

**1951 年《关于难民地位的公约》及
(或)其 1967 年《议定书》缔约国
部长级会议**

Distr.
GENERAL

HCR/MMSP/2001/04
20 November 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

2001 年 12 月 12 日至 13 日

部长级会议圆桌会议背景说明

一、导 言

1. 编写本说明，是为了协助参加部长级会议圆桌会议讨论的代表围绕难民署国际保护问题全球磋商以来产生的一些主要问题安排他们的发言。本说明对圆桌会议的每一个主题作一般性介绍后，列出建议供讨论的问题。全球磋商的文献选和其他背景文件载于本说明末的附件。

二、圆桌会议 1

**1951 年《公约》和 1967 年《议定书》
的框架：加强执行**

2. 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》是全球一级到目前为止在保障难民的基本权利和规定待遇标准方面通过的最全面的文书。虽然《公约》一直得到很高的重视，但就其全部规定的执行而言，则情况各异，并遇到了各种形式和各种原因的障碍。1951 年《公约》50 周年是重新推动《公约》的一次难得的机会。所有有关方面都将缔约国部长级会议当作一次机会，以重申《公约》在当前的重要性，并探讨主要通过确保缔约国与难民署更密切的合作，加强《公约》的执行以及便利难民署履行监测实施这些文书的义务所可能需要采取的方式。适当普遍地实施这些文书，以及基于国际声援的国际难民制度成为名符其实的负担和责任分担制度，是绝对必要的。

3. 讨论者在发言中不妨对《保护活动议程内容》(HCR/MMSP/2001/06)中涉及圆桌会议主题的部分提出意见。为使讨论不离本题并有成效，建议下列问题作为与会者的指南：

- (一) 各国在执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的规定方面遇到的困难何种最大？
- (二) 难民署根据它的《规程》和《公约》第 35 条所发挥的监督作用在联合国系统内是独一无二的。缔约国如何能更好地与难民署的监督作用合作或者予以加强？
- (三) 为加强执行，缔约国如何能够更好地相互合作？
- (四) 各国是否认为可采取下列中的一项或其他一项有助于改善《公约》的执行？
 - 鼓励更广泛的加入，使这些文书成为名符其实的普遍文书；
 - 加入后过一定时间对保留作系统审查，以便予以撤回；
 - 对《公约》中需要澄清或者该采取更协调的办法的一些方面作定期的政府间和专家审查；
 - 伙伴机构审查或特设审查机制；
 - 更加具体地规定难民署执行委员会的机制或者利用该机制，以审查执行方面的具体问题；
 - 定期举行缔约国会议，审查执行方面的问题和进展情况；
 - 更规范的报告制度；
 - 增强国家和区域一级的保护能力；
 - 裁定机制；
 - 其他机制？
- (五) 非政府组织对执行《公约》以及《议定书》作出了重要的贡献。非政府组织在确保加强执行方面可起何种作用？
- (六) 部长级会议后如何进一步推进探讨加强《公约》的执行问题？

三、圆桌会议 2

保护逃难大众的国际合作 (其中包括大规模涌入、负担和责任分担、 安全和额外手段)

4. 由于难民的大规模流离失所，国际社会、特别是发展中的难民收容国或转型期经济国家遇到了许多挑战。但就多种难民外流的规模而言，要按照 1951 年《公约》对难民地位作个别确定并给予难民地位，已是完全行不通了。为难民以及在当地保护和援助难民的人道主义工作人员创造一定程度的人身安全的任务在为短期内可能会是压倒一切的主要目标。当前的冲突引起了大规模涌入，在这种情况下，难民营军事化尤为令人关注。在这方面，最令人关切的问题是妇女、儿童和老年难民的身体脆弱而且在社会上易受害的问题。

5. 尽管普遍认识到更加公平的负担和责任分担将能够在数量上改善政治气候和增加难民的庇护机会，但实际上，责任并没有适当分担，也未制订能有效运作的既定制度来保证责任分担，因此有些人认为，更常见的倒是鼓励推脱负担，而负担分担得不到鼓励。圆桌会议最关注的一个问题，实际上就是要讨论的一个重要问题，是在出现大规模涌入的情况下，如何在协调一致的国际声援和负担分担的框架内更好地保护难民？这个框架也要解决响应呼吁保证难民保护要求的国家所真正关注的问题。

6. 讨论者在发言中不妨对《保护活动议程内容》(HCR/MMSP/2001/06)中涉及圆桌会议该主题的部分作出评述。圆桌会议 2 的与会者还不妨回答下列问题：

(一) 1959 年《公约》和 1967 年《议定书》的框架本身就没有阻止将《公约》适用于大规模涌入的情况。问题不是《公约》本身，而是已经属于执行《公约》的一部分的个别化进程。各种各样为了协助各国和难民署就大规模涌入情况中的难民开展工作而制定的初步证据地位法和临时保护办法是否能因相互之间加强协调而受益，是否实际上也能够因 1951 年《公约》本身更加协调一致而获益？是否必须要另外制定一份 1951 年《公约》的任择议定书？

- (二) 收容大量难民的国家显然首当其冲须承负沉重的负担。在这种情况下，必须要采取有效的办法，分担负担，并找到解决难民情况的办法。保证更有效、更公平和更可预见的责任和负担分担的较好的机制是什么？对人道主义撤离、加强的和(或)联合的重新安置计划或者信托基金等新的融资安排有什么意见？
- (三) 在过去，重新安置被证明是一种可向较多的人提供保护的机制，在战略上它被用于打开大门并解决问题(如在《印度支那难民综合行动计划》中)。重新安置是否能够在大规模涌入的情况下发挥更加实质性的责任分担作用？在采用初步证据情况的标准方面如何能够增加灵活性？
- (四) 武装份了出现在涌入的难民中或者在难民营或有难民居住的地区，危害了庇护的民事性质，对难民保护问题造成严重，并对收容国和收容社区带来安全问题。将难民与武装分子作出明确的区分，是一个严重的挑战。如何解决这些安全问题？如何能具体地保持难民营的民事性质并将前战斗人员分开和解除其武装？在制定难民收容地区的安全计划方面可依循哪些先例？为援助受影响收容国，各国可以向适当的国际备用能力提供何种物质支助？
- (五) 将武装分子分开并解除其武装，防止部队招募，往往归结到资源和政治意愿的问题。为在联合国各机构和各国的政治议程上将难民地区的安全问题提升为更重要的问题，可以作哪些工作？
- (六) 在出现大规模涌入的情况下，妇女和儿童需要特别保护，包括需要保护家庭单元，防止性暴力和性剥削以及因性别而产生的暴力和剥削，保护无成年人陪伴的未成年人或与家人分散的儿童和防止强迫招募。特别是在大规模涌入的情况下，为难民妇女和儿童采取的保护对策如何能得到最有效的加强？

四、圆桌会议 3

面对当前人口混合流动的挑战，支持保护难民 (其中包括庇护制度)

8. 难民一词不是那种外行意义上的移徙者。他们不是因有意义的选择，而是出于被迫而迁移，他们的直接目标是寻求保护，而不是为了移民。然而，难民可能参杂于范围较广的人口混合流中，其中既有各种被迫的迁移，也有各种自愿的迁移。不属于难民的人也想通过庇护渠道进入各国，尽管有时存在着其他各种可行的合法移民渠道。

9. 庇护与移徙问题之间的复杂关系越来越受到国际上的关注。必须要更好地了解移徙与庇护之间的关系，制定更有效的政策和行动对策。从难民保护的角度看，棘手的问题是，国际社会必须要找到各种途径，确保难民和寻求庇护者的需要，包括获得保护的需要在更广泛的移徙管理范围内得到适当满足。

10. 讨论者在发言时不妨参照《保护活动议程内容》(HCR/MMSP/2201/06)中涉及该圆桌会议主题的部分。圆桌会议 3 的与会者还不妨考虑下列问题：

(一) 保护难民和阻止无合法庇理由的人的可靠庇护制度，是更好地管理更广泛的混合迁移的移徙现象的一个关键。问题是如何能最有效地迅速作出高质量的决策，并取得可以执行的结果，包括使那些不需要国际保护的人返回。按照国际难民保护原则，公正有效的决策应有哪些核心内容？是否可以建议将下列活动以纳入维护庇护制度信誉的各种途径中去？

- 为合法移民提供机会；
- 在区域间和国际间加强协调各种程序、标准和收容标准，使难民地位确定程序更加有效；
- 更坚决地援用 1951 年《公约》第一条第(六)款和第三十三条第(二)款处理与恐怖主义有关的新挑战；
- 加强第一庇护国的保护能力；
- 促进各国之间给予补充保护形式方面的协调；
- 重新接纳协定；

- 在原籍国进行宣传运动，向可能会移徙的人提供关于为合法移徙开放的渠道方面的信息，并就从事贩运和偷运的危险提出警告。
- (二) 各国如何能更有效地合作，向资源有限的国家提供技术和资金援助，以制定庇护程序和建立落实这种程序的能力？
- (三) 政治领导人能采取何种新的主动行动，以便普遍的非非法移民情况下维持公众对难民保护的支持，并强调寻求庇护者困境的人的因素？
- (四) 有时，难民可能不得不要与移民者和其他人一起求助于偷运集团，以到达第一庇护国或者继续转移到较安全的地点。制止贩运和偷运以及处理滥用庇护程序的工作是根本性的工作，而且是有必要的。应推广何种措施制止贩运和偷运，同时又保证充分满足保护需要？在拦截措施方面，如何能确保寻求庇护者能确实利用庇护程序，同时又享受适当的待遇标准？
- (五) 在一国找到保护的难民有时会继续迁移——即所谓的第二次迁移，但往往是通过非正规的渠道——到第二庇护国，比如为了与家庭成员团聚，或者希望改善他们的境况，或者有当地融入的前景。对这种第二次迁移应采取什么适当对策？如何改进第一庇护国、过境国和最后目的地国之间的必要对话？在哪个论坛上能够进行这种对话？
- (六) 被拒绝的难民未能返回，这种情况会削弱庇护制度的完整性和信誉。许多国家在设法将经过充分公正的听审后被判定为不需要国际保护的人送回时，遇到了困难。可以制订何种其他机制或作出何种其他安排来形成更有效的合作，推动更迅速地将被拒绝的难民送回的工作？

附 件
文 献 选

1951 年《公约》和 1967 年《议定书》框架：加强执行

- 《关于难民地位的 1951 年〈公约〉和 1967 年〈议定书〉的执行情况，执行委员会第 57(XL)号结论》，1989 年[可查阅：www.unhcr.ch - Executive Committee-Conclusions on International Protection]
- 《关于难民地位的 1951 年〈公约〉和 1967 年〈议定书〉的执行情况》，EC/SPC/54, 1989 年 7 月 7 日[可查阅：www.unhcr.ch - Executive Committee-Standing Committee]
- 《关于难民署监督作用和美洲人权机构的结论和建议：比较》，2001 年 6 月 7-8 日(圣何塞区域会议)[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations-Regional Meetings]
- Kälin, W, 《监督 1951 年〈关于难民地位的公约〉：第 35 条以下》，2001 年 7 月在第二轨道的国际保护问题磋商剑桥会议上发表的论文[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations - Second Track]
- 《结论摘要——监督责任》，剑桥专家圆桌会议，2001 年 7 月 9-10 日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations - Second Track]
- 《关于国际保护的说明》第 10-29 段，A/AC.06/930,2000 年 7 月 7 日[可查阅：www.unhcr.ch - Executive Committee - Notes on International Protection]
- 《关于国际保护的说明》(1951 年《公约》第五十周年)，A/AC.96/951, 2001 年 9 月 13 日[可查阅：www.unhcr.ch - Executive Committee - Notes on International Protection]

保护逃亡大众的国际合作(其中包括大规模涌入、负担和
责任分担、安全和额外手段)

- 《关于保护难民妇女的准则》，1991年[可查阅：www.unhcr.ch-Protecting Refugees – Legal Protection - Women]
- 《难民儿童：关于保护和照顾的准则》，1994年[可查阅：www.unhcr.ch – Protecting Refugees – Legal Protection - Children]
- 《难民调查季刊·执行委员会与负担分担》，第17卷，1998年第4期，1998年
- 《难民调查季刊，1999年难民署执行委员会——加强伙伴关系，确保保护和安全》，第18卷，第4期，1999年
- 《难民营和定居的安全、平民和人道主义性质：执行“阶梯形的各种办法”，EC/50/SC/INF.4,2000年6月27日[可查阅：www.unhcr.ch – Executive Committee – Standing Committee]
- 《保护大规模涌入情况下的难民：综合保护框架》，EC/GC/01/4,2001年2月19日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《庇护的民事性质：将武装分子从难民中分隔开》，EC/GC/01/5,2001年2月19日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《在大规模涌入情况下分担责任和负担的国际合作机制》，EC/GC/01/7, 2001年2月19日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《从执行坦桑尼亚一揽子安全措施中获得的教益》，EPAU/2001/05, 2001年5月(评价和政策分析股的评价)[可查阅：www.unhcr.ch – Research/Evaluation – Evaluation and Policy Analysis]
- Gilbert, G., 《当前在执行排除条款方面的问题》，在第二管道的国际保护问题全球磋商里斯本会议上提出的论文，2001年5月[可查阅：www.unhcr.ch – Global Consultations – Second Track]
- 《维护庇护、难民地位、难民营和其他场合的民事和人道主义性质》，EC/GC/01/9,2001年5月30日(比勒陀利亚区域会议)[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Regional Meetings]

- 《根据个别庇护制度收容寻求庇护者，包括待遇标准》，EC/GC/01/17, 2001年9月4日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《提高收容国的保护能力》，EC/GC/01/19, 2001年9月4日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《提高区域内第一庇护国提供充分保护的能力》，EC/GC/01/21, 2001年9月20日(开罗区域会议)[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Regional Meetings]

面对当前人口混合流动的挑战，支持保护难民
(其中包括庇护制度)

- 《人口混合流动以及与难民外流的关系，包括不需要国际保护的人的返回，以及促进全球范围的返回》，EC/48/SC/CRP.29, 1998年5月25日[可查阅：www.unhcr.ch – Executive Committee – Standing Committee]
- 《难民调查季刊，执行委员会与负担分担》第17卷，第4期，1998年；
- 《难民调查季刊·使国家利益与难民保护一致》，第18卷，第2期，1999年
- 《拦截寻求庇护者和难民：关于综合办法的国际框架和建议》，EC/50/SC/CRP.17, 2000年6月9日[可查阅：www.unhcr.ch – Executive Committee – Standing Committee]
- 《协调欧洲联盟的移徙管制和难民保护：难民署的视角》2000年10月(讨论稿)[可查阅：www.unhcr.ch – Research/Evaluation – Country of Origin and Legal Information]
- 《难民保护和移徙管制：难民署和移徙组织的视角》，EC/GC/01/11, 2001年5月31日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]
- 《庇护程序(公正和有效的保护程序)》，EC/GC/01/12, 2001年5月31日[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Third Track]

- 《将难民保护标准纳入拦截措施》，EC/GC/01/13,2001年5月31日(渥太华区域会议)[可查阅：www.unhcr.ch - Global Consultations – Regional Meetings]
- 《不需要国际保护的人的返回方面的法律和实践问题以及落实“安全第三国”概念及其对难民流管理和难民保护的影响问题》，EC/GC/01/14,2001年6月15日(布达佩斯区域会议讨论的专题)[可查阅：www.unhcr.ch – Global Consultations – Regional Meetings]

-- -- -- -- --