重點分工表會議決議，制定難民法，以建立難民制度。</p> <p>二、根據西元 2013 年對我國政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議第五十九點，以及西元 2017 年對我國政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議第五十五點，制定難民法，建立難民制度。</p> <p>三、將 1951 年聯合國「難民地位公約」及 1967 年「難民地位議定書」國內法化，作為我國建立難民制度之依據。</p>
<p>第二條 本法之主管機關為內政部。</p>		<p>明定本法之主管機關。</p>
<p>第三條 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。聯合國難民事務高級專員辦事處若於請求後三十天內未予具體回應是否協助認定，主管機關應依第五條之規定開啟程序。</p>		<p>一、1951 年聯合國「難民地位公約」及 1967 年「難民地位議定書」雖未將戰爭及自然災害納為申請難民認定之條件，惟從人權角度觀之，因戰爭或大規模自然災害致自由、生命受到威脅，與因政治因素遭到迫害而逃離者均應有權享有基本之人權保障，爰於第一項明定外國人或無國籍人，因戰爭或大規模自然災害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>二、參酌「難民地位公約」及各國立法例，第二項明定得向我國申請難民認定之事由。</p> <p>三、第三項規定具有二個以上國籍之外國人，得申請難民認定之事由。</p> <p>四、我國雖非「難民地位公約」締約國，亦非國際難民組織成員國，對於難民認定固擁有絕對權限，惟為與國際接軌，爰於第四項明定當事人向我國申請難民認定後，我國得依個案情節先向聯合國難民事務高級專員辦事處（Office of the UN High Commissioner for Refugees）請求協助認定或轉介。</p> <p>五、為避免聯合國難民事務高級專員辦事處未予具體回應是否協助主管機關認定難民身</p>

	<p>分，關於難民之認定長時間懸而未決，嚴重影響申請人權益，故第四項後段定有三十天內若聯合國難民事務高級專員辦事處未予具體回應，主管機關應依第五條開啟國內程序之規定。</p>
<p>第四條 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。行政院版本中關於已入國者，訂有六十日內提出申請之規定，實務上並無必要作此規範，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。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「不遣返原則」(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，應邀集相關機關代表、專家、學者及其他社會公正人士召開審查會，並於六個月內作成決定。必要時，得延長一次，並通知申請人。經本法第三條第四項聯合國難民事務高級專員辦事處協助認定後，亦同。</p> <p>主管機關認難民有本法第十四條撤銷或廢止難民許可認定之事由時，應召開前項之審查會作成決定。</p> <p>前二項審查會之組成，其中單一性別不得少於三分之一，且專家、學者及其他社會公正人士之人數不得少於二分之一。前二項</p>	<p>一、考量難民認定之審查，事涉各相關機關權責，第一項規定主管機關應邀集相關機關代表、專家、學者及其他社會公正人士共同審查，並規定應作成決定之期限。</p> <p>二、主管機關接獲難民認定之申請後，若依本法第三條第四項請求聯合國難民事務高級專員辦事處協助認定，且該辦事處於三十日內回覆認定意見，審查會應參酌該意見，進行難民身分之最後認定，爰規定第一項後段。</p> <p>三、已受許可為難民者，若有本法第十四條撤銷或廢止其難民許可之事由，亦應由本條</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>審查會之受邀與出席人員、開會紀錄與決定，應公開並上網公告。其他關於審查會組成、審查要件及程序之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>第一項之審查會審查並決定之，爰規定第二項。 四、第三項規範審查會之組成與開會紀錄之公開方式，並授權主管機關訂定其他關於審查會組成、審查要件及程序之辦法。</p>
<p>第六條 審查會審查前條第一項難民認定案件，得詢問相關機關或有關人員之意見，及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。 審查會審查前條第二項難民許可認定之撤銷或廢止案件，應給予當事人陳述意見之機會。</p>	<p>一、參酌美國、日本立法例，主管機關為調查事證，得要求申請人舉證無法於原國籍國或原居住國生活或受保護，或有其他充分正當理由恐懼受迫害等事實，並實施面談、到場陳述意見等必要措施；另參酌英國、美國、加拿大及日本立法例，得令申請人按捺指紋。 二、於審查會審理本法第十四條難民許可之撤銷廢止事項時，為保護該難民正當程序之權利，應給予當事人陳述意見之機會，爰規定第二項。</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，得給予申請人在我國停留許可。 申請人於前項所定審查期間，應遵守我國相關法規，並享有法律諮詢、醫療照顧及維持基本生活權利，主管機關得提供下列協助： 一、提供必須之生理、心理醫療及安置之協助。 二、適當之安置處所。 三、語文及法律諮詢。 四、必要時提供人身安全保護。 五、其他方面之協助。 前項相關辦法及規範由主管機關另定之。</p>	<p>一、第一項規定主管機關於審查難民認定案件期間，得給予申請人停留許可。 二、第二項規定申請人於主管機關審查期間，在我國所享有之醫療、生活照護、基本權利及相關法律地位。 三、主管機關針對法律服務之提供，可引薦財團法人法律扶助基金會等法律扶助機構專責服務。另外，對於難民審查通過後，難民生活狀況之追蹤，主管機關應設置專責單位負責之。</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，非申請人曾有重大非政治性犯罪紀錄者，不得強制驅逐出國。 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>一、為遵照「難民地位公約」第三十三條「不遣返原則」，並保護申請人，本條第一項明定主管機關於審查期間，得對申請人暫予指定住居所或安置。 二、除申請人曾有重大非政治性犯罪紀錄之情形，而得由主管機關予以判斷外，均應保護難民申請人於申請期間住居及安置之權益，並應將判斷權限交由審查會，予以專業之判斷為宜，爰規定第一項。 三、第二項授權主管機關訂定安置之實施、管</p>

	理及其他應遵行事項之辦法。
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。	大量難民申請移入我國，因數量太大非我國單方得予負擔處理，須組成專案小組與聯合國難民事務高級專員辦事處聯繫，共同研議處置。
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或曾遭拒絕入國、限期令其出國或強制驅逐出國。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。	一、本條規定難民身分不予許可之要件與範圍。 二、有鑑於難民申請人途經或來自可受理難民之第三國即不予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，故不採用此為排除原則。 三、另若規定有危害我國利益、公共秩序或善良風俗之虞者亦不予許可，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。
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。	為保障經許可認定之難民，於本條明定其不適用入出國及移民法第七十四條有關未經許可入國之處罰規定。
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，並送交立法院核備。 依第九條規定申請移入我國者，不受前項公告數額之限制。	一、美國、加拿大、澳洲及紐西蘭等地廣人稀歡迎移民之國家，對難民之認定尚訂有數額限制，我國地狹人稠，為免造成社會沉重負擔，對於難民身分之取得，仍應採數額管制，爰於第一項明定。 二、又難民身分之取得之數額，將對我國人民之資源分配造成影響，為顧及我國人民之權利與難民之權利，主管機關擬定之數額經行政院核定公告後，應經立法院核備。 三、考量第九條大量難民移入之情況特殊，公告之難民數額恐不敷使用，爰於第二項明定得不受公告數額之限制。
第十三條 取得難民身分者，主管機關應發給難民證明文件。	一、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

<p>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，但不得抵觸「聯合國難民地位公約」、「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」與「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」、「兒童權利公約」、「身心障礙者權利公約」、「消除對婦女一切形式歧視公約」及其他完成國內法化之國際人權公約。</p>	<p>機關所訂之相關法規於申請結果決定前不得抵觸聯合國難民地位公約。</p> <p>二、又「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」及其施行法已於 2009 年生效成為我國之國內法，其優於難民公約之規定應予以採用，以落實及保障人權，明確規範難民享有之權益。</p> <p>三、我國已內國法化之國際人權公約有〈公民與政治權利國際公約〉（ICCPR）、〈經濟社會文化權利國際公約〉（ICESCR）、〈兒童權利公約〉（CRC）、〈身心障礙者權利公約〉（CRPD）、〈消除對婦女一切形式歧視公約〉（CEDAW）、〈消除一切形式種族歧視國際公約〉（CERD）等，未來亦有將其他國際公約內國法化之可能，為免掛一漏萬，爰以例示之方式規定第三項。</p>
<p>第十四條 經許可認定為難民，有下列各款情形之一者，第五條第二項之審查會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>一、本條規定難民身分之撤銷或廢止其許可。</p> <p>二、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>三、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 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</p>	<p>一、經主管機關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。惟基於人道考量，但書規定有特殊情形之難民，得暫緩執行強制驅逐出國。</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>未滿。 二、罹患疾病而強制驅逐出國有生命危險之虞。 三、遭遇天災或其他不可避免之事變。 四、難民申請人依本法第十條及第十四條規定提出救濟之期間。</p>	<p>二、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>第十六條 本法施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>授權主管機關訂定施行細則。</p>
<p>第十七條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>一、明訂本法之施行日期。 二、有鑑於本法第七條第二項及第八條之規定，主管機關應將申請人之權利與相關事項規劃安排妥當並整合跨部會之事務，故本法自公布後一年施行。</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書