



大 会

Distr.
GENERALA/AC.96/787
11 December 1991
CHINESE
Original: ENGLISH AND FRENCH自愿遣返为自愿遣返活动和再融合援助调动资源 *导 言

1. 难民署为了有效履行职责，继续探索办法，提高难民署的能力，对出现的难民局势作出反应并在情况许可时解决难民处境。本会议室文件阐述了这种能力，探讨各种备选办法，难民署借以更好地执行自愿遣返活动，其中特别提到及时和充分调动必要资金的问题。

2. 自愿遣返长期以来一直被视为难民局势的较为可取的持久性解决办法。随着国际政治气候日新月异(它也体现在对多边主义的新的承诺)，世界各地正在进行谈判，使人们有理由希望，在不久的将来世界上大部分难民可以实现自愿遣返。

3. 然而，由于一系列因素，尤其是不能及时得到资金，这种遣返活动和与此有关的让回归者再融合的倡议正面临威胁。一系列情况对国际人道主义及其有关的发展预算造成更大的压力。具有讽刺意味的是，使自愿遣返成为可能的国际气候也造成了为获得国际资金而竞争的局面，从而限制了切实可行和可供随时选择的自愿遣返活动：需要提供紧急人道主义援助和为经济结构改革进行投资，以稳定新的政治现实。此外，自由和民主进程在有些情况使民族主义激化，并伴之以种族纷争，

* 这是递交高级专员方案执行委员会第四十二届会议的文件，文号为EC/SC.2/1991/CRP.18。

这反过来又造成需要额外人道主义资金的紧急局势。更有甚者，最近的重大复杂人为紧张局势要求人道主义预算提供相应的援助。同时，南北鸿沟继续扩大，它给人类造成的痛苦只能由国际社会采取行动才能予以充分解决，这势必造成重大经济影响。

4. 所有这些事态发展说明，必须找到某种调动资金的机制以确保自愿遣返活动成为切实可行的选择办法，不致于因缺乏可及时和如数得到的资金而搁浅。个人通过自愿遣返可以重新找到最宝贵的现实，即它们的祖国，因此需要对自愿遣返机会加以安排，使之不会你争我夺地要求有限国际人道主义和发展资金。

5. 执行委员会在许多场合深入考虑了自愿遣返，最近的一次是第三十六届会议(1985年)就该主题通过结论。¹

6. 本会议室文件主要讨论自愿遣返供资方面的一些问题，并就能够确保及时抓住自愿遣返机会的一些机制进行探讨。及时和管理健全的自愿遣返主动行动只会导致大幅度削减昂贵的看护和照料方案。

目前开支

7. 1990年，难民署在一般方案和特别方案项下为自愿遣返活动支出6,380万美元。就援助类型而言(紧急援助，看护和照料，就地定居和重新定居)，这一开支占47,430万美元的总支出大约13.5%(E/1991/65,表2)。看护和照料(28,150万美元)占59.4%。

8. 《难民署由自愿捐款提供资金的活动：1990-1991年度报告和1992年方案草案和预算》研究报告第一至四部分(A/A.96/774)，概述了正在出现不久将来难民大规模返回的可能性，特别是返回安哥拉、柬埔寨、卢旺达、南非和西萨哈拉。

难民署的作用

9. 执行委员会第18(XXXI)号和40(XXXVI)号结论明确规定了难民署参与自愿遣返活动的范围。但是，这种参与的实际形式将取决于某一特定遣返活动的情况。这种参与常常着重一系列保护和援助活动。鉴于今天的大多数难民情况发生在不发达国家，难民署的援助活动可能需要得到有关机构所主持发展工作的补充，以便确

¹ 第18(XXXI)、40(XXXVI)号结论；关于第40号结论，请参看附件一。

保任何自愿遣返活动的持久性。为了促进这些机构提供支持，难民署责无旁贷，必须大力促成其事。

10. 难民署的保护活动和援助活动紧密相联，后者常常是提供保护的途径。自愿遣返活动的供资常常包括保护和援助内容。然而，一旦保护考虑得到保证，任何遣返活动的进展在很大程度上取决于难民署为该援助活动提供充分资金的能力。

11. 难民署为回归者进行的援助活动，其性质将取决于具体情况。例如，在农村难民情况，在对他们实行融合和复原的各个阶段给予的援助被认为应局限于下列两个方面：

- (a) 为实际遣返活动提供的援助，如运输、用于旅途的食品/水，临时住处等；解决回归者立即和个人需求的基本援助，如毛毯、用具、种子等。业务方面的考虑将确定后一类型援助是在回归者离开庇护国时提供还是在他们到达原籍国时提供。
- (b) 短期复原，它将援助回归者达到可与当地居民比较的基本生活水准；这将主要以援助个人的形式提供，但必要时可采取有限的援助形式，改善回归者集中的社区的基础设施。

12. 发展性长期援助将是发展机构的责任，这种援助的主要对象是回归者、土著居民和接纳回归者的地区。在这方面，难民署将履行“执行委员会第四十届会议(1989年)关于难民援助和发展的决定”(A/A.96/737, 第32段, 决定J)所设想的推动作用。这一推动作用包括“东道国政府和开发机构以及非政府组织能够查明、筹备并制定可行的难民发展项目(难民署可适当参与这一行动)，这些项目随后执行时所需的资金由开发机构管理”(A/AC.96/737, 第32(d)段)。

13. 难民署面临的挑战之一是如何有效地促进开发机构参与遣返活动。最近在诸如开发计划署理事会和经社理事会等讲坛进行的讨论强调说明：救济、复原、重新建设和发展是同一连续工作的组成部分。现在需要的是政治意愿和有效的机制，确保难民局势尤其是自愿遣返活动与发展主动行动建立必要联系。鉴于世界各地出现了许多自愿遣返的可能性，建立这种可预测的机制刻不容缓。在这方面，实质问题(业务活动)协商委员会——行政协调委员会的一个附属机构，就制订难民援助和发展大纲可望取得进展。

目前预算安排

14. 目前就难民署预算而言，上文第11(a)段所阐述的实际遣返活动和基本需求

(如果在离境时提供)的费用由一般方案支付;至于第11(b)段提到的短期复原,通常 是特别筹资呼吁的目标。就大规模遣返方案而言,与第11(a)段有关的费用可能也 必须是特别筹资呼吁的目标,因为一般方案预算不可能随时承担这些费用。

15. 鉴于难民署十分重视自愿遣返活动,视之为持久解决办法,人们不妨提出一个合理的问题:为什么通过一般方案为自愿遣返提供的资金仅仅是很少的一部分。答复是,鉴于财政限制,难民署不得不根据为一般方案核准的方案指标着重救命和维持生命活动,特别是看护和照料。迄今为止,只能为小规模和可预先制订方案的自愿遣返编制预算。

16. 上述预算安排突出说明自愿遣返活动在很大程度上取决于特别筹供资呼吁 所得到的反应。这种反应常常姗姗来迟,并且不能满足已评定的需求,从而对执行遣 返活动速度造成不利影响。

建 议

17. 如果难民署的资金来源有保证,满足短期再融合/复原费用,那么难民署 对自愿遣返机会的反应能力将得到大幅度的提高。高级专员请各捐助者探索各种可能的办法,满足这些显而易见的需求。获得满足这些需求的资源将能够使高级专员 进行更具体的前瞻性规划,尤其是代表回归者在其原籍国采取必要措施,从而使遣 返成为更加切实可行的建议。

18. 此外,难民署建议在未来一般方案指标中列入更多的款项,促进自愿遣 返、支付运输/遣返活动的费用以及离境时需要提供的任何基本需要。这样,自愿遣 返这一更为可取的持久解决办法也将在体现于一般方案中的难民署筹资优先次序中 更加突出。如果这样的倡议得到成员国的支持,更具体地选择办法将在行政和财务 问题小组委员会讨论一般预算指标时提出。

19. 请各政府在行政和财务问题小组委员会审议过程中探讨上述建议。

第40(XXXVI)号结论，自愿遣返*

执行委员会，

重申其1980年关于自愿遣返的结论，其中反映了国际法和惯例的基本原则，进一步对这个问题作出结论如下：

- (a) 重申个人有自愿回返其原籍国的基本权利，并敦促国际合作应以达成这种解决为目标，并应加以推展；
- (b) 难民的遣返只能在其自由表达愿望的情况下进行；难民遣返的自愿性和个别性以及在绝对安全的情况下进行的必要性，最好是返回难民在其原籍国内居住地点，应该永远受到尊重；
- (c) 造成的原因对于问题的解决十分重要，国际努力应该设法去除难民流动的起因。应该进一步注意这些起因，防止难民流动，包括国际社会特别是联合国目前进行的协调工作。防止难民流动的一个主要条件是直接相关的国家以充分的政治意愿来处理难民流动所造成的原因；
- (d) 国际社会必须坚持各国对其国民所负的责任以及其他国家鼓励自愿遣返的义务。国际上促进自愿遣返的行动，不论是全球一级或区域一级，都应由直接相关的所有国家给予充分支持和合作。促进以自愿遣返来解决难民问题的努力同样地也要求直接相关的国家表现政治意愿，为帮助达成这种解决办法创造条件。这是各国的首要责任；
- (e) 高级专员的现有任务使他在促进自愿遣返工作上可充分发挥力量：为此目的作出倡议，促进所有各主要方面之间的对话，便利各方之间的交流，并担任交流的媒介或渠道。重要的是，高级专员在可能情况下尽量与所有各主要方面建立联系，了解各方所持的观点。从难民情况发生时起，高级专员就应随时对难民团体中全体或一部分人自愿遣返的可能性积极进行考虑，高级专员在他认为情况适当时，应随时积极设法促成此种解决办法；
- (f) 所有各方均应认识到并尊重高级专员的人道主义考虑，应提供充分支持，协助高级专员执行其人道主义任务，向难民提供国际保护，为难民问题寻求解决办法；

* 高级专员方案执行委员会根据国际保护难民全体小组委员会的建议予以核准的结论。

- (g) 在所有情况下，高级专员均应从一开始即充分参与关于遣返可行性的评估工作，此后则充分参与遣返各阶段的规划和执行工作；
- (h) 认识到自动返回原籍国的重要性，并认为促进有组织的自愿遣返行动不应对难民的自动回返造成障碍。有关国家应尽一切努力，包括在原籍国内提供援助，以鼓励这种行动，只要这种行动经认为对有关难民有益；
- (i) 高级专员如认为某一难民团体的自愿遣返方面存在严重问题，他可考虑为该问题设立一个非正式的特设协商组，由高级专员与主席和执行委员会主席团其他成员磋商后加以任命。这个协商组必要时可包括非执行委员会成员的国家，原则上应包括直接相关的国家。高级专员还可考虑向联合国其他有关机构要求援助；
- (j) 设立三方委员会的办法很适于用以促进自愿遣返。三方委员会应由原籍国、庇护国和高级专员办事处组成，兼管遣返方案的联合规划和执行工作。这也是个有效的办法，使主要有关各方之间对于以后可能产生的任何问题能够进行磋商；
- (k) 促进自愿遣返的国际行动需要考虑到原籍国以及接收国两方面的情况。国际社会在原籍国内为回返难民的重新融合而提供的援助经认为是促进遣返的一项重要因素。为此目的，难民专员办事处和联合国其他适当机构应备有经费，随时向回返难民在其原籍国内与社会结合和重新立足的各个阶段提供援助；
- (l) 应承认高级专员关切回返的后果的合法性，特别是当这种回返发生于大赦或其他形式的保证之后。必须认为高级专员有权坚持他对经他协助而返回后的结果表示关切的合法性。在同有关国家密切磋商的情况下，高级专员应能直接无障碍地与返回的人接触，使他能够对难民回返所根据的大赦。保证或担保的履行与否进行监督。这一点应视为高级专员的固有职责；
- (m) 应考虑进一步拟订一项文书，反映自愿遣返方面的一切现行原则和方针，由国际社会全体同意实行。

XX XX XX XX XX