

# 從國際法的角度評議「羅興亞人」 難民事件

蔡育岱\*

## 前言

近期在印尼、馬來西亞和泰國之間的安達曼海域(Andaman Sea)又再度爆發緬甸羅興亞人(Rohingya)難民潮，緬甸與孟加拉向來不承認羅興亞人是該國公民，數千沒有國籍的羅興亞難民在周邊國家紛紛表達拒絕收留之下，成為漂流海上的人球，生命危在旦夕。羅興亞人事件是典型的人為災難，不僅是人道災害，強行驅離羅興亞人更可視為一種對人性尊嚴、良知與國際法律規範的嘲弄。爰本文藉由國際法律規範與國際社會慣例，針對此事件的過程背景與各方政府處理依據，探討「羅興亞人事件」之國際法有關難民地位的問題，以及整體事件之癥結點為何？主要分析為兩大部分，一為從國際法的角度對此事件的評議，二為此事件對台灣未來的可能作為與思考方向。

## 周邊國家立場與事件癥結點

羅興亞人是散居於緬甸、孟加拉和巴基斯坦等地，信奉伊斯蘭教的少數民族。緬甸境內的羅興亞人由於宗教議題，長年飽受緬甸當局迫害，亦不被承認，成為世界上受到嚴重

---

\* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授。

airiti

迫害的少數民族之一。眾多無國籍身份的羅興亞人為擺脫緬甸的迫害，給付人蛇集團可觀金額，期望偷渡到印尼或馬來西亞，但卻在半途遭到人蛇集團丟棄，而漂流於茫茫大海之中成為國際難民。「聯合國難民署」(UN Refugee Agency)報告指出，近3年來就有超過12萬的羅興亞人搭上難民船，其中將近6成是來自緬甸西部的若開邦(Rakhine)，「國際移民組織」(International Organization for Migration，簡稱IOM)亦表示，目前在東南亞周邊海域，約有8千人處於留滯漂流狀態。

依據國際人權組織的調查，緬甸對羅興亞人的壓迫可回溯到1960年代，脫離英國殖民統治之時。不同於佛教徒居多的緬甸，羅興亞人因多數信仰伊斯蘭教，歷屆緬甸政府不斷推出政策以抑制羅興亞人，指稱羅興亞人是從殖民時代遺留下來的孟加拉移民，因而強迫其勞動、剝奪基本權利、嚴格限制行動、奴役，甚至遭受種族淨化。尤其緬甸在1982年制訂「公民法」(Citizenship Law)，撤銷羅興亞人的緬甸公民身份，使其成為無國籍者，無法享有原居住國緬甸所賦予公民的保護權，此舉已與國際法律規範脫軌與抵觸。<sup>1</sup> 尤有甚者，緬甸總統登盛(Thein Sien)曾直言，「解決宗教紛爭的唯一方法只有驅逐羅興亞人到其他國家。」<sup>2</sup> 強烈顯示不歡迎羅興亞

<sup>1</sup> 按1961年聯合國《關於減少無國籍狀態公約》(Convention on the Reduction of Statelessness)規定，對在其領地內出生，非取得該國國籍即無國籍者，應給予該國國籍。另公約§9規定，對於無國籍人不分種族、宗教和原籍貫均不應受到歧視，無國籍人應遵守其所在國的法律及規章制度。

<sup>2</sup> “Burma: Government Forces Targeting Rohingya Muslims,” <https://www.hrw.org/news/2012/07/31/burma-government-forces-targeting-rohingya-muslims>。

人留在緬甸。2012年10月爆發對羅興亞人的大規模襲擊，2015年3月撤銷數十萬緬甸羅興亞人的臨時登記證，使其成為無國籍者，開始顛沛流離的飄離。

面對無國籍羅興亞人的尋求庇護，東南亞各國表現冷漠，不歡迎亦不願伸出援手。泰國明確表示，不願成為羅興亞難民的永久收容國，只向在其水域的難民船提供一些援助；馬來西亞則是多數羅興亞難民選擇的終點站，主要基於該國同樣是以穆斯林為主的國家，不過針對此波難民潮，馬來西亞亦表明不允許難民偷渡，將強制驅逐船隻，不再接納更多難民，同時遣返已登岸的難民，以免給予外界錯誤印象。同樣信奉伊斯蘭的印尼，也採取驅趕羅興亞難民的行動。

周邊海域國家並未積極救援在其海岸沿線的難民，僅向羅興亞難民提供食物，主要原因在於，除了擔心大量難民蜂擁而入，將會造成相當嚴重的財政負擔；再者，國際公約針對「難民不得送回原則」(principle of non-refoulement of refugees)，一旦接收便不能強行驅離難民，是促使這些國家卻步的癥結原因。換言之，國際公約基於保障難民權益的良善美意，反而成為各國推諉的正當理由，準此，應先行釐清相關國際慣例與實踐之原則為何？

## 國際社會慣例下之國際法難民地位與難民不送回原則

國際上處理難民問題的國際公約，主要有1951年的聯合國《關於難民地位的公約》(Convention relating to the Status of Refugees)和1967年的《難民地位議定書》(Protocol Relating to the Status of Refugees)。根據《1951年關於難民地位的公約》，難民(refugee/displaced person)是指有正當理由懼怕由

於其種族、宗教、國籍、政見或屬於某一特殊團體而遭到迫害，因而逃離了他或她的本國，並且由於此懼怕而不能或不願回國的人。其中，前者是確定難民待遇標準的里程碑，該《公約》規定難民待遇的最低標準，其中規定難民應享有的各項基本權利，並給予難民的法律地位。例如第 33 條規定：「任何締約國不得以任何方式，將難民驅逐或送回至其生命或自由因為他的種族、宗教、國籍、參加某一社會團體或具有某種政治見解而受威脅的領土邊界。」此其所謂「難民不得送回原則」，已是公認一般國際法原則。充分體現國際法基於人權與人道而對於國家賦予保護外國人權益之義務。由於 1951 年之公約只能保護由於 1951 年 1 月 1 日生效前之發生事件，而淪為難民者。但 1951 年之後的事態表明，難民流動不只是第二次世界大戰及其後果引起的短期現象。尤其在 50 年～60 年代，在非洲出現了新的難民。這些難民需要得到保護。以至各國新訂《1967 年關於難民地位的議定書》。

《公約》和《議定書》提供難民廣泛的權利，包括就業、財產、住房和教育，儘管存在這些權利，只有已簽署和批准或加入該公約與議定書的國家有義務確保這些受保護權利的實現。在安置難民的國際實踐方面，主要由「聯合國難民署」執行，針對尋求庇護的難民評估「難民身份確定」(Refugee Status Determination, 簡稱 RSD) 程序，一旦被授予難民地位，「聯合國難民署」將由三項解決方案著手，分別是：協助難民與抵達國家的整合、安置難民到第三國，或與原籍國協調，讓難民自願遣返原籍國。

就羅興亞人案例而言，符合《1951 年關於難民地位的公約》所定義，因種族、宗教等因素遭到人為迫害的政治難民，並非一般非法偷渡客，難民地位是不容置疑的。目前

東南亞國家當中，只有柬埔寨、菲律賓和東帝汶三個國家是上述兩項《公約》和《議定書》的締約國，區域附近的其他締約國則包括中國大陸和澳洲。反而是羅興亞人最頻繁尋求庇護的印尼、馬來西亞和泰國這三國，並非前述公約與協議的締約國，自然無須落實《公約》和《議定書》所賦予的義務。

從三項解決方案觀之，大多數情況下，融入到達國當地社會仍存在困難性，原因在於這些國家大多非為《公約》和《議定書》的締約國，或者不具備相關法律允許難民融入本地社會，印尼就是最具典型的例子；其次，若選擇將羅興亞人安置到已簽署《公約》和《議定書》的第三國，實際情況是，澳洲已經重申反對接收、承認羅興亞人的堅定立場；最後，將尋求庇護的羅興亞人遣返原籍國，在擔心生命自由的前提下，成功可能性更是微乎其微。顯示儘管在國際法律規範之下，對於難民議題的處理是一種吃力不討好的過程，凸顯相關國際公約的缺陷。

## 後續觀察與對我國之啟示

台灣所處的地緣戰略位置，或許較不可能發生大規模難民潮湧入情形，故而對於難民的處理方式政府會扮演較消極的一面，例如一旦大規模羅興亞難民漂流至台灣周遭時，國境事務大隊的處置方式，礙於目前國內尚無相關法令因應，一般採取的作業程序是將其驅離，並使其遠離海岸，然這種處理態度是否正確？假若如此，又國際社會將如何看待一項標榜以人權立國的台灣呢？針對羅興亞難民事件，本文認為對我國之啟示具有幾個思考面向：

## 一、台灣是否可具承擔國際道義責任，成為國際法律義務的模範生

國家若沒有加入聯合國《關於減少無國籍狀態公約》、1951年的聯合國《關於難民地位的公約》與1967年的《難民地位議定書》，自然無需承擔針對難民的國際法律義務。然而，此案例或可成為台灣初試啼聲，承擔國際法律義務的開端與試金石，儘管羅興亞人問題的根源在於緬甸政府，但是一味驅逐羅興亞人並非一勞永逸的解決方案。事實上，目前甘比亞與土耳其皆對於協助羅興亞人展現濃厚興趣，將採取措施重新安置羅興亞難民。台灣身為國際社會的一份子，有責任共同承擔國際法律義務，政府應擴大從倫理和道德的角度對「難民不得送回原則」進行實務辯論與批判。討論台灣是否可具承擔國際道義責任，以及類似事件可扮演角色為何？未來是否可藉由涉入人道救援方式參與多項國際公約，並且能夠為制止世界人道主義危機盡棉薄之力，善盡台灣的國際義務。

## 二、制訂安置難民法規，與國際組織接軌

接續人道救援的原則與道義責任，台灣是否具有考慮做為接納難民的第三國？可能的具體承諾例如：負擔難民安置費，並且開放若干移民名額，讓包括羅興亞人在內的世界難民申請移居；或者是臨時難民營的設置，建立透明且符合基本人道標準的安置流程，同時接受具公信力的國際組織監管，達到與國際接軌的目標。另一方面，台灣應積極根據國際慣例和規範，制定一部《難民法》，以配合國際社會日愈關注的難民問題，作為我國未來難民政策的依據。

換言之，目前各國對於難民的接受與否，除了顧慮「難民不得送回原則」，擔憂此例一開將湧進大量難民，勢必加重



自身國家的財政負擔和國境安全壓力。更重要的是，考慮到難民的安置實際上涉及一國廣泛的國內社會經濟問題，包括人口過剩，貧窮以及高失業率，鄰近國家不願接受羅興亞難民，認為此將壓縮本國人民分享經濟資源與各種社會權利。國際難民問題面臨了社會、心理和人類安全的威脅，需要務實的態度多管齊下，以應對國內社會和經濟成本的影響。

由此，台灣可依據人權法和人道主義法的既定原則，考察相關條約和國際慣例所確立的適用原則，制訂一部管理難民的適當架構與法規，提供難民生命財產的基本安全，確保糧食、住房與醫療醫藥的救援，既響應「國際移民組織」所呼籲的，當難民來到本國水域時將會得到何種對待達成協議，以一種具協調性的模式因應當前的難民危機；又可符合聯合國「國際人權法」的精神與信條，要求國際社會共同致力於促進更高的生活水平，解決國際人道問題，以及對人權的普遍尊重並不因種族、性別、語言或宗教而有所區別。

### 三、協助急難救助、強化海上救難能力

當前羅興亞人的危機包含成千上萬滯留的難民，多數人無法按照計畫在尋求庇護國上岸，甚至被人口販運集團遺棄，不符標準的衛生條件和欠缺船隻導航設備，導致缺乏糧食與水，健康問題使其性命危在旦夕。相關國際法律規範包括《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, 簡稱 UNCLOS)、《國際海上人命安全公約》(International Convention for the Safety of Life at Sea SOLAS), 以及《國際海上搜尋救助公約》(International Convention on Maritime Search and Rescue, 簡稱 SAR), 皆約束有關當局應有責任幫助遇險船隻。未雨綢繆，台灣可加強海上急

難救助的應變措施，若有海上難民進入台灣海域，按照國際標準協助獲救船民的安置，發放救援物資，為獲救的難民進行心理輔導，建立穩定聯繫投入資源以滿足難民需求，消除惡性循環的難民危機。