



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/850
1 September 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第四十六届会议

关于国际保护的说明

在难民大规模涌入情况下的国际保护

(高级专员提交)

一、导言

1. 1994年,执行委员会审议了国际保护的内容以及向所有需要的人提供保护的方式。执行委员会鼓励高级专员继续保护因受冲突影响而不能平安返回原籍国的人士。它请难民署进一步磋商和讨论,商讨通过何种措施实现这一目标,其中可以拟定包括供协同行动的指导方针(A/AC.96/839,第19段)。

2. 此后的情况表明,仍应继续审议此项问题。国际保护全体小组委员会在1995年6月第二十六届会议上审查了关于难民大规模涌入情况下国际保护范围的说明(EC/1995/SCP/CRP.3)。难民署在该份说明中概述了向大规模涌入的难民提供国际保护所涉的各方面问题。难民署尤其强调了向此类难民提供法律保护的必要性,并提请注意穷国在收容大量难民人口方面的负担。

3. 难民署在本说明中强调指出,各国应努力解决这一重大问题,并强调指出,全球协同解决的途径需要直接受影响区域以外的国家充分支持和参与保护工作。对于这种途径必不可少的就是要采取慷慨的庇护政策,而这种政策并不一定非给予永

久居留不可。难民流动、尤其是迅速和大规模难民涌入对有些国家造成了沉重负担。难民署在该份文件中还强调指出，国际社会应声援和支持这些国家。强制性人口大规模流动往往是由冲突造成的，对付这样的情况，以上两个因素极为重要。与这些令人关注的问题紧密相关的是，难民署1995年一直关心的两大问题，一是在原籍国创造条件，协助安全和永久性遣返，二是保护国内流离失所者。

二、现 况

4. 1995年，受若干政治和人权因素的影响，难民保护问题更为复杂，也更为多样化。在不同地区，若干国家或非国家实体推行“异族清洗”政策，粗暴侵犯了人权，因此，保护问题仍十分迫切。也有较积极的进展，例如国际社会力求通过前南斯拉夫和卢旺达问题国际法院采取期望已久的重大行动，追究包括难民在内的肇事者的责任。与此同时，难民署努力落实其宣称的预防战略，与国际移民组织和欧洲安全和合作组织密切合作，筹备召开一次区域性会议，以便探讨独立国家联合体以及有关邻国境内现有和潜在的难民问题以及有关的人口流动问题。

5. 去年在前南斯拉夫、非洲大湖区或前苏联以及其他地区的事件明确表明现有的国际保护制度的价值，同时也彰显了该项制度的一些缺陷。在受难民流动影响最大的地区，庇护制度和难民基本权利经常是得到尊重的，但有时却遭到大肆践踏。各国收容难民人口的规模和所受影响极为不同，不过，许多国家都表示，大量难民的涌入，使它们不堪重负。若干国家还不愿意长期收留难民，在难民大规模涌入时更是如此。这些国家担心，由于难以创造必要的条件，尤其是很难通过自愿遣返的方式，解决某些难民情况遥遥无期，结果，这些国家的态度更为恶化。

6. 世界各地在保护难民方面令人担忧的情况由来已久。有的国家过去历来奉行慷慨收容难民和宽松的庇护政策或在此方面具有很高的水平，但即使在这些国家中，也首次出现了这类问题。国家采取的限制性措施有，树立法律障碍和实际障碍，阻止难民入境或在其境内寻求庇护、强迫大量难民返回本国以及违背国际公认的待遇标准，致使难民不时陷于窘境。人们还普遍注意到，实际保护水平已有所下降。在许多情况下，出于国家安全考虑采取的措施有损难民的安全和福祉。

7. 此外，由于冲突而在国内流离失所者以及在法律上无法要求任何政府加以保护的无国籍者的情况表明，国际保护责任肢离破碎，十分欠缺。

三、探索保护战略

8. 应采取新的辅助战略,确保有效提供国际保护,首先,应力求加强《1951年公约》和《1967年议定书》以及现行区域文书的执行工作,加强对不属于国际法律文书适用范围的人士的保护,并支持尚未加入这类文书的国家采取保护措施。这样做的目的是,协助各国履行承诺,确保需要保护者能在不受任何歧视的情况下获得保护。可以审查与实现此项目标有关的种种可能性。但各国目前似乎并不想对难民承担更多的约束性义务。因此,难民署将继续促进和鼓励根据各项国际文书积极拟订区域性标准。还可以继续奉行与此项目标有关的指导原则,包括采取各种措施,促进国际社会声援和支持受难民影响最巨的国家。

A. 提供国际保护

9. 1994年,执行委员会联系目前的难民流动及其规模情况,审查了国际保护难民制度的某些缺陷。难民署强调指出,它在提供国际保护方面的作用主要是,确保各国政府保护难民和可能沦为难民的寻求庇护者。难民署要想履行保护职能,就需要获得各国政府的积极合作。政府的政治和物质支持是极为关键的。在此方面,值得注意一些问题,例如若干国家尚未加入关于保护难民的基本国际法律文书,并对难民定义本身的解释加以种种限制。另外,还需要采取措施,保护逃离冲突的所有人,而不管他们是否已被正式视为难民。

10. 人们注意到,即使并未加入有关国际公约的国家也普遍认为,需要保护逃离武装冲突和国内纷争的难民,而不管这些人是否属于《公约》的范围。1994年关于国际保护的一般性结论(A/AC.96/839,第19段(n)分段)阐述了这一普遍做法,并鼓励高级专员继续就有关措施进行磋商,确保继续保护这类人士。难民署注意到,国家往往是作为一项人道主义责任提供这类保护,而对国际法律义务却只字不提。难民署认为,最好确定明确的基础,提高这一保护的安全性和可预测性。

11. 需指出的是,在许多情况下,人们逃离冲突可能是因为有理由担心受到《公约》所指的迫害。例如,一部分人口因其民族、宗教或政治背景而被政府军或非政府军列为目标就属于这类情况。出于与难民地位有关的原因逃离本国或滞留国外的人即为《公约》所指的难民,而这些理由是否是在冲突期间产生的则无关紧要。必须采取措施,加强逃离冲突的所有人士所需的国际保护,同时,必须避免减弱对难民应有的保护。在此方面,一些国家作出了多种限制,例如拒绝给予受非国家实

体迫害的人难民地位,而事实上,《公约》和《难民署规约》都明确规定,决定性因素是看是否缺乏有效保护,而不是确定罪犯的身份。

12. 这类确定难民身份问题对难民署的职能至关重要,尤其是考虑到《公约》第35条为难民署规定的监督作用以及国际难民法,就更是如此了。收容和保护逃离危险和迫害的人士仍然是对付难民外流问题的基本办法。难民署欢迎各国建议采取何种措施,在适当的国际法律范围内,促进履行在此方面的国际保护职责。

13. 与此同时,虽然继续制定基本原则仍很重要,但事实证明,只是加入有关公约并不足以确保一贯和慷慨满足难民需求。仍有一系列政治、经济或社会基本因素可能会影响国家对付难民涌入问题,并可能会促使国家采取有违难民和寻求庇护者基本权利的措施。要想加强国际制度,也必须处理这些因素。

B. 国际声援

1. 东道国

14. 近些年,尽管国家扩大了介入难民问题的程度,但由于缺乏有形的国际声援,积极发展国际难民制度工作仍然受阻。执行委员会在联大核可的连续多项结论中呼吁国际社会声援难民和分担负担,并敦促所有国家与难民署合作,积极努力协助收容了大量难民和寻求庇护者的国家、尤其是那些资源有限的国家。国际社会仍应协助东道国收容和保护难民,其中包括协助缺乏必要资源的国家以及国内关注(包括反移民情绪以及社会、经济、政治和环境关注)阻碍有效保护难民的国家。在此方面,国家安全问题也越来越重要,考虑到大量难民长期滞留造成的政治以及其他有关后果,就更是如此了。

15. 加强和改进执行工作一定会有助于各国就这方面国际声援的必要性达成广泛和经常性的共识。尤其是,急需建立机制来加强有关国家收容难民的能力。目前,这一能力正受到冲击。此外,还必须承认难民大规模涌入对东道国的安全造成的影响。要想作出有效的国际反应,就必须申明,难民营和难民定居点的安全是建立在这些地点纯属民用和人道主义性质这一基础上的,难民和东道国当局有责任不从事可能与此背离的任何活动。为此,难民署采取了特别措施,保障扎伊尔境内卢旺达难民营的安全,并要求将这些难民营撤离边境地区。执行委员会认为,坚持难民营和定居点的民用和人道主义性质是极为重要的。它呼吁所有其他国家在此方面协助避难国。怂恿通过武装活动颠覆政府的任何行动或不行动显然有违此项原则。

16. 难民和寻求庇护者有时受到种族主义的侵扰。必须采取最基本的国际声援措施,有系统地公开回击种族歧视的一切表现形式,其中包括驳斥关于少数群体不论国籍如何均无权充分享受基本权利以及关于这些群体造成各种社会问题的陈词滥调。各东道国应协同行动,在此领域积极影响公众舆论。此外,国际社会应认真区分对非法移民和滥用庇护程序的合理关注与难民庇护方面长期国际义务和优良传统之间的区别。如果公众认为多数寻求庇护者是在利用庇护程序规避控制移民政策,就一定会助长排外和种族主义倾向,进而可能引致进一步的限制性措施。

17. 某些国家为了预防和阻止潜在移民滥用庇护程序持续采取大力行动,限制人们入境,有时甚至限制了对难民申请进行实质性审查。此外,如上文第5段所述,一些国家还越来越限制应用《1951年公约》和《1967年议定书》规定的难民定义。难民署不断指出,不分青红皂白,对真正的寻求庇护者和假冒的寻求庇护者一律实行限制移民措施可能会产生不良后果,阻止有充分理由担心遭到迫害的人获得保护。采取限制性法律措施不可避免地会削弱国际合作精神。难民署还认为,在应用适当的资格标准和充足的程序保障的情况下,采用速决式庇护程序和对不需要保护者执行始终如一的政策是阻止滥用庇护申请的最佳方式。难民署仍会支持这类办法,并认为,如果在此方面采取连贯一致的做法,某些限制性措施可能就会失去效用。

18. 原本资源就很紧张的许多低收入发展中国家,因大量难民迅速涌入,尤其是难民们往往涌入脆弱和边远地区,在社会和经济方面受到了很大的影响。需要通过发展援助,协助建立基础设施和基本体制,增强这些发展中国家收容难民的能力。在大量难民迅速涌入的情况下,安全、用水、卫生、环境、健康以及执法等方面尤其容易受到影响。执行委员会几年来就相关问题提供了指导。根据1984年制定的《发展中国家行动原则》(见A/AC.96/736),如果有些项目的主要目的是通过修复或改进东道国经济或社会基础设施协助该国对付难民问题,但却不能直接协助大量难民,那么这些项目原则上应由开发计划署以及包括非政府组织在内的其他发展机构负责执行。根据这些《原则》以及根据援助非洲难民国际会议、关于南部非洲难民、回归者和流离失所者境况的国际会议和中美洲难民问题国际会议的做法,应首先促进难民就地融合,并鼓励为难民提供创收机会。但除了极少的几个例外情况外,由于缺乏资金,难民援助和发展项目的执行工作严重受阻,过去的工作很少能面对难民大规模涌入问题,通盘考虑紧急援助以及中短期援助问题。在此方面,国际社会早就应该采取更全面的援助办法,所有有关国际机构和组织也都应充分和积极地参与这方面的工作。

19. 1995年2月在布琼布拉举行的援助大湖区难民、回归者和流离失所者区域

会议通过了一项行动计划,阐述了国际社会需采取的行动,并特别指出,国际社会需采取具体措施,缓解和消除难民和流离失所者问题造成的影响。这些措施列明国际社会在协助解决难民大规模流动问题方面需采取的行动,其中包括遏制和扭转环境退化;修复学校、道路、水源和卫生设施;援助遭到严重破坏的当地社区,促进恢复正常生活;以及协助东道国在难民营内部及其周围地区维持法律和秩序。

20. 从更广泛的角度来看,往往还需要有关国家支持以政治行动来解决冲突,并解决东道国在难民流动上的关注问题。

2. 原籍国

21. 国际社会也应对原籍国采取平行和同样重要的声援措施,寻找难民问题的长期解决办法,并防止再度发生难民问题。除早期预警和预防活动外,尤其需要支持自愿遣返方案,并应做出更广泛的努力,一劳永逸地解决问题,结束冲突,实现和解。去年,执行委员会认识到,“要想通过遣返持续并真正持久地解决难民问题,就必须以全面和有效的方式开展修复、重建和民族和解工作”(A/AC.96/839,第(aa)段)。在某些情况下,遣返时机不当可能会损害民族和解。此外,如《公约》所述,难民与原籍国之间的关系不可能愈合的情况依然存在。

22. 近些年,人们进行了认真的分析,并在相当程度上达成了协议,认为需要更强调和解工作和更强调在实现和平和可持续的重新融合方面所需的措施,这促进了冲突后的重建和恢复工作。与修复建筑和设施至少同样重要的是,应建立有效的人权制度,确立法治,包括建立对所有人开放的独立司法制度和负责任的公共管理制度。需要在和解与追究过去罪责之间达成微妙的平衡,这也就是说,各方都需率先投入民族和解工作。不过,国际社会也可在几个领域中鼓励和支持这一进程。

23. 从出现难民情况一开始,难民署就应铭记自愿遣返的可能性。执行委员会敦促难民署积极协助这项工作,在可行的情况下促进各种积极行动,如与主要各方维持联系并促进其对话,推动相互联系,发挥中介或联系渠道的作用。除作出这类努力外,还需维持难民营纯粹民用和人道主义性质,并阻止难民从事与此性质不符的任何活动。在此方面,可能需要国际社会更广泛地支持旨在难民营内维持法律和秩序的努力,就象最近在坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔所作的那样。

24. 还可采取其他有关行动,例如鼓励难民访问原籍国,另外,也可配合自愿遣返宣传活动,鼓励原籍国代表访问难民营。还可通过在各难民营和定居点提供适当教育进一步加强这方面的工作。出于包括难民利益在内的各种因素的考虑,尽管原

籍国的情况并非最为理想,但也必须考虑大规模自愿遣返。鉴于这类情况越来越多,采取上述行动尤为重要。这类自愿遣返活动的安全性和可行性取决于若干因素,其中包括原籍国的承诺、对回归者实行国际监督的效力以及关于适当允许有充足理由的人不回国的规定。在今后一些年中,对难民署来说,这类情况可能会越来越多。

25. 难民署对回归者福利的正当关注早已得到确认。难民署的具体做法是,监督这些人安全和有效地重新融入原籍国。难民署还经常协助制定和监督对回归者的赦免。赦免回归者是多数遣返协议的一项内容。在适用的情况下,尤其是在并未充分恢复稳定的情况下,要想有效监督回归者的情况,就需要联合国维持和平人员、联合国人权监督机构以及其他国际和非政府组织直接协助。国际社会需要一致支持这些活动和支持长期重新融合所需的关键步骤,只有这样,这些艰难的遣返活动才能奏效。

26. 执行委员会以前(其中包括1994年)密切关注一相关领域,即关注对国内流离失所者的保护问题。尤其是,前南斯拉夫和卢旺达境内最近的事件再度表明,需要为提供这一保护确定明确的法律基础,并应更清楚地阐明国际社会和每一国家对保护在冲突中流离失所的平民所负的责任。

四、结 论

27. 国际保护原则随着良好的国家惯例得到发展和加强。而国家一旦偏离这些基本原则,就一定会以总体上削弱这些原则。有些国家一向被视为保护难民方面的旗手,过去即使在困难情况下也不遗余力,而现在在新的需求面前,由于经济、社会或政治原因,却感到无力继续信守承诺。其他国家可能会注意到并模仿这类做法,从而轻易助长对难民实行更多限制的总体趋势。有鉴于此,难民署认为,其作用是,与各国合作,奉行国际法治,坚持不断和普遍地应用基本保护原则,同时力求兼顾各地的特点和急务。各国应慷慨收容、援助和融合难民,国际社会则须进一步协助东道国,此外,还应采取更有效的预防行动,在国际上大力支持安全和体面地遣返难民。根据现行的国际法律制度商定指导原则可能会大大有助于提高这方面的连贯性。

28. 关于加强国际行动的指导原则还可重申通过全面和区域性办法解决难民问题的重要性。事实上,国际保护全体小组委员会在1994年5月的会议上已达成共识,认为最好通过这类办法来处理复杂的流离失所问题(见EC/SCP/87和EC/SCP/89)。它进一步敦促难民署制订各种办法,包括订立关于预防、保护和解决难民问题

的基本原则。这些办法的基本出发点是,尽管它们应针对具体情况,但仍应符合《公约》和《议定书》规定的关于庇护和保护的公认标准,并应符合其他人权标准。它还强调有关国家急需以足够的政治意愿来处理各项关键问题。

29. 必须努力调动广泛的法律、政治、发展、安全以及其他因素,向需要保护的所有人士提供有效的国际保护。《公约》和《议定书》以及国际性和区域性难民和人权专题文书为此项工作奠定了已获普遍接受的总体基础。关于此一基础的缺陷,应首先根据执行委员会的建议,通过进一步发展和巩固非约束性标准来弥补这些缺陷。难民署期望,执行委员会的建议将会促进这一工作。

XX XX XX XX XX