



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/887
9 September 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会

第四十八届会议

年度重点议题：遣返问题

一、导言

1. 尽管在 1985 年至 1990 年期间估计有 120 万难民返回其本国，在其后五年，遣返人数增至 900 万。仅在 1996 年，就约有 200 万难民遣返，主要返回地为：卢旺达、阿富汗、布隆迪、伊拉克、多哥、缅甸、埃塞俄比亚和波斯尼亚—黑塞哥维那。同一年，难民署向处于初步融合阶段的 330 万名返回者提供帮助。在过去 10 年中，难民署把绝大部分预算用于遣返业务和向返回者提供援助，自 1991 年以来开支至少占总支出的 14%，与此相反 1985 年之前年度平均开支低于总支出的 2%。

2. 自愿遣返数目只要有增加都是积极的发展。自愿遣返是解决难民问题的可取的方法。只要人们能够安全可行地与他们原籍国家和社区融合，遣返不仅对返回者本身有利，而且还能够促进遭受战争创伤的社会的经济重建和和解。

3. 但是近几年来，难民和寻求庇护者的遣返越来越多地在冲突之后或者甚至在冲突中极其危险或不稳定的情况下进行。而且，遣返往往是在受到各种压力或胁迫的情况下进行的。这些情况包括强迫返回难民生命有危险的地方或者他们的安全得不到保障的地方，从避难国不安全的情况下逃离或撤走，没有国际保护或者被认为不需要国际保护的人的返回。

4. 认识到难民署和国际社会所面临的这些问题和困境十分复杂，常设委员会于 1997 年 6 月决定将“遣返问题”列为执行委员会第四十八届会议的年度重点议题。

并还同意执行委员会的辩论应该以常设委员会所进行的工作为基础，特别是以关于国际保护的说明(A/AC.96/882)，以及其他有关遣返和返回的保护方面的文件为基础。¹

5. 本文件简单地概述了近几次遣返工作所经历的挑战和困境，并且审查了当前难民署和多边各方对监测和融合采取的方法的一些缺点。没有作任何政策指令，只力求为执行委员会的辩论提供一个总的框架，从而使难民署能够制定进一步的政策和行动方法。

二、目前的遣返问题

A. 受压力或者胁迫的遣返

6. 近期的遣返活动的规模和特征以及返回的社会十分脆弱，这种情况引起了一些影响深远的保护和援助问题。在一些情况下，避难国的政治、经济或安全问题影响了庇护的提供。在其他一些情况下，原籍国的条件对确保、有效和持久的融合构成了各种障碍。此外，近几年跨边界的流动变得更加复杂多样。因迫害、侵犯人权和冲突而逃离的难民可能与移民、军事人员、战争罪犯或者其他没有资格获得国际保护的人混在一起。

7. 尽管已经牢固确立的国际原则规定难民应在自愿的基础上进行，并且在安全体面的情况下进行。但是最近世界各地返回者中的大部分是在受某种胁迫的情况下遣返的，其中许多人的的遣返条件既不充分安全，也不体面。在世界各地，寻找双边解决难民问题的方法的压力已经增加。对庇护形成的威胁成倍增加，难民日益被认为是国家安全和稳定的负担和潜在威胁。在一些情况下，边界被关闭，难民被强迫送回。这可能发生，尽管引起难民最初逃离的条件根本未改变，尽管他们的家乡仍普遍处于危险或不安全的情况之下。

8. 在其他情况下，返回可能是由庇护国的条件普遍恶化所引起的，不论引起恶化的原因是什么，是暴力、是普遍不稳定还是国际援助减少。在这样的情况下，实际上很难划清自愿和强迫之间的界线。就一些极端例子而言，可能因为下列情况

¹ 常设委员会和其他有关文献列在本报告附件。

产生遣返紧急状况，如大规模的难民被迫或者被强制离开他们的庇护国，回到准备不够，还不能受容他们的家园地区。

9. 就在受到各种不同压力或者胁迫的情况下返回而言，难民署在许多情况下可能别无任何选择，只能借助于可以得到的最佳方式确保有关人员的安全。这可能不符合国际公认的原则。近几个月，难民署在非洲大湖地区所面临的遣返挑战是前所未有的。大约 6 万卢旺达难民从刚果民主共和国返回，不仅工作困难重重，而且还陷入不得不在有效保护范围受到严重限制的选择中进行挑选的根本困境。

10. 但是绝非所有遣返到不安全情况之下的难民均是受到上述种种压力返回的。由于各种原因，难民可能感到即使家乡的条件不完全安全，但遣返仍是他们的最佳利益。阿富汗就是一个例子，许多难民尽管冲突还未中断，但仍然回到了该国。确实就阿富汗或者波斯尼亚—黑塞哥维那目前普遍存在的情况而言，返回一些地区可能安全，但返回其他地区并非如此，因此对待遣返的方式可能需要有差别。

11. 除非难民原籍国的形势有了根本的改变，已不需要国际保护，否则难民署和国际社会的第一项挑战是保障提供安全的庇护和防止出现受压力和胁迫的遣返情况。难民署 1997 年关于国际保护的说明较为详细地探讨了保障庇护制度所面临挑战并且研究在这方面的基本要求。这些包括国际声援和负担分担；确保难民获得收容、认清并与武装分子分开的有效措施；在离边境安全的地方设立难民营；保证难民署和其他有关的人道主义组织快速和安全地接近受其关注的人。² 然而当庇护国的情况迫使难民返回到他们国家不安全的情况去时，则会出现另一种不同的挑战。这些挑战需要加以解决，但不得影响加强提供庇护所作的种种努力。

- 可以采取什么措施确保能得到庇护，并且各国保护难民的国际义务得到尊重？
- 还可以做些什么来消除难民人口对庇护国的影响？³
- 如何更加有效地解决庇护国的安全问题？

² 1997 年 6 月编为 EC/47/SC/CRP.26 号文件发给常设委员会的关于国际保护的说明 (A/AC.96/882)。

³ 见提交常设委员会 1997 年 1 月会议的《大量难民人口给发展中东道国带来的社会和经济影响》(EC/47/SC/CRP.7)。

- 还可以采取什么措施确保庇护国内难民的人身保护和安全？
- 难民署如何能够在不影响不驱回的基本原则下最佳地解决难民所面临的只能返回而无其他选择的困境？
- 在什么条件下难民署应参与不能彻底保障有效国家保护情况下的返回，什么时候它不应该参与？

B. 不需要或者不再需要国际保护的人的遣返

12. 返回者若能自愿遣返到能够获得有效国家保护的环境，这样的自愿遣返自然不会引起争议，难民署的作用也是明确的，然而难民署和缔约国还会遭遇到某种困境，例如原籍国的条件可能有利于返回，但难民可能由于与难民无关的理由不愿意回到家乡。在这样的情况下，重新讨论了 1951 年公约的中止享受权利条款的适用问题⁴。确保不再需要国际保护的人的返回被认为是维持向需要者提供庇护的一个重要因素。

13. 同样，被拒的寻求庇护者的返回对许多国家造成了问题，他们继续留在收容国也可能给庇护造成不利的后果。在协助各国政府把寻求庇护遭到拒绝的群组送回原籍国的工作中，难民署通过“斡旋”究竟可在何种程度上发挥有用的作用，⁵ 对此进行了激烈的辩论。

- 还可以采取何种措施促进不需要国际保护或者不再需要此类保护的人的返回？

C. 冲突之后的遣返

14. 遣返如是大规模的，特别是如是突然发生或是在受压力下发生的，遣返可能对建立和平的进程，特别对调停产生重大的影响。有效的重新融合显然对要成功

⁴ 常设委员会 1997 年 6 月待离关于中止享受权利条款(E/47/SC/CRP.30)的会议室文件。

⁵ 常设委员会 1997 年 6 月会议还审议了会议室文件“不需要国际保护者的返回”(EC/47/SC/CRP.28)。

地建立和平，以防止再次发生被迫的流离失所，是至关重要的。但是重新融合需要国家愿意这样做并且能够向其公民给予国家保护。在冲突之后，这可能需要做出大量的多边努力促进重新建设经济社会服务和资源；重建、改革或加强政治和法律结构；并促进受战争影响的人的和解。

15. 难民署在原籍国的存在和活动的范围和时间一向受到限制。但是，在发生国内冲突之时，或者从战争过渡到和平之时，特别是在逃亡的根源没有得到解决之时，就有必要寻找新的方法。

16. 许多返回者所面临的严酷事实包括下列各种情况：安全无保障、地雷、司法诉讼程序不当、反叛集团对政府当局进行威胁以及经济、社会和法律基础设施遭到破坏。大规模的被迫流离失所往往源自政治和经济弱国，这些国家政府无力保护其公民免遭武装冲突或普遍的暴力行为无害。冲突造成的损害往往增加了受国家保护的障碍，国家在冲突之后保护返回者的能力往往弱于返回者逃亡之前。因此需要特别注意多边行为者能够促进有效国家保护的各种方法，帮助弥补在极不稳定条件下进行此类保护的不足之处。

17. 实际或者潜在的遣返工作越是复杂，越是需要难民署派人到实地工作，以便能够不受碍地接触所有的难民和返回者，获得所需的资料和资源，以便作出有效和及时的反应。大规模立场明确的遣返行动一旦开始，捐助国即慷慨地予以支持。然而，往往在准备遣返时，尽管这对原籍国的积极发展情况而言仅是暂时和临时的，但如需要在政治不确定的背景之下进行准备，这时比较难以获得支持。例如，安哥拉、厄立特里亚、利比里亚和最近塞拉利昂的情况就是如此。

- 如何安排遣返，使其能够支持更广泛的建立和平进程？
- 如何最佳地做好遣返行动的准备？

D. 重新融合、复原和重新建设

18. 难民署重新融合活动的一个积极的方面毫无疑问是通过速效项目和其他项目把重点放在“基层”，并且放在作为其本身重新融合首要行为者的遣返者及其社区上。强调社区一级能力建设、促进当地应付机制和个人的自力更生应继续作为难民署重新融合工作的中心。

19. 然而，广泛的经济、社会和法律重建是返回者有效融合的关键。内战后的国家需要有满足流离失所者和返回者安全和物质需要的资源；重建被破害的基础设施和社区服务；解决被地雷和战争武器破害的不能使用的土地的问题。就弱国而言，需要创建或者重建政治机制、行政结构和警察与司法制度。

20. 近期的许多重新融合行动的经验表明，难民署及其多边伙伴目前所采取的方法本身可能不足以实现成功的持久重新融合。难民署“移交”初步重新融合项目并不是没有问题的。大多数重新融合的活动目前采取速效项目的形式。速效项目是在1990年初发起的，以便填补救济活动和长期发展之间的空白。它们代表了被预见为从救济至发展的没有漏洞的多边活动网的所谓“连续统一体”的一个阶段。

21. 实际上，这个方法有时候使难民署和其伙伴的活动脱节。难民署的初步复原活动并不总为持久的重新融合奠定基础。在许多情况下，缺乏适当的长期计划，需要在受援人口中进行评估，应该更加注重投入而不是影响。即使项目是完全针对当地需要的，当地社区、各国政府和非政府组织可能无法得到必要的资源或者技术维持这些项目。此外，速效项目的重点是援助而不是满足返回者的保护需要。

22. 在大规模遣返中，难民署必须尽快地满足返回者社区的需要，因而难以把长期的考虑结合到制订和实施方案中去。在应对立即需要和持久性方面往往存在内在的牵制。然而，难民署仍有余地可提高对重新融合持久性的贡献，方法是改进计划并加强与其关键伙伴的联系。在这方面，难民署作了种种努力，有系统地组织安排它和发展与人权行为者的关系。难民署与开发计划署缔结了新的合作框架、与世界银行合作制订了冲突后重建的新方法，并与人权实地行动机构签订了谅解备忘录，这些都是在这方面所采取行动的例子，难民署和国际刑事法庭就前南斯拉夫和卢旺达的合作换文也是这方面的例子。

23. 然而，难民署的工作重点并不总是和其他机构的工作重点一致。返回者往往是最受排挤的群体，而发展和金融行为者则可能选择具有较大发展潜力的目标人口和地区，或者通过中央政府的渠道，而不是通过地方结构和社区提供援助。工作重点不同并不一定消极的，应强调在政策计划和实施的共同框架内平衡和补充工作重点。在这方面，秘书长强调应制定一项国家一级的前后连贯的、联合国全系统战略，难民署对此表示欢迎，并认为是保证可持久解决遣返问题的一个重要因素。

- 在规划和落实重建活动中，难民署和多边机构如何更好地利用地方能力资源？
- 在融合的初步阶段还可以做些什么来增加发展行为者的参与？
- 难民署如何进一步发展和加强与和其他多边行为者及非政府组织的联系，以确保取长补短和有效的分工？
- 在支持加强国家能力的活动中，难民署应发挥什么作用？
- 难民署应在多长时间参与重新融合活动？
- 在考虑到可持久性的情况下，难民署和其他人道主义行为者如何最恰当地逐步退出？

F. 和解

24. 有效地重新融合还包括促进冲突各方之间的和解，或者至少保证它们和平共处，并为人们提供一个安全的环境，以便能够重建社会关系。和解需要若干组成部分，其中包括对责任和正义概念建立协商一致的意见，并且酌情由国际法庭、事实真相调查委员会或其他机构主持正义。还包括通过监测、立法改革和教育促进人权和少数人的权利，或者更加具体地进行干涉以解决诸如与返回者法律地位或财产权利有关的问题。

25. 尽管难民署在原籍国的保护活动传统上是以监测保障措施和大赦为基础的，但最近强调根据原籍国的具体问题监测更加广泛的人权。在这方面，难民署和其他机构越来越多地开展加强中央和地方政府能力的活动。其中一个重要的因素是法律和司法能力建设。如执行委员会 1995 年所作的结论那样，“……各国在重新融合返回难民时，为履行其人道主义责任，拥有一个有效的人权机制是必要的，包括维持法治、公正和责任性的机制”⁶。已经在非洲中部和南部，亚洲中部和美洲中部地区开展此类活动。

26. 必须进一步探讨促进和解的新方法。例如难民署在波斯尼亚--黑塞哥维那努力寻找确保遣返、重建和和解之间的适当的联系，方法是通过促进“开放城市”，

⁶ A/AC.96/860, 第 19(i)段。

其思想概念是，优惠考虑对表示愿意融合的少数群体返回者社区提供重建援助。在波斯尼亚--黑塞哥维那和卢旺达，难民署还努力促进妇女对和解作贡献的作用。

27. 难民署及其多边伙伴必须在促进和解的各种活动中继续努力更明确地界定和协调它们各自的作用。活动可以包括支持建立特别法庭、解除武装和非军事化、促进解决冲突的当地机制和超越冲突线的社区间项目。尽管难民署在其中许多活动中可能并不是主要行为者，但极其关注这些活动得到有效的落实。

28. 难民署承认，特别是在实地难民保护和联合国人权行动之间的自然的相辅相成作用，难民署在一系列实地行动中和人权事务高级专员紧密地工作。同样，难民署代表难民所做的种种努力只有通过国际刑事法庭的积极有效运作才能获得加强，非洲的大湖地区就是一个例子，在那儿责任和排除始终是关键性问题。

- 复原活动如何最佳地支持和解进程？
- 积极条件，如前南斯拉夫在促进和解中发起的“开放城市”的潜力是什么？
- 可以采取什么措施促进国家保护的有效恢复或建立，难民署在这方面作用的界限是什么？

有关文件

A. 常设委员会和执行委员会

1996

- EC/46/SC/CRP.16 经济及社会理事会第 1995/56 号决议后续行动：难民署在原籍国的援助活动
EC/46/SC/CRP.17 难民署在原籍国的保护作用
EC/46/SC/CRP.31 难民署在国家法律和司法能力建设中的作用
EC/46/SC/CRP.36 和 Corr.1 不需要国际保护的人的返回
A/AC.96/863 关于国际保护的说明
A/AC.96/872 年度重点议题：推行和落实持久解决办法

1997

- EC/47/SC/CRP.7 和 Corr.1 大量难民人口给发展中东道国带来的社会和经济影响
EC/47/SC/CRP.11 从布隆迪和卢旺达紧急情况中吸取的教训：内部审查过程的结论
EC/47/SC/CRP.26⁷ 关于国际保护的说明
EC/47/SC/CRP.27 对所有需要国际保护者提供国际保护问题非正式磋商的进展报告
EC/47/SC/CRP.28 不需要国际保护者的返回
EC/47/SC/CRP.29 排除条款的说明
EC/47/SC/CRP.30 停止享受权利条款的说明
A/AC.96/888 常设委员会第八次会议(1997 年 6 月)的报告

B. 杂项

自愿遣返手册

-- -- -- -- --

⁷ 编为 A/AC.96/882 重新分发给对执行委员会第四十八届会议。