



Distr.
GENERAL

A/50/566
26 October 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
议程项目112 (b)

人权问题：人权问题，包括为增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

人权与人口大规模流亡

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 7	2
二、 秘书长采取的行动	8 - 17	4
三、 联合国人权事务高级专员采取的行动	18 - 24	6
四、 人权机制的活动	25 - 28	7

一、导言

1. 大会第四十八届会议通过1993年12月20日题为“人权与人口大规模流亡”的第48/139号决议,其中回顾其赞同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(A/41/324,附件),其中除其他外,吁请所有国家促进人权和基本自由,并避免由于国籍、族裔、种族、宗教或语言的原因而剥夺其人口中某些个人的人权和基本自由。它要求所有各国政府确保特别是在人权和人道主义法领域,切实执行各项有关国际文书,因为这将有助于防止难民和流离失所者新的大规模流动。

2. 大会同一决议注意到秘书长在其提交大会第四十七届会议的报告(A/47/595)中,强调需要发展联合国在预警和预防性外交方面的能力,以帮助阻止人道主义方面的危机。在这方面,重申其以前关于人权与人口大规模流亡问题的决议,并请秘书长在进一步发展秘书处预警和预防性外交能力时,特别着重国际合作防止新的难民潮。

3. 大会敦促秘书长高度优先注意巩固和加强进行人道主义领域预警活动的系统,并从联合国经常预算中为之拨付必要资源,办法是除其他外,指定秘书处人道主义事务部为这方面的预警协调中心,并加强秘书处与预警有关的主管厅处同联合国系统各组织之间的协调,以期除其它外,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。

4. 最后大会请秘书长向大会第五十届会议提出一份报告,说明它特别是在人权和人道主义援助领域进行预警活动方面所起的加强作用,并请秘书长在其报告内载入关于为加强联合国防止新难民潮和解决这种人口外流根本原因而展开的方案、体制、行政、财政和管理方面的努力的详细资料。大会在第20段特别请秘书长提出一份报告,说明与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(联检组)的建议有关的发展情况(A/45/649和Corr.1)。

5. 应当回顾政府专家小组是根据大会1981年12月16日第36/148号决议设立的。小组最后报告(A/41/324,附件)提出关于防止新难民潮的几项建议。专家组提

请各国注意,它们应按《联合国宪章》所规定的职责,并遵守现有国际人权领域文书所规定的义务,避免在政策上制造或助长一般会导致难民大规模流亡的根源和因素;它们应当做出准备并采取适当措施,防止自然灾害所引起的新的难民流亡潮;应当彼此合作并与联合国有关机构合作,以防止今后难民大规模流亡,并于新的大规模难民流亡潮发生时,应遵守国际法关于国家权利与义务和直接有关的难民的现行公认规范和原则。

6. 政府专家小组建议大会鼓励秘书长继续注意防止新的大规模难民潮问题,并采取具有下列目的的措施:确保秘书处能够及时获得有关本问题的充分的资料;改进秘书处内部在分析情报方面的协调,以便及时评价可能产生新的大规模难民潮的局势,并同直接有关的国家协商,将必要的资料提供给主管的联合国的机构;帮助在秘书处内部加强协调联合国各机关和各专门机构以及有关会员国所作的努力,以及及时采取更有效的行动。大会1986年12月3日第41/70号决议赞同专家组报告所载的建议和结论。在这层意义上应当回顾该项决议。

7. 1989--1990年联检组按照秘书处研究和收集资料厅的请求,研究与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调问题,并将研究结果提交大会第四十五届会议(A/45/649)。其中最值得注意的建议是:采用早期预报,作为经常工作的一部分,并改善协调,以加强联合国系统在难民事务方面的早期预报能力。为此目的它建议行政协调委员会(行政协调会)采取下列措施:

- (a) 在议程中增列关于难民潮早期预报的项目,并根据需要随时审查这一问题;
- (b) 指定一个联合国系统的中心点,负责协调和监测与可能的难民潮有关的各种因素;
- (c) 成立一个难民潮早期预报工作组;
- (d) 建立一个机构间的常设协商机构,负责审查难民潮早期预报的具体问题,及时开会讨论紧急情况;
- (e) 作出安排,使联合国的驻地协调员成为外地难民潮早期预报的协调点。

二、秘书长采取的行动

8. 按照这些建议,行政协调会在其议程中定期增列关于难民潮早期预报的项目,并在这方面采取了若干措施。1991年4月,行政协调会成立了难民和流离失所的人新流动情况预警问题特设工作组。1992年10月,行政协调会指定人道主义事务部为发动和协调关于难民和流离失所的人新流动情况预警机构间定期协商的中心点。

9. 人道主义事务部按照行政协调会的决定,于1993年2月4日在日内瓦召开了关于难民和流离失所者新的大规模流动早期预报的第一次协商会议。下列办事处和机构派代表出席会议:秘书处政治事务部;秘书处人权事务中心;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);联合国妇女发展基金(妇发基金)(应特别邀请参加);联合国环境计划署(环境计划署);联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处);联合国粮食及农业组织(粮农组织);联合国教育、科学及文化组织(教科文组织);世界卫生组织(卫生组织)和人道主义事务部。行政协调会所设立的协商小组也包括世界粮食计划署(粮食计划署)。红十字会国际委员会(红十字委员会)和国际移徙问题组织(移徙问题组织)以观察员身份出席会议。会议同意由人道主义事务部充当早期预报网的协调点和促进机构。人道主义事务部同意担任这种角色,在查明关于新的大规模流动早期预报的指标方面起带头作用。已请所有参加会议的机构和办事处指定联络人。

10. 1994年期间,人道主义事务部继续召开并主持关于难民和流离失所者新的流动早期预报的协商。1994年曾经在日内瓦举行七届这样的会议,最后一届在1994年12月12日召开。这些协商的结果已提交给小组成员执行主任,向他们介绍可能引起新的大规模流动的刚出现的情况。每次报告扼要说明有关实例以及应付某项特别挑战而采取起缓和作用或预防性行动的建议。

11. 如同初步协商阶段,参与机构间过程的各成员机构继续在会前或会议期间

提供资料和分析报告。粮农组织；难民专员办事处；政治事务部和人权事务中心的书面报告和口头报告特别重要，因为它们阐明了大规模流亡的根源。但是，专家组认为，供会议使用的资料的流动情况可以并应当大大改进。

12. 每次协商都高度优先重视审查新的案例，并挑选紧急的预警情况，但另一方面也讨论了处理方法问题，以期促进拟制有利于查明新的大规模流动的预警模式。专家组特别注意指标方面的重要问题以及数据收集和资料管理问题。

13. 关于大规模流动的预警指标，专家组同意挑选少量的核心指标，这些指标最后将用来编制有关数据和在协商会议上审议危急情况。为便于更深入地交换意见，了解关于概念和指标清单的各种处理方法，已经成立了一个小组，由难民专员办事处担任召集者和主席。小组举行几次会议，并提出一份简短的指标清单，以促进专家组全体对话。

14. 专家组审议了其头两年的工作情况后，于1995年1月一致建议保持现已确定的预警协商方式。预期将邀请更多方面，包括非政府组织和各国政府，以观察员身份参加协商会议，并向协商成员提供范围更广和更有系统的资料，向更多读者散发报告，以确保有能力的实体按照专家组的结论采取行动。

15. 1994年和1995年期间，人道主义事务部加快进行人道主义预警系统的工作。目前该项目已全面投入工作，并能制造关于100多个国家的数据。已经编制了综合国家概况，其中提供内容丰富的数据库，可以及时提供资料给人道主义事务部，以便执行其全面预警任务，以及进行关于难民和流离失所者新的流动预警的协商。

16. 在这方面也应注意到在联合国秘书处，包括人道主义事务部以及在纽约和日内瓦的电脑化工作的新发展，以及注意部门间协商架构的设立，该架构将视情况需把维持和平行动部、政治事务部和人道主义事务部的看法和活动并合起来。监测和评价预防性行动的预警要素将并入协调构架中。这种协商机制应进一步加强人道主义事务部处理正在出现的一般性危机特别是大规模流亡的预警能力。

17. 负责国内流离失所者问题的秘书长代表也曾经直接参与国内流离失所者问

题机构间工作队工作小组正在进行的工作,并表示他也愿意和有兴趣参加行政协调会关于难民和流离失所者新的大规模流动预警工作队。目前,他正在完成保护内部流离失所者法律规范和人权规定的编制工作。这项重要的工作是不断努力防止国内大规模流动并保护受影响者的一项重大步骤。

三、联合国人权事务高级专员采取的行动

18. 人权事务高级专员特别重视旨在防止世界各地侵犯人权的预警活动及其他活动,包括与个别政府及时进行深入的对话。高级专员必须按照特别程序与条约机构、有关机关和计划署以及非政府组织密切合作,及时注意联合国人权方案在防止严重侵犯人权事件发生方面可以发挥作用的情况。这种合作是一个非常有用的途径,对可能发生的紧急情况预先发出警告,以及减轻或避免这种灾难的发生。在这方面,高级专员请人权条约机构,特别报告员、代表、专家和人权委员会所设立的工作组以及联合国各机构、计划署和非政府组织注意可能需要采取预防性行动的情况。人权事务中心分析并审查这一类资料的能力已经提高,但还需进一步加强。

19. 人权事务高级专员采取预防性行动的一个例子是于1994年6月15日经布隆迪政府同意,在布隆迪设立联合国人权事务处。1995年2月17日,高级专员向人权委员会第五十一届会议致送紧急电文,呼吁采取一切必要的措施,防止该国的情况进一步恶化。委员会响应该项呼吁,在1995年3月8日第1995/903号决议中强调,国际社会有必要增加在布隆迪境内进行的预防性活动,特别是派驻人权观察员,以及指定一个观察布隆迪人权状况的特别报告员。安全理事会1995年3月9日的声明(S/PRST/1995/10)鼓励高级专员加强其外地办事处,并请布隆迪所有方面与国际观察员合作,保证观察员能够进入该国各地。

20. 高级专员通过卢旺达人权实地行动为卢旺达难民和内部流离失所者的回返、安置和定居作出安排,确保基本人权在任何阶段都不受侵犯。为此高级专员与难民事务高级专员办事处密切合作,设法缓和1994年在卢旺达发生的大规模流亡所

造成的后果,以及减轻人权侵犯所造成的进一步流离失所情况。

21. 过去12个月期间,预防性和针对性的人权实际行动已大为扩充,使联合国人权方案有了新的方向。这种活动在柬埔寨和马拉维形成,并在前南斯拉夫领土内继续进行。

22. 要采取预防性和针对性的措施,联合国人权基础设施必须调整,并需要充足的资源,以便能够采取迅速而全面的步骤。预防性行动不仅能够挽救人命,避免生灵涂炭,而且可能需要较少的费用,比善后工作更具经济效益。

23. 高级专员与政府、联合国各机构和计划署、国际组织和非政府组织之间的密切合作可以作为一种有效的工具,为可能发生的紧急情况预先发出警告,以及减轻或避免这种灾难。在下列业务活动领域特别需要这样做:

- (a) 提供后勤援助能力,随时准备支援应急或预防性外派任务;
- (b) 制订并保存一份国际特别工作人员名单,随时供人权外地工作之用;
- (c) 增加对志愿基金的捐款,以支付外地工作和咨询服务援助费用。对高级专员要求提供上述领域的援助的呼吁,反应热烈,非常令人鼓舞。

24. 人权事务中心还执行各种预警活动,其中包括特别作预警用途的国别数据收集项目。该中心还参加行政协调会难民和流离失所的人新流动情况的预警问题工作队的会议,并提供有关资料,说明会有新难民潮的国家的状况。该中心还协助指标小组在难民专员办事处主持下制订将近45个关于难民和流离失所者新流动情况的指标,和人道主义预警系统采用的将近280个人权指标。人权事务中心还为人道主义事务部/政治事务部/维持和平行动部所制订的“协调架构”项目作出贡献,向其提供国别资料供模拟实验之用。该中心出席了由难民专员办事处和俄罗斯科学院于1995年5月在莫斯科举办的独联体区域预警工作会议。

四、人权机制的活动

25. 各个人权执行机制在各自任务的范围内已经采取了许多预防措施。以预防

作为主要目标的活动的显著例子是根据政府间组织和非政府组织提供的各种资料向各国政府发出紧急呼吁。酷刑问题特别报告员和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员以及任意拘留问题工作组都经常采用这一程序。其他专题报告员和国别报告员有时也采用这一程序。为了加强这一进程,联合国人权事务高级专员已设立了“人权热线”,以促进有关资料的及时流动,使特别报告员和工作组能根据这些资料采取行动。1994年5月30日至6月1日,举行了一次由特别报告员、代表、专家和各工作组主席参加的会议。会上强调必须对紧急情况作出迅速反应,同时采取后续行动。1995年5月举行的第二次这样的会议还建议与会者之间以及与会者与高级专员、各条约机构和各外地办事处之间加强交流信息。在这方面,欢迎努力建立电子数据库,以便向主管各专题的机制和国别机制提供信息。

26. 六个人权条约机构主持人在其1992年10月举行的第四次会议上认识到,各条约机构在力图预防和对付侵犯人权行径方面可发挥重要作用。为此目的,会议建议每个条约机构紧急审查在其职权范围内可以采取的一切措施,防止发生侵犯人权行为,并更密切地监测在缔约国管辖范围内发生的各种紧急情况(A/47/628,第44段)。秘书长的题为“改进各人权条约机构的工作”的报告详述了消除种族歧视委员会、人权事务委员会和儿童权利委员会在这方面采取的措施(HRI/MC/1995/2第44-47段)。

27. 1994年9月,主持人在其第五次会议上敦促各条约机构对大规模侵犯人权的情况采取一切适当措施,包括可能提请联合国人权事务高级专员、秘书长和包括安全理事会在内的联合国各有关机关和机构注意这些侵犯人权的事件(A/49/537)。主持人建议安全理事会更加注意侵犯人权行为,并在决定采取行动时考虑到各条约机构采取的早期预警措施以及这些机构提供的关于侵犯人权的资料。根据这次会议的另一项建议,各条约机构主持人于1995年6月19日同秘书长举行了一次会议,讨论了他们在提请秘书长注意并通过他提请安全理事会注意有关侵犯人权的紧急事项方面的作用。

28. 在1995年9月举行的第六次主持人会议上,预警仍然是一个重要的议程项目。这次会议除论及其他事项外,还建议使每年同秘书长举行的会议制度化,并将条约监测机构成员的专门知识用于秘书长的实况调查团,同时强调必须将人权教育作为一项预防战略。主持人重申,人权问题应纳入联合国系统的所有方面,并强调联合国系统所有部门需要根据人权标准采取行动,同时为此目的对其工作人员进行人权培训。
