

## 國際難民處理之現狀及其法制與困境

### The Status Quo of International Refugee Treatment with Its Legal Development and Limitation

蔡 昶 昕\*

Yun-Hsin Tsai

#### 摘 要

難民問題影響全球甚鉅，本文首先介紹國際社會當前之狀況，並從國際法輔以各類型案例做分析，由《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》等國際法觀點，定義難民及其保障之範圍。於區域層面之探討，則以美、歐與非洲國家通過因地制宜之條約宣言為主；就各別國家面對難民之因應方式，各國為善盡義務與人道考量，皆立法以處置國內難民申請案件，並透過 UNHCR 協助完善庇護機制，由於各國國情相異，因此處理難民問題之法制政策亦不盡相同，目前已制定相關法律之國家眾多，我國難民法草案說明中提及參酌美國、英國、加拿大、日本、韓國、德國等國家庇護制度與法規，擬具我國難民法草案，故本文茲就草案列舉國家中與難民相關制度執行經驗及有特色之處理模式做為參考基準簡述討論；而我國對於難民之處理，亦擬草案以為應對，不落人後。惟現實上處理難民事務，確有其

---

投稿日期：108.08.12 接受刊登日期：108.12.10 最後修訂日期：108.12.30

\* 中國文化大學法學院法律學系博士班博士生，中國文化大學法律系兼任講師。  
Ph.D. Student & Adjunct Lecturer in the Dept. of Law of the School of Law of Chinese Culture University.

感謝於本文寫作時提供協助之許惠峰教授，並向審查委員們給予寶貴評論與建議深深致謝。

困難，實亟有待國際社會成員共同協助與努力。

**關鍵詞：**庇護；衝突；人道主義；國境內流離失所者；難民

## 目 次

### 壹、前言

### 貳、國際社會下之難民流動

#### 一、難民之法律定義與脈絡

- (一) 難民之法律定義
- (二) 我國難民法草案中難民之定義
- (三) 難民與國境內流離失所者

#### 二、當前國際難民狀況

- (一) 敘利亞阿拉伯共和國難民
- (二) 委內瑞拉共和國難民
- (三) 南蘇丹共和國難民
- (四) 緬甸聯邦共和國、孟加拉與泰緬邊境難民
- (五) 剛果民主共和國難民
- (六) 其他

### 參、國際難民類型與引發議題

#### 一、國際難民類型

- (一) 政治難民
- (二) 戰爭難民
- (三) 經濟難民
- (四) 環境難民

#### 二、國際難民引發議題

- (一) 安全議題
- (二) 管理議題

(三) 政治、經濟、社會議題

(四) 醫療議題

(五) 其他資源議題

肆、國際社會對於難民之人道救援與解決辦法

一、國際社會處理難民問題之法制政策比較

(一) 關於難民之入境與申請

(二) 關於我國難民法草案之建議

(三) 禁止驅逐或(非自願)遣返

二、國際組織對難民之協助

(一) UNHCR

(二) NGOs

伍、結論

## 壹、前言

《世界人權宣言》(The Universal Declaration of Human Rights, UDHR) 第 14 條第 1 項揭示人人有權在其他國家尋求與享受庇護 (Asylum) 以避免迫害 (Persecution)。<sup>1</sup>由於政治、種族、宗教、戰爭、經濟與環境侵害等因素，使難民 (Refugees) 成為非自願被迫離鄉者，無法或是不願接受其原國籍國或原居住國之照護，故國際社會本於人道主義精神，承擔、救援、接納甚至提供其等保障，以協助解決日益嚴重之難民問題。本文研究限制於不涉及主權爭議下跨境移動者：因難民定義具有跨越國境性質時，涉及是否為一國家其主權完整範疇之爭議，此部分之討論，囿於篇幅有限，故暫不在探討範圍；例如：因大韓民國（韓國、南韓，Republic of Korea, ROK, South Korea）憲法主張其領土包括朝鮮半島與附屬島嶼<sup>2</sup>，所以對於南韓而言來自朝鮮民主主義人民共和國（朝鮮、北韓，Democratic People's Republic of Korea, DPRK, North Korea）之尋求庇護者，即所謂脫北者進入南韓治權範圍內，不被南韓當局認為是跨越國境而不具難民地位，其後為迴避跨越國境議題，南韓通過專法<sup>3</sup>以保障脫北者權益。

## 貳、國際社會下之難民流動

近年難民議題在國際社會中層出不窮，人道危機四起，根據聯合國難民事務高級專員辦事處（難民專員辦事處 The Office of the United

---

1 UDHR: Article 14 (1): 「Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.」

2 《大韓民國（韓國）憲法》(대한민국헌법) 第 3 條規定：「대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.」

3 例如《北韓離脫住民保護與定著支援法》(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률)，第 16223 號法案，2019 年 1 月 15 日修正公布，同年 7 月 16 日施行。

Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)，又稱聯合國難民署（The UN Refugee Agency）<sup>4</sup>統計數據指出，至 2018 年 6 月 19 日止，全球約 7,080 萬人被迫離家出走，其中有近 2,590 萬難民，且半數以上未滿 18 歲，估計尚有數百萬無國籍人（Stateless People）是被剝奪了國籍。這世界由於各種衝突（Conflict）或迫害因素而每 2 秒就有 1 人被迫流離失所。<sup>5</sup>

## 一、難民之法律定義與脈絡

### （一）難民之法律定義

難民最初之定義（Legal Definitions）載於《關於難民地位之公約》（Convention Relating to the Status of Refugees），又稱《1951 年難民公約》（The 1951 Refugee Convention），第 1A 條規範<sup>6</sup>，但其時間與空間限制引起了廣大爭議；而後於 1967 年 10 月 4 日《與難民地位有關之議定書》（Protocol Relating to the Status of Refugees）<sup>7</sup>生效後，其中並

---

4 UNHCR，是一個致力於拯救生命、保護權利，為難民、尋求庇護者、國境內流離失所者或無國籍人提供援助，遠離暴力、迫害、戰爭或災難，建設更美好未來之全球組織。UNHCR, About Us, at <https://www.unhcr.org/about-us.html> (last visited August 6, 2019).

5 UNHCR, Figures at a Glance, at <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (last visited August 6, 2019).

6 The 1951 Refugee Convention: Chapter 1 Article 1A [Definition of the Term “Refugee”].

7 Protocol relating to the Status of Refugees: “The States Parties to the present Protocol, Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951, Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention, Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951, Have agreed as follows: ...” See more at: The Office of the United

無前揭限制，即擴張適用範圍，涵蓋所有難民使其等皆享有平等地位，不限於 1951 年 1 月 1 日以前發生之事件而成為難民者始可適用，1967 年《與難民地位有關之議定書》使難民得到了更多保護。因此，《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》，是對於難民權利保障與庇護最核心之國際法。

依據《1951 年難民公約》第 1A(2)條<sup>8</sup>以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》第 1 條<sup>9</sup>規範，就難民之定義係指：任何人，具充分正當理由，恐懼因種族、宗教、國籍或特定社會團體、政治見解之成員身份而遭受迫害，致不能或是不願接受其原國籍國或原居住國之照護，因此

---

Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), at <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx> (last visited August 6, 2019).

- 8 The 1951 Refugee Convention: Chapter 1 Article 1A(2): “As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. In the case of a person who has more than one nationality, the term “the country of his nationality” shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.”
- 9 Protocol relating to the Status of Refugees: Article 1 [General provision]: “1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined. 2. For the purpose of the present Protocol, the term “refugee” shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article I of the Convention as if the words “As a result of events occurring before 1 January 1951 and...” and the words “... as a result of such events”, in article 1 A (2) were omitted. 3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with article I B (I) (a) of the Convention, shall, unless extended under article I B (2) thereof, apply also under the present Protocol.”

不在其原國籍國或原居住國內（居留在其原國籍國或原居住國之外）。

## （二）我國難民法草案中難民之定義

我國難民法草案之制定歷程，初始於 2002 年行政院研考會決議應建立難民庇護制度與制定難民法，惟時至今日，立法院雖有推動與討論法案，然而仍未經三讀通過。臺灣雖然不是聯合國會員國，也不是《維也納條約法公約》（Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT）之締約國，亦非《1951 年難民公約》、1967 年《與難民地位有關之議定書》簽署國，但我國難民法草案中界定之難民，基本上與《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》此二項文書綜合之定義相去不遠。

我國難民法草案第 3 條規定：「(I) 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。(II) 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。(III) 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。(IV) 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。」並於理由中說明：1. 《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》雖未將戰爭與自然災害納為申請難民認定之條件，但從人權角度觀之，因戰爭或大規模自然災害致生命、自由受到威脅，與因政治因素遭到迫害而逃離者，都應有權享有基本之人權保障，爰於第 1 項明文相關規範；2. 參酌《1951 年難民公約》與各國立法例，



於第 2 項訂定得向我國申請難民認定之事由，第 3 項規定外國人具有雙重以上國籍得申請難民認定之事由；3. 我國對於難民認定，固擁有絕對權限，惟為與國際接軌，爰於第 4 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 UNHCR 請求協助認定或轉介。<sup>10</sup>

我國難民法草案第 3 條將難民定義擴張至因「戰爭」與「大規模自然災害」所導致之難民，可使更廣泛之難民受到照護，值得讚許。又由我國難民法草案第 3 條第 2 項規定與說明以觀，試圖將《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》綜合定義之基本要件納入國內法，然而其中仍有些微內容於解釋上存在著不同涵義，猶如我國難民法草案第 3 條第 2 項並無規定外國人或無國籍人，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，「不願受該國保護」之情形。「不願受該國保護」並不等於「不能受該國之保護」或「因該恐懼而不願返回該國」。其原因不一定是出於恐懼因素，個人亦可能主觀上不願意返回自己之原國籍國或原居住國，儘管他有權獲得其原國籍國或原居住國提供之照護。有鑑於我國難民法草案目的，是代理原國籍國或原居住國提供其所無之照護，是故「不願受該國保護」之情況要件或許可以明確補充，參酌《1951 年難民公約》締約國管轄區內法院就難民事件所做成之判例、UNHCR 之立場，宜盡量用相同之標準，闡釋難民之定義，蓋我國做為國際社會中之一員，就國際法上所使用之名詞，自應盡可能以統一或趨於一致之方式解釋，較為妥適，以避免適用上之紊亂。

### （三）難民與國境內流離失所者

難民與國境內流離失所者（Internally Displaced Persons, IDPs），於國際法概念中兩者之區別為：前者主要涉及跨越國境之移動，後者則是

---

10 行政院第 9 屆送請立法院審議法案：難民法草案，2016 年 2 月 1 日。

限於在國境內之移動，惟兩者皆需要國際社會關注，並藉由國際合作投入人道援助，俾利妥善化解此等危機。

## 二、當前國際難民狀況<sup>11</sup>

根據 UNHCR 於 2018 年之統計資料<sup>12</sup>顯示，全世界所有難民中超過三分之二（67 %）來自 5 個國家：敘利亞阿拉伯共和國（Syrian Arab Republic, Syria）670 萬、阿富汗伊斯蘭共和國（Islamic Republic of Afghanistan, Afghanistan）270 萬、南蘇丹共和國（Republic of South Sudan, South Sudan）230 萬、緬甸聯邦共和國（The Republic of the Union of Myanmar, Myanmar）110 萬、索馬利亞聯邦共和國（Federal Republic of Somalia, Somalia）90 萬。

截至 2019 年 7 月為止，新數據指出有下列值得關注之焦點國家，因其尋求庇護者數量有明顯增加之趨勢：

### （一）敘利亞阿拉伯共和國難民

敘利亞難民之起因，主要為敘利亞內戰。2011 年 3 月，敘利亞國民向其政府抗議要求民主化，但被敘利亞政府鎮壓，而後轉為政府與反抗軍間之內戰；之後內戰愈發激烈，敘利亞國民在其國境內流離失所（IDPs）、逃至國外成為難民尋求庇護。敘利亞內戰隱含著西方殖民時期結束後至今尚未公平之權力分配問題，派系鬥爭、政權爭奪，同時也是宗教戰爭，這些複雜背景使得無辜民眾無法安心生活，亦造就伊斯蘭國（ISIS）崛起，ISIS 迅速成為敘利亞境內反抗軍最大勢力。自 2011 年以來已有超過 670 萬難民逃離敘利亞，目前土耳其共和國

---

11 本文中（由此以下）之正式國家名稱是參照中華民國外交部，<https://www.mofa.gov.tw>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

12 UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2018, at <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> (last visited August 6, 2019).

( Republic of Turkey, Turkey ) 有最多敘利亞登記<sup>13</sup>難民約 330 萬人；其他大部分敘利亞難民在約旦哈希米王國 ( Hashemite Kingdom of Jordan, Jordan )、黎巴嫩共和國 ( Republic of Lebanon, Lebanon )，少數在伊拉克共和國 ( Republic of Iraq, Iraq )、埃及阿拉伯共和國 ( Arab Republic of Egypt, Egypt ) 與其他鄰國尋求安全；而近 70 % 最需要援助之難民為婦女與兒童<sup>14</sup>。又敘利亞連年戰爭，脆弱貧困之難民數目不斷攀升，對庇護收容國之影響也繼續擴大，由於絕大多數之敘利亞難民生活在城市或農村社區，只有 8 % 難民住在難民營，於庇護收容國實現人道主義之同時，其財政已無法負擔再提供更多難民之需求。關於敘利亞難民照護之長遠解決方案，應考慮：1. 庇護收容國之復原力，猶如 2019-2020 年之區域難民與復原力計劃 ( Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP )，聯合國機構與非政府組織合作夥伴嘗試替庇護收容國尋求 55 億美元之資金支持<sup>15</sup>；2. 促使難民自力更生，包括獲得工作之機會；3. 尋找更多可安置國家；4. 在具備安全、尊嚴與回歸本國可能性等綜合條件之下，以自願為基礎，實行難民返回敘利亞之計劃。

## (二) 委內瑞拉共和國難民

由於政治與經濟因素，越來越多人繼續離開委內瑞拉共和國 ( the

---

13 對尋求庇護者與難民之國際保護始於入境庇護收容國，以及國家當局或 UNHCR 之庇護申請與其它登記文件。登記之事實可防止驅回 ( 強迫遣返 )、任意逮捕拘留或成為販運人口犯罪標的，也將會有助於家庭團聚、及早識別人口中具有特定需求之個人給予針對性援助，與未來取得法律身份證明。UNHCR, Registration, at <https://www.unhcr.org/registration.html> (last visited August 6, 2019).

14 UNHCR, Syria Emergency, at <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

15 No Lost Generation, 2019 - 2020 Regional Refugee and Resilience Plan (3RP), at <https://www.nolostgeneration.org/article/2019-2020-regional-refugee-and-resilience-plan-3rp> (last visited August 6, 2019).

Bolivarian Republic of Venezuela, Venezuela) 以逃避暴力、安全威脅、以及食物、藥品與基本生活條件之匱乏。迄今已有超過 400 萬委內瑞拉人前往拉丁美洲與加勒比地區之國家尋求庇護，但這些庇護收容國部分已經接近飽和<sup>16</sup>。UNHCR 與其合作夥伴希望透過國際社會供資援助委內瑞拉難民與庇護收容國，因此啟動了 2019 年地區移民與難民應對計劃 (Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, Regional RMRP for Refugees and Migrants from Venezuela)<sup>17</sup>。

### (三) 南蘇丹共和國難民

南蘇丹與其鄰國之局勢緊張，許多人擔心即將發生襲擊鬥爭，有危及安全之虞，多數婦女與兒童逃離邊境成為難民，其身體虛弱營養不良；雨季時，因洪水、疾病與糧食短缺等問題而使其狀況變得更加複雜艱難。於南蘇丹境內，有近 200 萬人流離失所 (IDPs)；而國外也有超過 230 萬南蘇丹難民，主要生活在烏干達共和國 (Republic of Uganda, Uganda)<sup>18</sup>。自政府間發展管理局 (發展局 The Inter-Governmental Authority on Development, IGAD)<sup>19</sup>，於 2018 年 9 月 12 日簽署關於解

---

16 UNHCR, Emergencies, Venezuela Situation, at <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

17 UNHCR, Global Focus, Venezuela Situation, at <http://reporting.unhcr.org/venezuela-situation> (last visited August 6, 2019).

18 UNHCR, South Sudan Emergency, at <https://www.unhcr.org/south-sudan-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

19 1983-1984 年，非洲之角 6 個國家：吉布地共和國 (Republic of Djibouti, Djibouti)、衣索比亞聯邦民主共和國 (Federal Democratic Republic of Ethiopia, Ethiopia)、肯亞共和國 (Republic of Kenya, Kenya)、索馬利亞、蘇丹共和國 (Republic of the Sudan, Sudan) 與烏干達，通過聯合國成立了一個政府間機構，加強合作以實現：糧食安全、環境保護、經濟共同體，以及促進與維護和平等人道主義事務。1986 年 1 月，IGAD 國家元首與政府首腦會議簽署了協議正式啟動總部設在吉布地之 IGAD。南蘇丹於 2011 年加入。IGAD, About Us, at <https://www.igad.int/about-us> (last visited August 6, 2019).

決南蘇丹衝突之振興協定(Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan, R-ARCSS)<sup>20</sup>以來，戰鬥情形減少，但對於南蘇丹難民之保護與資助仍然必要。

#### (四) 緬甸聯邦共和國、孟加拉與泰緬邊境難民

羅興亞人是居住在緬甸之無國籍穆斯林少數民族，由於受到嚴重迫害，根據 UNHCR 統計，自 2017 年 8 月緬甸若開邦發生暴力事件，迄今約有超過 72 萬難民從緬甸翻山越嶺渡過孟加拉灣逃往鄰國孟加拉人民共和國 (People's Republic of Bangladesh, Bangladesh) 之貧民窟、難民營與營外臨時安置所，起因為長久之宗教衝突；雖自危機爆發時起算，湧入孟加拉之難民人數已放緩，但並未停止，仍有新加入之難民人口；因季節性季風降雨氣候，2018 年 6 月，孟加拉難民營 (The Refugee Settlements of Cox's Bazar in Bangladesh)，連續暴風雨引發洪水、土石流，同時霍亂、瘧疾等傳染病更逐漸蔓延，導致更多人傷與物損。<sup>21</sup>UNHCR、孟加拉政府與其他人道組織只能通力合作，以繼續庇護羅興亞難民。聯合國與其合作夥伴為羅興亞人道主義危機發起了一項聯合應對計劃 (Joint Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis)<sup>22</sup>，尋求國際社會之資金援助。也有許多羅興亞人逃離緬甸後是沿著泰王國 (Kingdom of Thailand, Thailand) 與緬甸之邊境生活，而成為泰緬邊境難民，少部分在馬來西亞 (Malaysia)、印度共和國 (Republic of India,

---

20 Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission (JMEC), R-ARCSS 2018, at <https://www.jmecsouthsudan.com/index.php/arcss-2015/igad-hlrf-agreement> (last visited August 6, 2019).

21 UNHCR, Rohingya emergency, at <https://www.unhcr.org/rohingya-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

22 The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Response, 2019 Joint Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis January-December, at <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/bangladesh/document/2019-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january> (last visited August 6, 2019).

India)。緬甸難民人數至 2018 年底已達 110 萬。

### （五）剛果民主共和國難民

剛果民主共和國（Democratic Republic of the Congo, DRC）於 2003 年結束長期內戰後，無法維持平靜安寧，自 2016 年以來持續發生民兵衝突、動亂與暴力事件，每況愈下，已經並繼續造成其國境內流離失所（IDPs）、逃往國外之難民人數增加；截至 2017 年 12 月，民主剛果國境內流離失所者約 451.7 萬人；至 2019 年 5 月底，逃往烏干達、安哥拉共和國（Republic of Angola, Angola）、尚比亞共和國（Republic of Zambia, Zambia）與其他鄰國成為難民者已超過 53.7 萬人，加上其他尋求庇護者數目已達 85.4 萬人；民主剛果是世界十大難民來源國之一，因為民主剛果國內尚有來自南蘇丹、中非共和國（Central African Republic, Central African）、蒲隆地共和國（Republic of Burundi, Burundi）之新進難民。<sup>23</sup>今許多庇護收容國之現有營地已飽和，可提供之基本生活條件已達極限。2019-2020 年之剛果民主共和國區域難民應對計劃（The Democratic Republic of the Congo Regional Refugee Response Plan）已運作<sup>24</sup>，UNHCR 與其合作夥伴期望國際社會能給予更多資金支持民主剛果難民。

### （六）其他

國際難民情況嚴重不勝枚舉，尚有如下案例：

#### 1. 中非共和國難民

中非是世界最貧窮國家之一，自 2013 年底又由於民兵衝突激烈、

---

23 UNHCR, DR Congo Emergency, at <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

24 UNHCR, Global Focus, Congolese Situation, at <http://reporting.unhcr.org/node/20229> (last visited August 6, 2019).

暴力行為不斷，武裝團體更阻礙人道救援團隊進入，使平民面臨嚴重危險；因有超過 60.5 萬來自中非之難民<sup>25</sup>，數量龐大，對於庇護收容國之資源與生活條件形成巨大壓力。

## 2. 蒲隆地共和國難民

蒲隆地之內戰與政治動盪，使得緊張與恐懼之氣氛在全國蔓延，於 2015 年急轉直下，前後導致超過 34.6 萬難民逃往盧安達共和國 (Republic of Rwanda, Rwanda)、坦尚尼亞聯合共和國 (United Republic of Tanzania, Tanzania)，甚至遠至烏干達、尚比亞等鄰國。2019-2020 年之蒲隆地區域難民應對計劃 (Burundi Regional Refugee Response Plan, Burundi Regional RRP) 已運作<sup>26</sup>，UNHCR 與其合作夥伴期望國際社會能給予更多資金支持蒲隆地難民。

## 3. 伊拉克共和國難民

自 2014 年以來，伊拉克境內持續不斷之武裝暴力衝突，導致 300 多萬人流離失所，逾 26 萬難民。<sup>27</sup>

## 4. 奈及利亞聯邦共和國難民

自 2014 年奈及利亞聯邦共和國 (Federal Republic of Nigeria, Nigeria) 東北部與伊斯蘭教派武裝組織 (Boko Haram) 之衝突蔓延，極端暴力之襲擊，造成奈及利亞逾 190 萬國境內流離失所者，並且形成大規模難民逃離至鄰國尋求庇護；而鄰國情況也很複雜，因為它們同時是難民與尋求庇護者之來源國 (Source Countries of Refugees) 以及東道國，喀麥隆 (Cameroon)、查德 (Chad) 和尼日 (Niger) 受到波及產

---

25 UNHCR, Central African Republic Situation, at <https://www.unhcr.org/central-african-republic-situation.html> (last visited August 6, 2019).

26 UNHCR, Burundi situation, at <https://www.unhcr.org/burundi-situation.html> (last visited August 6, 2019).

27 UNHCR, Iraq Emergency, at <https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

生超過 54.1 萬國境內流離失所者，導致在數個鄰國間流亡之 24 萬難民，緊急情況迄今已進入第 6 年；2019-2020 年之奈及利亞區域難民應對計劃（Nigeria Regional Refugee Response Plan, Nigeria RRRP）持續進行中<sup>28</sup>，以因應變化多端之局勢，為國境內流離失所者與難民提供更多援助。

### 5. 葉門共和國難民

葉門共和國（Republic of Yemen, Yemen）是中東最貧窮國家之一，由於武裝暴力衝突，導致大規模傷亡與流離失所，逾 19 萬葉門難民逃往鄰國急需救生援助與保護<sup>29</sup>，以等待規劃長久解決辦法。

### 6. 地中海難民

自 2015 年以來許多國家由於政治局勢動盪、社會治安混亂與財務經濟不振，迫害、衝突以及貧困使人民基本權利飽受威脅，以致眾多難民、移民（Immigrants）<sup>30</sup>冒著危險渡過地中海前往歐洲，以尋求新生活機會；然而許多船隻卻發生船難，最終葬身於茫茫大海之中。2016 年估計有 36.2 萬難民與移民穿越地中海，其中約 18.1 萬人抵達義大利

---

28 UNHCR, Nigeria Emergency, at <https://www.unhcr.org/nigeria-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

29 UNHCR, Yemen Emergency, at <https://www.unhcr.org/yemen-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

30 有許多論者就移民一詞做定義分類，涉及難民與庇護類型之例如以下：定居者（Settlers）或永久移民、臨時性勞工（Temporary Workers）如外籍勞工或其他契約勞工、專業人士（Professionals）技術或經濟移民、家庭團聚（依親）移民、歸國移民、身分轉換移民、未經授權（無證）勞工（Unauthorized Workers）或非法移民、難民與尋求庇護者（Refugees and Asylum-Seekers）、被迫移民（Forced Migrants）等類。本文將數位論者所做分類統整，各論者分類詳情請參考 STALKER, PETER, THE NO-NONSENSE GUIDE TO INTERNATIONAL MIGRATION 10-12 (2014)；鄭又平，全球化與國際移民：國家安全角度的分析，政府再造與憲政改革系列研討會—全球化之下的人權保障與人才共享，國立臺北大學公共行政暨政策學系，2006 年 2 月，[https://www.lawlove.org/lawlove/pdf/2006/2006\\_08.pdf](https://www.lawlove.org/lawlove/pdf/2006/2006_08.pdf)，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。



共和國 (Italian Republic, Italy)、約 17.3 萬人抵達希臘共和國 (Hellenic Republic, Greece)；至今仍然持續有難民與移民橫渡地中海進入歐洲，形成混合移徙之複雜情況，其實歐洲面對此情狀也是舉步維艱；UNHCR 及其合作夥伴啟動區域難民與移民應對計劃 (Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, RMRP Europe)<sup>31</sup>，UNHCR、聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund, UNICEF) 以及國際援救委員會 (International Rescue Committee, IRC) 並發布 2018 中地中海路線圖 (Central Mediterranean Route Situation)<sup>32</sup>，以因應和呼籲國際社會尤其是地中海沿線國家提供幫助。

也有其他國際非政府組織 (Non-Governmental Organizations, NGOs) 之人道救援行動引發關注。猶如 2016 年 5 月，來自德意志聯邦共和國 (Federal Republic of Germany, Germany) 德勒斯登 (Dresden) 之民間救難船隊 LIFELINE 正式成立，目的是為援助橫渡地中海而可能隨時失去生命之難民；2017 年，LIFELINE 已經拯救了數百名難民；<sup>33</sup>2018 年，載有難民之 LIFELINE 救難船，遭地中海沿線各國拒絕靠岸，一度滯留海上，後經多方斡旋，最終是靠岸於馬爾他共和國 (Republic of Malta, Malta) 之港口，船長隨後被馬爾他政府以未按合法手續登記註冊船隻為由起訴；目前該組織已不再被允許出海救援；而德國政府表示：向從事海上救援行動之人們致意，不過偷渡集團恐早已算準該組織會設法營救難民，強調歐盟與非洲國家應合作，聯手阻止國際犯罪行為才是根本之計。<sup>34</sup>

---

31 UNHCR, Europe Situation, at <https://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

32 UNHCR, Global Focus, at <http://reporting.unhcr.org/node/9919> (last visited August 6, 2019).

33 LIFELINE, Our Story, at <https://www.facebook.com/seenotrettung/> (last visited August 6, 2019).

34 自由時報，出海救難民或遭判刑 德國船長稱「不後悔」，2018 年 7 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2492748>，最後瀏覽日期：2019 年

依據 1982 年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 第 94 條<sup>35</sup> 規範意旨，船旗國應執行必要措施，負擔國際義務，維持海上安全，並提供救助予遇險船舶；同法第 98 條規定<sup>36</sup> 課予船長在不嚴重危及船舶、船員或乘客之情況下，負擔救助義務；皆突顯出海上之難民救助問題，其實是所有船旗國或可能擴及至其他國家應共同面對之重要議題；而難民上岸後所必須面臨之援助與待遇困境，更是有賴世界各國做出高度之政治決策，才能真正解決此等危機。

## 參、國際難民類型與引發議題

### 一、國際難民類型

難民產生之原因有很多，由前揭國際難民流動情形可觀察出大致上與政治、戰爭、經濟、環境等因素脫離不了關係，隨著國際局勢地域衝突不斷、宗教種族矛盾、政經環境迫害等，使得難民數量居高不下，根據難民成因，本文將難民做下列類型化區分，其中包括獲得國際社會法律上承認之政治難民，以及僅取得事實上承認之戰爭難民、經濟難民與環境難民；如同聯合國關於難民地位與無國籍人狀況之全權代表大會最後法案 (Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons) 中之說明<sup>37</sup>，各國在面對領域內之難民時，不應囿於《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地

---

8 月 6 日。

35 UNCLOS: Section 1 Article 94 [Duties of the flag State].

36 UNCLOS: Section 1 Article 98 [Duty to render assistance].

37 “E. ‘THE CONFERENCE, EXPRESSES the hope that the Convention relating to the Status of Refugees with have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides.’” United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 1951, July 25.

位有關之議定書》嚴格定義之難民範圍，本文亦認同關於難民庇護制度之設計必須因應情勢變化以妥適處理各異之難民危機。

### （一）政治難民

造成政治難民（Political Refugees）之原因包括國家解體、政權變動或政治迫害，所謂政治難民即《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》定義之難民<sup>38</sup>，又稱條約難民（Convention Refugee），也是國際社會普遍承認之難民型態。歷史上典型之國際政治難民事件例如：1915-1923年之亞美尼亞（Armenia）種族大屠殺<sup>39</sup>、1941-1945年之猶太人大屠殺（Holocaust）<sup>40</sup>、前曾述及之緬甸羅興亞人權危機。

### （二）戰爭難民

戰爭難民（War Refugees）之形成，是指因外來侵略或占領、外國統治或內戰，導致其原國籍國或原居住國部分或全部領土上之公共秩序被嚴重擾亂無法生存<sup>41</sup>，這些因戰爭而致流離失所者，被迫離開其原國籍國或原居住國前往他國避難。戰爭難民已獲UNHCR之事實承認。歷史上典型之國際戰爭難民事件例如：前曾述及之敘利亞內戰、阿富汗戰爭、伊拉克戰爭。

---

38 陳隆志、黃昭元、李明峻、廖福特，國際人權法：文獻選集與解說，頁202-217，前衛，2006年。

39 吳象元，亞美尼亞大屠殺一百週年 土耳其至今不認「種族滅絕」，關鍵評論，2015年4月25日，<https://www.thenewslens.com/article/15802>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

40 謝宇棻，以色列大屠殺紀念日：加害者、受害者與世人的「教訓」，關鍵評論，2019年5月2日，<https://www.thenewslens.com/article/118034>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

41 陳隆志、黃昭元、李明峻、廖福特，同註38，頁218-219。

### （三）經濟難民

經濟難民（Economy Refugees）是為改善生活自願遷徙以逃避經濟壓迫而實行跨越國境移動行為之人，通常被國家認為不符合《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》難民定義或非法移民之一種型態<sup>42</sup>，而被驅逐出境或是遣送回國。於全球貧富差距擴大、經濟發展不均、病痛飢荒持續情況下，經濟難民就此產生。國際經濟難民實例，如：美利堅合眾國（United States of America, U.S.A., US）與墨西哥（Mexico）邊境難民危機<sup>43</sup>、前曾述及之委內瑞拉難民危機、歐洲局勢-地中海難民危機。

### （四）環境難民

環境難民（Environmental Refugees）可被定義為：因明顯環境破壞（自然或人為）危及其生存與／或嚴重影響其生活品質，而被迫暫時或永久離開原居住地之人<sup>44</sup>。這是全球人口移動之新議題，目前環境難民已獲聯合國環境署（United Nations Environment Programme, UNEP）之事實承認。挪威難民理事會（Norwegian Refugee Council, NRC）國境內

---

42 惟有論者指出《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》定義之難民，隨時代變遷範圍已太過狹隘而無法因應現今所面臨之人口遷徙問題，或可考慮援用聯合國關於難民地位與無國籍人狀況之全權代表大會最後法案 E 建議。GUY S. GOODWIN-GILL & JANE MCADAM, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 36 (2007).

43 徐沛然，製造「難民」的世界銀行，鳴人堂，2015 年 10 月 6 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/8775/1232464>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

44 “Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural or triggered by people) that jeopardizes their existence and/or seriously affected the quality of their life.” EL-HINNAWI, E., ENVIRONMENTAL REFUGEES 4 (1985).

流離失所監測中心（Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC）報告顯示自 2008 年以來平均每秒鐘就有 1 人因自然災害而流離失所<sup>45</sup>，例如乾旱、洪水、風暴、地震、火山爆發與氣候暖化導致島國被海洋淹沒<sup>46</sup>等因素。環境難民是國際社會關注重視之新焦點，惟環境難民實不符合《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》之難民定義，無法適用相關之難民保障條款。

《聯合國氣候變化綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）<sup>47</sup>第 23、24 次締約方大會（Conference of the Parties, COP）<sup>48</sup>分別於 2017（COP23）、2018（COP24）年舉行，不少國家仍然對環境難民之議題選擇閃躲，因其不僅牽涉人權、主權、氣候正義與損害賠償等複雜議題，更涉及鉅額之資金援助問題<sup>49</sup>；環境或氣候脆弱度較高之小國與島嶼國家需求往往遭到忽略<sup>50</sup>。

---

45 IDMC, Global Estimates 2015: People displaced by disasters, NRC, July 2015, at <http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters> (last visited August 6, 2019).

46 例如位於西南太平洋之吐瓦魯國（Tuvalu）、位於北太平洋之馬紹爾群島（Marshall Islands）、位於印度洋之馬爾地夫共和國（Republic of Maldives），都深受海平面上升所苦，亟需國際救援。

47 聯合國大會在 1990 年決議設立政府間氣候變化綱要公約談判委員會（the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC/FCCC），並授權起草有關氣候變化公約條文、所有認定為有必要之法律文件，該委員會於 1992 年通過 UNFCCC（1994 年 3 月 21 日正式生效）。中華民國外交部，參與國際組織，關於 UNFCCC，2014 年 3 月 17 日，<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=9157634B03B0E393>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

48 COP 為 UNFCCC 最高權力機關，每年集會一次，定期評審公約、COP 所通過法律文件等之履行狀況。

49 趙偉婷，財務和難民：未來氣候談判必須突破的兩大關卡，環境資訊中心（Taiwan Environmental Information Center, TEIA），2017 年 12 月 21 日，<https://e-info.org.tw/node/209136>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

50 許耀明，國際氣候變遷治理最新發展：2017 波昂會議紀要與評估，全球政治評論，第 61 期，頁 6，2018 年 1 月。

觸及國際環境難民實例，如：

### 1. 吉里巴斯共和國 (Republic of Kiribati) 之情勢

由於溫室效應日益加劇，隨著海平面上升，有不少位於低海拔國家面臨「滅國」風險。例如：一位來自大洋洲之島國吉里巴斯共和國人民向紐西蘭 (New Zealand) 尋求庇護，成為全球首例因氣候問題而向他國尋求庇護之案件<sup>51</sup>，但紐西蘭當局駁回其請求，並隨即將當事人與其家人驅逐出境遣送回國。紐西蘭最高法院判決書中提及，吉里巴斯確實面臨挑戰，惟本案並不符合《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》之難民定義標準，當事人回國後不會受到立即或實質之迫害，又無證據顯示吉里巴斯政府無法或是不願保護國民免受環境退化之威脅；該院更進一步表示，對此案之判決，不得作為駁回其他類似案件之判例，換言之，紐西蘭當局並非永不承認遭遇氣候惡化影響者是難民；國際移民組織 (International Organization for Migration, IOM) 也建議國際社會應考慮制定新公約或法律文書以承認環境難民。<sup>52</sup>本案判決最後提到終審後，對當事人自己與其家人均驅逐出境並遣送回國，是因當事人與其配偶為非法移民，而3名子女雖在紐西蘭出生，但為非

---

51 於此案件中該名吉里巴斯男子 (Ioane Teitiota)，2007年時與其配偶一同遷徙至紐西蘭，在當地先後生下3名子女，2011年因違反交通規則而被發現逾期居留遭到逮捕，隨後使用「氣候難民」(climate change refugee) 身分為由向紐西蘭尋求庇護，表示近年氣候變遷劇烈，其本國受到海平面上升影響遲早會沉沒，對自己與家人之生命身體安全造成威脅。自由時報，全球首位「氣候難民」尋求庇護不成將遣返，2015年7月21日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1386071>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

52 有不同意見認為，紐西蘭當局不應將男子一家強行驅逐出境遣送回國，雖然其簽證確已過期，但因全球暖化，而吉里巴斯是由30多個大部分海拔只有幾英尺深之環礁組成，將在未來30年內消失於海平面上。Jonathan Pearlman, Pacific islander loses bid to be world's first 'climate change refugee', The Telegraph, 21 Jul 2015, at <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/kiribati/11752694/Pacific-islander-loses-bid-to-be-worlds-first-climate-change-refugee.html> (last visited August 6, 2019).

法移民後代而不能成為紐西蘭當地公民。<sup>53</sup>紐西蘭政府於 2017 年提出，將透過「實驗性人道救援簽證類別」援助環境難民<sup>54</sup>，並與太平洋島國建立夥伴關係。

## 2. 小島國家聯盟 (Alliance of Small Island States, AOSIS)

AOSIS 是由 44 個小島嶼與地勢較低之沿海發展中國家所組成<sup>55</sup>，因環境變遷之影響，為免將來成為難民之可能，AOSIS 運用包括聯合國在內等伙伴關係來增強其有效影響氣候談判之能力。

## 二、國際難民引發議題

難民議題之本質為人權問題，國際社會漸漸認識到難民議題對全球所造成之長期性嚴重影響，故至今共同努力為難民提供保護措施與配套方案。然各別國家在處理難民相關事務時，儘管盡量正面看待難民問題，確實有著現實困難，無論是基於宗教理由或本於人道關懷將難民認為是弱勢者應予同情救助，抑或將難民當作未來勞工做儲備訓練以解決國內勞動力短缺之困境，又例如：歐洲共同庇護、難民基金與重置制度，自 1999 年以來，歐盟持續致力於建立歐洲共同庇護制度 (Common

---

53 Sid Weng, 「祖國快滅頂！」全球首例氣候難民尋求庇護 紐西蘭法院駁回，關鍵評論，2015 年 7 月 22 日，<https://hk.thenewslens.com/article/21009>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

54 楊舒晴，暖化危機 我太平洋友邦吉里巴斯恐遭淹沒 紐西蘭承諾增設氣候難民簽證，風傳媒，2017 年 11 月 1 日，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9A%96%E5%8C%96%E5%8D%B1%E6%A9%9F-%E6%88%91%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B%E5%8F%8B%E9%82%A6%E5%90%89%E9%87%8C%E5%B7%B4%E6%96%AF%E6%81%90%E9%81%AD%E6%B7%B9%E6%B2%92-%E7%B4%90%E8%A5%BF%E8%98%AD%E6%89%BF%E8%AB%BE%E5%A2%9E%E8%A8%AD%E6%B0%A3%E5%80%99%E9%9B%A3%E6%B0%91%E7%B0%BD%E8%AD%89-02000622.html>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

55 AOSIS, Member States, at <https://www.aosis.org/member-states/> (last visited October 6, 2019).

European Asylum System, CEAS) 及難民基金 (European Refugee Fund, ERF), 透過調整歐盟國家之庇護立法, 使難民保護標準更加協調一致, 並增強歐盟國家間以及歐盟和非歐盟國家間之團結合作力量, 猶如經修正後現行之《庇護程序指令》(Asylum Procedures Directive)、《接收條件指令》(Reception Conditions Directive)、《資格指令》(Qualification Directive)、《都柏林條例》(Dublin Regulation) 和《EURODAC 條例》(EURODAC Regulation) 等, 使難民、尋求庇護者獲得更多保障<sup>56</sup>; 2015 年 9 月, 歐盟執委會 (European Commission) 宣布實施難民配額制, 要求各會員國依總人口數、國內生產總值 (Gross Domestic Product, GDP)、失業率與已申請庇護之人數分別接收安置難民<sup>57</sup>, 但時至今日仍非所有會員國都無怨言坦然接受配給定額之數字。有庇護收容國不堪負荷, 無論是在邊界建築圍牆以阻止難民入境或限制發給簽證, 也接連發生遣返難民事例, 更甚至殺傷難民之不人道事件, 由於庇護收容國與難民皆情況悲慘, 亟需國際社會之援助, 其實國際組織例如 UNHCR 等, 如同前述, 已提供向世界各國募集而來之救援經費, 亦做出許多分析報告、設計緊急援助與長遠規畫, 然難民短期間內大量蜂擁接踵而至, 庇護收容國實在難以負荷, 才會紛紛接連關閉邊界通道或產生保護無法周全之情形。顯見國際社會面對難民議題, 必須兼顧考量本國利益與難民去留間之平衡, 茲將影響因素分述如下:

### (一) 安全議題

依據聯合國發展署 (United Nations Development Programme,

---

56 European Commission, Common European Asylum System, at [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en) (last visited August 6, 2019).

57 李佳恒, 歐盟宣布最新難民安置計畫 各國可望收容 16 萬人, 2015 年 9 月 9 日, [https://www.storm.mg/article/64919?srcid=73746f726d2e6d675f62393465353562353830663935613663\\_1564083503](https://www.storm.mg/article/64919?srcid=73746f726d2e6d675f62393465353562353830663935613663_1564083503), 最後瀏覽日期: 2019 年 8 月 6 日。



UNDP) 1994 年人類發展報告 (Human Development Report 1994)<sup>58</sup>指出，影響全球人類安全 (Global Human Security) 之威脅因素，主要為：1. 人口過度增長；2. 經濟機會差異；3. 國際移民過量 (包括難民流動)；4. 環境惡化；5. 毒品生產販運；6. 國際恐怖主義興起擴散。

## (二) 管理議題

難民管理困難衍生出各種新安全威脅之議題。例如：社會安全 (Societal Security)，可能增加恐怖主義活動之風險<sup>59</sup>、認同安全 (Identity Security) 問題，以及多元文化主義 (Multiculturalism)<sup>60</sup>衝突，猶如因難民和庇護收容國當地文化差異 (Cultural Difference)<sup>61</sup>而引發族群矛盾對立。

## (三) 政治、經濟、社會議題

各國各級政府間針對難民庇護收容問題出現意見相左之情況，原因在於國內支持聲量不足，亦即並非所有民眾都對於難民採取開放立場。經濟競爭與負擔壓力乃主要之考量，前者：例如將難民當作競爭者，認為難民工作機會增加，則當地人民失業率可能上升；後者：例如國家總體經濟表現、公共稅收、各式獲利、消費投資等之成長銳減及支出加劇等。此外，社會福利或公共服務之支出增多，例如醫療、教育、水力、電力等，或許先前即有不完備之情形而後因難民增加而每況愈下。

---

58 UNDP, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994, 34 (1994).

59 湯智賢，歐陸難民問題現況發展：從衝突走向緩和？，全球政治評論，第 63 期，頁 2，2018 年 7 月。

60 卓忠宏，移民與安全：歐盟移民政策分析，全球政治評論，第 56 期，頁 53，2016 年 10 月。

61 Maria Ferreira, *Risk Politicization Strategies in EU Migration and Asylum Policies*, 1:2 JOURNAL OF GLOBAL ANALYSIS 153, 157 (2010).

#### （四）醫療議題

在體現人道醫療救助精神（包括國際醫療移轉協議）之同時，對於難民居留問題，各國政府亦各有隱憂，例如：位於南太平洋之島國諾魯共和國（Republic of Nauru），其上設有一區域處理中心（Nauru Regional Processing Centre, Nauru RPC），是澳大利亞（Commonwealth of Australia）政府設置在境外之離岸移民拘留機構<sup>62</sup>，爭議不斷。為防止非法移民在澳大利亞定居，澳大利亞政府實行強制拘留政策（有非法拘禁之嫌），也包括乘船抵達之難民與尋求庇護者。而該機構生活條件嚴酷甚至不人道，儼然成為人權災難<sup>63</sup>，使難民與尋求庇護者二度受創，在 2007 年 12 月關閉；但由於海上難民與尋求庇護者數量大幅上升，澳大利亞政府在 2012 年 8 月不得不重啟該機構，不過問題並沒有減少，殺人、傷害、妨害性自主等事件頻傳，或是因醫療忽視而生病死亡。2016 年 11 月澳大利亞政府與美國達成重新安置協議；於 2017 年 9 月與我國簽訂備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）<sup>64</sup>，明訂締約雙方應遵守國際人權標準，確保相關當事人受到尊嚴對待與妥適診治，由基督復臨安息日會醫療財團法人臺安醫院自 2018 年 1 月起協助被拘留在諾魯之難民與尋求庇護者，在緊急且於諾魯無法獲得及時醫療診治之情形下，轉送來臺灣接受醫療照護，醫療轉診者來臺往返機票與在臺醫療

---

62 Ben Doherty, A short history of Nauru, Australia's dumping ground for refugees, *The Guardian*, 9 Aug, 2016, at <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/a-short-history-of-nauru-australias-dumping-ground-for-refugees> (last visited August 6, 2019).

63 三立新聞網，一天一觀點／台灣也有份？國際連聲撻伐澳洲境外難民營，2018 年 6 月 22 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=395043>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

64 Calla Wahlquist, Nauru asylum seekers flown to Taiwan for medical care complain of language barriers, *The Guardian*, 23 June, 2018, at <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jun/23/nauru-asylum-seekers-flown-to-taiwan-for-medical-care-complain-of-language-barriers> (last visited August 6, 2019).

診治照護費用皆由澳洲政府支付<sup>65</sup>。為此，澳大利亞政府發表聲明，感謝臺灣提供優質醫療服務<sup>66</sup>。醫療移轉協議充分展現我國人道救援精神。然澳大利亞媒體卻披露澳大利亞政府此舉旨在規避責任，避免被拘留在諾魯之難民與尋求庇護者於澳大利亞當地醫院接受治療後申請繼續居留<sup>67</sup>。2019年2月澳大利亞政府通過1958年《移民法》(Migration Act 1958)修正案，又稱《難民醫療法案》(Medevac Bill)，允許被拘留在諾魯之尋求庇護者可至澳大利亞當地醫院接受醫療救助<sup>68</sup>；同年3月31日該機構已無人被拘留<sup>69</sup>，可謂大幅提升對尋求庇護者人權保障之重視。

### (五) 其他資源議題

其他生活條件低落，由於庇護收容國已無力供給難民足夠之資源，例如：飲食接濟，或因難營環境惡劣而產生傳染病等問題。

---

65 顧 荃，台澳簽約諾魯難民送台就醫 已治療 10 多名病患，中央通訊社，2018年6月24日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806240030.aspx>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

66 侯姿瑩、顧 荃，台灣協助治療諾魯難民病患 澳洲感謝，中央通訊社，2018年6月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201806240175.aspx>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

67 David Wroe, Send them to Taiwan: Turnbull government's secret refugee deal revealed, The Sydney Morning Herald, June 22, 2018, available at <https://www.smh.com.au/politics/federal/send-them-to-taiwan-turnbull-government-s-secret-refugee-deal-revealed-20180622-p4zn7d.html> (last visited August 6, 2019).

68 Winmas Yu, Mary Anne Kenny, Nicholas Procter, How will the 'medevac' bill actually affect ill asylum seekers?, SBS, February 20, 2019, available at <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/cantonese/en/audiotrack/how-will-medevac-bill-actually-affect-ill-asylum-seekers?language=en> (last visited August 6, 2019).

69 Australian Border Force Media, Operation Sovereign Borders monthly update: March 2019, April 9, 2019, available at <https://newsroom.abf.gov.au/releases/operation-sovereign-borders-monthly-update-march-2019> (last visited August 6, 2019).

## 肆、國際社會對於難民之人道救援與解決辦法

### 一、國際社會處理難民問題之法制政策比較

#### (一) 關於難民之入境與申請

國際社會為難民提供之保護，最終仍須有國家願賦予難民地位與權利，始為周全。而大多數國家基於普世人權價值與人道精神，亦皆承認難民擁有庇護權，且多經由立法之方式將《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》、《公民與政治權利國際公約》<sup>70</sup>等國際條約轉化為國內法，依賴各國國內法之實踐，為難民提供不同方式之保護<sup>71</sup>。而庇護收容國也會考量各項因素，諸如前曾述及之國家安全、管理、政治、經濟、社會、醫療與其他資源等問題。由於各國國情相異，因此處理難民問題之法制政策亦不盡相同；目前已制定相關法律之國家眾多，我國難民法草案說明中提及參酌美國、英國（大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國，United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United Kingdom, UK）、加拿大（Canada）、日本（日本國，Japan, Nippon）、韓國、德國等國家庇護制度與法規，擬具我國難民法草案；故本文茲就

---

70 《公民與政治權利國際公約》第15號一般性意見，有關外國人地位第5點中指出：本公約不承認外國人有權進入某一締約國之領土或在其境內居住；原則上，該國有權決定誰可以入境；但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇與尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面之保障。法務部編，公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見，頁24，法務部印行，2018年修訂二版。或可解讀為乃肯認難民得以入境之法源依據。

71 有論者指出對難民提供臨時保護（temporary protection）並鼓勵其等自願遣送回國或重行安置之處理方式居多；而永久性庇護（permanent asylum）之權利規範則鮮少出現。WHITTAKER, DAVID J., ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN THE CONTEMPORARY WORLD 3-4 (2006).

草案列舉國家中與難民相關制度執行經驗及有特色之處理模式做為基準（Benchmark）簡述如下，以為參考：

### 1. 美國

美國為《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》締約國，國會於1980年制定《難民法》（The Refugee Act of 1980）將1967年《與難民地位有關之議定書》規定轉化為國內法；目前難民事務具體認定標準及程序規定於《移民與國籍法》（Immigration and Nationality Act, INA）中<sup>72</sup>，其對難民之定義和《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》要件類同<sup>73</sup>，並規範每年移民與難民配額<sup>74</sup>。

美國關於難民申請認定程序，可區分為：

- (1) 美國境外之難民申請：美國境外之外國人，符合難民要件者，得向美國駐外之移民專責辦事處或使領館申請難民身分；至於是否符合難民之要件，由檢察總長（Attorney General）認定；檢察總長必須依據每年所定配額發給難民許可<sup>75</sup>。如檢察總長裁量批准後，即可入境美國，居住滿1年後必須申請變更身分為永久居民

---

72 以專章型式呈現。

73 INA § 101(a)(42)(A): “The term ‘refugee’ means (A) any person who is outside any country of such person’s nationality or, in the case of a person having no nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, ...”

74 美國難民庇護制度屬於其移民政策之一環，不侷限於臨時保護，更進一步給予難民永久居留權。採用配額制。

75 INA § 207 [Annual admission of refugees and admission of emergency situation refugees]、《美國難民接納計畫》（United States Refugee Admissions Program, USRAP）。

(Permanent Residence)，成為一般移民身分<sup>76</sup>；如檢察總長裁量駁回，並無申訴管道，只能重新申請與面談程序。

- (2) 美國境內之難民申請：任何目前處於美國境內（陸上領土）或機場、港口之外國人<sup>77</sup>，無論是以合法或非法之方式進入，為避免其原國籍國或原居住國內之種族、宗教、國籍、特定社會群體（社團）成員身分或政治見解上之迫害，得向美國公民暨移民服務局（U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS）申請庇護，檢察總長應徵求國務院人權與人道事務局之意見，綜合衡量後做客觀認定。由申請庇護開始至檢察總長做出裁量決定（Final Administrative Adjudication）此 180 日內<sup>78</sup>，申請人將進行面談或聽證程序（The Initial Interview or Hearing）<sup>79</sup>。如檢察總長裁量批准後，即獲得庇護許可，得在美國居住 1 年，居住滿 1 年且庇護事由存續，可申請為美國永久居民<sup>80</sup>；如檢察總長裁量駁回，不得異議，驅離出境程序將於駁回申請書送達之日起開始執行，但申請人不服檢察總長之決定，得於處分日起 30 日內向移民法庭（Immigration Court）（移民法官 Immigration Judge, IJ）提起上訴（Administrative Appeal）救濟<sup>81</sup>，暫緩（保留）執行驅離遣送程

---

76 INA § 209 [Adjustment of status of refugees].

77 INA § 208(a)(1): “Any alien who is physically present in the United States or who arrives in the United States (whether or not at a designated port of arrival and including an alien who is brought to the United States after having been interdicted in international or United States waters), irrespective of such alien’s status, may apply for asylum in accordance with this section or, where applicable, section 1225(b) of this title.”

78 依據 INA 第 208(d)(5)(A)(iii)條規定，原則上庇護申請之最終行政裁決，不包括行政上訴，應在提出申請之日起 180 日內完成。

79 依據 INA 第 208(d)(5)(A)(ii)條規定，原則上初次面談或聽證應在提出申請之日起 45 日內開始。

80 INA, *supra* note 76.

81 依據 INA 第 208(d)(5)(A)(iv)條規定，任何行政上訴均應在給予或拒絕庇護之決定

序 (Withholding of Deportation/Removal)<sup>82</sup>，並再次提出難民身分認定，若復遭駁回<sup>83</sup>，申請人得繼續向移民上訴法庭提起上訴，若再被駁回，得再向聯邦法院提起上訴，若仍為駁回，則應將其遣送出境<sup>84</sup>。

而例外得受人道保護 (Humanitarian Protection) 之情況為：

- (1) 美國國土安全部部长得有條件釋出 (Parole) 名額予不具難民資格之境外尋求庇護者，以人道主義 (Humanitarian) 或重大公共利益 (Significant Public Benefit) 因素，申請暫時入境美國<sup>85</sup>。
- (2) 美國國土安全部部长可指定有持續武裝衝突、環境災難與其他特殊臨時狀況之國家，不具難民資格之尋求庇護者如其原國籍國或原居住國有前述被指定之情形，得申請臨時保護狀態之身分 (Temporary Protected Status, TPS)<sup>86</sup>。

## 2. 英國

英國為《1951年難民公約》以及1967年《與難民地位有關之議定書》締約國，1993年通過《庇護與移民申訴法》(Asylum and Immigration Appeals Act 1993)將《1951年難民公約》規範轉化為國內法；目前將難民事務具體認定標準與程序規定置於《2002年國籍、移民與庇護法》

---

後30天內，向移民法庭提出。

82 INA § 241(b)(3)(A): “Notwithstanding paragraphs (1) and (2), the Attorney General may not remove an alien to a country if the Attorney General decides that the alien’s life or freedom would be threatened in that country because of the alien’s race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion.”

83 申請人未能證明自己明顯可能遭受迫害 (Clear Probability of Persecution)。

84 INA § 243 [Penalties related to removal].

85 USCIS, Humanitarian or Significant Public Benefit Parole for Individuals Outside the United States, at <https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-or-significant-public-benefit-parole-individuals-outside-united-states> (last visited October 6, 2019).

86 USCIS, Temporary Protected Status, at <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> (last visited October 6, 2019).

(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002)<sup>87</sup>、《移民細則》(Immigration Rules) 以及一些指導手冊；英國對難民之定義和《1951年難民公約》解釋相同<sup>88</sup>。

尋求庇護之外國人於入境英國時<sup>89</sup>，首先應向英國內政部國境署(The UK Border Agency, UKBA)<sup>90</sup>邊檢官員(Border Force Officer)告知申請庇護；在英國境內之尋求庇護者，則是向庇護審核小組預約申請庇護。內政大臣須於6個月內做出認定難民申請人資格是否成立之決定<sup>91</sup>。於此6個月審理期間，申請人須通過庇護面談<sup>92</sup>，有排除條款事由者將不予受理其難民申請並將其驅離出境。6個月審理期間經過後，如做成授予難民資格之決定，該申請人取得5年居留權(Leave to Remain)，若居留滿5年而其原國籍國或原居住國迫害情況無明顯改善、自身無違犯《1951年難民公約》情形(無參與違反《1951年難民公約》原則之活動)、通過英語與英國生活知識檢定(Life in the UK Test)或參加相關課程(英語以及英國公民權利義務綜合課程)，則授予其無

---

87 Latest available (Revised) Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 is up to date with all changes known to be in force on or before 22 October 2019. There are changes that may be brought into force at a future date.

88 刁仁國，英國永久居留制度初探，中央警察大學國境警察學報，第12期，頁291，2009年12月。

89 依據《2002年國籍、移民與庇護法》第18(1)(c)條規定，尋求庇護者無論是否合法入境停留，必須在英國境內指定地點提出申請(a claim for asylum has been made by him at a place designated by the Secretary of State)，意即英國不接受境外庇護申請。

90 刁仁國，同註88，頁291。

91 英國移民與難民政策主管機關為內政部，簽證申請、外國人短期及長期停留、難民管理等業務由內政部所屬機關簽證暨移民局(UK Visas and Immigration)職司。陳明傳，我國移民管理之政策與未來之發展，文官制度季刊，第6卷，第2期，頁54，2014年4月。

92 依據《移民細則》第339NA條[Personal Interview]規定，申請人應有機會與內政大臣之法定代表進行面談。



限期居留許可 (Indefinite Leave to Remain, ILR) 定居 (Settlement) 於英國；<sup>93</sup>如做成拒絕授予難民資格之決定<sup>94</sup>，該申請人亦得於駁回決定送達之日起提出申訴 (Appeal)，惟若仍再駁回申訴則應遣送出境。而例外得受人道保護之情況為：內政大臣有充分理由認為申請人返回其原國籍國或原居住國後，將有遭受嚴重傷害之真實風險存在<sup>95</sup>，此時亦是給予 5 年居留權。

### 3. 加拿大

目前加拿大難民認定標準與相關程序主要規定在 2001 年通過並於隔年正式生效之《移民與難民保護法》(Immigration and Refugee Protection Act, IRPA)<sup>96</sup>，就功能性而言，該法取代了 1976 年之移民法<sup>97</sup>。依據 IRPA 第 95 條規定，加拿大提供政治難民 (Convention Refugee)<sup>98</sup> 庇護，並給予需要保護之人 (Person in Need of Protection)<sup>99</sup> 人道保護。負責推動移民和難民事務之機關為移民、難民暨公民署 (Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC, formerly CIC)，另外設有獨立機關移民暨難民委員會 (Immigration and Refugee Board, IRB)，IRB 此準

---

93 刁仁國，同註 88，頁 282。

94 《移民細則》第 336 條 [Refusal of Asylum] 之規定。

95 《移民細則》第 339C 條、第 339CA 條 [Grant of Humanitarian Protection] 之規定。而所謂嚴重傷害包含死刑或處決、非法殺害、施加酷刑或不人道或有辱人格之待遇或處罰、在國際或國內武裝衝突中由於濫用暴力並威脅到個人與其生命。

96 Act last amended on 21 June 2019.

97 柯雨瑞，「2002 年加拿大移民及難民保護法」對我國移民法制之啟發，中央警察大學國境警察學報，第 3 期，頁 127，2004 年 12 月。

98 IRPA 第 96 條規定對難民之定義和《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》一致。

99 IRPA 第 97 條規定，需要保護之人，即不具難民資格但有充分理由相信其返回原國籍國或原居住國後可能遭受下列風險之一者：(1)《禁止酷刑公約》(the Convention Against Torture) 第 1 條所謂之折磨危險；(2) 生命危險、遭受殘忍異常待遇或處罰之危險。

司法機關<sup>100</sup>透過 IRCC 向國會提出受理與審理移民管理以及難民保護案件之工作報告<sup>101</sup>。

加拿大關於難民申請認定程序，可區分為：

- (1) 人道安置計畫之難民申請：由 IRCC 自世界各地之難民營選擇將予以安置於加拿大之難民。並透過公私協力制度（Public-Private Partnership）適度允許個人或民間團體依照政府計畫協助接收部分難民（Government Sponsored Refugees & Privately Sponsored Refugees）<sup>102</sup>。
- (2) 加拿大境外與境內之難民保護申請<sup>103</sup>：加拿大境外符合政治難民要件或類似情況者，得提出難民保護申請；任何目前處於加拿大境內或機場之人，無論是以合法或非法之方式進入，亦得提出難民保護申請。尋求庇護者向境管單位或 IRCC 提交申請，IRCC 將進行面談，了解申請人背景、基本資料與申請原因，並於 3 日內確認是否符合申請資格。具備申請資格者，IRCC 將提送申請相關之資料證件（Documentary Proof）使申請人接受 IRB 更進一步之審查；反之則遣送出境。

---

100 IRB 本身擁有行政法庭，可以更加有效率受理與審理移民管理以及難民保護案件。IRB, Chairperson Guidelines 7: Concerning Preparation and Conduct of a Hearing in the Refugee Protection Division, 1.1: “The Refugee Protection Division (RPD) is a division of Canada’s largest administrative tribunal, the Immigration and Refugee Board of Canada (IRB). Administrative tribunals operate less formally and more expeditiously than courts of law. Accordingly, the Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) requires the IRB to deal with proceedings before it informally, quickly and fairly.”; IRPA § 162(2): “Each Division shall deal with all proceedings before it as informally and quickly as the circumstances and the considerations of fairness and natural justice permit.”

101 柯雨瑞，同註 97，頁 128-129。

102 CANADAVISA, Refugee Status FAQ 6, at <https://www.canadavisa.com/refugee-status-faq.html#gs.ccv276> (last visited October 6, 2019).

103 IRPA § 99 [Claim for Refugee Protection], §§ 100-101[Examination of Eligibility to Refer Claim]; CANADAVISA, *supra* note 102, at Refugee Status FAQ 11-12.

IRB 之審理與決定 (Single Decision Maker)：申請人有機會透過聽證程序表達其權益主張，並有聘任法律顧問協助之權利<sup>104</sup>，聽證會當日將決定是否給予難民庇護或需要保護之人人道保護，如做成授予庇護或人道保護之決定，將取得 5 年居留權，若居住滿 2 年則可繼續申請永久居留權；如做成拒絕授予庇護或人道保護之決定，遣送出境程序將於駁回申請書送達之日起開始執行，但申請人得循程序救濟<sup>105</sup>，申請人可於 15 日內出具遣送前之風險評估表 (Pre-Removal Risk Assessment, PRRA) 向聯邦法院 (The Federal Court) 提起上訴，若未於期限內提起上訴或經法院駁回上訴或敗訴者，將被遣送出境。

#### 4. 日本

日本為《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》締約國，並於其《出入國管理法》中增訂有關難民認定相關法律之專章，而後修定該法名稱為《出入國管理與難民認定法》(出入国管理及び難民認定法)<sup>106</sup>，其對難民之定義和《1951 年難民公約》以及 1967 年《與難民地位有關之議定書》解釋相同<sup>107</sup>。

日本法務省出入國在留管理廳 (出入国在留管理庁，前稱入国管理局)<sup>108</sup>，是處理難民相關事務之權責單位，負責難民之認定與取消、難

---

104 CANADAVISA, *supra* note 102, at Refugee Status FAQ 5.

105 被駁回申請者有 3 種救濟管道：(1) 依據 IRPA 第 112 至 114 條規定，向 IRB 難民保護科 (Refugee Protection Division) 申請 PRRA；(2) 依據 IRPA 第 171 條規定，向 IRB 難民訴願科 (Refugee Appeal Division) 對難民保護科所做決定提起訴願；(3) 依據 IRPA 第 72 至 74 條規定，上訴至聯邦法院聲請司法審查 (Judicial Review)。

106 《出入国管理及び難民認定法》最終更新：平成三十年十二月十四日公布 (平成三十年法律第百二號) 改正。

107 《出入国管理及び難民認定法》第二條三の二：「難民 難民の地位に関する条約 (以下「難民条約」という。) 第一條の規定又は難民の地位に関する議定書第一條の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう。」

108 自 2019 年 4 月 1 日起更名。出入国在留管理庁，<http://www.immi-moj.go.jp/>

民旅行證明書之發行與繳交等事宜，並設置難民調查官、難民審查參與員，以專業幫助難民申請之審查、面談與證據調查等工作。而認定難民身分並給予裁決通知者為法務大臣，符合難民身分則交付難民認定證明書；反之則交付認定不成立通知書告以要旨，難民申請人可提出異議申訴（審查請求）。

在日外國人可向地方出入國在留管理局、支局或派出所申請難民認定<sup>109</sup>，難民調查官與其面談後將寄送申請文件予出入國在留管理廳，由法務大臣做成難民裁決，如認定為難民，將交付難民認定證明書；如不認定為難民，則通知不認定之結果與其理由。若申請人對於決定不服從，得於接獲通知書 7 日內向原處分機關提出異議申訴（審查請求）<sup>110</sup>，法務大臣應再審查，並由難民審查參與員介入審查提出意見<sup>111</sup>，如認為異議申訴（審查請求）有理由，將交付難民認定證明書。現行法律未限制重新申請次數。又得到難民認定具有難民身分者，原則上，若賦予其永久居留權合於日本利益，且其符合品行善良、具備足以獨立生活之資產或技能要件，法務大臣將予以永久居留許可（永住許可）<sup>112</sup>；惟若無法滿足具備足以獨立生活之資產或技能要件，仍得經法務大臣裁量免除<sup>113</sup>而取得永住許可。

而例外得受人道保護之情況為：經法務大臣基於人道考量給予未取

---

index.html，最後瀏覽日期：2019 年 10 月 6 日。

109 出入國在留管理庁，難民認定制度，<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>，最後瀏覽日期：2019 年 10 月 6 日。

110 《出入國管理及び難民認定法》第六十一条の二の九 2：「前項第一号及び第三号に掲げる処分についての審査請求に関する行政不服審査法（平成二十六年法律第六十八号）第十八条第一項本文の期間は、第六十一条の二第二項又は第六十一条の二の七第二項の通知を受けた日から七日とする。」

111 《出入國管理及び難民認定法》第六十一条の二の九 [審査請求]。

112 《出入國管理及び難民認定法》第二十二条 [永住許可]。

113 《出入國管理及び難民認定法》第六十一条の二の十一 [難民に関する永住許可の特則]。

得難民認定者特別居留許可（在留特別許可）<sup>114</sup>。

## 5. 南韓

南韓於 1992 年成為《1951 年難民公約》締約國，隔年通過第 4592 號法律修正案將《1951 年難民公約》規範轉化為國內法；目前將難民事務具體認定標準與程序規定置於 2012 年通過之《難民法》（난민법）<sup>115</sup>、《難民法法令》（난민법 시행령）、《難民法施行細則》（난민법 시행규칙）以及一些指導手冊。

尋求庇護之外國人<sup>116</sup>於入境南韓時，首先將進行初步面談，預審評估其向機場或港口之移民暨外國人事務局（辦事處）<sup>117</sup>申請難民資格之理由是否正當、有無排除條款情形，理由不正當將予以遣送出境；理由正當則予以進入第二階段之難民認定面談<sup>118</sup>，法務部長原則上應於 6 個月內做出認定難民資格是否成立之決定<sup>119</sup>。在南韓境內之尋求庇護者，可逕行向地方移民暨外國人事務局（辦事處）申請難民認定面談，審理期間亦為 6 個月。6 個月審理期間經過後，如為認定成立難民資格之決

---

114 《出入国管理及び難民認定法》第六十一条の二の二 2：「法務大臣は、前条第一項の申請をした在留資格未取得外国人について、難民の認定をしない処分をするとき、又は前項の許可をしないときは、当該在留資格未取得外国人の在留を特別に許可すべき事情があるか否かを審査するものとし、当該事情があると認めるときは、その在留を特別に許可することができる。」

115 最新：2016 年 12 月 20 日通過施行之第 14408 號法律修正案。

116 依據《難民法》第 2 條第 6 款規定，外國人，是指不具有南韓國籍之人；包括無國籍與多國籍人。移民暨外交政策總部（출입국·외국인정책본부 소개），難民識別，<http://immigration.go.kr/immigration/index.do>，最後瀏覽日期：2019 年 10 月 6 日。

117 依據《難民法》第 5 條規定，難民認定之主管機關為法務部，並由法務部所屬機關移民暨外交政策總部負責主要業務，實際執行機關為各地方之移民暨外國人事務局（辦事處）。

118 《難民法》第 8 條規定。

119 《難民法》第 18 條規定。

定，該難民取得 3 年居留身分 (F-2)<sup>120</sup>；如為不成立難民資格之決定，該難民遣送出境程序將於認定不成立通知書送達之日起開始執行，但該難民申請人亦得於認定不成立通知書送達之日起 30 內向各地方移民暨外國人事務局（辦事處）提出異議<sup>121</sup>。異議理由正當則給予該難民申請人人道保護；惟若仍被認為理由不正當則將於駁回通知書送達之日起開始執行遣送出境程序。

## 6. 德國

德國對於難民具體認定標準與程序規定於《德意志聯邦共和國基本法》（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）與《庇護法》（Asylgesetz, AsylG），提供政治難民庇護，並給予戰爭難民人道保護。而為設立排除條款，德國國會於 1993 年通過《德意志聯邦共和國基本法》增修案，增訂第 16a 條（Artikel 16a），創設安全第三國與安全來源國規範。

德國關於難民申請認定程序<sup>122</sup>：

尋求庇護者於抵達德國後，得向聯邦移民暨難民局（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Federal Office for Migration and Refugees, BAMF）提出難民資格或人道保護申請，但首要優先進行註冊取得抵達證明（Ankunftsnachweis, AKN）<sup>123</sup>與安置<sup>124</sup>程序。BAMF 將於 6 個月內

---

120 移民暨外交政策總部，同註 116，難民識別（居住／就業）。

121 《難民法》第 21 條規定。

122 FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES, THE STAGES OF THE GERMAN ASYLUM PROCEDURE, NÜRNBERG, GERMANY: PUBLICATIONS OFFICE OF THE FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES 6-25 (2016).

123 AKN 可使尋求庇護者透過其註冊身分獲得國家福利，例如：住宿餐飲與醫療服務。BAMF, *Ankunftsnachweis für Asylsuchende*, at <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/AnkunftsnachweisAsylsuchende/ankunftsnachweis-asylsuchende-node.html> (last visited October 6, 2019).

124 AKN 有效期原則上不超過 6 個月，如有需要可延長 1 次 3 個月，即 AKN 最長有效期為 9 個月。BAMF, *Wie lange ist der Ankunftsnachweis gültig?*, at

負責審核<sup>125</sup>做出是否接受申請之決定<sup>126</sup>。於此 6 個月審理期間，申請人須通過都柏林程序檢查（Dublin Procedure）<sup>127</sup>，通過者可進一步個別面談；不通過者將移送至應受理該申請之締約國。6 個月審理期間經過後，BAMF 如做成授予難民或人道保護資格之決定，將取得 3 年居留權<sup>128</sup>，若居留滿 3 年其資格未被撤銷並充分掌握德語融入社會，則許可其定居於德國；如做成拒絕授予難民資格或人道保護之決定，驅離出境程序將於拒絕通知書送達之日起開始執行，但申請人得於拒絕通知書送達之日起 2 週內向法院提起上訴救濟<sup>129</sup>，惟若仍被拒或申請人未於期限內提起上訴，則應將其強制遣返驅離出境。

排除條款：

（1）安全第三國之概念

安全第三國（Safe Third Country）之概念，是德國《庇護法》第 26a 條<sup>130</sup>以立法進一步詮釋《德意志聯邦共和國基本法》第 16a 條第 2 項安

---

<http://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/AnkunftsnachweisAsylsuchende/006-gueltigkeitsdauer-ankunftsnachweis.html> (last visited October 6, 2019). 因此安置尋求庇護者實屬重要。

125 AsylG § 5(1): “Über Asylanträge entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt). Es ist nach Maßgabe dieses Gesetzes auch für ausländerrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen zuständig.” § 34 [Abschiebungsandrohung].

126 AsylG § 24(4): “Ergeht eine Entscheidung über den Asylantrag nicht innerhalb von sechs Monaten, hat das Bundesamt dem Ausländer auf Antrag mitzuteilen, bis wann voraussichtlich über seinen Asylantrag entschieden wird.”

127 依據都柏林規則，如發現申請人應在或同時在其他都柏林規則締約國申請庇護，則德國將不會進一步審查其庇護申請。

128 申請人將持有德國合法居留證（Aufenthaltsgestattung）。

129 AsylG § 74(1): “Die Klage gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz muss innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung der Entscheidung erhoben werden; ist der Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Woche zu stellen (§ 34a Absatz 2 Satz 1 und 3, § 36 Absatz 3 Satz 1 und 10), ist auch die Klage innerhalb einer Woche zu erheben.”

130 AsylG § 26a [Sichere Drittstaaten].

全第三國規範。指難民申請人先前曾在得申請難民資格之其他難民庇護收容國，且該第三國可以提供公平、有效率與符合國際法標準之審查程序<sup>131</sup>，因此現在受理該難民資格申請之國家，即得拒絕該難民申請人之庇護申請。

自安全第三國<sup>132</sup>入境德國者，無法取得難民資格，但若其於進入安全第三國時已取得德國居留權，或德國依歐盟法或與該安全第三國間之國際條約有義務受理難民申請者，不在此限。

美國、英國、加拿大、日本、南韓亦有關於安全第三國之立法，例如：加拿大依據 IRPA 以及《加拿大－美國安全第三國協議》(Canada-U.S. Safe Third Country Agreement)，認定美國為唯一之安全第三國。<sup>133</sup>按《加拿大－美國安全第三國協議》第 1 條 1 項 a 款<sup>134</sup>解釋，僅適用於海關入境之難民申請者，不包括以其他方式入境者；同協議第 5 條規定，原則上任何在美國提出難民身分申請之人曾先入境加拿大者，應返回加拿大，按加拿大制度審查難民資格，相反地，任何在加拿大提出難民身分申請之人曾先入境美國者，應返回美國，按美國制度審查難民資格。

而我國難民法草案第 10 條第 3 款立法說明，有參酌德國、加拿大等國「安全第三國」之概念，認為現行部分國家對難民已提供庇護，申請人既「已途經」該等國家，即可向其尋求庇護，應無須再至我國申請

---

131 王龍寬，淺論我國難民法草案之幾個問題，萬國法律，第 216 期，頁 25，2017 年 12 月。

132 AsylG § 26a 條文所稱之安全第三國為歐盟會員國，以及於該法附件 1 (Anlage I (zu § 26a)) 所列之挪威 (Norwegen) 與瑞士 (Schweiz)。

133 Government of Canada, Canada-U.S. Safe Third Country Agreement, at <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html> (last visited August 6, 2019).

134 Canada-U.S. Safe Third Country Agreement: Article 1 1(a): “ ‘Country of Last Presence’ means that country, being either Canada or the United States, in which the refugee claimant was physically present immediately prior to making a refugee status claim at a land border port of entry.”



庇護，爰訂定第 10 條第 3 款規定。

## (2) 安全來源國之概念

安全來源國 (Safe Countries of Origin) 之概念，是德國《庇護法》第 29a 條<sup>135</sup>以立法進一步詮釋《德意志聯邦共和國基本法》第 16a 條第 3 項安全來源國規範。由於難民在其原國籍國或原居住國之安全，是庇護申請最為關鍵之考量要素，又通常一個民主法治國家較無殘暴不人道情狀，應能將來自民主法治國家之難民申請人認定為是出身安全國家，亦即安全來源國。

歐盟會員國與一些其他國家<sup>136</sup>為安全來源國，故就來自於該等國家之庇護申請人，皆被推定為不具正當理由，除非由其等提出事實或證據證明確有迫害或威脅存在，否則將駁回庇護申請。歐盟各國得自行認定安全來源國。

美國、英國、加拿大、日本、南韓亦有關於安全來源國之立法，例如：加拿大在 2012 年通過《保護加拿大移民系統法案》(Protecting Canada's Immigration System Act)，該法案授權行政機關得指定安全來源國 (Designated Countries of Origins, DCOs)，就來自於該等國家之難民申請人，將於 30 至 45 日內收到聽證會通知，得採取較快速之程序處理其難民資格申請。<sup>137</sup>

依我國難民法草案第 10 條第 3 款立法說明，有參酌德國、加拿大

---

135 AsylG § 29a [Sicherer Herkunftsstaat; Bericht; Verordnungsermächtigung].

136 AsylG § 29a 條文所稱之安全來源國為歐盟會員國，以及於該法附件 2 (Anlage II (zu § 29a)) 所列之阿爾巴尼亞 (Albanien)、波士尼亞與赫塞哥維納 (Bosnien und Herzegowina)、迦納 (Ghana)、科索沃 (Kosovo)、現名北馬其頓之前南斯拉夫共和國馬其頓 (Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik)、蒙特內哥羅 (Montenegro)、塞內加爾 (Senegal)、塞爾維亞 (Serbien)。

137 Government of Canada, Archived-Backgrounder-Designated Countries of Origin, at <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/archives/backgrounders-2012/designated-countries-origin-2.html> (last visited August 6, 2019).

等國「安全源出國」<sup>138</sup>概念，認為現行部分國家對難民已提供庇護，申請人既「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 10 條第 3 款之規定。

## （二）關於我國難民法草案之建議

依法行政是法治國家之基本原則，無論是採行制定專法或增訂專章之模式，我國審議難民法草案參考之上述六國皆已法制化其難民認定政策，經過簡略比較後，本文爰提出下列建議供參：

### 1. 人道保護機制

各國<sup>139</sup>對難民定義以《1951 年難民公約》及 1967 年《與難民地位有關之議定書》為基礎，就不符合難民資格但仍有受保護需求者提供暫時保護，儘管如此，各國亦明確將安全第三國與安全來源國概念入法做為排除條款，因尋求庇護者與非法移民有實際上之辨識困難將降低案件處理效率。按我國難民法草案，我國願庇護收容政治難民、戰爭難民與環境難民，並參酌安全第三國與安全來源國概念，卻未訂定提供受有迫害風險之非難民人道保護相關規定，或可參考各國制度擬定規範。

### 2. 完善安置措施

在庇護程序方面，各國皆有提供難民申請人食宿，我國難民法草案第 7、8 條亦有相關規定；惟僅德國將安置尋求庇護者列於受理難民申請之前。甄別難民身分虛實固然重要，然認證過程耗時，由人道精神實踐角度以觀，德國將安置先行之制度值得借鏡。

### 3. 保障停留權利

目前我國難民法草案中所定之難民申請人，其救濟制度，是不服處

---

138 於我國難民法草案第 10 條第 3 款立法說明中使用「安全源出國」用語，然由於是外文翻譯名詞，觀諸許多文獻並無統一標準用語。

139 此處以下，各國是指美國、英國、加拿大、日本、韓國、德國。

分之難民申請人可依訴願法提起訴願，惟並未規定其在我國之停留期限、權利義務範圍等事項，僅於第 13 條規定中授權內政部移民署會同相關機關訂定法規命令以為規範，如此，有可能於訴願程序尚未終結前，提起訴願之難民申請人即須被遣送出境。或可參考各國相關規範，將提起訴願而尚未經訴願決定之難民申請人，列為暫緩（保留）執行驅離遣送程序之其中一種情形。

#### 4. 關於準司法與聽證程序

就難民認定機關性質與程序而言，僅加拿大設有獨立準司法機關 IRB 以聽證方式決定是否給予難民申請人庇護，而非由行政機關主導認定工作，亦非面談（到場陳述意見）或聽證擇一制度。我國難民法草案第 5 條雖有規定內政部移民署（行政機關）應參考審查會意見做決定，第 6 條有面談（到場陳述意見）之規定，然並無適用聽證制度之規範。為求人權有更進一步之保障，舉行聽證是更為妥適之程序機制；惟我國行政程序法中，如第 107 條、第 155 條關於行政處分及法規命令之制訂，均未要求「應經聽證」始得作成行政決定；考量到難民申請案件可能具有突發性質、又數量龐大，對於行政程序之影響與負擔不可謂不重大；並且已有行政爭訟程序可供其等提出救濟；故是否應於行政程序即要求以聽證作成行政決定，容有斟酌餘地。

#### 5. 永久居留權之相關規範

我國難民法草案規定關於難民（永久）居留權事項比照一般外國移民辦理<sup>140</sup>，是屬於有條件限制之永久居留權，不同於南韓僅予難民 3 年短期居留權，亦與其他五國永久居留權規定之實踐相異；對於要求難民須有相當之財產或技能足以自立之要件，或可參考日本裁量免除之條文設計，蓋此條件限制或可降低永久居留於我國之難民數，惟對於難民庇護實質保障層面而言似有所減損。

---

140 入出國及移民法第 25 條規定。

## 6. 南韓、北韓關係與我國、中國關係不同

南韓法律將北韓人民認定為其本國國民，透過專法保護脫北者<sup>141</sup>；而我國國民依據國籍法規定是指擁有中華民國國籍者，陸港澳居民須現於中華民國領域內有住所，始具成為我國國民之資格，此前其等乃既非外國人亦非無國籍人之非國民，來自於陸港澳之尋求庇護者，即使事實或證據證明確有迫害或威脅存在，仍然不符合我國難民法草案中以外國人或無國籍人為主體之資格，所以我國透過專法臺灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例中之相關規範援助陸港澳之尋求庇護者。

表 1 美國、英國、加拿大、日本、韓國、德國、我國難民法草案難民庇護制度比較簡表<sup>142</sup>

國家 項目	美國	英國	加拿大	日本	韓國	德國	我國難民法草案
成為《1951年難民公約》、1967年《與難民地位有關之議定書》締約國年分	1968	1954	1969	1981	1992	1953	X
國內庇護政策法制化年分	1980	1993	1976	1982	1993	1949	2016
國內庇護法制設計	專章	專章	專章	專章	專法	專法	草案
國內目前主要與難民庇護相關法制	INA	2002年國籍、移民與庇護法；移民細則	IRPA	出入國管理與難民認定法	難民法	德意志聯邦共和國基本法第16條；庇護法	難民法仍在草案階段

141 請參閱本文壹、前言部分說明。

142 作者自行整理繪製。

項目		國家						我國難民法草案
		美國	英國	加拿大	日本	韓國	德國	
給予庇護之難民型態	政治難民	V	V	V	V	V	V	V
	戰爭難民	UN HCR 事實承認	X	X	X	X	V	V
	經濟難民	X	X	X	X	X	X	X
	環境難民	UNEP 事實承認	X	X	X	X	X	V
是否提供受有迫害風險惟不具難民資格之尋求庇護者人道保護		V	V	V	V	V	V	X (建議訂定人道保護機制)
是否排除庇護自安全來源國或經安全第三國者		V	V	V	V	V	V	V
是否接受境外申請		V	X	V	X	X	X	V

項目	國家							我國難民法草案
	美國	英國	加拿大	日本	韓國	德國		
可申請難民庇護或人道保護之機關	國外：移民專責辦事處或使領館； 國內：USCIS	UKBA 邊檢官與庇護審核組	IRCC 與其境管單位	法務省 出入國在留管理廳與其各地方出入國在留管理局、支局或派出所	法務部 移民暨外交政策總部之各地方移民暨外國人事務局（辦事處）	政治難民：BAMF； 戰爭（內戰）難民：外國人事務局	國外：我國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構、國境線或機場、港口檢查或查驗機關； 國內：內政部移民署	
難民認定機關	檢察總長	內政大臣	IRB	法務大臣	法務部長	BAMF	內政部移民署（參考審查會意見）	
難民認定機關性質	行政	行政	準司法	行政	行政	行政	行政	
法院所提供之外部審查機制	V 上訴	X 申訴	V 上訴	X 異議	X 異議	V 上訴	X 訴願	

項目 \ 國家	美國	英國	加拿大	日本	韓國	德國	我國難民法草案
救濟制度	向移民法院提出司法救濟	向內政大臣提出申訴	先向 IRB 申請 PRRA (可以抗告) 再向聯邦法院提出司法救濟	向法務大臣聲明異議 (難民審查參與員之介入)	向法務部長聲明異議	向法院提出司法救濟	向內政部移民署提出訴願
得到難民身分幾年後可申請永久居留	1 年	5 年	5 年居留許可滿 2 年	5 年	僅有 3 年居留簽證	3 年	永久居留權規定於入出國及移民法、國籍法
其他	難民配額制度		人道安置計畫	無限制難民資格認定之申請次數	北韓難民適用他法	安置先行	陸港澳難民適用他法

### (三) 禁止驅逐或(非自願)遣返

國際法上對於難民保護極其重要之規範為禁止驅逐或(非自願)遣返(Non-Repatriation)原則，國際法學界普遍認為此原則已成為國際習慣法<sup>143</sup>。

143 翁燕菁，國門前的難民—不遣返原則與難民法，月旦法學雜誌，第 250 期，頁

1. 依據《1951年難民公約》第33條規定<sup>144</sup>解釋，若一名難民進入締約國，締約國原則上應給予庇護，不得以任何形式包括使其生命、自由受到威脅之方式，將難民以其種族、宗教、國籍、特定社會團體之成員身份，驅離領土邊界或是遣送至其原國籍國或原居住國或任何可能對其不利之國家；但有正當理由，認為難民就締約國安全構成威脅或其曾犯嚴重罪行經判決確定並對締約國社會產生危險，則不可主張禁止驅逐或遣返原則之利益。
2. 在區域人權公約中：
  - (1) 《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights) 第22條第8項規定<sup>145</sup>意旨，如一名外國人於其原國籍國或原居住國或其他國家，其生命、自由權因其種族、國籍、宗教、社會地位、政治觀點而有被侵犯之危險，原則上該外國人不得被驅逐或是遣返至其原國籍國或原居住國或任何可能對其不利之國家。
  - (2) 《歐洲聯盟基本權利憲章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union, EU Charter of Fundamental Rights) 第18條規範<sup>146</sup>，說明難民之庇護權應受保障，並應尊重《1951年難民公約》、

---

159-161，2016年2月。

- 144 The 1951 Refugee Convention: Chapter 5 Article 33 [prohibition of expulsion or return (“refoulement”)]: “1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. 2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.”
- 145 American Convention on Human Rights: Chapter 2 Article 22: “8. In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions.”
- 146 Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02): Title 2 Article 18 [Right to Asylum]: “The right to asylum shall be guaranteed with due respect for



1967年《與難民地位有關之議定書》、《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union, TEU)以及《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)相關規則。

- (3) 1969年《非統組織關於非洲難民問題具體方面之公約》(OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, OAU Refugee Convention)第2條第3項與第5條第1項明定<sup>147</sup>，會員國不得採取諸如驅逐或非自願遣返等措施變相迫使難民以及尋求庇護者返回或留在令其等生命、人身安全、自由遭受威脅之國家領土內。

## 二、國際組織對難民之協助

由於國際社會日趨複雜，與難民問題特殊性（突發與跨國性），國際法（包括國際難民法），既可謂為國家間之行為規則，規範國家間權利義務關係，其重要性自不言可喻。然而，國際法原則上須經各國自願同意始對該國產生拘束力<sup>148</sup>；又有部份情況是國際法無法被有效地執行，例如：敘利亞內戰，美國認為敘利亞使用化學武器而安理會應作成制裁決議，按聯合國憲章第七章規定，安理會可基於國際和平目的對違法國家，以包括經濟或是武力方式進行制裁，惟安理會常務理事國中國

---

the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as ‘the Treaties’).”

147 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa: Article 2: “3. No person shall be subjected by a Member State to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to return to or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened for the reasons set out in Article I, paragraphs 1 and 2.” Article 5: “1. The essentially voluntary character of repatriation shall be respected in all cases and no refugee shall be repatriated against his will.”

148 排除普遍義務（obligation of erga omnes）與國際強行法（jus cogen）情形。

與俄國行使否決權，安理會因而無法為制裁決議，國際法無法被有效實踐。隨著國際組織出線，國際上之跨國合作有更多彈性與運作空間，大幅地提升難民（包括法律與事實承認之難民）獲得人道救援之機會，本文認此為相當值得肯定之進步趨勢。

國際組織，是指兩個以上之國家，為達國際上某些特定目的，根據公認之規約或憲章所組成之共同體<sup>149</sup>。可以範圍分為普遍性之國際組織（General International Organization），例如：聯合國組織；與區域性之國際組織（Regional Organization），例如：歐盟。若以性質做區分，國際組織可以分為政府（官方）組織與非政府（非官方）組織（NGOs）；超國家組織與非超國家組織等。

而國際組織之法律性質，即國際組織於國際法與國內法中是否具有法人資格，以聯合國為例，按《聯合國憲章》第 104 條規定：聯合國於每一會員國之領土內，應享受於執行其職務與達成其宗旨所必須之法律行為能力；又依據《聯合國特權與豁免公約》第 1 條規定：聯合國具有法律人格，並具有訂立契約、取得與處分動產及不動產，以及提起訴訟之行為能力。可以認為聯合國具有法人資格之法源。國際法院對於國際組織是否為法人亦曾發表諮詢意見，明確闡述聯合國為國際法人：國際組織是國際法主體，具有國際權利與負擔義務之能力<sup>150</sup>。此項解釋亦適用於其他國際組織。

國際組織在處理難民事務之領域，UNHCR 與 NGOs 發揮了重要功能，有著極大貢獻。

---

149 趙明義，國際政治論叢，頁 361，華泰，1998 年。

150 其能力之具體展現，例如：一、在一定範圍內有建立或維持外交關係之能力；二、具有締約、取得與處分動產及不動產，以及從事法律訴訟行為之能力；三、和其他國際組織參與合作之能力。

## (一) UNHCR

1949年12月3日聯合國大會通過《第319號決議》設立UNHCR，1950年12月14日進一步通過《第428號決議》正式宣布UNHCR之任務：即以非政治與人道主義為基礎對難民提供國際保護，並為其尋求長久解決方案。<sup>151</sup>而部分巴勒斯坦難民則是由聯合國近東巴勒斯坦難民救濟與工程處（近東救濟工程處 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA）<sup>152</sup>負責相關事宜。UNHCR力求維護難民、尋求庇護者、國境內流離失所者與無國籍人之基本人權，確保其不會被驅逐或是非自願遣返至其可能面臨迫害之國家；更長遠計劃幫助其自願遣返回國或融入庇護收容國或重新安置在第三國；另外也致力於更多促進難民保護之方案。

### 1. 緊急救援與輔導自立

緊急救援與輔導自立，是屬於階段性任務。UNHCR為因應全球被迫逃離其原國籍國或原居住國之難民、尋求庇護者、國境內流離失所者與無國籍人，所採取之第一優先步驟為緊急救援，項目包括：（1）設立早期預警系統，目標是於72小時內做出相關回應<sup>153</sup>，有效率地處理有人道救援需求之狀況；（2）成立緊急情狀管理講習（The Workshop for Emergency Management, WEM），培訓快速地部署工作人員、學習在人質情況下生存<sup>154</sup>；（3）派遣經訓練之專家緊急應變小組（Emergency

---

151 UNHCR, AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL PROTECTION: PROTECTING PERSONS OF CONCERN TO UNHCR 7 (2005).

152 UNITED NATIONS, THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UNITED NATIONS 97-106 (2008).

153 關於亞太區域之早期預警系統，目前設立於日本東京，以做緊急準備與應變。UNHCR, Emergencies, at <https://www.unhcr.org/emergencies.html> (last visited October 6, 2019).

154 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Staff Safety and Security Issues, Including Refugee Security, EC/60/SC/CRP.13, 29 May 2009.

Response Team, ERT) 到危機現場<sup>155</sup>提供飲食、避難所、醫療用品等物資，並安排空運、船運撤離等交通事宜。但 UNHCR 之最終目的，是期望難民能自力更生，故在其後階段輔導自立之援助方式中提供教育與基本手工業等訓練<sup>156</sup>。

## 2. 長遠解決方案

UNHCR 最重要之功能是保護難民、尋求庇護者、國境內流離失所者與無國籍人，確保其基本人權獲得尊重；而最終目標是幫助規劃使其等能在和平環境中生活。提供之途徑如下<sup>157</sup>：

### (1) 自願遣返 (Voluntary Repatriation)

即難民與尋求庇護者自主決定返回原國籍國或原居住國，或是於國境內流離失所者以及無國籍人願意回到原居地。其實這是解決問題之最佳方案，但卻不易達成。UNHCR 在自願遣返過程中扮演著重要角色<sup>158</sup>：

A. 為其等能安全回國或原居地生活創造有利條件，例如教育 (Education)、醫療保健 (Healthcare)、建設基礎設施 (Infrastructure)、土地復權方案 (Land Restitution Programs) 與建構衝突之解決機制 (Conflict Resolution Mechanisms) 等；B. 當條件成就時，須促進自願遣返之意願；C. 即使條件未成就，如其等自發採取返國或原居地之行動，UNHCR 也將為自願遣返者 (Returnees) 提供便宜措施；D. 為保

---

155 UNHCR, Protection, at <https://www.unhcr.org/protection.html> (last visited August 6, 2019).

156 自立晚報，追求幸福而不遭受迫害-簡介聯合國難民救濟總署 (UNHCR) Introduction to United Nations High Commissioner for Refugees, 1990年5月3日，<http://proj1.sinica.edu.tw/~suchu/cow/Care/book-care/care-p136.html>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

157 UNHCR, Solutions, at <https://www.unhcr.org/solutions.html> (last visited August 6, 2019).

158 UNHCR, Voluntary Repatriation, at <https://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cfe.html> (last visited August 6, 2019). UNHCR, GLOBAL APPEAL 2018-2019: BUILDING BETTER FUTURES 177 (2018).

障其等權益，UNHCR 並與其他政府機構以及 NGOs 合作，負責自願遣返者之運輸和其它工作。

### (2) 融入庇護收容國

UNHCR 之整合 (Integration) 計劃，內容包括在難民營內之長期保護，與庇護收容國內之長久定居。於庇護收容國內就地融合 (Local Integration)，是解決難民問題之其中一種方法，惟亟需庇護收容國之積極參與，否則現實上難以實現：A. 首先，庇護收容國對於難民之融入必須是採取贊同立場；B. 其次，庇護收容國當地民眾必須明瞭若支持難民融入，則代表著將與難民長遠共存；C. 融入庇護收容國之難民必須享有確保其經濟來源之生活條件，例如：庇護收容國提供工作機會，使難民有穩定之收入來源以維生；D. 庇護收容國應充分利用外部資金、資源，以供給難民與當地融合；E. 庇護收容國必須提供難民新國籍 (Nationality) 或相當於國籍之權利。<sup>159</sup>於各庇護收容國而言，整合皆面臨著相同困難，因難民將對庇護收容國內法律、經濟、社會、文化與政治等各方面產生衝擊以及影響。

### (3) 重新安置 (Resettlement)

重新安置也是解決難民問題之其中一種方法，不能自願遣返或融入庇護收容國之難民，UNHCR 將協助其等重新安置到第三國。UNHCR 計劃透過新興之重新安置機制 (Emerging Resettlement Country Mechanism, ERCM)<sup>160</sup>，與 1995 年開始每年度之重新安置三方協商會議 (Annual Tripartite Consultations on Resettlement, ATCR)<sup>161</sup>，加強與各國政府、NGOs 間之對話，並提供專業技術支持、確保重新安置之社區建設以及相關協調活動。

---

159 UNHCR, Local Integration, at <https://www.unhcr.org/local-integration-49c3646c101.html> (last visited August 6, 2019). UNHCR, *supra* note 158, at 178.

160 *Id.*

161 UNHCR, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, at <https://www.unhcr.org/annual-tripartite-consultations-resettlement.html> (last visited August 6, 2019).

### 3. 促進難民保護

(1) 促成加入《1951年難民公約》、1967年《與難民地位有關之議定書》簽署，成為新締約國；(2) 為各國建議訂立有關難民之法案，包括業務準則、行政指導，提供研究建議，協力執行難民地位確定之程序；(3) 加強培訓政府、NGOs 工作人員就難民事務處理之能力，並與相關人權、司法以及行政機構保持聯繫；(4) 教育開發多元課程。<sup>162</sup>

#### (二) NGOs

NGOs 行動快速，所能提供之公共服務更符合難民所需，並提供訊息做政策建議，以協助政府機構提高救援效率；此外，其等所秉持之人道主義概念也吸引越來越多國際輿論關注。以下依序就公共政策、醫療衛生、人道慈善與社會福利類別，簡述幾個 NGOs 對於難民之幫助：<sup>163</sup>

##### 1. 世界展望會 (World Vision)

世界展望會投入人道救援，提供飲水糧食、公共衛生、醫療保健、災害處理、教育、生活技能與職業訓練等幫助，在全球約 100 個國家中設立據點<sup>164</sup>，與當地政府、其他夥伴合作，緊急救濟加上長期計劃，保護關懷經歷天災、戰火、貧窮、飢荒、疾病、身心靈受創以及處境最弱勢之兒童難民和其家庭<sup>165</sup>。

---

162 UNHCR, *supra* note 155.

163 本文中之 NGOs 名稱是參照中華民國外交部 NGO 國際事務會，<https://www.taiwannngo.tw/index.php>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

164 World Vision, About Us, at <https://www.worldvision.org/about-us> (last visited August 6, 2019).

165 世界展望會，認識世界展望會，[http://www.worldvision.org.tw/01\\_about/about.php](http://www.worldvision.org.tw/01_about/about.php)，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

## 2. 無疆界醫師組織 (Medecins Sans Frontieres, MSF)

MSF 為難民、國境內流離失所者提供醫療照護人道救援。無疆界醫師派往全球逾 70 個國家<sup>166</sup>，與當地政府、其他夥伴合作，供給藥物、治療疾病以及控制疫情等；並且長期計畫在一些醫療系統較不發達或設施嚴重不足之國家，恢復醫院和診所運作、給予疫苗接種和衛生保健、設立營養中心和培訓當地人員等。

## 3. 糧食濟貧組織 (Food for The Poor, FFP)

FFP，與當地政府、其他夥伴合作，為窮困弱勢人民提供飲食、醫療保健、庇護處所、教育機會與其他人道關懷服務。<sup>167</sup>

## 4. 國際仁人家園 (Habitat for Humanity)

國際仁人家園在全球 70 多個國家<sup>168</sup>，與當地政府、其他夥伴合作，為災難後社區重建、興建足夠庇護所以提供急需之人，以及致力於救濟貧窮家庭。<sup>169</sup>

## 5. 其他

尚有例如庇護管道 (Asylum Access)、國際司法橋樑組織 (International Bridges to Justice)、國際特赦組織 (Amnesty International)、人權觀察組織 (Human Rights Watch, HRW)、國際助殘組織 (Handicap International)、美慈組織 (Mercy Corps)、國際培幼會 (Plan International) 與前曾述及之 IRC 等許多組織，透過這些 NGOs 以及國家互相搭配合作，大多數國際難民在生活上可以大幅減少資源不

---

166 MSF Doctors without Borders, What We Do, at <https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do> (last visited August 6, 2019).

167 FFP, About Us, at <https://www.foodforthe poor.org/> (last visited August 6, 2019).

168 Habitat for Humanity, Where We Build, at <http://www.habitat.org/> (last visited August 6, 2019).

169 Habitat for Humanity, Our Impact, at <http://www.habitat.org/> (last visited August 6, 2019).

足之窘境，並透過 NGOs 駐紮當地所做之深入調查報告，讓全球得知難民議題之嚴重性。

## 伍、結論

本文由國際社會下之難民流動為出發點，分析難民所引發之相關議題、人道援助情況與現實困難，以探討改善不足之處。儘管難民問題具突發性質，但各國政府、區域組織、UNHCR 與其他 NGOs，建立緊密國際合作關係，以緊急救助與長遠計畫相結合，甚至開發早期預警系統，協力解決國際間難民問題。我國因特殊之政治、歷史、地理等因素，若欲實行難民保護政策，須考量到之層面相較於他國複雜；古有云：徒善不足以為政，徒法不能以自行；我國難民法草案應與國際法接軌，並汲取外國難民相關制度執行之經驗，全面檢視我國難民法草案何處未盡完善與將來實行時可能面臨之問題，以期能建立一套符合國情與維護人權兼備之難民體制。回歸國際難民處理事件之宗旨，即世界上每個人都有追求幸福而不遭受迫害之生存權利，國際人道救援雖能稍微緩解難民潮，惟實際處理難民相關事務仍有其瓶頸，實仍須仰賴國際社會成員持續共同協助與努力。



## 參考文獻

### 中文

#### 一、專書

法務部編，公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見，法務部印行，2018年修訂二版。

陳隆志、黃昭元、李明峻、廖福特，國際人權法：文獻選集與解說，前衛，2006年。

趙明義，國際政治論叢，華泰，1998年。

趙明義，當代國際法導論，五南，2001年。

#### 二、期刊論文

刁仁國，英國永久居留制度初探，中央警察大學國境警察學報，第12期，2009年12月。

王龍寬，淺論我國難民法草案之幾個問題，萬國法律，第216期，2017年12月。

卓忠宏，移民與安全：歐盟移民政策分析，全球政治評論，第56期，2016年10月。

柯雨瑞，「2002年加拿大移民及難民保護法」對我國移民法制之啟發，中央警察大學國境警察學報，第3期，2004年12月。

翁燕菁，國門前的難民—不遣返原則與難民法，月旦法學雜誌，第250期，2016年2月。

許耀明，國際氣候變遷治理最新發展：2017波昂會議紀要與評估，全球政治評論，第61期，2018年1月。

陳明傳，我國移民管理之政策與未來之發展，文官制度季刊，第 6 卷，第 2 期，2014 年 4 月。

湯智賢，歐陸難民問題現況發展：從衝突走向緩和？，全球政治評論，第 63 期，2018 年 7 月。

### 三、其他資料

中華民國外交部，參與國際組織，關於 UNFCCC，<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=9157634B03B0E393>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

李佳恆，歐盟宣布最新難民安置計畫 各國可望收容 16 萬人，2015 年 9 月，[https://www.storm.mg/article/64919?srcid=73746f726d2e6d675f6239346535356\\_2353830663935613663\\_1564083503](https://www.storm.mg/article/64919?srcid=73746f726d2e6d675f6239346535356_2353830663935613663_1564083503)，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

趙偉婷，財務和難民：未來氣候談判必須突破的兩大關卡，環境資訊中心(Taiwan Environmental Information Center, TEIA)，2017 年 12 月，<https://e-info.org.tw/node/209136>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

鄭又平，全球化與國際移民：國家安全角度的分析，政府再造與憲政改革系列研討會－全球化之下的人權保障與人才共享，國立臺北大學公共行政暨政策學系，2006 年 2 月，[https://www.lawlove.org/lawlove/pdf/2006/2006\\_08.pdf](https://www.lawlove.org/lawlove/pdf/2006/2006_08.pdf)，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

三立新聞網，一天一觀點／台灣也有份？國際連聲撻伐澳洲境外難民營，2018 年 6 月 22 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=395043>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

自由時報，全球首位「氣候難民」尋求庇護 不成將遣返，2015 年 7 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1386071>，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 6 日。

自由時報，出海救難民或遭判囚 德國船長稱「不後悔」，2018年7月19日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2492748>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

自立晚報，追求幸福而不遭受迫害-簡介聯合國難民救濟總署(UNHCR) Introduction to United Nations High Commissioner for Refugees, 1990年5月3日，<http://proj1.sinica.edu.tw/~suchu/cow/Care/book-care/care-p136.html>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

吳象元，亞美尼亞大屠殺一百週年 土耳其至今不認「種族滅絕」，關鍵評論，2015年4月25日，<https://www.thenewslens.com/article/15802>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

謝宇綦，以色列大屠殺紀念日：加害者、受害者與世人的「教訓」，關鍵評論，2019年5月2日，<https://www.thenewslens.com/article/118034>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

Sid Weng，「祖國快滅頂！」全球首例氣候難民尋求庇護 紐西蘭法院駁回，關鍵評論，2015年7月22日，<https://hk.thenewslens.com/article/21009>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

侯姿瑩、顧 荃，台灣協助治療諾魯難民病患 澳洲感謝，中央通訊社，2018年6月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201806240175.aspx>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

顧 荃，台澳簽約諾魯難民送台就醫 已治療 10 多名病患，中央通訊社，2018年6月24日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806240030.aspx>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

徐沛然，製造「難民」的世界銀行，鳴人堂，2015年10月6日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/8775/1232464>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

楊舒晴，暖化危機 我太平洋友邦吉里巴斯恐遭淹沒 紐西蘭承諾增設氣候難民簽證，風傳媒，2017年11月1日，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9A%96%E5%8C%96%E5%8D%B1%E6%A9%9F-%E6%88%91%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B%E5%8F%8B%E9%82%A6%E5%90%89%E9%87%8C%E5%B7%B4%E6%96%AF%E6%81%90%E9%81%AD%E6%B7%B9%E6%B2%92-%E7%B4%90%E8%A5%BF%E8%98%AD%E6%89%BF%E8%AB%BE%E5%A2%9E%E8%A8%AD%E6%B0%A3%E5%80%99%E9%9B%A3%E6%B0%91%E7%B0%BD%E8%AD%89-020000622.html>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

出入国在留管理庁，難民認定制度，<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>，最後瀏覽日期：2019年10月6日。

移民暨外交政策總部(출입국·외국인정책본부 소개)，難民 識別，<http://immigration.go.kr/immigration/index.do>，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

世界展望會，認識世界展望會，[http://www.worldvision.org.tw/01\\_about/about.php](http://www.worldvision.org.tw/01_about/about.php)，最後瀏覽日期：2019年8月6日。

## 英文

### 一、專書

EL-HINNAWI, E., ENVIRONMENTAL REFUGEES (1985).

FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES, THE STAGES OF THE GERMAN ASYLUM PROCEDURE, NÜRNBERG, GERMANY: PUBLICATIONS OFFICE OF THE FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEES (2016).

GUY S. GOODWIN-GILL & JANE MCADAM, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW (2007).

STALKER, PETER, THE NO-NONSENSE GUIDE TO INTERNATIONAL MIGRATION (2014).

UNDP, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994 (1994).

UNHCR, AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL PROTECTION: PROTECTING PERSONS OF CONCERN TO UNHCR (2005).

UNHCR, GLOBAL APPEAL 2018-2019: BUILDING BETTER FUTURES (2018).

UNITED NATIONS, THE QUESTION OF PALESTINE AND THE UNITED NATIONS (2008).

WHITTAKER, DAVID J., ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN THE CONTEMPORARY WORLD (2006).

### 二、期刊論文

Ferreira, Maria, *Risk Politicization Strategies in EU Migration and Asylum Policies*, 1:2 JOURNAL OF GLOBAL ANALYSIS (2010).

### 三、網路資料

AOSIS, Member States, at <https://www.aosis.org/member-states/> (last visited October 6, 2019).

Australian Border Force Media, Operation Sovereign Borders monthly update: March 2019, April 9, 2019, available at <https://newsroom.abf.gov.au/releases/operationsovereign-borders-monthly-update-march-2019> (last visited August 6, 2019).

BAMF, Ankunftsachweis für Asylsuchende, at <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/AkunftsachweisAsylsuchende/ankunftsachweis-asylsuchende-node.html> (last visited October 6, 2019).

BAMF, Wie lange ist der Ankunftsachweis gültig?, at <http://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/AkunftsachweisAsylsuchende/006-gueltigkeit-sdauer-ankunftsachweis.html> (last visited October 6, 2019).

Ben Doherty, A short history of Nauru, Australia's dumping ground for refugees, *The Guardian*, August 9, 2016, at <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/a-short-history-of-nauru-australias-dumping-ground-for-refugees> (last visited August 6, 2019).

Calla Wahlquist, Nauru asylum seekers flown to Taiwan for medical care complain of language barriers, *The Guardian*, June 23, 2018, at <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jun/23/nauru-asylum-seekers-flown-to-taiwan-for-medical-care-complain-of-language-barriers> (last visited August 6, 2019).

CANADAVISA, Refugee Status FAQ 6, at <https://www.canadavisa.com/refugee-status-faq.html#gs.ccv276> (last visited October 6, 2019).

David Wroe, Send them to Taiwan: Turnbull government's secret refugee

- deal revealed, *The Sydney Morning Herald*, June 22, 2018, *available at* <https://www.smh.com.au/politics/federal/send-them-to-taiwan-turnbull-government-s-secret-refugee-deal-revealed-20180622-p4zn7d.html> (last visited August 6, 2019).
- European Commission, Common European Asylum System, *at* [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en) (last visited August 6, 2019).
- FFP, About Us, *at* <https://www.foodforthe poor.org/> (last visited August 6, 2019).
- Government of Canada, Archived-Backgrounder-Designated Countries of Origin, *at* <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/archives/backgrounders-2012/designated-countries-origin-2.html> (last visited August 6, 2019).
- Government of Canada, Canada-U.S. Safe Third Country Agreement, *at* <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html> (last visited August 6, 2019).
- Habitat for Humanity, Our Impact, *at* <http://www.habitat.org/> (last visited August 6, 2019).
- Habitat for Humanity, Where We Build, *at* <http://www.habitat.org/> (last visited August 6, 2019).
- IDMC, Global Estimates 2015: People displaced by disasters, NRC, July 2015, *at* <http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters> (last visited August 6, 2019).

IGAD, About Us, at <https://www.igad.int/about-us> (last visited August 6, 2019).

Jonathan Pearlman, Pacific islander loses bid to be world's first 'climate change refugee', The Telegraph, 21 Jul 2015, at <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/kiribati/11752694/Pacific-islander-loses-bid-to-be-worlds-first-climate-change-refugee.html> (last visited August 6, 2019).

LIFELINE, Our Story, at <https://www.facebook.com/seenotrettung/> (last visited August 6, 2019).

MSF Doctors without Borders, What We Do, at <https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do> (last visited August 6, 2019).

No Lost Generation, 2019-2020 Regional Refugee and Resilience Plan (3RP), at <https://www.nolostgeneration.org/article/2019-2020-regional-refugee-and-resilience-plan-3rp>, last visited 08.06.2019 (last visited August 6, 2019).

Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission (JMEC), R-ARCSS 2018, at <https://www.jmecsouthsudan.com/index.php/arcss-2015/igad-hlrf-agreement> (last visited August 6, 2019).

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), at <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx> (last visited August 6, 2019).

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Response, 2019 Joint Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis January-December, at



<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/bangladesh/document/2019-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, About Us, *at* <https://www.unhcr.org/about-us.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, *at* <https://www.unhcr.org/annual-tripartite-consultations-resettlement.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Burundi Situation, *at* <https://www.unhcr.org/burundi-situation.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Central African Republic Situation, *at* <https://www.unhcr.org/central-africanrepublic-situation.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, DR Congo Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Emergencies, *at* <https://www.unhcr.org/emergencies.html> (last visited October 6, 2019).

UNHCR, Emergencies, Venezuela Situation, *at* <https://www.unhcr.org/dr-congoemergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Europe Situation, *at* <https://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Figures at a Glance, *at* <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Global Focus, *at* <http://reporting.unhcr.org/node/9919> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Global Focus, Congolese Situation, *at* <http://reporting.unhcr.org/node/20229> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Global Focus, Venezuela Situation, *at* <http://reporting.unhcr.org/venezuelasituation> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2018, *at* <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Iraq Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Local Integration, *at* <https://www.unhcr.org/local-integration-49c3646c101.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Nigeria Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/nigeria-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Protection, *at* <https://www.unhcr.org/protection.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Registration, *at* <https://www.unhcr.org/registration.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Rohingya Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/rohingya-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Solutions, *at* <https://www.unhcr.org/solutions.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, South Sudan Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/south-sudanemergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Syria Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Voluntary Repatriation, *at* <https://www.unhcr.org/voluntary-repatriation49c3646cfe.html> (last visited August 6, 2019).

UNHCR, Yemen Emergency, *at* <https://www.unhcr.org/yemen-emergency.html> (last visited August 6, 2019).

USCIS, Humanitarian or Significant Public Benefit Parole for Individuals Outside the United States, *at* <https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-or-significantpublic-benefit-parole-individuals-outside-united-states> (last visited October 6, 2019).

USCIS, Temporary Protected Status, *at* <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> (last visited October 6, 2019).

Winmas Yu, Mary Anne Kenny, Nicholas Procter, How will the ‘medevac’ bill actually affect ill asylum seekers?, SBS, February 20, 2019, *available at* <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/cantonese/en/audiotrack/how-will-medevac-bill-actually-affect-ill-asylum-seekers?language=en> (last visited August 6, 2019).

World Vision, About Us, *at* <https://www.worldvision.org/about-us> (last visited August 6, 2019).

## Abstract

The issue of refugees has a huge impact on the world. This article first introduces the current status of refugee in the international community and analyzes it from international law with various types of cases. It is defined by the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees about the scope of refugees and their protection. At the regional level, the United States, Europe and African countries adopted the treaty and declaration based on local conditions. In the case of individual countries facing the refugees and adopting the way to respond, each country has the legislation to deal with domestic refugee application cases to fulfill their duty and humanity concern, and also through UNHCR to help them to improve the asylum mechanism. As to the way of our country to handle the refugees, the refugee law was also drafted to respond it and not to fall behind other countries. However, in reality, it is indeed difficult to deal with refugee affairs. It is still awaiting the cooperative mechanisms and efforts of the members of international community.

**Keywords:** Asylum, Conflict, Humanitarian, Internally Displaced Persons, Refugees