



## 大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/882  
2 July 1997  
CHINESE  
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会

第四十八届会议

关于国际保护的说明<sup>1\*</sup>

一、导 言

1. 几年来，全世界难民流动的特点一直在变化。当代难民流动的特点是逃离战争和对人权的侵犯，此种侵犯往往等于迫害；而一些国内冲突的目的就是要强行驱逐某些人口。这一类型的暴力在 1990 年代困扰了好几个地区，给难民保护造成了极大困难。在战争乃至迫害方面，发挥作用的一向是民族国家，但现在，武装团体、犯罪集团甚至私人武装等也在这方面日益发挥作用。战争和迫害造成了人口的大量流离失所，这些人包括平民、战斗人员以及积极或共同与他人参与种族灭绝活动的人员。识别无权受到国际保护的人——他们的存在和行为可以引起新的暴力——已经证明超出了国际社会的能力，即使是逐步识别也无法做到。这些复杂的情况使得庇护和国际法受到极大的压力。

---

<sup>1</sup> 本说明根据 1996 年难民的国际保护领域重要的事态发展，探讨了庇护制度，尤其探讨了作为一种和平行为的庇护的给予，接收和不驱回，难民营的非军事性质，以及寻求庇护者、难民、返回者和其他令人关注的人的人身安全等问题。本说明将庇护作为一个权利和义务网络来看待，探讨了这一网络如何对当代的保护需要作出反应，以及如何加强这一网络等问题。

\* 本文件提交常设委员会第三次会议(1997 年 6 月 24 日至 26 日)，文号为 EC/47/SC/CRP.26。

2. 担心生命或自由将受到威胁的人往往与躲避贫困和艰苦生活的人一同逃亡。各类人员混在一起——尽管这既不是一个新现象也不仅限于战争和内乱局势——增加了确保国际保护这项任务的复杂性，这一点在流动的人口很多的情况下尤为突出。即使在流动的人口不多的情况下，如果不能区分需要得到保护者和其他人员，包括逃避惩治的罪犯，也会给保护工作造成极大困难和不利影响。难民署目前正在努力加强接收难民和解决难民问题的国际承诺，这些承诺还包括确保恰当适用国际难民文书的除外条款和责任中止条款。重新定居作为一项基本的保护手段和一项持久的解决办法，正在越来越受到重视。

3. 1967 年《议定书》消除了地理限制和暂时的限制，使难民保护制度成为一项普遍制度，《领土庇护宣言》设法增加到别国寻求庇护以免遭迫害这项个人权利的份量，自那时到现在，30 年过去了。在这一阶段，国际文书和国家实践都确认，基于常常重迭的理由，包括冲突、严重危害公共秩序的事件和严重侵犯人权行为等，许多人都有资格受到国际保护。然而，尽管出现了一些积极的事态发展，由于寻求庇护者面临边境关闭、武装暴力、海上阻拦、驱逐、法律限制以及过早返回不安全环境等因素，获得国际保护的机会仍在减少。

4. 和前几年一样，难民和寻求庇护者仍在世界许多地区寻求庇护。国际难民保护文书的多数缔约国都在字面上和精神实质上遵守了这些条约，向由于担心生命或自由会受到威胁而无法或不愿返回家园的人提供了国际保护。有些国家还针对难民个人的保护需要，提供了慷慨的重新定居机会。各国——不论是国际文书缔约国还是非国际文书缔约国——都普遍遵守核心的保护原则，而且，过去一年中，难民署继续与多数国家保持着良好的工作关系，这些都证明，国际难民保护制度是一项合理的制度。过去一年中，有三个国家加入了 1951 年公约或 1967 年议定书，使其其中一项或两项文书的缔约国数目达到了 134 个。还有三个国家加入了关于预防和减少无国籍状态的国际文书。然而，在这些文书遭到违反的时候，这些违反往往会给难民或寻求庇护的个人造成严重的保护问题，并且会危害国际保护框架，而这一框架是通过各国的明确遵守来维持的。

5. 过去一年的事态发展再次证明，正如 1951 年公约的序言部分所预料的，给予庇护可能给某些国家造成过分沉重的负担。目前难民的一些状况既表明了此种负

担，又表明，没有任何令人满意的办法能够替代庇护。这些情况突出证明，国际社会需要长期帮助和支持接收难民的国家。

6. 此种承诺还应当与国际社会对庇护的体制结构和寻求解决办法的进一步支持联系在一起，只有这样，高级专员才能够行使授权其行使的下列保护职能：确保难民、寻求庇护者和其它需要得到国际保护者的基本权利；在进一步制定国际难民法方面发挥监督和确立标准的作用；寻求并且帮助采用公正和持久的解决办法。就东道国而言，高级专员方案执行委员会常常对大量难民人口给庇护国尤其是给资源有限的发展中国家造成的影响表示关注，并且鼓励其它国家将难民和回归者的需求作为其多边和双边发展方案的一项内容。对接收大量难民给经济、社会及环境等方面造成的影响重视不够，无疑大大削弱了一些国家继续慷慨提供庇护的意愿。

7. 过去一年中，发生了许多驱回难民，难民权利遭受严重侵犯的事件。难民和寻求庇护者被驱逐，有时甚至在他们同意在第三国重新定居的情况下也被驱逐；被拒绝入境；在公海上受到阻拦并且被通过武力或根据国家间的双边协议强行送回。因而，难民和寻求庇护者遇到了极大危险，有时甚至遇到危及生命的危险。设法逃离或返回其国家的男子、妇女和儿童被当场杀害、绑架或遭到性侵犯。寻求庇护者和难民在穿越布满杀伤人员地雷的边境地区，在变化莫测的海上漂流，遭遇匪徒或者被战争围困时，他们的人身安全也会面临极大的威胁。最近几个月，难民营和定居点被迫迁移，回归者和国内流离失所者也被迫迁移；在这些被迫迁移过程中，发生了人权遭到严重侵犯事件，难民营和定居点在有组织的袭击中被毁。有时，难民得不到基本食品和医疗服务。妇女仍旧面临着特殊危险，军事袭击或招募活动使儿童的权利遭到侵犯，此种现象甚至发生在难民营中，至今仍未消除。

8. 具体而言，在中非的大湖地区，寻求庇护者、难民、回归者、无国籍者、国内流离失所者和易受伤害人口等，未能受到保护，往往是大量人员都得不到保护，这一现象很突出，而且令人震惊。有关的人员仍旧无法接触难民，当地主管机构不提供必要的合作，而且政治上的支持也有限，这些都意味着难民的健康和安全受到严重损害，也意味着需要得到保护者无法被识别和区分。在前南斯拉夫境内，回归者受到恫吓，在土地和财产的所有权或占有权方面出现争议，还出现了国籍争议和草率遣返等问题。所有这些都可能危及脆弱的社会和政治稳定。

9. 尽管在业务上遇到了这些严重困难，然而应当指出，在国际法律框架内出现了一些积极情况。在国家、区域和国际各级，人权司法机关继续发展人权保护的法律框架，进一步确定对寻求庇护者的责任范围，并且增加不驱回规则的实质内容，这方面的工作还涉及面临酷刑的重大危险的人员。国内和国际两级法院进一步确认了妇女面临的特殊形式的迫害，即强奸、性侵犯以及其他不人道或有辱人格的待遇。

10. 然而，在有些国家，立法情况和法院的裁决表明，庇护条例收紧了，而且难民定义的范围也变窄了。有些主管机构在由非国家人员实施的迫害，以及与性别有关的权利要求等问题上限制难民的定义，而且对除外条款作过分广义的解释。由于采取了此类措施，更多的需要得到国际保护的人员无法享受难民保护，甚至无法办理难民地位确定手续，从而扩大了难民署的法定义务和各国给予必要的合作之间的差距。向一些寻求庇护者提供的物质支持被取消，庇护申请者的强制性拘留时间被延长，从而加重了寻求庇护者遭受的痛苦，寻求庇护者和无国籍者普遍而且往往遭到长期拘留这一问题仍是难民署尤为严重关切的问题。对于经确定不属于难民的人，一些国家采用立刻送回的程序，但此种确定所采用的却是一种特别迅速的办法。在有些国家，处理庇护申请的行政程序不再规定正当程序方面的充分的法律保护；而且，签证制度的扩展、对承运人的制裁、以及在国外机场进行的检查等已经使一些可能需要得到国际保护的人甚至不可能进入某国国境。

11. 一些制止非法移民的努力往往包括不为寻求庇护者提供充分豁免的措施。尽管这些行动有许多无疑是针对所认为的制度的滥用者的，但是其影响却往往是不加任何区分的。实际上，这些行动的后果是，难民和寻求庇护者被剥夺了他们应当享受的权利和保护，而且，从法律和体制上来看，难民保护框架的真正效力降低了。

## 二、庇护、接收和不驱回

12. 对数百万人来说，庇护是行使其基本权利所必然引起的结果。《世界人权宣言》第 14 条确认，人人都有权在其他国家寻求和享受庇护以免遭迫害。随着时间的推移，庇护这一概念有了变化和发展，国际标准和一些国内立法在庇护的范围问题上是有出入的。广义上讲，庇护是指一国在其领土上通过行使主权向需要受到国际保护者提供保护，它包括使人享有安全。尽管国家有权决定是否给予某一个人庇护，但寻求庇护者至少有权得到暂时保护，或者，作为赋予在另一国寻求并享有庇

护这项权利以实质内容的第一步，有权使其要求得到确定。对难民来说，接收和庇护是他们能够享受基本权利和自由的先决条件，这些基本权利和自由在其他地方被剥夺并遭到了侵犯。

13. 庇护使难民通过就地融合或重新定居成为一个新社区的一部分，它本身就是一种持久的解决办法；庇护具有临时性质，它包含接收、不驱回、尊重人权以及寻找持久解决办法等内容。庇护的实质是：国际公约和习惯国际法禁止将难民送回到危及生命或自由的局势中。正如执行委员会所强调的，采取行动，使难民不得不返回或将其送至一个他有理由担心会遭到迫害的国家，是对这项不可减损的原则的严重违反。

14. 高级专员的任务包括负责提倡各国接收难民；难民署关注的是，难民和寻求庇护者没有能够被接收，具体而言，有关国家采用关闭边境、不允许入境、阻拦以及无法辩驳的“安全的第三国”程序等手段来拒绝接收难民，而接收是给予初步保护的一个关键步骤。<sup>2</sup> 不让寻求庇护者得到庇护或者办理有关手续，剥夺了他们的基本权利，可能构成违反国际法的驱回行为。执行委员会通过的各项结论都呼吁各国对接收和庇护(这里称为初始庇护、临时庇护或暂时庇护)采取积极的态度。例如，执行委员会认识到，难民的人身安全取决于对基本的保护原则的尊重，因此，委员会敦促各国继续接收难民，然后确定其地位并寻找解决其困境的恰当办法；对于大量流入的寻求庇护者，全部至少给予临时庇护；不要阻止寻求庇护者入境，并在各种大规模流入的情形中遵守不驱回这项法律原则。针对一些旨在防止庇护程序被滥用的措施，执行委员会强调，这些措施不得对基本保护原则包括庇护制度等产生有害影响。

15. 在区域一级，各国也认为，需要用宽松的方式处理为庇护目的的接收问题。1969年《非洲统一组织公约》要求成员国“尽一切努力接收难民”并确保难民的定居。这项公约，以及1966年《亚非法协曼谷原则》，不允许在边境地区拒绝接收难民(1984年《卡塔赫纳宣言》作了同样的规定)。该《公约》和《原则》都规定，在无法提供长期庇护时，应当提供暂时居住或临时庇护。

---

<sup>2</sup> 难民署认为，各国缔结正式协议，可以通过有序地处理庇护申请和确保采用某种责任分担机制，加强对难民的国际保护。但是，此类协议必须确保其中一个缔约国按照本国的程序适当考虑庇护申请。

16. 在这方面，负担均分原则极为重要，执行委员会已呼吁各国采取措施，确保初始庇护国的负担得到平等分担。需要向受影响最大的国家提供物资支持和其他支持，还需要承诺向寻求庇护者开放边境并尊重不驱回原则。执行委员会还呼吁各国政府本着这种精神，对难民的重新定居需要作出积极反应。任何国家或一批国家如果采取措施限制庇护的提供，都必然会将负担转移给其他国家，从而使这些国家的义务加重。执行委员会早些时候就综合办法和各国团结一致的问题所作的讨论认为，在难民保护问题上单方面采取限制性措施会使问题复杂化甚至产生有害的结果。有鉴于此，需要全面加强庇护、接收和不驱回方面的国际法和实践，这一点应视为国际负担均分的一个组成部分。

17. 需要得到国际保护的人有必要被接收并加以识别，还必须向此类人员提供保护，使其免遭驱回，包括不被送至他们极有可能遭受酷刑的地方。许多国家都在入境点采用了较快的程序，这些程序能够公正、切实有效地评估国际保护的需要。难民署鼓励各国在制订此类程序方面通过恰当的法律保障确保个人的权利。难民署提请国际社会注意特别严重的侵权行为，并强调指出，在有些情况下，未能保护难民、寻求庇护者及无国籍者的权利可能会引起涉及国际和平与安全的问题。有必要寻求各种可能性，进一步加强难民署和各国就如何完善基本的保护原则所进行的对话。

### 三、难民的安全和难民营的非军事特性

18. 人权法规定，各国必须确保在其管辖范围内的所有人的人身安全，所有难民，不论呆在何处，都有权使人身安全受到保障。正如人们早就认识到的，在庇护的和平性质得不到尊重的情形中，难民保护工作遇到了严重挑战，难民营和定居点或是遭到武装袭击，或是被军事化。尽管 1951 年公约和难民署的授权都没有具体规定难民不得从事武装活动，但这一点却被认为是高级专员工作的非政治和人道主义特点的基本出发点。后来，《非统组织公约》，执行委员会各项结论以及大会决议都使得这一点变得更加明确。

19. 一些企图将庇护国作为政治和军事活动基地的人往往会利用难民局势，这已经不是新鲜的事情了。在 1970 和 1980 年代，非洲之角、南部非洲、南亚和东南亚以及中美洲等地区的一些流亡者团体曾经开展过反对原籍国的军事活动，这些活

动在多数情况下得到其他有关国家的支持。正因为有了此种支持，这一现象才没有受到国际上的一致谴责。1990年代，在中部非洲的大湖地区出现了类似情况，在那里，一方面国际上努力援助易受伤害的平民，而另一方面一些人却在得到军事训练和支持。所涉人员绝大多数是平民，这些平民的紧迫需要和军事化的秘密性质不可避免地造成了这一状况：人道主义活动继续开展，同时，没有任何国家负责解除武装分子的武装或者识别涉嫌犯有种族灭绝罪行的人员。难民营所在地靠近敏感边境，这一点违反了商定的国际标准，并使局势进一步恶化。未能在难民营和保护人口的非军事性质方面执行国际标准这一点无疑促使人们认为，难民流入是对国家和地区稳定的一种威胁，而且也大大损害了为寻求解决办法所作的努力。从国际法和难民署活动的角度来看，需要对难民营军事化这一问题制定一套具体对策。<sup>3</sup>

20. 执行委员会曾经详细考虑过难民营和定居点的军事化这一敏感问题。委员会关于对难民营或定居点的军事或武装袭击的重要的第48号结论申明，难民营和定居点只具有非军事和人道主义特点，准予庇护或避难是一种和平和人道主义行为，不应被另一国视为不友好行为。执行委员会拟订了关于加强对难民营和定居点的保护的重要指示，具体来说就是：提供庇护的国家，在所有其他国家的协助下，应当尽一切努力确保此类营地和定居点的非军事和人道主义性质得到维持。委员会还敦促相关的联合国机构提供合作，创造条件，确保营地和定居点中的难民的人身安全，包括酌情将此种营地和定居点设在较为远离原籍国边境的地方。执行委员会谴责一切对难民和寻求庇护者的人身安全构成威胁的行为，还谴责可能危及国家安全和稳定的行为。

21. 国际法方面的区域发展强调了国家在这方面的义务。《非统组织公约》序言部分确认，难民问题是许多成员国之间磨擦的根源。该公约还对具有流亡性质的“寻求和平和正常生活”的难民和“纯粹为了从外部煽动颠覆活动”的人员作了区

---

<sup>3</sup> 难民营的军事化问题不同于难民被不同程度地政治化这一情形，也不同于传统的社区结构导致对群体的严密控制这一情形。这些情形引起的问题超越出了本说明的范围，涉及难民可以开展的政治活动的程度和性质以及各社会结构内容的决策这一复杂问题。关于集体决策或传统的领导人决策方面的自愿性问题，难民署题为《自愿遣返：国际保护》(1996)(p. 41 及其后)的手册作了讨论。

分。<sup>4</sup> 有关国家在这项公约下承诺禁止居住在其各自领土上的难民袭击非统组织的任何成员国。在拉丁美洲，1983 年的《关于和平与合作的孔塔多拉文件》载有有关国家作出的这样一项承诺：接收国采取恰当措施防止难民参与反对原籍国的活动，同时，在任何时候都尊重难民的人权。

22. 这些积极的义务补充了这样一项要求，即各方包括难民本身在内，都不应当从事任何可能减损难民营和定居点纯粹具有的非军事和人道主义性质的活动。执行委员会鼓励各国加紧努力，保护难民的权利，并防止难民成为武装袭击的目标。背离这些基本宗旨显然会损害以和平方式给予庇护的性质，使庇护不是成为一种国际声援的行动，而是成为一种对原籍国、庇护国和难民本身的一种潜在威胁。同样，根据难民署的规程，难民署本身的工作应当具有人道主义和社会性质，具有完全非政治性质。国家和非国家行动者的合作对确保此种性质必不可少。

23. 难民署对这一问题的极大关注并不限于该问题对难民安全或对国际法的维护所具有的影响。流亡中的军事化的人员，特别是大量此类人员，可以将国内冲突扩大到别国境内，维持和加剧这些冲突，并且在别国引发新的暴力。如果国际社会甚至在庇护的基本规则被无视的情况下仍然不采取任何行动，此类爆发点就可能很快变得无法控制。

24. 显然，国际社会可以更积极地采取措施保障难民和寻求庇护者的安全。最基本的步骤是将难民营设在远离敏感的边境地区的地方。还需要采取强有力的国际行动，防止难民营或定居点遭到袭击。有必要下更大的决心，通过对严重犯罪，如杀害手无寸铁的平民等罪行的国际刑事管辖来确定责任。在难民营中，执行现行国际标准以保障基本权利往往不能付诸行动，尤其是就妇女和儿童而言。《儿童权利公约》涉及国家管辖范围内的所有儿童，而且已经 190 个国家签署，该公约关系到难民儿童的保护和援助。这项公约急需得到更为切实有效的执行。

---

<sup>4</sup> 这项规定和类似的规定是国际难民法的一贯特点。1889 年的《国际刑法条约》指出，“政治难民应得到庇护，这是一项不可侵犯的权利。但是，庇护国有义务防止此类庇护者在其领土内犯下可能危及犯罪行为所针对的国家的治安的任何行为。”非统组织公约产生前三十年，《蒙得维的亚政治庇护和避难条约》(1939 年)规定，难民“不得犯有危害治安的行为。”



25. 为了防止庇护制度受到损害，各国应当作出更大的努力明确区分从事武装活动的流亡者和其他支持难民援助方案的人。在许多情况下，可以由援助人员负责进行必要的国际监督和核实，以作为他们的经常性工作的一部分。解除武装人员的武装以及从大批人口中识别军事骨干人员，通常需要有专业军事或安全知识，只有具备了这方面的知识，才能够区分这两类人员，并且完成这项工作。难民署如果与哪怕是部分军事化的难民营有任何牵连，该组织的非政治性质和它发挥作用的人道主义依据就可能受到危害。一旦难民营的非军事性质无法核实，而且军事人员仍留在难民营中，难民署就很可能需要对其作用进行审查，这样做的依据是国际保护在这种情况下无法提供。

#### 四、难民署接触需要受到保护者的问题

26. 庇护制度的一项关键内容是难民署能够不受阻碍、迅速、安全地接触有关人员，无论是在逃离、庇护、遣返、国内流离失所情形中，还是在其他易受伤害的情形中。无法进行此种接触，就会使难民保护工作受到损害，<sup>5</sup> 而难民本身也有权接触难民署。国际保护，尤其是庇护意义上的保护，需要对难民和寻求庇护者的安全进行监测，也需要尊重他们与难民署接触的权利。援助和救济活动也需要进行此种接触，以便评估人道主义需求，并确保按照保护的各项要求恰当地使用资源，尤其是在援助妇女和儿童方面。执行委员会曾呼吁各国让难民署和其他有关组织迅速并且不受阻碍地接触难民和寻求庇护者，这样做既是为了办理确定难民地位的手续，也是为了确保难民营和定居点的非军事性质。<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> 1993 年《关于国际保护的总结论》(71 XLIV)。(注解 5 和 6 引用的文件取自国际保护司的汇编：从难民署方案执行委员会通过的关于难民的国际保护的结论。)

<sup>6</sup> 难民署应当能够迅速、不受阻碍地接触申请庇护者、难民及返回者(22 III、33 (h)、72 (b)、73 (b)9iii)、77 (q)、79 (p)，并且应当能够对进入接收中心、难民营或其他难民定居点的人进行照料(22 III、48 (4) (d))。难民署可以关注难民和寻求庇护者的人身安全，并采取恰当措施防止或纠正侵犯这类人员权利的行为(72 e)。申请庇护者和难民，包括被拘留者，有资格同难民署接触，并了解有关情况(8 (e) (iv)、22 III、44 (g))。政府应当确保需要得到保护和援助的人员，包括国内流离失所者和武装冲突受害者以及其境内的难民等，得到安全、及时的人道主义救助(75 i)。

27. 在最近的一些情形中，例如在扎伊尔东部出现的情形中，难民署无法接触难民，无法向其提供基本的食物和其他援助，对他们进行照料或者将有些难民撤离。接触难民在以往常常受到阻碍，但是，目前派驻国际人员和实行监测的安排，尤其是在原籍国和可能不断爆发冲突的国家，却极为脆弱，这既是由于主管当局不给予合作，也是由于安全原因。人道主义机构增加在冲突局势中开展的活动，除了会遭到总的无政府状态、犯罪行为 and 地雷等造成的伤害之外——所有这些也同样对当地人口构成了威胁——也引起了新的安全问题。

28. 人道主义工作人员在波黑、布隆迪、车臣(俄罗斯联邦)和卢旺达被杀害这一点突出表明，人道主义组织在没有法纪的环境中开展活动面临着很大的危险，此种危险来自各种国家和非国家行为者。这些悲剧性事件阻碍了提供保护和救济工作的开展，损害了对解决办法的寻求，对于这些监测往往很重要。仅仅让国际组织不受阻碍地接触有关人员已经不够，还需要制订一项实在义务，以确保国际组织能够不受阻碍、安全地接触难民。执行委员会不妨提出这项义务，并且在出现障碍的情况下支持该义务的履行。

29. 尽管一些机构本身为了切实改善实地人员的安全状况已经作了很多努力，但是，可适用的国际法仍然软弱无力。《联合国关于联合国和相关人员人身安全的公约》尚未生效，该公约也没有充分涉及人道主义人员。现在需要作出更大努力，以便为难民署和其他相关组织提供安全保障并采取相关的切实措施，并且确定共同的条约义务。在这方面，国际法委员会已将对联合国和相关人员的犯罪列入危害人类和平及安全治罪法草案，这是一个积极的步骤。

## 五、遵守国内法

30. 《联合国领土庇护宣言》规定，给予庇护的国家不得允许已经得到庇护的人员从事违反联合国宗旨和原则的活动。项规定表明，庇护包含了国家和个人双方的权利和义务，从而建立了一个框架，使个人能够得到庇护，而且能够避免国家间不必要的磨擦。作为此种框架的一部分，1951年公约确认，难民应当遵守国内法，难民署和政府一样，对难民未能这样做所产生的后果表示关注。

31. 如果难民和寻求庇护者违反国内法或者未能遵守国家安全规定，就会引起严重问题。当地的治安会遭到破坏，对整个寻求庇护者的认可态度就会受到影响。

这些后果转而可能危及庇护的提供。由于认识到了这一点，1951 年公约和其他国际难民文书对如何处理性质极为严重，危及国家安全或对庇护国的社会构成威胁的罪行作了一些规定。难民文书都没有对难民的非法行为作出保护、不受惩治或任何免除责任的规定。

32. 难民公约的制定情况表明，对于违法的难民，将按正常方式予以处置，同时充分尊重其各项权利，包括不驱回权利。<sup>7</sup> 在处理违反东道国法律的行为方面，除外条款不是一种恰当的办法，因为这些行为涉及在国际上相当严重的犯罪，包括战争罪和危害人类罪，也涉及在入境之前所犯的严重的非政治罪行。东道国有义务执行国内法，并确保寻求庇护者和难民不从事违反联合国宗旨和原则的活动，东道国应当确保其境内的难民遵守该国法律和国际义务。通过在国家一级适用相关国际文书并使其得到切实有效的执行来遵守这些原则，也有助于使庇护制度得到接受和维护。在有些情况下，国家主管机构或难民本身对难民的义务可能理解得不够，执行国内法的能力也可能缺乏。

33. 非统组织公约规定，如果一成员国不论出于何种原因在继续向难民提供庇护方面遭到困难，该国可以向另一国发出呼吁，以“减轻负担”。1951 年公约也规定，因国家安全和公共秩序原因被从一国驱逐的难民应当得到便利，以便设法合法进入另一国境内。

34. 难民署完全赞同国家在这方面的权利，并将继续同各国在这方面进行密切合作，同时，极为重要的是，这些权利和义务不应遭到滥用，从而给任意驱逐难民或对其加以不必要的限制提供根据。

## 六、结 论

35. 国际形势的变化使得人们开始详细探讨保护因冲突、人权遭侵犯和迫害等而遭受威胁或流离失所的人的可能性，并且探讨难民返回不稳定局势中的情况下提

---

<sup>7</sup> 第 32 条的规定指出，只有基于国家安全和公共秩序的理由并且依照一项根据正当法律程序作出的裁决，才能考虑将难民驱逐出境。该公约第 33 条第(2)款规定，被有合理理由认为威胁到其所在国家的安全，或者经终审判决判定犯有某项极为严重的罪行，对该国社会构成威胁的难民，不得要求享有不驱回义务的益处。

供安全的方式。人们一向认识到，此类做法能否取得成功，要看直接有关的各国是否有足够的政治意愿处理造成流离失所问题的因素。正如难民危机继续表明的那样，这些条件很少能够达到，因而，庇护作为一种直接对策和一项解决办法都仍将是必不可少的。

36. 需要作出更大的努力来对付庇护受到的威胁。在为被迫逃离家园和国家的人员提供保护方面，要采取的的第一个步骤是将需要得到国际保护的人员和不需要得到此种保护的人员区分开来，并且在出现大规模人员流入的情况下至少给予暂时保护。如果这方面缺乏迅速、公正和高效率的机制——无论是在处理大量人员流入的情况下还是在处理单个人员流入的情况下——人身安全就会受到威胁，权利就可能遭到侵犯。因而，国家就可能采用实际上减少可提供的保护的措施。在大规模人员流入的情形中，必须在一开始就解除军事人员的武装，并将这类人员区分出来。难民营或定居点应当设在较为远离边境的地方，并且应当使难民遵守国内法律。一旦在这方面没有作出充分努力，国家间的紧张局势就可能加剧，有人会渗透到难民营中，而且难民营还可能遭到袭击。国际社会必须坚决支持恰当的接触和监测行动，这些行动是保护难民和回归者并向其提供援助的极为重要的方面。为了切实有效地做到这一点，目前急需在法律上采取进一步措施，更好地保障援助人员的人身安全。

37. 国际社会具备了必要的手段，不论是法律、实际手段还是政治手段，能够使庇护的提供依然成为一种和平行为，与国家安全要求和国际法相一致。实际上，难民问题仅靠东道国已经无法解决，其他行为者——国家、联合国、其他国际组织和非国家行为者等，必须在维持庇护制度方面给予进一步支持。在这方面，的确需要国际社会团结一致并采用负担均分办法，还需要其他国家作出相当大的努力和承诺，并提供相当多的资源。难民署将继续着重处理各方面面临的困难，并处理国际保护框架本身这一问题。难民保护制度，最主要的，是要帮助解决权利和自由遭到侵犯和威胁的个人面临的问题，并支持各国行使与别国和平相处的权利。然而，作为一个普遍框架，这一构想只有在各国政府积极参与并给予支持的前提下才能真正发挥作用，由于难民署日益处在一个新的和更加危险的环境中，这一点显得更加突出。

-- -- -- -- --