



联 合 国

联合国难民事务高级专员

联合国难民事务高级专员方案 执行委员会的报告

第五十五届会议

(2004 年 10 月 4 日至 8 日)

大 会

正式记录

第五十九届会议

补编第 12 A 号 (A/59/12/Add. 1)

大会
正式记录
第五十九届会议
补编第 12 A 号 (A/59/12/Add. 1)

联合国难民事务高级专员

联合国难民事务高级专员方案执行委员会的 报告

第五十五届会议
(2004 年 10 月 4 日至 8 日)



联合国 • 2004 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

联合国难民事务高级专员的报告已作为《大会正式记录，第五十九届会议，补编 12 号》(A/59/12) 印发。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-15	1
A. 会议开幕	1-3	1
B. 选举主席团成员	4	1
C. 委员会会议出席情况	5-10	1
D. 通过议程和其他组织事项	11-12	2
E. 执行委员会主席的开幕发言	13-15	3
二. 第五十五届会议的工作	16-20	4
三. 执行委员会的决定和结论	21-28	5
A. 关于国际保护的一般性结论	21	5
B. 有关在难民大批涌入情况下国际合作与负担和责任分担问题的结论	22	8
C. 关于难民自愿遣返情况下法律安全问题的结论	23	13
D. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定	24	17
E. 关于高级专员方案执行委员会及其常设委员会的工作方法，包括有 关非政府组织观察员参与委员会工作的决定	25	18
F. 关于常设委员会 2005 年工作方案的决定	26	23
G. 关于执行委员会第五十六届会议临时议程项目的决定	27	23
H. 关于观察员参加 2004 至 2005 年常设委员会会议的决定草案	28	24
附件		
一. 常设委员会 2004 年通过的决定		25
二. 主席关于一般性辩论的总结		26

一. 引言

A. 会议开幕

1. 高级专员方案执行委员会第五十五届会议于 2004 年 10 月 4 日至 8 日在日内瓦万国宫举行。会议由即将离任的主席让-马克·波尔加利大使阁下(瑞士)主持开幕。
2. 即将离任的主席在委员会上的发言中重申,代表团从四面八方走到了一起是为了共同的保护和援助难民的目标。他关切地指出,许多难民的安全环境仍然岌岌可危,人道主义事务工作者的安全也仍然是执行委员会上一年始终关注的问题。主席用一种更加积极的语气高兴地预示,委员会已经同意,从接下来的全体会议开始,将主席团的选举从会议开始时改到会议结束时举行,并表示委员会已经同意增强非政府组织对常设委员会工作的贡献。
3. 主席在 2004 年 2 月代表执行委员会对伊朗伊斯兰共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国进行访察期间,得以对最大的难民收容国之一(前者)和难民遣返、重新融入社会、复兴和重建(4RS)方案进程的一个杰出模式(后者)进行观察。他对两国政府对他们的欢迎和协助表示感谢。主席在两国看到许多令人乐观的因素,认为应当充分赞扬两国政府为保护受惠人口作出的努力及其与难民署的协作。他还注意到联合国机构间的协调情况良好,认为这说明近年来为改进联合国内部的协调和合作已经作出了极大的努力。主席还认为,难民署与非政府组织团体,尤其是与难民署的业务和执行伙伴的合作取得了重大的改进。

B. 选举主席团成员

4. 根据《议事规则》规则 10, 委员会以鼓掌方式选出主席团成员如下:

主 席: 埃尔南·埃斯库德·马丁内斯大使阁下(厄瓜多尔)

副主席: 大岛正太郎大使阁下(日本)

报告员: 安·布隆贝里女士(瑞典)

C. 委员会会议出席情况

5. 委员会下列成员国派代表出席了会议:

阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、塞浦路斯、刚果民主共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、几内亚、教廷、匈牙利、印度、伊朗(伊斯兰共和国)、爱尔兰、以色列、意大利、日本、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、大韩民国、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉、也门、赞比亚。

6. 下列国家的政府派观察员出席了会议：

阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、伯利兹、贝宁、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、捷克共和国、吉布提、多米尼加共和国、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里塔尼亚、摩纳哥、缅甸、尼泊尔、尼日尔、阿曼、巴拉圭、葡萄牙、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭、津巴布韦。

7. 巴勒斯坦和马耳他主权教团派观察员出席了会议。

8. 下述政府间组织和其他实体也派观察员出席了会议：

非洲、加勒比和太平洋地区国家集团(非加太集团)、非洲联盟、欧洲理事会、欧洲共同体、国际移民组织、阿拉伯国家联盟(阿盟)、伊斯兰会议组织、红十字国际委员会(红十字委员会)、红十字会与红新月会国际联合会。

9. 联合国系统出席情况如下：

联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合检查组(联检组)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人类住区方案(人居中心)、联合国训练研究所(训研所)、联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)、联合国人口基金(人口基金)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国社会发展研究所(社发所)、联合国志愿人员方案(志愿人员方案)、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界卫生组织(卫生组织)、世界气象组织(气象组织)。

10. 共有 52 个非政府组织派观察员出席了会议。

D. 通过议程和其他组织事项

11. 执行委员会以协商一致方式通过议程如下(A/AC.96/1000)：

1. 会议开幕
2. 选举主席团成员
3. 通过议程和其他组织事项
4. 高级专员发言、特邀发言和一般性辩论

5. 听取对乍得和苏丹联合访察的情况汇报
6. 常设委员会的工作报告
 - (a) 国际保护
 - (b) 方案、行政和财务事项
7. 有关评价和检查的报告
8. 审议并通过难民署 2004 年订正方案预算及 2005 年方案概算
9. 执行委员会及其常设委员会的工作方法
10. 常设委员会 2005 年的会议
11. 审议执行委员会第五十六届会议临时议程
12. 其他发言
13. 任何其他事项
14. 通过执行委员会第五十五届会议报告
15. 会议闭幕

12. 在这一星期中，小组就粮食安全和无国籍问题主题开展了活动，并就后者举行了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》签订 50 周年活动。

E. 执行委员会主席的开幕发言

13. 继任主席埃尔南·埃斯库德·马丁内斯大使阁下(厄瓜多尔)在发言中谈到其本国对庇护和国际保护以及对促进人权所作的承诺。他特别提到在厄瓜多尔寻求庇护的大量哥伦比亚难民。尽管资源有限，但是他的国家正在试图通过一项融入当地社会的政策而不是通过建立难民营的办法提供支助。主席对难民署在整个地区一不仅仅在庇护国而且对哥伦比亚的国内流离失所者一所开展的工作表示选择，他认为，《卡塔赫纳宣言》的 20 周年活动对于为高级专员负责的人员寻求持久的解决办法来说是一次加强国际保护和区域声援的机会。

14. 在其任职期间，主席将特别强调必须遵循《保护议程》继续作出努力，把对难民的救济援助与发展项目联系起来，包括为收容社区提供适当支助，作为一项加强保护能力的基本机制。他还强调了重新安置作为一项反映国际责任分担的持久解决办法的重要性，并遵照“公约补充”倡议正在饶有兴趣地注视着这一方面的发展动态。

15. 主席提醒委员会，当前的人道主义危机有些需要引起重视，尤其值得注意的是苏丹的人道主义危机，而且注意到对于许多有些甚至已经流亡了数十年的难民正在出现的新的自愿遣返机会，并鼓励各国、难民署以及越来越多的其他政府间和非政府组织之间寻求更好的合作。他呼吁各国支持改进人道主义事务工作者和它们正在保护的居民的安全，并认识到所有各方都有责任作出贡献，使这个动荡不安的世界有所改观。

二. 第五十五届会议的工作

16. 高级专员作了开幕发言，作为一般性辩论的依据。发言稿全文可到难民署的网站 (www.unhcr.ch) 上查阅。高级专员对难民署的关键业务及其他方面作了回顾，重点包括：难民的继续保护需要；难民的人身安全和工作人员的安全；把两性问题纳入主流的措施；“公约补充”和有关的事态发展，包括《阿富汗全面解决方案》倡议和《欧洲的建议》；筹资；管理和人力资源政策的进展；总部进程审查；管理系统改革项目；联合检查组的建议；以及合作伙伴关系和机构间合作的发展动态。其中包括为使联合国特派团更好地一体化而作的努力；难民署共同发起的联合国艾滋病方案；修订的世界粮食计划署(粮食计划署)谅解备忘录的执行情况进展；以及有关国内流离失所者问题的“协作方针”。高级专员还指出，今年有两个重大的周年纪念：《关于难民的卡塔赫纳宣言》20 周年和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》50 周年。

17. 主席关于随后举行的一般性辩论总结见附件二。¹

18. 高级专员的特邀发言者，粮食计划署执行主任詹姆斯·莫里斯先生肯定了难民署与粮食计划署之间所建立的合作伙伴关系的重要性，他说，这种关系可以追溯到近 20 年前。2003 年，粮食计划署和难民署共同向 38 个国家的 290 万人口，包括非洲、亚洲和欧洲的难民和国内流离失所者，提供了援助。执行主任称难民署—粮食计划署的合作伙伴关系为联合国系统的“最佳伙伴关系之一”。

19. 他评论说，当冲突和紧急局势平息下来，难民和国内流离失所者最终可以回到自己的家园时，责任就不再仅仅是难民营的责任了。非洲有几个突出的实例：一些国家已经实现了和平与稳定或已经作好了这种准备，但是它们仍然需要大量援助重建基础设施和生活。粮食计划署 2004 年需要 8.65 亿美元用于资助其与难民有关的业务，目前短缺 2 亿多美元。

20. 执行主任要求收容国坚持灵活的庇护政策，通过为小块土地耕作留出足够的空地或从事创收活动，使难民得以提高自力更生的能力。他谈到难民生活对儿童的影响，因为难民儿童占全世界难民的大多数，并谈到难民儿童的教育的重要性。粮食计划署支持难民署通过其学校补充营养餐在难民儿童的教育方面所作出的努力。最后，执行主任谈到有必要为今后投资，难民署和粮食计划署有必要通过改进国家一级的规划和信息共享来进一步开展各自的活动，并支持可持续地使难民返回并重新融入东道国社会。

¹ 委员会的审议情况详见会议的简要记录，包括各代表团在所有议程项目下的发言或其他即席发言及其对结论和决定草案的评论，以及高级专员和主席的闭幕发言。

三. 执行委员会的决定和结论

A. 关于国际保护的一般性结论

21. 执行委员会，

(a) **欢迎**今年的《关于国际保护问题的说明》中介绍的难民署、各国和非政府组织在执行《保护议程》方面的情况；² **指出**《保护议程》受到联合国大会的欢迎；³ **强调**其持续重要性；并**鼓励**所有有关行动者及时提供有关其本身所开展的后续活动的信息，使难民署能够遵守执行委员会提出的要求：通过其常设委员会，随时向它通报所取得的进展以及为执行《保护议程》所采取的主动行动；

(b) **鼓励**各国、难民署、其他政府间组织以及非政府组织确定特别是国家一级和地区一级的合作机会，并审议其为执行《保护议程行动纲领》各自作出的贡献；

(c) **欢迎**圣文森特和格林纳丁斯加入 1967 年《议定书》；**吁请**尚未加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的国家考虑加入问题，对这两项文书提出保留的国家撤消保留；并**重申**这两项文书在国际难民保护制度中的中心地位和充分执行这两项文书的重要性；

(d) **赞赏地注意到**难民署为处理与难民妇女和难民儿童保护需要有关的问题持续作出的努力，包括通过一系列措施，以确保执行高级专员向难民妇女作出的五项承诺，以及将有关难民儿童的五个全球关注问题变为具体行动；并**要求**难民署汇报它执行上述倡议所取得的成果；

(e) **承认**一些庇护国、特别是收容大量难民和寻求庇护者的发展中国家和经济转型国家负担沉重；并**重申**其对国际声援以及负担和责任分担的坚定承诺；

(f) **回顾**其关于难民和寻求庇护者登记的第 91(LII)号结论；**重申**及早登记作为一项关键保护工具的根本重要性，以及物质、财政、技术和人力资源在协助收容国对难民和寻求庇护者进行登记和发放证件方面的重要作用，特别是面临难民大量流入和长期存在难民情况的发展中国家；**欢迎**在这一方面难民登记方面所取得的重大进展，正在进行的由《项目概况》赞助下开展的登记和发放证件活动证明了这一点；并**鼓励**各国和难民署在其他相关行动者酌情援助下继续在这一方面作出努力；

(g) **欢迎**制定庇护法规，并在一些国家制定难民地位确定和接纳的程序，这通常须在难民署的帮助和指导下进行；鼓励有关国家继续增强其能力；并为此**欢迎**向其他国家和难民署酌情提供技术和财政支持；

² A/AC. 96/989。

³ A/RES/57/187。

(h) **欢迎**由于建立和平、和解和重建方面的努力为解决某些长期存在的冲突作出的贡献，过去一年中在自愿遣返方面所取得的重大成就⁴和大量难民可持续自愿遣返的进一步潜力；**承认**确保目前的难民回返的自愿性和难民妇女充分和公平参与寻求自愿遣返和加强可持续重新融入社会很重要；⁵ **促请**各国、难民署和其他有关各方加强努力，为难民和高级专员负责的其他人员提供持久的解决办法；

(i) **承认**提供国际保护的环境日益复杂，各国和难民署在为难民和其他由高级专员负责的其他人员确保和提供保护方面面临着诸多挑战；

(j) **强烈谴责**对人道主义事务人员的所有各种袭击，包括对难民署的当地和国际工作人员及其执行伙伴的袭击；对这类人员的伤亡人数不断上升**表示遗憾**；**促请**各国对这种袭击开展充分调查，并按照国际法和国内法将罪犯绳之以法；

(k) **欢迎**一些国家加入 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》；鼓励那些尚未加入《公约》的国家考虑加入；特别**呼吁**其境内承担人道主义业务的国家保护所有人道主义事务人员的人身安全，并提供一个安全环境，使得难民署工作人员和其他人道主义事务人员能够安全并毫无阻碍地接触需要保护和援助的人员；

(l) **对**虐待、普遍存在的暴力和侵犯人权行为**表示关注**，这些行为继续导致国内和跨国界的流离失所现象，并使它成为一个长期存在的问题，从而使各国在实施持久解决方案的过程中面临的挑战增加；并**呼吁**各国应对这些挑战，同时确保充分尊重**不驱回**这一基本原则，包括在没有获得公平和有效的确定身份和保护需要的程序之前，不得在边界拒绝接收；

(m) **对**以下事实深感**遗憾**：难民、回返人员和难民署负责的其他人员、特别是妇女儿童继续遭到谋杀、武装攻击、性暴力和基于性别的暴力、强迫募兵、与家人失散、侵犯或威胁其人身安全和其他基本自由；尤其**谴责** 2004 年 8 月发生在布隆迪 Gatumba 中转站的武装袭击，在这次袭击中，大批刚果难民被杀；为此，**强调**东道国应当采取适当措施保护难民营和难民居住点，包括在可能情况下与难民署进行协商，确保难民的安置地点与边界保持适当的距离；还**强调**必须保护难民不受来自任何群体或个人的其他形式的威胁和骚扰；

(n) **重申**向难民提供庇护是一项和平和人道主义法令，所有行动者都必须禁止任何起到破坏这项法令作用的活动；**回顾**其关于庇护所的平民和人道主义性质的第 94(LIII)号结论，以及从《关于国际保护的全球磋商》角度就这一主题所进行的有效讨论；**欢迎**难民署于 2004 年 6 月举行的一次专家圆桌会议，这次会议进一步探讨了这些问题；鼓励难民署与各国和其他有关行动者进行协商，继续这

⁴ 重大自愿遣返行动的说明性清单列入 2004 年《关于国际保护的说明》第七节，A/AC.96/989。

⁵ 根据安全理事会第 1325 号决议；妇女与和平与安全。

一进程，以拟订有关解除武装分子的武装和战斗人员的识别、退伍复员和收容的措施；

(o) **重申**难民署必须全盘处理保护问题；**确认**提供国际保护是一项资源密集型工作；**鼓励**难民署定期审查职位地点，包括必要时对职位重新进行分配，加强其在实地的保护力量，尤其确保将保护力量部署在接近难民安置点的地方，主动部署两次任务之间的工作人员，在重新分配无法做到的地方增设职位，继续努力以确保及时填补保护职位，并继续利用各种短期的部署方案；吁请各国在这一方面通过及时提供可预测的适当的资源提供支持；

(p) **重申**难民署关于对性别问题有敏感认识的规划和分析方案极其重要，并应当与难民妇女分阶段进行对话，以便更好地处理其保护需要并保障其权利，致力于授予难民妇女权利，尤其是通过培训和技能开发；**承认**与难民男子以及难民妇女和其他相关行动者合作以促进难民妇女的权利十分重要；

(q) **回顾**其关于难民儿童和青少年的第 84(XLVIII)号结论和其他有关这一群体的具体保护需要的结论；并**重申**应当充分并有效执行有关标准和程序，以更好地解决他们的需求并保障他们的权利，尤其确保适当关注孤身儿童和失散儿童，根据自愿遣返和重新融入社会措施适当关注难民居住点的原儿童兵；

(r) **坚决鼓励**各国、难民署和其他有关行动者，不论以单独形式还是以合作伙伴形式，加强行动以预防性暴力和基于性别的暴力并对此作出反应，尤其通过履行其各自有关采取标准的执行程序、严格执行难民署的相关指导方针⁶和执行委员会在其 2003 年第 98(LIV)号结论中强调的有关措施，并通过酌情积极利用重新安置的办法，以确保对性暴力和基于性别的暴力行为受害者的保护并找到持久的解决办法；

(s) **注意到**2004 年是《关于难民的卡塔赫纳宣言》签订 20 周年；这项实用的和灵活的文书继续起到促进对这一地区难民的保护作用；应墨西哥政府的慷慨邀请，各国将于 2004 年 11 月在墨西哥城举行会议，以庆祝这一宣言签订 20 周年；并**鼓励**各国与相关国际组织以及民间社会代表合作，拟订一项区域性行动计划以加强对该地区难民的进一步国际保护；

(t) **承认**，按照难民署的“公约补充”倡议，综合方针十分重要，特别是关于解决持久存在的大规模难民状况的方针，其中，根据各种难民状况的具体情况，酌情包含了自愿遣返、融入当地社会和重新安置；鼓励难民署、各国和其他相关行动者针对具体的难民情况寻求全面的利用综合各种解决办法的安排；**指出**确保难民男子和妇女以及难民儿童酌情参与的社区发展方针有助于这类解决办法取得成功；

⁶ 包括 2003 年 5 月《关于防止和处理对难民、回返者和国内流离失所者的性暴力和针对性别的暴力问题的指导方针》。

(u) **重申** 自愿遣返在可行的情况下始终是解决大多数难民情况的优先办法；**要求** 各国、难民署和其他适当的联合国实体以及国际社会进行合作，创造能够促进自愿遣返的条件；并**强调** 自愿遣返必须在安全和尊严的条件下进行；

(v) **欢迎** 战略性使用安置问题核心小组拟订的《关于安置问题多边谅解框架》；**指出** 该框架是“公约补充”倡议制订的综合方针的一部分；预期该框架的实际运用将会改进更多难民利用持久解决方案的机会，因此鼓励各有关国家、难民署和其他相关合作伙伴充分利用这一框架；

(w) **鼓励** 各国、难民署和其他相关行动者继续努力制订“公约补充”倡议的其他方面，包括与发展援助有关的方面以及难民和寻求庇护者的不正常的二次流入；

(x) **鼓励** 各国和难民署本着国际负担和责任分担的精神，结合其他持久解决办法实施战略性使用安置问题的办法，尤其要解决长时间存在的难民局面；并**鼓励** 进一步制订集体安置安排方法，并鼓励继续努力执行有关办法，同时考虑到探讨难民安置问题上的更大灵活性可以有助于扩大重新安置的机会；

(y) **鼓励** 各国和难民署在研究融入当地社会这一问题时，与其他相关行为者协商，在适当和可行的情况下，了解并考虑到广大难民中的各种难民群体的状况，同时铭记难民人口或其不同阶层以及难民收容国的不同能力；

(z) **欢迎** 乌拉圭和捷克共和国加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和利比里亚与莱索托加入 1961 年《减少无国籍状态公约》；**鼓励** 难民署藉 1954 年《公约》订立 50 周年之际，审查其为促进进一步加入两项公约所作的努力；

(aa) **欢迎** 2004 年 3 月发表的难民署关于无国籍状态全球调查的最后报告，这是为实现使一个影响世界所有地区的问题取得共同谅解目标迈出的重要的一步；**吁请** 难民署继续向各国提供技术和业务支持，以避免并解决无国籍状态，并促进对无国籍者的保护，尤其是在 1961 年《减少无国籍状态公约》的缔约国数量有限的情况下；

(bb) 关切地**指出**，许多无国籍情况长期存在，并请难民署对这些情况给予特别关注，并与有关国家探讨可以改善并制止这种情况的措施。

B. 有关在难民大批涌入情况下国际合作与负担和责任分担问题的结论

22. 执行委员会，

考虑到 在解决具有人道主义性质的国际问题过程中实现国际合作是《联合国宪章》中确定的一项宗旨，并且 1951 年《关于难民地位的公约》承认，如果没有国际合作，就不能对难民问题达成满意的解决，

重申 各国尊重其对难民的保护责任应当通过涉及国际社会所有成员的国际声援得以解决，并且，难民保护制度应当通过本着团结和责任与负担由所有国家分担的精神保证国际合作得以加强，

回顾 为解决难民的困境而进行的国际合作，为处理难民流入的根源以及为防止难民流入，尤其是通过促进和平、稳定和对话所采取的行动，以及为防止难民流入成为国家之间紧张局势的根源而采取的行动的重要性，

强调 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》中所载的以及国际人权法和国际人道主义法中所反映的国家对难民的义务；并强调各国继续保证坚持上述法律领域中所体现的价值准则和原则，有助于使难民大量涌入的状况得到有效的国际解决，

重申 在减轻收容国的负担、特别是发展中国家的负担方面采取国际负担和责任分担的办法的重要性，

指出 大量涌入寻求国际难民保护的人员应当始终得到保护，至少应当得到暂时保护，

重申 各国提供庇护并履行国际保护义务，不应有赖于首先作出负担和责任分担安排，尤其是因为尊重人权和人道主义原则是国际社会所有成员的责任，

回顾 大量涌入状况尤其对收容国构成挑战，同时也对该地区其他国家和国际社会构成挑战；**重申** 它承认沉重的责任和负担应由收容大量涌入的难民的国家分担，特别是在结果导致的难民的存在成为长期问题的情况下，并重申必须开展国际合作，以便使一个国际范围内的国际性问题得到令人满意的持久解决，

重申，关于大规模流入的问题，应采取就增强负担和责任分担提出的指导方针，尤其包括下述结论中提出的指导方针：1981 年关于在大规模流入的情况下保护寻求庇护者的第 22(XXXII) 号结论、1979 年关于无庇护国的难民问题的第 15(XXX) 号结论、1988 年关于国际声援和难民保护的 52(XXXIX) 号结论、1996 年关于在保护框架内采取全面和地区办法的第 80(XLVII) 号结论、2001 年关于难民和寻求庇护者重新融入社会的第 91(LII) 号结论、2002 年关于庇护所的平民和人道主义性质的第 94(LIII) 号结论、关于国际保护的 1995 年第 77(XLVI) 号结论、1998 年第 85(XLIX) 号结论和 2000 年第 89(LI) 号结论、以及关于人权与人口大规模流亡的大会 2003 年 12 月 22 日第 58/169 号决议，

表示 赞赏按照《关于国际保护的全球磋商》的第三个方面对大规模流入状况和负担与责任分担问题进行的有效讨论，

回顾 执行委员会批准的《保护议程》，并回顾了该议程《行动纲领》中提出的目标，其目的是，除其他外，尤其对大规模流入状况作出更加有效的和可预测

的反应，并改进责任分担安排，以便在对难民的需要作出回应时分担第一庇护国的负担，

(a) **注意到**对大规模流入的现象尚未作出明确的定义，但是为了本结论的目的，大规模流入局面除其他外可能具有下述的某些特征或全部特征：(1) 大量人员越过国际边境抵达；(2) 抵达速度迅速；(3) 收容国的收容能力或反应能力不足，尤其是在紧急状况期间；(4) 个别庇护程序(假若存在的话)无法对如此之大的数字作出评估；

(b) **承认**各国在解决大规模流入状况的能力方面各不相同；**赞赏**第一庇护国、特别是发展中世界的第一庇护国以及那些面临旷日持久的难民局面的第一庇护国作出的重大贡献；并强调各国、难民署和其他行动者为分担第一庇护国的负担和责任以及为加强这些收容国保护难民的能力所采取的行动非常重要；

(c) **鼓励**各国继续努力，消除导致大规模流入局面的根源，并寻求持久的解决办法，包括通过在预防和解决冲突、减轻贫困和促进尊重人权和基本自由方面加强国际努力；

(d) **强调**对大规模流入的每一个阶段包括从方案的制订和执行一直到方案的监测和评价作出反应时，必须努力把令人关注的两性问题和年龄问题纳入其主流，以确保难民妇女、难民儿童和老年难民，包括那些需要特别保护的难民的具体保护需要得到有效处理，为此，除其他外尤其应采取以下办法：原则上对他们逐个进行登记，让他们充分和公平参与与他们有关的事项，防止他们受到性暴力和基于性别的暴力以及募兵，并在可能的情况下坚持家庭统一；

(e) **指出**潜在的收容国和难民署以及其他相关的人道主义组织应当在国际社会的支持下，制订紧急应变和反应战略，预测可能导致大规模流入的情况；

(f) **承认**必须就对大规模流入情况的国际反应进行磋商，以制订适当的国际反应机制，包括各国、区域和国际组织以及适用情况下金融机构间的安排，作为国际声援和保护难民的一个明确标志；

(g) **建议**这类磋商应当寻求尽可能在危机的早期制订一项综合的行动计划，包括在“公约补充”范围内，该项计划应当包括双边或多边安排，以分担对具体的大规模流入情况作出反应的负担和责任；

(h) 进一步**指出**这类磋商可以由高级专员召集，遵照高级专员办事处规程，由一个面临大规模流入可能的国家提出请求或依职权提出请求，审查适合于大规模流入的具体情况的选择办法；

(i) **强调**针对大规模流入情况的这种综合性行动计划应当有助于各国和难民署以及其他相关行动者以一种更加有效的、可预测的和公平的方式应付人道主义紧急情况，达到针对那些需要国际保护的人的待遇标准，即充分尊重国际难民、

人道主义和人权法，尤其包括不驱回基本原则，并有助于确定和促进适合于大规模流入情况特征的持久解决方案；

(j) **建议**各国、难民署和其他相关行动者在对大规模流入作出应急反应、包括制订一项综合性行动计划时，在必要并适合于这种局面的情况下，考虑到下述负担和责任分担安排：

- (1) 必要时提供紧急财政和技术援助以及其他形式的支持，包括对援助难民的人道主义组织的支持；
- (2) 在收容大规模流入难民的国家执行涉及相关的收容国当局、机构间常设委员会国别小组成员和其他有关行动者的协调机制，以帮助确保对大规模流入的情况作出有效的国际反应；
- (3) 在国际一级制订一项有效的涉及受影响国、其他有关国家、有关的联合国系统行动者和其他国际和非政府组织的协商机制，着手制订应付难民危机、包括确定可行的持久解决方案的战略和方针，同时铭记可能正在制订当中的解决大规模流入情况、包括其根源的更广泛的政治进程；
- (4) 加强目前的机制，以确保必要的资金和其他的物质和技术援助及时得到提供；
- (5) 向收容国、特别是发展中国家提供支助，以便对难民和寻求庇护者及早并有效进行登记和发放证件；
- (6) 调动适当的资源，支持并帮助收容国维护庇护所的平民和人道主义性质，尤其包括通过解除武装分子的武装和对战斗人员进行识别、复员转业和收容；
- (7) 由国际社会——在其授权范围内行事的机构——向收容国提供支助，以便对那些确定属于第(6)小段范围内的人员采取后续行动，包括针对各种难民地位的确定酌情制订适当的机制和专门程序，除其他外，尤其包括可以运用《1951年公约》的免责条款评估那些已经真正并永久退出军事活动并寻求庇护的战斗人员的权利要求；
- (8) 制订备用协议，以便对第一庇护国的紧急安全需要立即作出反应，包括应有关国家的请求酌情部署专家以帮助确保难民营的安全；
- (9) 针对向其他国家进行人道主义转移或疏散问题制订适当的标准和方式，⁷ 充分遵循关于疏散儿童的国际指导方针，⁸ 并向所涉国家提供财政援助和其他形式的支助；

⁷ 在 1999 年科索沃危机中，前者涉及将难民转移到该地区内的其他国家，后者涉及将难民疏散到更远的国家。

(k) **承认**针对大规模流入情况的国际合作和声援原则以及本结论、特别是执行部分(g)段中提出的方针对大规模流入导致的旷日持久的难民情况都至为重要,可以大大促进国际反应的可持续性;并强调在这方面继续国际承诺的重要性,包括解决大规模流入的原因以达成持久的解决方案;

(l) **注意到**庇护国、特别是发展中世界的庇护国,在处理大规模流入情况一旦稳定下来、特别是成为旷日持久的局面所带来的后果的过程中面临的问题;并建议可以将以下要素视为国际反应的一部分,包括已经制订的任何负担和责任分担安排:

- (1) 与联合国专门机构、非政府组织和其他相关行动者共同评估难民给收容国经济、社会、环境和安全,尤其是在旷日持久的难民情况下带来的影响;
- (2) 对任何可能已经制订的旨在处理大规模流入情况的综合性方针定期进行审查和修正;
- (3) 在可能的情况下,为紧急时期以外的进一步财政或其他援助提前进行募捐,直到找到持久的解决方案;
- (4) 为收容国的国家保护能力提供必要的支助,这尤其是为了加强登记和发放证件制度,并建立为使保护和援助随着时间能够得以保证所必要的国家法律框架和其他机制;
- (5) 提供财政和实物援助,以帮助难民和收容社区酌情促进难民的自力更生能力,从而加强今后的持久解决方案的可持续性,并减轻第一庇护国的负担;
- (6) 提供财政和其他形式的支助,提供时酌情与更广泛的经济动态和第一庇护国向大量寻求庇护者和难民提供保护方面,可能存在的其他问题相联系;
- (7) 鼓励国际金融机构考虑,可在何种程度上将收容大量难民的经济和社会代价视为开展其各项活动的理由之一,包括在金融贷款和赠款援助的条件下;
- (8) 各国、政府间组织和非政府组织以及其他行动者探讨适当的办法,以改进对难民的初级教育,实现教育中的两性均等,并确保供资,包括通过私营部门以扩大难民、尤其是青少年的中级、职业和高等教育机会;

⁸ 红十字委员会、国际红十字会、英国救助儿童会、儿童基金会、难民署、世界展望国际组织,《孤身和失散儿童机构间指导原则》,2004年,第24-26页;难民署,《难民儿童:关于保护和护理的指导原则》,1994年,第88-95页;《把儿童从冲突区撤走、考虑事项和指导原则》,Everett M. Ressler,难民署和儿童基金会,1992年。

(m) 进一步**建议**，对于为了处理和促进以负担和责任分担为目的的持久解决方案而采取的行动应当加以管理，酌情采取自愿遣返、融入当地社会或在第三国重新安置或适用时采取战略组合和向收容国提供援助的方式，包括通过：

- (1) 在自愿遣返是可预见的或正在发生的情况下，提供财政援助和其他形式的支助，尤其铭记自愿遣返是优先的解决办法；
- (2) 在融入当地社会是适当的和可行的情况下，为难民和收容难民的社区提供财政援助和其他形式的资助，包括发展援助，以协助庇护国将难民融入当地社会；
- (3) 更加有效并更加策略性地使用重新安置作为负担和责任分担的工具，包括通过实施集体安置安排方法；
- (4) 调动力量支持重建难民已经回返的收容国的受难民影响地区；

(n) **建议**在采取一项行动计划或安排时，可以包括一项有效的审查机制，以便将所有行动者召集在一起对它的执行情况以及根据发展动态是否需要对它进行任何修正作出评估；

(o) **请求**难民署在目前的报告机制范围内，就关于大量涌入情况的国际负担和责任分担的发展动态定期向执行委员会进行报告。

C. 关于难民自愿遣返情况下法律安全问题的结论

23. 执行委员会，

回顾其关于自愿遣返的第 18(XXXI) 号结论和第 40(XXXVI) 号结论以及第 74(XLV) 号结论的 (y)、(z) 和 (aa) 段，

回顾其第 96 号结论，并指出本结论不适用于那些据认为不需要国际保护的人员，

指出《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》与自愿遣返的相关性，

表示赞赏在国际保护问题全球磋商的第三个方面就自愿遣返问题展开的有助讨论；⁹ 并同意根据上述讨论得出的结果，《保护议程》目标 5 具体目标 2 和 3，必须致力改善自愿遣返条件并增强合作，使自愿遣返成为可持续办法，

重申自愿遣返、当地融合和安置是解决难民问题的传统办法，都是针对难民境况的可靠和重要的处置措施；**重申**只要时机和地点可行，自愿遣返仍不失为可

⁹ EC/GC/02/5 (2002 年 4 月 25 日)。

取的解决大部分难民境况的办法；并指出考虑到每一位难民的具体处境，采取综合解决可以实现持久之效，

重申难民遣返的自愿性质，就是为难民提供诸如有关原籍国局势的全面、确切和客观的信息，让个人自由做出知情的选择；并**强调**必须在安全和尊严的条件下，实施自愿遣返，

确认在自愿遣返方面，原籍国必须果断地努力创建条件，促使难民自愿和安全返回，并确保恢复国家保护，

确认原籍国在力求遵循本结论所提供的指导实现大规模自愿遣返方面，可能面临着一些复杂问题和困难，

注意到原籍国解决具有法律或行政性质的问题的意义在于，这可成为建立信心、便于作出返回决定和确保可持续重新融合的手段，

强调有些法律或行政问题可能需要一段时间才会得到解决；并确认在本结论所述的所有法律和行政问题没有首先得到解决的情况下，也能够并确实实施了自愿遣返，

确认作为庇护国或原籍国的国家与难民署之间可适时达成便于自愿遣返工作的三方协议，由此，提出自愿遣返的核心内容和模式，所涉行为者各自的作用和责任，以及各国关于遣返难民的义务，同时还**指出**，在特定条件下，即使未达成此类协议也不妨实施自愿遣返，

还**确认**难民自发性自愿遣返的重要性以及推行有组织自愿遣返的行动，不得对难民自发性返回设置障碍，

注意到只要有可能即在和平协议中列入对返回难民的适当的法律保护是可取的做法，拟作为一项建立信心和支持促使自愿遣返的实际措施，

承认在难民返回进程的各个方面都必须增进关注年龄和性别问题做法；并为此**鼓励**难民署制定适当的标准和指数，以计算遣返和重新融合方案中的此类因素，

强调必须增强各原籍国、收容国、难民署和其他国际机构和国际社会之间的合作，以确保自愿遣返成为可持续行动，

注意到实现冲突后的和解是一项关键性挑战，而且从一开始起就在必要时通过过渡性司法机制处理这一问题并由各社区参与，可促使创建有利于自愿遣返和可持续重新融合的条件，

(a) **请**各原籍国与难民署、其他各国以及其他所涉行为者进行必要和适当的合作，于早期阶段解决很可能阻碍在安全和尊严的条件下自愿遣返的一些法律和行政性质的问题，同时尤其应考虑到下列执行段落中所列的指导；

(b) **重申**难民有权返回其本国而各国¹⁰有义务接纳本国国民，并应便利于他们的返回；**促请**各国需要时颁发必要的旅行证件，以便利于难民的回归；**呼吁**各过境国协助提供返回的便利；并且还**指出**，为了核实身份的目的，原籍国当局在各相关的入境点不妨对难民进行简短的面询；

(c) **确认**除国际人权法许可的限制之外，难民在行使其返回本国的权利时，原则上应当能返回其原籍地，或者他们所选择的居住地；¹⁰ 为此，**指出**必须力求减少返回难民沦为国内流离失所者的可能性；

(d) **强调**庇护国在自愿遣返方面有责任保护难民免遭威胁和骚扰，包括避免任何团体或个人阻碍他们获取有关原籍国情况资料或阻碍他们按其自由的意愿行使其返回权；

(e) **重申**自愿遣返不一定以原籍国，为了不妨碍难民行使其返回权而达成政治解决为条件；并**确认**自愿遣返和重新融合的进程通常受原籍国的状况的影响；

(f) **强烈敦促**各原籍国确保返回的难民不会因为其离境出国，或者因其难民地位，或其政治见解、种族、血统、宗教信仰或某一具体社会团体成员的身份而面临遭受迫害、歧视或拘留的风险；

(g) **确认**用特赦鼓励自愿遣返的效用，并**建议**原籍国颁布特赦，保证返回难民不会因离开原籍国或在境外滞留而遭受迫害；然而，还**确认**这种特赦不得适用于那些被控于流亡之前或期间尤其曾犯有严重违反国际人道主义法行为，或种族灭绝罪，或危害人类罪，或构成严重侵犯人权行为的罪行，或者造成死亡或严重人身伤害的严重的一般罪行的返回难民；

(h) **确认**原则上所有返回难民都有权收回他们流亡之前或期间以非法、歧视或任意方式被剥夺的住房、土地或财产，或得到相应赔偿；**指出**因此潜在着建立公平和有效恢复机制的必要性，这种机制还考虑到难民财产第二占居者的情况；并且还**指出**在无法收回财产的情况下，原籍国应给予返回难民公正和适当的赔偿；

(i) **强调**确保任何收回和补偿体制最好考虑到返回难民妇女的情况，尤其考虑到妇女、特别是女性户主，无法依据继承法获得财产权，或继承程序阻碍妇女在合理期限内收回其财产的情况；

(j) **鼓励**原籍国在适时为无家可归的返回难民提供与当地水准相当的土地和/或充分的住房；

¹⁰ 见《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第三款。

(k) **注意到**确保国籍的重要性；并**促请**原籍国确保不拒绝考虑返回难民的国籍，从而避免无国籍状况；并就此**回顾**关于防止和减少无国籍状况和保护无国籍者的第 78(XLVI) 号结论；

(l) 还**注意到**必须根据国家法律承认返回难民的公民身份，以及就此发生的变化，包括由于出生、死亡、领养、婚姻和离婚引起的身份变化，并由庇护国主管机构或其他方面颁发证件或登记注册以证明身份，同时应考虑到返回难民妇女的特殊情况，她们或者可能没有证明其公民身份的证件，或者可能在获取庇护国当局颁发的确认证件时遇到困难；

(m) **吁请**原籍国和惯常居住国接纳那些非本国国民但曾惯常居住在该国境内的返回难民，包括那些原先居住在境内的无国籍者；

(n) **强调**在自愿遣返期间和之后家庭团圆的重要性；并**吁请**各国必要时协助不同国籍的配偶和家庭眷属与家人团圆；

(o) **注意到**返回难民的自力更生技能的重要性，为此**吁请**原籍国确保给予返回难民无歧视待遇让他们通过现行程序，获得对他们在海外期间所获得的学术、专业和职业文凭、证书和学位的同等级别的承认；并**鼓励**原籍国承认返回难民在海外就读的同等小学和中学教育水平；

(p) **建议**与难民社区磋商时，考虑到解决返回难民，包括妇女、儿童、老年人和其他需要特别关注者的各项具体需求，以确保他们在整个遣返和重新融合初期过程中得到充分的保护、援助和照顾；并**强调**在这方面应特别注意确保在原籍国境内没有找到其家庭成员，或未做好收容和照料的具体和充分安排之前，不遣返无人陪伴和失散的儿童；

(q) **重申**尤其应遵照难民署受命承担的责任，让难民署视需要自由和不受阻碍地接触返回的难民，以监测返回者是否依照国际标准得到适当的待遇，包括作为难民返回依据的赦免、保障或保证的落实情况；

(r) **鼓励**原籍国、收容国和难民署与其他有关行动者合作，在难民自愿遣返并在原籍国内重新融合之前，为难民提供全面、客观和确切的信息，包括有关人身、物质和法律安全问题的信息；

(s) **鼓励**难民署与其他联合国实体、国际和非政府组织，尤其是那些承担法制、发展和维持和平，以及建设和平方面任务并拥有这方面专门知识的组织进行合作，以期消除对返回原籍国的法律、行政及其他方面的障碍，从而，更广泛地促进法制和尊重人权及基本自由；

(t) **鼓励**广大国际社会调动力量对原籍国给予充分和持续的支持，尤其支持那些摆脱了冲突的国家，协助他们恢复对其公民和原惯常居住者，包括返回难民的国家保护，包括对其人权的尊重。

D. 关于行政、财务和方案事项的一般性决定

24. 执行委员会，

(a) **确认**，经审查认为，在 A/AC.96/992 号文件中阐述的建议在 2005 年年度方案预算范围内进行的活动符合《高级专员办事处章程》(大会第 428(V)号决议)，大会、安全理事会或秘书长所确认、提倡或要求的高级专员的“斡旋”职责，以及《难民事务高级专员所管理的自愿基金财务规则》的有关规定；

(b) **核准** 2005 年年度方案预算下的区域方案、全球方案和总部的方案和预算，总额为 974 647 000 美元，其中包括联合国经常预算对总部费用的拨款；业务储备金分为两部分：即 62 504,100 美元(占方案活动的 7.5%)，以及 2005 年继续试行拨款 5 000 万美元，以提供批款核准权，为 A/AC.96/992 号文件第 26 段进一步解释的额外的活动充分供资；所有这些拨款的详情见表一.3，加上为初级专业人员的拨款(700 万美元)，2005 年所需总额为 981 647 000 美元；授权高级专员在这一拨款总额范围内对区域方案、全球方案和总部预算进行调整；指出《年度预算方案》包括为拟议(主管保护事务的)助理高级专员职位所拨的 300 000 美元；还**指出**常设委员会将就是否设立此职位作进一步讨论；并**要求**在完成磋商和执行委员会在作出决定之前，难民署暂不况拨此项目的经费；

(c) **请**难民署在试行期第 1 个 12 个月，就业务储备金第二类，包括审查对接受拨款适用的标准委托进行一次独立评估，并将评估报告提交 2005 年举行的第一次常设委员会会议，以便执行委员会在第五十六届会议全体会议上就此问题做出决定；

(d) **吁请**难民署保留其支助费用，包括正在审查的管理和行政开支，以期削减这些开支在总预算经费中所占百分比；**欢迎**难民署决定着手总部进程审查，以简化和精简行政；并请难民署随时向常设委员会充分通报上述审查结果；

(e) **核准** 2004 年订正年度方案预算，总额为 955,770,200 美元(其中包括联合国经常预算拨款 25 35 100 美元)，加上为初级专业人员拨款 700 万美元以及 2004 年补充方案所需的 170 636 400 美元，因此，2004 年所需总额为 1 126 406 600 美元(表一.3)；

(f) **注意到**审计委员会提交大会的关于 2003 年 12 月 31 日终了年度的联合国难民署高级专员管理的自愿基金帐户的报告(A/AC.96/991)和高级专员对审计委员会报告采取的后续行动(A/AC.96/991/Add.1)；以及行预咨委会关于难民署 2005 年年度方案预算的报告(A/AC.96/992/Add.2)和高级专员关于监督活动的报告(A/AC.96/993-995)；并**要求**定期向它通报为执行这些监督文件中提出的建议和意见采取的措施；

(g) **请**高级专员在现有资源范围内对 2005 年年度方案预算下目前所列需要作出灵活和有效的反应，并**授权**他在出现业务储备金不能充分满足新的紧急需要的情况下制定补充方案并发出相应的特别呼吁；

(h) **注意到**高级专员关于设置一个助理秘书长级(主管保护事务)的助理高级专员的提案，以及行预咨委会和常设委员会就此问题发表的评论及联检组发表的有关意见；请主席团就此专题组织进一步磋商，作为难民署对其 2004 年进程后续行动的一部分，委托有关部门对难民署高级管理层结构作一次全面独立的审查并及时提出报告，报告中应列入行预咨委会和常设委员会提出的问题以及目前的总部进程审查的任何有关结果；还**请**难民署依照以上审查结果，详细阐明拟议职位的职权范围，以期在 2005 年 3 月举行的常设委员会会议上再度审议此项提案；

(i) **欢迎**高级专员倡议在新的信息系统和技术司内巩固难民署的目前的信息技术职能，信息系统和技术司由一名 D-2 级的首席信息干事领导，该职位已通过重新部署一名现有 D-2 职位提供；

(j) **表示赞赏**联检组关于难民署管理和行政事务的全面审查报告，这是对高级专员为提高难民署的能力和效率所作广泛努力的一个重大贡献；**并请**高级专员在 2005 年与常设委员会讨论审查该报告的各项建议和难民署对此作出的响应；

(k) **请**主席团与难民署合作，在铭记联检组有关该专题报告中的建议的各个要素的同时，就如何增强监察主任办公室的独立性展开磋商，以期最晚不迟于执行委员会第五十六届会议，就这此问题达成一项决定；

(l) **注意到**联检组有关提出两年期预算的建议，并决定将此问题列为 2005 年期间常设委员会根据难民署的进一步分析作进一步审议的主题，以期最晚不迟于执行委员会第五十六届会议，就这此问题达成一项决定；

(m) **赞赏地承认**一些发展中国家和最不发达国家继续承担接收难民的负担，**促请**会员国承认它们对保护难民作出的宝贵贡献，并参与促进可持续解决问题的努力；

(n) **促请**会员国，根据高级专员办事处所要满足的广泛需要，对它要求充分满足的已核准的 2005 年年度方案预算所需资源的呼吁本着团结精神作出慷慨而及时的反应；支持确保难民署以更好和更可预测的方式获得资源、同时把“支出”限制在最低水平的倡议；并鼓励难民署继续努力扩大该署的捐赠库，并实现筹资来源多样化。

E. 关于高级专员方案执行委员会及其常设委员会的工作方法，包括有关非政府组织观察员参与委员会工作的决定

25. **执行委员会**，

铭记大会第 1166 (XII) 号决议和经济及社会理事会第 672 (XXV) 号决议赋予其的责任，

注意到委员会议事规则 (A/AC. 96/187/Rev. 5)，

回顾委员会第五十四届会议决定与难民署合作审议有关措施，以提高执行委员会及其常设委员会效益和效率，

还回顾委员会第四十六届会议上通过的关于执行委员会及其常设委员会工作方法的决定 (A/AC. 96/860, 第 32 段) 和常设委员会第八次会议通过的决定 (A/AC. 96/888) 及执行委员会第四十九、五十、五十一和五十四届会议通过的关于非政府组织观察员参与问题的决定，

赞赏地注意到在第五十四届会议之后委员会主席开展的磋商，

1. 决定，关于执行委员会的工作方法：¹¹

(a) 执行委员会定于十月份召开为期一个星期以上的年度全体会议，而且至少应在常设委员会会议的十天之后举行；

(b) 为此，执行委员会《议事规则》规则 10 (A/AC. 96/187/Rev. 5) 修订如下：

“从委员会 2005 年年度全体会议起，委员会应在每年的年度全体会议最后一次会议上选出以下主席团成员：主席、副主席和报告员各一人，其任期从当选即日起，至下一年度全体会议最后一天结束为止”；

(c) 作为一项过渡性措施，在第五十五届会议开始时 (根据现行议事规则) 选出的主席团任期将至下一届年度会议最后一天结束为止；

(d) 因此《议事规则》规则 11 拟修订如下：

“委员会主席团成员应担任职务到继任人当选之日结束时为止。副主席代理主席时，其权力与主席相同。主席团成员的主要职责是筹备和组织执行委员会及其附属机构的会议，确保委员会委员与高级专员办事处之间的联系，并促进有关决策和结论拟订方面的对话。”；

(e) 为了确保促进主席团成员与执行委员会成员之间的互动，主席团应：

(1) 向成员国通报主席团成员之间的任务分配情况，尤其是关于本年度计划开展的各类磋商；

(2) 为所有的磋商制定一项年度计划；和，

(3) 使成员国随时了解主席团内部的讨论情况；

¹¹ 在所附议事规则相关页的复印件上用黑体标出了本决定要求修订的执行委员会议事规则。

主席团应一方面通过年度规划会议，另一方面通过秘书处的惯常联系渠道，与委员会就上述问题进行交流；

(f) 年度全体会议的议程一般结构如下：

- (1) 会议开幕并由主席做介绍性发言；
- (2) 通过议程和其他组织事项；
- (3) 高级专员做介绍性发言；
- (4) 一般性辩论；
- (5) 审议关于常设委员会工作的报告；
- (6) 关于方案和行政监督及评估的报告；
- (7) 审议并通过年度方案预算；
- (8) 审查与非政府组织的年度磋商；
- (9) 常设委员会闭会期间会议审议的事项以及下一年的其他组织事项；
- (10) 审议执行委员会下一年度会议的临时议程；
- (11) 选举下一个闭会期间和下一届会议的主席团成员；
- (12) 闭幕发言和任何其他事项；
- (13) 通过本届会议的报告；
- (14) 会议闭幕；

(g) 一般性辩论应重点围绕高级专员开幕词中所列的一些问题。辩论要点应在全体会议举行前几个星期通告各成员和观察员，且随时补充更新有关业务发展情况的资料。此前，常设委员会应在其六月份会议期间有机会向高级专员提出建议，说明拟在全体会议开幕词中阐述的问题。以上做法不应阻碍各国政府就本国紧迫的难民问题提请执行委员会全体会议注意；此类发言应当在灵活的基础上列入最恰当的议程项目；

(h) 年度全体会议应尤其通过有关方案、行政和财务事项的一般性决定、有关国际保护的一般性结论和其他有关国际保护的结论，以及常设委员会的工作方案；

- (1) 执行委员会委员应在名为“非正式筹备磋商”会议上，由报告员提供便利，着手编纂供全体会议通过的决定和结论草案，编纂时应当考虑到常设委员会的各有关报告、《关于国际保护的说明》和其他有关的文件，以及常设委员会非正式磋商会议中任何有关讨论的要旨；

(2) 虽然对具体结论/决定感兴趣，但不可能成为执行委员会委员的常设委员会观察员不妨就案文的初步草案并尽可能就进一步草案提出书面意见，并将其意见提交给报告员，报告员将把意见告诉委员们。上述观察员不妨出席有关具体结论/决定非正式筹备磋商会议之前举行的会议。¹² 此类会议将在有关上述结论/决定问题的非正式筹备磋商开始前举行；磋商前会议将介绍并征询感兴趣的观察员对正在审议的结论/决定的看法。至于非政府组织，将运用国际志愿服务机构理事会(志愿服务机构理事会)的协调机制编制一份综合意见。委员会将根据至少整整两年以来的经验，在适当时机审查上述案文所载的常设委员会观察员提交书面和口头意见的程序；

2. 决定，关于常设委员会的工作方法：

(a) 执行委员会(或“主席团”)成员也应该是常设委员会主席团成员；

(b) 年度全体会议之后，执行委员会委员应尽早举行非正式会议，拟定常设委员会会议日历，并拟定详细计划落实执行委员会为其指定的工作方案；而后应将日历和计划提交常设委员会第一次会议通过；

(c) 常设委员会的每一次会议议程应以如下方式编制，以便讨论尤其诸如保护、业务、财务和行政等问题，以及牵涉到所有各类别的复杂问题，诸如持久的解决办法；然而，为了充分做好准备，常设委员会会议的安排将具有如下的灵活性：

(1) 定于三月初举行的常设委员会第一次会议将囊括尤其诸如关于区域和全球业务的讨论，包括这些业务活动在国际保护领域实现高级专员全球目标方面所取得的成就和所遇到的问题；

(2) 定于六月底/七月初举行的常设委员会会议将主要着重探讨国际保护问题及其对方案政策的影响；

(3) 定于九月份举行的常设委员会会议将具体包括对管理、财务、监督和人力资源问题的讨论；

(d) 主席应在常设委员会每一次会议的简要报告中增加一份会议讨论后续行动要点清单。清单将在常设委员会下一次会议开始时审议；

(e) 除了常设委员会的正式会议之外，主席不妨召开非正式会议，就常设委员会年度工作方案内的任何一个具体专题进行磋商；此类磋商会议应向常设委员

¹² 秘书处将及时向执行委员会委员以及不可能成为委员的常设委员会观察员提供资料，说明所有非正式筹备磋商会议的日期和专题。接受这些资料的观察员，若希望运用执行段落第1(h)(2)段所述的程序，请与报告员接洽。为求效率，报告员将力求确保仅限于对所讨论的问题具有特别兴趣或专门知识的观察员发表意见。

会的观察员开放，并应称之为“常设委员会非正式磋商会议”，且应在可行情况下安排在拟订正式会议日历时同期举行；

(f) 常设委员会在提出正式议案之前，每年应举行一次这样的非正式磋商会议，讨论下一年的概算，从而使高级专员能考虑到执行委员会委员们的意见；

3. **决定**，关于非政府组织观察员参与执行委员会及其常设委员会工作的问题：

(a) 继续实施执行委员会全体会议的现行安排，由此，允许一些具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织或国际志愿服务机构理事会的成员在会议厅内就坐，并允许他们按某些限制规定做口头发言；

(b) 常设委员会也不妨应属于上述类别非政府组织中个别有关非政府组织的书面请求，邀请它们出席会议；

(c) (非政府观察员)不妨就执行委员会和常设委员会议程的每一个项目发表一项协调一致的发言；主席可酌情批准另外邀请一两位非政府组织观察员进行发言，但必须事先提出发言请求；各非政府组织本身根据对所讨论问题的专门知识或直接了解，选出发言的组织；

(d) 常设委员会的文件将按照提出的要求，通过非政府组织既有的网络，在常设委员会会议之前提供给常设委员会非政府组织观察员；

(e) 常设委员会非政府观察员可以就所辩论的专题提出书面发言，只要这些书面发言不给难民署秘书处的预算带来影响，并由当事非政府组织承担文件的印制和分发；

4. **吁请**主席团与难民署合作，继续进行非正式磋商，调查作为难民署执行或业务伙伴的非政府组织扩大其投入的可供选择办法，以确认这类非政府组织能够为执行委员会的工作作出的重大贡献，以便委员会在第五十七届会议上对这一问题进行审议；

5. **决定**，关于执行委员会和常设委员会的工作方法问题，限定五分钟的规定应适用于根据执行委员会和常设委员会议程进行的发言；

6. **决定**，尽管制定有关于观察员出席的条款，但执行委员会或其常设委员会仍应保留其在例外情况下宣布任何常设委员会会议或议程项目不准观察员参加的权利；这类决定应在一个或更多代表团向主席提出要求，并经主席与执行委员会委员们进行磋商之后，以协商一致的方式通过；

7. **进一步决定**，执行委员会第 A/AC.96/860 号决定(第 32 段)中所有不受以上各项影响的条款仍将有效，尤其是(a)、(c)、(g)、(j)、(k)、(l)、(r)、(s)、(t)、(v)、(w)、(x)、(y)、(z)和(aa)至(jj)款。

F. 关于常设委员会 2005 年工作方案的决定

26. 执行委员会，

审查了第五十五届会议的事项，包括高级专员在开幕词和各代表团在委员会的一般性辩论中提请委员会注意的事项，以及常设委员会在过去一年中所开展的工作，并铭记委员会第五十五届会议的各项决定和结论：

(a) **决定**通过以下项目作为常设委员会 2005 年工作方案的框架：国际保护；方案/保护政策；方案预算和筹资；区域活动和全球方案；管理、财务控制、行政监督和人力资源；协调；和施政；

(b) **请**各成员国在定于 2004 年 12 月举行的规划会议上，审查准备纳入 2005 年工作方案的提案，以便向 2005 年第一次常设委员会会议提交其议定的工作方案供正式通过；并请各成员国铭记拟按两年期或更长时间安排项目；

(c) **请**难民署在相关项目的文件材料中列入审计和行预咨委会的建议，并说明为执行这些建议以及执行委员会的有关决定和结论而采取的步骤；

(d) **授权**常设委员会酌情增减闭会期间工作方案的项目；

(e) **决定**常设委员会在 2005 年最多召开三次正式会议，开会时间分别在 2/3 月、6/7 月和 9 月；

(f) **吁请**常设委员会向执行委员会第五十六届会议汇报其工作情况；

(g) **吁请**其成员国继续努力，确保执行委员会和常设委员会上开展的辩论具有实质性和互动性，并依照委员会的法定职能向高级专员提供明确的切实可行的指导意见；

(h) **要求**难民署提交委员会的报告和列报内容详尽明确并具有可分析性。

G. 关于执行委员会第五十六届会议临时议程项目的决定

27. 执行委员会，

决定通过执行委员会第五十六届会议的下列临时议程：

1. 会议开幕和主席做介绍发言；
2. 通过议程和其他组织事项；
3. 高级专员做介绍发言；
4. 一般性辩论；
5. 审议常设委员会工作报告；
6. 有关方案和行政监督及评估的报告；

7. 审议并通过年度方案预算；
8. 审议与非政府组织的年度磋商；
9. 常设委员会闭会期间会议审议的事项以及 2006 年的其他组织事项；
10. 审议执行委员会第五十七届会议的临时议程；
11. 选举第五十七届会议和闭会期间的主席团成员；
12. 闭幕词和其他事项；
13. 通过执行委员会第五十六届会议报告；
14. 会议闭幕。

H. 关于观察员参加 2004 至 2005 年常设委员会会议的决定草案

28. 执行委员会，

(a) **核准**下列政府观察员代表团参加 2004 年 10 月至 2005 年 10 月常设委员会会议的申请：

阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、博茨瓦纳、克罗地亚、捷克共和国、多米尼加共和国、萨尔瓦多、爱沙尼亚、冈比亚、加纳、危地马拉、立陶宛、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、圣马力诺、斯洛文尼亚、斯威士兰。

(b) **授权**常设委员会就任何其他政府观察员代表团参加上述期间会议的申请作出决定；

(c) **核准**高级专员邀请以观察员身份出席 2004 年 10 月至 2005 年 10 月常设委员会有关会议的政府间组织和国际组织如下：

联合国专门机构、部门、基金和方案、欧洲联盟委员会、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、马耳他主权教团、独立国家联合体执行秘书处、阿拉伯国家联盟、非洲联盟、伊斯兰会议组织、欧洲委员会、国际移民组织、中非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、政府间发展管理局、西非国家经济共同体、国际移民政策发展中心。

附件一**常设委员会 2004 年通过的决定**

29. 根据执行委员会赋予的权力，常设委员会于 2004 年通过了两项关于工作方案所列事项的决定。这些决定的案文附于常设委员会各次会议的如下报告：

A/AC.96/988: 常设委员会第二十九次会议的报告(2004 年 3 月 9 日至 11 日)

- 关于 2004 年方案、预算和筹资的决定；

A/AC.96/998: 常设委员会第三十次会议的报告(2004 年 6 月 29 日至 7 月 1 日)

- 关于 2004 年整体方案、预算和筹资的决定。

附件二

主席关于一般性辩论的总结

1. 作为委员会第五十五届会议主席，我在此对这三天来诸位开展的一般性辩论情况做一概要总结。这次辩论中有 90 多个代表团作了发言。对这次辩论的高质量我无法作出适当评判，但我要着重对各位根据高级专员在本次会议上的开幕词所探讨的基本主题做一归纳。

2. 过去十年中，难民署关注的人员数量下降到了最低的水平，这已成为本年度辩论中的一种积极格调。你们中有许多人对今年出现的大规模自愿遣返趋势表示欢迎。诸位还回顾，2004 年曾被定为返回年，对于大量的难民来说，2004 年确实成了返回年。这表明，只要难民署与各国协同努力，便可解决难民问题。然而，难民署关注人员人数在全球已达 1,700 百万，这一数字仍然高得令人无法接受。确实，由于内部冲突，以及此类冲突蔓延至邻近的一些国家，造成某些国家境内难民数量剧增。许多收容国提醒大家注意它们所面临的难以承受的负担，并呼吁国际社会继续给予援助。

3. 现在我来谈一谈目前的一些紧急情况 and 高级专员提及的业务挑战。

4. 苏丹达尔富尔发生的暴力冲突酿成了可怕的人道主义危机，给这次会议罩上了沉重的阴影。高级专员就他最近对该地区的访察所作的情况简介，大大刺激了我们的辩论。许多代表团遗憾地指出，国际社会对这一危机的反应迟缓，然而目前已经为减轻受害者的痛苦和改善他们的安全状况取得了某些进展。我们欢迎难民署已向达尔富尔和乍得东部派出了实地工作人员，并欢迎非洲联盟监察员的介入。我们还表示赞赏紧急救济协调员，以及其他政府间和非政府组织所做的努力。有些国家承诺为这项工作提供更多的支持，但我们还强调，只有在所有当事各方的积极配合下，通过永久停止残暴行为及和平解决这种状况，才可解决这种局面。

5. 我们还以最强烈的措辞谴责今年八月份对布隆迪 Gatumba 难民营难民的杀戮。难民营的安全问题也仍然是其他国家极为严重关注的问题。一国代表团指出了诸如小武器四处流散的问题，并敦促采取措施制止这种情况。我们尤感遗憾的是，对易受害者中最易受害的妇女儿童的残暴行为仍在继续发生，为此要求难民署坚决果断地执行最近关于难民妇女和儿童情况评估报告提出的各项建议。

6. 关于粮食安全问题展开的小组讨论是我们这次会议的一项突出的重点。许多代表团表示他们热烈赞赏世界粮食计划署(粮食计划署)执行主任在会议开幕时的发言，以及他为小组粮食安全问题讨论所作的贡献。我们深感关切地得悉，粮食计划署的粮食储备持续递减，而且这种情况可造成粮援运送中断，尤其不利于极其脆弱的难民。我们强调，不仅在危急情况下，而且在冲突后恢复期间，正常的粮食提供都是至为关键的。许多发言者欢迎难民署与粮食署之间的有力合

作，并要求捐助各方采取紧急措施，包括扩大粮食计划署捐助基地，以及通过增加利用地方来源减少运输成本的办法，防止粮食分配出现短缺。

7. 长期存在的难民状况是另一个严重的保护和业务挑战问题。有的代表团用“入库式收容”一词来形容长期居住在难民营中的难民状况。用另一个代表团的话来说，要解决难民状况就需要制定一个保护和授予权力框架——“难民署这架任务车上的两个轮子”。我们还高度赞赏在冲突后情况下采取的“4Rs”方针，并且列举了此方针可利于可持续重新融合的实例。

8. 关于持久解决办法这一主题，我还想说，大部分代表团都表示他们支持高级专员的“公约补充”倡议——不仅仅是因为长期的难民状况提出的各项挑战。“公约补充”倡议可视为贯彻《保护议程》的一部分。一些代表团强调达成多边、部门协议的意义就在于促进国际声援并分摊负担和责任。然而，重要的是将概念框架推进为实际应用，针对阿富汗和索马里难民的综合方案将是对“公约补充”倡议的重要检验。

9. 许多代表团欢迎最近仍在“公约补充”倡议框架内建立了多边重新安置体制。许多代表团强调了重新安置作为一项持久解决办法和保护工具的重要意义，并要求各国和难民署努力扩大重新安置的机会。然而，重新安置必须成为综合方针的一部分，才可充分发挥作用。

10. 伙伴关系主题引起了相当多的评论。我们欢迎难民署致力于继续与联合国系统内外，尤其是非政府组织内从事照顾难民事务的其他行动者加深关系。这类合作伙伴关系的一个特别的侧重点，应当是增强针对国内流离失所者采取的“合作方针”。会议赞赏地注意到难民署通过机构间常设委员会为此问题所作的贡献。一些代表团提及的另一个具体重点领域是庇护—移徙之间的关系。难民署同此领域的一些关键行为者保持着对话和协作。会上许多代表团具体评论了难民署共同赞助的艾滋病方案。在另一层上，你们提请注意必须在非洲、欧洲和其他地区采取具体区域性主动行动，以找到解决难民问题的办法。这些区域性主动行动还有助于解决造成人口流离失所的根源，例如贫困，从而有助于实现《联合国千年发展目标》。

11. 关于筹资问题，我们宽慰地得悉，难民署预期今年不会出现资金短缺情况。我们还高兴地发现，我们在预算磋商中取得的一致比往年更为充分。一些代表团敦促难民署采取果断的行动，将其预算从基于资源转向基于需求的方针，并采取基于成果的管理办法。我们还注意到联检组建议难民署摒弃一年期而采取两年期的预算周期。但是我们认为这还需要进一步考虑。

12. 关于人力资源，本委员会再次热烈地赞赏工作人员的奉献以及那些在艰难实地情况下开展工作的人员的勇气。他们的人身安全以及所有从事人道主义事

务工作人员的人身安全，必须始终成为一项最高优先事项。正如高级专员对大家所解说的那样，难民署正在为工作人员安全采取措施，一些发言者对此表示支持。

13. 有些代表团就难民署正在推行的新人力资源政策发表了评论。有的代表团强调，就紧急情况采取对应措施是难民署的工作，而采用新政策的结果应当增强难民署为紧急状况部署的工作人员素质、提高部署工作人员的程度，以及他们一旦抵达部署点可得到的支持。我们高兴地得悉，最近任命了一位有关性别问题的高级顾问。会上还就设立主要负责国际保护事务的第二个助理高级专员职位的提案发表了诸多评论。今后几个月将就这个主题展开深入探讨。

14. 在结束对一般性辩论和全体代表团意见的总结时，我想再强调一下大家对高级专员领导才能表达的众多赞赏。我们已经承诺继续全面支持高级专员领导下的难民署以及他为了履行其任务发起的若干倡议。我认为，这次辩论即是证明这些倡议意义深远的一个很好的例子。感谢诸位。

