



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/61/Add.14
31 March 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

世界人权大会
筹备委员会
第四届会议
1993年4月19日至4月30日,日内瓦
临时议程项目5

世界会议的出版物、研究报告和文件的准备情况

增 编

联合国难民事务高级专员办事处提交的文件

1. 请筹备委员会注意本文所附联合国难民事务高级专员办事处提交的文献。该份文件的重点是世界上大规模移徙流动的原因。当前的难民人数约为1,800万,难民署估计国内流离失所者的人数甚至可能更多。文件中引用的一些国际文书反映了人权与难民法之间的关联。这两类法律之间的关联还表现于,在原籍国内尊重人权可防止民众外逃,并构成庇护国对其加以保护以及使其最终遣返回国的基础。

2. 难民署向世界会议提出了一些具体建议,除其他外吁请各国通过消除难民大规模外流的根本原因防止此类出走,进一步发展自由迁徙权利中所包含的“驻留权利”,审议无国籍问题,特别注意与人口流离失所有关及尤其涉及到妇女和儿童的问题,在与国内流离失所者有关的人权问题上尽可能广泛地与秘书长代表合作,审查特别是在冲突局势下人道主义援助的各个人权方面。

3. 此外,难民署在该文附件中引用了大会1992年12月16日第47/105号决议,题为“联合国难民事务高级专员办事处”,并引用了执行委员会1987年至1992年有关人权问题的七项结论。

联合国难民事务高级专员办事处

世界人权会议

1993年6月14日至25日

导 言

1. 人口被迫移徙问题是当前国际社会面临的重大挑战之一。现在难民人数约为1,800万,估计国内流离失所者的人数甚至更多。冷战的结束将会改善世界迁徙人口的处境这一希望仅部分上得到了实现。有些冲突获得了解决,为自愿遣返铺平了道路,但另有一些争端却愈演愈烈。除了迫害和冲突之外,世界上许多地区不断加重的经济、人口和环境压力也起到了迫使人口迁徙的作用、一些数字体现了当前时期既有挑战也有机会的现况,其中表明,虽然在过去的一年中有150万难民返回了自己的国家,但与此同时被迫到国外寻找安生之地的人数却是这一数字的两倍。

2. 针对这种不稳定的局势,联大最近强调需要断然地将有关难民、流离失所的人、寻求庇护者及其他流动人口问题提到国际政治议程上来,尤其是对处理此种当今问题及其根源采取致力于寻求解决的着手办法的问题(大会第47/105号决议)。有效执行人权标准是解决流离失所问题全面方法的一个关键内容。因此在联合国各人权机构尤其是人权委员会的议程当中明确注重与流离失所相关的各项专题将是对上述趋向作出反应的一个关键性因素。

一、难民的人权和国际保护

3. 联合国难民事务高级专员办事处的职权是向难民提供国际保护并谋求其各种问题的长期解决。高级专员为执行她的职权制订了一项三位一体的战略,包括防止迫使民众逃离的局势,在外逃已成为必需手段时改进针对这种情况的紧急反应措施,以及尤其通过自愿遣返实现解决的办法。

4. 保护难民与较大范围的保护人权体制之间有不可割裂的关联,1951年《关于难民地位的公约》序言部分提到了《世界人权宣言》,这就明确体现了这种关联。高级专员在人权委员会第四十九届会议上的发言中指出,尊重人权有助于防止

民众外逃的必要，构成庇护国对其加以保护的基础，为其安全归国铺平道路。

5. 大会1992年强调了人权对于保护难民的重要性，鼓励高级专员继续努力与各个人权机构加强合作。难民署的执行委员会也为这方面的努力提供了支持。另外，执行委员会还欢迎举行世界人权会议，并吁请高级专员积极参与会议的准备工作和议事工作，尤其应考虑到人权和大规模外流问题需要得到进一步的认真审议。本文件附件中载有大会第47/105号决议(1992年)和难民署执行委员会1987年至1992年与人权有关的七项结论的节选。

二、标准、执行和体制

6. 对于人权的国际关注如果能体现在标准、执行和有关体制当中，就能够成为保护难民及与难民署工作有关的其他人的强大力量。在标准方面，加强人权与难民法之间的互补性大有可为。在执行领域内，应加强防止和解决造成难民局势的工作。在体制方面，需要解决不同国际机构的职权和能力不够一致的问题。

A. 标准

7. 《世界人权宣言》宣布不得任意放逐任何人，并规定了在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害的权利。此外，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《美洲人权公约》也规定了不驱回原则。

8. 1951年《关于难民地位的公约》及其1961年议定书和扩大其范围的各项区域性难民文书补充了上述及其他国际和区域人权文书。世界人权会议不妨考虑鼓励各国加入难民公约及议定书，通过这一行动重申寻求庇护权和不驱回原则。

9. 在这方面应当提及的是，一些关于难民和有关问题的文书都体现了难民与人权法之间的关联。例如，1951年《关于难民地位的公约》、1954年《关于无国籍人地位的公约》、1969年非洲统一组织《关于非洲难民问题特定方面的公约》和1967年《领土庇护宣言》都在序言中提到了《世界人权宣言》。

B. 执行

10. 与保护难民特别相关的许多问题，包括预防措施和解决办法，都属于现有或形成中的人权机制职权范围之内，或以某种形式被列入了人权机构的议程。为

了将国际社会的法律和体制资源用来解决人口被迫移徙问题，需要更多地注意难民本身及特别是侵犯人权行为会造成难民外流或妨碍自愿遣返的可能。世界人权会议可确认寻求庇护者和难民构成一个脆弱群体，吁请更加注重国家在解决难民问题根本原因方面的责任，从而提供强大的推动力。

11. 世界人权会议可鼓励各人权机构从预防和解决难民问题的角度处理下列问题，并可建议：

- (a) 在审议人权和大规模出走问题时特别注重原籍国通过消除难民大规模外流的根本原因防止此种外流的责任；
- (b) 在特别是结合本国审议迁徙自由问题时进一步发展不受流放权内含的“驻留权”，以努力解决难民外逃的根本原因；
- (c) 关于无国籍问题、违反《世界人权宣言》任意剥夺国籍和国籍权利的问题，应从其可能造成难民这一角度加以审议；
- (d) 目前正在研究侵犯人权情况的各种现行机制，包括特别报告员、特别代表和工作组，如任意拘留问题工作组，应在其调查、报告和建议当中特别注意与流离失所有关的问题；
- (e) 还应特别注意消除各种形式的迫害，其中包括最易使妇女和儿童受害并迫使其外逃的强奸、侵权和性剥削，解决妇女和儿童寻求庇护方面的特别保护需要，促进难民妇女积极参与和参加影响其生活和社区的决策；
- (f) 在秘书长与国内流离失所者有关的人权问题特别代表继续按人权委员会第1993/95号决议开展工作方面向其提供尽可能广泛的合作；
- (g) 研究特别是冲突局势下人道主义援助的人权方面。世界人权会议可建议在难民和潜在难民的权利和需要方面加强这方面的努力，以推动有效执行人权标准。

12. 关于一般性的执行问题，早期预警和随后为消除根本原因而作出的早期预防反应将在避免难民和流离失所者外流方面起重要作用。但是，虽然经验表明在初期采取预防性措施有着最大的成功机会，但在局势发生恶化之前很难引起国际社会的注意并提供充分的资源。等到国际社会行动起来时，流离失所往往已经开始，唯一可采取的反应措施是减轻其最严重方面，同时谋求政治解决。

13. 任何早期预警制度应当包括关于存在造成难民或国内流离失所者的威胁之人权情况的资料。世界人权会议不妨审议办法，加强国家、区域和国际机构解决根本原因的能力。在这方面，经常性监测整个人权领域的连续动态可发挥重要作用。

C. 体制

14. 联合国人权活动的有效性可通过解决现有各种体制的职权和能力不够一致加以增强。难民署广泛地活跃于实地，并在国际社会的要求之下越来越积极地为国内流离失所者工作。但是难民署在国内流离失所者或人权在原籍国受到威胁的其他人问题上没有也并不在争取全面的权限。

15. 除了特殊情况之外，人权事务中心并不具体开展业务，尽管应当向其提供手段在更多的情况下这样做。人权委员会通过其专题及国别机制处理可能或已经造成难民或妨碍难民安全返回家园的许多情况。但是委员会尚未持续和全面地处理国家责任和根本原因的问题。世界人权会议不妨审议如何加强各机构与联合国系统其他部分的合作以及解决现有结构局限以推进保护人权事业的其他手段，以此作为对防止和解决难民问题的贡献。

附件

大会第47/105号决议(1992年)和难民署
执行委员会1987年至1992年的结论

一、大会1992年12月16日第47/105号决议

联合国难民事务高级专员办事处

大会

(…)

强调各国有必要根据考虑到难民问题目前的规模和特点并建立在尊重基本自由和人权以及国际议定的保护原则和关切基础上的新的着手办法，协助高级专员努力寻求持久而及时解决难民问题的办法，

欢迎高级专员承诺铭记其任务和责任，探讨和开展旨在防止发生难民外流情况的活动以及加强应急准备和反应机制并协力促成自愿遣返，

(…)

3. 强调必须断然地将有关难民、流离失所的人、寻求庇护者及其他流动人口的问题提到国际政治议程上，尤其是对处理此种当今问题及其根源采取致力于寻求解决的着手办法的问题；

(…)

10. 大力强调国家责任、尤其是原籍国的责任，包括在解决根本原因、便利难民自愿遣返以及非难民国民按照国际惯例回返本国方面的责任；

11. 注意到在1992年大规模组织的自愿遣返运动，吁请所有国家和有关组织支持高级专员继续进一步加强努力，促进有助于安全和不失体面的自愿回返条件；

(…)

13. 支持高级专员加强努力，探讨旨在防止发生难民外流情况和解决其根源问题的保护和援助战略，促请她继续努力，铭记基本保护原则和她的任务，并在适当的情况下在机构间、政府间和非政府框架内与有关政府密切协调；

(…)

16. 深表痛惜种族和其他形式的不容忍是被迫移徙流动的主要原因之一，促请

各国采取一切必要措施,确保尊重人权,特别是属于少数群体的个人权利;

17. 注意到造成难民潮情况与不尊重人权之间的关系,并鼓励高级专员继续努力,加强与人权委员会、人权事务中心和各有关组织之间的合作;

二、难民署执行委员会的结论

A. 难民署执行委员会第68号结论(1992年)

(...)

- (j) (...)吁请高级专员除其他外(...)通过促进和支持在国际人权议程中列入难民妇女权利问题努力增强公众对于难民妇女和女青年权利和保护需要的意识;

(...)

- (p) 在这方面, 支持高级专员加强努力按其职权和责任酌情在机构间、政府间和非政府框架内探讨更多的办法,包括早期报警、培训、咨询服务和促进人权及发展,以防止造成难民外流的局势;

(...)

- (x) 注意到高级专员对有关国际机构作出的重要贡献,请她争取扩大与开发计划署、儿童基金会、世界粮食规划署、粮农组织、环境规划署、人权事务中心、人权委员会、国际移民组织和红十字会国际委员会这类组织的合作,从而除其他外促进增强对难民与人权间以及与发展 and 环境问题间关联的意识;

- (y) 重申吁 请 各国和有关国际机构积极谋求和推动有利于无国籍人的措施,在认识到没有一个国际机构具有为这类人工作的职权的条件下吁请高级专员继续广泛开展为无国籍人进行的努力,并积极工作促进遵守和执行有关无国籍问题的国际文书。

B. 难民署执行委员会第65号结论(1991年)

(...)

- (h) 重申世 界 难民状况的目前规模和复杂性要求大力促进现有的保护原则,就保护难民以及进一步发展有关法律的新方向开展全面和公开的

辩论，特别要注意国家解决难民局势的责任及特别是原籍国消除难民外流的根本原因的责任；

- (i) 吁请高级专员在这方面积极谋求符合保护原则的新的预防战略办法，可加强国家责任和分担负担机制的方法及可用于辅助保护活动的公共宣传战略；

(…)

- (r) 再度确认第50(1)(XXXIX)号结论，重申吁请各国积极谋求和促进有利于无国籍人的措施，包括加入有关无国籍人的国际文书，在这方面认为联合国各人权机构应处理无国籍问题，包括任意剥夺国籍问题及享有国籍权利的内容；

(…)

- (u) 欢迎举行世界人权会议并吁请高级专员积极参与会议的筹备和议事工作，同时尤其考虑到人权和大规模出走问题值得认真审议；
- (v) 吁请高级专员酌情继续对国际人权机构的议事工作作出贡献。

C. 执行委员会第62号结论(1990年)

(…)

确信作为国际关注和保护难民基础的这些人道主义和人权原则今天与1951年一样具有同等相关性，

深信难民和庇护问题的当今规模和特点要求适当地重新评估迄今为止国际上对问题的反应，以期制订针对目前现实的全面办法，

- (a) 注意到高级专员关于国际保护的说明中强调了如下各点：

- (一) 防止和早期预报发展中的局势，以调停作为有效控制问题的办法；
- (二) 难民流的可能人权方面，这也可能构成引起国内和国际不的原因；

(…)

- (六) 原籍国需要承担重大责任寻找适宜的解决办法，包括解决根本原因和促进自愿遣返及非难民国民回国；
- (七) 更为细致地制订国家责任概念，尤其是涉及到原籍国的这方面概念；
- (八) 各国和难民署更为积极和有效地在各有关领域酌情利用联合国和其他合格专家机构，包括各个人权机构；

D. 执行委员会第56号结论(1989年)

(...)

- (a) 赞赏地 注意到1989年7月12日至14日在意大利圣雷莫举行的解决难民问题和保护难民专家组非正式圆桌会议的背景研究报告和随后提出的报告(重按EC/SCP/55号文件印发);
- (b) 欢迎报告中尤其对下列各点的重视:
 - (一) 保护和解决之间的关系, 以及应通过尊重人权予以预防并最好地加以解决;
 - (二) 加强国际联合努力, 解决寻求庇护者和难民外流的原因, 以避免新的外流和便利在凡是自愿遣返是解决其问题最好办法时执行这种遣返;

E. 执行委员会第50号结论(1988年)

(...)

- (b) 注意到遵守人权标准、难民迁徙和保护问题之间的直接关系;

(...)

- (d) 强调处理难民流动根本原因不仅对于避免新流动, 而且对于便利解决现存问题所具有的至关重要性;
- (1) 注意到难民问题与无国籍人问题之间的紧密关联, 请各国积极谋求和促进有利于无国籍人的措施, 包括加入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》, 并通过保护无国籍人基本权利和消除无国籍问题根源的立法。

F. 执行委员会第47号结论(1987年)

(...)

表示关注难民儿童当中无国籍情况的增加。

G. 执行委员会第46号结论(1987年)

[...]

强调长期解决办法与根本原因之间的密切关联，并吁请国际社会尽一切所能解决难民和寻求庇护者从原籍国和第一庇护国向外流动的原因。

XX XX XX XX XX