

為什麼臺灣需要一部難民法—— 破解迷思和解決現有困境

林姝函

台灣人權促進會難民議題專員

根據 1951 年聯合國大會發布的《難民地位公約》（*Convention relating to the Status of Refugees*，以下簡稱《難民公約》），難民為「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，在原國籍國或原居住國之外，有充分正當理由恐懼受迫害，致不能或不願受該國之保護或因該恐懼而不願返回該國者。」原在《難民公約》中，保護僅適用於逃離 1951 年 1 月 1 日之前、且發生在歐洲的事件之受害者。據此可推論當初撰寫公約的用意在解決因兩次世界大戰和納粹統治期間流離失所的歐洲人。後在 1967 年《難民地位議定書》（*Protocol relating to the Status of Refugees*，以下簡稱《難民議定書》）做出《難民公約》至今唯一且影響深遠的修訂，即移除地理和落日時效的限制。換句話說，《難民議定書》生效後，當事人只要符合《難民公約》定義，因種族、宗教、國籍、持有特定的政治意見或因為隸屬特定的社會團體，而在原籍國或原居住國有遭受迫害風險之虞者，不限於事件發生 1951 年前後或任一個國家領土，都可申請庇護。

歷史證明，在《難民議定書》取消時間和地理的限制是明智的。即便記取兩次世界大戰慘痛的教訓，成立旨在維護國際和平的聯合國，並擬定人權公約，盧安達大屠殺仍在 1994 年發生、斯雷布雷尼察大屠殺則在 1995 年震撼世人。自 1990 年起，數十萬羅興亞人受害於緬甸政權所犯的危害人類罪行；如今，衣索比亞提格雷的內戰導致兩百萬人流離失所。而至截稿日（2021 年 4 月 21 日），始於 2 月的緬甸政變已經造成超過 500 人死亡，但跨境逃離的緬甸百姓，卻在印度和泰國遭到「委婉拒絕」而插翅難飛（Dhillon & Graham-Harrison, 2021）。

截至 2020 年中，跨境移動的人高達兩億八千萬人（Migration Data Portal, 2020），但為什麼「難民」需要訂立單獨的國際公約提供保護？在跨越國家邊境後，除了是外國人，為什麼需要強調難民的身份和其他移民的權利差異？為什麼難民成為人權條款深入保護的弱勢族群？

壹、國際保護確保難民在離開國家後的基本權利

聯合國人權機制和當代論述強調基本人權是與生俱來的權利和自由，不因天生的條件或身處的政治、經濟、社會環境而有增減，而《難民公約》的前言也重申此原則。然而在實行上，國家主權仍對人權的實現極有影響力，國家可能透過各種方式操作人權，例如：決定哪幾種人權才是國家應該保護的範疇，宣稱人權——一國對待人民的方式——是國家內政，他國無權干涉，又或者透過控制公民權利、入境和居留，決定誰可以享有權利。一旦國家擁有壟斷的權力，將人權操作成其與公民的關係，則公民在失去或無法援引母國的保護時，要如常享受人權將備受考驗。

德籍政治學家漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）回顧自己於 1937 至 1950 年間因猶太人出身而遭撤銷國籍、將近 20 年的無國籍狀態，得出「先有公民身分才能有人權」的結論（Kesby, 2012）。她表示，被剝奪公民身分後，無國籍者發現他們連帶喪失享有人權保障的權利。無國籍者沒有任何一國的公民身分，相較之下，難民仍然可能保有一國之國籍或一國以上的公民身分，但原本應該提供保護和服務的政府，卻可能成為人權侵犯和迫害的來源。難民在逃離原籍國後，經常面臨無法正常地跨國移動，因為護照已經失效；他們會被任意剝奪就學和勞動的資格，因為所在地的國內法律只保障「公民」；在 20 世紀中葉的時空條件，甚至現在某些程度也是如此，他們必須忍受「明目張膽且合法」的歧視待遇。《公民與政治權利國際公約》（*International Covenant on Civil and Political Rights*，以下稱《公政公約》）及《經濟社會文化權利國際公約》（*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*，以下稱《經社文公約》），都有條件並例外地允許國家在少數權利有裁量權。¹

1 《公政公約》和《經社文公約》中允許差別待遇的條文列舉：《公政公約》第 12 條，載「每一位合法在領土內的人享有自由移動和自由選擇住所」，將移動自由限制於「合法出現在領土上之

看待難民與庇護或許可以從另一個歷史文件切入：1948年聯合國大會第260號決議通過《防止及懲治危害種族罪公約》（*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*），除了針對個人的危害人類罪，也形塑對群體迫害的懲治體系（Sands, 2017）。《危害種族罪公約》目的之一是懲處負責／參與危害消滅國族、種族、民族或宗教社群的加害人，試圖從源頭防止類似的暴行再次發生。對照之下，《難民地位公約》則試圖從後端彌補已經發生的悲劇——提供遭遇因為身為國族、種族、民族或宗教社群群體而遭迫害的個人在離開母國後得以接受國際保護。

但庇護機制尚未在臺灣成形。中華民國在退出聯合國以前，曾簽署《難民公約》與《難民議定書》，但並沒有完成存放的步驟，因此未能視作締約國。此外，臺灣與聯合國難民署（The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR）沒有合作關係，因此不若泰國。在泰國，雖然國內的庇護法規尚在醞釀中，但因聯合國難民署自1975年在曼谷設置據點，因此泰國尚能協助前來此地尋求保護的人，由曼谷辦公室提供審查、核發難民證，等待重新被安置到安全第三國（Amnesty International, 2017）。

貳、臺灣的庇護法制現況和環境

臺灣至今尚未有一套獨立的難民法；政治庇護相關的規範散落在不同部法律中，其中包含：

- 一、《內政部移民署組織法》第2條，條列「難民之認定、庇護及安置管理」為移民署職掌業務之一。
- 二、《香港澳門關係條例》（下稱《港澳條例》）第18條，明言對於因政治因素而致安全及自由受有緊急危害之香港或澳門居民，得提供必要之援助。
- 三、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（下稱《兩岸條例》）第17條第4項及《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦

人」；《公政公約》第25條言，每一位公民享有參與公共生活、選舉和被選舉，及參與公務的權利，此條保障的對象只限於「公民」。此外，《經社文公約》第2條第3項允許發展中國家得以依據人權和國內經濟狀況，彈性決定提供非國民的經濟權利至何等程度。

法》(下稱《辦法》)第 18 條第 4 款，因領導民主運動有傑出表現之具體事實及受迫害之立即危險而申請長期居留者，主管機關得予專案許可。

四、《入出國及移民法》修正第 16 條，分別針對在某個時限前，自泰國、緬甸入境之無國籍人民及臺灣地區無戶籍國民，或自印度或尼泊爾地區入境之無國籍人民，未能強制出境者，經相關主管機關認定，許可其居留。

政府主要協助在歷史及憲法上與臺灣有特殊關係的「國民」，這之中包含國共內戰期間撤退入泰緬邊境的國軍及其後裔，和流亡印度及尼泊爾的藏人。然而，總結前面條文內容可發現，臺灣的規範只部分銜接國際公約或共識，而對於難民的定義也不全然反應難民的需求。例如，修正後的《入出國及移民法》，允許符合蒙藏事務主管機關認定身份的藏人居留。但蒙藏事務主管機關審查與認定的要件是「當事人是否為藏人」，而非「當事人是否因為宗教或特定社會意見在原籍國遭受迫害」。此外，《港澳條例》、《兩岸條例》及《辦法》寬限因政治因素和參與民主運動而有立即或緊急危害者申請專案協助，但考量在中國及公民空間日益緊縮的香港現實狀況，許多個案並不是因為參與普遍認知的民主／社會運動而遭啣噓入獄。換句話說，如果個案是因為身為基督教徒（宗教因素）或維吾爾族（種族、宗教因素）而遭迫害，符合臺灣提供協助的標準嗎？此外，隨著人權意識的發展，既有條文揭示的「政治因素」，在立法當下與當代的內涵一致嗎？

最大的空缺，或許是尋求庇護的「外國人」完全不在上列保護的對象中。根據台灣人權促進會統計，自 2013 年至今，排除來自中國、香港、澳門、流亡藏人，有將近 50 名個案。這僅顯示「台權會參與」的人數，並不涵蓋其他沒有來台權會、未公開甚至被視作非法移民／移動而遭拒絕入境或送往收容所的外國人。這並非無稽之談。2018 年 11 月，3 名敘利亞庫德族人持偽造護照在臺灣轉機，被移民署國境大隊識破，以偽造文書法辦。當時民間團體前往收容所探視時，發現他們其實計畫前往歐洲尋求庇護，而其中一名當事人的先生已經在歐陸取得難民身份（邱伊翎、王曦，2019）。筆者深知，尋求庇護並不

能抵銷觸犯刑罰的事實，但現實上，因為經濟窘迫、申請護照不易、難民接收國的排除政策、母國的管制或打壓等，導致持有非真實的護照成了許多尋求庇護者唯一能取得並保命的辦法。國際間雖不鼓勵非法入境，但也不會只因當事人持有「假護照」就拒絕庇護申請。

過去，臺灣的執法機關經常受批為缺乏人權意識，面對非法入境的個案通認定對方的不懷好意，並且純貪圖臺灣簽證之便利。但筆者與主管機關討論中發現，第一線的執法人員其實有意識到部分的非法入境者有可能是尋求庇護者。但在缺少法源的困境下，觸犯刑法者除了移送拘留、起訴，並無第二種以上的選項。縱然執法者考量對方的人道需求，在依法行政的原則下，無法面面俱到。

參、對難民的擔憂及可能的解方

筆者以為難民法是解決執法人員困境的長久之計，但法案在臺灣推動並不順利。難民法草案最早在 2005 年由內政部擬訂，最成功的進展是在 2016 年通過立法院一讀和內政國防外交聯合審查委員會。但草案出委員會後，就此被凍結；歷經政黨輪替，草案都曾被視作「優先法案」，亦即當期立法院在當會期優先推動的法案，但從未超過 2016 年的進度。

這 16 年間有數版草案，不同版本間的內涵差異不大。以 2016 年由行政院擬具、通過審查委員會的審查會版為例，² 總共有 17 條，主要參照《難民公約》，內容分成難民法的適用對象、申請和審查流程、排除條款、受不遣返原則保障的情況。2020 年，數個民間團體和政黨共同提出一民間版本草案。³ 民間版與審查會版的差異在於，將因性別與性傾向受迫害之人納入法案適用對象、刪除原有的申請時效和安全第三國、⁴ 新增申訴機制、強化不遣返原則的實踐。

2 審查會版草案全文可參考：內政部，難民法草案，載於：https://ws.moi.gov.tw/001/Upload/OldFile/Act_file/難民法草案%20條文對照表.PDF。最後瀏覽日：2021/05/06。

3 民間版草案全文可參考：台灣人權促進會，〈【記者會】620 世界難民日公布民間版難民法草案〉，載於：<https://www.tahr.org.tw/news/2712>。最後瀏覽日：2021/05/06。

4 安全第三國 (the safe third country) 概念指接收國考量個案當事人在抵達該國之前，已經在另一個國家 (第三國) 提出庇護申請，且該第三國能提供符合《難民公約》闡述的保護，包含遵守不遣返原則的前提下，拒絕受理當事人的庇護申請，並將之送往第三國。

草案難以獲得立法部門的多數支持，也反應出該議題尚未在臺灣社會形成充足的討論空間；事實上，社會普遍存在對難民身份的迷思，或者非適用於臺灣脈絡的想像。最常見的反對理由是擔心大量人潮湧入臺灣，此擔憂通常源自國際媒體報導歐洲國家跨境的印象。例如，德國在接受難民最高峰的 2016 年，接獲將近 75 萬的庇護申請（migr_asyappctza, 2021）。但參考亞洲他國的數字，南韓在 2019 年接獲 15,452 份尋求庇護的申請，最終取得難民身份者有 79 人，比例為 0.04（NANCEN, 2020）；同年，日本收到 10,375 份庇護申請，通過人數 44 人，通過比例亦是 0.04（Japan Association for Refugees, 2020）。由他國數據可證實，建立難民法並不同於會有大量難民入境；難民機制除了人道考量，亦有助於政府管理社會和人口，因為核發入境許可和給予難民庇護終究歸屬國家主權，而政府可以藉由事前評估國內的空間、人力、物資等資源，設定每年提供入境和庇護身份的上限。日本和南韓的作法不一定是難民庇護最理想的情況，但也具體道出來臺的難民數量可以調控。

從客觀因素考量，臺灣並不是難民尋求庇護的熱門國家；從全球引發難民和接收難民的國家，可以推論難民逃離時首要目的地幾乎就是鄰近的國家。截至 2020 年 6 月，世界前三大難民來源國依序是敘利亞、委內瑞拉和阿富汗，而前三大收留難民的國家則為土耳其、哥倫比亞和巴基斯坦（UNHCR, 2020）。之中，因為土耳其接壤敘利亞、哥倫比亞緊鄰委內瑞拉，巴基斯坦比鄰阿富汗，他們成了首要迎接難民的國家。因為逃亡時緊急，難民沒有擁有充裕的思考時間和金錢規劃旅程，因此首要考量是可達性高、能夠最快擺脫迫害源頭、最快抵達的國家通常才會成為難民接收大國。撇除時間和金錢規劃，語言相通和文化相近、一國在國際間的知名度，亦是尋求庇護的考慮要件。綜合以上，考量臺灣是海島國家，往來須透過成本較高、管制也較嚴格的海路和空路，通用語言尚未在世界普及，加上國家地位等，即便通過難民法，筆者仍不認為臺灣會遇到大至難以負荷的庇護潮。

除了數量，許多人也擔心開放難民後，將加劇勞動和就學競爭，以及消耗社會福利資源。參考他國，美國印第安納州政府即針對這一錯誤認識在官網澄清，難民如同公民，受薪資所得稅、財產稅、營利事業所得稅等稅收規範

(Indiana Department of Health, 2021)；在有公立醫療保險制的國家，難民也須按照比例負擔健康保險費。此外，單純的難民身份在就學考試、勞動職缺並不享有額外的優勢，相反地，他們可以協助克服人口老化帶來的勞動力短缺，並且增加就業就學的多元性。這幾年來臺灣尋求庇護者，包含因為家鄉內戰而無法返回、取得全額獎學金就讀理工博士班的學生，以及被母國政府列入制裁黑名單、目前擔任生醫產業的經理。

最後，對難民機制的顧慮也包含難民自身的文化和社會認知與臺灣社會不一致，嚴重者會藐視我們的價值和法規，以致增加犯罪率。根據德國的跨年度研究，大批在 2015 和 2016 年間自敘利亞到德國的難民，在 2018 年時，超過半數已經取得工作，而能熟悉且流利地使用德語者，從最初的 1，如今成長到 44(Keita & Dempster, 2020)。一些反對移民的歐洲政黨所指難民社群有相較於本地人更高的犯罪率，也被其他學者指正。研究指出，目前沒有明確的證據指向難民或移民社群有較高的犯罪率，被拿來佐證、不利於難民的犯罪數據統計，經常忽略其他的人口變因，例如性別組成、年齡分佈等。而根據多數接收國的統計數據，男性和年齡介在 20–40 歲佔難民組成大多數(Feltes et al., 2018)。

肆、接在不遣返原則之後的權利真空

在臺灣，雖然欠缺執行難民審查和安置的法律依據，政府仍負「不遣返原則」的義務。不遣返原則指任何國家不應該將難民送往會使當事人生命和自由遭遇危害風險的地方。不遣返原則從最初只適用已經取得難民身份的當事人，後擴大適用，無論最終是否取得難民身份，負責執行強制出境的政府都應該謹慎考量當事人返回母國或強制前往一國時是否會有明顯風險。而對風險的定義，也從早期主要指生命、肉體、自由遭遇傷害或限制，隨著國際對人權範圍的發展，如今亦包含但不限於：當事人無法在返回後取得能夠維繫健康狀態的醫療條件、難以實踐自我性別和文化認同之社會規範和風俗。2019 年，聯合國人權事務委員會 (UN Human Rights Committee) 針對個案申訴做出裁決，認為氣候變遷帶來的衝擊足以構成所在國禁止遣返當事人的理由(HRC, 2020)。不遣返原則是絕對法 (*jus cogen*)，因此無論一國是否為《難民公

約》的締約國或聯合國成員，都應該遵守原則揭示的義務。

臺灣政府宣示落實不遣返原則多年，嚴格執行在 2009 年內國法化的《公政公約》第 7 條禁止酷刑。因為將當事人遣送回人身自由可能遭遇危害之目的地國，即是允許可預見的酷刑發生。酷刑的認定範圍不斷滾動擴大，但政府的認知不一定即時更新，例如 2018 年敘利亞案。當事人強烈希望臺灣不要將之遣返回敘利亞，後臺灣政府與當事人「達成共識」、將之送往抵達臺灣前的一個目的地國馬來西亞，並認定此舉不違反不遣返原則。然而不遣返原則包含間接遣返，即只要最終可能致使當事人被送回有風險的目的地國，都在禁止的範圍。因此，如果臺灣政府無法確認並追蹤當事人回到馬來西亞後是否有被馬國政府接著送回敘利亞，此舉也算違法。

一個人能過著自由的生活，需要的遠多於不被遣返、停留在一個安全的地方；他／她還需要維持有尊嚴的生活之物資和支持。在法律層面，禁止遣返意味尊重當事人的意願，國家避免強制介入／排除以預防預期後續會發生的人權侵犯，但不介入遣返並不同賦予當事人積極的保護和權利。這也正是已經在臺灣的尋求庇護者面臨的最大困境。雖然絕大多數的難民來臺後，因發現臺灣沒有難民法，而轉赴第三國，但也有個案並沒有資源和能力再前往下一個目的地。然而，他們在臺灣始終無法取得任何身份——即便他們受政府承諾，不會被強制出境或遣返。在不遣返和授予合法居留之間，出現一段權利空白，導致留在臺灣的當事人無論過多久仍只處在非法身份；他們無法就業，因擔心警察的攔查，生活範圍侷限在住處附近。疫情當下，在臺灣的難民更是面臨前所未有的困境——他們無法前往第三國尋求庇護，也始終無法在臺灣取得合法身份，而即便在臺灣，也無法依循正常管道取得醫療資源，包含無法購買口罩。

伍、結論

臺灣立法院在今（2021）年 4 月通過聲援緬甸決議文，以回應緬甸自二月軍事政變以來加劇的衝突與打壓，其中第 3 點呼籲放寬在臺的緬甸人士停居留期限。此舉雖然未達庇護的標準，但放寬停居留期限正是保護難民的第一步。此外，延續對 2019 年以降香港民主運動的支持，大陸委員會在 2020 年 7 月宣布設置「香港人道援助關懷行動專案」及主責的辦公室。筆者私以為這些行動

顯示政府對國際政治庇護和難民的關懷與支持行動；然回顧過往紀錄，不難發現臺灣只有等到週遭國家局勢嚴重惡化，抑或為回應一批新的庇護潮，才啟動新的專案。惟人道危機或衝突不是只發生在香港或緬甸，也不是只有發生在此刻。透過建立一部完善的難民法規，不僅可以即時且適當地傳達人權理念，真正解決已經在臺灣的尋求庇護者諸多困境，也減少行政部門因應層出不窮新專案和溝通的成本。

過去幾年，臺灣在國際社會展示了高度的人權形象與價值，例如：2019年同性婚姻合法化、2020年至今的疫情之中，雖然還有許多空間待改善，但對疫情的成功控管正也守護著臺灣人民的健康權、經濟生活權等。臺灣有能力、也應該提供庇護，身為歷經極權、如今擁抱民主自由的國家，臺灣無法要求他國政權如同我們行使民主自由的體系和價值，但我們至少可以協助追求民主自由的每一個個體在臺灣生根落地。

參考文獻

- 邱伊翎、王曦。2019。〈敘利亞庫德族在台灣島上的困境〉。《台灣人權促進會》，<https://www.tahr.org.tw/news/2416>。
- Amnesty International. 2017. *Between a Rock and a Hard Place*. London: Amnesty International.
- Dhillon, A., & E. Graham-Harrison. 2021. “Desperate Burmese refugees flee to Thailand and India to escape crisis.” *The Guardian*. in <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/03/desperate-burmese-refugees-flee-to-thailand-and-india-to-escape-crisis>.
- Feltes, T., Katrin L. & Maximilian B. 2018. “More Refugees, More Offenders, More Crime? Critical Comments with Data from Germany.” *Refugees and Migrants in Law and Policy*: 599-624.
- Indiana Department of Health. 2021. “Myths about Refugees.” *IN.gov*. in <https://www.in.gov/isdh/24670.htm>.
- Japan Association for Refugees. 2020. “Refugees in Japan.” *Japan Association for Refugees*. in <https://www.refugee.or.jp/en/refugee/>.
- Keita, S., & Dempster, H. 2020. “Five Years Later, One Million Refugees Are Thriving in Germany.” *Center for Global Development*. in <https://www.cgdev.org/blog/five-years-later-one-million-refugees-are-thriving-germany>.
- Kesby, A. 2012. *The right to have rights: Citizenship, humanity and international law*. Oxford University Press.
- migr_asyappctza, E. 2021. “Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex

- annual aggregated data (rounded).” *Eurostat*. in https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en.
- NANCEN. 2020. “Refugee Statistics in South Korea (2019.12.31) .” *Nancen Refugee Rights Center*. in <https://nancen.org/2043>.
- Sands, P. 2017. *East west street: On the origins of “Genocide” and “Crimes Against Humanity”*. New York City: Vintage.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2020.” International Migrant Stock.” United Nations Population Division. in <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.
- UN Human Rights Committee. 2020. *Ioane Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016). in <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html>.
- UNHCR. 2020. “Figures at a Glance.” Retrieved from *UNHCR The UN Refugee Agency*, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

聯合國文件

- Article 13, International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 999.
- Article 13, International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 999.
- Article 2, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 993.
- Article 25, International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 999.
- Convention Relating to the Status of Refugees, 1951, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 189.
- Protocol relating to the Status of Refugees, 1967, UN General Assembly, *United Nations Treaty Series*, vol. 606.
- UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996.