



大会

Distr.: General
17 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

人权与国际团结

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福
尔依照人权理事会第 [35/3](#) 号决议提交的报告。

* [A/74/50](#)。



人权与国际团结独立专家的报告**

摘要

本报告是人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔先生为大会编写的第二份报告。本报告由独立专家依照人权理事会第 35/3 号决议提交，其中探讨了在全球难民保护背景下产生的与享有或无法享有基于人权的国际团结有关的议题和问题。

** 独立专家感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德霍尔法学院和内桑森跨国人权、犯罪和安全中心提供的研究支持。

一. 引言

1. 独立专家在其向大会提交的第一份报告(A/73/206)中审议了基于人权的国际团结在全球移民背景下的地位和作用。在其向大会提交的第二份报告中,他谈到了一个类似但截然不同的主题,即:在全球难民保护背景下享有或无法享有基于人权的国际团结。鉴于当今世界正在面临着严重的难民保护问题,并考虑到《难民问题全球契约》¹ 最近获得通过,独立专家认为关注这一主题恰逢其时,意义重大。

2. 正如前秘书长潘基文最近指出的那样,其主要原因是,虽然自全世界掌握了可靠的人口流动数据以来,总共有大约2.85亿人背井离乡(其中只有大约6 000万人设法在官方登记簿上登记为难民和境内流离失所者),但实际上,全世界面临的不是“数量危机”,而是“团结危机”。² 鉴于最近几年全世界试图在本国内外寻求避难的总人数相对较少(仅占世界人口的0.3%),³ 但媒体和学术界⁴ 所描述的当代难民保护“危机”⁵ 不能从逻辑上理解为数量危机。全球难民人数实际上相对较小,⁶ 显然这一“危机”更多的是因为许多国家不愿意尽可能多地接收其能够并且应当接收的难民,而不是因为被认为需要保护总体人数很多。此外,仅仅10个全球北方国家就提供了75%的联合国难民保护预算,与此同时,仅8个全球南方国家就接纳了全世界90%的难民。⁷ 总之,当前的难民保护“危机”显然是“公平分担责任”的危机,⁸ 因此,这是一场典型的国际团结危机。

3. 本报告分为六节:第一节为报告引言。第二节介绍了全球难民保护背景下基于人权的国际团结的简要背景。第三节专门讨论和分析了全球难民保护背景下基于人权的国际团结的积极表现。第四节列述并分析了全球移民保护背景下基于人权的国际团结方面的主要差距。第五节重点论述了全球移民保护背景下对国际团结的滥用。第六节对报告作了简要总结,并就基于人权的全球难民保护制度改革提出了建议。独立专家以“难民”一词兼指接收的难民和寻求庇护者。

¹ 见《大会正式记录,第七十三届会议,补编第12号》(A/73/12 (Part II))。

² 见潘基文,“难民和移民:团结的危机”,2016年5月9日(查阅日期:2019年1月10日)。

³ 见 B. S. Chimni, “The global refugee crisis: towards a just response”, Global Trends Series No. 3 (2018), Bonn, Germany, Stiftung Entwicklung und Frieden. See also Amnesty International, *Tackling the Global Refugee Crisis: From Shrinking to Sharing Responsibility* (London, Amnesty International, 2016), p. 6。

⁴ 见 Ibrahim Awad and Usha Natarajan, “Migration myths and the global south”, *The Cairo Review of Global Affairs* (summer 2018) (查阅日期:2019年1月10日)。

⁵ 见 Itamar Mann, *Humanity at Sea* (Cambridge University Press, 2016), p. 3。

⁶ 见 Usha Natarajan, “Governing migration in an era of climate change: authority, legitimacy and the contestation through international law” (作者存档)。

⁷ 见上文脚注2。

⁸ 同上。

二. 全球难民保护背景下基于人权的国际团结的简要背景

4. 在国际难民保护背景下，国际团结的概念并不新鲜。1951年《关于难民地位的公约》阐述了这一点。⁹《公约》起草者建议“政府……本着真正的国际合作精神采取一致行动，使这些难民找到庇护并有可能重新安置。”¹⁰同样，在1951年《公约》序言部分第四段中，起草者再次强调，在帮助减轻向难民提供国际保护的责任方面，国际团结是当务之急。¹¹

5. 因此，国际团结是为难民提供国际保护的一项基本原则。它是基于这样一项谅解，即难民潮的挑战普遍存在于国际范围内，¹²要解决这一挑战，需要发挥真正的目标一致的精神，甚至超出各国根据1951年《公约》和其他国际人权文书所承担义务的合同范围。《公约》起草者理解，国际团结和对难民的国际保护是分别于1945年和1948年通过的《联合国宪章》和《世界人权宣言》所确认的规范价值体系的一部分。¹³

6. 在全球难民保护的背景下，毫无疑问，团结原则至少给联合国会员国施加了一项软性的国际法律义务。因此，图尔克和加里克坚定地指出，1970年《友好关系宣言》是国际法的一项重要解释工具，它使我们可以将几项条约解读为包含在社会、政治和经济领域(包括全球难民保护领域)进行合作的国际义务。¹⁴正如由我的前任编写的《国际团结权宣言草案》所承认的那样，国际合作是国际团结的一个方面，其逻辑至少适用于后者的一个方面。¹⁵正如图尔克和加里克所正确注意到的，《关于难民地位的公约》的序言部分在形式上不具有约束力，这意味着国家之间有义务开展合作，以减轻“某些国家负荷过分的[难民保护]重担”。¹⁶此外，联合国难民事务高级专员方案执行委员会一再提及国际合作的作用，它是各国应当遵守的一项基本原则。¹⁷它的结论可以适当地描述为软性国际法。大会

⁹ 联合国，《条约汇编》，第189卷，第2545号。

¹⁰ 同上，《联合国难民和无国籍人地位全权代表会议最后文件》。1951年7月2日至1951年7月25日在日内瓦举行。

¹¹ 见上文脚注9。

¹² 见1949年12月3日大会第319(IV)号决议。

¹³ 1951年《公约》序言部分第一段(见上文脚注9)。

¹⁴ 见 Volker Türk and Madeline Garlick, “From burdens and responsibilities to opportunities: the comprehensive refugee response framework and a global compact on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, No. 4 (2016), p. 659; 见《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(1970年10月24日大会第2625(XXV)号决议，附件)。

¹⁵ A/HRC/35/35，附件。

¹⁶ 见 Türk and Garlick, p. 659。另见1951年《关于难民地位的公约》的序言部分：考虑到庇护权的给予可能使某些国家负荷过分的重担，并且……因此，如果没有国际合作，就不能对此问题达成满意的解决。

¹⁷ Türk and Garlick, p. 660.

几项在形式上不具有约束力的决议也支持这一结论。¹⁸ 或许更重要的是，图尔克和加里克还正确地认为，联合国全体会员国在《联合国宪章》第五十五条和第五十六条中所做的“采取共同及个别行动进行合作”，以实现全球难民保护等人权目标的承诺，“为各国在难民事务相互合作方面施加了硬性的‘法律义务’，无论是直接相互合作，还是通过与联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行合作”。¹⁹ 考虑到更加笼统地拟定全球难民保护背景下的国际团结义务，包括在责任分担方面的义务，《联合国宪章》的这一论点也同样适用。与非洲²⁰ 和欧洲联盟²¹ 有关的区域硬性法律国际团结义务也同样存在。此外，若干软性国际法文书也明确规定了类似的义务，包括1967年联合国大会《领域庇护宣言》和执行委员会的一些结论。²² 同样还存在与美洲有关的类似区域软性国际法义务。²³

7. 全球和区域两级存在与难民保护有关的硬性和软性国际团结义务，在此背景下，同样值得注意的是，虽然只适用于一个国家的情况，但法国宪法委员会最近的裁决认为，法国农民塞德里克·埃胡偷运移民(包括寻求庇护者)进入法国境内的罪名不成立，因为他是根据“博爱[即团结]原则”行事的，这在很多方面特别具有指导意义。²⁴ 首先，这是像宪法委员会这样的法国最高级别法院，或者独立专家所知道的任何其他法院，首次认为“博爱[即团结]是一项宪法原则”。²⁵ 第二，该案还因与全球难民保护密切相关而引人注目：它对使声援无证寻求庇护者的主要目的地国人士免受起诉或其他形式的镇压产生了深刻的积极影响，因此，也对反对对全世界许多国家的这类人士以刑事罪论处产生了此类影响。第三，该案有助于促使主要目的地国的国家和社会在如何处置对与在其土地上寻求避难者同在并予以声援的人士做出转变。第四，此案可能会启发处境相似的国家的最高法院做出类似裁决，促使对声援寻求庇护者人士的社会法律和地缘政治安全区域大幅扩大。最后，这些事态发展可能反过来相应地减少全球范围内对团结原则可以并的确向国家和其他行为体施加一定的法律义务这一观点持反对意见的人。

8. 必须向难民提供国际保护，这要求各国将国际团结作为核心价值，推动和增进他们与其他行为体合作，在促进和尊重难民权利方面做出协调努力。尽管1951

¹⁸ 同上。

¹⁹ 同上。

²⁰ 见 1969 年 9 月 10 日《非洲统一组织(非统组织)关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(联合国，《条约汇编》，第 1001 卷，第 14691 号)，第二条。

²¹ 见《欧盟运作条约》合订本(《欧洲联盟公报》，C 326/47)，第八十条。

²² 见 1967 年 12 月 14 日大会第 2312 (XXII)号决议，《领域庇护宣言》第二条第二款；以及，例如，1998 年执行委员会关于国际团结和难民保护的 52(XXXIX)号结论(见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 12A 号》(A/43/12/Add.1))，第 3 段和第 4 段。

²³ 见 1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》(以及后续宣言和行动计划)，可查阅：www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm。

²⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018: M. Cédric H. et autre [Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger], paras. 7–15.

²⁵ 同上。

年《公约》保障难民享有与其特殊情况或情形相符的某些权利，但难民的权利和国家保护这一群体成员的义务超出了1951年《公约》所保障的保护范围，将适用于所有人的其他国际和区域人权文书下保障的权利也包括在内。²⁶ 例如，《公民权利和政治权利国际公约》、²⁷《经济、社会及文化权利国际公约》、²⁸《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、²⁹《消除一切形式种族歧视国际公约》³⁰ 和《儿童权利公约》³¹ 等国际人权文书载有加强保护难民权利，包括生命权的原则、标准和规范，以寻求和享受在其他国家免遭迫害以及家庭团聚的权利。

三. 全球难民保护背景下基于人权的国际团结的积极表现

A. 国家一级的法律和做法

作为国际团结的行动和驱动因素的专门针对难民的国家立法

9. 纳入国际难民法标准的专门针对难民的国家立法对于有效保护全球难民至关重要，同时也是基于人权的国际团结的积极体现。1951年《公约》所保障的难民保护，如不推回(第三十三条)和不对非法入境或逗留加以刑罚(第三十一条)，只有以某种方式被纳入国家立法，才能在某些管辖区生效。例如，一些国家制定了专门针对难民的国家立法，其中明确禁止引渡难民，³² 而另一些国家则有着完全相同的引渡立法。³³ 此外，世界上许多国家都制定了国家立法，规定不得以非法入境为由对难民加以刑罚。³⁴ 事实上，有几个国家已经颁布了法律并规定了一些做法，目的是确保在其领土内向难民提供有效的国际保护。此外，1951年《公约》及其他国际难民保护条约和文书的几个缔约国颁布了国家立法，其中纳入了这些文书所规定的国际标准。例如，在拉丁美洲，截至2011年1月，1951年《公约》(及/或其1967年《议定书》³⁵)的所有缔约国都颁布了国家难民立法，其中纳入并实施

²⁶ 例如，见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第1款和《非洲人权和民族权宪章》第二条。

²⁷ 见联合国，《条约汇编》，第999卷，第14668号。

²⁸ 同上，第993卷，第14531号。

²⁹ 同上，第1465卷，第24841号。

³⁰ 同上，第660卷，第9464号。

³¹ 同上，第1577卷，第27531号。

³² 例如，见联合国难民事务高级专员公署(难民署)和各国议会联盟，《国际难民保护和建立国家庇护制度指南》(第27号议员手册，2017年)，第72页。

³³ 同上。

³⁴ 同上，第95页。

³⁵ 联合国，《条约汇编》，第606卷，第8791号。

了《公约》的各项规定。³⁶ 此外，该区域至少有14个国家已将《卡塔赫纳宣言》对难民一词更广泛的定义纳入其国家立法。³⁷

作为国际团结行为接纳难民进入一个国家

10. 众所周知，世界上许多国家，包括一些最贫困的国家，接收了大量难民(无论是在绝对数量上，还是相对于其可用资源的规模而言)。例如，在2017年，发展中国家在资源有限的情况下仍接纳了全世界85%的难民(即在难民署任务授权下的国家)。³⁸ 2017年，撒哈拉以南非洲国家接纳了约630万难民，占世界难民总数的三分之一。³⁹ 到2018年年中，这一数字增加到了640万，其中肯尼亚、埃塞俄比亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国接纳了大部分的难民。⁴⁰ 亚洲和太平洋地区在同一期间接纳了420万难民，约占世界难民总数的21%。⁴¹ 中东和北非接纳了270万难民，占世界难民总数的14%。⁴² 美洲在难民署的授权下接纳了66.42万难民，占难民总数的3%。在欧洲，德国在2017年接纳了90多万难民。土耳其仍然是世界上接纳难民最多的国家，数量达到了350万人。⁴³

打击人口走私和贩运立法的人道主义豁免

11. 全世界许多国家将协助难民非法入境或逗留该国领土以声援难民的行为定为刑事犯罪(尽管这些国家在作此规定时并未虑及这种行为的人道主义性质)，⁴⁴ 但少数几个欧洲国家现已在其法律中颁布条款规定，对这些犯罪实行人道主义豁免。我在2019年4月提交给人权理事会的报告中详细讨论了这个问题。⁴⁵

B. 城市的法律和做法

12. 城市往往是难民的首选目的地，特别是那些从原籍国城市环境中逃离的难民。⁴⁶ 然而，几十年来，许多国家主管部门和国际组织由于各种原因忽视了城

³⁶ 例如，见难民署，“难民保护方面的最新动向：移民问题区域协商会议”，墨西哥塔帕丘拉，2010年5月18日至20日。

³⁷ 《宣言》案文见 www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm。

³⁸ 例如，见难民署，《2017年流离失所问题全球趋势》(日内瓦，2018年)，第2页。

³⁹ 同上，第13页。

⁴⁰ 见难民署《2018年年中趋势》，第6页。

⁴¹ 难民署，《全球趋势报告》，第14页。

⁴² 同上。

⁴³ 同上，第3页。

⁴⁴ 见 Mark Provera, *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 80 (Brussels, Centre for European Policy Studies, February 2015), p. 17。

⁴⁵ [A/HRC/41/44](#)。

⁴⁶ 例如，见 Robert Muggah, “Refugees from Venezuela are fleeing to Latin American cities, not refugee camps”, *The Conversation*, 25 September 2018。

市在难民保护中发挥的重要作用。⁴⁷ 不过，一些主管部门和组织目前正逐渐接受这种对难民以城市为驱动、以人权为基础的国际团结的现实。⁴⁸

13. 世界各地的城市已经制定了一系列战略，以应对中央政府颁布的反难民/移民法律、政策和做法的直接后果。⁴⁹ 在某些情况下，这些城市不得不“绕过甚至是抵制中央政府的政策或措施。”⁵⁰ 因此，巴塞罗那、法兰克福、马德里和乌特勒支等欧洲许多城市正在带头大力倡导更加开放、更加公平的移民法律、政策和做法，并为此采取了多方策略，从公然违抗国家难民/移民举措以示抗议到积极推行有关难民和移民融合的法律法规、政策和做法不一而足。⁵¹

14. 许多城市也敏锐地认识到不欢迎和不融合难民的后果，全世界有很多城市已经做出努力，向移民(不论其地位如何)表明基于人权的国际团结姿态。例如，欧洲城市伞式组织——欧洲城市组织已经确定了当城市无法做到这方面时的两个主要后果。⁵² 首先，这“阻碍了对基本权利的尊重以及移民利益的充分实现”。⁵³ 其次，它阻碍难民“为东道国社会作出贡献，并可能证明这对地方和国家主管部门来说在长时间内代价高昂。”⁵⁴ 欧洲城市组织还就保护难民“在整个欧洲分担责任和共同团结”与欧洲联盟进行了接触。⁵⁵ 在北美某国，有100多个城市宣称自己是“避难城市”，它们尽可能不与其中央政府的移民当局合作，后者寻求将非正规难民驱逐出境并拒绝向其提供服务。⁵⁶ 在拉丁美洲，城市团结框架允许城市或市政当局带头：确定难民和寻求庇护者的需求；评估生活在其管辖范围内的难民的条件；以及制定计划来满足难民的需求，并改善难民的条件。⁵⁷ 在非洲，城市往往在正式制定和执行难民政策方面处于更加边缘的地位。即使在制定了难民

⁴⁷ 例如，见 Robert Muggah and Adriana Erthal Abdenur, “Refugees and the city: the twenty-first-century front line”, World Refugee Council Research Paper No. 2 (Waterloo, Canada, Centre for International Governance Innovation and World Refugee Council, July 2018)。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 见 Harald Bauder, “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, No. 2 (April 2017), p. 175。

⁵⁰ 见 Provera, *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union* (上文脚注 44), p. 31。

⁵¹ 见 Jessica Bither and Paul Castello, “Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees”, 28 February 2017 (由美国德国马歇尔基金会在网上发布)。

⁵² EUROCITIES, “EUROCITIES statement on asylum in cities”, 12 May 2015。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 同上，第 3 页。

⁵⁶ Muggah and Abdenur, “Refugees and the city” (见上文脚注 47), p. 9。

⁵⁷ Organization of American States, *Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America* (16 November 2004)。可查阅：www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf。

友好立法的国家，也没有明确规定城市在难民保护中的作用。⁵⁸ 不过，这并不意味着许多非洲城市实际上没有接收和帮助难民。⁵⁹

15. 总体而言，许多城市以各种方式表达了对(非正规)难民的基于人权的国际团结，从而协助各国履行其国际人权义务，并按照《人权和国际团结宣言草案》的精神和文字采取行动。

C. 民间社会的做法

16. 世界上许多国家的进步民间社会组织继续对难民表示基于人权的国际团结。虽然不同国家的许多民间组织开展这类活动，例如执行海上搜救任务，拯救处于困境中的难民；提供住所、食物、衣物、治疗、免费法律服务和法律改革；通过对难民进行技能培训促进难民融入东道国社区，这几个例子就足以说明这一点。

17. 一国政府在2016年发布了一项指令，大意是它已经解散了其难民部，并且正在制定机制，在尽可能短的时间内关闭该国两个难民营。⁶⁰ 这一决定如果得到执行，将导致难民从五个以上的国家被迫返回原籍国，而在其原籍国，迫使他们逃离和寻求国际保护的情形依然普遍存在。一些民间社会组织与该国的国家人权机构合作，提交了一份宪法请愿书，质疑政府关闭难民营的决定，因为这违反了该国《宪法》的若干规定及其根据1951年《公约》及其1967年《议定书》和1969年《非洲统一组织(非统组织)关于非洲难民问题某些特定方面的公约》所承担的国际义务。⁶¹ 法院认为，除其他外，政府关闭难民营的决定违反了该国国内法以及根据1951年《公约》和1969年《非统组织公约》所承担的国际义务，并限制了政府执行相关决定。⁶²

18. 民间社会组织还在许多国家开展努力，提供难民获得社会经济权利的途径，以表达对难民的声援。在一个国家，民间社会组织(包括宗教组织)的行动对于确保该国一个主要城市的难民继续享有食物、住所和医疗服务至关重要。⁶³ 在某城市，一个主要的宗教民间社会组织与该市的主要医院管理层进行游说和谈判，以使难民重新获得医疗服务。由于难民被指控滥用医疗服务，此前曾切断向他们提

⁵⁸ 例如，见 Ingrid Palmay, “Refugees, safety and xenophobia in South African cities: the role of local government”, 暴力与和解中心未注明日期的报告。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 见 Kenya, National Commission on Human Rights and Legal Advice Centre Kituo Cha Sheria v. Attorney General and 3 Others, Constitutional Petition No. 226 of 2016, Judgement delivered 9 February 2017。

⁶¹ 同上。

⁶² 同上。

⁶³ Steven Robins, “Humanitarian aid beyond ‘bare survival’: social movement responses to xenophobic violence in South Africa”, *American Ethnologist*, vol. 36, No. 4 (November 2009), pp. 637–650.

供的这类服务。⁶⁴ 达成的协议要求难民在相关医院允许他们获得医疗服务之前，从该组织获得推荐信。⁶⁵ 还有一个民间社会组织帮助难民儿童获得教育服务，特别是中小学教育；该组织提供助学金，并设法免除学费。⁶⁶

19. 简言之，这些民间社会的做法是在全球难民保护背景下基于人权的国际团结的积极表现，因为难民与任何其他人一样有权享有国际保障的人权。身为难民这一事实丝毫不会减损他们享有几乎所有人权的权利。因此，从表面上看，促使(非正规)难民享有这些权利是一项有助于人权的行为，因此也是一种积极的国际团结做法。

D. 区域一级的法律和做法

20. 一些地区制定了自己的规范性框架，其目的是，至少在部分程度上为保护难民提供基础和便利，从而在某种程度上鼓励对这些人表达基于人权的国际团结。在亚洲，一些国家通过了一项区域合作框架。⁶⁷ 该区域合作框架将难民保护问题纳入以人口贩运和走私为重点的《巴厘进程》的更广泛框架内。⁶⁸ 区域合作框架涉及的一些与难民保护有关的关键问题包括，“通过一系列协调安排，或者通过可能建立的区域评估安排”，向难民提供获得确定难民身份进程的机会。⁶⁹ 亚非法律协商组织的1966年《关于难民地位和待遇的曼谷原则》(2001年修订)在形式上不具有约束力，但它仍然是最接近亚洲难民保护区域法律和规范框架的文书。⁷⁰

21. 在非洲，1969年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》提供了一个区域法律框架，要求各成员国本着“非洲团结和国际合作的精神”处理非洲大陆的难民保护问题。⁷¹ 除其他外，该《公约》认识到非洲联盟成员国之间分担责任的必要性，以及在分担收容难民的责任方面开展团结与合作的重要性；并敦

⁶⁴ 见 Dieudonné Bikoko Mkombo, “The role of civil society in promoting greater social justice for forced migrants in the inner city of Johannesburg”, thesis, Master of Science in Development Planning, Faculty of Engineering and Built Environment, University of Witswatersrand, Johannesburg, 2006)。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 同上。

⁶⁷ Surat Suwannikkha, “The regional cooperation framework and the Bali Process – an overview”, 由难民署在网上发布； Kate Jastram, “Regional refugee protection in comparative perspective: lessons learned from the Asia-Pacific, the Americas, Africa, and Europe” (Sydney, Australia, Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, University of New South Wales, Policy Brief No. 2, November 2015)。

⁶⁸ 《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》；见 www.baliprocess.net/。

⁶⁹ Suwannikkha, “The regional cooperation framework and the Bali Process” (见上文脚注 67)。

⁷⁰ 2001 年 6 月 24 日，在新德里举行的亚非法律协商组织第四十届会议上通过的《关于难民地位和待遇的曼谷原则》最终案文，见 www.aalco.int/final%20text%20of%20bangkok%20principles.pdf。

⁷¹ 见《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(上文脚注 20)，第二条第 4 款。

促这些国家不要在其领土边界将难民拒之门外，不要将难民遣返或驱逐到其生命、人身安全或自由受到威胁的领土。⁷²

22. 拉丁美洲⁷³已经制定和实施了若干对难民加强以人权为基础的国际团结的想法和做法。其中一些体现在1984年《卡塔赫纳难民宣言》中。⁷⁴ 该《宣言》不具有约束力，除其他外还载有一些协助难民的原则。另一个例子是《加强拉丁美洲难民国际保护的墨西哥宣言和行动计划》获得通过。⁷⁵《墨西哥宣言》在类似的宣言中独树一帜，因为它明确规定了三个基于团结的创新方案，以持久解决难民及其所在社区面临的问题。这包括团结城市方案，其目的是通过促进“难民享有[其]社会、经济及文化权利”，以及强调各国责任分摊的重新安置方案，为难民“提供有效保护”。⁷⁶

23. 欧洲联盟还采取了一些支持难民的法律和政策措施，其成员国在欧洲联盟的主持下已采取行动，争取相互之间，并与难民团结一致，共同承担接纳抵达欧洲联盟地区的难民的责任。⁷⁷ 欧洲联盟为加强对难民的国际团结所做的一项积极努力是加强移民至欧洲联盟成员国的只身未成年人的权利。欧洲联盟已经制定政策，禁止未成年人从一个欧洲联盟国家转移到另一个欧洲联盟国家，并规定欧洲联盟成员国必须在未成年人进入欧洲联盟后给予他们申请保护的机会。⁷⁸

E. 全球一级的法律和做法

24. 某些全球一级的法律和做法有望或业已切实起到加强全球难民保护背景下基于人权的国际团结的作用。1951年《公约》及其1967年《议定书》为国际难民保护确立了普遍的法律标准。这两项条约建立的制度加强了难民保护领域基于人权的国际团结，部分原因是其规定了缔约国承担着接受和保护难民的全球法律义务。三十年前，联合国难民事务高级专员方案执行委员会通过了一项关于全球难民保护背景下的国际团结的结论，并强调了这一原则在向难民提供有效保护方面所发挥的基本作用。⁷⁹

⁷² 同上，第二条第3和第4款。

⁷³ 例如，见 the Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America (Mexico City, Mexico, 16 November 2004)，见上文脚注 57。

⁷⁴ 《卡塔赫纳宣言》案文，见 www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm。

⁷⁵ 见上文脚注 73。

⁷⁶ 见 Mexico Declaration and Plan of Action (上文脚注 57)，chap. three, “Durable solutions”。

⁷⁷ European Parliament, “Migration and asylum: a challenge for Europe”, fact sheet on the European Union, 18 June 2018, pp. 4 and 8.

⁷⁸ 见“European Union: new rules on unaccompanied minors entering the EU illegally” (Washington, the Library of Congress, Global Legal Monitor, 9 July 2014)。

⁷⁹ 1988 年执行委员会关于国际团结和难民保护的 52(XXXIX)号结论(见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 12A 号》(A/43/12/Add.1))。

25. 最近，在形式上不具有约束力的《关于难民和移民的纽约宣言》⁸⁰ 坚持了1951年《公约》规定的国际难民保护原则。至关重要的是，《宣言》包括处理大规模难民流动的难民问题全面响应框架，并呼吁制定《难民问题全球契约》。2018年12月，大会通过了《难民问题全球契约》。⁸¹ 除其他外，《难民问题全球契约》“体现了整个国际社会与难民和受影响收容国加强合作与团结的政治意愿和雄心”。⁸² 因此，《难民问题全球契约》的通过进一步(如果有限)证明了基于人权的国际团结在全球难民保护法律和实践中的积极表现。

26. 某些国际人权文书进一步加强了1951年《公约》基于人权的难民保护国际团结框架。例如，《儿童权利公约》第22条⁸³ 明确要求缔约国采取适当措施，保证已被承认为难民的儿童或仍在寻求难民地位的儿童“均可得到适当的保护和人道主义援助，以享有本公约和该有关国家为其缔约国的其他国际人权或人道主义文书所规定的可适用权利”。

27. 监督国际人权文书执行情况的条约机构的做法有助于至少在规范层面发展甚至加强全球难民保护背景下基于人权的国际团结原则。一个显著例子是《经济、社会及文化权利国际公约》第七条下经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好的工作条件权的第23号一般性意见。⁸⁴ 该一般性意见规定，该条款下的工作和工人概念包括难民工人，⁸⁵ “享受公正和良好的工作条件是每个人的权利”(包括难民)。⁸⁶ 至关重要的是，委员会呼吁缔约国“颁布法律，让难民能够工作，且其工作条件不应比本国公民差。”⁸⁷ 同样，儿童权利委员会通过了关于“远离原籍国孤身和离散儿童待遇”的第6号一般性意见。⁸⁸ 该一般性意见是一个重要的相关机构在判例和工作中基于人权的国际团结的积极表现。

四. 全球难民保护背景下基于人权的国际团结的主要差距

28. 在各国和其他利益攸关方对全球难民潮的对策中，存在着广泛的基于人权的国际团结方面的差距。这些差距往往促使对难民人权问题产生负面影响。在我们这个时代，当前不断重复的“普遍船民问题”⁸⁹ 突出强调了这些差距，它们存在于好几个层面、背景和问题领域当中。

⁸⁰ 大会第 71/1 号决议。

⁸¹ 见大会第 73/151 号决议和《大会正式记录，第七十三届会议，补编第 12 号》(A/73/12 (Part II))。

⁸² A/73/12 (Part II)，第 4 段。

⁸³ 见联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

⁸⁴ 见 E/C.12/GC/23。

⁸⁵ 同上，第 4 段。

⁸⁶ 同上，第 5 段。

⁸⁷ 同上，第 47(i)段。

⁸⁸ 见 CRC/GC/2005/6。

⁸⁹ 见 Mann, *Humanity at Sea*(上文脚注 4)。

A. 欧洲联盟内部与欧洲委员会的差距

29. 虽然从理论上来说,根据国际难民法的规定,欧洲联盟欧洲共同庇护制度的法律框架为“所有寻求庇护者的待遇和申请提供了共同标准”,但一些欧洲联盟成员国在实践中应用和履行根据1951年《公约》对难民担负的义务在方式上仍然存在重大差距。虽然欧洲联盟是一个重要的区域行为体,正经历着来自其外部边界之外的大量全球难民潮,但无论是从人均还是从所涉各国家可用资源的总量来评估,管理和接纳难民潮的责任分工并没有达到应有的公平。实际上,至少直到最近,大约有三个国家往往承担了大部分责任。⁹⁰ 最近有两个欧洲联盟国家因为其中一方拒绝让海上遇险被搭救的难民和移民在其某海港下船登岸发生争吵,这充分说明了各国越来越难以对难民表达基于人权的国际团结。⁹¹ 它还表明,欧洲共同庇护制度无法在欧洲联盟国家之间提供更加明确、更合条理和更加公平的难民保护责任分配,导致某些欧盟国家做得比其他国家少得多,从而导致在对难民表达基于人权的国际团结方面存在差距。

30. 一些欧洲联盟成员国存在许多障碍,阻碍了潜在难民进入难民身份确定程序。⁹² 在此背景下,难民面临着违反1951年《公约》第三十三条的任意驱回的真正风险。例如,欧洲人权法院在若干案件中认为,欧洲联盟某些成员国和欧洲委员会的难民地位确定程序存在不足,导致本应被这些国家接收为难民的许多人的难民申请被驳回。⁹³

31. 采取措施限制或拒绝潜在难民进入欧洲联盟成员国的领土,包括通过抵制和集体驱逐来这么做,是在全球难民保护背景下基于人权的国际团结的另一个重大差距。如果不能进入这些领土,潜在难民就无法在成员国领土内进入难民身份确定程序以提交国际保护申请。欧洲庇护支助办事处在其2017年报告中指出,参与其中的民间社会组织对“进入该领土的途径有限,包括几个成员国发生的抵制”表示担忧。⁹⁴

⁹⁰ 见 R. Cerrotti, “Sweden was among the best countries for immigrants: That's changing”, Public Radio International, Global Post, 11 September 2017; and Timothée de Rauglaudre, translated by Camille Raimondo, “Sweden: refugees should be able to start over”, Le Journal International, 30 January 2016.

⁹¹ 见 Steve Scherer and Massimiliano Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”, Reuters, 14 June 2018.

⁹² 例如, 见 Agnes Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees* (Oxford, Oxford University Press, 2009)。

⁹³ 例如, *M.S.S v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, European Court of Human Rights, 21 January 2011; *I.M v. France*, Application No. 9152/09, European Court of Human Rights, 2 February 2012; *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, Application No. 30471/08, European Court of Human Rights, 22 September 2009.

⁹⁴ European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017, p. 114.

B. 南北差距

32. 全球北方国家与全球南方国家在难民保护背景下表达基于人权的国际团结方面存在严重差距。正如有人指出的那样，全球北方国家对可用于资助全球难民保护努力的财政资源作出了巨大贡献。然而，全球南方国家往往接纳了全世界近90%的难民。⁹⁵ 无论是从相对于一国人口的国家接收难民数量，还是从相对于一国可获得的财政资源的接收难民数量来看，这都是不公平的。此外，难民署2018年6月发布的《年中趋势》表明了“十大难民收容国中有五个是最不发达国家”，⁹⁶ 以及所有这些国家都在撒哈拉以南非洲等一些情况。⁹⁷ 因此，最贫穷的国家往往承担着过于沉重的保护难民的责任。

33. 至关重要的是，全球北方国家采取了更严格的措施，拒绝来自全球南方的难民进入其领土。一些最常用的措施包括实施更严格的签证管制、航空公司制裁、公海拦截，以及与全球南方国家开展合作，包括与原籍国和过境国的合作。⁹⁸ 全球北方国家还向全球南方国家提供了财政奖励、设备、培训和借调官员，作为控制移民和难民向全球北方流动的激励措施。⁹⁹ 例如，在2017年，一个全球北方国家与一个全球南方国家缔结了一项谅解备忘录，其中全球北方国家承诺向参与打击从全球南方到全球北方的非正常移民的相关全球南方国家所有机构提供技术和财政援助。¹⁰⁰

34. 一些强国以军事力量为主导、强有力地执行了拒绝难民进入其领土的难民和移民法律和政策。例如，一国在2013年发起了一项以军事为主导的边境安全行动，其目的包括“保护边境”。¹⁰¹ 该国还警告境外人士，它已经“加强了边境保护能力”，任何人若试图以非正常方式乘船前往其领土，都将被“发现、拦截和遣返”，并且“非法前往其领土的人都不会获准逗留该国”。¹⁰² 该行动自2013年启动以来，已阻止3 300多名寻求庇护者进入该国。¹⁰³

35. 在表达基于人权的国际团结方面的另一种差距存在于全球北方国家与全球南方国家之间。与全球南方国家接收的难民相比，在全球北方国家获得难民地位的难民获得亟需的社会保障和就业的机会要大得多。尽管相对而言，大多数全球

⁹⁵ 见潘基文(上文脚注 2)。

⁹⁶ 难民署，《2018 年年中趋势》，第 11 页。

⁹⁷ 同上。

⁹⁸ 例如，见 Chimni, “The global refugee crisis: towards a just response” (上文脚注 3), pp. 7–8。

⁹⁹ 同上，第 8 页。

¹⁰⁰ 联合国利比亚支助团和联合国人权事务高级专员办事处，《绝望和危险：关于利比亚移民和难民人权状况的报告》，2018 年 12 月 20 日，第 14 页。

¹⁰¹ Government of Australia, Department of Home Affairs, “Operation Sovereign Borders”. 可查阅 <https://osb.homeaffairs.gov.au/>。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 例如，见 Joe Kelly and Geoff Chambers, “Operation Sovereign Borders blocks 33 boats”, *The Australian*, 25 October 2018。

南方国家在接收难民进入其领土方面制定了“门户开放”政策，但这些国家也往往对难民施加限制措施，限制其获得社会保障的机会。¹⁰⁴ 例如，许多全球南方国家倾向于将难民安置在难民营内，这限制了他们的机会，导致他们在没有可预见的自愿返回原籍国前景的情况下，更长时间地依赖于国际援助。¹⁰⁵ 在一个全球南方国家，许多难民已经在难民营生活长达20年之久。¹⁰⁶

36. 与此同时，全球南方许多区域，特别是非洲的难民保护活动的资金存在缺口，这是收容国和难民署持续关注的问题，它反映了在此背景下全球南方和北方大多数国家在表达基于人权的国际团结方面存在差距。大会第七十一届会议表示关切的是，“在应对非洲各种难民局势方面存在供资缺口，这些缺口是导致非洲许多难民营生活条件恶化的一个主要因素”。¹⁰⁷ 有人曾试图调集财政资源来支持全球南方国家的难民，但并非总能筹集到所需的资金。¹⁰⁸ 人们希望新的《难民问题全球契约》中的规定，即全球北方应向全球南方提供更多的财政支持，帮助其开展为保护世界上绝大多数难民所做的努力，以及向难民署和各国赋予组织“团结会议”的任务以推动实现这一结果，将会激发在这方面加强国际团结。¹⁰⁹

37. 少数几个全球南方国家接纳了绝大多数的难民，有些人可能认为这是可以理解的，因为大多数难民是从邻国逃离至此。但考虑到全球南方国家的资源往往比全球北方国家要少得多，而且往往受到本国内部各种挑战的困扰，因此大多数评论员认为目前接纳难民的责任分工总体上是不公平的。因此，在这一背景下，基于人权的国际团结在南北责任分工方面存在显著差距。大多数全球北方国家需要摒弃其不准难民入境的政策和做法，并开始采取比目前更多的行动来帮助接纳全球难民潮。

C. 南南差距

38. 在全球南南轴线上，在难民保护背景下表达基于人权的国际团结方面也存在差距。一些全球南方国家在接收和保护难民方面比其他国家要做的多得多。这在一定程度上是由于这些国家中的大多数在地理上接近主要难民潮的来源地。这一因素可能在一定程度上解释了乌干达多年来在接纳大量难民(主要是来自其他东

¹⁰⁴ 例如，见 Zachary A. Lomo, “Refugees in East Africa: developing an integrated approach”, in Dorina A. Bekoe, ed., *East Africa and the Horn: Confronting Challenges to Good Governance* (Lynne Rienner Publishers, 2005), pp. 37–57.

¹⁰⁵ 同上，第 48 页。另见 Guglielmo Verdirame and Barbara Harrell-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism* (Berghahn Books, 2005); Michel Agier, *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, trans. David Fernback (Cambridge, United Kingdom, Polity Press, 2011)。

¹⁰⁶ 例如，见联合国新闻，“联合国在肯尼亚运行的索马里难民营地已建立 20 年”，2012 年 2 月 21 日。

¹⁰⁷ 见第 71/173 号决议，序言部分第七段。

¹⁰⁸ Aimée-Noël Mbiyozo, “The funding gap for refugees in Africa must be closed”, Institute for Security Studies, 28 March 2018.

¹⁰⁹ 见 A/73/12 (Part II)，第 27 段和第 29 段。

非国家的移民)方面所发挥的积极但不成比例的作用。¹¹⁰ 然而,这种解释还不够充分。一国稳健的经济和其难民保护制度的受欢迎程度等其他因素也在决定一国接纳难民潮的程度方面发挥重要作用。例如,南非相对强劲的经济是吸引现在定居于此的大量难民的一个因素。¹¹¹

39. 在拉丁美洲和加勒比区域,一个重要的例子就足以说明这一点。《墨西哥行动计划》及其“团结城市”、“团结安置”和“团结边界”方案经常被誉为在全球难民保护领域以创新做法开展南南合作的典范。¹¹² 但在实践中,关于在多大程度上做出基于团结的承诺,以便分担实施或执行国际难民保护的责任,该区域各国之间还存在着差距。例如,在加入《行动计划》的18个国家当中,目前只有5个国家正在实施团结安置方案。¹¹³ 在这5个国家当中,只有4个国家继续接收难民在各自国家重新安置,¹¹⁴ 甚至这4个国家也不得不出于财政和其他原因,暂停或推迟其重新安置方案。¹¹⁵

40. 在亚洲及太平洋区域,各国在难民保护背景下表达基于人权的国际团结方面也存在明显差距。首先,截至2014年9月,该区域45个国家和领土中只有20个国家签署了1951年《公约》及其1967年《议定书》。¹¹⁶ 尽管事实上,这一区域容纳了全世界近一半的难民人口,而且实际上该区域许多国家接收了大量难民。这一差距对该区域的难民保护具有根本影响。其中一个影响就是,1951年《公约》在亚洲和太平洋大多数国家是不适用的。这意味着该区域的许多难民无权享受1951年《公约》提供的普遍保护,至少在正式的、可审判的层面上是无法享受的。其他影响包括,在许多情况下导致各国不遵守关于难民保护的国际法律标准,以及该区域各国在难民问题上明显缺乏合作与协调,包括与在该区域倡导难民权利的民间社会组织的合作不够充分。¹¹⁷

41. 总体而言,尽管许多全球南方国家通过了区域进程和行动计划,表明其愿意发展和促进南南合作,以应对许多难民保护挑战,但在对难民表达基于人权的国际团结方面仍然存在着一些重要差距。

¹¹⁰ 例如,见 Tessa Coggio,“Can Uganda’s breakthrough refugee-hosting model be sustained?”, Migration Policy Institute, 31 October 2018。

¹¹¹ Elizabeth Iams Wellman and Loren B. Landau, “South Africa’s tough lessons on migrant policy”, *Foreign Policy*, 13 October 2015。

¹¹² 例如,见 Marcia Vera Espinoza, “The limits and opportunities of regional solidarity: exploring refugee resettlement in Brazil and Chile”, *Global Policy*, vol. 9, No. 1 (February 2018), p. 89。

¹¹³ 同上。

¹¹⁴ 同上。

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ 执行委员会,“难民署在亚洲和太平洋的业务概览”,高级专员方案执行委员会,2017年9月19日;难民署,亚洲及太平洋国家业务局概况介绍,2014年9月。

¹¹⁷ 例如,见 Brian Barbour, “Protection in practice: the situation of refugees in East Asia”, *Refugee Studies Journal (Nanmin Kenkyu Journal)*, vol. 2 (2012), p. 81。

D. 民间社会差距

42. 正如独立专家小组在提交大会的上一份报告中所阐述的那样，¹¹⁸虽然世界各地的民间社会组织能够并经常发挥人权堡垒的作用，但其中许多组织的行动方式也对人权造成了损害，包括在全球难民保护背景下削弱了基于人权的国际团结的表达。正如在同一份报告中所讨论的那样，世界各地的反难民团体或暴徒，如“保卫欧洲”，已经充分证明了这一趋势。¹¹⁹例如，“保卫欧洲”和其他组织一直都反对在海上营救穿越地中海时有溺水危险的难民的人道主义民间社会组织。¹²⁰势力强大的极端政党、民团甚至准军事组织也采取行动，打击“团结难民和移民者”。¹²¹“替代权利”等种族主义民间社会团体继续反对以任何形式团结难民。¹²²在某些国家，个人和团体私下组织起来，在本国边界巡逻试图阻止或围捕非正常移民。所有这些都是那些以违反人权的方式表明态度并采取行动的民间社会组织所造成的严重的国际团结差距。

五. 全球难民保护背景下对国际团结的滥用

43. 在某些情况下，以允许某些国家实际上完全或部分逃避或严重违反其根据1951年《公约》和其他区域难民文书所规定的国际法律义务或其他国际人权义务的方式使用国际团结原则，也对全球难民保护造成了困扰。这些政策、行动和安排是对国际团结原则的滥用，而且往往会对难民的人权产生极大的负面影响。

A. 国家一级的法律和做法

44. 在一些国家，国际团结原则可以而且一直遭到滥用，对难民的权利会造成侵犯而不是加以保护。例如，在一些情况下，原籍国的国家主管部门在目的地国的默许和合谋下，协助和教唆绑架难民离开其领土并非法返回原籍国，而这些难民在原籍国面临着迫害甚至死亡或无期徒刑。某个非洲国家因堪称典范的难民立法和政策而受到赞扬，而来自邻国的难民几乎总是在该国的合作下被非法遣返。¹²³2013年，一名高危险难民在该国遭到绑架并被遣返回原籍国，¹²⁴2014年，这名难民在原籍国被捏造的罪名定罪并被判处无期徒刑。¹²⁵

¹¹⁸ A/73/206。

¹¹⁹ 同上。

¹²⁰ 见 Liz Fekete, Frances Webber and Anya Edmond-Pettitt, *Humanitarianism: The Unacceptable Face of Solidarity* (London, Institute of Race Relations, 2017), p. 31。

¹²¹ 同上，第 32 页。

¹²² 同上，第 31 页。

¹²³ 例如，见 Verdirame and Harrell-Bond, *Rights in Exile* (上文脚注 105)。

¹²⁴ 例如，见难民署，“难民署对乌干达当局移交卢旺达难民深感关切”，新闻稿，2013 年 11 月 5 日。

¹²⁵ 例如，见 International Refugee Rights Initiative, “Abuses against Rwandan refugees in Uganda: has time come for accountability?”, 27 August 2018。

B. 区域一级的法律和做法

45. 在全球难民保护背景下，构成滥用国际团结原则的精心制定的区域法律和做法的最好例证往往来自欧洲，尽管情况并非完全如此。其中一个例子是欧洲联盟与东部外部边界的一个国家达成协议，阻止难民和寻求庇护者流入欧洲联盟地区，这就是《2015年联合行动计划》。¹²⁶ 该协议是欧洲联盟为了防止来自非洲、中东和其他地区的难民到达其外部边界而制定的广泛议程的产物。据美国国会图书馆的一项研究显示，根据2015年11月29日签署的这项协议，欧洲联盟将向上述国家提供30亿欧元，用于管理该国的难民和寻求庇护者的情况，以防止这些人抵达欧洲联盟国家。¹²⁷ 根据《联合行动计划》，该国将负责海上巡逻并执行边境管制，以管理流向欧洲的难民和寻求庇护者，并将不符合难民要求的难民和寻求庇护者遣回其原籍国，从而成为一道遏制欧洲联盟眼中的难民洪流涌入欧洲联盟领土的“防御屏障”。¹²⁸ 欧洲联盟签署该协定的明确意图在欧洲委员会2016年发布的关于该国执行《联合行动计划》进展情况的报告中昭然若揭。¹²⁹ 报告中所载的结论和建议除其他外包括，有关国家需要“在防止移民和难民非正常离开其领土方面取得重大进展”；采取紧急行动使其签证政策与欧洲联盟的签证政策相一致，“优先考虑那些作为向欧洲联盟非正常[难民潮和]移民的来源国”；与具体欧洲国家在边境监管、打击偷运移民努力和履行重新接纳义务方面建立双边合作；以及加强对沿海地区人口偷运的打击行动。¹³⁰

46. 欧洲联盟和该有关国家固然有权在全球难民保护背景下相互合作，团结行动，而且欧洲联盟成员国也固然享有限制外来人员入境的某些(非绝对)主权权利，但就保护难民和寻求庇护者人权的角度而言，《联合行动计划》所述限制难民、寻求庇护者和移民进入欧洲联盟的意图令人忧惧。但由于进入欧洲的替代途经已经很少，以这种方式将身陷绝境的难民拒之门外不仅无助于促进保护难民人权，还有可能严重危及其人权。此外，尽管相关的非欧洲联盟国家接收了世界上规模最大的难民群体之一，值得称赞，但该国的人权状况自协定签订以来不容乐观。具有启发性的是，2018年2月，欧洲经济和社会委员会发表声明，呼吁该国保护难民和移民的权利。¹³¹ 因此，该协定可被视为全球难民保护背景下利用国际团结严重减损或至少可能严重减损难民和寻求庇护者人权保障的事例予以指摘。

47. 欧洲联盟和个别欧洲国家努力与至少一个脆弱的北非国家采取国际团结行动，试图阻止难民流入欧洲联盟，是在严重损害或至少可能严重损害难民人权的

¹²⁶ 见 European Union/Turkey Joint Action Plan of 29 November 2015。

¹²⁷ 见 Library of Congress, “Refugee law and policy: Turkey”, 21 June 2016。

¹²⁸ 见 European Union/Turkey joint action plan of 29 November 2015。

¹²⁹ 见 the implementation report on the European Union/Turkey Joint Action Plan (European Commission document COM (2016) 85 final, annex 1, 10 February 2016)。

¹³⁰ 同上。

¹³¹ European Economic and Social Committee, “Turkey’s role in the refugee crisis is crucial but there is room for improvement”, press release, 15 February 2018。

全球移民背景下另一利用国际团结的良好例子。例如，该国“当局”现在已与欧洲联盟成员国签署并执行了一系列此种协定，以换取对方的财政援助。¹³² 这些协定往往没有实质性地强调甚至没有提及保障难民人权。¹³³ 就其本身而言，欧洲联盟至少通过了由非洲紧急信托基金供资的七个不同方案，所有这些方案全部指向该北非国家。¹³⁴ 欧洲联盟辩称，这些方案是其国际合作努力及其对难民表示的国际团结的一部分，以防止海上人道主义紧急情况，制止人口贩运/偷运现象，并建设该相关北非国家当局的能力。¹³⁵ 当然，消除海上溺水死亡和制止人口贩运是一项值得的冒险。然而，这些欧洲联盟方案只会强化该组织在其与该相关国家合作的全球难民保护领域以控制为中心的重点。众所周知，在该北非国家，难民人权容易遭到严重侵犯，这一事实导致这些协定的重心在于阻止难民和移民从该国出发并进入欧洲，从人权角度来看，不由令人忧惧。¹³⁶ 就这一情况而言，国际团结加重了对难民人权的严重侵犯。

48. 在北美有一个非欧洲联盟的例子，即国际团结原则被工具化，导致难民无法获得国际保护，并且其人权遭受严重侵犯或可能遭到侵犯。在这种涉及两个国家在大小和影响力不对称的情况下，实力较强的国家向实力较弱的邻国施加压力，要求限制中美洲难民通过后者的领土向前者转移。在实力较强国家包括现任政府在内的历届政府的持续施压下，另一个国家拟定和执行了一项计划，对逃离国内帮派暴力和严重经济困难的中美洲人封锁边境，并阻止他们到达实力更强的北美国家，也就是几乎所有人都希望到达的地方。¹³⁷ 实际上，前者现在是，或者至少寻求成为实力更强的邻国阻止受影响的潜在难民和移民进入其领土的第一道防线。然而，该计划并未阻止难民流入这两个有关国家，只是让他们途经弱国前往该强国的旅程更加凶险，进而常常危及他们的生命权、尊严权和自由权等。¹³⁸

49. 虽然每个国家都有权按其认为合适的方式管理本国边境，但这种主权显然不是绝对的。对边境的管理和控制绝不能危及难民和其他人的某些最基本人权——例如作为人的生命权和尊严权。虽然难民一旦决定踏上这一危险旅程，就承担着一定风险，但母国、过境国或目的地国凡因其法律、政策和做法导致此种风险加大以致危及这种基本权利的，显然构成违反国际人权法。因此，这两个北美国家

¹³² 例如，见 the Italy-Libya Memorandum of Understanding of 2 February 2017。另见 Anja Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, Istituto Affari Internazionali, 2 October 2017。

¹³³ 同上。

¹³⁴ European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. 见 European Commission, “EU Emergency Trust Fund for Africa: support Libya”, fact sheet, 18 April 2018。

¹³⁵ 同上。

¹³⁶ 见 Amnesty International, “Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants” (London, Amnesty International, 2017)。

¹³⁷ 见 Azam Ahmed, “Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico”, *New York Times*, 8 February 2016。

¹³⁸ 同上。

在这种情况下利用国际团结会减损或至少可能减损具体中非难民人权保障，特别是他们的生命权、尊严权和自由权。¹³⁹ 因此，它构成了在难民保护背景下对国际团结原则的滥用。

六. 结论和建议

50. 本报告审议了全球难民保护背景下影响基于人权的国际团结的许多问题。鉴于基于人权的国际团结和全球难民保护在我们这个时代十分重要，特别是鉴于亟需在世界各地保护难民的人权免遭严重和大肆侵犯，各国、民间社会和所有其他利益攸关方必须大力加强努力，解决本报告中提出的关切。大会以前已经并应该继续在确保通过这一优先行动方针方面发挥关键作用。独立专家希望，庄严的大会能直面挑战，包括确保通过并有力地执行《难民问题全球契约》，并在必要时予以修订。

51. 鉴于上述讨论，独立专家谨向各国和其他利益攸关方提出几点重要建议，具体如下：

(a) **改变思维模式。**几乎每个国家都迫切需要改变关于全球难民保护的现行社会和法律思维模式。正如某位全球领导人所言，所有利益攸关方必须更密切地合作，以确保尊重所有难民和寻求庇护者的尊严和人权，同时营造重视难民和寻求庇护者的社会法律环境，视之为“其生活经验和价值观能极大丰富我们社会的人”，而非视之为“对我们舒适生活的威胁”。¹⁴⁰

(b) **加强、扩大和颂扬有利于难民的团结。**对于民间社会、城市和其他地方政府、国家和区域组织内和全球一级某些行为体基于人权的国际团结积极表现，其他行为体应予以进一步加强、扩大和支持，同时还应在更大范围内进行颂扬，谓之为拯救成千上万条生命的促进人权和促进人道主义的必要行为；确保难民享有应享的尊严；以及促进全球融合、发展和社会公正。

(c) **拓展现有的难民社会法律保护渠道。**大力鼓励业已为难民建立社会法律保护渠道的国家颁布法律和采取其他措施，以确保通过这些途径接纳的难民数量显著增加。

(d) **增强欧洲联盟内部团结机制的实效。**欧洲联盟成员国需要加大努力，有效和公正地实施其就寻求进入欧洲联盟地区的难民(和移民)进行责任分担和管理的内部团结机制。独立专家欣然看到这方面的努力有所增加，包括2018年6月28日的《布鲁塞尔协定》。

(e) **宣布针对难民的极端主义和民粹主义敌对行为不具合法性。**各国应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四和第七条规定的应尽义务，加大努力

¹³⁹ 同上。

¹⁴⁰ 见 Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke” (上文脚注 91)。

(以人人享有表达自由权和结社自由权为限)阻止针对难民(和移民)的极端主义和民粹主义敌对行为及言论，并宣布此种行为及言论不具合法性。这些恶行恶言严重损害了这些人的人权，是对基于人权的国际团结价值观的严重否定，并与《国际团结权宣言草案》背道而驰。

(f) 终止或调整将大陆边界具象化的努力。应大力劝阻借助通过有损而非增进难民人权和尊严的国际协定，将大陆或区域安排的边界具象化以延及其他大陆和区域的努力。此种协定往往导致严重的侵犯人权行为，有悖于基于人权的国际团结精神，并与《国际团结权宣言草案》的文字和精神背道而驰。
