

The CHAIRMAN pointed out to the representative of Ecuador that an explanation of his vote should not include considerations of a general order.

Mr. PAVLOV (Union of Soviet Socialist Republics) said that on account of an interpretation mistake he had not understood that the last vote was on article 11 as a whole.

His delegation would certainly have voted against the adoption of an article which violated the provisions of paragraph 7 of Article 2 of the United Nations Charter and which deliberately ignored the right of each State to regulate as it desired freedom of movement in and departures from its territory at its own frontiers.

The USSR formally protested against the decision of the Third Committee to adopt article 11.

Mr. DEMCHENKO (Ukrainian Soviet Socialist Republic) supported Mr. Pavlov's remarks on the adoption of article 11.

Mr. KAMINSKY (Byelorussian Soviet Socialist Republic) also asked that his opposition to the adoption of article 11 should be put on record.

The meeting rose at 6 p.m.

## HUNDRED AND TWENTY-FIRST MEETING

*Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Wednesday, 3 November 1948, at 3 p.m.*

*Chairman:* Mr. Charles MALIK (Lebanon).

### 45. Draft international declaration of human rights (E/800) (*continued*)

#### ARTICLE 12<sup>1</sup>

The CHAIRMAN announced that the basic text of article 12 and the amendments to it were recapitulated in document A/C.3/285/Rev.1. The delegation of New Zealand had withdrawn its amendment (A/C.3/267); therefore the Committee had before it the amendments to that article submitted by the delegations of the USSR (E/800, page 33), Bolivia (A/C.3/227), Cuba (A/C.3/232), Saudi Arabia (A/C.3/241), France (A/C.3/244), the United Kingdom (A/C.3/253), Egypt (A/C.3/264) and Uruguay (A/C.3/268).

Mr. PAVLOV (Union of Soviet Socialist Republics) pointed out that, in the basic text of article 12, the question of the right of asylum was put in a strictly legal form. He thought that the declaration should explain what was understood by the right of asylum, so that war criminals, fascists, and nazis hiding abroad and particularly in occupied Germany, could not claim to be persecuted persons. Those people, responsible as they were for the massacre of millions of innocent victims, those traitors to their countries whose misdeeds during the war years were known to all, must not be granted the right of asylum.

Le PRÉSIDENT rappelle au représentant de l'Equateur qu'une explication de vote ne doit pas comporter de considérations d'ordre général.

M. PAVLOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que, par suite d'une erreur d'interprétation, il n'avait pas compris que le dernier vote portait sur l'ensemble de l'article 11.

Sa délégation aurait certainement voté contre l'adoption d'un article qui viole les dispositions du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies, et qui ignore délibérément le droit de chaque Etat de réglementer comme il l'entend la circulation, à l'intérieur de son territoire, et la sortie, à ses frontières.

L'URSS s'élève donc formellement contre la décision de la Troisième Commission d'adopter l'article 11.

M. DEMTCHENKO (République socialiste soviétique d'Ukraine) appuie les déclarations de M. Pavlov à l'égard de l'adoption de l'article 11.

M. KAMINSKY (République socialiste soviétique de Biélorussie) demande également qu'il soit pris note de son opposition à l'adoption de l'article 11.

La séance est levée à 18 heures.

## CENT VINGT ET UNIEME SEANCE

*Tenue au Palais de Chaillot, Paris, le mercredi 3 novembre 1948, à 15 heures.*

*Président:* M. Charles MALIK (Liban).

### 45. Projet de déclaration internationale des droits de l'homme (E/800) (*suite*)

#### ARTICLE 12<sup>1</sup>

Le PRÉSIDENT annonce que le texte de base de l'article 12, ainsi que les amendements qui y ont été présentés, se trouve dans le document A/C.3/285/Rev.1. La délégation de la Nouvelle-Zélande ayant retiré son amendement (A/C.3/267), la Commission se trouve en présence de huit amendements à cet article, présentés par les délégations de l'URSS (E/800, page 33), de la Bolivie (A/C.3/227), de Cuba (A/C.3/232), de l'Arabie saoudite (A/C.3/241), de la France (A/C.3/244), du Royaume-Uni (A/C.3/253), de l'Egypte (A/C.3/264) et de l'Uruguay (A/C.3/268).

M. PAVLOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) souligne que dans le texte de base de l'article 12, la question du droit d'asile est posée sous une forme strictement juridique. Il estime nécessaire de préciser dans la déclaration ce que l'on entend par droit d'asile, pour que les criminels de guerre, les fascistes, les nazis, se cachant dans les autres pays et notamment dans les zones d'occupation de l'Allemagne, ne puissent pas être considérés comme des personnes persécutées. Ces gens, qui portent sur leur conscience le massacre de millions de victimes innocentes, ces traîtres à leur patrie dont on connaît les agissements pendant les années de guerre, ne doivent pas se voir attribuer le droit d'asile.

<sup>1</sup> Article 15 du projet de déclaration universelle des droits de l'homme (A/777).

For that reason, Mr. Pavlov thought that the word "everyone" in paragraph 1 of article 12 was too comprehensive. He proposed that the first paragraph should be replaced by a text indicating the three main categories of persons entitled to be granted asylum: those persecuted in connexion with their activity in defence of the interests of democracy or for their scientific activity or for their participation in the struggle for national liberation. Accordingly, the thousands of Spaniards who had left their country to escape from the Franco régime were entitled to asylum, as were those who had fought to free their country from foreign oppression and all those who, in colonial or semi-colonial territories, were carried on the wave of growing national feeling to revolt against a humiliating régime.

Article 12 should be drafted in explicit rather than in theoretical terms. The USSR amendment attained that end with clarity and simplicity. There could be no grounds for its rejection.

Mr. CASSIN (France) was prepared to accept the text of article 12 as adopted by the Commission on Human Rights.

He believed that the principle of the right of asylum should be given recognition in the declaration; paragraph 2 contained all the necessary limitations and reservations. The USSR amendment did not, therefore, seem essential.

Mr. Cassin did not think that the word *authentiquement* in the French text of paragraph 2 was a good translation of the word "genuinely". He would prefer the words *effectivement* or *réellement*.

Explaining his amendment (A/C.3/244), the representative of France criticized article 12 for failing to indicate whose duty it would be to give effect to the right of asylum affirmed in the declaration. In the case of the articles studied so far, the national society in which the individual was living was required to ensure the rights in question. The right of asylum, however, was a conception of an essentially international character: it was therefore necessary to specify who was to ensure the enjoyment of that right.

France, under whose Constitution asylum was granted to persons persecuted for the defence of liberty, believed that the supreme responsibility should rest with the human community as a whole, represented by the United Nations acting in concert with countries concerned. Any other solution would be illusory and unsatisfactory. The French proposal was submitted in the interests of the victims of persecution as well as of the States called upon to offer refuge.

The question of refugees had been discussed several times by the United Nations; the Third Committee itself had studied the question of the Palestine refugees (117th and 118th meetings). The assumption of such a responsibility by the community of nations would not, therefore, be a theoretical abstraction without factual precedent. The French delegation wished to give juridical and official form to an action already initiated by the United Nations. It firmly believed that its amendment reflected the real wishes of mankind.

Pour cette raison, M. Pavlov estime que l'expression "toute personne" figurant au paragraphe 1 de l'article 12 est trop large. Il propose de remplacer ce paragraphe par un texte qui indiquerait les trois grandes catégories de personnes pouvant bénéficier du droit d'asile : ceux qui sont persécutés pour avoir lutté dans l'intérêt de la démocratie, en raison de leur activité scientifique ou pour avoir participé à la lutte pour la liberté nationale. Ainsi, les milliers d'Espagnols ayant quitté leur patrie pour fuir le régime de Franco ont droit à un asile; ce droit doit également être accordé à ceux qui luttent pour libérer leur patrie du joug de l'étranger, à tous ceux qui, dans les territoires coloniaux ou semi-coloniaux, cédant à l'indignation croissante du sentiment national, se lèvent pour mettre fin à un régime humiliant.

L'article 12 doit être formulé de manière explicite et non théorique. C'est justement le but que l'amendement de l'URSS atteint avec clarté et simplicité. Aucune raison n'existe donc qui pourrait motiver son rejet.

M. CASSIN (France) serait prêt à accepter le texte de cet article dans la rédaction adoptée par la Commission des droits de l'homme.

Il considère que le principe du droit d'asile doit être reconnu dans la déclaration et que toutes les limitations et réserves nécessaires sont formulées au paragraphe 2. L'amendement de l'URSS ne paraît donc pas indispensable.

Dans le paragraphe 2, M. Cassin estime que le mot "authentiquement" n'est pas une traduction heureuse du mot anglais *genuinely*. Il aurait préféré voir le terme "effectivement" ou "réellement".

Expliquant son propre amendement (A/C.3/244), le représentant de la France reproche à l'article 12 de ne pas indiquer qui aura la charge d'assurer ce droit d'asile nouvellement consacré par la déclaration. Pour ce qui était des autres articles étudiés jusqu'ici, le débiteur du droit se trouvait être la société nationale dans laquelle l'homme vivait. Mais il s'agit à présent d'un droit de nature essentiellement internationale: il s'agit donc de préciser qui a la charge de satisfaire ce droit.

Pour la France, qui a inscrit dans sa Constitution qu'elle donnait asile aux personnes persécutées pour avoir défendu la liberté, cette responsabilité suprême doit incomber à la communauté humaine tout entière représentée par l'Organisation des Nations Unies agissant de concert avec les différents Etats. Toute autre solution serait illusoire et non satisfaisante. La proposition française est présentée dans l'intérêt des malheureux persécutés, ainsi que dans l'intérêt des Etats appelés à devenir un refuge.

Les Nations Unies se sont préoccupées à maintes reprises du problème des réfugiés et la Troisième Commission elle-même a discuté de la question des réfugiés de Palestine (117<sup>e</sup> et 118<sup>e</sup> séances). La prise d'une telle responsabilité par la communauté des nations ne serait donc pas une abstraction théorique et sans aucun précédent de fait. La délégation française tient à consacrer formellement et juridiquement une action déjà entreprise par l'Organisation des Nations Unies. Elle est convaincue que son amendement interprète le voeu profond des hommes.

Mr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) was in favour of the present text of article 12. The aim of his amendment (A/C.3/268), which was very similar to that submitted by the representative of Bolivia, was simply that the right of asylum should extend to asylum in embassies and legations. He would, however, accept paragraph 1 of the basic text if the words "in other countries" were replaced by "within territory of other countries", the word "territory" being given its legal sense and the right of asylum thus being extended to the embassies and legations of the countries concerned.

Mr Jiménez de Aréchaga added that he understood that the right of asylum was subject to limitation by measures of a legal character taken by individual States, provided that those measures remained within the framework of article 27 of the declaration.

Mr. ANZE MATIENZO (Bolivia) was prepared to vote for the text adopted by the Commission on Human Rights.

He supported the French amendment and approved the principle of entrusting a world organization, such as the United Nations, with the responsibility of giving effect to the right of asylum.

Turning to his own amendment (A/C.3/227), he recalled that the conception of the right of asylum went back to the earliest periods of history. Temples, holy places and even certain cities, such as Teos, had served as places of refuge. Immunity granted to diplomats was an established principle in diplomatic usage; it extended to the buildings of embassies and legations and even to the residences of ambassadors; it was so valuable that it had been included in the convention adopted by the Sixth International Conference of American States held at Havana in 1928.

However, according to that convention, the right of asylum was restricted to political refugees, who only enjoyed the right in cases of extreme urgency, when their lives were threatened, and then only for a limited period.

The Bolivian delegation thought it proper that a country which gave asylum to a refugee should also open to him the doors of its embassy, as the latter also represented the country of refuge.

Mrs. CORBET (United Kingdom) thought that article 12 revealed a certain defeatism. The declaration of human rights envisaged an ideal life for all members of society; yet article 12 admitted the existence of persecution within that society. For that reason, Mrs. Corbet believed that article 12 was out of place in the declaration.

Attempting to define the duties of a State which was asked by a persecuted person to grant asylum, Mrs. Corbet thought it desirable to establish whether a person was entitled to enter a foreign country by virtue of being persecuted.

The right of asylum in the constitutions of certain States was more limited than in article 12. Under the Constitutions of Mexico and Uruguay, for example, foreigners were assured free entry into those countries only if they conformed to the immigration laws.

The word "persecution" had a very wide meaning. People could be persecuted for reasons

M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) se prononce en faveur du texte de base de l'article 12. Son amendement (A/C.3/268), d'ailleurs très proche de l'amendement du représentant de la Bolivie, tend simplement à étendre le droit d'asile aux ambassades et légations. Il accepterait cependant le premier paragraphe dans sa rédaction actuelle si on y remplaçait l'expression "en un autre pays" par l'expression "dans le territoire d'un autre pays", donnant au mot "territoire" son sens juridique, ce qui permettrait de l'étendre également aux ambassades et aux légations dudit pays.

Par ailleurs M. Jiménez de Aréchaga comprend que le droit d'asile peut être limité par des mesures juridiques prises par les différents Etats à condition qu'elles ne dépassent pas le cadre de l'article 27 de la déclaration.

M. ANZE MATIENZO (Bolivie) se déclare prêt à voter pour le texte adopté par la Commission des droits de l'homme.

Il approuve l'amendement français et trouve excellent le principe d'après lequel serait confié à un organisme universel, tel que l'Organisation des Nations Unies, la responsabilité d'assurer le droit d'asile.

Passant à son propre amendement (A/C.3/227), il rappelle que le droit d'asile remonte à la plus haute antiquité. En effet, les temples, les lieux sacrés et même certaines cités, comme Téos, étaient considérés comme lieux d'asile. L'immunité accordée aux diplomates est un axiome de l'usage diplomatique; ce droit s'étend d'ailleurs aux bâtiments des ambassades et des légations et même aux résidences des ambassadeurs; il est tellement salutaire qu'il a été consacré dans la convention adoptée par la Sixième Conférence internationale des Etats américains tenue à La Havane en 1928.

Aux termes de cette convention, le droit d'asile n'est accordé du reste qu'aux réfugiés politiques qui n'en jouissent que dans des cas d'extrême urgence, pour sauver leur vie et pendant une période de temps limitée.

La délégation de la Bolivie estime normal qu'un pays, s'il accepte un réfugié, lui ouvre également les portes de son ambassade qui représente, elle aussi, la terre de refuge.

Mme CORBET (Royaume-Uni) voit dans l'article 12 la marque d'un certain défaitisme. La déclaration des droits de l'homme prévoit en effet une vie idéale pour tous les membres de la société; pourtant, son article 12 admet l'existence de personnes persécutées au sein de cette société. Pour cette raison, Mme Corbet estime que l'article 12 n'a pas sa place dans la déclaration.

Essayant ensuite de définir les devoirs d'un Etat auquel une personne persécutée demande asile, Mme Corbet voudrait préciser si le fait d'être persécuté donne à un individu le droit d'entrer dans un autre pays.

Le droit d'asile est plus limité dans les constitutions de certains Etats que dans l'article 12. Les Constitutions du Mexique et de l'Uruguay, par exemple, n'assurent l'entrée libre dans ces pays à tous les étrangers que si ces derniers se plient aux lois sur l'immigration.

Le terme "persécution" a un sens très large. Des personnes peuvent être persécutées pour des

of race or religion, and not only on account of their political activities. The only prosecutions not considered by article 12 to constitute persecution were those arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

The Government of the United Kingdom was ready to guarantee that any persecuted person asking it for refuge would be treated with sympathy. But no State could accept the responsibilities imposed by article 12. The United Kingdom had often had occasion to offer asylum to political refugees, notably to Garibaldi, Mazzini, Kossuth, Marx and Lenin, but it had not done so under obligation. It had always made use of its right to admit any particular person, and intended to continue to do so in the future.

Mrs. Corbet thought that the basic text of article 12 was closely linked to immigration laws, inasmuch as it gave any person or group of persons persecuted for political or other reasons the right to demand admission into the country of their choice. Such was not the intention of article 12; nevertheless, the United Kingdom delegation thought its adoption impossible, as no foreigner could claim the right of entry into any State unless that right were granted by treaty.

Mrs. Corbet defined the right of asylum as the right of every State to offer refuge and to resist all demands for extradition, and explained that that was the meaning of the expression "to enjoy asylum" contained in her amendment (A/C.3/253).

Turning to the French amendment, she drew a distinction between the words "asylum" and "re-establishment", adding that if the United Nations was unable to secure immediate asylum, it should concern itself with the re-establishment of refugees and co-ordinate the efforts of all States wishing to act towards that end. In the last instance, it was for States to admit or not to admit a given person. The French amendment seemed to give the United Nations the right to invite Member States to grant asylum. The United Kingdom delegation could not accept such a principle.

The Egyptian amendment invoked the rules of international law. The only relevant rule was that of the free will of the State and of its right to refuse extradition; consequently, the position of the Egyptian delegation coincided with that of the United Kingdom delegation.

The United Kingdom delegation supported the amendment submitted by Saudi Arabia. It thought, however, that paragraph 1 should be worded as follows: (A/C.3/253):

"Everyone had the right to seek, *and to enjoy* in other countries, asylum from persecution."

Thus amended, the text, while limiting the obligation of the State, would indicate that there was a right of asylum to which persecuted persons could have recourse, that the exercise of that right could not be penalized, and that States which

raisons de race ou de religion et non pas seulement pour leur activité politique. Les seules poursuites que l'article 12 ne considère pas comme une persécution sont celles effectuées pour des crimes non politiques ou des agissements contraires aux principes et aux buts des Nations Unies.

Le Gouvernement du Royaume-Uni est prêt à garantir que toute personne persécutée lui demandant asile sera traitée avec sympathie. Mais aucun Etat ne peut prendre les responsabilités qu'impose cet article. Le Royaume-Uni a souvent eu l'occasion d'offrir asile à des réfugiés politiques, notamment à Garibaldi, Mazzini, Kossuth, Marx et Lénine, mais il ne l'a pas fait en vertu d'une obligation. Il a toujours usé de son droit d'admettre ou de ne pas admettre telle ou telle personne et a l'intention d'agir ainsi à l'avenir.

Mme Corbet estime que l'article 12 du texte de base a un rapport étroit avec les lois sur l'immigration, puisqu'il donne le droit à toute personne et à tout groupe de personnes persécutées pour des raisons politiques ou pour d'autres raisons d'exiger leur admission dans le pays de leur choix. Telle n'est pas l'intention de l'article 12; mais la délégation du Royaume-Uni estime néanmoins son adoption impossible, aucun étranger ne pouvant revendiquer le droit d'entrer dans un pays quelconque sauf si ce droit lui est accordé par traité.

Définissant le droit d'asile comme le droit qu'a tout Etat d'assurer un refuge et de résister à toute exigence d'extradition, Mme Corbet explique que tel est le sens de l'expression "jouir du droit d'asile" contenue dans son amendement (A/C.3/253).

Abordant l'amendement de la France, elle fait une distinction entre les mots "asile" et "réinstallation", et ajoute que, si les Nations Unies ne peuvent pas assurer d'asile immédiat, elles devraient, par contre, s'occuper de la réinstallation des réfugiés et coordonner les efforts de tous les Etats désireux d'agir dans ce sens. D'ailleurs, c'est aux Etats qu'il appartient, en dernière instance, d'admettre ou de ne pas admettre telle ou telle personne. L'amendement français semble donner à l'Organisation des Nations Unies le droit d'inviter les Etats Membres à accorder un asile. La délégation britannique ne peut pas accepter ce principe.

L'amendement de l'Egypte invoque les règles du droit international; or la seule règle en la matière est celle du libre arbitre de l'Etat et de son droit à refuser l'extradition; la position de la délégation de l'Egypte est donc la même que celle de la délégation du Royaume-Uni.

La délégation britannique appuie l'amendement de l'Arabie saoudite. Elle estime toutefois désirable de rédiger ainsi le paragraphe 1 (A/C.3/253):

"Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile *et de jouir du droit d'asile en un autre pays*."<sup>1</sup>

Le texte ainsi amendé, tout en limitant l'obligation de l'Etat, indiquerait qu'il existe un droit d'asile auquel des personnes persécutées peuvent recourir, qu'aucune punition ne sanctionnera l'usage de ce droit et que les Etats qui accueille-

<sup>1</sup> Le texte français de cet amendement a été rectifié à la 122<sup>e</sup> séance.

offered asylum to refugees would not be compelled to extradite them.

Article 12, as it stood, was contrary to almost all existing immigration laws; Mrs. Corbet feared that its application might actually lead to persecution by encouraging States to take action against an undesirable minority and then to invite it to make use of the right of asylum.

Mr. BAROODY (Saudi Arabia) agreed that every persecuted person should be able to enjoy the right of asylum. That right was indisputable, both from the humanitarian point of view and because to deny it would mean the abandonment of the essential principles of the declaration. That did not mean, however, that everyone had the right to obtain asylum in the country of his choice, although that country might not be prepared to receive him. Such a principle would be a flagrant violation of the sovereignty of the State concerned.

Mr. Baroody remarked that a persecutor was often himself a victim of persecution actuated by feelings of revenge. Moreover, victims of persecutions were often obsessed by morbid fears and were not always psychologically sound; a State could not therefore be placed under obligation to receive any victim of persecution without previous investigation.

For that reason, it would not be advisable to recommend the adoption of an article granting to persecuted persons the right to demand asylum in the country of their choice without first establishing whether that country was in a position to receive them.

Article 12 made no provision for consultation with the States called upon to offer refuge; it did not indicate whose responsibility it should be to direct a persecuted person to any particular country.

For those reasons, the representative of Saudi Arabia thought that the article promised more than it should. He therefore proposed (A/C.3/241) the deletion of the words "and be granted" from paragraph 1.

Mr. BEAUFORT (Netherlands) thought that the right of asylum was a symbol of international solidarity. He recalled that the Netherlands had in the past given refuge to many refugees. In normal times, it would be possible to implement article 12 as it then was worded. Unfortunately, existing conditions were far from normal. Thus, in 1938 the Netherlands had admitted thousands of German Jews driven out of their own country; however, it had not found it possible to receive all of them.

Therefore, Mr. Beaufort thought it preferable to add the words "to the extent that this is possible" after the words "to seek and be granted" in paragraph 1.

Again, he thought that the French amendment concerned a measure of implementation of article 12 and was out of place in the declaration. If, however, the Committee should decide to accept the French amendment, then he made the suggestion that the words "where necessary" should be added after the words "is required". Such a change would mean that the United Nations would undertake to ensure the application of the right of asylum only in the event of States being unwilling or unable to do so.

ront les réfugiés ne seront pas tenus de les extrader.

Déclarant que l'article 12 sous sa forme actuelle contredit presque toutes les lois sur l'immigration telles qu'elles existent, Mme Corbet craint que l'application même d'un tel article ne provoque la persécution en incitant les Etats à poursuivre une minorité indésirable pour l'inviter ensuite à user de son droit d'asile.

M. BAROODY (Arabie saoudite) admet que chaque personne devrait pouvoir bénéficier du droit d'asile lorsqu'elle est persécutée. Ce droit est incontestable, non seulement pour des raisons d'humanité, mais aussi parce que son refus signifierait l'abandon des principes essentiels compris dans la déclaration. Mais cela ne veut pas dire que toute personne a le droit d'obtenir un asile dans le pays de son choix, même si ce pays n'est pas préparé à la recevoir. Un tel principe représenterait une atteinte flagrante à la souveraineté de l'Etat intéressé.

M. Baroody fait remarquer que souvent un persécuteur est lui-même une personne persécutée animée d'un sentiment de vengeance. De plus, les personnes persécutées sont souvent obsédées par une peur morbide et ne constituent pas toujours des éléments sains. C'est pourquoi on ne peut pas obliger un Etat à accepter, sans un choix préalable, toute personne persécutée.

Il ne serait donc pas sage de recommander l'adoption d'un article qui accorderait à une personne persécutée le droit d'exiger un asile dans le pays de son choix, sans la certitude que ce pays est en état de la recevoir.

L'article 12 ne prévoit aucune consultation avec les Etats appelés à devenir des lieux de refuge: il n'indique pas qui serait responsable de diriger une personne persécutée sur tel ou tel Etat.

Le représentant de l'Arabie saoudite estime donc que cet article promet plus qu'il ne devrait. C'est pourquoi il propose (A/C.3/241) de supprimer les mots "et de recevoir" dans le paragraphe 1.

M. BEAUFORT (Pays-Bas) estime que le droit d'asile est l'expression de la solidarité internationale et il rappelle que les Pays-Bas ont, par le passé, reçu de nombreux réfugiés. En temps normal, il serait possible d'appliquer l'article 12 sous sa forme actuelle. Malheureusement, les conditions présentes sont loin d'être normales. Ainsi, en 1938, les Pays-Bas ont admis des milliers de juifs allemands chassés de leur pays; il leur a été impossible cependant de les recevoir tous.

C'est pourquoi M. Beaufort estime préférable d'ajouter au texte du paragraphe 1 les mots "dans la mesure du possible" après les mots "de chercher et".

Il estime d'autre part que l'amendement de la France traite d'une mesure d'application de l'article 12 et n'a pas sa place dans la déclaration. Si toutefois la Commission décide d'adopter l'amendement français, l'orateur propose alors d'ajouter après les mots "sont tenues", les mots "s'il y a lieu". Grâce à cette modification, les Nations Unies se chargeraient d'appliquer le droit d'asile seulement au cas où les Etats ne voudraient ou ne pourraient pas le faire.

Mr. PLAZA (Venezuela) entirely approved of the text proposed by the Commission on Human Rights. The Venezuelan Constitution granted the right of asylum to political refugees subject to existing laws and treaties. However, the principle concerned was not a right but a humanitarian practice which the State concerned was free to accept or to reject.

The Venezuelan delegation therefore supported the United Kingdom amendment, on condition that the words "and to enjoy" did not imply an obligation on the part of the State; the Committee was discussing human rights and not the obligations of governments.

Mr. Plaza accepted the amendments of Bolivia and Uruguay; those amendments corresponded to current practice, which should be explicitly established rather than tacitly accepted.

While recognizing the value of the USSR amendment, he thought that article 12 should have a wider scope and should not contain categories so sharply defined.

Finally, he drew attention to the full meaning of the word "persecution" and felt that the declaration should not only attempt to palliate the effects of existing persecution but provide everyone with the opportunity to defend himself against imminent persecution.

Mr. SANTA CRUZ (Chile) recalled that the Commission on Human Rights had been instructed in 1946 to formulate the draft declaration.<sup>1</sup> It had studied a great number of problems and was fully acquainted with the question of the displaced persons and victims of persecution who were homeless. The Commission on Human Rights had borne that situation in mind in elaborating the text of article 12.

The objection had rightly been raised that States could not be obliged to receive victims of persecution because there might be serious domestic reasons against their reception. The delegation of France proposed an amendment under the terms of which the United Nations would be designated as being required to secure the right of asylum. The United Nations, with the material resources at its disposal and with the moral authority it possessed, was in a position to fulfil that obligation.

The representative of Chile said that he would therefore support the amendment proposed by France and that he considered its adoption indispensable.

The Chilean delegation would also support the amendments proposed by Bolivia and Cuba.

With regard to the amendment submitted by the USSR, he pointed out that that text had the dual purpose of giving greater precision to the wording of article 12 and of preventing fascists and nazis from seeking refuge abroad under the pretext of availing themselves of the right of asylum.

According to the USSR proposal, the right of asylum would be granted to persons persecuted for having defended the interests of democracy or for their scientific activity or for their partici-

<sup>1</sup> See *Official Records of the Economic and Social Council*, First Year, First Session, annex 8, resolution 1/5.

M. PLAZA (Venezuela) approuve entièrement le texte proposé par la Commission des droits de l'homme. La Constitution du Venezuela accorde le droit d'asile aux réfugiés politiques sous réserve des lois et des traités en vigueur. Pourtant, il ne s'agit pas là d'un droit, mais d'une pratique humanitaire que l'Etat intéressé est libre d'accepter ou non.

Pour cette raison, la délégation du Venezuela appuie l'amendement du Royaume-Uni, à condition que l'expression "et de jouir du droit d'asile" n'implique pas une obligation de la part des Etats. La Commission étudie en effet les droits de l'homme et non pas les obligations des gouvernements.

M. Plaza accepte les amendements de la Bolivie et de l'Uruguay, car ils correspondent à une pratique courante qu'il faut consacrer expressément et non pas tacitement.

Tout en appréciant à sa juste valeur l'amendement de l'URSS, il estime néanmoins que l'article 12 doit avoir une portée plus large et ne pas comprendre de catégories aussi nettement définies.

Il attire enfin l'attention sur la portée du mot "persécution", estimant que la déclaration devrait donner à toute personne la possibilité de se défendre contre une persécution imminente et non pas seulement tenter de pallier les effets d'une persécution déjà existante.

M. SANTA CRUZ (Chili) rappelle que la Commission des droits de l'homme a reçu en 1946 le mandat de rédiger le projet de déclaration<sup>1</sup>. Elle s'est penchée sur de nombreux problèmes et connaît parfaitement la question des personnes déplacées et des victimes de persécutions qui se trouvent actuellement sans foyer. La Commission a largement tenu compte de cette situation en élaborant le texte de l'article 12.

On a objecté à juste titre qu'on ne pouvait obliger les Etats à recevoir des victimes de persécutions car il pouvait y avoir de sérieux motifs d'ordre intérieur s'opposant à un tel accueil. Or la délégation de la France propose un amendement aux termes duquel l'Organisation des Nations Unies serait désignée comme débitrice du droit d'asile. L'Organisation, avec les ressources matérielles dont elle peut disposer, avec l'autorité morale qui est la sienne, est à même de remplir cette obligation.

Le représentant du Chili appuiera donc l'amendement proposé par la France et déclare qu'il en considère l'adoption comme indispensable.

L'appui de la délégation du Chili s'étendra également aux amendements proposés par la Bolivie et Cuba.

Abordant l'amendement proposé par l'URSS, M. Santa Cruz fait remarquer que ce texte vise deux objectifs : apporter certaines précisions à la rédaction de l'article 12 et empêcher que, sous couvert de l'exercice du droit d'asile, les fascistes et les nazis ne cherchent refuge à l'étranger.

D'après la proposition de l'URSS, le droit d'asile serait accordé aux personnes persécutées pour avoir défendu les intérêts de la démocratie, s'être livrées à une activité scientifique, ou avoir

<sup>1</sup> Voir les *Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social*, première année, première session, annexe 8, résolution 1/5.

pation in the struggle for national liberation. Mr. Santa Cruz thought that the scope of article 12 was thereby singularly restricted because, to cite only one instance, the victims of religious or racial persecution were not mentioned in that amendment. The basic text covered all cases, including that of warmongers. The Chilean delegation would therefore vote against the USSR amendment.

After the CHAIRMAN had stated that the list of speakers taking part in the general discussion on article 12 was closed, Mr. PAVLOV (Union of Soviet Socialist Republics) submitted a motion that the list should be kept open.

The CHAIRMAN put that motion to the vote.  
*The motion was rejected by 14 votes to 12, with 11 abstentions.*

Mr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) wished to make his position clear: the representative of the United Kingdom had mentioned Uruguay among the countries whose constitution was less liberal in regard to the right of asylum. The attitude of the Uruguayan delegation would therefore seem to be a peculiar one, since it proposed amendment (A/C.3/268) designed, on the contrary, to extend the benefit of the right of asylum.

In fact, the judgment of the United Kingdom delegation was based on a confusion: immigration and the right of asylum were two quite different things and article 36 of the Constitution of Uruguay restricted immigration and not the right of asylum.

Mr. CAMPOS ORTIZ (Mexico) said that he had been forestalled by the representative of Uruguay when the latter had replied to the delegation of the United Kingdom on the subject of less liberal régimes in regard to the right of asylum. Mexico, on the contrary, had a very broad conception of the right of asylum, and it was immigration that was restricted in that country.

In general, he agreed with the text proposed by the Commission on Human Rights. For the first paragraph he preferred, however, the draft proposed by the United Kingdom.

He pointed out the excessively restrictive nature of the USSR amendment, which did not take into account all the forms which persecution could assume.

He declared his agreement with the amendment proposed by Bolivia: the right of asylum in embassies and legations was in fact the ratification of a practice recognized moreover by two international conventions. Therefore Mexico would vote in favour of the Bolivian amendment, if it took into account the suggestion of the representative of Uruguay that it should be made clear that the right of asylum should extend to the "territory" comprised in the precincts of embassies and legations.

Mr. Campos Ortiz considered the French amendment quite opposite and said he would support it.

Count CARTON DE WIART (Belgium) pointed out that the general nature of paragraph 1 had been recognized by all the delegations.

On the other hand, he wished to emphasize, since the fact had not been thrown into relief,

participé à la lutte pour la liberté nationale. M. Santa Cruz estime que la portée de l'article 12 serait ainsi singulièrement limitée car, pour ne citer qu'un exemple, les victimes des persécutions religieuses et raciales ne sont pas mentionnées dans cet amendement. Le texte de base vise bien tous les cas, y compris celui des fauteurs de guerre. La délégation du Chili votera donc contre l'amendement de l'URSS.

Le PRÉSIDENT ayant indiqué que la liste des orateurs prenant part à la discussion générale de l'article 12 était close, M. PAVLOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) présente une motion d'ordre tendant à ce qu'on maintienne ouverte la liste des orateurs.

Le PRÉSIDENT met aux voix la motion.  
*Par 14 voix contre 12, avec 11 abstentions, la motion est rejetée.*

M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) tient à préciser sa position: la représentante du Royaume-Uni a mentionné l'Uruguay parmi les pays dont la constitution est moins libérale en ce qui concerne le droit d'asile. L'attitude de la délégation uruguayenne semblerait donc étrange puisqu'elle propose des amendements (A/C.3/268) tenant au contraire à augmenter le bénéfice du droit d'asile.

A la vérité, le jugement de la délégation du Royaume-Uni repose sur une équivoque: l'immigration et le droit d'asile sont deux choses bien différentes, et l'article 36 de la Constitution de l'Uruguay limite l'immigration et non pas le droit d'asile.

M. CAMPOS ORTIZ (Mexique) dit qu'il a été devancé par le représentant de l'Uruguay lorsque celui-ci a répondu à la délégation du Royaume-Uni sur la question des régimes peu libéraux quant au droit d'asile. Le Mexique, au contraire, a une conception très large du droit d'asile; c'est l'immigration qui y est limitée.

De façon générale, le représentant du Mexique est d'accord sur le texte proposé par la Commission des droits de l'homme; il préfère toutefois pour le premier paragraphe la rédaction proposée par le Royaume-Uni.

Il souligne le caractère limitatif à l'excès de l'amendement de l'URSS, qui ne tient pas compte de toutes les formes que peut revêtir la persécution.

Il se déclare d'accord sur l'amendement proposé par la Bolivie: le droit d'asile dans les ambassades et les légations est en effet la consécration d'une pratique reconnue d'ailleurs par deux conventions internationales. Le Mexique votera donc en faveur de l'amendement de la Bolivie, s'il tient compte de la suggestion du représentant de l'Uruguay de préciser que le droit d'asile doit être étendu au "territoire" compris dans l'enceinte des ambassades et des légations.

M. Campos Ortiz trouve l'amendement français tout à fait pertinent et il l'appuiera.

Le comte CARTON DE WIART (Belgique) fait remarquer que le caractère général du paragraphe 1 a été reconnu par toutes les délégations.

Il tient par contre à souligner — ce qui n'a guère été mis en relief — que le caractère res-

that the restrictive nature of paragraph 2 constituted a retrogression in regard to the liberal tradition and jurisprudence of many countries, including Belgium—which had refused the requests of several States for the extradition of persons who were nevertheless undesirable—or of the Netherlands which had granted asylum to Kaiser Wilhelm II after the First World War.

Hence it was necessary to have recourse to certain guarantees in the application of the provisions of article 12. France realized that when it maintained that national sovereignties should yield to the interests of the community. The French amendment entrusted the United Nations, in concert with countries concerned, with the charge of ensuring to victims of persecution enjoyment of the right of asylum.

The Belgian delegation approved the principle of that amendment and would vote for it, with the reservation suggested by the representative of the Netherlands. That solution was all the more acceptable because it would enable recourse to be had to the supreme jurisdiction of the International Court of Justice to decide contentious cases.

With regard to the amendments proposed by Bolivia and Uruguay, he considered that the proper place for the right of extra-territoriality was in a convention regarding application, and not in a declaration of human rights.

Mr. SANDIFER (United States of America) supported the text adopted by the Commission on Human Rights subject to the inclusion of the amendment proposed by the United Kingdom. That amendment was, in his opinion, most pertinent. It improved the drafting of the text and appeared to reflect the views of the majority of the Third Committee.

He could not support the amendments presented by Bolivia and Uruguay, which were not relevant there, and should be embodied in separate conventions on diplomatic privileges and immunities.

He thought, too, that the French amendment was not called for as it amounted to a measure of implementation, the importance of which had been clearly shown by the discussion on the matter. It was impossible to agree to the United Nations becoming the trustee for securing the right of asylum without going very thoroughly into the matter. Moreover, the Third Committee was presumably not qualified to deal with that question, which would come within the competence of the Sixth Committee. He would therefore vote against that amendment.

He was also strongly opposed to the amendment proposed by the USSR. Article 12, as it stood in the basic text, set forth very reasonable limitations which there was no cause to change. The United States representative expressed his surprise that the USSR, which fought against discrimination in all its forms, should seek to restrict the benefits of article 12 to certain groups of persons.

Mr. HABIB (India) supported the United Kingdom amendment. The basic text of article 12 seemed to indicate that a request made by a foreigner to enter a country was a categorical moral right, whether the country in which asylum was being sought was willing to grant it or not. The United Kingdom amendment made a useful cor-

trictif du paragraphe 2 constitue un recul par rapport à la tradition libérale et à la jurisprudence de beaucoup de pays, de la Belgique entre autres, qui a refusé à plusieurs Puissances l'extradition de personnes pourtant indésirables, ou des Pays-Bas, qui ont accordé asile à Guillaume II à la fin de la première guerre mondiale.

Il faut donc s'entourer de certaines garanties dans l'application des dispositions de l'article 12. La France le comprend lorsqu'elle soutient la thèse que les souverainetés nationales doivent s'effacer devant l'intérêt de la communauté. Son amendement confie à l'Organisation des Nations Unies, de concert avec les Etats, le soin d'assurer aux persécutés la jouissance du droit d'asile.

La délégation de la Belgique approuve le principe de cet amendement et votera en sa faveur, avec la réserve suggérée par le représentant des Pays-Bas. Cette solution est d'autant plus séduisante qu'elle permettrait de recourir à la juridiction suprême de la Cour internationale de Justice pour trancher les cas litigieux.

Le comte Carton de Wiart estime, au sujet des amendements proposés par la Bolivie et l'Uruguay, que le droit d'extraterritorialité a sa place dans une convention d'application et non dans la déclaration.

M. SANDIFER (Etats-Unis d'Amérique) appuie le texte adopté par la Commission des droits de l'homme sous réserve qu'on y introduise l'amendement proposé par le Royaume-Uni. Cet amendement, très pertinent, rend la rédaction plus harmonieuse et semble refléter l'opinion de la plupart des membres de la Troisième Commission.

Il n'appuie pas les amendements de la Bolivie et de l'Uruguay, qui ne sont pas à leur place et doivent rentrer dans le cadre de conventions séparées sur les immunités et priviléges diplomatiques.

Il trouve également que l'amendement proposé par la France n'est pas opportun, car il équivaut en somme à une mesure d'application dont l'importance est mise en évidence par la discussion même. On ne peut accepter que l'Organisation des Nations Unies soit dépositaire de l'exercice du droit d'asile, sans se livrer à un examen très approfondi de la question. La Troisième Commission n'a d'ailleurs vraisemblablement pas qualité pour décider de cette question, qui serait du ressort de la Sixième Commission. M. Sandifer votera donc contre cet amendement.

Il s'oppose également de façon catégorique à l'amendement proposé par l'URSS. L'article 12, sous sa forme actuelle, énonce des limitations très raisonnables et il n'y a pas lieu de le modifier. Le représentant des Etats-Unis est surpris que l'URSS, champion de la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes, s'emploie à limiter à certaines catégories d'individus les bienfaits de l'article 12.

M. HABIB (Inde) appuie l'amendement du Royaume-Uni. Le texte de base de l'article 12 semble indiquer que la demande, faite par un étranger, de pénétrer dans un Etat est un droit moral formel, que l'Etat dont on demande l'asile veuille ou non l'accorder. L'amendement du Royaume-Uni rectifie utilement ce point de vue:

rection to that idea. No one had the right to enter foreign territory without permission from the State governing that territory. If, however, the permission of the State concerned were given, the right to enjoy fully the asylum granted him by that State could not be disputed.

If the United Kingdom amendment were adopted, the amendment proposed by Saudi Arabia would become unnecessary.

The USSR amendment, in contrast to the text of the Commission on Human Rights, did not cover all cases which might arise and limited the right of asylum to three categories. Victims of religious persecution, for instance, would not be protected under the amendment.

The Indian delegation, furthermore, could not accept the principle of extending the right of asylum to embassies and legations of foreign Powers as that would give rise to serious disorders in non-American countries.

He acknowledged finally the value of the principle underlying the French amendment. He considered it preferable, however, to maintain the wording of the basic text of article 12 and to put the French delegation's proposal in the form of a resolution of the General Assembly.

**Mr. AQUINO** (Philippines), defining the concept of the right of asylum, stated that it was a right which could be claimed by all those, who fleeing from persecution in their own country, sought elsewhere the possibility of enjoying their basic right to existence. That concept did not include the right to residence or the right to work.

The Philippine delegation supported the United Kingdom amendment which further clarified the intention of article 12 and did away with objections based on considerations of national sovereignty.

With regard to French amendment, he considered that measures of implementation should not be included in the declaration.

He recognized the value of the arguments brought forward by the French delegation but thought the right of asylum should be a permanent one which could be exercised in urgent cases; such would not be the case if, instead of applying direct to the authorities of the countries in which they sought asylum, refugees were obliged to apply first to the United Nations.

He appreciated the praiseworthy intentions of the USSR amendment. He agreed of course that war criminals and fascists should be prevented from benefiting from the right of asylum, but he thought it would be a serious mistake to adopt the amendment in question, which would prevent a great many persons from being protected against racial discrimination.

**Mr. AZKOUR** (Lebanon) thought that in the discussion which had just taken place, the conception of the right of the individual had been replaced to a certain extent by that of the obligation of the State. The statement of a right should not, however, depend on the possibility of States to comply with that right. If it were part of the birthright of man, it should be established even if, for accidental reasons, it did not seem possible to ensure immediate implementation. The particular difficulties of each State should be dealt with in the covenant which was to be drawn up. The

nul n'a le droit de pénétrer en territoire étranger s'il n'obtient pas la permission de l'Etat qui gouverne ce territoire. Mais si la permission de l'Etat intéressé est accordée, le droit de jouir pleinement de l'asile accordé par cet Etat ne peut être contesté.

L'amendement proposé par l'Arabie saoudite devient inutile si l'on adopte l'amendement du Royaume-Uni.

Quant à l'amendement de l'URSS, à l'inverse du texte de la Commission des droits de l'homme, il ne vise pas tous les cas qui peuvent se présenter et limite le droit d'asile à trois catégories. Les victimes des persécutions religieuses, par exemple, ne seraient pas protégées par cet amendement.

La délégation de l'Inde ne peut accepter d'autre part le principe de l'extension du droit d'asile aux ambassades et légations de Puissances étrangères car cela engendrerait de graves désordres dans les pays non américains.

M. Habib reconnaît enfin toute la valeur du principe dont s'inspire l'amendement de la France. Il préfère toutefois que la rédaction actuelle de l'article 12 soit maintenue et que la proposition de la délégation française soit mise sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale.

**Mr. AQUINO** (Philippines), analysant la notion du droit d'asile, déclare que c'est un droit que peuvent revendiquer tous ceux qui, tentant d'échapper à des persécutions dans leur propre pays, vont chercher ailleurs la possibilité de jouir de leur droit fondamental à l'existence. Cette notion ne comprend ni le droit de résidence, ni le droit au travail.

La délégation des Philippines appuie l'amendement du Royaume-Uni qui précise l'intention de l'article 12 et écarter les objections fondées sur des considérations de souveraineté nationale.

Quant à l'amendement présenté par la France, M. Aquino estime qu'il ne faut pas introduire des mesures d'application dans la déclaration.

Il reconnaît la valeur de l'argumentation du représentant de la France, mais considère que le droit d'asile doit être permanent et pouvoir s'exercer en cas d'urgence, ce qui ne serait pas le cas si, au lieu de s'adresser directement aux autorités des pays d'accueil, les réfugiés étaient contraints de faire appel d'abord à l'Organisation des Nations Unies.

M. Aquino apprécie l'intention louable de l'amendement de l'URSS. Il est évidemment d'accord pour empêcher les criminels de guerre et les fascistes de bénéficier du droit d'asile, mais il estime que ce serait une erreur grave que d'adopter l'amendement en question, qui empêcherait une multitude d'individus d'être protégés contre les discriminations raciales.

**Mr. AZKOUR** (Liban) a l'impression que, au cours de la discussion qui vient de se dérouler, la notion du droit de l'individu a cédé quelque peu le pas à celle de l'obligation de l'Etat. Or l'énoncé d'un droit ne doit pas dépendre de la possibilité des Etats d'y satisfaire: s'il fait partie de l'héritage humain, il doit être consacré même si, pour des raisons accidentelles, il ne semble pas qu'on puisse lui assurer une application immédiate. Au pacte que l'on se propose de rédiger de tenir compte des difficultés particulières de chaque Etat; la déclaration, elle, doit se contenter

declaration therefore should limit itself to setting forth the rights inherent in the human person.

For those reasons, the Lebanese delegation would be inclined to support the text proposed by the Commission on Human Rights which ensured the individual not only the right of seeking asylum, but also the right of being granted asylum. In order to take into account, however, the serious considerations brought forward by several other delegations, it would be ready to accept the wording proposed by the United Kingdom, which was more subjective than the basic text, since it established the right of asylum without specifying who was to give effect to that right, as that could not yet be indicated. Nevertheless, his delegation wished to make it quite clear that by the expression "and to enjoy . . . asylum", it understood that the individual should be guaranteed the right of being granted asylum, and not merely the right of enjoying asylum in the country which had received him, once that right had been acquired.

As regards the amendment submitted by the French delegation, he did not consider that it brought up the question of implementation, as it merely stated who should be responsible for upholding that right but did not deal with the actual problem of measures of implementation. Whatever conclusions could be reached in that connexion however, the text proposed by the French delegation was, nevertheless, in the Lebanese delegation's view, rather dangerous, as it placed on the United Nations all the responsibility of granting protection to victims of persecution. Respect for the declaration of human rights and the implementation of its principles should not depend on the existence of the United Nations. Even if the United Nations were to disappear, the principles set forth in the declaration would retain all their moral force.

If the text submitted by the French delegation were changed in the sense suggested by the Netherlands representative, that objection would no longer exist, and the Lebanese delegation would support the amendment.

Finally, he endorsed the arguments already used by previous speakers against the amendment suggested by the USSR representative. If that amendment were applied literally, it would result in practice in the right of asylum being granted only to heroes or scientists. Even the least distinguished person, merely by reason of the fact that he was a human being, had however a right to escape from persecution, and it was the duty of the international community to help him do so.

Mr. SHAHI (Pakistan) stated that his delegation extended its support to the text proposed by the Commission on Human Rights. Recognition of the right of everyone to seek and be granted asylum was a welcome step forward; in the past, international law had regarded the right of asylum as accruing to a State by virtue of its sovereign independent status rather than as one of the fundamental rights of man. The inclusion of that right in an international declaration would establish as a principle what was then current international practice.

d'énoncer les droits qui sont inhérents à la personne humaine.

La délégation du Liban pencherait donc, pour des raisons données ci-dessus, en faveur du texte proposé par la Commission des droits de l'homme, qui assure à l'individu non seulement le droit de chercher, mais également celui de recevoir asile. Cependant, pour tenir compte des considérations sérieuses qui ont été exposées par plusieurs autres délégations, elle serait prête à accepter la formule proposée par la délégation du Royaume-Uni, plus subjective que le texte de base puisqu'elle consacre le droit d'asile sans désigner le débiteur du droit, qu'on n'est pas encore en mesure d'indiquer. Cependant, elle tient à souligner que par l'expression "et de jouir du droit d'asile", elle entend bien garantir à l'individu le droit de recevoir asile et non pas seulement, une fois ce droit acquis, celui d'en jouir à l'intérieur du pays qui l'aura accueilli.

En ce qui concerne l'amendement présenté par la délégation de la France, M. Azkoul pense que la question de la mise en œuvre n'y est pas mise en cause, car cet amendement se contente de mentionner le débiteur du droit sans aborder le problème proprement dit des mesures d'application. Mais quelles que soient les conclusions auxquelles on puisse arriver à ce sujet, il n'en reste pas moins que le texte proposé par la délégation de la France présente, de l'avis de la délégation du Liban, quelque danger, du fait qu'il fait reposer sur l'Organisation des Nations Unies toute la responsabilité de la protection à accorder aux victimes des persécutions. Le respect de la déclaration des droits de l'homme et l'application de ses principes ne doivent pas dépendre de l'existence de l'Organisation des Nations Unies; même si celle-ci venait à disparaître, les principes inscrits à la déclaration garderaient toute leur force morale.

Si le texte proposé par la délégation de la France était modifié dans le sens indiqué par le représentant des Pays-Bas, cette objection disparaîtrait et la délégation du Liban voterait en sa faveur.

Enfin, M. Azkoul se prononce contre l'amendement de l'URSS pour les raisons déjà exposées par les représentants qui l'ont précédé. Il ajoute que cet amendement, s'il était appliqué littéralement, aurait pour effet pratique de n'accorder le bénéfice du droit d'asile qu'à des héros ou des savants; or même les êtres les plus obscurs, du seul fait qu'ils sont des hommes, ont le droit d'échapper aux persécutions, et la communauté internationale a le devoir de les y aider.

M. SHAHI (Pakistan) déclare que sa délégation donne son entier appui au texte proposé par la Commission des droits de l'homme. La consécration du droit de chaque individu de chercher et de recevoir asile marque un progrès dont il y a lieu de se réjouir; jusqu'ici, en effet, le droit international ne considérait le droit d'asile que comme un apanage de la souveraineté nationale des Etats et non comme un élément des droits fondamentaux de l'homme. L'inscription de ce droit dans une déclaration internationale érige donc en principe une pratique internationale courante.

It was clear from articles 16 and 17 of the draft declaration that it was necessary to include that right among the fundamental rights of man. If everyone had the right of freedom of thought and expression, a person could obviously preserve his intellectual and moral integrity only by seeking refuge abroad, should his own country deny him the enjoyment of those essential liberties.

After condemning the nazi and fascist ideologies and the conception of the absolute State, Mr. Shahi emphasized the necessity of guaranteeing to everyone not only the right to seek asylum but also the possibility of enjoying that asylum. The delegation of Pakistan understood the reluctance of certain delegations to impose upon States obligations which would prevent them from exercising their freedom of choice, and might conflict with their immigration laws. There was an unquestionable connexion between the granting of the right of asylum and immigration laws; nevertheless, the Pakistan delegation did not think that, by granting the right of asylum to the persons covered by article 12, a country would seriously endanger its immigration policy, since the number of refugees fleeing from political persecution was seldom so great as to destroy the ethnical balance in that country. Furthermore, there was no reason why a State should not enforce such restrictions upon the entry of refugees as might be considered necessary for national security and public welfare.

The Pakistan delegation had also considered with care the amendment submitted by the Egyptian delegation. It feared that that amendment might change the very meaning of article 12, reducing it to a static formula. Since the right to claim asylum was not admitted by the rules of international law, then to make the exercise of that right subject to such rules, as proposed by the Egyptian delegation, would be tantamount to preventing it from coming into existence until international law had developed sufficiently to include that principle. Another objection to the amendment was that it did not take into consideration cases without any historical precedents, such as that of Kaiser Wilhelm II for which the rules of international law could not serve as a guide.

As regards the amendments submitted by the representatives of Bolivia and Uruguay to extend the right of asylum to embassies and legations, the Pakistan delegation noted that such an amendment introduced into article 12 the concept of extra-territoriality, a concept which might have dangerous implications. The nations of the East knew better than any others its mischievous application: the history of capitulations in the Ottoman Empire, of the concessions in China, and of similar jurisdictions or rights granted in the Near and Far East, furnished unfortunate examples. For that reason the Pakistan delegation would prefer that the right of asylum should not be extended to embassies and legations.

Mr. Shahi pointed out that if those amendments were adopted, the words "in other countries" in the first paragraph of article 12 should be deleted.

The delegation of Pakistan considered that the amendment submitted by the USSR limited the scope of article 12: the desired reservations were

La nécessité d'inscrire ce droit parmi l'ensemble des droits fondamentaux de l'homme apparaît à la lecture des articles 16 et 17 du projet de déclaration. Si l'individu a droit à la liberté de pensée et d'expression, il est évident qu'il ne pourra préserver son intégrité intellectuelle et morale qu'en cherchant refuge en territoire étranger au cas où son propre pays lui dénierait la jouissance de ses libertés essentielles.

Faisant ensuite le procès des idéologies nazies et fascistes et de la conception de l'Etat absolu, M. Shahi insiste sur la nécessité, non seulement de garantir à l'individu le droit de chercher asile, mais aussi de lui donner la possibilité d'en jouir. La délégation du Pakistan comprend l'hésitation de certaines délégations à imposer aux Etats des obligations qui les empêcheraient d'exercer leur libre arbitre et pourraient porter atteinte à leurs lois sur l'immigration. Il existe un lien indéniable entre l'octroi du droit d'asile et les lois sur l'immigration; la délégation du Pakistan ne pense cependant pas qu'un pays, en accordant le droit d'asile aux individus visés à l'article 12, mettrait sérieusement en danger sa politique en matière d'immigration, car le nombre des réfugiés fuyant des persécutions d'ordre politique est rarement tel qu'il puisse détruire l'équilibre ethnique de ce pays. Du reste, rien n'empêche l'Etat d'imposer aux réfugiés qu'il accueille les restrictions qu'il juge nécessaires à la sécurité nationale et au bien-être public.

La délégation du Pakistan a également étudié avec soin l'amendement présenté par la délégation de l'Egypte. Elle craint que cet amendement ne modifie le sens même de l'article 12 en le réduisant à une expression statique. On sait que le droit de l'homme à revendiquer asile n'est pas admis en droit international; subordonner l'exercice de ce droit aux règles du droit international, ainsi que le propose la délégation de l'Egypte, équivaudrait donc à en interdire l'exercice jusqu'au moment où le droit international sera suffisamment évolué pour comprendre ce principe. De plus, cet amendement présente le désavantage de ne pas tenir compte des cas ne comportant pas de précédent dans l'histoire, tel celui de Guillaume II, et pour lesquels les règles du droit international ne peuvent pas servir de guide.

En ce qui concerne les amendements présentés par les représentants de la Bolivie et de l'Uruguay et tendant à étendre le droit d'asile aux ambassades et aux légations, la délégation du Pakistan constate qu'ils introduisent à l'article 12 le concept de l'extraterritorialité, concept pouvant impliquer des conséquences graves. Mieux que toutes autres, les nations de l'Orient en connaissent la fâcheuse application: l'histoire des capitulations dans l'Empire ottoman, celle des concessions en Chine, et de juridictions ou de droits similaires accordés dans le Proche-Orient et dans l'Extrême-Orient en fournissent des exemples pénibles. C'est pourquoi la délégation du Pakistan préférerait que le droit d'asile ne fût pas étendu aux ambassades et légations.

M. Shahi fait remarquer que, si ces amendements étaient adoptés, il y aurait lieu de supprimer les mots "en un autre pays", au premier paragraphe de l'article 12.

La délégation du Pakistan estime que l'amendement présenté par l'URSS limite la portée de l'article 12: les réserves désirées trouvent satis-

ensured by the provisions of paragraph 2, because, by denying the right of asylum to all those guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, they *ipso facto* denied asylum to the Nazis and fascists whom Mr. Pavlov wished to exclude from the benefits of article 12.

Finally, the Pakistan delegation would support the amendment submitted by the French delegation because, while in agreement with those representatives who considered that the measures for implementation should be included in the covenant, it shared the opinion of Mr. Cassin that when a right was proclaimed the party whose duty it was to give effect to that right should also be stated.

Mr. WATT (Australia) said that the discussion which had just taken place revealed the importance of article 12 and the necessity of examining it with care.

The Australian delegation supported the proposal of the delegation of Saudi Arabia to delete the words "and be granted" in paragraph 1 of the article. The Australian delegation had more than once pointed out that formulas implying obligation must be avoided in the text of the declaration of human rights. It should be a straightforward, clear and precise statement of the fundamental rights of man and must make no reference to the corresponding obligations of the State. As for the right of asylum, each State must be free to decide the form in which that right, having been proclaimed in the declaration, should be applied. The manner of application might vary according to circumstances, the possibilities which a State had to grant asylum, and the size of the groups making application. The formula proposed by the United Kingdom delegation to ensure that the individual enjoyed asylum once that right had been granted, was excellent and had the complete approval of the Australian delegation. To go further would be to run the risk of serious complications.

The Australian delegation had the same objections to the amendments submitted by the delegations of the USSR and France. The French amendment moreover imposed upon the United Nations an obligation which was not clearly defined and which might lead to unforeseen difficulties. What exactly was asked of the United Nations? To which of its organs would the question of persecuted persons be referred? All those matters deserved the most careful study, possibly elsewhere than in the Third Committee.

As for the extension of the right of asylum to embassies and legations, he shared the opinion of the representatives of Belgium and the United States. Diplomatic immunity was in principle granted to representatives of States. To what other persons did the amendments of Bolivia and Uruguay wish to extend such immunity? To the citizens of the country to which the embassy belonged, or to those of the country where the embassy was situated, or to those of yet a third country? Would the embassy be able to grant the right of asylum as it thought fit, or would it be expected to accede to the request whenever it was made? All those were questions to which no answer had been given.

faction dans les dispositions du paragraphe 2 car, en dénier le droit d'asile à tous ceux coupables d'agissements contraires aux principes et aux buts des Nations Unies, elles le dénier *ipso facto* aux fascistes et aux nazis que M. Pavlov voudrait soustraire au bénéfice de l'article 12.

Enfin, la délégation du Pakistan votera en faveur de l'amendement présenté par la délégation de la France car, si elle est d'accord avec les représentants qui estiment que les mesures d'application ont leur place dans le pacte, elle ne pense pas moins, comme M. Cassin, qu'il est nécessaire, lorsqu'on énonce un droit, d'en proclamer également le débiteur.

M. WATT (Australie) dit que la discussion qui vient de se dérouler reflète l'importance de l'article 12 et souligne combien il est nécessaire de l'examiner avec soin.

Pour sa part, la délégation de l'Australie appuie la proposition de la délégation de l'Arabie saoudite tendant à supprimer les mots "et de recevoir" au paragraphe 1 de cet article. En effet, elle a souligné à plus d'une occasion la nécessité d'éviter des formules d'obligation dans le texte de la déclaration des droits de l'homme. Celle-ci doit être un simple énoncé, clair et précis, des droits essentiels de l'homme et ne doit donc pas faire mention des obligations correspondantes de l'Etat. En ce qui concerne le droit d'accueil, chaque Etat doit rester libre de déterminer lui-même les modalités d'application du droit proclamé par la déclaration. Ces modalités pourront varier suivant les circonstances, les possibilités d'accueil de l'Etat, l'importance des groupes qui font appel à lui. La formule proposée par la délégation du Royaume-Uni en vue d'assurer à l'individu la jouissance du droit d'asile, une fois ce droit accordé, est excellente, et la délégation de l'Australie y souscrit entièrement. Aller au delà serait encourir le risque de complications graves.

La délégation de l'Australie formule la même objection en ce qui concerne les amendements présentés par la délégation de l'URSS et par celle de la France. De plus, l'amendement français impose à l'Organisation des Nations Unies une obligation qui n'est pas clairement définie et qui pourrait créer des difficultés inattendues. Que demande-t-on au juste de l'Organisation des Nations Unies? Lesquels de ses organes seraient saisis de la question des persécutés? Toutes ces questions méritent d'être étudiées le plus attentivement, et peut-être ailleurs qu'à la Troisième Commission.

Pour ce qui est de l'extension du droit d'asile aux ambassades et légations, M. Watt partage l'opinion exprimée par les représentants de la Belgique et des Etats-Unis. Il fait remarquer que l'immunité diplomatique est accordée, en principe, à des représentants d'Etats. A quelles autres personnes les amendements de la Bolivie et de l'Uruguay désirent-ils étendre une telle immunité? Aux ressortissants du pays à qui appartient l'ambassade, ou à ceux du pays où se trouve l'ambassade, ou encore à ceux d'un troisième pays? L'ambassade pourra-t-elle exercer le droit d'asile comme elle l'entend, ou sera-t-elle tenue de l'accorder chaque fois qu'on le lui demandera? Autant de questions qui restent sans réponses.

The Australian delegation considered that there existed a general right of asylum and that to go beyond the recognition of that right, would be to go further than one could or should go, at that time, in a declaration of human rights.

Mr. RADEVANOVIC (Yugoslavia) said that his delegation was fully aware of the importance of the question dealt with in article 12 of the declaration of human rights. That right, which must be recognized and established, supplemented the list of fundamental human rights. It was at the same time necessary to define it and to limit its application, for it could not be an absolute right, either from the point of view of justice or of morality.

Since the end of the war the General Assembly had, on several occasions, dealt with the general question of the right of asylum, in connexion with the problem of refugees or the extradition of war criminals, traitors and quislings.

There was a serious gap in the text drafted by the Commission on Human Rights since it did not take into account either those special cases or the international provisions relating to them. The limitations contained in paragraph 2 were insufficient: they ignored the new provisions established in post-war international documents, the declarations of the Allied leaders at Moscow, Potsdam and Yalta, the resolutions of the General Assembly of the United Nations, the London Agreement<sup>1</sup> and Law No. 10 of the Allied Control Council in Germany, all of which related to the prosecution and punishment of war criminals and laid precise obligations upon States to surrender war criminals and traitors who had sought shelter in their territories.

The Yugoslav delegation held that the international declaration of human rights could neither expressly nor tacitly by virtue of a general clause, extend the right of asylum to persons who had been morally condemned by the conscience of the world. There were still many war criminals, former German and Italian officers and nationals of occupied countries guilty of dealing with the enemy, who had found asylum in certain countries, particularly in the Western occupation zones of Germany and Austria. Whenever the Yugoslav Government had tried to secure their extradition it had met with numerous difficulties. It was therefore unable to agree that the benefit of the right of asylum—admittedly a legitimate right—should be extended to war criminals and traitors in virtue of a provision drafted in too general terms.

The imperfections of article 12 were clearly seen in the light of the abuses that were still occurring daily in violation of international obligations and contrary to the interests of democracy and of international solidarity. Those who had drafted the article had undoubtedly not considered all the aspects of the problem.

The Yugoslav delegation would therefore vote for the amendment submitted by the USSR delegation since that amendment had the merit of de-

<sup>1</sup> Agreement for the establishment of an International Military Tribunal for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, signed on 8 August 1945.

La délégation de l'Australie estime, pour sa part, qu'il y a un droit général d'asile et que, si on allait au delà de la reconnaissance de ce droit, on irait plus loin qu'on ne peut ou qu'on ne devrait aller dans une déclaration des droits de l'homme, à l'heure actuelle.

M. RADEVANOVIC (Yougoslavie) souligne que l'article 12 du projet de déclaration des droits de l'homme traite d'une question dont sa délégation reconnaît toute l'importance. Ce droit complète la liste des droits fondamentaux de l'homme. Il doit être reconnu et consacré. Mais il est nécessaire, en même temps, de le définir et d'en limiter l'application, car il ne saurait être un droit absolu, ni du point de vue de la justice, ni du point de vue de la morale.

M. Radovanovic fait remarquer que l'Assemblée générale a été saisie à plusieurs reprises, depuis la fin de la guerre, de la question générale du droit d'asile, soit à l'occasion du problème des réfugiés, soit à l'occasion de l'extradition des criminels de guerre, des trahirs et des quislings.

Or le texte établi par la Commission des droits de l'homme comporte une lacune grave, car il ne tient compte ni de ces cas spéciaux, ni des dispositions internationales qui existent à leur sujet. Les limitations contenues dans le paragraphe 2 sont insuffisantes: elles ignorent les points acquis dans les textes internationaux d'après-guerre, les déclarations des chefs alliés à Moscou, à Potsdam, à Yalta, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Accord de Londres<sup>1</sup> et la loi N° 10 du Conseil de contrôle allié en Allemagne, qui se rapportent tous à la poursuite et au châtiment des criminels de guerre et prévoient l'obligation précise pour les Etats de livrer les criminels de guerre et les traîtres réfugiés sur leur territoire.

La délégation yougoslave estime que la déclaration internationale des droits de l'homme ne peut, ni expressément ni tacitement, par une disposition d'ordre général, étendre le droit d'asile aux individus que la conscience mondiale a condamnés. Il existe encore aujourd'hui de nombreux criminels de guerre, anciens officiers allemands ou italiens, ressortissants de pays occupés coupables de commerce avec l'ennemi, qui ont trouvé asile dans certains pays et notamment dans les zones d'occupation de l'Allemagne et de l'Autriche occidentales. Le Gouvernement yougoslave s'est heurté à de nombreuses difficultés chaque fois qu'il a cherché à obtenir leur extradition. Il ne saurait donc accepter qu'une disposition trop générale sur le droit d'asile — droit par ailleurs légitime — étende le bénéfice de ce droit à des criminels de guerre et à des traîtres.

A la lumière des abus qui se produisent encore quotidiennement, en violation des obligations internationales et contrairement à l'intérêt de la démocratie et de la solidarité internationale, les imperfections de l'article 12 ressortent clairement. Ses auteurs n'ont certainement pas envisagé tous les aspects du problème.

La délégation de la Yougoslavie votera donc en faveur de l'amendement proposé par la délégation de l'URSS, qui a le mérite de préciser

<sup>1</sup> Accord relatif à la création d'une Cour militaire internationale chargée de poursuivre et de châtier les grands criminels de guerre de l'Axe européen, signé le 8 août 1945.

fining the scope of the article and of bringing it more closely into agreement with the requirements of justice and the interests of peace.

Mr. DE ATHAYDE (Brazil) emphasized that the conception of asylum contained in article 12 was one of the oldest in the history of the relations between peoples. That right of asylum was recognized and accepted by the chief civilizations of the world. A declaration of fundamental human rights would be incomplete if it did not explicitly affirm that right.

The Brazilian delegation would therefore lend its support to the general conception as stated in the text drafted by the Commission on Human Rights. It also entirely agreed with the proposal of the delegations of Bolivia and Uruguay to extend the right of asylum to embassies and legations. That proposal was in accordance with current practice in Latin America. It would, however, be more appropriate for it to be inserted in the draft covenant.

As for the French amendment, which the Brazilian delegation accepted in principle, Mr. Cassin would perhaps agree to modify the text a little in order to meet the objections raised during the discussion. He proposed the following new text for paragraph 1 of article 12:

"Every one has the right to seek and be granted in other countries, asylum from persecution, *with the support, if necessary, of the United Nations acting in concert with the other States.*"

Mrs. CORBET (United Kingdom), answering the representatives of Uruguay and Mexico, said that the explanations given by Mr. Jiménez de Aréchaga and Mr. Campos Ortiz had provided her with all the necessary information concerning the right of asylum in their respective countries.

With regard to the interpretation of the amendment submitted by her delegation she desired to make it clear that its intention was not to grant to a person fleeing persecution the right to enter any and every country but to ensure for him the enjoyment of the right of asylum once that right had been granted him. The United Kingdom amendment limited the obligation of the State, but gave the individual an assurance that he would continue to enjoy the right of asylum after his entry into the country of refuge.

Her delegation agreed with the comments made by the Australian representative on the proposal of the delegations of Uruguay and Bolivia to extend the right of asylum to embassies and legations; that proposal would be acceptable if the original text of article 12 were amended on the lines she suggested. If that were done, the United Kingdom delegation would vote for the proposal, it being understood however that the right of asylum within embassies and legations would be granted temporarily and that the ambassador or minister would have full freedom to grant or refuse it.

Finally, she expressed the hope, that the French representative would not insist on maintaining his amendment, which had essentially the same objects as the United Kingdom amendment, namely, to limit the obligation of States.

The meeting rose at 6:15 p.m.

la portée de l'article et de le rendre plus conforme aux exigences de la justice et à l'intérêt de la paix.

M. DE ATHAYDE (Brésil) souligne que l'idée d'asile contenue dans l'article 12 est une des plus anciennes dans l'histoire des relations entre les peuples. Le droit d'asile est un droit reconnu et accepté dans les principales civilisations du monde. Une déclaration des droits fondamentaux de l'homme ne serait pas complète si elle ne comportait pas une affirmation explicite de ce droit.

La délégation du Brésil accordera donc son appui à l'idée générale exprimée dans le texte rédigé par la Commission des droits de l'homme. Elle souscrit entièrement d'autre part à la proposition des délégations de la Bolivie et de l'Uruguay tendant à étendre le droit d'asile aux ambassades et légations, proposition qui correspond aux pratiques en vigueur en Amérique latine, mais elle est d'avis que cette proposition trouverait mieux sa place dans le projet de pacte.

En ce qui concerne l'amendement de la France, que la délégation du Brésil accepte en principe, M. de Athayde demande à M. Cassin s'il n'accepterait pas d'en modifier légèrement le texte pour répondre aux objections formulées au cours de la discussion. Le nouveau texte qu'il propose pour le paragraphe 1 de l'article 12 est ainsi conçu :

"Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher et de recevoir asile en un autre pays, *avec, si nécessaire, l'appui des Nations Unies, agissant de concert avec les autres Etats.*"

Mme CORBET (Royaume-Uni), en réponse aux représentants de l'Uruguay et du Mexique, dit que les explications de M. Jiménez de Aréchaga et de M. Campos Ortiz l'ont pleinement éclairée en ce qui concerne le droit d'asile dans leurs pays respectifs.

Mme Corbet tient à faire une mise au point en ce qui concerne l'interprétation à donner à l'amendement que propose sa délégation: l'intention de cet amendement n'est pas d'accorder à toute personne fuyant la persécution le droit de pénétrer dans n'importe quel pays, mais bien de lui assurer la jouissance du droit d'asile lorsque celui-ci lui aura été accordé. L'amendement du Royaume-Uni limite l'obligation de l'Etat mais donne à l'individu l'assurance qu'il continuera de jouir du droit d'asile après son entrée dans le pays d'accueil.

La délégation du Royaume-Uni appuie les observations du représentant de l'Australie au sujet des propositions de l'Uruguay et de la Bolivie tendant à étendre le droit d'asile aux ambassades et légations; elle estime que cette proposition serait acceptable si le texte initial de l'article 12 était amendé dans le sens qu'elle propose. Dans ce cas, elle voterait en faveur de cette proposition, étant bien entendu toutefois que le droit d'asile dans les ambassades et légations serait accordé à titre temporaire et que l'Ambassadeur ou le Ministre aurait toute latitude pour l'accorder ou le refuser.

Enfin, Mme Corbet exprime l'espoir que le représentant de la France n'insistera pas sur son amendement, qui a essentiellement les mêmes fins que celui du Royaume-Uni, fins qui consistent à limiter l'obligation des Etats.

La séance est levée à 18 h. 15.