

# 國際移民組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

## 壹、前言

移民是當代國際社會所面臨的一個相當重要的問題。牽涉到人道的、政治的、經濟的與發展的各種層面的困難。移民不僅影響到移出國，而且深深地影響到移入國、接受國、目的國；同時，更牽連到遷徙過境的各個過境國或地區。合法移民與非法移民的問題牽連廣泛，如何處理面對日益嚴重的非法移民則是無解的難題。當代非法移民多不是政治戰亂所造成，多是經濟改善的追求，這種非法移民對過境國與目的國帶來嚴重的利害與後果，影響到社會的各階層。例如，美國為解決非法入境移民的安頓與驅逐，法律一改再改，曾經全面赦免非法移民，不但沒有完全解決問題，反而帶來更大更深的無法解決的困難。大赦、特赦非法移民，沒有堵截阻制非法移民的進入美國，對非法移民的任何赦免，竟然成為鼓勵非法移民偷渡進入美國的誘因——終有一日會成為合法的移民。如何解決現有的非法移民與如何防阻非法移民偷渡闖進美國國界，成為左右為難的燙手山芋。處理不好，任何明顯的曖昧立場很可能造成政治風暴。<sup>1</sup>

美國所面對非法移民的困窘，不是美國獨有的，其他已開發國家或經濟相對富庶的國家如英國、法國、德國、澳大利亞、日本，也是同樣面臨非法移民的難題。非法偷渡入境的問題，連台灣也都無法倖免逃避。

現時的移民問題，已不是移民的待遇、處理、對待的問題，而是偷渡入境引起全面的紊亂，影響到移出國、過境國與移入國。

回溯歷史，歐洲大陸自古以來的征戰，二十世紀兩次世界大戰都首先從歐洲開始，造成許多國家眾多人民的流離失所。移民不管是和平時期或戰亂時期，自願的遷徙或被迫的遷離，是當時歐洲各國所亟待解決的問題。第二次世界大戰結束後，歐洲大陸上所有流散遷徙的移民及所帶給各關係國家的問題，是多元而複雜，更是難解。

為解決第二次世界大戰結束後的歐洲移民問題，美國與比利時倡導，在1951年12月5日召開「國際移民會議」，會議通過決議要成立「歐洲移民國際委員會」（Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM），1953年憲章完成，締約國簽字，在1954年生效。<sup>2</sup>經過近三十年的運作，第二次世界大戰後歐洲的移民問題，已處理得差不多。在

1980年代國際社會發現到，移民問題已不侷限於歐洲，為擴大面對的地區與人口，「歐洲移民國際委員會」乃於1980年改名為「移民問題政府間委員會」繼續運作。<sup>3</sup>為應付複雜的世界性合法與非法移民問題，於1987年5月修改1953年的憲章，新憲章（以下簡稱憲章）在1989年11月14日生效，組織再度改名，是為現在的「國際移民組織」。<sup>4</sup>

當今，國際移民組織所必須處理的國際移民問題，已是全球性的問題，已不再僅限於戰亂所造成的移民潮，包括廣泛的社會問題、國際問題。根據《2003年全球移民報告》<sup>5</sup>，全球移民人數總數為一億七千五百萬人以上，幾是全世界人口的百分之三。這個數字反映出婦女與兒童是人口販子所操縱的移民，尤其婦女幾乎佔全部移民的二分之一，高達百分之四十八。更嚴重的是，幾乎這類的人口移動竟大多是非法的，非法移民所帶來的社會問題、邊境進出問題與國際問題，是非常險惡與嚴峻。<sup>6</sup>

## 貳、宗旨、目的、活動

1980年《國際移民組織憲章》的前言指出，國際層級的移民問題、服務，所要求的是全世界移民活動的秩序化，在最有利的情形下，使移民能夠融入當地國、目的國經濟的與社會的結構中。暫時的移民、回歸本國的移民及區域內被迫離開母國的移民與永久的移民所需要服務幾乎相同。國際政治的變動，需要救助的國際移民包含廣泛，難民、被迫遷徙的及被迫離開祖國的個人等等。為促進移民在當地國的自主自助、就業，生活得有尊嚴及自尊，需要國家間及國際組織的合作。移民可能刺激目的國，創造新的經濟機會，移民與開發中國家的經濟、社會及文化的條件、環境有著密切的關係。在尋求為移民的合作及國際的活動，開發中國家的需要應特別加以重視。不但一般移民的處置過程，而且單獨個人的移民特別處境及需要的滿足、研究與諮詢都有賴於國家間、政府間國際組織和非政府間國際組織的合作推動。<sup>7</sup>

在可能的情形下，移民的移動需要正常的交通服務；在特殊的情形下，則可能需要特殊的交通工具。就移民與難民事項問題，要求國家間及政府間與非政府間國際組織的緊密合作及協調。國際移民活動更需要財務上的支持、幫助。

因此，所有締約國決定建立國際移民組織。憲章第1條清楚地揭櫫組織成立的宗旨與目的：「（1）安排由於現有設施服務不足或沒有特別協助便不能移民者有組織地遷移至那些提供有秩序移民機會的國家；（2）參與對難民、流離失所者和其他需要國際移民服務的個人進行有組織的遷移，對這些人可由本組織和有關國家，包括承諾接受這些人員的國家作出安排；（3）應有關國家的要求並同其達成協議，提供移民服務，如招募、選擇、分類、語言培訓、定向活動、醫療檢查、安置、有助於接收和融合的活動，並就移民問題提供諮詢服務和符合本組織目標的其他協助；（4）應各國要求或同其他有關國際組織合作，為移民自願返回包括自願遣返提供類似的服務；（5）為各國及國際組織和其他組織提供論壇，交換意見和經驗，促進國際移民問題上各種努力的合作和協調，包括

對這些問題進行研究以尋求切實的解決方法」。<sup>8</sup>

簡言之，國際移民組織的根本是為面對、處理及解決國際移民問題的政府間國際組織。因此，強調在因合法移民、非法移民及難民所造成所帶來的國際問題上，求得所有的協調合作，包括有關的國家間與政府間或非政府間的國際組織的活動。國際移民組織有助於國際社會面對移民問題的挑戰；促進移民問題的瞭解；經由移民的協助及參與，以促進社會的與經濟的發展及維護移民的人性尊嚴及福祉。

國際移民組織瞭解到有關移民難民的遷徙與出入境，都無可避免地牽涉有關國家的國內法律及國家政策，亦即牽涉到國家主權及主權行使的問題。由於當今的國際社會，尤其政府間國際組織仍然是以國家為主，因此，憲章第1條第3項特別強調「國內管轄事項」的尊重及不踰越。<sup>9</sup>國際移民組織的業務活動多以此為準繩。

國際移民組織的活動業務，顧名思義侷限於移民——合法的、非法的及逃難的問題。

歷史上，國際移民組織因年代的不同，而有不同的移民問題，所以它所從事活動的主要重點也不同。

在創立初期的1950年代，協助安排歐洲大陸在第二次大戰後的歐洲難民移居加拿大與澳洲。1960年代，因為反殖民主義去殖民化的潮流，帶來亞非洲新興國家的林立，把歐洲殖民國家在亞非殖民地的人民撤回歐洲本國。1970及1980年代則是安置中南半島，尤其是越戰後的難民潮、中南美洲的難民及非法移民。1990年中東的波斯灣戰爭，所引起在中東地區勞動工人的保護問題及必要的撤出送回本國，國際移民組織也扮演重要角色，擔負艱鉅業務，發揮很大的安定安置功能。1991年巴爾幹半島因為南斯拉夫社會主義共和國聯邦的瓦解，導致種族戰爭、種族廝殺屠殺，而引起的難民潮，如何安置這些難民到第三國，也為國際移民組織提供了絕佳的活動機會。這些活動凸顯出國際移民組織在戰爭或武裝衝突所造成的戰爭難民與移民的緊急救助與安頓的重要業務活動。

先前，國際移民組織在戰爭衝突過後，擔負復原、重建、重整與發展的工作。近日，更對流離失所的士兵或警察提供遣送回國、歸國與歸建、重建的協助與服務。

當今，國際移民組織更介入多種移民發展的活動，在專業人才輸出國、輸入國之間提供諮詢與實際的活動、人才的訓練，即通稱的「人才回流」、「人才橫向合作」的活動項目<sup>10</sup>。國際移民組織經常舉辦研討會，也出版各種有關移民的書刊雜誌，其中最重要的有：《國際移民》（International Migration）英文季刊；《國際移民組織拉丁美洲移民雜誌》（IOM Latin American Migration Journal），英、西文；《移民與健康》（Migration and Health），英文季刊；《國際移民組織新聞》（IOM News），月刊，英、法、西文；《年度報告》（Annual Report），英、法、西文。

在二十一世紀的現時，國際移民組織所注重的中心工作有六項：1. 移民的遷徙安

置，包括將難民安置在第三國的工作。2. 醫療的篩檢，尤其，愛滋病（HIV/AIDS）的防止擴散。3. 出外移民回國與回歸安置。4. 移民管理技術合作與能力容量的建構，尤其在西半球及前蘇聯解體之後的國家。5. 移民規則與條件的公共資訊的傳播。6. 遏止販賣運送人口措施的採取與加強。<sup>11</sup>這些中心工作的推展，除了需要與有關國家合作之外，最重要的是，更需要與聯合國協調合作。<sup>12</sup>

## 參、機構

國際移民組織有三個主要的機構：（一）理事會、（二）執行委員會及（三）行政局。<sup>13</sup>

### 一、理事會

依憲章第7條規定，理事會的組成包括所有會員國的代表，每個會員國應派代表一名，因實際的需要，得加派候補代表及顧問。每一個會員國有一票表決權。理事會每年舉行一次常會，但在特殊或緊急的狀況下得開特別（臨時）會議。理事會自行通過採用的程序規章。設主席一人及其他職員，由理事會全體投票選出。因執行職權的實際需要，可以設必要的小組委員會。<sup>14</sup>

理事會的職權功能依憲章規定是多方面、全面性的，第6條特別列舉的有五大項目：（1）決定整個組織的政策。（2）審核執行委員會的報告及批准與指示執行委員會的業務活動。（3）審核幹事長的報告及批准與指示幹事長的業務活動。（4）審核整個組織的活動計畫方案、預算、支出及會計項目。（5）採取為伸張加強整個組織宗旨的其他適當行動。<sup>15</sup>另外，理事會有權選出執行委員會的委員及幹事長與副幹事長。

### 二、執行委員會

執行委員會由理事會選出的會員國代表組成，即執行委員由理事會選出，當初憲章締結時，規定執委九人，人數可以增加，但總數不得超過全部會員的三分之一，要增加的數目必須獲得理事會至少三分之二會員國代表的贊成。執行委員會的會員國任期兩年，連選得連任。每一位委員有一投票權，委員可指派副代表與顧問參加。<sup>16</sup>

執行委員會每年至少開會一次，因需要可以召開更多的會議。執委會從委員中自行選出主席及副主席各一人，任期一年。<sup>17</sup>執行委員會有權自行通過有關的程序、規則。<sup>18</sup>

依憲章規定，執行委員會有七項主要的功能職權：（1）檢查與審核整個組織的政策、計畫、與活動，幹事長提出的一般年度報告及特別報告。（2）核查理事會權限內的任何財政與預算的問題。（3）考慮理事會特別交辦的事項，包括預算的修改，在需要的情形下採取必要的行動。（4）對幹事長詢問提出的事項問題給予諮詢，作出指示。（5）理事會休會間，就有關理事會職權內必須處理的緊急迫切事項作決定，但必須在理事會下次開會時提出要求追認。（6）向理事會或幹事長自動提出建言與建議。（7）就所處理的一切事項，應向理事會提出報告與建議<sup>19</sup>。為履行這些職權功能，執行委員會可

以設必要的小組委員會（Sub-Committee）。<sup>20</sup>

### 三、行政局

憲章規定的「行政局」，與其他國際組織通稱的處書處沒有兩樣，主要負責整個組織行政與秘書性的工作，使組織能夠正常運作。資料的提供、文書的處理、會議的籌備與進行，及各種業務活動的推動都是行政局的職權功能。

行政局設有幹事長一人、副幹事長一人及其他職員。幹事長與副幹事長由理事會選任。任期原則上為五年，連選得連任。幹事長與副幹事長向理事會與執行委員會負責。在每個會計年度結束之後，有義務、經由執行委員會向大會提出整個組織運作的報告。<sup>21</sup>

### 肆、會員國

憲章第2條就會員國作了這樣的規定：1. 在憲章簽字的原有組織的會員國；依第34條或35條的規定成為憲章簽字締約國，也成為國際移民組織的會員國。<sup>22</sup>第2條第（a）項所特別規定的會員國是「國家」——因為只有國家才能成為國際公約的締約國。2. 就其他的國家，第2條（b）項則有明確的規定，如何才能成為會員國：（1）是一個國家；（2）明白顯示對移民自由出入原則的尊重與意向；（3）對組織行政上的要求明確表示要作的財務負擔；（4）至於負擔金額的多少，則由當事國與理事會商討之後決定；（5）經由理事會三分之二投票贊成才能加入；（6）當事國正式接受憲章。<sup>23</sup>依上述會員國的規定的運作，國際移民組織在2010年已有一百二十七個會員國。<sup>24</sup>

憲章更規定了「觀察員」的設立。即非會員國或國際組織有權申請為觀察員，經理事會決議通過就可成為觀察員。<sup>25</sup>憲章明定觀察員設置，國際移民組織這種「憲章化」與「基本法化」的規定，是一個非常少見的模式。國際組織通常都在實際的運作上，就觀察員的接受，採用普通的決議，制定特別規則程序而已。

在2010年，國際移民組織有十七個國家觀察員與七十七個非政府組織觀察員。<sup>26</sup>

### 伍、結言

自成立以來，國際移民組織及它的前身，協助了千千萬萬的國際移民，解決了許多的問題，為移民爭取了最起碼的人權，維護了最基本的人道、人性尊嚴，造福了數千萬的國際難民及數百萬的國家移民，居功厥偉。國際移民組織面對移民問題的挑戰及設法解決，更進一步地瞭解移民問題的癥結。經由移民來鼓勵推動有關國家或地區社會的經濟的發展，更保障了移民的福祉。當今，國際移民問題已是國際人權問題。在號稱為「世界村」的今日的國際社會，國際移民組織當更能發揮功用，也必更有效力。可惜它仍脫不了傳統的「國家主權」觀念的束縛。國際合作與理想，可說因此差了一大截。雖然如此，國際移民組織在未來仍將不會失去它的重要性與功能性。

【註釋】

1. United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees: The Challenges of Protection* (1993); U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, *Unauthorized Migration: An Economic Development Response* (1990); American Society of International Law, *Reports on International Organization: The International Organization for Migration (IOM)* (2009), <<http://www.asil.org/rio/iom.html>>.
2. Constitution of the International Organization for Migration (以下簡稱IOM Constitution), <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/17-132k>>.
3. 同上註釋，第9頁。
4. 同上註釋。
5. International Organization for Migration, *World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move* (2003).
6. 參考United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2006: A Global Assessment* (2009).
7. 註釋2，IOM Constitution, Preamble。
8. 同上註釋，IOM Constitution, Chapter I-Purposes and Functions, Article 1 (1)。
9. 同上註釋，IOM Constitution, Chapter I, Article 1 (3)。
10. International Organization for Migration, *Programme And Budget for 2009 (MC/2258, October 3, 2008)*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/17>>; *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy* (2008).
11. International Organization for Migration, *Report of the Director General on The Work of the Organization for the Year 2008 (MC/2278, June 10, 2009)*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/17>>.
12. *Cooperation Agreement Between the United Nations and the International Organization For Migration*, UN Doc. E/1996/90 (July 18, 1996).
13. 註釋2，IOM Constitution, Chapter III-Organs, Article 5。
14. 同上註釋，IOM Constitution, Chapter IV-Council, Article 7-10。
15. 同上註釋，IOM Constitution, Article 6。

16. 同上註釋，IOM Constitution, Article 13。
17. 同上註釋，IOM Constitution, Article 14。
18. 同上註釋，IOM Constitution, Article 16。
19. 註釋16。
20. 註釋2，IOM Constitution, Article 15。
21. 同上註釋，IOM Constitution, Chapter VI-Administration, Articles 17-22。
22. 同上註釋，IOM Constitution, Chapter II-Membership, Article 2 (a)。
23. 同上註釋，IOM Constitution, Article 2 (b)。
24. <<http://iom.int/jahia/Jahia/member-states>>.
25. 註釋2，IOM Constitution, Article 8。
26. <<http://iom.int/jahia/Jahia/partnerships/governments/observer-states>> 與 <<http://iom.int/jahia/jsp/index.jsp>>.◆