

立法報導

外國法案介紹—難民法

概述

為求生存，人類與戰爭自古以來即如影隨形。若謂人類發展史亦係一部戰爭史應不為過。然而，戰爭過後，殘局卻往往是無辜人民被迫不斷顛沛流離，以尋找安身立命之所。客家人為避五胡之亂，約兩千年前自中國北方南遷廣東、福建一帶生活，並進而開枝散葉即為一例。時至現代，上世紀兩次世界大戰乃至於近期發生在非洲或中東等地之大小區域性戰爭，似乎仍再三重演人類被迫遠離家園、遷徙異地之歷史。由此可知，「難民」一詞係伴隨戰爭、政權更迭、宗教衝突、種族矛盾，甚或自然災害等事件衍生而來。而為免遭荼毒，難民通常係大批且跨國境遷徙，凡此亦有中外史實可稽。時至 30 年代初期，因歐洲局勢緊張，促使難民問題日益惡化，且已儼然超越國界影響全球。國際間有識之士體認應須正視並應積極解決，以保障難民權益及有效化解對國際社會安全之負面效應。準此，以挪威及比利時為主之國家在聯合國（United Nations）前身國聯（League of Nations）時代即積極倡議，於 1933 年制定最早期之難民公約。惟囿於各國對保障難民權益意識未臻明確，致參與國家較少，最後僅徒留形式。

1933 年難民公約雖無法確實賦予難民保障，卻產生了拋磚引玉之效。各國在第二次世界大戰後，有感於兩次大戰期間對人類造成之莫大傷害，以保障人權之最高宗旨為基礎，於 1945 年創建聯合國。此外，針對戰後數以百萬計難民安置之核心問題，於 1950 年 12 月成立聯合國難民事務高級專員公署（U.N. High Commissioner for Refugees, UNHCR），專責難民事務。復先後

於 1951 年及 1967 年制定「難民地位公約」(Convention relating to the Status of Refugees) 及「難民地位議定書」(Protocol Relating to the Status of Refugees)，期藉此提供各國有關難民人權保障及處置之規範。相較於 1933 年國聯時代之難民公約，1951 年「難民地位公約」締約國截至 2011 年達 148 國，無疑表示國際間對難民議題之重視及對難民保障之共識。

為使各國在處理難民問題時有所遵循，「難民地位公約」制定多項難民人權國際基準。其一即為「難民」身分之認定。由於全球被迫遠離家園者比比皆是，若被賦予所謂「難民」之身分，即意謂可能獲得國際援助。為免流於浮濫及確實保障真正難民，「難民地位公約」第 1 條明定「難民」為：「任何人因種族、宗教、國籍、特殊社會團體成員或政治意見，而有恐懼被迫害的充分理由，置身、在原國籍領域之外，不願或不能返回原籍國或受該國的保護者。」並藉此確立難民之 4 項保護原則：人道與人權、不遣返、庇護及國際合作原則。儘管前開基準業經確立，卻難謂難民問題即得以迎刃而解。首先，國際條約端賴各國國內法實施，然各國配合相關基準所制定之保護程度則寬窄不一，難民似無法獲得確實保障。其次，難民公約早於 1951 年制定，適用範圍已難配合時代變遷。特別是工業革命後因極端氣候變化導致之「環境難民」；以及全球貧富兩極化造成絕對貧窮人口日增，出現所謂「經濟難民」等新興難民態樣皆未能涵蓋。再者，自 90 年代以來，與日俱增之全球難民究應如何安置亦屬刻不容緩課題。根據 UNHCR 截至 2011 年統計，目前分布全球被迫遠離家園者高達 4,250 萬人，其中被歸類為難民者計 1,520 萬人，尋求庇護者 89 萬 5,000 人。*

誠如前述，難民問題不啻為全球性問題，解決難民問題乃所有參與難民公約國家的國際義務。對於難民因居留及身分問題，導致無法取得工作、健康或社會福利等權利保障，進而產生生活及家庭經濟困境之現象，各國以人道協助為先，進而則訴諸法令處理。至於我國雖非聯合國之會員國，亦非「難民地位公約」締約國，卻曾於 1975 及 1976 年接納越南、高棉及寮國等中南半島難民約萬人，並進行實質難民庇護措施。嗣後雖亦陸續發生各類相關事件，多因種種情勢終以個案方式處理。只是個案保護實非長久之計，行政院為配合「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會文化權利國際公約」之人權保障所趨，及就難民庇護予以法制化，爰參酌相關國際公約及多國法律，

於 101 年 3 月提出「難民法」草案。其內容分就難民之認定、申請程序、消極資格要件、身分取得及撤銷或廢止許可等節加以規範。另有委員蕭美琴等 25 人及委員陳學聖等 31 人提案。其中行政院提案及委員陳學聖等 31 人提案刻正交內政、外交及國防兩委員會審查中，蕭美琴等 25 人提案則尚待程序委員會排入議程。

今日保障難民人權已被視為貫徹普世價值。而難民問題乃移民之一環，有關事項不僅和國際現勢息息相關，又常涉及與他國之協調合作。儘管所涉層面繁複，美德日等先進國因皆係 1951 年「難民地位公約」締約國，亦遵循該約精神以移民法或設專法處理。以美國而言，1980 年制定「難民法」專法後經多次修正，相關條文漸與「移民法」合併，並於 2011 年通過「移民與國籍法」，2013 年「難民保護法」草案則須俟國會審查；德國念及納粹屠殺之慘痛歷史，早在 1949 年即將政治庇護納入「基本法」，並於 1982 年通過「難民程序法」，其後依據歐盟指令幾經修正，於 2013 年同時修正「難民程序新規定法」及「居留法」；至於日本原係以 1951 年「出入國管理令」規範難民事務，惟行政命令位階似難因應經濟起飛後時局，復因於 1981 年該國簽署「難民地位公約」，從而於 1982 年將之提升為「出入國管理及難民認定法」。各該國之難民相關法制或有繁簡不同，然已施行多年，值得參酌。茲簡介美國、德國及日本與「難民法」相關之法律，以供本院委員及各界參考。

***資料來源：**

聯合國 UNHCR 網站參照，<http://www.unhcr.org/4fd9e6266.html>

（瀏覽日期 2015/4/10）

美國

2011 年移民與國籍法

Immigration and Nationality Act of 2011

法案簡介：

美國是全世界最具代表性、最多元且最強大的移民國家，因此夙有「民族大熔爐」之稱。而難民其實是美國外來移民的重要部分，是以難民庇護措施在美國移民政策中是很重要的一環。1948 年美國國會頒布了第一個與難民相關的「流亡人員安置法」(Displaced Persons Act of 1948)，以為安置難民的依據。1953 年至 1962 年期間，美國國會通過大大小小與難民相關的法律多達 20 餘個，其中影響較大者包括 1953 年為安置東歐政治難民而制定的「難民救濟法」(Refugee Relief Act of 1953)。其次為 1957 年基於接納匈牙利革命失敗而逃亡的難民所定之「難民逃亡法」(Refugee Escape Act of 1957)。另外尚有 1960 年以古巴革命親美勢力難民為安置對象的「難民公平分配法」(Refugee Fair Share Law of 1960) 及 1962 年「移民庇護與難民法」(Immigration Asylum and Refugee Act of 1962) 等；直至制定 1980 年「難民法」(Refugee Act of 1980)，總算奠定了美國永久性處理難民的法制基礎。

美國作為 1945 年聯合國主要發起國，以及 1951 年「難民地位公約」(難民公約) 締約國之一的國際法義務，除在 1980 年「難民法」中引用「難民公約」有關「難民」的定義，且進一步規範接納限額及安置等措施。該法可謂確立了美國處理難民問題的法源。

基於難民與移民問題本質的相似或相關之處甚多，致 1980 年「難民法」至今幾經修正，已漸與「移民法」合併。首先，1990 年「難民法」開始修正併入「移民法」(Immigration Act of 1990)，之後並將其主要內容編入 2006 年的「移民與歸化入籍法」(Immigration and Naturalization Act of 2006)。2011 年該法再度修正為「移民與國籍法」(Immigration and Nationality Act of 2011)，而至 2013 年則有國會議員於提出名為「難民保護法」(Refugee Protection Act) 的修正案，但迄未通過。2011 年「移民與國籍法」之重要內容包括：

一、「難民」(Refugee) 之構成要件：

難民的定義係依據 1951 年「難民公約」第 1 條規定：「任何人因種族、宗教、國籍、特殊社會團體成員或政治意見，而有恐懼被迫害的充分理由，置身、在原國籍領域之外，不願或不能返回原籍國或受該國的保護者。」(第 1101(a)(42)(A)條參照)

二、難民身分之申請資格：

凡於美國國境外之外國人，符合難民要件者，皆能向美國駐海外之辦理移民專責機構或領事館申請成為「難民身分」。至於是否符合難民之要件，則由檢察總長認定。檢察總長必須依每年之配額發給難民許可，該配額則於每一會計年度前由總統向國會諮詢及聽證後，基於人權之考量所設計之人數，檢察總長並可指派特別小組依地區性質分配配額，並參考各種因素及利益決定優先順序。依據限額難民優先制度及難民配額制度，規定每年接納限額為 5 萬人。但如因不可預見之緊急事故、危害人權之事件或涉及國家利益者，總統得經國會諮詢後，增加或減少配額。此為總統緊急特別權之行使（第 1154 條-第 1158 條參照）。

另一種是，任何處於美國境內、機場或港口之外國人，不論其係以合法或非法方式進入，但為避免其本國內所實施之種族、宗教、國籍、社團及政治意識，而遭受迫害，得請求「政治庇護（asylum）。檢察總長應徵求國務院人權及人道事務局之意見，衡量各情況後，據以客觀認定。檢察總長如拒絕該「政治庇護」之請求，申請人不得提起異議，但得向移民法庭提起司法上之救濟，即「暫緩執行驅逐請求（withholding of Deportation Proceedings）」。

之後，移民法官依一般法庭程序開庭，如申請人未能證明自己「明顯可能遭受迫害」，則應拒絕「暫緩執行驅逐請求」，申請人得向移民上訴法庭提起上訴，如遭駁回，得再向聯邦地區法院提起上訴。依移民法規定，檢察總長在庇護程序中有相當自由裁量決定權（第 1158 條及第 1253 條參照）。

三、難民身分變更之權利：

1、難民身分變更：

在海外之外國人向美國領使館或駐外之移民單位申請「難民身分」，經檢察總長於配額內批准後，難民必須於 4 個月內入境美國，否則將會失去難民身分。申請人因故被拒絕難民身分，不得申訴，只能以更充足的證明，再提出申請。難民進入美國滿 1 年後，移民局會自動通知難民申請變更身分為永久居民（俗稱綠卡），具有一般的移民身分（第 1159 條參照）。

2、政治庇護身分變更：

在美國境內申請政治庇護獲准者，得在美國居住 1 年，1 年內受迫害之原因如果消失，即喪失受庇護之必要，而必須返國；1 年內受迫害之原因如

未消失，則可申請繼續庇護，每年更新 1 次。通常取得庇護超過 1 年後，受庇護者可申請變更為永久居民，但因有配額限制，通常需費時 3 至 5 年，始能變更身分。(第 1158 條，第 1159 條，第 1182 條，第 1253 條及第 1329 條參照)

然而，與多數國家一樣，美國難民政策對難民的安置與援助，並非漫無限制。為兼顧國家利益，美國政府因應時空環境變遷，對難民的定義、申請、安置及援助等相關事項亦適時適量斟酌調整；例如藉由難民身分認定的寬窄及居留配額的限制等，以達人道主義與國家利益的衡平目的。

綜言之，目前美國處理、安置與援助難民的主要法律依據，除 2011 年修正通過之「移民與國籍法」外，相關處理程序及方式亦經列入「聯辦法規」(Code of Federal Regulation C.F.R.) 中。此外，尚有歷年累積的法院判例做為依循。至此，法律、規則及法院判例三者，已然建構完成美國處理難民問題的法規體系。

條文要旨：

2011 年移民與國籍法

Immigration and Nationality Act of 2011

美國聯邦法典 (USC)

第 8 篇第 12 章 移民與國籍

第 1 分章 總則

- 第 1101 條 名詞定義
- 第 1102 條 外交和準外交豁免
- 第 1103 條 部長、次長與檢察總長之職權
- 第 1104 條 國務卿之職權
- 第 1105 條 與國內安全官之聯絡；資料交換
- 第 1106 條 刪除
- 第 1107 條 追加報告

第 2 分章 移民

第 1 部分 選擇制度

- 第 1151 條 全球配額
- 第 1152 條 個別國家配額限制
- 第 1153 條 移民簽證分配
- 第 1154 條 賦予移民身分之程序
- 第 1155 條 異議核准之撤銷；生效日期
- 第 1156 條 未使用之移民簽證
- 第 1157 條 難民年度核可及緊急核可數額
- 第 1158 條 庇護
- 第 1159 條 難民地位之調整
- 第 1160 條 特殊農業工作人員

第 2 部分 外國人申請資格；公民及外國人之旅行控管

- 第 1181 條 申請美國移民
- 第 1182 條 不准入境之外國人
- 第 1183 條 外國人具保後准簽；永久離境後返還保證金
- 第 1183a 條 配偶財力證明規定
- 第 1184 條 非移民之入境
- 第 1185 條 公民及外國人之旅行控管
- 第 1186a 條 特定外國人之配偶及子女有條件永久居留身分
- 第 1186b 條 特定外國企業家、配偶及子女有條件永久居留身分
- 第 1187 條 免簽證入境之特定旅客
- 第 1188 條 臨時 H-2A 工作簽證
- 第 1189 條 外國恐怖組織之認定

第 3 部分 發給入境文件

- 第 1201 條 發給簽證
- 第 1202 條 申請簽證
- 第 1203 條 再入境許可
- 第 1204 條 直系親屬及特殊移民簽證

第 4 部分 檢驗、逮捕、審查、驅逐及遞解出境

- 第 1221 條 外國旅客及公民入出境名單
- 第 1222 條 拘留外國人進行身心健檢

- 第 1223 條 自外國領土及鄰近島嶼入境
- 第 1224 條 外國人搭乘飛機抵達之指定入境機場
- 第 1225 條 移民官之入境檢查；快速遞解不准入境之外國人；聽證會
- 第 1225a 條 國外機場先行之檢驗
- 第 1226 條 外國人之逮捕及拘留
- 第 1226a 條 恐怖嫌疑分子之強制拘留；人身保護令；司法審查
- 第 1227 條 應驅逐出境之外國人
- 第 1228 條 快速遞解重罪累犯之外國人
- 第 1229 條 啟動遞解出境之程序
- 第 1229a 條 遞解出境程序
- 第 1229b 條 撤銷遞解出境命令；調整身分
- 第 1229c 條 自願離境
- 第 1230 條 入境記錄
- 第 1231 條 解除外國人之拘留及遞解出境命令

第 5 部分 調整及更改身分

- 第 1252 條 遞解命令之司法審查
- 第 1253 條 與遞解相關之處罰
- 第 1254a 條 暫時保護身分
- 第 1255 條 調整非移民身分為永久居留身分
- 第 1255a 條 調整 1982 年 1 月 1 日前入境者身分為合法居留身分
- 第 1256 條 調整身分之廢止；歸化為公民之法律效果
- 第 1257 條 調整特定外國人之居留身分為非移民身分；例外規定
- 第 1258 條 更改非移民身分類別
- 第 1259 條 1972 年 1 月 1 日前以永久居留身分入境美國外國人之記錄
- 第 1260 條 陷於危難自願遞解出境之外國人

第 6 部分 外國船員、乘務員特別規定

- 第 1281 條 外國船員、乘務員
- 第 1282 條 有條件許可之暫時登陸
- 第 1283 條 罹患特定疾病外國船員、乘務員之醫療
- 第 1284 條 外國船員、乘務員之控管

- 第 1285 條 外國客船僱用罹患特定殘疾之人士
- 第 1286 條 外國船員、乘務員之解雇；罰則
- 第 1287 條 外國船員、乘務員被帶入美國意圖規避移民法；罰則
- 第 1288 條 外國船員從事碼頭搬運工作之限制

第 7 部分 外國人之登記

- 第 1301 條 外國人申請入境；內容
- 第 1302 條 外國人之登記
- 第 1303 條 特殊團體登記
- 第 1304 條 指紋及登記表格
- 第 1305 條 地址變更通知
- 第 1306 條 罰則

第 8 部分 一般罰則

- 第 1321 條 防止未經授權之外國人入境
- 第 1322 條 引進因健康因素遭拒絕入境者；負責人；通關文件；例外情形
- 第 1323 條 非法引進外國人入境美國
- 第 1324 條 引進或藏匿特定外國人
- 第 1324a 條 非法僱用外國人
- 第 1324b 條 與移民有關之不公平僱傭行為
- 第 1324c 條 偽造文書之罰則
- 第 1324d 條 拒絕離境之民事罰款
- 第 1325 條 外國人之不當入境
- 第 1326 條 遞解出境之外國人再入境
- 第 1327 條 援助或協助特定外國人入境
- 第 1328 條 基於不道德目的引進外國人
- 第 1329 條 地方法院管轄權
- 第 1330 條 罰款及費用之徵收

第 9 部分 雜項

- 第 1351 條 非移民簽證費
- 第 1352 條 再入境許可證、空白明細表及船員、乘務員名單；公開出售
- 第 1353 條 在美國境外死亡官員及雇員遺體之運送費用

- 第 1354 條 軍職人員之適用性
- 第 1355 條 移民檢查站特權事項之處理；租金；零售；收據之處理
- 第 1356 條 根據本分章規定收取費用之處理
- 第 1357 條 移民官及雇員之職權
- 第 1358 條 移民檢查站之地區管轄權
- 第 1359 條 申請為加拿大出生之美國印第安人
- 第 1360 條 建置中央檔案管理系統；來自其他部門及機構之資訊
- 第 1361 條 外國人之舉證責任
- 第 1362 條 聘請律師之權
- 第 1363 條 為擔保移民保證金收取之現金及衍生利息之處理
- 第 1363a 條 臥底調查機構

第 3 分章 國籍與歸化

第 1 部分 出生國籍及集體入籍

- 第 1401 條 美國本土出生之國民及公民
- 第 1402 條 1899 年 4 月 11 日或之後出生於波多黎各者
- 第 1403 條 1904 年 2 月 26 日或之後出生於巴拿馬運河區或巴拿馬共和國者
- 第 1404 條 1867 年 3 月 30 日或之後出生於阿拉斯加者
- 第 1405 條 出生於夏威夷者
- 第 1406 條 居住及出生於英屬維京群島者
- 第 1407 條 居住及出生於關島者
- 第 1408 條 非公民之美國本土出生國民
- 第 1409 條 非婚生子女

第 2 部分 歸化取得國籍

- 第 1421 條 歸化主管機構
- 第 1422 條 歸化資格
- 第 1423 條 關於瞭解英語、歷史及美國政府原理及政體之要求
- 第 1424 條 禁止反對政府及法制或支持極權政府者歸化
- 第 1425 條 逃兵者無歸化資格

- 第 1426 條 禁止因外國籍要求除役之外國人成為公民
- 第 1427 條 歸化要件
- 第 1428 條 因執行宗教職務暫時出境者
- 第 1429 條 歸化之前提要件；舉證責任
- 第 1430 條 已婚者及非營利組織之受僱者
- 第 1431 條 在美國境外出生但在美國本土永久居留之兒童；自動取得國籍之條件；決定出生姓名及日期
- 第 1433 條 出生並居住在美國境外之兒童；取得公民證之要件
- 第 1435 條 前美國公民重新取得公民資格
- 第 1436 條 非公民之國民；美國海外屬地居留者
- 第 1437 條 居留美國之菲律賓公民除外規定
- 第 1438 條 前公民於二戰期間為外國服役而喪失公民權
- 第 1439 條 經服役歸化
- 第 1440 條 於第一次世界大戰、二戰、韓戰及越戰期間或其他軍事行動中服役者之歸化
- 第 1440-1 條 於第一次世界大戰、二戰、韓戰及越戰期間或其他軍事行動服役中死亡者追授其國籍
- 第 1441 條 在特定美籍船艦服役視為取得居留權
- 第 1442 條 外籍敵人
- 第 1443 條 行政管理
- 第 1444 條 相片；號碼
- 第 1445 條 歸化申請；意願聲明
- 第 1446 條 申請人之調查；申請之審查
- 第 1447 條 拒絕歸化申請之聽證會
- 第 1448 條 宣誓放棄及效忠
- 第 1449 條 歸化入籍證書；內容
- 第 1450 條 意願聲明及歸化申請業務與記錄承辦人員之職權
- 第 1451 條 撤銷歸化
- 第 1452 條 公民證或美國非公民國民身分證；程序
- 第 1453 條 註銷由檢察總長、局長或副局長頒發之證書；不影響公民身分

之行為

第 1454 條 由檢察總長核發之文件及繕本

第 1455 條 財政條款

第 1457 條 有關公民權責教科書之發行及分發；歸化費用之使用

第 1458 條 歸化統計及設備費用之彙編

第 3 部分 喪失國籍

第 1481 條 本土出生或歸化公民之國籍喪失；自願行動；舉證責任；推定

第 1483 條 喪失國籍之限制

第 1488 條 單純因從事特定行為或符合法定要件喪失國籍

第 1489 條 條約之適用；例外

第 4 部分 雜項

第 1501 條 喪失美國籍由美國大使館或領事館出具證明

第 1502 條 美國國務卿對於非歸化公民發給使用於外國相關程序之國籍證明

第 1503 條 剝奪美國國民之權利及特權

第 1504 條 撤銷美國護照與領事出生報告

第 4 分章 難民援助

第 1521 條 難民安置辦公室；設立；任命負責人；職掌

第 1522 條 境內安置難民計畫與援助之授權

第 1523 條 國會報告

第 1524 條 撥款之授權

第 1525 條 刪除

第 5 分章 外籍恐怖份子遞解出境程序

第 1531 條 名詞定義

第 1532 條 設立遞解出境法院

第 1533 條 遞解出境之法院程序

第 1534 條 遞解出境聽證會

第 1535 條 上訴

第 1536 條 遞解出境聽證會待審期間之監管與釋放

第 1537 條 遞解出境聽證會後之監管與釋放

資料來源：

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title8/chapter12&edition=prelim>
(最後瀏覽日：2015/04/07)

德國

難民程序法

Asylverfahrensgesetz

法案簡介：

德國「基本法」第 16a 條明定，所有政治受迫害者得享政治庇護。這是整部德國憲法中唯一專為外國人而定之條文。而此一具有憲法地位之難民庇護條款，亦與國際上許多國家難民政策係基於 1951 年聯合國「難民地位公約」之國際義務有所不同。納粹大屠殺之慘痛歷史經驗，是促使德國於 1949 年將政治庇護權納入「基本法」之主因。

根據「基本法」政治庇護條款及「難民程序法」，外國人只須證明自己在祖國受到政治迫害，即可獲准在德國居留。如此寬鬆之難民法原本尚無過多爭議，甚至一度被視為經濟繁榮時期解決企業人力荒之良方，許多外國人藉政治難民身分而順利成為合法外籍勞工。直至 1989 年東歐鐵幕拉開，大量東歐難民為尋求更佳生活環境與工作待遇，如潮水般湧向德國。1988 年向德國申請政治庇護之外國人約 10 萬 3,000 人，到了 1991 年申請人數即劇增至 26 萬人。大舉入侵之難民潮終讓德國大感吃不消，而意識到修法之急迫性，遂於 1992 年 6 月通過「難民程序新規定法」(Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens)，以取代 1982 年制定之「難民程序法」(Asylverfahrensgesetz)。新的「難民程序法」立法迄今 20 多年來，已經歷多次修正，一方面藉各種把

關及速審速決機制以制止投機濫用，另一方面則加強難民權益保障，使真正尋求政治庇護者獲得更有尊嚴之對待。

德國「難民程序法」對政治迫害之認定以及 1992 年迄今之修正沿革分述如下：

壹、政治迫害之認定

所謂政治迫害，是指個人因為種族、宗教信仰、國籍、政治觀點、或身為某一特定社會群體成員之緣故，而受到針對性之迫害，且迫害之強度足以導致被其排除於國家整體和平秩序之外。難民庇護之廣義意義即為保護人性尊嚴。

並非所有國家針對個人特質所做之負面作為，均得稱之為政治迫害，政治迫害一方面必須是故意違法侵犯合法權益、另一方面其強度必須足以迫使當事人被排除於國家社群之外。最後，政治迫害必須是嚴重踐踏當事人人性尊嚴之作為，其嚴重程度已超過當事人國內一般人能夠接受之程度。

基本上只有以國家力量所做之迫害，才被視為國家迫害，但當非國家性迫害可歸咎於國家，或加害者以國家自居遂行迫害之實（準國家迫害），則屬例外。

一般的緊急情況，如貧窮、內戰、天災或對前途絕望，基本上不可做為難民申請之理由，惟在某些情況下可做為評估考慮之輔助理由。

經由安全第 3 國入境者將被排除難民資格。同樣地，若難民申請者提供資料不完整，致無法具體追溯第 3 國為何者，亦無法申請難民身分。

貳、「難民程序法」修正沿革

一、1992 年 6 月 26 日通過之修正案，一部分率先於 1992 年 7 月 1 日開始實施，另一部分則自 1993 年 4 月 1 日生效。

1. 自 1992 年 7 月 1 日開始實施部分：

(1) 聯邦移民及難民局（以下簡稱聯邦局）、外國人事務局及行政法院職權重新調整：將原本屬於外國人事務局之職權移轉至聯邦局，包括查核驅逐出境障礙因素（外國人法第 53 條），以及寄發驅逐出境警告函。

(2) 原本只有身分可疑者始須套取指紋，改為所有難民申請者一律須套取指紋。

- (3) 加速行政法院程序，速審速決。
- (4) 申訴截止日期從 1 個月縮短為 2 星期。
- (5) 對於以「明顯無根據」為由所作之決定，申請者提出申訴及緊急申請之截止日期為 1 星期。
- (6) 高等法院上訴許可及上訴截止日期縮短為 2 星期。
- (7) 加強單一法官審理頻率。
- (8) 加強排除難民上訴案之拖延效果。

2. 自 1993 年 4 月 1 日開始實施部分：

- (1) 透過名為「難民首站分配系統」(Erstverteilungssystem für Asylbewerber, 簡稱 EASY 系統) 之中央控制分配系統，將庇護申請案按照配額平均分配到德國各邦之難民收容首站。
- (2) 庇護申請者必須親自向聯邦局各工作站所屬之難民收容首站提出庇護申請。這原本屬於外國人事務局負責之業務，現亦移轉至聯邦局。
- (3) 限制難民居留權僅限外國人事務局所在行政區始為有效，期藉此方式以掌握外國人行蹤。

二、1992 年 12 月 6 日之庇護共識

1992 年 12 月 6 日德國朝野政黨就難民庇護相關法修正案達成共識，稱為庇護共識 (Asylkomromiss)。共識重點除了要修正「基本法」相關條文之外，另亦修正「難民程序法」，以進一步加速難民申請及法院審理程序。

「基本法」第 16a 條正案於 1993 年通過，對於第 16a 條第 1 項之政治庇護權隻字未動，只是就庇護範圍加以限縮，如：取道安全第 3 國（包括歐盟各國及歐洲共同體）入境德國之難民庇護申請將被駁回。再者，授權立法者列出無政治迫害之安全國家名單，來自名單國家之人士將無法申請德國政治庇護。

根據此次「基本法」修正案增定之「難民程序法」如下：

- 1. 經由其他安全第 3 國（包括歐盟各國及歐洲共同體）入境，且在該第 3 國受到保護、並未遭致迫害之外國人，無權向德國申請政治庇護。根據「第 1 國家原則」，難民在逃離祖國之後，應向其進入「安全區」之第 1 個國家申請政治庇護。
- 2. 立法者得建立一份安全原國籍國名單，並確定名單所列國家並無政治迫

害人民、亦無非人道或侮辱人格方式對待人民之事實。衡量標準是以各該國之法律制度、法律適用和一般政治條件為基準。不過，認為難民申請者在這些原國籍國不致於受到政治迫害之推定，亦允許被推翻。唯有驅逐出境措施之適法性有疑義時，始得暫停驅逐出境。

3. 另制定批准「申根公約」及「都柏林公約」之國際法，德國接受兩公約所規定之一切權利與義務。
4. 此外，為因應難民程序相關組織調整，增訂自 1993 年 7 月 1 日開始實施進一步簡化及加速程序新規定，包括：安全第 3 國、安全來源國、機場處理等。

三、2004 年 7 月 30 日制定之「移民法」對於德國難民庇護制度帶來重大變革。

1. 聯邦局處理程序更制度化：原本個別審查官自由判斷之制度，在移民法通過後，改為透過內部控制機制，將所有分局之難民申請審核標準統一化。原本設置之聯邦難民事務監察官一職則刪除。
2. 擴大免驅逐出境保護：「移民法」擴大承認政治迫害亦可能出自非國家行為者之手。免驅逐出境保護不再拘泥於申請者究竟受到原國籍國本身，或掌握國家實權之行為者（如政黨或組織）的政治迫害。惟申請者必須證明，國家、掌握國家實權之行為者或是國際組織無能力或無意願向該難民申請者提供免於全國性迫害之保護。
3. 性別歧視亦得作為庇護理由：庇護申請者如在原國籍國單純因為性別緣故而受到迫害，將可援引「身為某一特定社會群體成員」之庇護標準而列入考慮名單。
4. 臨時居留權：原本獲得難民庇護者大都享有無限期居留權。獲得免驅逐出境保護之難民則取得臨時居留權，移民法生效後，改為二者均須先取得臨時居留權，3 年後始得申請永久居留權。聯邦局必須證明承認條件依然存在，始發給永久居留權。
5. 「移民法」中新增之「難民程序法」新規定：
 - (1) 依親：提出庇護申請之時，外國人子女如符合未滿 16 歲、未婚、無居留證、未曾申請過庇護、刻正身處德國等條件，亦視同提出庇護申請。

- (2) 申請者被分配至難民收容首站之後，如因故意或重大疏失致未能及時履行移轉相關義務，其延遲提出之申請即視同後續申請，而後續申請程序只有在特定條件下才會開始啟動。
- (3) 親屬免驅逐出境保護：享有免驅逐出境保護之難民申請者的配偶及子女，在特定情況下亦同享免驅逐出境保護之待遇。

四、2007 年 8 月 28 日通過歐盟指令轉換法

德國於 2007 年 8 月將 11 個歐盟指令轉換為國內法，其中最重要變革皆來自於資格指令及程序指令。

1. 資格指令：歐盟資格指令之核心內容早已規範於「移民法」中，即：受到非國家行為者迫害或因性別因素受迫害之難民，亦可能獲得政治庇護。其他新增規定包括：
 - (1) 外國人犯罪之排除條款：享有輔助性保護（subsidiärer Schutz）之難民申請者一旦犯法，即無法獲得庇護。所謂輔助性保護，是指雖按「基本法」規定無法承認申請者為難民，但因其其在原國籍國面臨死刑或其他生命威脅，亦無法將其遣送回國。
 - (2) 承認難民條件之法制化，包括：內部庇護概念（國內逃亡選擇：難民申請者究竟有無可能在原國籍國其他地區獲得庇護）、輔助性保護之釐清（何謂不人道、侮辱人格之待遇或懲罰？）以及針對武裝衝突情況下濫用暴力之規定。
2. 程序指令：明文保障難民申請者之權益，包括：
 - (1) 申請者必須事先被告知其申請狀況以及其個人之權利與義務。
 - (2) 以申請者能懂之語言告知審核決定及法律救濟途徑。如申請案可望通過，申請者亦須被告知隨其新法律地位而來之權利與義務。

五、2013 年 8 月 28 日通過歐盟指令轉換法

歐盟於 2011 年 12 月 13 日通過之 2011/95/EU 號指令將 2004 年 4 月 29 日之資格指令做了一些修正。2013 年 8 月 28 日的指令轉換法則將修正事項納入「難民程序法」及「居留法」等本國法中，並於 2013 年 12 月 1 日開始實施。

「難民程序法」此次主要修正內容：

1. 擴大庇護申請之義涵，每一位難民之庇護申請，除了是申請難民庇護（難

民權及國際庇護)之外,亦等於同時申請輔助性保護。自此之後,輔助性保護僅能附屬於難民申請案中,再也無法向外國人事務局單獨申請。外國人事務局僅受理單獨申請驅逐禁令確認書。

2. 解釋並明定「日內瓦難民地位公約」所謂之難民身分,並納入輔助性保護條款。
3. 除了受庇護者與難民之外,受輔助性保護之外國人,其配偶、同居伴侶、子女、父母與兄弟姊妹,在特定條件下亦得享有同樣待遇。
4. 拉近難民與受輔助性保護者之權益。受輔助性保護者自此亦享有就業權,並有資格參加外國人融入課程。

六、2014 年 12 月 23 日通過「改善尋求政治庇護者及暫准居留外國人法律地位法」,立法重點為:

1. 限制尋求政治庇護者及暫准居留者入境後 3 個月內不得遷居。
2. 授權各邦主管機關訂定追加命令或再命令。
3. 對無穩定生活保障及須請領社會福利者強制指定住處。
4. 初次容留期間金錢給付先於實物給付。
5. 聯邦政府最遲應於 5 年後評估本法實施成效。

條文要旨:

「難民程序法」

- 第 1 章 適用範圍 (第 1 條)
- 第 2 章 提供庇護
 - 第 1 節 庇護 (第 2 條)
 - 第 2 節 國際庇護 (第 3 條~第 4 條)
- 第 3 章 通則 (第 5 條~第 11a 條)
- 第 4 章 難民程序
 - 第 1 節 一般程序規定 (第 12 條~第 17 條)
 - 第 2 節 難民程序之開始 (第 18 條~第 22a 條)
 - 第 3 節 聯邦局處理程序 (第 23 條~第 33 條)
 - 第 4 節 終止居留 (第 34 條~第 43b 條)
- 第 5 章 安置與分配 (第 44 條~第 54 條)

- 第 6 章 難民程序期間之居留權（第 55 條～第 70 條）
- 第 7 章 後續申請，第 2 次申請（第 71 條～第 71a 條）
- 第 8 章 法律地位之消滅（第 72 條～第 73c 條）
- 第 9 章 法庭程序（第 74 條～第 83b 條）
- 第 10 章 罰則與罰款（第 84 條～第 86 條）
- 第 11 章 過渡性條款（第 87 條～第 90 條）
- 附錄 1（第 26a 條之附錄）
- 附錄 2（第 29a 條之附錄）

資料來源：

1. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylvfg_1992/gesamt.pdf（最後瀏覽日：2015/04/14）
2. http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html;jsessionid=3DC95F70507AB6AD38CE3B40DD2D077F.1_cid294（最後瀏覽日：2015/04/14）
3. <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/asylverfahren-node.html>（最後瀏覽日：2015/04/14）
4. http://www.tufts.edu/as/ger_rus_asian/auslaender/asylgesetz.htm（最後瀏覽日：2015/04/14）

日本

出入境管理及難民認定法

出入国管理及び難民認定法

（昭和 26 年 10 月 4 日政令第 319 號）

（最新修正平成 26 年 11 月 21 日法律第 113 號）

法案簡介：

難民問題為全球性之棘手課題。日本因民族性封閉，採取消極態度面對難民議題，故 1970 年代前，並未就難民處理程序，擬具專門政策，至 1951 年方才公布「出入國管理令」，針對入境審查程序、拒絕外國人入境及強制出境等事由詳加規定，以強化外籍人士入境之管理措施。1980 年代，由於國際交通工具發達，日本經濟地位躍升，且因應日本於 1981 年簽署「難民地位公約」及「難民地位議定書」，將難民身分認定業務交予入國管理局掌理。遂於 1982 年在「出入國管理令」中增定難民認定相關法規，建立難民認定處理機制。並更名為「出入國管理及難民認定法」，使原為行政命令之「出入國管理令」提升至法律位階，為解決難民問題，確立法源依據。

本法所稱難民，係依據「難民地位公約」第 1 條關於「難民」之定義：「任何人因種族、宗教、國籍、特殊社會團體成員或政治意見，而有恐懼被迫害的充分理由，置身、在原國籍領域之外，不願或不能返回原籍國或受該國的保護者。」此外，凡依「難民地位議定書」第 1 條規定適用「難民地位公約」者，亦符合本法所定之難民。又本法明定，申請難民認定時，申請人須親自辦理，惟申請人若未滿 16 歲或因病等其他事由無法親自申辦，得由父母、配偶、子女或家屬代為辦理。

其次，本法亦提供行政救濟途徑。申請者如對認定不符難民資格之處分不服，得於收到處分通知當日起 7 日內，向法務大臣提出異議。然而，與其他主要國家相比，經日本政府核可認定之難民人數較少，迭遭指責其難民認定標準過於嚴苛，悖離國際人權規章之宗旨。再者，執行認定調查工作之難民調查官係自入國審查官選定，而核定符合難民資格者及受理不服難民資格認定處分提出異議案之裁決者皆為法務大臣。似乎難民認定之相關業務均由法務省掌理，亦被批評過度封閉，且有失公允。隨著國際情勢變化，日本難民認定之時空環境已有所改變，為建立更公正、中立之難民認定制度，俾利難民獲得庇護，2005 年修法時，另定實施難民審查參與員制度，即設置第三者諮詢機構，延聘具法律知識背景或熟諳國際情勢之學者專家，充任難民審查參與員，參與審理不服難民資格認定處分所提出之異議案。審查參與員除聽取提出異議者陳述意見外，亦得向渠等進行詢問。此外，法務大臣裁決異議案時，應徵詢難民審查參與員之意見，其所提之意見雖不具法律拘束力，

卻係裁決之重要依據。

然而，難民認定過程漫長，往往使得難民之權利義務等項處於不確定狀態。為儘早確立仍在申請過程中者及業經取得難民身分認定資格者之法律地位，2005 年修法針對刻正申請難民認定之非法停留者，擬具暫時停留許可制。此制明定非法停留之難民如取得暫時停留許可，應停止執行強制出境；至於暫時停留期限屆滿前，則得申請更新延長。另基於防止暫時停留許可制度遭濫用，對取得許可者限制住居及活動範圍，必要時甚至得要求按捺指紋。違反規定者，暫時停留許可優遇恐被取消。最後本法並就暫時停留許可期間之逃亡行為，訂定罰則。

日本為亞洲率先立法維護難民權益之國家，盱衡其難民制度法制化之經緯與修法歷程，固然因核可認定之難民為數不多，而頻受質疑。惟仍不容否認日本亟思藉由本法保障難民享受庇護之權益，進而與國際人權接軌，落實「難民地位公約」及「難民地位議定書」之精神。

本法與難民相關之條文要旨如下：

第二條 定義

三之二 難民

第十八條之二	暫時庇護之入境許可
第五十三條	遣返國家
第七章之二	難民認定等
第六十一條之二	難民認定
第六十一條之二之二	居留資格許可
第六十一條之二之三	居留資格變更
第六十一條之二之四	暫時停留許可
第六十一條之二之五	取消暫時停留許可
第六十一條之二之六	與強制出境手續之關係
第六十一條之二之七	取消難民認定
第六十一條之二之八	取消難民認定者之居留資格
第六十一條之二之九	異議申訴
第六十一條之二之十	難民審查參與員

第六十一條之二之十一	難民永久居住許可之特別規定
第六十一條之二之十二	難民旅行證明書
第六十一條之二之十三	發出強制出境令時難民認定證明書等之繳回
第六十一條之二之十四	調查事實
第六十一條之九之三	本人親自辦理之義務及代理人代為申請

資料來源：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>

（最後瀏覽日：2015/04/15）

（國會圖書館簡任編纂朱蔚菁
簡派編審紀瑪玲
編譯助理研究員葉靜月
編譯助理研究員紀麗惠 編譯）