



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/43
11 January 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十届会议
临时议程项目11(d)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，
包括委员会的工作方案和方法问题：

人权、大规模流亡和流离失所者

人权和大规模流亡

秘书长的报告

目 录

	页 次
导 言.....	3
一、秘书长采取的行动.....	5

目 录(续)

页 次

附 件

一、成员国的答复.....	7
奥地利.....	7
乍得.....	7
哥伦比亚.....	8
古巴.....	9
丹麦.....	9
芬兰.....	10
危地马拉.....	11
伊拉克.....	12
尼泊尔.....	12
二、非成员国的答复.....	13
教廷.....	13
三、联合国机构的答复.....	16
联合国难民事务高级专员.....	16
四、非政府组织的答复.....	18
地球社国际联合会.....	18

导 言

1. 人权委员会第四十九届会议通过第1993/70号决议,再次请所有国家政府和有关的政府间及人道主义组织加强合作和援助,在全球范围内进行努力,处理大规模流亡和流离失所者所产生的严重问题,并解决这些流亡的根源。委员会请所有联合国机构,包括联合国的各人权条约机构、专门机构以及政府组织、政府间和非政府组织,与委员会的所有机构充分合作,并向它们提供所拥有的关于其各自职权范围内的造成难民和流离失所者或对他们有影响的人权形势的一切资料。

2. 委员会还注意到,联合国难民事务高级专员明确承认遵守人权标准、难民流动和保护问题和解决办法之间的直接关系。委员会欢迎高级专员对国际人权机构的审议工作作出的贡献,鼓励她设法使这些贡献更有效力。委员会还请高级专员在委员会第五十届会议上发言。

3. 对于引起人口大规模流动的各种复杂因素,委员会注意到大会第46/127号决议,并欢迎联合国难民事务高级专员的发言,其中她强调,国际社会应对有可能产生难民和流离失所者或妨碍其自愿遣返的人权情况尽早作出反应。

4. 对于早期预报活动,委员会敦请秘书长指定人道主义事务部为这一领域预报的中心点并加强秘书处内与预报有关的主管办事处和联合国系统各组织之间的协调,从而高度重视和调拨必要的资源巩固和加强人道主义领域内预报活动系统,目的是确保采取有效行动,查明导致人口大规模外流的侵犯人权行为。委员会还欢迎行政协调委员会决定在分享和分析机构间有关资料的基础上,设立一个定期召开的关于难民和流离失所者可能流动的联合国机构间预报磋商会,并指定人道主义事务部为联合国机构间预报磋商的中心点。

5. 委员会促请人道主义事务部采取必要的行动,作为机构间预报磋商的中心点而发挥有效作用,并促请参与机构间磋商的所有有关机构在磋商顺利运作方面予以充分合作并拨出必要的资源。

6. 委员会在第1993/70号决议第16段里,请秘书长要求各国政府、政府间组织、专门机构和非政府组织提供资料,并在现有资源范围内编写一份概述自和平议程发表以来联合国系统内在预报和防范策略方面的主要发展动态的报告并提交委员会本届会议,同时应特别注意人权领域和人道主义援助领域的早期预报和预防外交。

7. 应该指出,“和平议程”提到,最可贵和最有效地运用外交的方式是在紧张造成冲突之前缓解紧张,或者说,如果冲突爆发,则迅速采取行动制止冲突并解决

其根源。预防外交要求的一点是,在搜集资料和正式或非正式的调查基础上进行早期预报。

8. 另外,世界人权会议于1993年6月25日通过了《维也纳宣言和行动纲领》。第一部分第23段提到了为躲避迫害而在其他国家寻求和享受庇护的权利,并提到了返回自己国家的权利。该文件呼吁国际社会采取全面的解决办法,各有关国家和有关组织都包括在内。全面办法应处理的问题包括难民和其他流离失所者流动的根源和加强应急准备和反应机制的问题。

9. 大会第四十八届会议于1993年12月20日通过了第48/135号决议,再次提到它在第41/70号决议里曾核准的国际合作防止新难民潮政府专家小组的报告所载的建议和结论。大会再次吁请所有国家促进人权和基本自由,不要因国籍、民族、种族、宗教或语言而剥夺本国居民的这些权利和自由。大会请各国政府确保有效地执行有关的国际文书,特别是人权和人道主义法律方面的国际文书,因为这将有助于避免新的难民和流离失所者潮流的产生。

10. 大会还欢迎人权委员会第1993/70号决议第3段所载的建议,即研究侵犯人权情况的特别报告员、特别代表和工作组应注意人口大规模流亡所造成的问题,并于必要时向人权委员会报告并提出有关建议。大会还欢迎高级专员对国际人权机构的审议工作作出贡献,并鼓励她设法使这些贡献更有效力。

11. 在决议的第10段里,大会还注意到秘书长在其给大会第四十七届会议的报告(A/47/595)中对下述问题的强调:有必要发展联合国早期预报和预防外交的能力,以帮助阻止人道主义危机的发生。大会在这方面重申了它早先就人权和大规模流亡问题所通过的决议,并请秘书长在进一步发展秘书处早期预报和预防外交的能力的过程中,特别注意为避免发生新的难民潮而进行的国际合作。

12. 大会重申了委员会决议中有关早期预报活动的若干规定。它请人权委员会不断地审查人权和大规模流亡问题,以期支持秘书长为避免新的大规模难民和流离失所者潮流而建立的早期预报安排。

13. 最后,大会在第20和21段里,请秘书长向大会第五十届会议报告他在进行早期预报活动,特别是人权和人道主义援助领域的这种活动时所担负的更强的作用,以及有关国际合作防止新难民潮政府专家小组的报告所载建议和联合检查组建议的任何新发展。大会还请秘书长在给大会第五十届会议的报告里详细介绍为提高联合国避免新的难民潮和解决这种外流的根源的能力而作出的实际、体制、行政、财政和管理诸方面的努力。

一、秘书长采取的行动

14. 人道主义事务部于1992年4月设立,行政合作委员会于1992年10月指定该部门为中心点,发起和协调关于新的难民和流离失所者大规模流动早期预报问题的定期跨机构磋商。这里还应提及大会1986年12月3日第41/70号决议,该决议核准了国际合作防止新难民潮政府专家小组的报告所载的建议和结论。

15. 按照行政合作委员会的决定,人道主义事务部于1993年2月4日在日内瓦就难民和流离失所者新的大规模流动早期预报问题举行了第一次磋商。下列部门和机构派人参加了磋商:联合国政治事务部、联合国人权事务中心、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国妇女发展基金(特邀参加)、联合国环境规划署、联合国难民事务高级专员、粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织以及人道主义事务部;红十字国际委员会和国际移民组织以观察员身份参加了磋商。(行政合作委员会所建立的磋商组还包括了世界粮食计划署)。

16. 在1993年2月4日的会上商定,人道主义事务部应作为早期预报网络的中心点,起促进作用。所有参加磋商的机构和部门都须指定联系人。人道主义事务部同意担负新职责,带头查明与新的大规模流动有关的早期预报迹象。所有与会者都确认对早期预报磋商的承诺,并强调需为这些新会议作认真的准备。

17. 继第一次会议之后,又在日内瓦举行了四次磋商。这些磋商一般都突出强调了几个案例,小组认为,进一步发生困难便有可能引起新大规模流亡,并建议这些问题应在实际执行部门得到特别的注意。

18. 鉴于其专门的责任,又鉴于大会第46/182号决议的有关规定,人道主义事务部已经开始了建立人道主义早期预报系统的工作。该部门把分布在日内瓦和纽约两地的人员联合起来,开始实施一项行动计划,该计划由日本提供的两年期赠款作为资助。纽约的四名新工作人员正专门从事人道主义早期预报系统的设计和建立工作。该系统完成后,将成为跨机构早期预报磋商的十分有用的基础。

19. 人道主义事务部还参加了联合国秘书处内部进行的关于“和平议程”所载建议执行情况 and 关于建立跨部门早期预报机制问题的后续磋商。预料在跨部门的努力有具体的形式之后,人道主义事务部将与其他有关的部门和办事机构充分合作并帮助建立一个充分一体化的信息系统和早期预报机制,从而有益于人道主义活动以及政治和维持和平的活动。

20. 人道主义事务部自成立以来,一直努力为冲突和其他危机的防止和解决作出贡献。随着“和平议程”发表以来秘书处开始出现的新势头继续保持下来,可以

预料搜集信息和早期预报分析方面的重要进展会进一步加强人道主义活动在防止危机和早期反应方面的作用。

21. 最后, 根据人权委员会第1993/70号决议第16段所提的要求, 秘书长于1993年5月26日向所有国家的政府发了普通照会并向联合国各个机构、各专门机构以及有关的政府间和非政府组织发了信件, 请它们向他提供与上述决议有关的资料和意见, 并特别注意上述导言所提及的各段。本报告附件一摘要记载了从奥地利、乍得、哥伦比亚、古巴、丹麦、芬兰、危地马拉、伊拉克和尼泊尔收到的答复; 从教廷收到的答复载于附件二; 从联合国难民事务高级专员和从地球社国际联合会收到的答复分别摘要和全文载于附件三和附件四。国际法学家委员会发来了题为“来自缅甸的难民”的报告, 日期为1992年10月, 而美洲国家组织说, 它最近研究了与危地马拉和海地形势有关的这方面的问题, 并寄发了一份关于海地的报告。

附 件 一

从成员国收到的答复

奥地利

(原文：英文)

(1993年10月19日)

奥地利联邦政府欢迎人权委员会和人权中心日益增多地介入与防止大规模人口流动有关的问题。按照目前的国际趋势，国家之间的人口移动有可能发展到前所未有的水平。因此，所有联合国有关机构日益增多地关注大规模移民活动的根源，并关注如何减轻这些根源，是十分重要的。联合国系统内的所有有关机构在这方面进行密切合作，也是同样重要的。

奥地利联邦政府在若干区域性论坛上着力强调了防止冲突和人口移动之间的关系，例如在欧洲安全与合作会议、欧洲理事会以及在分区域合作机制如“中欧倡议”的框架内与邻国的接触中。

奥地利的有关部门与一家独立的奥地利人权机构进行了合作，以期对有关的原籍国的人权形势发展作出恰当的评估。

对于决议第16段，奥地利欢迎对秘书长提出的如下要求，即请他在现有资源范围内，为委员会下届会议编写一份报告，概要介绍联合国系统内有关早期预报和预防性外交的主要发展。然而，奥地利联邦政府认为，这份报告尤其应着重论述采取预防行动的必要性，论述应与所有其他有关政府间机构合作，采取充分协调的联合国行动，从而消除或减轻大规模人口流动的基本根源。

作 得

(原文：法文)

(1993年9月10日)

大会1989年12月15日第44/164号决议提到联合国机构为避免新大规模难民和流离失所者流动的发生而可以使用的办法。

为了便利这种预防作用的发挥，应初步列出造成难民和流动和人口流离失所的诸多因素。另外还须查明每个国家的内部原因。

承认和尊重人身和生命权是促进人权和基本自由的先决条件,在这些权利和自由不断受到当政者侵犯的国家尤其如此,尽管这些当政者本有责任保护和尊重这些权利和自由。

联合国系统内有人道主义事务部这样一个协调和磋商的机构,各国也应该建立拥有同样职责的独立机构。

为了确保联合国秘书长所搜集资料的可靠性,他最好是与高级过渡委员会的人权委员会、各个人权协会和群众组织如工会等联系,以便清楚地了解难民和流离失所者的情况。

所有致力于防止难民流动和人口大规模流亡的机构应相互合作。

但是,考虑到许多国家的政府参与制造了人民的痛苦,为了确保更具透明度和有效,所以,对各种机构的活动的协调、监督和监测最好交由一个独立的机构担任,这里最好是高级过渡委员会领导下的人权委员会,同时由各政党、人权协会和群众组织参与。难民和流离失所者人数的增加常常是由于负责的部门没有正确地认识人权的范围。

哥伦比亚

(原文: 西班牙文)

(1993年11月16日)

流离失所者是这样的人: 由于其生命、人身或自由遇到危险或由于下列各种情形而受到威胁--国内武装冲突、国内动乱或紧张、普遍的暴力、对人权的大规模侵犯、天灾或人祸、或由前述各种形势产生的很可能剧烈扰乱公共秩序的其他情形,他不得不在国内移动、放弃原住处或惯有职业。

生命权、人身安全权和自由权是在哥伦比亚最经常受到侵犯的权利。尽管有保障人权的法律规定,但警察部门和国家机构的一些成员以及游击队和贩毒恐怖主义团伙经常侵犯人权。

武装部队成员以及游击队和贩毒者参与制造的屠杀、酷刑和失踪案件是国内流离失所现象的最令人关切的原因。

在平民居住区埋设地雷是对战争规则的最严重的违反。

必须考虑到下列因素: 公共服务、经济机会和发展前景较易获得,也可能导致国内人口的永久性移动。

在哥伦比亚,作恶者不受处罚,使造成的心理创伤尤为痛楚; 有罪不受罚是一种

新的暴力形式。

流离失所的妇女处境尤其困难。携儿带女流离失所的妇女须担当起家庭主人的角色,因而不得不为全家的生存而挣扎努力。

流离失所造成的精神和社会后果数不胜数,严重得惊人:暴力和失去家园所留下的印迹成为一种消极性的遗产传给后代,不论他们将来居住在何地。

古 巴

(原文:西班牙文)

(1993年9月27日)

古巴共和国政府特别重视为防止新的难民和流离失所者大规模流动而开展国际合作。

我们还赞成加强对联合国系统人道主义紧急援助的协调。然而,我们认为,在提供人道主义援助时应征得受援国政府以及要求援助的个人(这里是指流离失所者)的同意,以确保早期预报和预防外交的人道主义性质不受损害,并防止不怀好意的政府利用该种机制为借口来干涉别国的内政和侵犯其主权。

古巴历来是向成千上万的人给予庇护和保护的国家。最近的例子是,在海地事实上的政府于1991年底建立之后,有5,000多名海地人在古巴上岸。

古巴政府在与联合国难民事务高级专员办事处密切协调之下,向这些人提供了保护和援助。

这样,古巴成了唯一的与难民署合作实施项目,使海地难民融入当地社会的国家。

古巴共和国政府希望强调,联合国及其会员国有必要单独和共同作出加倍的努力,不仅援助世界人口中最脆弱的群体--难民和流离失所者包括在内,而且制止引起大规模流亡的政治、经济和社会因素。

丹 麦

(原文:英文)

(1993年12月13日)

丹麦为减轻冲突形势下大规模流亡所造成的人类痛苦和社会代价,作出了重要的努力。

前南斯拉夫是个突出的例子。对于这场冲突造成的难民形势,丹麦采取了双管齐下的战略。一方面的措施是协助在该地区建立难民营和其他避难所,另一方面的措施是在丹麦对特别脆弱的流离失所者给予临时的保护,例如前战俘、受强暴的妇女、需要治疗的伤员或者其他特别需要帮助的人。

丹麦针对难民和流离失所者作出这些努力时,与联合国难民事务高级专员以及联合国其他机构、非政府组织和各国政府进行了密切的合作。

丹麦还有着参加联合国维持和平活动的长久历史。丹麦积极支持并十分重视联合国在这方面的努力。维持和平行动是联合国促进国际和平与安全的最有效的手段之一。维持和平行动、人道主义干预、人道主义保护和预防性部署,其目的都是制止并帮助解决冲突,减轻难民和流离失所者的困难,协助将这些人重新安置,都是针对这种流亡的根源的。丹麦驻扎在伊拉克北部的卫兵、在波斯尼亚和克罗地亚的部队和志愿人员,以及丹麦参加在前南斯拉夫马其顿共和国的预防性的部署,都是丹麦积极参加这方面活动的例子。

芬 兰

(原文: 英文)

(1993年11月16日)

芬兰政府支持人权委员会第1993/70号决议。国际社会须日益注意大规模移动的早期预报。这包括有效地解决难民问题的根源,其中包括在任何潜在原籍国的普遍性侵犯人权的情况。

芬兰在积极参加国际合作的同时,希望看到为加强现有的合作形式能找到新的方式和手段。决议中强调了其他国家和组织之间开展合作以防止人口的大规模失控的流动,芬兰政府认为这一点很重要。

北欧国家在各级行政部门以及在部一级都进行了合作。每年都举行关于信息服务和证件方面合作的会议。在区域一级,在欧安会(欧洲安全与合作会议)框架内进行了合作。

芬兰政府十分重视难民署和国际移民组织为在俄罗斯开展大规模宣传方案防止没有控制的人口移动而做的准备工作。

芬兰政府认为,难民署须有充足的人力和物力资源,以便能够支持各国实施1951年《公约》和《议定书》所要求的措施。芬兰就上述内部合作的进展向难民署提供了统计和其他资料。

危地马拉

(原文: 西班牙文)

(1993年11月17日)

危地马拉是遭受人口流离失所之害的三个中美洲国家之一(另外两个是萨尔瓦多和尼加拉瓜),这种流离失所现象是1980年代内部武装对抗的结果。

除了在邻国登记的危地马拉难民以外,这种形势还迫使许多家庭和个人迁到本国其他地方谋生。

当遣返过程于1984年开始时,该国境内有三个社会阶层需要得到同样的关注:被遣返的人,国内流离失所者,以及处境贫困的当地居民。三类人的共同特点是贫困和处于社会边缘,并且达到了极端的程度。

面对这种形势,受流离失所人口影响的各国都出于人道主义、经济、政治和国家安全的考虑,采取了措施。

总的来说,移民流动对原籍国和目的地国都产生了影响,最突出的影响是对经济和社会政治发展的中长期影响。

令各国最为关心的一个后果是,这些移民对目的地国的劳力市场造成的压力,并且接收国必须从财政和体制上作出努力以便向这些人提供特别的照顾。

保护人权是普遍性的概念,但由于这些流离失所的人口所面对的具体问题,不得不规定必须予以保护的最低限度的权利,正如各种国际文书,如《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》以及《日内瓦公约》所规定的那样。这些权利尤其包括:

- (a) 要求并不受阻碍地获得人道主义援助;
- (b) 获得适当证件;
- (c) 不被遣回到本国境内其生命虞人身完整可能受到伤害的地方;
- (d) 通行和移动自由;
- (e) 享受家庭完整,以及对于失去家庭的情况而言,享受安置和团聚措施;
- (f) 如果会造成歧视,则有权不被列为流离失所者;
- (g) 与其他居民一样,享受基本的经济、社会和文化权利(诸如住房、食物、健康、工作、社会保障、教育等权利);
- (h) 不遭受对平民人口的强迫移动;
- (i) 自愿返回和遣返。

伊拉克

(原文: 阿拉伯文)

(1993年9月10日)

我们愿意指出, 原则上, 伊拉克共和国政府正与各国政府和各国际组织合作, 并支持联合国和各人权组织所作的如下努力: 发展一个早期预报系统, 以避免大规模流亡问题的产生, 或者, 如果由于各种原因如自然灾害或区域或国际武装冲突, 迫使附近地区的居民离开原地, 有时甚至进入邻国因而发生了这种问题时, 则处理这种问题。

在这里, 我们愿意强调伊拉克政府的下述意见, 即难民问题应按照国际人道主义法律, 作为人道主义问题处理, 不应将问题放大, 视之为对国际和平与安全的威胁, 从而以此借口, 通过干涉别国的内政, 实现不正当的政治目的, 正如现在世界上一些地方正在发生的那样。

伊拉克支持大会第46/127号决议中的人道主义内容, 认为有必要为巴基斯坦难民悲剧迅速找到解决办法, 这些难民由于以色列的占领流散于世界各地。

尼泊尔

(原文: 英文)

(1993年9月30日)

尼泊尔支持并赞成向所有国家和人道主义机构发出的关于为流离失所的人口和难民大规模流亡所造成的严重问题寻找全球性解决办法并提供援助的呼吁。尼泊尔自从独立和建立民主以来, 向外国和原籍尼泊尔的难民提供了庇护, 目前住在尼泊尔的有约100,000名不丹难民和15,000名西藏难民。在过去两年里, 为解救和援助来自不丹的难民, 尼泊尔从国际人道主义组织, 包括联合国难民事务高级专员办事处在内, 得到了大量的物质和人道主义援助, 这里特别值得一提。

到目前为止, 尼泊尔还没有加入1951年的《关于难民地位的公约》和1967年的《关于难民地位的议定书》。

考虑到“和平议程”中对在人权和人道主义援助方面建立早期预报和预防性外交的呼吁所得到的关注, 以及这方面的信息和详情, 尼泊尔将对法律、行政和实际改革, 对人权领域所取得的进步作出评价和回顾。

附 件 二

非成员国的答复

教 廷

(原文：法文)

(1993年11月19日)

一、 决议从两个角度，即政治和技术的角度谈到了人民流离失所与人权之间关系的问题，不是将它们对立起来，而是根据和平议程规定的原则将它们协调起来。我们高兴地注意到，尽管仍然存在困难，但联合国组织的原则和业务规则正在逐步改善，至少在内部机构的工作上是如此。

决议着重于预防性外交的概念，联合国内各机构趋向于使这一概念具有实际意义，就是对此点的确认(人权委员会就是一个现成的例子)，并着重于它对维持和平、人道主义行动和解决冲突的各种影响(参见和平议程，三)。教廷认为，这些影响与联合国的目标--例如承认要尊重人权--是不可分的，而从严格意义上讲，难民和流离失所者问题正属于尊重人权的问题。

除了这些初步评论外，我们还愿补充说，该决议正确地注意到联合国在业务层面已经采取的行动，特别是通过难民署协调的紧急救济行动，并注意到在规范方面采取的措施。这里，我们所指的是各个机构或国际会议通过的载于各项决议、建议和其他文书中有关难民和流离失所者的原则和准则，这些机构和会议不仅考虑到个案，而且考虑到反映国际社会大多数成员共同意见的原则和准则。教廷对这些原则的制定也做出了道义和法律方面的贡献。

教廷认为，决议从整体上考虑国际行动问题的方式是特别重要的，目的是防止产生条件，最终导致人民流离失所。

二、 因此，对人口转移所引起的问题，决议主张采取预防性外交的政治解决办法，这与和平议程中规定的办法是一样的。目的是查明问题以及是什么直接或间接地引起人口从一国向另一国或在国内大量转移。

在诸项原因中，决议具体提到了侵犯人权行为、民族的及其他形式的不容忍现象。由于这两类情形具有引起不稳定的效应，因此，与其要求解决已经产生的问题，不如消除它们的根本原因。关于侵犯人权行为，第1993/70号决议本身强调：难

民事务高级专员办事处已经反复声明了“遵守人权标准、难民转移、保护问题和解决办法之间的直接关系”。

教廷从民族角度考虑这一问题，希望指出，仅仅认识到各种原因的存在，甚至在必须寻求解决办法的情况下，都不能使任何人免除义务，不去谴责积极或消极采取某些态度或行为所产生的个人或集体责任，而这些态度或行为事实上是人口大规模流亡的根源。难民、流离失所者以及广义上的人口转移的直接原因是，人们没有诚意--仅在某些情况下是没有能力--结束对“特别利益”的追求，而特别利益可意味着各种不同的经济、政治、社会、文化、种族或宗教利益。

更广义地说，关于引起国内和国际人口转移的不容忍行为，决议明确提到少数人以及对他们的权利缺乏尊重的问题。这里问题变得复杂起来，因为不仅必须考虑对少数人本身和属于少数群体者权利的侵犯，而且必须考虑人们在多大范围上采取措施以摧毁少数人的民族、语言、宗教或文化遗产，由于这些措施拒绝承认少数人的特性或少数群体各个成员的特性，因而具有类似的影响。

第1993/70号决议提出的具体措施

应当指出，第1993/70号决议不同于该决议序言段中所回顾的人权委员会就同一主题通过的其他各项决议，它建议采取直接行动，建立“早期预报系统”，以“防止”实际发生人员或人口的流离失所。换言之，所采取的立场是，应当把人口大规模流亡的问题置于和平议程所设想的早期预报系统的范围内，作为供预防性外交利用的手段(三，第26段)。因此，在联合国系统内，正在进行尝试，协调各个机构根据自己的任务和在自己管辖的范围内已经采取的行动，以期预测危险形势，确保必要时迅速进行干预。

正是由于需要利用所有的预防性外交手段，所以教廷当然支持将控制人口大规模流亡的任务置于拟议的早期预报系统的范围内。

但在难民和流离失所者的具体问题上，似有必要谈一谈这一“系统”的利用。和平议程所设想的以及该决议所要求的早期预报系统，是作为一项措施而提出的，以“评估是否存在对和平的威胁，分析联合国可采取何种行动以减少威胁”(和平议程，第26段)。但是，收集资料的目的是为了进行国际预防行动，甚至进行国际干预，即使在人口转移的情况下也是如此。在这一具体例子中，应当以所收集的有关流离失所的目前原因或可能原因的资料为基础，采取“早期预报系统”的预防行动：但是，事实上有可能采取预防性行动吗？或者，预防性行动是否仍然受制

于其行为引起流离失所的国家呢？

此外，早期预报系统是否仅应为人民流离失所问题工作，或者相反，它是否也应当收集有关难民和流离失所者所有问题的资料呢？例如给予庇护的标准，因为当标准严格时，实际上也会产生流离失所者。提交高级专员方案执行委员会第四十四届会议审议的关于国际保护的最近一份说明(A/AC.96/825)似乎提出了同样的问题。

因此，教廷希望强调，如果预防系统不注重问题的原因而是更多地注重在流离失所一旦开始发生或已成为现实的情况下如何干预的问题，就将是危险的。因此，在难民和流离失所者的问题上，国际干预应为正常的人道主义行动的一部分，而这是在联合国难民事务高级专员办事处的管辖之下。

附件 三

联合国机构的答复

联合国难民事务高级专员

(原文: 英文)

(1993年12月17日)

为了处理日益增长的全球性难民问题,高级专员使难民署致力于一项三点战略,即防止出现迫使人民逃亡的情形、准备提供有效的保护和援助、特别通过自愿遣返解决问题。尽管难民署在其职权范围内继续竭尽全力,向难民提供国际保护,寻求长期解决他们的问题,但是三点战略中总结的全面办法要求各国、联合国机构、其他政府间组织和非政府组织积极参与。1993年世界人权会议和联合国大会以及高级专员方案执行委员会均承认这一全面战略的重要性。

全面战略中的一项内容是关于需要人道主义援助的潜在灾难的准确资料。难民署积极参与人道主义事务部主持的有关早期预报系统的机构间磋商机制,分享可能造成或影响大规模流亡形势的资料。难民署还定期与人道主义事务部和有关的学术界讨论如何发展起前后一致和有效的系统,以收集和分析人道主义危机的早期警告。

全面战略的另一项关键内容是对早期预报作出及时有效的反应。加强实施人权标准可消除迫使人民在他国寻求庇护的根源,保证需要庇护的人能够得到庇护,改善原籍国的条件以使逃亡者自愿返回家园。

在人权委员会第四十八届和第四十九届会议上,高级专员均在发言中指出,在集中注意正在造成或威胁造成难民形势或阻碍自愿返回的形势方面,人权委员会大有可为。许多此种形势属现有的国别或专题机制的职权范围,包括但不限于秘书长国内流离失所者代表的职权范围,从而使人权委员会成员和国际社会的其他成员有机会更仔细地审查执行或缺乏执行人权标准与难民流动之间的关系。

难民署还感兴趣地注意到人权委员会议程上设立了题为“人权、大规模流亡和流离失所者”的分项目。这是承认,必须集中辩论在大批人被迫逃亡之前以何种方式对侵犯人权或威胁侵犯人权的行为作出反应,这一承认值得欢迎。作为对此种辩论的贡献,难民署希望提请人权委员会注意它最近发表的《世界难民现状:保护之重任》,该文不仅从人道主义行为的角度,而且在采取政治上的主动行动以促进和

平、发展和人权这一更广的范围分析了世界难民形势。人权委员会的成员和其他人还不妨参阅难民署提交联合国经济及社会理事会的年度报告(E/1993/20)，它提供了难民署为难民和流离失所者的利益而进行的主要活动的资料。

附 件 四

非政府组织的答复

地球社国际联合会

(原文：法文)

(1993年11月4日)

地球社国际联合会希望提请人权委员会注意杀伤性地雷问题，因为它与大规模流亡有着密切联系。

滥用此种地雷在战后杀死和杀伤的人比战斗期间更多，使整个整个的村庄、成片的良田和一些森林成为禁区。根据一些估计，全世界散布着约1亿颗地雷，每月有800人因被地雷炸伤而致死。大部分受害者是生活在发展中国家的平民，特别是妇女、儿童和农民。由于使用杀伤性地雷，引起了人口的转移。这种地雷可使一些地区几十年不宜居住，在有雷地区，使难民不能返回家园。不仅难民有危险，会被地雷炸死炸伤，而且他们的土地也变得不宜耕种，使他们失去生存手段。

流离失所者也很难考虑返回家园，从而使武装冲突之后的重建努力中断，无限期地拖延流离失所者的处境。

尽管地雷一般只在冲突期间使用，但也越来越多地用于其他目的，例如控制人口移动，阻止难民从一国流入另一国。

显然，滥用杀伤性地雷是违反人权的行为，它对流离失所者和难民均有影响。第1993/70号决议第16段提到在人权和人道主义援助领域开展预防性外交。这些预防性外交应当考虑地雷问题，将其纳入冲突之后恢复和平的更广泛的方案中。根据“和平议程”第58段，扫雷工作对于建立和维持和平至关重要。它还有助于经济建设不可或缺的农业和运输的恢复。此外，地球社国际联合会认为，对于希望返回有雷地区的难民，应当进行充分训练，使他们能够避开危险。最后，从长远看，联合国的预防性外交应当寻求彻底禁止杀伤性地雷。

XX XX XX XX XX