



大会

Distr.: General
2 August 2022
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 65

联合国难民事务高级专员的报告、
与难民、回返者和流离失所者
有关的问题以及人道主义问题

2022 年 8 月 2 日巴基斯坦常驻联合国代表给秘书长的信

我谨以伊斯兰合作组织外交部长理事会主席的身份，转递 2022 年 1 月 11 日巴基斯坦常驻日内瓦代表团代表伊斯兰合作组织小组给联合国难民事务高级专员的信。

请将所附信函作为大会第七十六届会议议程项目 65 下的文件分发为荷。

穆尼尔·阿克兰(签名)



2022 年 8 月 2 日巴基斯坦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

2022 年 1 月 11 日

致联合国难民事务高级专员

1. 我谨以伊斯兰合作组织驻日内瓦人权和人道主义事务协调员的身份撰写此信。
2. 伊斯兰合作组织国家¹ 深为赞赏联合国难民事务高级专员公署(难民署)继续在全球各地开展宝贵的保护工作。伊斯兰合作组织小组赞扬您在流离失所现象增多、资源减少的情况下,发挥领导力把握难民署的方向。
3. 同时,我谨提请您注意伊斯兰合作组织小组对难民署按性取向和性别认同对个人和群体采取的立场感到关切。在此方面,我愿回顾伊斯兰合作组织于 2021 年 10 月 7 日在难民署执行委员会第七十二届会议上就议程项目 4(a)所作的发言。
4. 那次发言后,保护事务助理高级专员与我联系,解释了难民署对这一问题的看法。
5. 借此机会,我代表伊斯兰合作组织成员国发表以下几点意见:

(a) 联合国大会决议和执行委员会结论为难民署规定了任务并提供了指导。难民署的正式文件注有正式文号/编号,代表难民署根据自身法定任务形成的官方立场。该等文件要提交执行委员会,请其注意、认可或采取行动。因此,该等文件的起草应当严格遵循难民署的任务授权和国际商定的原则。

(b) 伊斯兰合作组织小组注意到,保护事务助理高级专员在 2021 年 10 月 27 日的电子邮件中提到在作出努力,区分需要会员国予以赞同的文件和不需要会员国予以赞同的文件。小组同意,两类文件之间必须有明确区分,这样就不会暗指会员国已认可本属高级专员的观点。因此,小组指出,正如难民署所建议的,朝着这个方向迈出的第一步是在 2021 年关于国际保护的说明中插入副标题——“高级专员的报告”。不过,需要更加明确。小组重申要求在此类文件中加上脚注,清楚注明相关文件代表高级专员的意见,不代表会员国的共识。

(c) 关于难民署与联合国防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视独立专家的互动问题,小组回顾,这项任务由人权理事会第 32/2(2016)号决议设立,以 23 票赞成、18 票反对、6 票弃权的微弱优势获得通过。在大会审议这一事项期间,伊斯兰合作组织小组(除一个成员外)和非洲集团都针对这项任务提出了保留和关切。伊斯兰合作组织小组(除一个成员外)宣布,不与这项任务合作。因此,小组认为,难民署在没有得到执行委员会或联合国大会明确指示的情况下,与这一有争议、有分歧的任务的负责人合作,是不可接受的。

(d) 难民署声称,这种合作“立足于其保护受迫害者这项任务”。就此,小组愿回顾,根据 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第一款乙项,迫害的理由

¹ 阿尔巴尼亚除外。

只有五个，分别是“种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因”。定义中列出的这五个理由是仅有的、获得承认的迫害理由。

(e) 《维也纳条约法公约》第三十一条规定，“条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释之”。根据《公约》第三十二条，准备工作属于补充解释资料，可在案文意义不明或难解时援用。根据国际法委员会附有评注的条约法条款草案，解释的作用不是“修订条约或读出条约中没有明示或暗示的内容”（《1966年国际法委员会年鉴》，第二卷，第219-220页）。

(f) 在1951年《公约》案文的平常和通常意义中，没有证据表明难民署关于国际保护的说明第30段提到的群体属于五种迫害理由的范围。在通过准备工作得以佐证的缔约方意图中，也没有任何迹象表明这一点。因此，小组不认同难民署在《第9号国际保护准则》中给出的解释。该准则对会员国没有约束力。² 小组将继续根据国际难民法的既定原则，逐案评估庇护申请。此外，其他国家国内法院的判例不对小组构成约束，小组国家没有加入的区域法院形成的判例也不对小组构成约束。

(g) 除上述情况外，难民署关于国际保护的说明(A/AC.96/1211)第30段暗示，应当为这些不同群体制定更多方案、提供更多援助。这甚至超越了该等群体应当有权获得国际保护的主张，额外在其他难民所享受的待遇之上为该等群体赋予更多待遇。虽然国际人权法承认不同类别的处境艰难人员可能需要特殊援助，但是伊斯兰合作组织小组回顾，为此目的，小组仅承认已有国际共识的类别。

6. 鉴于难民署的任务带有人道主义性质，而且所有会员国应当就此达成广泛共识，伊斯兰合作组织小组再次呼吁难民署在提交执行委员会及其小组委员会的文件中，避免使用分歧性语言并偏重于特定解释，而要使用一般性、包容性、共识性语言。这种兼容并包、普遍适用的语言既能达到不加歧视地为所有类别的难民提供保护的的目的，又能避免会员国之间就目前正在其他平台讨论的问题产生分歧。

7. 伊斯兰合作组织小组还强调指出，难民署的任务和业务不该带有政治色彩，应当以普遍商定的人道主义原则——客观、中立、公正、人道——为基础。引入有政治敏感性、有争议性的观念、概念，明显偏重于特定解释而不顾及其他解释，会使人对难民署的中立性产生疑问。

8. 最后，伊斯兰合作组织小组重申，致力于不加歧视地保护和援助所有难民和寻求庇护者。依照伊斯兰教法为政治庇护提供保障、对难民给予保护和援助，是伊斯兰合作组织国家的悠久传统。³ 伊斯兰合作组织国家收容了世界三分之二以上的难民人口，为保护难民作出了慷慨的贡献。因此，伊斯兰合作组织国家理所

² 根据权威人士 Guy S. Goodwin-Gill 的说法，“难民署关于难民地位的决定虽然具有国际性质，但是没有国际组织‘内务’性或技术性决议所具备的约束性质，后者可直接为会员国创设义务”（*The Refugee in International Law*, 2nd Ed., (OUP, 1996), p. 370, n. 170）。

³ 难民署题为“伊斯兰教法与国际难民法中的庇护权”的比较研究报告(2009年)证实，伊斯兰教法是“当代难民法的基础”（第5页）。

当然地期待，自己在难民署事务中的关切、利益和优先事项能得到适当的反映和尊重。

9. 伊斯兰合作组织小组借此机会重申，坚持不推回原则、坚持协助难民署执行任务。

哈利勒·哈什米(签名)
