

作為人類，在任何地方： 台灣的難民個案及相關機制

邱伊翎

台灣人權促進會秘書長

摘要

台灣的《難民法》草案，在民進黨第一次執政時，即已將法案送進立法院，國民黨執政時也重新送過草案，至今十多年，仍無法通過立法。此法遲遲無法通過，仍然跟「中國因素」有極大關係。目前，因為還有《兩岸人民關係條例》存在，就算是《難民法》通過，也不會直接適用在中國尋求庇護者身上。「不遣返原則」作為國際法上的「強行法」，加上《兩公約施行法》在台灣也已經通過近十年，台灣卻遲遲未能建立起一套關於「不遣返原則」的審查及保護機制。

台灣一面宣稱希望加入國際社會，一面又將自己於國際人權標準及國際社會長期共同合作的議題之外，展現出自相矛盾的狀態。

關鍵字

難民、尋求庇護者、不遣返原則、兩公約、國際法、台灣

壹、前言

台灣，因為自身的國際地位未被承認，遭受中國打壓，導致當提及難民這樣的議題時，有些人會直接說，台灣島上就是住了一堆「難民」（意指跟隨國民黨逃亡來台的移民）。這樣講，某個程度也不完全錯，但是更正確的講法應該是這些人是「難民的後代」。因為根據《難民地位公約》對於難民的定義是必須遭到母國的迫害，除非我們可以證明目前生活在台灣的這些人的後代，正

受到母國的迫害。也許因為這樣（反國民黨）的因素，及加上有些尋求庇護者是來自中國，¹ 導致這個法案，一直無法被排入立法院的議程進行審查。

2018年五月，根據英國《衛報》報導，一對被澳洲政府收容在諾魯島難民收容中心的伊朗難民母子，在母親開完心臟手術之後，被送回使他們產生嚴重精神疾病及自殘傾向的收容中心（Davidson and Vasefi, 2018）。報導指出，這樣的遣返違反男孩精神科醫師的建議（Doherty and Vasefi, 2018）。諾努島針對難民及非法移民的收容環境已經被聯合國難民署嚴重關切過，發現裡面的精神衛生情況惡劣（Fantin, 2018）。把一個人遣返回會使他遭受「酷刑或不人道待遇」的國家或地方，已經違反國際法上的「不遣返原則」（none-refoulement principle）。

接著六月，一位持有聯合國難民署難民文件的中國籍異議人士——黃燕，因為認為曼谷不安全，而在沒有簽證的情況下，在台灣轉機而提出入境申請（彭琬馨，2018）。目前取得三個月短期簽證，等待第三國安置，但三個月過去了，黃燕仍未取得第三國安置，台灣政府於九月一日又延長了一個月的簽證（自由時報，2018）。

台灣的《難民法》草案在立法院已經延宕十多年，兩黨執政都曾經提出草案送進立院。民進黨第二次執政，在國會也佔多數，而草案在2016年7月14日通過一讀至今，無任何進展。但是，尋求庇護的個案從未停止來台，台灣政府究竟該如何面對及處理這些個案？到底有沒有符合國際法的標準處理作業流程？是否有讓當事人有陳述意見的機會呢？

貳、台灣的尋求庇護個案

一、越南船民：《不漏洞拉》

每次提到難民議題，移民署最愛提起的就是1975年起我國接納越南、高棉、寮國等國難民3千人；1976年的「仁德專案」也接納6千名越南難民，並安置於澎湖的越南難民營，直到在1988年關閉。這段無太多文字資料記載

1 中國政府長期打壓威脅恐嚇台灣，干涉矮化我國主權，造成台灣社會的一部分「反中情結」，或有人會擔心接受中國籍的「尋求庇護者」，有可能會有接收到敵國「匪諜」的風險。

的歷史，透過台灣紀錄片導演劉吉雄在「例外之地」的訪談，才能大致去拼湊、想像出當時難民營的收容情況，感覺比較像是集中式的監獄或軍事管理。另外，透過黃雋慧的《不漏洞拉》一書，也可以一窺香港越南船民的處境。

不過，移民署從未提及的是 1987 年的「三七事件」。1987 年 3 月 7 日，一艘越南難民船抵達金門申請政治庇護遭拒，軍方將其拖至外海後離去。接近傍晚時有大霧，小金門又發現該不明漁船靠近。經警告射擊、驅離射擊後，漁船仍然登岸。漁船被兵器連同火箭筒射中穿透，三人下船舉手並用華語溝通卻遭射殺。船上所載均為無武裝的越南難民，且已有死傷。旅長下令將所有船民無論死活搬至沙灘上，不准就醫，全數滅口，耆老、孕婦、孩童皆無倖免。

二、中國籍尋求庇護者

從 2000 年之後，開始有中國籍的尋求庇護者以「偷渡」方式來台尋求政治庇護，唐元雋應該是台權會第一個接到尋求庇護個案。他來台之後，王丹等中國海外流亡異議人士為之聯名，發出緊急呼籲。而幾乎所有以「偷渡」方式入台的尋求庇護者，第一時間一定會被關進「外國人收容所」，限制其人身自由。唐元雋比較幸運的是，他順利轉往第三國（美國），取得合法身份。但在他之前的，例如「反共義士」馬曉濱後來生活無濟而犯罪，最終被處以死刑。其他在唐元雋之後的尋求庇護者，就沒有這麼幸運。由於美中關係改變，美國停止收留來自台灣的個案。

2004 年之後，陳榮利、燕鵬等九位中國籍人士陸續偷渡來台尋求庇護，因無法轉往第三國而留在台灣。經歷了十年每三個月就會到期的短期居留身分，無法工作也沒有健保，也因此我國政府每月支付生活補助給這些人。直到十年之後，他們才正式取得長期居留及合法工作權，政府每月補助也才停止。²

由於我國尚有《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（俗稱「兩岸人民關係條例」），中國籍的尋求庇護者會優先適用此法，因此即使《難民法》通過，也無法適用於中國人士，除非修改條例。目前，此條例並無任何關於政治庇護的條文，只有第 17 條提到：「內政部得基於政治、經濟、社會、教育、科

² 關於燕鵬的故事，可參考馬萱人等（2017）。

技或文化之考量，專案許可大陸地區人民在臺灣地區長期居留。」但「逾期停留、居留或未經許可入境者，不適用」。許多中國籍尋求庇護者皆為「非法入境」，便已經被排除在適用範圍之外。

而什麼是「政治考量」？在其子法「大陸地區人民依親居留或長期居留許可辦法」第 18 條指出：所謂政治考量是指：「一、對臺灣地區國防安全、國際形象或社會安定有特殊貢獻。二、提供有價值資料，有利臺灣地區對大陸地區瞭解。三、具有崇高傳統政教地位，對其社會有重大影響力。四、對國家有特殊貢獻，經有關單位舉證屬實。五、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。」從這些文字看起來，也都跟政治庇護無關。

而除了先前這九位中國籍尋求庇護者，最後是以專案方式取得合法居留之外，後續來台的中國尋求庇護者，大多已被遣返；就算未被遣返，也無法取得任何合法身分。

三、流亡藏人、孤軍後裔

除了中國籍尋求庇護者，2000 年以來也陸續有來自印度、尼泊爾的流亡藏人來台尋求合法居留。2000 年和 2008 年底，各有近百名藏人出面自首逾期停留並尋求合法居留。第一批藏人因當時總統陳水扁特赦，讓他們取得合法居留。2008 年底，立法院修改《入出國移民法》第 16 條，並設下落日條款，賦予「2008 年底以前入國之印度或尼泊爾地區無國籍人民，未能強制其出國，且經蒙藏事務主管機關組成審查會認定其身分者，移民署應許可其居留。」後來因為又有新個案出現，此條文於 2016 年 11 月延長落日條款到 2016 年 6 月 29 日。問題是，蒙藏委員會的身份審查及認定標準，也都跟庇護無關。

此條文同時也處理「經教育部或僑務委員會核准自泰國、緬甸地區回國就學或接受技術訓練的無國籍人民及臺灣地區無戶籍國民，未能強制其出國者」，也就是所謂的「泰緬孤軍後裔」，但此條文也同樣設下了「落日條款」，而且也仍然與「庇護」無關。

四、來自其他國家的跨性別者及個案

這幾年，我們更陸續接到來自香港、甘比亞、哥倫比亞、烏干達等國家的個案。來自香港的個案只有一個，是一位參加「雨傘運動」之後「旺角事件」的少女。由於「旺角事件」所有被逮捕者，皆被起訴長達十年的「暴動罪」，少女在尚未開庭審判，便跑來台灣尋求庇護。雖然《香港澳門關係條例》第18條，「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」，相對其他條文來說，對於「庇護權」的保障更為具體清楚，但同樣也沒有任何具體的審查及居留辦法。而該少女在行蹤暴露之後，即立刻失聯，再也無法聯繫到。香港法庭開庭之後，將她列為「通緝」對象。

來自哥倫比亞來台灣就讀博士的跨性別者 Eliana，也希望在台灣尋求庇護。但得知台灣並無相關法令，又面臨護照換照問題，因而到香港尋求庇護。類似因為「性傾向、性別認同」或被視為「同志社群」而遭母國迫害的案例也在所有有。甚至有來自甘比亞的交換學生，因親戚參與反對運動，自己也常在網路發表評論，而擔心回國安危。2016年，土耳其政變失敗，許多在海外的土耳其人被視為與反對勢力相關，面臨被取消護照，只能被召回土耳其的問題。未來這些問題只會更層出不窮，台灣若繼續無視於這種國際趨勢變化，不儘速建立相關審查及保護制度，而繼續玩「鎖國」政策，只會導致更多違法滯留的黑戶及治安問題。

參、法源依據

移民署每次面對難民議題及個案，總是說因為《難民法》沒有三讀通過，所以他們沒有法源依據處理。問題是，當我們一一回去檢視現在既有的條文，真的沒有任何法律依據嗎？

根據《內政部移民署組織法》第2條，移民署掌理的業務包括：「九、難民之認定、庇護及安置管理。」因此，移民署不該一再以《難民法》尚未通過來作為理由而卸責。

此外，根據《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第2條：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」、第3

條「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋」，以及用《公民與政治權利國際公約》來解釋第 7 條「禁止酷刑」的第 20 號「一般性意見」(general comments) 即指出：所謂「禁止酷刑」包括「不得將任何人遣返回可能導致她遭受酷刑或不人道待遇的國家或地方」，也就是國際上所稱的「不遣返（或不推回）原則」(none-refoulement)。因此，已經把此公約「國內法化」的國家，自然也不可以違反「不遣返（或不推回）原則」。

而要落實「不遣返（或不推回）原則」，勢必就需要一套審查及保護機制。面對兩公約審查的後續追蹤會議及立法院凍結預算的壓力，移民署開始說他們有一套「審查機制」，但是其程序跟標準不能公開。因此到底難民身份審查的當事人，要如何提出申請？審查標準是什麼？誰來審查？都不得而知。

肆、停止執行遣返之判決

被迫與自願離開母國者之間，並不如最初制定難民公約者所想像與希望的那般壁壘分明。

—David Miliband，

《救援：難民與政治智慧的挑戰》

近年來，公開在法院上審理「停止執行」遣返的案件，就只有臺北高等行政法院裁定 104 年度停字第 114 號的判決。這是關於中國及尋求庇護者曹連生、柴英芝二人的案件，二人因偷渡來台而遭金門地方法院依照違反「移民法」的「非法入境」而被判刑，刑期服滿之後，又被關進外國人收容所等待遣返。在即將面臨遣返之際，律師替他們提出「停止執行」之聲請被駁回。我去旁聽開庭時，當事人在金門外國人收容所，是以視訊連線，要讓他們陳述意見，但卻因雙邊法院連線有問題，最後當事人也沒有陳述意見的機會，法官就以書面資料及律師陳述做判准。

這個案件的律師資源極少，法律扶助基金會也無法提供協助，台灣本島的義務律師難以探視當事人。而此一案件雖然不符合《難民地位公約》所定義的因為「種族、宗教、政治意見、國籍、特定社會團體」而遭到母國迫害的條

件，但《公民與政治權利國際公約》第 7 條的「不遣返原則」其範圍實比《難民地位公約》的定義還要廣，只要當事人回國會面臨「酷刑或不人道待遇」即已構成。在《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》最新一號的「一般性意見」第 8 點指出：「包括戰爭、國家內部不穩定及緊急危難，都可以視為酷刑。」第 17 點也指出，「由於痛苦或疼痛並無法被客觀地衡量，因此重點是取決於加害者對於每個人的身體或心理所造成的負面影響，包括當事人的性別、年齡、健康情況及脆弱程度。」不過，法官在判決時，卻直接以《難民地位公約》的要件予以駁回，而未實際考量究竟當事人回國是否有「危險」的這個事實。

如果連法院的公開審查，都可以不用當事人陳述意見，移民署其他「未公開」的審查，又如何期待當事人有陳述意見的機會？會有律師協助個案整理證詞及證據？會有符合資格的專業口譯協助語言問題？會納入對於當事人母國之人權現況，掌握較多資訊之專家證人的意見？會由較為客觀公正之第三方（如法院），而非行政機關（移民署）自行做成決定？

伍、小結及建議

根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》最新一號的「一般性意見」的第三部分，要確保「不遣返原則」落實的措施，包括：「確保每個人的案情有被仔細個別的審查、每個人都有免費法律協助及接受國際組織協助的機會、口譯的協助、對於之前被母國酷刑的身體情況，可以免費接受獨立的健康檢查、上訴的機會，也包括處理這些個案的政府官員及醫療人員都必須有接受過相關訓練，以便他們能夠辨識出什麼是酷刑及不人道待遇」。

事實上，有關一個人是否符合「不遣返原則」的條件，有許多可以參考及利用的國際資源，包括：對於該國有長期研究的學者或是記者，或是長期關注各國人權狀態的 NGO，如國際特赦組織、自由之家、人權觀察、國際危機組織、亞太難民權利網絡、國際難民法官協會等等。另外，定期出版各國年度人權報告的美國國務院、英國內政部國家政策及資訊（UK Home Office Country Policy & Information Notes）、奧地利原生國和庇護研究與文獻中心

(Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation, ACCORD)、加拿大移民與難民委員會 (Immigration and Refugee Board of Canada, IRB)、丹麥移民局文件與計畫部門 (Danish Immigration Service 's Documentation and Project Division, DIS)、歐盟庇護支持辦公室 (European Asylum Support Office, EASO) 都是可以參考的資訊及諮詢的對象。

而在審查的程序標準及證據可信度如何判斷上，聯合國難民署 (UNHCR) 已經出版〈實用手冊〉(Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status) 提供非常詳細的說明。關於證據的判斷，這本《Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems》也非常值得參考。而台灣人權促進會在 2017 年及 2018 年也分別邀請過紐西蘭的難民移民法庭的法官、亞太難民權利網絡 (Asia Pacific Refugee Rights Network) 的律師，及香港 Justice Center 的難民個案律師來做培訓，並將相關講義內容翻譯成中文，集結成冊。這些資訊都有助於台灣自行建立起一套比較符合人權及人性尊嚴的審查及保護機制。

最後，引用最近即將上演的，以台灣的難民及無國籍者的生命故事作為故事基底的戲劇，〈作為人類，在任何地方〉的導演在聽完這些故事之後所提出的疑問：「法律，到底是用來保護人類？還是用來限制人類的思考呢？」也如同 David Miliband 在《救援：難民與政治智慧的挑戰》一書所提出來的論點：「難民危機不只是關於他們的，更是關於我們的自身人格與外交政策的基本質疑」。

參考書目

- Davidson, Helen, and Saba Vasefi. 2018. "Iranian Refugee and Son at Risk of Suicide Returned to Nauru against Medical Advice." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/may/14/iranian-refugee-and-son-at-risk-of-suicide-returned-to-nauru-against-medical-advice>
- Doherty, Ben, and Saba Vasefi. 2018. "Suicidal Refugee Child Should Not Be Sent Back to Nauru, Psychiatrist Says." *The Guardian* 4 May 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/may/05/suicidal-refugee-child-should-not-be-sent-back-to-nauru-psychiatrist-says>
- Fantin, Elise. 2018. "UN Official Visiting Nauru Detention Centre Concerned about 'Shocking' Mental Health Situation." *ABC News* 27 March 2018. <http://www.abc.net.au/news/2018-03->

27/unhcr-says-nauru-refugees-mental-health-situation-shocking/9591846

Miliband, David。2018。《救援：難民與政治智慧的挑戰》。台北：天下雜誌。

自由時報。2018。〈維權人士暫居台灣也不安全 黃燕：中國派人找到這裡來〉。2018年9月1日。http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2538331

馬萱人等。2017。《國界上的漂流者》。台北：新學林。

彭琬馨。2018。〈淚訴打壓迫害中國維權人士黃燕感謝台灣收留〉。《自由時報》2018年5月31日。http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2443959

Wheresoever I am, I am a Human Being: Refugees in Taiwan—Individuals and Institutional Policies

E-Ling Chiu

Secretary General, Taiwan Association for Human Rights

Abstract

A draft Refugee Act was sent to the Legislative Yuan during the DPP's first term in office. The KMT re-sent the draft when it was in power. More than a decade later, it has still not been passed. The main reason of the delay is the China factor. Regulations governing the relationship of China and Taiwan mean that, even if the Refugee Act is passed, it will not be directly applicable to Chinese asylum seekers.

An implementation Act for the ICCPR and ICESCR was passed by the Legislature nearly a decade ago. Moreover, the principle of non-refoulement is a peremptory norm of international law. However, there is still no legal provision for non-refoulement in Taiwan. It is ironic that Taiwan keeps saying that it wants to join the international community, but it continues to fail to comply with international human rights standards in cooperation on refugees and other human rights issues.

Keywords

refugee, asylum seeker, non-refoulement, covenants, international law, Taiwan
