

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國111年5月25日印發

院總第 1374 號 委員提案第 28782 號

案由：本院委員陳以信等 16 人，有鑑於 1948 年聯合國「世界人權宣言」、1951 年「難民地位公約」、1976 年「難民地位議定書」及 1967 聯合國「領域庇護宣言」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。近年來國際間因天災、戰爭等因素導致大量難民潮，又值此俄羅斯與烏克蘭戰爭之際，我國因缺乏難民庇護制度，國際援助僅能以延簽政策或賑濟專戶等方式進行，至欲申請來臺之國際難民，亦缺乏具體的認定、審查與後續提供協助的機制及法源依據。為積極提升我國人權水準，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，爰此擬具「難民法」草案。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、依 1948 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。
- 二、1984 年 12 月 10 日聯合國於第 46 屆大會第 39 號決議通過《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約》(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)第 3 條第一項即明確規定：「如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑之危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。」此即國際法上所謂不遣返原則(Principle of Non-refoulement)之具體規範。諸多聯合國會員國，依前揭宣言及原則，對庇護對象、給予庇護之條件、難民之界定、身分之認定、難民之保護及協助、領域內及領域外庇護之區分等制(訂)定相關法令，並建立庇護制度，以履

行各國際人權暨人道公約或宣言所賦予的國際義務。

三、1975 年，柬埔寨、南越以及寮國三國相繼陷共，為了接濟僑胞與大量投奔怒海的越柬寮三國難民，中華民國政府於高雄九曲堂成立接待站。首批三千餘名僑胞與難民於西貢淪陷期間的 1975 年 4 月來到台灣，後政府又於 1976 年發起仁德專案與海漂專案，先後救助六千與兩千餘人。為了有效收容來台難民，政府於 1978 年在澎湖興建西嶼竹篙灣難民營，該難民營於一年後轉移到白沙講，並正式被命名為「中國大陸災胞救濟總會中南半島難民接待中心」。接待中心持續經營到 1988 年，直到中南半島戰火結束與越南走向改革開放，不再有難民來台而結束營運。對於國際難民的協助，我國雖有執行經驗可循，惟尚未針對難民認定的要件、程序、審查機制以及後續協助作為訂定完整規範。

四、現行《內政部移民署組織法》第 2 條第一項第九款明定內政部移民署之職掌包含：「難民之認定、庇護及安置管理。」然而，除本款規定外，我國即無其他具體協助國際難民之作用法。2022 年俄烏戰爭爆發，因無相關法律依據，現行援助烏克蘭的方案，除物資或金錢等方式外，對於已在臺與欲來台者，僅得以行政權延長簽證與以「停留特別入境許可」等作法，放寬國人及持有居留證在台烏克蘭人士的烏克蘭籍親屬申請，實則幫助效果相當微薄。

五、行政院於 2005 年及 2016 年，即已分別將行政院版「難民法草案」送交立法院審查，2016 年 7 月，立法院內政、外交及國防兩委員會亦已完成各版本之難民法草案審查，惟後續因屆期不連續，致法案未能及時完成三讀。值近年來國際戰亂、災變造成全球難民潮之際，為善盡地球公民角色、參與國際事務與發揮國際關懷與合作之精神，爰參酌上開國際公約、宣言，以及美國、英國、加拿大、日本及韓國等國家庇護制度及法規，擬具「難民法」草案，要點如下：

(一)參酌國際條約及各國立法例，明定申請我國難民認定之情形；另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難民認定，或透過聯合國難民事務高級專員辦事處轉介。（草案第三條）

(二)申請難民認定之方式；難民之配偶及未滿二十歲子女得隨同辦理。（草案第四條）

(三)主管機關對於難民認定申請案，應先行初步審查；認應予受理者，應邀集相關機關代表、專家、學者及其他社會公正人士組成審查會共同審查，並明定作成決定之期限。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）

立法院第 10 屆第 5 會期第 14 次會議議案關係文書

- (五)主管機關於難民認定案件審查期間，得暫予指定申請人住居所或安置，除有所定情形外，不得將申請人強制驅逐出國。(草案第八條)
- (六)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。(草案第九條)
- (七)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。(草案第十條、第十四條及第十五條)
- (八)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。(草案第十一條)
- (九)難民身分之取得，主管機關得擬訂管制數額，報行政院核定。(草案第十二條)
- (十)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)

提案人：陳以信

連署人：李德維 馬文君 謝衣鳳 孔文吉 廖婉汝
林文瑞 萬美玲 葉毓蘭 陳玉珍 洪孟楷
翁重鈞 張育美 林思銘 溫玉霞 林奕華

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>本法之立法目的。</p>	
<p>第二條 本法之主管機關為內政部。</p>		<p>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、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，主管機關得先向或透過聯合國難民事務高級專員辦事處請求協助認定。</p>		<p>一、一九五一年聯合國「難民地位公約」及一九六七年「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（United Nations High Commissioner for Refugees）請求協助認定或轉介。</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>依前項第三款規定申請者，應於入國翌日起六個月內，或於知悉有難民事由之日起六個月內提出申請，屆期不予受理。但有特殊情形，經主管機關同意者，不在此限。</p>		<p>一、第一項規定申請難民認定之方式，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；在國境線或機場、港口尚未入國者，由檢查或查驗機關受理；已入國者，由主管機關受理。</p> <p>二、為防止已入國之申請人藉故無限期停留，爰第二項規定應提出申請之期限，屆期未提出者，不受理其申請。</p> <p>三、為預防身分假冒及可能出現濫用等情形，爰第三項規定應由本人親自申請，惟考量不可抗力或患重病等無法親自辦理之情形，但書規定有特殊情形，經主管機關同意者，不在此限。另基於人道考量，明定難</p>	

立法院第 10 屆第 5 會期第 14 次會議議案關係文書

<p>依前二項規定提出申請者，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>民之配偶及未滿二十歲之子女得隨同本人辦理。</p>
<p>第五條 主管機關接獲難民認定之申請後，應先經初步審查；初步審查結果認應予受理者，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，並於三個月內作成決定。</p> <p>經依前項初步審查後，其顯非屬第三條第一項至第三項所定情形者，依相關規定處理或強制驅逐出國，並將處理情形提審查會報告。</p> <p>前二項審查會組成、審查要件及程序之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、為防止不法分子假藉申請難民認定為由，達成滯臺目的，耗費我國行政資源，爰參考美國預審機制，於第一項規定由主管機關先行初步審查。又為遵照「難民地位公約」第三十三條「不推回原則」，如未經許可入國，其入國行為雖屬不法，惟經初步審查後，認應予受理者，仍予審查，並於審查通過後，依本法第十一條規定，免予刑罰；未通過者，依法處以刑罰，並強制驅逐出國。再者，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、第二項規定經主管機關初步審查，其顯非屬第三條第一項至第三項所定情形者，依相關規定處理或強制驅逐出國。</p> <p>三、第三項授權主管機關訂定審查會組成、審查要件及程序之辦法。</p>
<p>第六條 主管機關審查難民認定案件，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。</p>	<p>參酌美國、日本立法例，主管機關為調查事證，得向相關機關或有關人員詢問意見，及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。</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，得給予申請人在臺灣地區停留許可。</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>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。</p> <p>二、第二項規定申請人於主管機關審查期間，在我國之權利義務及法律地位。</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，且經審查會決議通過者，不得強制驅逐出國：</p>	<p>一、為遵照「難民地位公約」第三十三條「不推回原則」，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。又為避免難民之移</p>

<p>一、有危害我國利益、公共安全或公共秩序之具體事實或重大疑慮。</p> <p>二、曾有重大非政治性犯罪紀錄。</p> <p>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>人，對我國國家安全、社會治安造成不利影響，並規定「不推回原則」之例外情形。</p> <p>二、第二項授權主管機關訂定安置之實施、管理及其他應遵行事項之辦法。</p>
<p>第九條 大量難民申請移入我國時，主管機關邀集外交部、相關部會及民間團體組成專案小組，並得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>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。</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：</p> <p>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。</p> <p>二、已受其他國家或原國籍國保護。</p> <p>三、曾途經或來自可受理難民申請之第三國。</p> <p>四、有危害我國利益、公共秩序或善良風俗之虞。</p> <p>五、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。</p> <p>六、原申請事由已消失。</p> <p>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、不服該決定之救濟方法、期間及其受理機關。</p> <p>第一項第三款所稱可受理難民申請之第三國，由主管機關公告之。</p>	<p>一、衡諸國家利益及難民權益，於第一項規定申請難民認定，得不予許可之情形：</p> <p>(一)認定及庇護之用意，係為保護受迫害者，如申請人本身即係加害者，或曾從事暴力、恐怖活動，自不存在庇護之前提。又上開加害行為不限於申請人原國籍國或原居住國內，其於航空器、船舶所為之行為，例如劫機，亦屬參與恐怖活動之範疇，爰參酌「難民地位公約」第一條規定及國際刑事法院（ICC）所列追訴犯罪類型，訂定第一款。</p> <p>(二)已受其他國家，或重新接受原國籍國之保護者，自無請求我國庇護之必要。所稱其他國家，指臺灣地區以外之國家，含申請人原出國或無國籍人之最後居住國；所指保護，指許可居留及安置，惟主管機關仍得參酌申請人在他國所受保護之內容，決定是否予以庇護，爰訂定第二款。</p> <p>(三)參酌德國、加拿大、日本及韓國「安全源出國」及「安全第三國」之概念，現行部分國家對難民已提供庇護，申請人既已途經或來自該等國家，即可向其尋求庇護，應無須再至我國申請庇護，爰訂定第三款。</p> <p>(四)難民政策往往涉及國家主權與人權之衝突，惟國家主權係維繫生存所需，為自衛、自保、獨立自主之權，亦為世界各國所接受，爰訂定第四款，對有危害國家利益、公共秩序或善良風俗之虞者，得不予許可。</p>

	<p>(五)為維護社會治安，申請人如曾有重大非政治性犯罪紀錄、遭拒絕入國、限期令其出國或強制驅逐出國者，自不宜予以庇護。惟其犯罪紀錄如係當次未經許可入國者，不在此限，爰訂定第五款。</p> <p>二、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>三、第三項授權主管機關公告第一項第三款所稱可受理難民申請之第三國。</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>為保障經許可認定之難民，於本條定明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。</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。</p> <p>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>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。</p> <p>二、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。</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。</p> <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。</p>	<p>一、第一項規定主管機關對取得難民身分者，應發給難民證明文件。</p> <p>二、參酌「難民地位公約」第二十八條難民旅行權規定，於第二項規定持有難民證明文件者，得申請外僑居留證及難民旅行文件，並得依入出國及移民法、國籍法等相關規定，申請永久居留或歸化。</p> <p>三、第七條所定難民申請人在我國之停留期限、法律地位、相關權利義務、核發證件種類、效期及經許可認定為難民後應發給之難民證明文件、難民旅行文件等事項，涉及其他相關機關職掌，爰於第三項授權主管機關會同相關機關訂定法規命令，以為規範。</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</p>	<p>一、參酌「難民地位公約」第一條規定，第一項規定得撤銷或廢止已許可難民認定之情形。</p> <p>二、第二項規定依前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</p>

立法院第 10 屆第 5 會期第 14 次會議議案關係文書

<p>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，或再定居於曾因恐懼受迫害而離開之國家。</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、不服該決定之救濟方法、期間及其受理機關。</p>	<p>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，得暫緩執行：</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>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>
<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>本法之施行日期。</p>