

韩国难民法制发展研究

陈 川

内容提要 韩国作为亚洲第一个制定独立难民法律的国家，作为一衣带水的邻国，韩国的难民认定制度对我国的借鉴意义更强，但目前我国学者对韩国难民法律制度的研究几乎为空白。通过梳理韩国难民法律制度的历史发展，认知韩国难民认定制度的历史和现状，以期为我国制定难民法提供一定的参考。

关键词 韩国 难民法 难民认定

作者简介 陈川，中国人民武装警察部队学院研究生，研究方向为出入境边防检查。

韩国在难民认定制度建立时参考和吸取了美国、加拿大、英国、法国、德国、西班牙、瑞士、奥地利、日本等国在难民立法方面的经验，具有很强的研究和借鉴价值。本文主要论述韩国难民法律制度建立和完善的过程，并对目前其难民制度中的问题加以分析和评价。

韩国于1992年12月3日加入了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》。当时韩国并没有独立的难民法律，只以《出入境管理法》的部分内容对难民相关事项进行了规定。随着难民申请人数的增加，难民业务的重要性日益突出，为体现其国际担当、维护难民权益，韩国借鉴先进国家的难民处理经验，于2012年2月10日制定出台了独立的《难民法》，并于2013年7月1日起正式生效。为确保《难民法》的贯彻实施，韩国还配套制定了《难民法施行令》（2014年5月12日实施）和《难民法实施细则》，共同构成了韩国的难民法律体系。

一 韩国的难民法制进程

1. 韩国初期的难民法律（1992~2004年）

韩国于1992年12月3日加入了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》，此

后,1993年12月10日,韩国在《出入国管理法》中加入了与难民关联的条款。《出入国管理法》第2条第2款第2项规定难民的定义作为难民认定的依据。《出入国管理法》第76条和《难民认定协议实施细则》《难民认定业务处理指南》等文件对难民的认定、取消、异议申请、难民旅行证明书、难民认定证明书等相关事项进行了规定。

韩国难民认定的“初创期”的程序主要是这样的。首先,难民认定申请必须进入韩国以后才能申请,申请期限是自入境之日起60天内。申请时需要向出入国管理事务处、办事处或外国人保护所提交申请书和身份证、照片、迫害证明等材料(《出入国管理法施行令》第88条第2款第1、2项^①),由出入国管理事务处的职员对申请人进行面试,对申请材料进行审核,随后将材料呈送给法务部长官,法务部长官决定难民的最终认定结果。法务部长官的权力以《出入国管理法》第76条第2款第1项为依据。^②

难民认定程序终结时,对于不符合条件的申请人发给《难民不认定通知书》。自收到《难民不认定通知书》之日起,7日内申请人可以提出异议申请。收到异议申请后,法务部长官组织召开难民认定合议会对异议申请进行合议,并做出最终决定。难民认定合议会主要是对难民的认定和保护等相关事项,异议申请相关事项,难民的定居意向相关事项,其他法务部长官认为需要协商决定的事项进行共同协商的一种工作机制。

但是,韩国加入《关于难民地位的公约》后,1994~2000年,没有难民认定的业绩。2000年2月4日,韩国成为联合国难民署的第55个理事国,^③此后,韩国内外都指出要制定政策以符合其理事国的地位。2001年4月,联合国经济、社会及文化权利委员会指出:“韩国的难民认定标准过于严格。”随后,韩国修改了《出入国管理法施行令》。当年,有一名埃塞俄比亚公民取得了难民认定资格,韩国的难民制度实现了由书面条款到实践的转变。

2002年4月18日修改完成的《出入国管理法施行令》对难民的停留资格的规定进行了变更,基准申请时限从60天延长至1年;难民认定机构委任民间专家参加认定合议会,强化难民认定的公正性和公开性。但国际特赦组织在2003年年度报告中指出:“在难民认定程序中,韩国政府对于难民申请者在法律和社会援助方面不完善,难民认定工作人员对于难民认定过程中的国际通行原则反应迟钝。”受此影响,2004年被认定为难民的人数达18人,超过了前三年的总和。2003年韩国律师协会撰写的《人权报告书》第一次明确提出建立专门的难民认定机构

① 韩国《出入国管理法施行令》第88条第2款规定(1994年6月30日):根据《出入国管理法》第76条第2款之规定,难民申请者须向事务处或保护所提供《外国人难民认定申请书》等资料和两张相片。第一项所规定的资料必须包括以下资料:(不能提供护照的,须提交《不能提交护照事由书》。)①护照;②获得难民临时许可的提交《难民临时许可证》;③入韩停留的外国人需提交《外国人身份证明》。

② 《韩国出入国管理法》第76条第2款第1项规定:法务部长官根据总统令对提出难民申请的在韩外国人做出难民认定与否的决定。

③ 《韩国成为联合国难民署的第55个理事国》,《韩国经济日报》,2000年2月6日,第三版。

的必要性，并要求国家在法律层面明确难民申请者和难民认定者的待遇。2004年韩国律师协会制定并出台了《国内外难民人权实态报告书》《难民认定和待遇相关法》（暂行），成为韩国制定难民法律的雏形。

然而，韩国初期的难民认定存在诸多问题：第一，因害怕某些人以申请难民来达到非法居留的目的，拒绝实际上的难民应享受的难民保护权利的事情时有发生；第二，难民立法方面薄弱，负责难民工作的难民认定协会和事务协会的工作人员大部分在难民工作方面都缺乏专业知识；第三，制定的难民政策在实际执行过程中出现了一些问题，如进行难民申请事实调查的首尔出入国管理事务处和出入国管理局的停留审查科只有1~2名职员进行难民审查，工作难度很大。

2. 难民业务的发展和制定独立难民法的讨论（2004~2008年）

2005年8月，法务部第一次难民审查和第二次难民审查是分开的，出入国管理局局长决定申请人是否被认定为难民，异议申请由难民委员会负责受理，这也是法律内确保难民认定公平的一种尝试。但是从主管机关都是法务部来看，看似两次审查是相分离的，但要做到真正的公平也着实有些勉强。2005年9月21日，韩国时任国务总理李海瓚在行政审判委员会上指出：“难民认定和其关联业务收到公开请求时，除法务部涉密资料外，其他要一律予以公开。”^①这是政府在难民业务处理中最早的强调难民工作的透明性和可信性。

2005年4月韩国拒绝了缅甸9名民主运动人士，6月20日，也就是联合国制定的“世界难民日”期间，韩国的难民制度得到了国内外的高度关注。20万脱北难民问题再次让韩国对其难民制度进行重新审视。2005年6月16日，韩国避难所主办了以“韩国的难民情况和难民制度改善方案”为主题的“国会人权论坛”。这也是韩国首次以难民为主题的国会论坛。此次论坛上，政府、人权委员会、联合国难民署、难民认定者等共同讨论了2003年后难民申请骤增的情况下难民的法律制度该如何完善的问题。此次论坛听取了政府、法律界、联合国难民署负责人、难民代表、市民代表等各界人士的意见，在难民立法方面做出了积极的尝试。

2005年法务部难民事务中心成立了“难民法制定修改委员会”，2005年9月，《难民法修正案》完成。但是，该议案在法务部和出入国管理局内部就产生了分歧，因此没有进入立法阶段就夭折了。

从2006年开始，以公共利益法律中心的金钟哲、避难所的李浩泰、联合国难民署代表郑贤定、国际特赦组织驻韩代表崔元根、公益律师团体成员黄毕圭等为中心的难民活动家和律师们每月召开一次会议讨论研究《难民法修正案》。此项活动对难民法的立法工作起到了积极的促进作用。^②

① 《国务总理李海瓚强调政府行政公开》，《韩国民族报》，2005年9月22日，第1版。

② 〔韩〕黄海美：《韩国难民法的制定和其政治意义》，水名女子大学研究生院，2014。

2007年11月8日,法务部对《出入国管理和难民认定相关法案》进行了立法预告。2008年7月15日,首尔地方律师协会举行了“难民形势和法律地位研讨会”,同时也举行了《难民等地位和待遇相关法》修改听证会。2008年12月19日法务部的立法预告中,将异议申请的时间由7天延长至14天,赋予了难民申请者人道性停留资格,给予人道性停留者和难民申请者就业活动许可。

这个时期韩国难民法律的特征是:第一,难民问题由出入国管理法和其他法律进行规定,只是单纯的对难民的出入国进行管理,而不是以保护难民的人权为出发点;第二,对难民的社会待遇规定甚少;第三,难民的认定程序和难民的社会待遇相分割。

3. 立法案提交后至难民法出台前的制定过程(2008~2013年)

从2006年以后,各种论坛和交流会议都倾向于制定独立的《难民法》。2005年9月,难民法制定修改委员会做的《难民法律提案》成为《难民法》制定的重要蓝本。2009年首尔地方律师协会提出难民立法请愿,同年5月25日,黄祐吕议员向国会提交了《难民等的地位和待遇相关事项法案》。

2009年11月,国会法制司法委员会发布了《难民等的地位和待遇相关事项法案》的研讨报告,报告指出:难民法修订案中,难民认定程序中给予难民申请者等知情权和辩护律师、翻译等专家的帮助,给予其充分的保障,难民委员会应当作为中立机构设立和运行。法制司法委员会认为根据立法宗旨,难民法律的修订应该作为《出入国管理法》的一部分,如何修订由法务部提出意见。

韩国的难民待遇在实际中暴露了很多问题,《难民等的地位和待遇相关法律》中规定的很多做法是国际上惯用的,但是对未被认定为难民的申请者没有进行法律规定。

2010年11月24日,韩国国会法制司法委员会召开《难民等的地位和待遇相关法案》听证会。在听证会上,法务部国籍和难民科担心难民认定程序照搬国际上的通行做法会“水土不服”,提出对难民的定义和范围要进一步研究。一些人也对难民申请制度是否会被不法停留者利用而感到忧虑,但同时,所有人都一致认为,难民法在程序的公正性、透明性、效率性上更加明显。

在是否制定独立难民法的问题上,有的议员认为韩国同在出入境管理法或移民法中规定难民事项的美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本等国在法制上更具亲近性,不适合制定独立难民法。但是法院行政处认为在《出入国管理法》中加入规范难民问题的相关事项,难民问题的比重在此法中的比重过大,制定独立的难民法很有必要。

2011年11月28日,第304回国会第1次法案审查第1组委会初步形成决议,对该法案进行了部分修改,现有委员对难民申请期限为1年的时限的合理性进行了讨论。法务部认为应该将难民申请时限限制在1年以内,1年内申请难民的只占难民人数的40%,如果没有时间限制,害怕

利用难民政策进行签证延期的滥用。

2011 年 12 月 29 日，第 2 次全体会议上《难民等地位和待遇相关法案》以 181 票赞成、3 票弃权的结果通过。韩国于 2012 年 2 月 10 日制定并出台了独立的《难民法》，并于 2013 年 7 月 1 日起正式生效，这标志着韩国的难民法律制度上了一个新的台阶（见表 1）。

表 1 韩国难民政策变化

年度	难民政策特征	备注
1992	加入《关于难民地位的公约》和《难民地位的议定书》	
1993	《出入国管理法》中加入难民相关条款 申请期限 60 日内 异议申请 7 日内 设置难民认定会议	法律修订
2000	UNHCR 执行理事会议事国；在韩国开设办事处	
2001	联合国经济社会文化权利委员会指出：韩国的难民认定标准过于严格	
	在韩国开始最早的难民认定 修订出入国管理法	法律修订
2002	施行令修订完成并实施 申请期限 1 年内 难民认定会议会委任民间专家	
2003	国际特赦组织在年度报告中指出： 援助存在不当 从事难民工作的人员缺乏专业性	难民申请，难民认定人数激增
	韩国律师协会人权报告书： 依然存在局限性 提案建立专门的难民认定机构 建议对难民保护从法律层面进行规定	
	UNHCR2003 年报告： 韩国希望制定难民法进入人权先进国的行列	
2004	国家人权委员会《国内外国人和难民人权现状报告》：最早提出制定《难民法》	
2005	法务部第一次审查机关（难民认定——出入国） 第二次审查机关（异议申请——难民认定会议）分别负责	
	举行“韩国难民现状和难民制度改善方案”论坛（避难所举办）	
	法务部成立难民法制定修改委员会 2006. 2 出入国管理法案 2006. 7 法务部案	

续表

年度	难民政策特征	备注
2006	研究收集《难民法》修订案	
	国家人权委员会《为保护难民的人权改善相关建议》	
2007	法务部《出入国管理和难民认定相关法案》立法预告	
2008	首尔地方律师协会制定《难民等的地位和待遇相关法律》听证会	
	因“赵允璠议员案”对出入国管理法进行修订	法律修订
2009	首尔地方律师协会为制定《难民法》进行立法请愿	
	黄祐吕议员代表向国会提交《难民法》	
	第 284 回第 10 次法制司法委员会研讨	
2010	国会法制司法委员会举行听证会	
2011	6. 23, 第 201 回国会第 1 次法案审查第一组委会	
	12. 28, 第 304 回国会第 1 次法案审查第一组委会	
	12. 29, 第 304 回国会第 2 次全体会议→表决(通过修订)	
2012	2. 10,《难民法》公布第 11298 号法律	
2013	7. 1 难民法正式实施	

资料来源：笔者统计和制作。

二 目前韩国难民法存在的主要问题

1. 难民定义狭窄

对难民的定义，韩国在 1993 年 12 月 10 日，也就是在加入《难民地位公约》和《难民地位议定书》后不久，就在《出入国管理法》内对难民事项进行了规定。《出入国管理法》第 2 条第 2 款第 2 项规定：“难民”指根据《难民地位公约》（以下称为《难民公约》）第 1 条或《难民地位议定书》第 1 条规定可适用难民条约的人。难民的定义完全取自于国际法。2012 年制定的韩国《难民法》第 2 条第 1 款对难民的定义进行了明确：“难民”指因人种、宗教、国籍、特定社会群体成员的身份或具有某种政治见解的原因而畏惧遭受迫害，由于得不到所属国家的保护，或者无法返回进入韩国之前的国家（以下称“常住国”）的无国籍者。由此可见，韩国的难民法并未摆脱“传统难民”的定义局限，未将政治动乱、自然灾害、殖民统治等多个原因造成的“难民”纳入其难民定义当中。

2. 认定率低于国际水平

新的难民法的颁布能在多大程度上减少难民的苦痛，这是社会普遍关注的问题。1994 ~ 2000 年，难民申请的人数总和还不到 100 人，最近 3 ~ 4 年申请难民者急剧增加，2011 年达到 1011

名, 2012年1143名, 2013年1574名, 2015年更是达到了5711人。得到难民认定的人数持续增加, 最近5年的难民认定达到了350余名, 占全部难民认定人数的62%。

根据韩国出入国·外国人政策本部2015年12月的统计月报显示, 截至2015年12月31日, 韩国共收到难民申请15250份, 其中得到难民认定的576人, 提供人道性停留910人。难民认定率仅为3.78%, 2015年, 认定率更是低至1.84%。同欧盟和加拿大等国的两位数的认定率相比, 韩国的要低很多(见表2)。

表2 韩国难民情况统计表(1994.1.1~2015.12.31)

单位: 名

年度种类	申请	认定	人道性停留	不认定	撤销
总计	15250	576	910	8656	1807
1994~2003	251	14	13	50	39
2004	148	18	1	7	9
2005	410	9	13	79	29
2006	278	11	13	114	43
2007	717	13	9	86	62
2008	364	36	14	79	109
2009	324	70	22	994	203
2010	423	47	35	168	62
2011	1011	42	20	277	90
2012	1143	60	31	558	187
2013	1574	57	6	523	331
2014	2896	94	539	1745	363
2015	5711	105	194	3976	280

数据来源: 韩国出入国·外国人政策本部统计月报(2015年12月)。^①

3. 财政预算不足

难民工作是韩国出入国·外国人政策本部的一项工作内容, 但在实际工作中并不太受重视。在出入国·外国人政策本部的日常工作报告中, 难民工作都排在所有工作之后, 对难民工作的不重视程度可见一斑。关于难民工作的另一重要指标就是财政预算指标。

2013年韩国的国民生产总值增长2.8%, 增幅高于2012年的2.0%, 经济趋暖。2013年后

^① http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/BoardList.do?strNbodCd=noti0097&strOrgGbnCd=104000&strFilePath=imm/&strRtnURL=IMM_6070&strNbodCdGbn=&strType=&strAllOrgYn=N, 浏览日期: 2016年5月20日。

难民申请数量达到了历史最高峰。难民申请数量虽然增长很快,但是相关的经费预算却处于严重不足的状态。此外,难民法实施后大部分的预算都花费在难民援助中心的设立和运营上。事实上,即使韩国难民法实施,由于预算不足,难民的待遇不可能得到真正改善,为难民提供的生活和居住费用几乎没有,严重影响了难民工作的开展(见表3)。

表3 2013年难民相关预算

单位:韩元

援助中心建设	13.07082 亿	委员会运营和活动费用	1.222 亿
专业翻译费用	2.88 亿	难民教育和科研	0.6280 亿
救助费用	1.37856 亿	难民医疗费用	0.35939 亿
诉讼相关	1.1564 亿		

数据来源:韩国出入国·外国人政策本部。^①

三 韩国难民法制对我国的借鉴意义

我国于1982年9月分别加入了《关于难民地位公约》和《关于难民地位议定书》,此后,一直很重视和保障难民权利。《中华人民共和国宪法》第32条第2项规定:“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。以此为基础,中国积极建设难民法制;^②2013年7月1日正式实施的《中华人民共和国出境入境管理法》第3条第2款规定:“在中国境内的外国人的合法权益受法律保护”;第46条规定:“申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留;被认定为难民的外国人,可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留。”我国不断重视和关心难民问题,关注难民的合法权益的保护,积极承担国际责任。但我国在难民工作方面要取得进一步的业绩还需从以下几个方面着手。

(一) 制定独立的难民法

虽然我国在宪法和出境入境管理法中都对难民避难和庇护需求说明了立场,做了相关的规定,但没有制定专门的难民法。根据我国的国情,在条件成熟后,学习韩国《难民法》的精髓并借鉴其他国家的难民立法,适时制定和出台《难民法》,对难民的定义、身份甄别、入境权利、

^① <http://www.immigration.go.kr>, 浏览日期:2016年5月24日。

^② 刘国福:《中国难民法》,世界知识出版社,2015,第40页。

法律救助等方面都将进行明确的规定。进一步完善我国的社会主义法治体系,确保我国在难民工作方面有法可依。

(二) 确立难民问题的主管机构

我国为安置难民成立了国务院安置难民办公室,云南、广西、广东、海南、福建、江西等省区都设立了安置难民的机构。但是目前我国没有专门的负责难民工作的主管机关。韩国的难民事务归属于法务部的出入国·外国人政策本部下属的难民科,难民科负责难民政策的制定,难民申请受理,难民法律救济等工作,对法务部长官负责,统一负责难民事务。在工作人员的业务素质,政策研究等方面都具有专业性,有利于难民工作的开展。根据工作性质,我国的难民工作属外事工作,难民的入境、停留居留等事项属特殊外国人的出入境事项,可以将难民问题交边防管理局边检部门和出入境管理局负责。

(三) 难民立法要立足于国情

主权是国家的固有权利,是国家作为国际关系行为体最本质的属性,主权安全是国家安全的根本。虽然在难民问题方面,国家主权原则与难民权利保护之间存在一定的矛盾,但是我们应该清楚地认识到难民权利的实现最终还是有赖于主权国家的行为,难民权利的国际保护是建立在尊重国家主权的前提之上的,是主权国家相互合作和承担国际义务的结果。

从韩国的难民法立法进程和立法效果来看,韩国想在难民工作中有所建树,在国际社会中履行更多的国际责任,但是却因认定率低、预算不足等原因备受国际社会指责。

社会主义法治是建立在对我国社会主义初级阶段基本国情有深刻把握的基础之上的。我国的社会性质、政治制度、经济发展水平、文化传统、自然资源条件、地域特征、人口数量、民族及其分布状况等,构成了我国的基本国情。虽然我国的国家实力不断增强,现在已经是世界上第二大经济体,但是据世界银行2015年最新公布的数据显示,中国人均年收入7380美元,在全球范围内还是处于较低的发展水平。社会主义法治立足于我国基本国情,我们应把适应中国基本国情作为法治理念建构的出发点和归宿。难民立法也是要遵守中国的基本国情,待条件成熟后才能推出,不能一蹴而就。

Study on the Development of Refugee Law of South Korea

Abstract Korea as Asia's first independent development of national refugee law, narrow strip of water as a neighboring country, South Korea's refugee recognition system on a stronger

significance in China, but Chinese scholars studied the legal regime of refugees is almost empty. South Korean refugee coming through the historical development of the legal system, cognitive Korean Refugee Recognition history and current status of the system, in order to provide a reference for the development of the China refugee law.

Key Words Korea, Refugee Law, Refugee Recognition

Author Chen Chuan, Graduate Student of School Chinese People's Armed Police Force Academy, Research Field: Immigration Inspection.