



大会

Distr.
GENERALA/AC.96/914
7 July 1999
CHINESE
Original: ENGLISH高级专员方案执行委员会
第五十届会议

关于国际保护的说明

一、导 言

1. 难民署根据职权规定不容辞的责任，是保证难民得到保护，与各国合作，促进难民问题的持久解决。在履行这一责任的过程中，它不仅要应付近年来难民问题范围日益扩大、复杂性日益增加的局面，而且还要解决各国越来越不愿在已达成协议的国际框架范围内给予必要保护的问题。冷战后各种问题程度之大，它们给各国和区域安全造成的影响之深，以及各国不愿继续承担维持庞大的难民人口显然不断增加的财政、政治、环境和社会负担，和接受源源不断的难民，对各国提供庇护的意愿产生了巨大而有害的影响。不仅在北方国家，而且也在越来越多的南方国家，难民和其他非正常移民之间的区别模糊不清，进一步削弱了对庇护重要性的一致认识。

2. 国际社会恰当和讲原则地解决难民问题，上述环境本身就是这方面努力的一个巨大障碍。为了克服这个障碍，首先必须认真和准确地确定它提出的挑战，不是如何建立壁垒将他们拒之门外，而是如何以坚持人权和人道主义原则的方式，管理难民和移民的流动，同时解决各国和接受他们的社区合理的关注。争取各方面接受这是解决问题最好的正确办法，是难民署在保护问题上面临的一项艰巨任务。

3. 根据其一贯方针，本说明报告了过去一年里在保护难民和难民署负责的其他人方面遇到的问题，以及对保护活动造成一般影响的发展。与此同时，本说明还力求表明，在国家利益与国际责任之间，必须并且可以取得可靠的平衡，而没有这种平衡，难民保护问题便会遇到严重危险。

二、总体情况

4. 令人欣慰的是，很多国家，包括大批对其本身的内部需要尚且资源有限的发展中国家，都在继续履行它们对难民的人道主义义务，慷慨地向那些有困难的人伸出了保护之手。在科索沃正在发生的悲剧中，国际社会解决大规模流离失所问题的能力，再一次受到严重考验。尽管大量难民的进入给他们造成了巨大负担，阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国仍在每天接受大批难民。其他庇护国，不论是该地区的，还是该地区以外的，也都在抵达的难民速度和规模面临超出邻国接纳能力之际，迅速和慷慨地作出的反应。在前南斯拉夫的马其顿共和国实施的人道主义撤离计划，是国际团结和分担责任的一个出色范例。

5. 本着同样的精神，一些国家帮助加强科索沃难民主要接受国的收容能力，堪称榜样。其中包括修建和临时管理难民中心和难民营。难民署对各国承担保护难民的责任表示欢迎。高级专员方案执行委员会去年还曾申明，难民保护首先是各国的责任，而实现难民保护最好的办法，是各国、难民署，和其他国际组织和有关角色之间，本着国际团结和分担责任的精神，进行有效合作。¹ 同样清楚的是，保护工作必须始终在国际协议的保护原则下进行，包括构成难民工作民间和人道主义性质的原则。

6. 难民署还对一些国家采取新的主动行动表示欢迎，审查它们的庇护法中限制较大的规定，并重新研究增加保护的需要。欧洲委员会 1999 年 3 月 3 日通过的工作文件《实现庇护程序统一标准》，在这方面提出了一些令人鼓舞的建议。建议欧洲联盟准备在今后五年里实施《阿姆斯特丹条约》中有关庇护的规定，难民署也在考虑如何加强它与欧洲联盟及其成员国的合作，保证继续遵守基本的难民保护原则。

¹ 1998 年第 85(XLIX)号结论—— A/AC.96/911,第 21 段。

欧洲采取的协调行动，被看作是一个重要的试验案例——对难民问题采取区域解决办法是否可行，和各国是否有意愿和能力，共同确定他们在庇护领域比传统上强调民族国家更远的利益。

7. 哈萨克斯坦加入 1951 年有关难民地位的《公约》和 1967 年的《议定书》，以及大批国家通过执行方面的立法，都表明很多国家仍在继续对现行的难民保护制度作出承诺。从难民署开展目前的加入《公约》运动以来，它已看到令人鼓舞的迹象，又有一些国家准备在 1999 和 2000 年期间加入《公约》和《议定书》。

8. 以上情况和在其他方面作出的类似努力，大大推动了对 2,200 多万难民署负责的难民和国内流离失所者的保护。然而，在报告讲到的这段时间里，在难民问题上也遇到了挫折。有组织的侵犯人权，公然无视人道主义法，大规模驱逐人口和大规模的“种族净化”，在世界很多地区造成了国内和跨边界的严重流离失所问题。

9. 在报告的这段时间里，还发生了严重违反国际公认的难民和寻求庇护者权利的问题。各种拒绝给予保护的现象仍在继续发生，包括通过关闭边界、不准进入领土或庇护程序，直接或间接的驱回，以及其他严重威胁难民和寻求庇护者生命和人身安全的行为。一个令人不安的类似情况，是限制政策已从一个国家或地区，发展到其他常常是很远的国家或地区。

10. 总体而言，难民署发现在越来越多的国家里，有一个明显的趋势，正在从对难民保护采取依据法律或权利的方针，逐渐转向较为随意或专门的安排，更加优先考虑国内问题，而不是它们的国际责任。这种限制趋势最近的表现，是在一个国家提出议案，准备取消外国人与难民之间的区分，包括放弃根据 1951 年的《公约》，具体确定难民地位的一切要求。

11. 近来一些国家有一种令人不安的倾向，提出有关问题主要是战争和冲突造成的，而不是典型的 1951 年《公约》第 1 条 A 意义上的迫害造成的，因此认为 1951 年的《公约》越来越难以满足解决现今的各种挑战。提出需要在 1951 年的《公约》之外，另行制定难民保护制度。

12. 这种论点本身就是危险的，至少是错误的。不论是在和平时期还是在战时，迫害仍是造成世界各地难民流动的一个主要原因。对那些由于生命、安全、自由和尊严等基本人权受到严重威胁，被迫逃离他们国家的人来说，《公约》和它的议

定书仍是对他们提出保护坚实且得到普遍接受的基础。联合国大会²和执行委员会³都曾强调过这些文书的重要地位，确认它们是保护难民的国际法律基础。

13. 从上述情况可以清楚地看到，1951年的《公约》仍是以保护为主对大批寻求庇护者的出现作出反应的起点。然而可能需要补充机制加以补充，主要是对那些不是由于迫害而逃离暴乱的人。对这类人需要给予保护，已再一些国家的法律中得到承认，如“人道主义地位”、“事实上的地位”、“特殊居留许可”、“B类地位”等等。这类补充保护机制，是以《公约》包含的基本普遍原则为基础，从执行委员会的结论中并通过国家的实践发展起来的。

14. 保护难民的主要问题，来自不遵守或对现有的难民问题条约在适用上作过于严格的限制。与1951年《公约》制度的目标相反，目前一些地区的政策和做法，目的使限制得到安全，而不是便利得到安全。今天的基本需要，是统一、较为宽松和积极地适用现有的难民文书。

15. 以下几个章节回顾了难民署在报告这段期间在保护方面的主要问题，以及难民署为解决这些问题而开展的部分活动。

三、接纳和庇护

A. 接受进入程序

16. 每个难民最初都是寻求庇护者。因此，难民保护要求对寻求庇护者的待遇，应假定在他们的地位得到确定之前他们可能就是难民。除大批难民入境的情况外——在那种情况下对庇护要求逐个作出决定可能不够现实——所有寻求庇护者原则上都应能够进入单独确定难民地位的程序。

² 1995年12月21日通过的大会决议(A/RES/50/152)。

³ 以下结论 Nos. 68 (XLIII) of 1992 - A/AC.96/804, Para. 21; 71 (XLIV) of 1993 - A/AC.96/821, Para. 19; 74 (XLV) of 1994 - A/AC.96/839, Para. 19; 77 (XLVI) of 1995 - A/AC.96/860, Para. 19; 79 (XLVII) of 1996 - A/AC.96/878, Para. 21; 81 (XLVIII) of 1997 - A/AC.96/895, Para. 18; and 82 (XLVIII) of 1997 - A/AC.96/895, Para. 19.

17. 难民署深感关注的是,进入庇护程序的要求,有时会因国籍(根据“安全原籍国”的思想),或直接涉及避难要求实质的理由而遭到拒绝,特别是有可能适用 1951 年《公约》第 1 F 条的排除条款和所谓的“国内流亡选择”。

18. 另一个令人关注的问题,是一些国家对提出庇护申请实行了时间限制,超过限制,便不再接受申请进入庇护程序。采用时间限制阻止一个人申请庇护,违背普遍接受的庇护和难民保护原则。执行委员会在 1979 年的第 15 (XXX)号结论中申明⁴,虽然出于某些具体的行政原因,可规定时间限制,但寻求庇护的人未能在某一时间限制内提出申请,不应造成庇护申请不予考虑。⁵

19. “安全第三国”的概念遭到普遍滥用,是难民署的另一个主要关注问题。由于对这个思想的适用不当,寻求庇护的人常常被送回他们的安全得不到保障的领土。这种做法显然违反基本的保护原则,并可造成违反不驱回的原则。执行委员会的有关结论⁶十分明确,不得在没有充分保证的情况下,对庇护要求作出决定,将寻求庇护的人送回第三国,根据每一具体情况:该人将被接受再次进入该国;在那里得到切实保护不被驱回;有可能提出和得到庇护;及受到符合公认国际标准的待遇。

20. 必须单独作出分析,确定是否可以将寻求庇护的人送往第三国。一个国家是否“安全”的问题,不是一个对任何寻求庇护的人在任何情况下都能作出回答的一般问题(如根据“安全第三国名单”)。一个国家可能对某一原籍的寻求庇护者是“安全”的,而对其他原籍的人则是“不安全的”,还取决于个人的背景和条件。

⁴ A/AC.96/572,第 19 段。

⁵ 适用 1951 年《公约》的第 31 条(1),可规定时间限制。这项规定对一些非法入境或逗留的难民免于惩罚,他们直接来自其生命或自由受到威胁的领土,“但以该难民毫不迟延的自行投向当局说明其非法入境或逗留的正当原因为限”。(着重号是后加的)。

⁶ 1979 年的第 15 (XXX)号结论—— A/AC.96/572,第 72 段,和 1989 年的第 58 (XL)号结论—— A/AC.96/737,第 25 段。

B. 欺骗和显然无理的要求

21. 执行委员会 1983 年第 30 (XXXIV)号结论⁷指出，一些没有正当理由根据有关标准可作为难民的人提出的难民地位申请，在一些国家构成了严重的问题。已得到接受的作法是，国家确定难民地位的程序，可以包括一些特别规定，简便处理那类无根据的申请。

22. 自结论通过以来，显然无根据和欺骗申请的概念，在一些国家实际上逐渐扩大，超出了这两个术语最初的意义。在不符合难民地位或在所谓的“内部逃亡选择”申请方面有问题的庇护申请，越来越多的被作为显然没有理由的情况，在快速程序下处理，而不是象应该的那样经过正常的全过程。

23. 类似的情况是，没有证件或携带假证件的寻求庇护者，他们的申请常常被作为欺骗处理，而不考虑一个事实，即受迫害的人常常不得不在没有证件的情况下或利用伪造证件旅行，才能到达可能的庇护国。普遍接受的做法是，推定的欺诈行为，可以是由于寻求庇护的人，例如，为了蒙蔽当局随意销毁或处理掉了旅行或其他证件。尽管如此，这种推定仍必须经过适当程序的检验，确定它是否成立。寻求庇护的人未持有适当证件或持假证件旅行，这种情况本身并不能自动使庇护申请成为滥用或欺骗性的。

24. 在接纳程序和加快程序之间，一些国家的作法也越来越叫人感到混乱。本应在列入加速程序后再作实质估评的问题，被错误的放在有关接受庇护申请的决定下审议。这两套程序必须明确地加以区分。接纳程序的目的，是决定在提出申请的国家是否对庇护要求给予实质性考虑。加速程序的目的，是以简捷的方式处理实质请求。因此，一项请求的性质是否属于滥用或明显无根据的情况，有关决定不应在接纳阶段作出。

C. 国内异地安置

25. 在决定难民的庇护申请方面，近年来遇到了一些具体问题，要求分析对受迫害的担心是否涉及原籍国的整个领土。一些国家在做法上，越来越多的要求寻求

⁷ A/AC.96/631,第 97 段,第(2)小段。

庇护的人在寻求庇护前努力设法先在国内异地安置。在原籍国国内的其他地方另谋安全，这种可能性被称为“国内逃亡选择”，近来称为“异地安置原则”，已被越来越多的用来拒绝接受难民地位的申请。

26. 难民署认为，用这个概念拒绝接受进入确定难民地位的程序，而不是将它放在确定地位分析的框架内，有可能严重破坏难民法。而且，即使放在实质决定程序下审查，这个概念在适用上也常常没有充分考虑到逃亡地区的情况，以及相对于寻求庇护而言，国内异地安置的合理性。这在所谓的“不合格国家”的情况下尤其如此，在那里，政治上的四分五裂意味着已不可能再将一个国家与它的组成部分等同起来。

四、需要特殊保护的群体

27. 在前南斯拉夫、塞拉利昂和其他很多地方，妇女和儿童仍是严重侵犯人权行为的对象。这类行为包括大规模驱逐、强奸、蓄意残害，和其他严重的人身虐待和性暴力问题。

A. 妇 女

28. 在难民署的保护议程上，加强对性别方面难民的关注和问题作出反应的计划，被安排在优先位置。难民署认识到，妇女，特别是单身户主和青少年女孩子，是性暴力和其他形式严重虐待行为的受害者(包括心理和身体创伤)，她们在庇护国面临着尖锐的问题。首当其冲的，便是没有人身安全，不论是在难民营、集体住地，还是在收容家庭。

29. 在西非和东非的五个国家，开展了一个项目，打击对难民妇女的暴力行为。重点是在难民群体、当地警察部门、联合国机构、非政府组织，及当地和国际聘用的工作人员之间，建立起强有力的伙伴关系，在此基础上，采取综合方针。外地办事处一直跟踪各种限制行动自由和拘留的情况和案件，难民署还在一些情况下，成功地进行了干预，使一些受到任意羁押的妇女获释。办事处还采取了措施，保证在难民营中选出来的难民领导机构中，妇女有适当的代表，并能积极参与有关她们安全的决定。

30. 很多庇护国已作出特别努力，通过培训方案，和有关性暴力和性敏感问题的研讨会等方式，提高对与性有关的难民问题的认识，特别是对警察、法官、移民官员、记者和非政府组织。难民署积极在法律方面开展工作，确保更普遍地接受两个思想，即迫害可通过性暴力的手段来实现，及因违反社会道德而可能受到严厉或非人待遇的妇女，这类寻求庇护者可作为 1951 年《公约》第 1 条意义下的一个“特殊社会群体”对待。这方面的一个突出例子，是今年早些时候英国上议院作出的决定，承认根据 1951 年的《公约》，以性方面受迫害为由提出的申请合法。

31. 难民署还了解各国的立法，特别是南北美洲、中欧和东欧地区，分析缺陷、倡导改革、在立法中增加性别问题，以及传播在性别问题上国际标准的信息。结果，白俄罗斯和俄罗斯联邦新的立法，现已规定了妇女寻求庇护者特别的程序权利。在传统观念根深蒂固的地区，难民署的目标是，创造更敏感和更宽容的环境，通过与区域和当地非政府组织及妇女组织的有效伙伴关系，促进更好地了解难民署有关难民妇女的政策和方针。一些拉丁美洲国家的难民妇女，现已为她们提供了证件，不再将她们列为经济上的依赖者，从而使她们能够寻找有报酬的工作。

32. 在返回方面，妇女和儿童尤其受到杀伤地雷的威胁，即使是在一些正常的活动中，如打柴、打水、放牧等。难民署资助了一些针对妇女、难民及返回者集中地区特殊年龄群体的有关地雷问题的宣传计划。这也是难民署主张的一部分——清除地雷乃保护难民和返回者的一项长久措施。

33. 在卢旺达，难民署积极参与了卢旺达妇女计划，增进妇女的权利，参加政治、立法和司法活动和机构，以及平等地参与经济和社会文化事务，打击对妇女和年青女孩子的暴力和其他有害习俗。

B. 性别平等

34. 在报告的这段时间里，难民署继续努力将经济及社会理事会 1997 年提出的性别平等原则⁸ 纳入主流，在执行过程中，采取了在保护、方案、持久解决办法、新闻和工作人员管理等方面，促进性别平等。实地办事处也作出了坚持不懈的努力，

⁸ A/52/3,第四章 A,议定结论 1997/2。

将性别问题纳入工作重点，促进对性别问题的认识和了解。现正将有关性别和年龄的统计数字列入定期报告，将性别问题和有关活动列入制定目标的工作。

C. 儿 童

35. 后冷战时期武装冲突和流离失所性质的改变意味着难民儿童不再仅仅是冲突和流离失所中同样的受害者，而且越来越成为被剥削的对象和军事上和政治上被利用的工具。为确保使难民署能够解决儿童的特殊需要，难民署在其复杂的应急行动的所有阶段均制订了以儿童权利为基础的效绩目标，其根本要求在于使男女儿童都能同样受益于各种方案。为国家行动制定的行动方案着眼于需要采取保护和援助措施的关键领域；性剥削和暴力；所有这些都是更有效的解决女童需要所必不可少的。此外，难民署/国际拯救儿童同盟会的一项联合培训方案将提高难民署、政府和非政府组织驻地工作人员保护和照料难民儿童和青少年的能力，并且特别从年龄——性别方面入手。

36. 在科索沃危机中保护儿童的需要尤为突出。在这方面，难民署已下达了保护指导方针，特别注意了与儿童有关的下列关键问题：

- (a) 与家人分离的未成年人：在登记过程中甄别出无人看管的未成年人；妥善执行难民署关于临时照料与家人分离的未成年人的政策；与红十字国际委员会保持联系；出于家庭团聚目的进行登记。
- (b) 出生登记：如有可能由地方当局对新生儿进行登记，并发给家长出生证。
- (c) 儿童兵：尽可能使儿童和青少年与家庭和照料者保持密切联系；防范举措考虑到不足年龄充军既影响男孩也影响女童；与其他机构一同制定了儿童兵的复转方案。

D. 老年难民

37. 在难民署的许多行动中，老年人成为一个尤其受到三种关键因素影响的人口群体：社会解体、不利的社会选择和长期依赖。被遗弃或与家庭脱离的科索沃老年难民的困境正是这种悲惨现象的最新写照。为了应付这一问题，难民署采取了一

种目标更为明确的战略，将老年人问题纳入方案制定和实施的所有方面，其中强调具体的社区服务项目并大力宣传提高人们对老年人问题的认识。其目的在于确保使被迫迁徙的老年受害者能够由庇护国对他们的地位加以确认并获得所有可能的好处、应享受的待遇和权利。

E. 艾滋病

38. 难民署对其 1998 年 12 月颁布的难民与艾滋病政策作出审查后，重申有义务保护和协助受影响的难民，并呼吁加强对艾滋病采取措施。这一审查的目的在于协助驻地办事处与难民一起制定和实施在难民中的有效预防和照料方案。难民署与联合国艾滋病联合方案签署了一项合作框架协议，旨在将已开展的同艾滋病作斗争的联合行动正式化和条理化。

五、对受困于冲突的难民的保护

39. 在有些地区，冲突导致大规模流离失所或因法律和秩序瘫痪而不得不提供庇护和保护或保护环境极为不稳定，难民署均面临着极为艰巨的保护任务。很明显，在这类情况下，宣传和采用国际保护原则尤为困难。巴尔干南部和西非和中非出现的人口流离失所现象就是最为明显的例子。

A. 武装冲突中的难民

40. 在不少情况下，难民中武装分子的存在和难民营因距离边界过近而出现的不安全状况已成为保护难民过程中难以解决的障碍。联合国大会在最近的决议中强调各国负责任“保持难民营和安置点的平民和人道主义性质，其办法除其他外可包括采取有效措施防止武装分子渗入，查出任何此类武装分子并将其与难民人口隔离... ..”和“在安全的地点安置难民... ..”。⁹

41. 然而，尽管越来越意识到这个问题，但许多难民仍再次受到交叉火力的袭击，被强迫征召入伍或被困在荒凉、孤单和地点危险的营地内。在 1998 年的一起事

⁹ 1998 年 12 月 9 日通过的大会决议(A/RES/53/125)。

件中，由于三个难民营受到侵扰、炮击和地面袭击，许多难民受伤——有些是致命伤——或无处栖身。在某些情况下，难民本身由于其文化传统和边界地区种族方面的亲疏关系而拒绝将其营地迁往其他地方。对于提供国际保护的必要、东道国的正当安全关切和难民的愿望，常常难以兼顾。凡国家从安全角度而不是人道主义保护角度处理问题时，就会忽视向难民提供保护的义务。

42. 执行委员会在1998年关于国际保护的结论¹⁰中对于越来越多地使用战争和暴力手段以1951年公约定义中所述的理由对特定群体采取迫害政策的现象甚表忧虑。在这类情况下，应当根据该公约将受害者明确地视为难民。难民署担心的是鉴于这些寻求庇护者并非属于大规模涌入东道国的人流的一部分，因此一些庇护国的程序并未规定为其提供单独的保护，因为他们被认为是战争造成的流离失所者而非个人受到迫害。

B. 临时保护

43. 报告期内一个有关和令人不安的事态发展表现为越来越多的国家倾向于对不属于大规模流离失所造成的寻求庇护者扩大采用临时保护制度。难民署认为，临时保护是一项切实可行的手段，它使国家对因战争和普遍暴力而导致的大批寻求庇护者的突然到来作出有原则性的反应。凡斟定个别人的地位过于繁琐甚至不可能时，通过提供临时保护而使保护有保障，尽管它所基于的是大部分寻求庇护者可在庇护国暂时逗留。临时保护终止时，难民署认为受到保护的人需能申请恰当的个别程序，以便按照公约中地位的要求确定他们的需要。凡未出现大规模涌入时，应对个人采取个别程序以便根据1951年公约确定他们的地位。

C. 国内流离失所者

44. 全世界范围内国内流离失所者人数的增加令人甚为忧虑。它反映出，在许多地方平民越来越成为武装冲突或准军事行动的蓄意目标。尽管难民署基本上并不具备处理国内流离失所者问题的能力，但在某些条件下它有可能代表特定群体参与

¹⁰ 1998年第85号结论(XLIX)。

一些活动。根据联合国大会和难民署执行委员会规定的方针，难民署卷人的标准包括：大会、秘书长或联合国其他主管机构提出具体要求；有关国家或其他有关实体同意；难民署具备援助、保护特定情况下国内流离失所者并谋求解决办法的有关技能和经验；即具备为有关活动采取行动可动用的充分资源。

45. 从保护角度看，哥伦比亚属于难民署所参与的处理国内流离失所者情况的一个令人感兴趣的例子。根据哥伦比亚政府和难民署 1999 年 1 月达成的一项协议，难民署将为哥伦比亚提供专门技能以加强该国处理国内流离失所者的法律、政策和体制结构。方案的设计是围绕着执行 1998 年秘书长特别代表所制定“关于国内流离失所者问题的指导原则”而进行的。在 1999 年 7 月开始的三年期结束时将对照某些确定的保护指标来评估实现方案目标的进展情况。鉴于难民署对哥伦比亚的参与有限，已认识到难民署提供的支持只有与联合国内其他伙伴为维护国际主义人道法和加强对人权的尊重而共同采取措施的广泛努力联系在一起才能有效发挥作用。

46. 与有关的联合国机构和其他伙伴合作的重要性也是从科索沃危机中汲取的另一个重要的经验教训。即便任务属于难民署的职权责任，这样一种大规模复杂的紧急情况仍需要关键的机构和伙伴协同作出努力，以应付保护和援助方面的巨大挑战和问题。所有伙伴在协同行动时面临着界定越来越模糊的人道主义行动范围和界线的挑战，而所处的环境却受不属于其各自职权范围的政治和军事强制性条件的左右。

六、寻找解决办法

47. 在困难的保护环境下寻找持久性的解决办法更加困难。难民署已呼吁所有国家继续尽可能为难民问题争取和提供所有恰当的持久性解决办法：融入庇护国、在第三国重新安置或自愿遣返回原籍国。虽然自愿遣返，凡时间和地点上可行时，被视为针对大多数难民问题的可取解决办法，但有时融入当地社会或重新安置可作为更好的替代办法。常常将各种解决办法相结合，每一种解决办法具体解决同一难民人口中各个部分的具体情况和需要有助于以既符合难民利益也符合有关国家利益的方式而成为一种难民问题的持久解决办法。

A. 自愿遣返

48. 在报告期内，全世界各地对大量难民进行了自愿遣返。难民署继续协助阿富汗难民源源不断地由巴基斯坦遣返。随着集体遣返计划的落实和在阿富汗内开展的保护监督活动，在报告期内共遣返了约 100,000 名难民。今年 4 月，大约 250 个阿富汗家庭已由巴基斯坦自愿返回阿富汗内由塔利班控制的地区。到 1999 年年底，视供资情况而定，难民署希望能够使 12,000 到 15,000 名难民返回。

49. 从 1997 年早些时候开始遣返行动到 1999 年 4 月底，在难民署的主持下，总计 102,000 名利比里亚人已返回家园。同期内，估计约有 160,000 名利比里亚人不再流亡而自动返回。在亚洲，到 1999 年 3 月底，47,000 名柬埔寨难民已由泰国返回家园。

50. 难民署继续努力促成庇护国和原籍国之间的建设性对话以改善目前出现的若干情况下的自愿遣返前景。难民署已收到其中一部分的积极回应，表示不久将会恢复长期中断的有关部分难民群体返回的讨论。

51. 对即使眼前不具备返回前景的情况，例如在撰写本报告时科索沃难民的返回，难民署仍旧采取步骤与有关的联合国部门和机构以及其他人道主义组织合作，为一旦有可能实现返回作出准备。返回科索沃的规划受到人道主义悲剧仍在上演的阻碍。虽然难民署和各大人道主义机构作好准备十分重要，就难民而言，在计划返回时必须坚持自愿和安全返回的保障。难民署所阐明的遣返和返回科索沃的基本条件为(1) 为返回者和国际人道主义机构工作人员提供有效的安全保障；(2) 造成受控暴行和平民人口被迫流离失所的军事和准军事单位的撤走；(3) 部署一支强有力的国际军事部队，为科索沃的平民人口和人道主义行动提供安全构架。

52. 在报告期内作出了相当大的努力，加强难民署在返回期间和之后的监督能力。通过发布具体的监督指南，加上对保护官员目标明确的培训，难民署正在提高难民对由该署协助的返回行动的信赖，同时确保安全和体面的返回。

B. 重新安置和融入

53. 难民署在其将重新安置作为一种保护手段和持久解决办法的努力中继续得到国家的支持。重新安置中的一个最大目标就是加强对整个难民人口的庇护和保

护前景。难民署在从事重新安置活动进而确保个人安全的同时，谋求加强在东道国内的庇护并促进有利于有关的全体难民人口的解决办法。从这一角度出发，重新安置已成为保护难民和实现持久解决办法的综合战略中的一个关键内容。

54. 除了实现为难民提供持久解决办法和确保保护难民的目标之外，重新安置还可减轻接受国的负担。各国已认识到需要合作，特别是确保人口跨界流动不会给接受国造成不应有或不当的压力。

55. 针对严重的紧急情况制订的具体反应措施，例如由前南斯拉夫的马其顿共和国对科索沃难民作人道主义迁离应与正常的重新安置努力加以区别。人道主义迁离不象重新安置那样着眼于解决个人的保护需要；相反，对它的考虑是作为商定的分摊负担的一种机制，以确保对于整个难民群体来说有不同的庇护选择。其用意在于通过减轻新抵达者给东道国造成的压力而加强庇护。因此，难民署提醒各国，除了提供的重新安置名额以外，对人道主义撤离方案的需要，也应慷慨相助。对于难民署的保护任务及其解决全世界许多其他危险情况下的严重难民保护问题来说，上述名额具有关键的重要意义。

56. 在报告期内，一些国家的政府在方便难民规划和融入当地社会方面也树立了积极的榜样。例如，在拉丁美洲，有许多通过大赦使非法外籍人的定居规范化或通过大量难民归划入籍而使难民融入当地社会的例子。

C. 无国籍状态

57. 无国籍状态问题由于人数增加和与流离失所问题之间的联系而越来越引起难民署的关注。在目前出现的若干被迫流离失所的情况下，无国籍人员全体继续生活在流亡状态下，处境困难，无取得其收留国公民资格的任何可能。许多“非国民”在庇护国中的居住地位不明确，尤其是对那些多年来住在难民营和安置点中的这类人员更是如此。这类人员不明确的法律地位常常导致进一步的复杂情况，使得难以为这类群体找到一种持久的解决办法。

58. 在有些情况下，无国籍人员和国籍未确定者被拘留多年，因为他们不具备任何国家承认的法律地位。难民儿童由于出生在难民营而遇到的登记困难，有时也面临着成为无国籍人的危险。

59. 对该问题已出现在几代人身上的情况来说，为无国籍者寻找解决办法就尤为艰巨。难民署了解到若干群体在被从其原籍地驱逐之后分散到各个国家。在目前逗留的国家中，他们遇到因无法使其地位合法化和获得公民身份而产生的严重日常困难。同时，返回和重新融入其原籍国或原籍地也因为重新取得其原先公民身份方面的障碍而严重受阻。

60. 在报告期内出现由于两国之间爆发武装冲突而以民族籍贯为理由断然驱逐公民或常住居民的情况。由于接受国并不自动给予公民权，即便存在任何族裔关系也是如此，因此无国籍状态对于数目相当大的人口来说确实成为一种现实可能。在科索沃，由于在驱逐难民的同时大量焚毁了他们的身份证，要确保在返回时他们的国籍不会受到质疑已成为难民署的一项艰巨任务。为此，难民署正在庇护国内开展大量的登记工作。

61. 难民署近年来采取了许多行动和方案减少无国籍状态。这些行动和方案包括为国家起草、执行和颁布国籍法提供技术咨询，与联合国机构和区域机构，例如欧洲理事会和欧安组织密切合作和协商，以及编制出版物协助国家和难民署驻地工作人员处理无国籍问题。今年提交给常设委员会的关于难民署与无国籍状态活动的进度报告¹¹概述了已经作出的这些努力，在许多情况下它们成功地减少了无国籍状态情况和这种危险。

七、结成全球保护伙伴关系

62. 仍有待作出大量工作在全球范围内重振对难民的保护。保护受迫害者和侵犯人权行为的受害者不仅被视为一种法律和道德责任，而且还是一种最终有益于所有参加国的任务。

63. 庇护和保护原则体现了一种源远流长、受人尊敬和广为持有的价值，它对人的安全和尊严给予最优先的重视。除非无可行的选择，否则不应考虑在适用方面作出克减。然而，必须承认，通过在一项商定的国际法律框架内给予和维护庇护来保护难民必然要付出这种或那种代价。这至少说明为什么长久以来国家在提供这种保护方面保留了一种很大的酌处性主权。然而，这种酌处权不是不受约束的。它受

¹¹ EC/49/SC/CRP.15。

到自由承诺的大量人权和难民法律责任的限制。在根据这些标准考虑国家利益时，清楚地确定尽管这种保护会造成财政负担和政治代价，但不能背离哪些责任极为重要。

64. 这并不意味着可以无视利益；实际上，国际社会有责任通过国际相互支持和分摊负担协助国家找到对它们来说并非利益攸关的解决办法。在这方面，难民署在报告期内已举办了一系列由各类伙伴参加的区域讨论会，旨在探讨利益——责任这一两难问题和如何使二者调和起来。对实际活动提出了若干建议。所有参加者都认为，改善庇护制度极为重要并设法减少有关的开支。各国应作出努力减少庇护程序所用的时间并简化不再需要国际保护的被拒人员的返回程序。

65. 其他建议着眼于将分摊负担常规化并使之更容易操作；加强与各国政府、商业界和公民社会的合作；更多地强调难民问题的人道方面并在社会各阶层中培养提供庇护的支持者，通过例如语言课程和技能培训加速难民融入庇护国；通过改进对传媒的利用和创造性的教育手段，包括网站来提高公众舆论的认识；和提高对庇护问题的分析及其透明度，减少毫无根据或不符合事实的宣称。专题讨论会还指出了更多地注意难民接受国和产生国之间对话性质和内容的重要性。

66. 这些专题讨论会上一再出现的一个主题是需要重新恢复老的和建立新的伙伴关系，以支持国际难民保护制度。正是铭记这一点，难民署继续大力作出努力，通过“走出去”的协商进程来促进难民保护方面的合作。这一进程始于1998年1月，在过去的一年中其范围扩大到包括非国家角色——其中有主要的人权和人道主义非政府组织、联合国中的姊妹机构和公司部门——就目前艰巨的保护任务的性质和各个方面进行了一系列对话；哪里存在着主要问题；国家和组织与难民署一道采取哪些行动才能确保改进和保持对保护原则的支持。扩大的协商与难民署正在或在计划中的若干战略举措有着明显的联系并且应当反馈给它们，特别是对PARinAC的审查，非统组织公约三十周年纪念和2000年12月开始的难民署五十周年纪念活动。

67. 在本世纪结束时，难民署希望，至少通过这种“走出去”的进程，能够重新产生一种保护难民的全球伙伴关系。这种重振保护制度的支持者们坚信，保护难民方面的国际合作不仅具有道义和法律方面的必要性，而且它还是对不可知未来采取的一种深谋远虑的保险政策。

-- -- -- -- --