



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/858
17 October 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第四十六届会议

国际保护问题全体小组委员会的报告

一、导 言

1. 国际保护问题全体小组委员会于1995年10月13日在J. 埃斯珀·拉森大使阁下(丹麦)的主持下召开了会议。小组委员会通过了EC/SCP/90号文件内所载议程。

2. 主席首先向小组委员会成员和观察员、国际保护司司长以及参与小组委员会工作的难民署其他工作人员表示欢迎。

二、小组委员会1995年6月21日会议的报告

3. 国际保护问题全体小组委员会1995年6月21日会议的报告(EC/1995/SCP/CRP.4)未经修正即获得通过。

三、关于国际保护的说明

4. 国际保护司司长在介绍关于国际保护的说明(A/AC.96/850)时说,今年的讨论正值国际社会对照顾和保护因内战和激烈政治争端而流离失所人们出现的实际、

潜在和可见到的负担日益普遍感到忧虑之际。

5. 他提醒代表团说,许多国家采取的积极行动和法律制度已形成了一套周密的保护制度,每年都对数百万难民的需要作出了人道主义的和有效的响应。例如,在去年不到两个月之中,非洲的一些穷国收容了卢旺达的四分之一以上人口,为数逾200万人;逃离波斯尼亚和黑塞哥维那及克罗地亚的约70万人都在西欧找到了避难之所。他还提到国际社会在设法解决难民问题方面取得的一些成绩。例如近些年来,大多数难民已安全返回柬埔寨、萨尔瓦多、莫桑比克、纳米比亚和南非定居。他指出,各国在国际和非政府组织的支持下,尽管有种种困难,却经由普遍支持以一个议定原则框架作为协调一致行动的基础,使得提供难民保护的国际制度发挥了作用。

6. 但在近些月中,世界却眼见逃离冲突的妇女和儿童被迫进入危险地区、寻求庇护者被困于非人生活的处境、成千上万难民粗暴地被驱回。令人不安的其他趋势包括:把对难民的正式承认降到最低程度;企图简化程序使得在驱逐出境之前排除公平申诉;设法紧缩对内乱受害者群体理应享有的基本权利。国际保护司司长着重指出,难民署对这些倾向尤为关注,因为带头的却是设有人权和难民保护制度的一些国家,而且它们的法律制度继续为世界其余国家所密切仿效。

7. 他强调说,今年的说明文件中正想处理这些问题以及与向特别是因冲突造成大规模外逃而需要保护的所有人们提供国际保护一事有关的一系列其他问题。此外,还包括难民署认为对作出计划强化国际保护制度十分相关的若干考虑。其中包括需要基于对基本难民文件的开明解释制订建设性的区域标准,并需避免限制性的法律解释,尤其是由于对非法移民而不尽是对难民流动的关注所导致的那些解释。

8. 国际保护司司长说,1951年《公约》及其1967年《议定书》尽管有其时代限制和其他明显的局限,但仍然是难民权利的独一无二而且不能替代的法律文书。由于它们是基本的法律保障,故须作出一切努力不予削弱或限制,或轻易地认为它们已不再中用。他回顾说,这两份文书的缔约国已达到所有国家中三分之二国家,他希望这一数目中不久就能包括执行委员会的所有成员和观察员国。他最后还回顾说,国际难民保护制度已有50年的漫长历程,但在1995年面对的新挑战却非这一制度的开创者所能预见。他希望,对说明文件中概要述及的各问题的讨论最终得以就为确保今后对难民提供保护和促进难民危机获得解决而所需的制度,达成新的国际协商一致意见。

9. 在接着进行的辩论中,许多人称赞说明文件对保护方面近些年来发展,尤其是在大规模难民涌入情况下提供保护的情形,作了简洁且全面的讨论。有几个代表团喜见在说明中述及两个主要成分,即加强对难民包括逃离冲突的难民的法律保

护;缓解由于大规模难民涌入对许多发展中国家的负担。

10. 代表团之中普遍同意并表示支持的是,1951年《公约》及其1967年《议定书》仍旧是主要的国际难民保护文书。在这方面,必须采取积极措施鼓励加入和遵守这些文书。有几个代表团都认为,加入本身不足以保证对难民的需要会有一致且慷慨的响应。同样重要的是难民文书的执行问题。各代表团都鼓励难民署继续其促进难民文书的工作并协助各国执行难民文书。有一代表团支持难民署设法制订相辅相成的策略,这需要既有创新意义且慷慨为怀。另一代表团虽对难民署承担太多任务可能变得力不从心感到关切,但仍旧强调说,难民署也应当援助并保护处于困境的其他人们,诸如国内流离失所者和无国籍者。

11. 关于向所有要求国际保护的人提供国际保护的指导原则问题,若干代表团欢迎这种提议,并建议设立一个不限成员的非正式工作组进行这项工作。其他一些代表团对这个事项保留立场。一个代表团认为这个领域今后工作的方式并不比需要就准则开展实际工作来得重要。难民署如果能确认一些供磋商的要素并吁请有关国家进行讨论,就可推动这一进程。另一个代表团强调,准则涉及保护逃避冲突的人而不是大批涌入的问题,另一些代表团则提到了需要灵活务实的解决办法。一个代表团在谈到六月的小组委员会时指出,临时保护必须保持必要的灵活性,并在本国法律范围内可以适用,在讨论这一问题时,宜于注意不要制订过份严格的指导原则。

12. 若干代表团谈到了分担负担的问题。一个代表团代表一个区域集团发言指出,该集团目前正在研究其成员分担负担的问题,以期改进协调,提高危机反应的速度。另一个代表团说,在提供临时保护和重新安置方面分担负担最为适宜,在区域范围内进行分担的效力最大。若干代表团赞同说明的看法,即应增强与庇护国和原籍国团结一致的国际精神。大多数代表认为,国际社会必须采取一致行动,以增强受影响最大国家收容和照料难民的能力。一些代表团认为,在难民最终返回之前,必须维持国际团结一致精神和分担负担,正如难民在获得持久解决办法之前应受到保护一样。然而,有一个代表团宁愿更加注重庇护国和原籍国的国家责任。

13. 代表的一些发言中一再谈到返回问题。返回被确认为最直接受影响的人,即难民,最喜欢的解决办法。一些代表团认为,与有需要的国家进行合作和提供声援是与返回这一最终目标直接有关的。一个代表团指出,返回问题与冲突后重建和复原问题具有密切的直接联系,它欢迎说明强烈强调了原籍国的人权、法治、和解、结构和设施复原等问题。

14. 一些代表团重申,通过公平和透明的甄别程序被拒的个别寻求庇护者应返回,最好是以自愿方式返回。在这方面,应回顾原籍国在这种情况下有义务接受其公

民。一个代表团促请难民署进一步增强其监测被拒返回者和协助返回人口重新融合的作用。一些代表团指出,被拒寻求庇护者无法返回危及庇护制度。一些代表团指出,发生人口流动的人不只是需要保护的人而且还包括纯粹为了经济原因而流动的人。经济移民流动对保护难民的国际制度造成严重的挑战。若干代表团强调,各国有必要打击非法移民,一个代表团说,打击滥用寻求庇护制度的最佳办法是,制订一种具有适当的资格标准和适足的程序保障办法的庇护程序,这种程序能够迅速作出决定,以及制订处理不需要国际保护的人的一贯政策。一个代表团促请难民署继续制订面向解决办法的多方面办法,以应付被强迫的大规模人口流动,包括类似难民的流动。

15. 若干代表团重申密切监测原籍国情况的重要性。但是,一个代表团提请注意,国内流离失所者的法律地位与难民的法律地位不同,因为国内流离失所者继续得到其本国政府的保护,这类人所需要的一般是国际援助,而不是保护。

16. 若干代表团确认在发生大规模涌入时日益使用临时保护是一个弥补国际保护制度缺点的简便有用的方法。一个代表团声称,在其本国,许多获得临时保护地位的前南斯拉夫人目前已取得难民地位。另一个代表团说,临时保护如根据不推回原则适用,可协助避免庇护程序发生拥挤,并可获得公众的声援和支持。至少有一个代表团认为,临时保护制度应与1995年公约及其1967年议定书所规定的制度独立分开。

17. 一个代表团失望地指出,说明未把重新安置做为一个保护的工具有效。它认为,难民署似未制订政策,以使用重新安置做为保护工具或做为某些难民必要的适当持久解决办法。另一个代表团欢迎在北京举行的妇女问题会议最近承认性暴力和其他与性别有关的迫害可做为给予1951年公约规定的难民地位的理由。

18. 至少有一个代表团对最近发生违反不驱回原则的情况,和有些国家对难民权利的态度变得强硬深表关注。若干代表团还强调,需要努力禁止最近的仇外心理和种族主义倾向。另有人对最近发生的难民受到人身攻击的事件表示关注。讲到难民营的安全问题,一个代表团完全同意说明中的一段话,该段回顾说,难民营和定居点的安全取决于它们完全的平民和人道主义性质,也取决于难民和收容当局有责任不采取任何可能损害这一性质的活动。该代表团补充说,任何助长旨在颠覆政府的武装活动的行为或不行为,或任何其他可能危害国家安全和稳定的敌意活动,都显然违背有关难民营和定居点安全的既定原则。

19. 国际保护司司长在对辩论所作的答复中,对各代表团的建设性意见表示感谢。他答复说,“性迫害问题研讨会”订于1996年2月举行,邀请和参加人名单不久

即将发出。在这方面,他告知各代表团,正在修订“关于保护难民妇女的准则”,将于1996年发表。在回答另一个问题时,司长强调,重新安置仍是难民署的一个重要保护手段。难民署最近为重新安置前南斯拉夫的难民发出呼吁,和它为该项需要制定应急计划,便是直接承认重新安置作为一种保护手段的重要作用。司长讲到,第二天即10月14日,与部分国家进行的重要重新安置磋商,进一步表明了它对难民署工作的重要性。另外,难民署正在更新一本“重新安置手册”,将于明年出版。最后,关于向需要国际保护的人提供该项保护的指导原则问题,司长对各代表团说,难民署愿随时听取委员会成员就如何制定该类原则提出建议。

20. 主席对司长和各代表团发表的意见表示感谢,并对讨论中提出的问题作了总结。他重申了各位代表对说明的赞扬。一些代表团指出,建立新的准则,弥补国际保护制度中的空缺,是有益的。有人表示,需要明确庇护国有履行它们义务的必要。各代表团还强调,原籍国必须接受和帮助它们回国的公民。几个代表团指出,他们仍准备承担他们的责任;其中有些还同时指出,滥用庇护制度的现象日趋严重。主席还指出,一些代表团讲到尊重人权和在人权与遣返工作之间建立联系的重要性,十分正确。最后他回顾说,至少有一个代表团讲到了难民营的安全和非军事化问题。

四、难民署为无国籍者开展的活动

21. 主席回顾说,执行委员会第四十五届会议注意到长期存在的无国籍者问题,要求难民署加强在这方面的活动,并将这方面的活动随时向执行委员会通报。他谈到小组委员会1995年6月的会议,期间各国同意难民署参与这个问题的重要性。

22. 总法律咨询科科长介绍了“关于难民署目前为无国籍者开展活动的说明”(EC/1995/SCP/CRP.6)。她指出,这是一个执行委员会日益重视和关注的问题。执行委员会关于无国籍问题的结论可追溯到1982年,那一年联合国大会有关难民署的决议注意到“难民问题与无国籍者问题之间的密切联系”,请各国“根据国际法,积极探讨和促进帮助无国籍者的措施。”她说,目前对解决无国籍问题的关心与两个新的发展趋势有关:更加强调预防性活动,这类活动可缓解否则可能造成难民流动的因素,和进一步承认原籍国在寻求解决办法中必须发挥的作用。

23. 科长回顾道,难民署参加了起草1954年《关于无国籍人地位的公约》的会议。难民署曾对一些立法工作提供过咨询,也为一些个人出面进行过干预。她向代表们通报了编辑有关1961年《减少无国籍状态公约》缔约国公民资格立法摘录的情况。发言人最后说,公民资格和实现享有国籍的固有权利的能力,是一个稳定因素,

使防止和减少无国籍状态和保护无国籍人,成了防止可能发生难民问题的重要手段。

24. 一个代表团表示,坚决支持难民署在无国籍状态和国籍立法方面的活动。该代表团鼓励难民署继续这个问题上的工作,并考虑采取进一步措施,向无国籍者和有可能成为无国籍者的人提供保护。发言人要求加强重视预防性措施,和促进批准1954年和1961年关于无国籍状态的公约。该代表团接着宣布,该国已着手加入1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》的工作。这一宣布受到鼓掌欢迎。

25. 另一个代表团讲到,公民资格和无国籍状态是敏感的问题,有政治、人类和社会影响。该代表团说,他们国家在原先的国家实体解体后,通过了较为开放的立法,自动给予大批长期居民公民身份;而且对其他人也订立了取得公民身份的简化程序。因此,该代表团支持难民署推动无国籍状态公约的行动,和难民署促进国籍立法反映取得公民身份权利的活动。

26. 主席谈到其他两个代表团讨论中就《国际保护说明》的发言。一个代表团说,无国籍人员与难民不完全相同,所以难民署应重视无国籍问题的预防措施。另一代表团促请难民署在无国籍问题特别重要的领域开发教育手段和提供专门知识。难民署应搜集资料,分析问题,向小组委员会报告事态发展情况。主席提议,对这一议题没有进一步意见应被解释为支持文件所述结论。然后,他请国际保护司司长发言。国际保护司司长感谢一个代表团宣布已开始为加入1954年和1961年公约做努力。司长希望这将成为其他代表团效仿的榜样,它们也能做出同样的宣布。目前,这些国际文书的签署国还相对较少。司长还希望小组委员会成员和观察员能率先垂范促进难民署这方面的工作。

27. 一般法律咨询科科长说,提及关于国籍的实证国家立法她很受鼓舞。概括大家的意见,主席说各国代表团鼓励难民署推动加入无国籍问题公约;它们还支持难民署进一步研究无国籍问题的范围,继续分析新的国籍立法,并向有关政府提供咨询。

五、非统组织/难民署非洲难民和人口被迫 流离问题研究会建议的后续行动

28. 国际保护司副司长介绍了《关于非洲统一组织/难民署非洲难民和人口被迫流离研讨会建议后续行动的情况说明》(EC/1995/SCR/CRP.5)。回顾研讨会讨论

的议题后,如概述难民署已采取的落实行动,包括向各国政府、非政府组织和所有难民署办事处分发研讨会的建议。建议有英文本和法文本,已得到广泛宣传,并在非洲和其他地方举行的会议上分发。至少有两所非洲大学将这份文件列入难民问题的教学大纲。难民署要求收到文件的人考虑并执行与他们有关的建议。难民署要求非统组织特别注意关于消除流离失所根源、具体保护难民、更有效地推行1969年非统组织公约和努力解决难民问题的建议。

29. 副司长最后说,难民署在亚的斯亚贝巴的办事处与非统组织总秘书处合作制订了联合行动计划。此外,非统组织与难民署举行了关于大湖地区形势的各种高级别会议。

30. 主席总结说,亚的斯亚贝巴建议将继续激励该地区和国际社会采取行动,防止、应付和解决流离失所危机。该建议将确保切实保护和援助难民和其他有人道主义需求者,还可促使国际社会减轻受影响国的负担。

六、难民署关于难民法促进、传播和培训活动

31. 难民署难民法促进科科长介绍了《难民署关于难民法促进、传播和培训活动的情况说明》(EC/SCP/91)。他回顾难民法促进、传播和培训对有效实行国际保护的重要作用后,要求执行委员会支持关于保护难民和无国籍者的国际文书的促进工作。他说,难民署通过与互联网络连接向广大用户网络提供被称“REFWORLD”的资料库,并刚刚完成 REFWORLD CD-ROM,可供应难民署、各国政府、大学、非政府组织和个人订户。

32. 谈到目前委托其他机构承担和分散开展促进活动时,他特别提到发展区域协调机制和其他可使难民署的工作产生乘数效应的网络。他还提到共同执行计划,认为这是扩大难民署与各国政府以及政府之间合作的手段

33. 一个代表团谈及《情况说明》时感谢难民署在难民法促进、传播和培训方面的活动,认为这是保护的重要内容。该代表团鼓励难民署在这方面的继续努力。

七、任何其他事项

34. 主席请国际保护司副司长摘要介绍北京会议的情况以及难民署与保护有关的后续行动。副司长告知各代表团,《北京行动纲领》中关于保护难民妇女的主

要内容涉及人权、暴力和武装冲突。她说,《北京行动纲领》可有助于加强难民署保护难民妇女的框架和活动。

35. 副司长告知小组委员会,难民署目前正在编制一项难民妇女认识自己权利的培训单元,此外,国际保护司在编制题为“人权与保护难民”的培训单元。其中有一章专门涉及妇女。她告知各代表团,难民署计划修订《保护难民妇女准则》,增加法律内容。将列入生殖卫生、基于性别的迫害、女性生死器残割、调解和权利意识培训等新问题。最后副司长说,现行难民妇女政策已十分完备,难民署面临的真正挑战是在实地行动中执行这一政策。

36. 主席感谢副司长的介绍性发言,没有进一步意见,他宣布休会。

XX XX XX XX XX