



# 大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/863  
1 July 1996  
CHINESE  
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会

第四十七届会议

## 关于国际保护的说明<sup>1</sup> \*

### 一、导 言

1. 在这对大量难民人口提供保护的问题仍然是难民署的主要议程的一年，全球难民人数估计已减少到1450万，这是一个了不起的，但不相称的，事态发展。然而，在难民人数减少的同时，对难民问题的程度的观点并没有出现积极改变；普遍的印象仍然是难民人数的上升势不可挡。为难民问题查明解决办法的压力比任何时候更为尖锐，人数虽减少了，但解决办法并没有变得更为容易。许多难民既未能自愿遣返或在当地融合，也未得到重新安置。可怕的危机和紧急情况变为似乎不可逾越的障碍，阻止--或不能吸引--国际社会为解决办法作出坚决和一致的努力。在许多这样的情况下，前景似乎令人绝望，因为世界对难民困境的关注时强时弱，例如安哥拉或车臣的难民问题；有时难民问题刚引起重视却瞬息即逝，如阿富汗和索马里的难民问题；难民问题仍有处于不太受全球关注的危险，如利比里亚的难民问题。

<sup>1</sup> 本说明对使用综合处理办法防止、处理和解决难民问题的情况作了分析，审查了有一致性的法律保护框架对这种处理办法的积极和能动贡献。说明探讨了难民署与各国合作在确保和执行这些保护职能中的作用。

\* 本文件已经提交常设委员会第三届会议(1996年6月25--27日)，文号为EC/46/SC/CRP.37。

2. 同时，估计的国内流离失所者人数增加，其中包括难民署负有保护和援助责任的人，这说明了国内冲突的升级。在有些情况下，可能也说明获得庇护的障碍日益增加。去年成千上万的寻求庇护者在世界许多区域被接纳和获得庇护。但是，其他地区对难民保护和对难民所持的态度因种种不同的原因从莫不关心到强烈的敌视。难民困境的各个方面得不到解决引起一系列问题，从在边界“推回”难民（他们一旦返回就有生命危险）到严厉限制收容难民的复杂体制结构。此外，有些国家压缩难民和寻求庇护者的国际标准，限制他们逗留的期限。一些传统上属于最慷慨的国家和地区效仿其他地区的模式，近年来采取了较为有限制的处理办法。同时，原籍国正开展新的活动和提供援助，以努力稳定难民流动。这些事态发展一方面体现了原籍国为维护权利而采取了正面的积极处理办法，另一方面反映施加了更多的限制，以便吸引可能的寻求庇护者留在本国。

3. 近几年难民保护方面的积极事态发展之一是各国愿意努力解决所有需要国际保护的人的需要。这些大群体并不一定是新的或以前没有的群体；他们包括从迫害性战争中或崩溃国家逃离的人、国内流离失所者和逃离基于性别迫害的人。国际社会承认有责任解决这些群体的国际保护需要和为这种保护发展必要的手段。（在这方面也请参阅关于拟定向所有需要国际保护的人提供国际保护指导原则非正式磋商会议进展报告，EC/46/SC/CRP.34）。在这种情况下，缺乏大规模的适当国际合作有可能会促成单方面行动，这种行动通过剥夺难民和寻求庇护者在一国被收容和受保护的权力而将责任转嫁给其他国家。以这种方式转移责任显然不可能保证国际保护；与此同时，仍然具有强有力的国际协商一致意见，主张对所有需要国际保护的人提供国际保护。这方面的挑战是如何协调这些立场。

4. 对去年的情况进行审查还发现若干令人鼓励的其他事态发展。在东南亚，综合行动计划于1996年6月30日正式结束。该计划包括对所有寻求庇护者进行甄别、非难民返回和难民重新安置。在南美洲和中美洲，难民署合并了若干办事处，它们尤其在1970年代属于世界上最活跃的办事处。世界上独一无二的最大的悬而未决的难民问题——阿富汗难民问题——在17年以后仍然存在：尽管出现了一些消极事态发展，大多数难民继续享受相对有保障的保护标准。在非洲大陆，提供保护方面出现的戏剧性失败往往掩盖了许多国家慷慨给予庇护的情况，例如乌干达、科特迪瓦和几内亚。尽管困难重重，但几乎100万波斯尼亚人和200万卢旺达人普遍享受基本保护。在北美洲，美国和加拿大政府制定了详细的准则，规定分别向担心因性别而遭迫害的难民和因内战而逃难的难民提供难民保护。在东欧，难民署就无国籍状态和国籍立法问题进行了深入和建设性对话并希望通过独联体会议行动纲领进一步促进这种对话。

## 二、综合处理办法的用途

5. 目前的事态发展表明仍有可能继续发生种族区域冲突。防止和制止这种冲突并保护由此造成的难民和流离失所者和为他们寻找解决办法仍将是国际社会的重大任务。只有重新作出努力,及时分析综合区域或分区域处理办法,才能缓解造成难民的冲突,尽可能创造预防性条件,同时确保在处理需要国际保护的人的问题时,遵守国际标准——尤其是大规模人员迁徙,这些人作为一个群体表面上看来可能是难民。

6. 难民署在若干重大难民情况中的经验促成向国际保护问题全体小组委员会1994年5月的会议提交关于难民问题的全面和区域处理办法文件(EC/1994/SCP/CRP.3)。去年执行委员会强调了在全面和区域基础上处理预防、保护和解决办法的重要性,鼓励高级专员就这些倡议进行协商。会议室文件强调了广泛战略处理办法中的保护内容,以便促进所涉社会的全面稳定和吸引各种行为者和部门参与。执行委员会在其讨论中敦促难民署进一步发展综合区域处理办法。这些办法需要连贯一致,以国际难民文书规定的公认庇护和保护原则为基础并符合其他人权标准。若干代表团强调只有有关国家表现出足够的政治意愿,这些处理办法才有可能奏效。(EC/SCP/98, 1994年5月18日至19日闭会期间会议报告)。

7. 世界上的一些重大难民情况仍然阻碍解决造成难民的根源或为大规模自愿遣返创造条件的努力。这种情况为审查综合区域处理办法提供了极好时机。将流离失所现象作为人类的一个问题来看待就可能为任何流离失所情况的受害者考虑一系列解决办法:这种有差异的处理办法可能时也需要包括预防性内容。难民署查明公正、有效和持久解决办法的起点是从保护方面着手,注重个人的基本人权。

8. 综合处理办法并不一定能够解决难民保护的需要;而是将缺乏国家保护的问题——难民制度的特点——置于更大的范围。对大规模流离失所情况采取的多层次处理办法进行的这种审查旨在一方面强调方法问题,根据这种方法法律框架或基本原则框架可使一些情况较容易处理;另一方面鼓励公正而持久的解决办法。在个人一级,这种审查旨在确保寻得解决办法,无论是采取融合或重新安置的形式还是国家保护形式。正如1990-1991年解决办法和保护问题工作组(由执行委员会成员组成的不限成员名额工作组)所呼吁的,解决办法是保护的最终目的,保护应该指导寻找解决办法的整个过程。

9. 谋求和平解决办法当然是设立联合国的理由。《宪章》承认和平与人权之间具有内在联系。秘书长将维护人权界定为联合国和平行动的关键内容。而难民署则一贯强调不遵守人权与造成难民潮之间具有联系。难民署成立46年以来，编纂和加强与难民以及受非自愿流离失所威胁的个人直接有关的人权标准和机制为对保护问题采取全面处理办法增加了动力。

10. 不再分别看待造成非自愿流离失所的各种问题，如破坏和平、侵犯人权、种族紧张重新抬头等，也使难民署更了解造成人口流动的根源。防患未然显然是理想，但其涉及面往往很广，难以实现。将重点完全放在庇护也可能不适当，但完全只在原籍国内致力设法解决问题，可能也不现实。视自愿遣返为最可取的解决办法不应该掩盖这一事实：造成难民的一些情况可能由来已久。寻找解决办法的努力必须考虑到这一现实。

11. 难民署仍然愿向各国提供支持和专门知识，以期拟订这种对策，并协助它们更有系统地查明可能适当和切实可行的这种对策。应该视国际法规则——包括有关的人权和难民法原则——为任何综合处理办法的积极和扶持的组成部分，属于由相互关联和一定程度上相互依存的要素组成的一个整体。正如东南亚综合行动计划的经验所表明的，除非有明确拟订和商定的基本准则，否则在紧张的政治环境中，人道主义行动不大可能取得成功。为甄别越南船民而商定的法律框架是解决该问题的必要条件。这些因素虽然仅仅是综合处理办法较大范围内的一揽子措施的一部分，但往往是重要的复杂人权问题的核心。

12. 难民署通过在庇护国和原籍国确定派驻代表，伴之以难民署、原籍国和庇护国之间根据保护原则进行积极对话，并将难民问题列入政治议程和和平谈判，得以在一些情况中促成“人道主义空间”。这常常有助于顺利促成政治解决办法。在这一进程中，查明与大规模流离失所有关的国际法的各个方面能够确定重点明确的积极行动方向。这些基本原则有可能起到关键作用，帮助防止新难民潮、保证得到庇护、促成遣返或融合、或保证国内流离失所者获得令人满意待遇；以及解决受到威胁的当地居民的需要和保护无国籍人士。在这方面，法治在加强和解力量方面可发挥中心作用。

13. 综合处理办法要以保护框架为基础的途径有许多。它本身可以以一项正式协定为中心——如柬埔寨或波斯尼亚和黑塞哥维那的情况，其中既体现了高度承诺又具有正式法律和政治方面的安排。围绕这方面的政治进展，如果不是协定本身，可规定争端解决的机制和与遵守基本原则有关的正面或反面条件。

14. 在综合战略内查明普遍适用的准则和标准可为协定的达成奠定基础或提供有用内容。以国际法律标准为基础的综合处理办法有助于创造一种环境，以相对而言不带偏见的起点着手，使争端更有可能获得解决。制定一种“基线”，做为所有参与者均受约束并在他们之间保持一致的明确和有权威性的标准，也可强调国家对所涉居民负责的原则。参加该处理办法或共同签署协定的其他国家承认国家在国际社会一级对人民的安全负有责任的范围更广的概念。

15. 综合处理办法中的基本义务办法可产生扶持性作用，鼓励各国保持所谓的“负责任的国家的状态”和阐明责任。创立新国家或恢复国家的同时有可能缺乏处理难民潮或返回者以及确保尊重法治的能力。在某些情况中，必须让一些非国家或事实上的实体参与综合和面向解决问题的处理办法。解体的国家可能就属于这种情况，例如在这种情况下普通人民群众也可能因无法状态或迫害而受到威胁。

16. 难民署在履行促进解决难民问题的职责方面面临着独特的挑战，因为难民要获得临时庇护甚至都有可能遭到拒绝；主要根源仍悬而未决；或支持返回的关键条件仍不具备。难民问题具有多方面的性质，这是不言而喻的，国际社会对这些问题的反应往往未反映这种情况。难民署既不能制止违反人道主义行为或国内冲突，又不能重建遭到破坏的法律制度或起诉战争罪犯。目前的许多重大难民问题——如在卢旺达、阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那或利比里亚的难民问题——需要以区域为重点并得到国际社会支持的对策。在这些处理办法范围内，议定的行动框架至关重要，这一点得到在不同背景中召开的独联体国家会议<sup>2</sup>的认同。作为难民制度基础的公认国际原则和准则对这一行动框架至关重要。该框架通常也需要包含范围更广的政治、经济、社会方面。

17. 1995年关于国际保护的说明强调了这些方面，特别是需要国际社会切实支持面临突然的大规模难民潮的低收入发展中国家。1995年关于国际保护的结论也强调了对发展和复原给予适足支持的重要性，这是返回家园的难民实现可持续的再融合的一个重要因素。发展和复原的努力也可促进解决造成难民情况的一些根源并在预防战略中发挥宝贵作用。国际社会也需要进行持久的合作，以提高许多东道国的能力，为当地融合提供可能性。

---

<sup>2</sup> 1996年5月30日和31日在日内瓦举行的解决独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和返回者问题会议。

18. 重新安置作为综合处理办法内的一种解决办法的价值也得到承认。过去20年里对来自印支难民进行了大规模重新安置,虽然这种情况看来不大可能重新出现,但是群体或个人的重新安置应该继续进行,作为对促进难民署的首要目标、包括寻求庇护权和保护易受害难民的贡献。有关重新安置行动的时机和期限的决定必须考虑重新安置地点的有无以及重视难民和非难民对第二代移民的可能影响。向难民署提供重新安置机会的国家所作的承诺是难民署更大范围的保护战略的关键组成部分。有关目前重新安置问题的进一步资料载于提交本常设委员会关于重新安置问题的会议室文件(EC/46/SC/CRP.32)。

### 三、以保护为基础的综合处理办法的内容

19. 一般认为,重大难民灾难,如大湖地区的难民问题要获得长期解决的唯一办法取决于综合政治对策。虽然这种对策已经查明并付诸实施--需要多长时间就执行多长时间--但提供庇护仍然至关重要,以确保为实际或遭到威胁的侵犯人权行为、暴力和战争的情况中提供保护和解决办法。寻求和享受庇护免遭迫害和危险的权利是一项基本人权,探索广泛的处理办法不应该与此相混淆,而庇护常常是唯一选择,至少在短期内是如此。因此庇护是范围较广泛的处理办法的重要内容。同样,国际社会对《公约》和《议定书》及其区域性补充文书,1969年《非统组织公约》所载标准的承诺仍然是对难民局势进行综合处理的核心。<sup>3</sup>同时,为解决办法制订更广泛的法律框架可以缓解将难民和难民法脱离普遍适用的国际人权法的倾向。

20. 在保护框架的实质内容方面,人权标准是核心。除了将人权与和平相联系以外,将人权列入保护标准有助于为持久解决难民问题或非自愿流离失所问题树立榜样。没有这种标准,对复杂难民情况的对策可能会在于谋求解决东道国或国际社会的对策难题,而不是在于解决难民的主要问题和保护和福利问题。遣返时间表不实际,以致将难民遣返未作好准备的地方和社区,可能会造成侵犯人权行为和新的危机;为了遏制未来出现新的到达者,强行严厉和不人道的逗留条件,在有些情况下与长期拘留无异,这些做法常常违背人权标准。同样,确保在返回后时期内尊重返回者的基本权利也至关重要。

---

<sup>3</sup> 1951年《关于难民地位的公约》或其1967年的议定书的缔约国目前共有131个。非统组织有关非洲难民问题的具体方面的公约目前共有41个缔约国。

21. 抽象的标准没有什么用处。在许多情况下，原籍国加入某一特定国际条约的事实与遣返难民的决定或与明显的严重侵犯人权行为的存在并不相干。重要的是要恢复人权环境，使难民得到保护或融合或能够安全遣返或者人们不需要逃离。要创造这种环境往往需假以时日。包括和解和以公认准则为基础的富有成效的综合处理办法承认，在没有法治传统或对法治的不太尊重的情况中，法治要迅速恢复或建立是不可能的。但是流离失所造成的创伤(不论是对个人、对社区还是对整个民族造成的创伤)只有用能够提供长期稳定和安全的对策才能医治。执行委员会在关于终止难民地位的第69号结论(A/AC.96/804, 第22段)中承认这一因素。执行委员会在结论中强调只有情况发生“深远而持久”的变化才适用终止条款。

22. 完整性是任何综合处理办法的实质。如果并非所有参与者均遵守议定处理办法或仅孤立地执行某些方面，战略不大可能奏效。关于综合区域处理办法的1994年会议室文件(EC/1994/SCP/CRP.3)指出，各种处理办法的“综合性”各不相同，仅从一种模式着手是不现实的。难民署在中美洲难民问题国际会议、综合行动计划、在柬埔寨、前南斯拉夫和莫桑比克的综合政治解决办法中的经验的概要既表明了相同点也表明了差异，特别是提议的措施是否能解决现有冲突和造成难民的情况或冲突后措施的问题和它们是否也包含人道主义和政治措施的问题。除了这一切以外现在还有独联体国家会议进程，这是为解决潜在的非自愿迁徙以及在十分复杂地区的早期和正在出现的流离失所情况而做出的重大努力。

23. 最近结束的独联体会议和会议前进行的紧密协商进程是国际社会在特定区域落实防范概念的具体体现。在这种情况下中不加控制的大规模迁徙会影响该地区的稳定，基于这一共识，筹备进程鼓励12个有关国家查明和确定这些国家人口移动的规模和性质，澄清各类关注。会议为各政府和有关组织提供了机会，巩固它们的专业知识，集体解决人道主义问题，特别是拟定综合战略，开始解决现有问题以及避免未来出现大规模迁移。只有提高对该问题的认识并将它转变为议定的行动纲领才能制定一种瞻前性处理办法。有关国家在这一重大行动以及所有此类努力中是否能成功取决于对行动纲领的继续承诺，同时还需要国际社会为行动纲领的落实提供持久支持。

24. 难民署在先前的文件中为解决非自愿流离失所的特殊情况的战略查明了一些保护原则的内容。以保护为依据的综合处理办法通常包括酌情提到国际难民文书。在所有情况中，“不推回”原则，包括不在边境拒绝难民的原则必须得到遵守。流离失所者应被收容到安全地点，难民署应能不受任何限制地与受其关注的人接触。应一一列明基本人权并提供保障。特定权利应予以强调，包括人身安全、不

歧视、家庭团聚；易受害群体的保护和援助需要也应予以强调。对这些权利的保障是难民建立信心和国际社会评估商定处理办法是否健全可行的重要因素。不妨制定基本准则，将人权标准变为适合于当地情况的标准：例如，说明哪些条件将标志着迁徙自由、言论自由或不歧视在当地得到实现。

25. 国际社会试图在柬埔寨、萨尔瓦多、危地马拉和海地建立的监测、报告和核查的公正有效程序，其重要必然结果是列入人权保障以及补救办法和酌情实行大赦。仅有国际代表的存在并不足以防止侵犯人权行为，特别是在普遍的冲突中，但可以促进提高稳定和对侵犯人权者增加压力。同样，制定国际责任原则，如为前南斯拉夫和卢旺达建立国际刑事法庭，可成为恢复和平、和解和法治中的一个关键因素。这些法庭的效率与难民署和大规模及安全返回的前景直接相关。

26. 确保问题的解决需要广泛尊重人民的权利，无论在原籍国还是在其他地方，而要促进对权利的尊重则需要特定的环境。加强民间团体的机构，包括非政府组织、法律和司法结构和媒体自由等，以及符合国际标准的适当立法可能是组成这一较大范围的环境的一部分。制定支持性办法，如法律复原、宪法改革和技术咨询意见可能需要时间、资源和需要所有行为者继续作出政治承诺。如这种进程以较短期目标，如选举，为其主要目标，上述目标就常常难以实现。EC/46/SC/CRP.31号文件概述了难民署在法律和司法能力建设领域可能作出的贡献。

27. 如果长期的冲突阻止获得任何解决办法，维持和平机制和治安机制可能需要同时并举。这种冲突可能会给阻碍享受安全的侵权行为、强盗行为和犯罪行为逍遥法外留下后遗症。同样，不遣散军事人员、民兵或小集团的人员或解除他们的武装会对人权造成严重影响。在综合处理办法的范围内，这些关注以及交战方的行为守则可能需要明确扩大适用于非国家行为者。

28. 在这一总的范围内，解决办法和保护问题工作组提交高级专员方案执行委员会第四十二届会议的报告(EC/SCP/64, 第54 f 段)强调需要承认和加强国家责任。工作组在报告中指出：

“国家承担其责任是避免出现大规模难民潮和为其问题寻求持久解决办法提供便利的重要环节。这一责任，特别是就原籍国而言，包括通过预防和解决措施处理造成大规模流动的根源——除其他外，侵犯人权行为、国内冲突、外国侵略、国内和国际社会和经济不公正现象，以及便利其国民安全体面地返回和再融合。”

行使这种国家责任的一个重要特点是它包括所有公民，没有任何歧视，毫无选择，也不受任意临时或其他限制的约束。这在工作组提到的情形中特别重要，即返



回和再融合以及预防等情况。例如在冲突后的遣返中，保证必要的大赦毫无歧视至关重要。

29. 但是，原籍国并非始终能履行其国家责任，特别是当急转直下的无政府状态和暴力导致国家当局可被视为已崩溃或瓦解时更是如此。目前造成难民情况的若干例子表明，如果没有长期的外部介入，谋求结束敌对状态、保障人民受到保护、确保基本设施的运行和提供支助，直到和平与和解生根，就不可能在合理的时间范围内取得解决办法。在这些情况中，过早地排除或撤出国际行为者会给综合战略的持久性带来直接影响。

30. 有些国家承担保护、预防和解决办法的责任的能力引起类似关注，在考虑用区域办法处理特定局势时应铭记这一点。普遍的不稳定或缺乏资源可能会阻碍某一地区为综合处理办法提供内容；在这种情况下，在各部门的持久国际合作和支助将至关重要。

31. 各种提案鼓励高级专员发挥积极作用，查明有选择的综合和区域处理办法。解决办法和保护问题工作组提到旨在鼓励和促进对话的区域倡议和国际倡议的重要性。1985年执行委员会第三十六届会议在随后由联大核可的结论(A/AC.96/673, 第115段, 5(i)节)中坚持认为，从难民局势的一开始高级专员就应始终为所有难民或一群体的部分人积极审查自愿遣返的可能性、在高级专员认为适当时付诸实施。执行委员会在结论中还指出：

“当高级专员认为在促进某一特别难民群体自愿遣返方面存在严重问题时，她不妨考虑为该群体的特别问题设立非正式临时协商小组，其中原则上应包括直接有关的国家。”

因此执行委员会建议以这种方式积极着重处理有选择的情况，包括自愿遣返适合于某一群体的所有人、一群体的一部分人、和促进自愿遣返作为解决办法方面存在特殊问题的情况。在自愿遣返不适合于一群体的所有人或一部分人的情况下，显然必须查明其他解决办法和处理办法。

#### 四、最后意见

32. 保护的目标是确保非自愿流离失所的人口享有国家应该赋予其公民的基本权利和自由。实现这一目标需要积极为难民寻求适当的解决办法。然而正如高级专员指出的，只有当国家自己愿履行其责任时，难民署才能使其国际保护和解决办法的职权具有实义。国家的责任包括保证和维持不迫使人民因恐惧而逃离的条件、

给予庇护、创造有利于自愿遣返的条件、采取步骤解决关键的人道主义需要以及和最迫切需要的国家进行合作。

33. 在促进这一进程中，难民署的观点--即难民署既不从孤立于大的人权关注也不脱离固有的政治背景来看待难民问题--可能有助于查明基于保护的綜合处理办法。可能与这种处理办法息息相关的进一步考虑因素载于提交本常设委员会关于确保凡需要国际保护的人得到国际保护、支助法律能力建设和送回不需要国际保护的人等问题的会议室文件。为解决办法制订保护框架可在各方面促进打破流离失所和暴力的恶性循环。为此目的，欢迎执行委员会提供支持，积极查明适当的综合区域战略，以解决流离失所的具体问题。

XX XX XX XX XX