



兄弟為患難而生—紀念「世界難民日」

●姚孟昌／天主教輔仁大學學士後法律學系專任助理教授

壹、聯合國世界難民日、公約、議定書、聯合國難民署與難民現況

聯合國大會於2000年通過決議，設立「世界難民日」（World Refugee Day）。¹該決議除讚揚「聯合國難民事務高級專員署」（The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees，簡稱「難民署」或UNHCR）在過去五十年間領導與協調國際行動、為難民與其他相關人士提供國際保護與援助外，同時重申聯合國會員國應支持「難民署」根據大會有關決議為難民、無國籍人與國內流離失所者展開的行動。決議特別宣示若欲解決難民問題，尤須依賴各國政府、國際組織、區域組織與非政府組織結成夥伴關係，要遵守聯合國有關和平、人權與發展的宗旨和原則。尤其重要是落實《關於難民地位公約》（Convention Relating to the Status of Refugees，以下簡稱《公約》）中有關國際難民保護的基本概念與規範。²為慶祝《公約》通過五十週年，大會決議將每年6月20日定為「世界難民日」，並從2001年6月20日開始正式實施。³今（2025）年6月20日為聯合國第二十五屆的「世界難民日」。

大會決議中提到之1951年《公約》明訂難民定義、難民權利以及締約國提供難民庇護的國家責任。難民署有監督各國履行《公約》的任務。惟查究《公約》原始目的僅為第二次世界大戰後歐洲地區的難民保護，不適用於1951年1月1日以後的難民，亦不適用歐洲地區外的難民。⁴當聯合國成員國意識到難民問題已經超過《公約》所涉範圍，專家建議毋庸全面修訂《公約》，而是改以新訂的《關於難民地位的議定書》（Protocol Relation to the Status of Refugees），從而使未加入的國家得同意適用《公約》相關規定。

《議定書草案》先提交至經濟及社會理事會，再由理事會轉交聯合國大會審議。大會請秘書長將《關於難民地位的議定書》文本發送至各國使其加入。⁵該決議強調凡符合《公約》定義之難民，不論是1951年1月1日截止日期之前或之後，均應享有平等地位。《關於難民地位的議定書》締約國同意將《公約》第2至34條適用於《公約》第1條所定義的難民，條文中有關時限的規定內容應視同已被刪去。截止目前，《公約》有一百四十六個締約國⁶，《關於難民地位的議定書》則有一百四十七個締約國。⁷

難民署係依聯合國大會於1950年12月14日決議設立⁸，原擬該署會在三年內完成所有工作，然後解散。由於世界各地難民不止，難民署不僅沒有在三年後解散，反而根據後

來聯合國大會歷次決議，擴大其工作地域以及延長運作期程。無論在1960年代，非洲非殖民化引發難民危機；之後發生在亞洲及拉丁美洲多次的難民流離失所危機以及上世紀末的巴爾幹危機等，都可看到難民署的工作。2003年2月，聯合國大會商討難民署續設問題時，先決議續設五年。隨後聯合國大會注意到難民署在其任務範圍內向「緊急救濟協調員」提供協助以及為聯合國推動制定「可預測且及時之策略」的必要性。此外，難民署須將難民問題與國內流離失所者問題的永續解決進修結合，大會因此撤銷當年第57/186號決議之續設五年時限，決定難民署應持續運作，直至難民問題得到解決為止。⁹

自本世紀初起，難民署在剛果民主共和國及索馬利蘭等非洲國家處理大規模難民危機；在亞洲，也關心已持續三十年之久的阿富汗難民危機；同時，幫助因衝突而在國內流離失所的人民；難民署也將其工作擴展至為無國籍人士提供幫助。最近，難民署不僅處理烏俄戰爭與以哈衝突引發的難民危機，還援助因氣候變異、國家政府失能無法返回家園的難民，以及在本國內被迫流離失所的人們，以及被拒絕國籍者或無國籍者的安置。難民署目前在一百三十七個國家擁有一萬九千八百名工作人員，持續為難民提供保護和支援。可以說凡有難民之處，皆需要難民署的介入與協助。¹⁰

聯合國難民署曾兩度獲得諾貝爾和平獎。「諾貝爾和平獎委員會」於1954年將和平獎授予難民署，表彰其「透過向世界各地的難民提供幫助和保護，為治癒戰爭創傷所做的努力」。¹¹委員會表示：「該獎項的授予為要強調其工作的必要性，難民署以人道主義和國際正義原則為基礎，協助人們做好準備以應對新的難民問題。」1981年，難民署再度獲頒諾貝爾和平獎，表彰其「致力促進難民的基本權利」。「諾貝爾和平獎委員會」讚揚難民署在1970年代為遣返亞洲、非洲和拉丁美洲難民所做的貢獻。其工作體現對聯合國以及《公約》所確立原則的支持；為難民提供國際保護，力圖防止出現強制遣返難民的情況。其作為既造福於人類，也有利於和平。¹²

根據難民署統計，截至2024年12月底，全球共有1億2,320萬人因迫害、衝突、暴力、侵犯人權或嚴重擾亂公共秩序等情事被迫流離失所。其中4,270萬為難民，還有7,350萬國境內流離失所者，840萬尋求庇護者。此外，還有440萬無國籍人士，他們被剝奪國籍，無法獲得教育、醫療保健、就業與行動自由等基本權利。約三分之一的難民被收容在伊朗、土耳其、哥倫比亞、德國和烏幹達。2024年，有十六個國家出現新的境內流離失所現象，其中蘇丹、緬甸、剛果民主共和國、烏克蘭、海地與莫三比克的境內流離失所者數量占全球總數的90%。難民重返家園的心願，怕是越來越難達成。¹³

貳、《關於難民地位公約》內容概述

《公約》為「難民」提供一個概括性定義：「有正當理由因種族、宗教、國籍、屬於其一社會團體或具有某種政治見解而畏懼，必須留在其本國之外，並由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人；或者不具有國籍並由於上述情事留在以前經常居住國家以

外，現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人。」對於無國籍者難民，其「本國」（即國籍國）當理解為「以前經常居住國家」。對於擁有多重國籍的人，僅在其他國籍無效（即其他國籍國不為其提供保護）時，才可被認為是《公約》之下的難民。除畏懼迫害而逃亡抑或事實上遭受迫害而成為難民，恐懼將來的迫害也可以是成為難民的條件。若無發生畏懼之正當理由因此不受他國籍所屬國保護之情事，不得認其缺乏本國保護。¹⁴

《公約》規定可終結「難民地位」的情形，例如：自動返回本國、取得新的有效國籍、或造成恐懼與迫害的本國形勢業已改變等情形；若難民已經取得避難國國民身份也就不再是難民。《公約》明訂若有重大理由如被認為曾犯過戰爭罪、破壞和平罪、或危害人類罪；進入避難國之前曾犯過嚴重的非政治性罪行的，或曾有違反聯合國宗旨與原則的行為，可被排除於難民保護之列。

《公約》第一章「一般規定」有重要條文諸如，明訂禁止歧視的第3條：「締約各國應對難民不分種族、宗教、或國籍，適用本公約的規定。」第4條要求締約國必須保障在其領土內的難民舉行宗教儀式以及對其子女施加宗教教育等自由，保障不能低於給予其本國國民所獲得的待遇。第5條宣示：「本公約任何規定不得認為妨礙一締約國並非由於本公約而給予難民的權利和利益。」換言之，公約所保障之難民權益為最低國際標準。難民在享有《公約》保障之際，亦須對其所在國負有責任，此項責任特別要求他們必須遵守該國法律、規章以及為維護公共秩序而採取的措施。

《公約》第二章明訂「難民的法律地位」。據此，難民被賦予在權利上享有國民待遇或有外國人待遇。就「國民待遇」的部份包括：舉行宗教儀式以及對其子女進行宗教教育的自由（第4條）；對藝術權利與工業產權的保護（第14條）；向法院申訴、獲得法律援助以及免予提供訴訟費用擔保（第16條）、定額供應（第20條）、初等教育（第22條第1項）、公共救濟（第23條）、勞動立法和社會安全（第24條第1項）、以及財政徵收（第29條）。只於享有外國人待遇的權利與福利包括：享有動產與不動產權利（第13條）、結社權利（第15條）、受僱取得工資之權利（第17條）、營業與自由選擇職業的權利（第18、19條）、居住權（第21條）、受初等以上教育之權利（第22條第2項）以及行動旅行自由（第26條）。締約國必須給予難民旅行文件（第28條），准許難民將其攜入該國領土內的資產移轉到難民為重新定居目的而已被准許入境的另一國家（第30條）。

第32條規範締約國將難民驅逐出境的權力。除因國家安全或公共秩序理由外，締約國不得將留置在其領土內的難民驅逐出境；驅逐難民出境必須遵守正當法律程式，除因國家安全的重大理由要求而另作考慮外，應准許難民提出有利自己的證據；締約國也應給予難民合理期限，以便取得合法進入另一國家的許可。第34條要求締約各國應盡可能簡便並加速難民入籍程式，儘量減低費用。

《公約》中有類似「強行規定」(*Jus Cogens*)地位的條文為第33條—「禁止推回」(*Refoulement*)—「任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或推回至因其種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解而使生命與自由受威脅的領土。若有正當理由認為難民足以危害所在國的安全，或者難民已被確定判決認為犯有特別嚴重罪行從而構成對該國社會的危險，則該難民不得要求本條規定的利益。」據此，除非為國家安全或公共秩序所需要，各締約國不得將居住於該國內的難民驅逐或將其阻擋於該國境之外。

此原則亦見於1984年《禁止酷刑公約》第3條，該條明訂若有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑之危險，不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。適用本條文時特別要考量在通常情況下，該國境內是否存在一貫重大、明顯或大規模侵犯人權之情況。「禁止推回原則」限制國家主權之行使，其效力優先於國家所制定的條約與一切法令。國家執行遣返措施時，也須優先遵守此規定。

《公約》與《議定書》允許締約國提出保留，惟基於維持《公約》及《議定書》的完整性，不允許締約國對某些條款進行保留。根據第42條第1項，締約國不得對第1條（定義），第3條（不受歧視），第4條（宗教），第16條第1項（出席法院的權利）、第33條（不推回）以及《公約》第36至46條進行保留。依第42條第2項，作出保留的國家可隨時通知聯合國秘書長撤回保留。

參、近五年「世界難民日」的主題

聯合國難民署為2021年的「世界難民日」所定主題為「攜手一同醫治、學習與綻放光芒」(*Together we Heal, Learn and Shine*)。借此提醒各難民安置國需要改善醫療保健、教育與發展機會的認識。誠如聯合國秘書長當年在「世界難民日」指出：「我們有責任幫助難民重建生活。COVID-19疫情提醒，國際社會只有團結一致，才能取得成功。呼籲各國政府將難民納入醫療保健、教育與體育領域。當人都能獲得所需關懷時，才能共同治癒傷痛；當我們都有機會學習時，我們才能共同學習。當我們團結一致、尊重每個人時，才能共同閃耀。值此世界難民日，以及每一天，我們都與難民並肩站在一起。」¹⁵

2022年「世界難民日」主題為「尋求安全的權利」(*The Right to seek Safety*)。任何人都尋求安全與庇護的權利，無論他是誰、來自哪裡，也無論他何時被迫逃離家園。被迫逃離家園者應享有合乎尊嚴的對待，這種權利是不容剝奪、不容侵害。¹⁶

2023年「世界難民日」主題為「遠離家鄉的希望」(*Hope away from Home*)，呼籲各國努力建立一個永遠能夠包容難民的世界。將難民融入他們逃離衝突迫害後抵達的社區，協助難民重新開始生活並使他們能為收容國做出貢獻。各國也要協助難民做好準備，在條件允許的情況下能自願地安返故國，或是再轉到另一個國家後繼續發展。¹⁷

2024年「世界難民日」主題為「與難民團結互助—關注我們的共同點」(Solidarity with Refugees – Focusing on what Unites Us)。呼籲聯合國會員國須與難民署合作，確保難民能取得基本服務與機會，從而幫助他們融入新社區。強調透過全球合作解決造成人民流離失所者的根本原因，為難民找到持久的解決方案。包括結束衝突、使難民能夠安全返回家園、確保難民在接納他們的社區內有發展機會、並為各國提供接納與支援難民所需的資源。¹⁸

2025年主題為「與難民團結一起」(Solidarity with Refugees)。難民署呼籲全球共同努力，創造一個讓難民受到歡迎、受到保護並有能力重建生活的世界。「與難民團結」不能僅有口頭承諾，各國應為難民提供機會，使其能為社區做出貢獻、為自己活出尊嚴。聯合國提醒各國，接納難民可以增強社會的活力，促進創新；因此需要促進難民的社區參與等集體行動，讓難民知曉，他們不會被遺忘，難民並不孤單。

聯合國秘書長安東尼奧古特雷斯 (António Guterres) 為今年「世界難民日」致辭：「團結意味我們必須加強人道主義，發展支持擴大保護及解決方案，如重新安置以及維護尋求庇護的權利。團結指須傾聽難民心聲，確保難民對涉及自身未來的決策有發言權。團結也指各國須保障教育、工作與維護平等權利，為難民長期融入社會進行投資。因為，人之所以成為難民從來不是他的選擇，如何應對難民卻需要我們做出選擇 (Becoming a refugee is never a choice. But how we respond is.)。我們必須選擇團結、選擇勇氣，也要選擇人道。」¹⁹

肆、結論：兄弟為患難而生

自古以來，凡有人類社群居住之處，就有難民存在。社會如何對待難民，反應住民的道德水準。難民既然來自社群之外，其語言、生活習慣、信仰與收容地的社群多有不同，兩者之間自然會產生緊張關係。難民地位不是難民所能選擇，惟難民問題必須仰賴難民與收容國共同面對、妥善處置。兩方能否共情同理，能否遵照普世原則會是關鍵。

1948年12月10日聯合國大會通過的「世界人權宣言」(以下簡稱「宣言」)咸認為國際社會的基礎，為人類的普遍原則。「宣言」第14條第1項確認：「人人為避迫害有權在他國尋求並享受庇身之所。」聯合國建立者無論是蘇聯、法國、比利時、挪威、荷蘭、中國、甚至如英國，都曾因戰禍有千千萬萬的難民流離失所，更不用提戰敗國家。當人禍天災恐懼猶在之時，要求國際社會必須保護難民正可由「宣言」第1條所證立：「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良心，並應以兄弟關係的精神相對待。」

誠如聖經舊約箴言：「朋友乃時常親愛，弟兄為患難而生。」²⁰難民既然因為患難而生，惟有依仗「普世兄弟之誼的團結互助」，才能讓難民最終轉危得安。有難民所在之處，就當有博愛與人道光輝永存。

【註釋】

1. United Nation General Assembly, A/RES/55/76.
2. 公約於 1951 年 7 月 28 日通過，並於 1954 年 4 月 22 日正式生效。條文請參考 <<https://www.6laws.net/6law/law2/%E6%9C%89%E9%97%9C%E9%9B%A3%E6%B0%91%E5%9C%B0%E4%BD%8D%E5%85%AC%E7%B4%84.htm>>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 20 日）。
3. 該日原本為「非洲難民日」，<<https://www.6laws.net/6law/law2/%E6%9C%89%E9%97%9C%E9%9B%A3%E6%B0%91%E5%9C%B0%E4%BD%8D%E5%85%AC%E7%B4%84.htm>>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 20 日）。
4. 參考《關於難民地位的公約》第 1 條。
5. 參考 Protocol relation to the Status of refugees, <https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_21_2198-E.pdf>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 20 日）。
6. 參考 <https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 20 日）。
7. 參考 <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=_en>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 20 日）。
8. United Nations General Assembly Resolution 428 (V)。此號決議是回應第 319 (IV) 決議的要求。呼籲各國政府與聯合國難民署合作，協助其履行關於屬於其職權範圍內的難民的職能，特別是：
 - (a) 加入規定保護難民的國際公約，並根據這些公約採取必要的執行步驟；
 - (b) 與難民署達成特別協定，以執行旨在改善難民處境和減少需要保護的人數的措施；
 - (c) 接納難民入境，但不包括最貧窮類別的難民；
 - (d) 協助難民署致力於促進難民自願遣返；
 - (e) 促進難民的同化，特別是便利其入籍；
 - (f) 向難民提供其國家當局通常向其他外國人提供的旅行和其他證件，特別是有助於他們重新安置的文件。
9. 「落實聯合國難民事務高級專員署為加強其辦事處執行任務的能力而建議的行動」，United Nations General Assembly, A/RES/58/153。
10. 參考 There for people forced to flee for over 70 years, <<https://www.unhcr.org/about->

[unhcr/overview/history-unhcr](https://www.unhcr.org/overview/history-unhcr)>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。

11. Nobel Peace Prize 1954, <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1954/summary/>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
12. Nobel Peace Prize 1981, <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1981/summary/>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
13. 參考How many refugees and forcibly displaced people are there? <<https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/figures-glance>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
14. 參考《公約》第1條。
15. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, “Together, We Learn, Heal, Shine,” Secretary-General’s Message, <<https://press.un.org/en/2021/sgsm20776.doc.htm>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
16. World Refugee Day 2022, <<https://www.unhcr.org/events/world-refugee-day-2022>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
17. World Refugee Day 2023, <<https://www.unhcr.org/events/world-refugee-day-2023>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
18. World Refugee Day 2024, <<https://www.unhcr.org/events/world-refugee-day-2024>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
19. 2025 Secretary-General’s Message, <<https://www.un.org/en/observances/refugee-day/messages>>（最後瀏覽日：2025年7月20日）。
20. 參考和合本聖經舊約箴言第17章第17節。◆