



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/961  
27 June 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会  
第五十三届会议

关于国际保护问题的全球磋商：常设委员会  
框架内各次会议的报告(第三跑道)

各次会议的日期和主题如下：

第一次会议(2001年3月8日至9日)：在大规模流入情况下对难民的保护。

第二次会议(2001年6月28日至29日)：在个人庇护制度下对难民的保护。

第三次会议(2001年9月27日至28日)：在个人庇护制度下对难民的保护(续)。

第四次会议(2002年5月22日至24日)：寻求基于保护的解决办法；对难民妇女的保护；对难民儿童的保护。

## 目 录

	<u>页 次</u>
第一次会议(2001年3月8日至9日)报告 .....	3
第二次会议(2001年6月28日至29日)报告 .....	14
第三次会议(2001年9月27日至28日)报告 .....	23
第四次会议(2002年5月22日至24日)报告 .....	30

## “第三跑道”第一次会议报告\*

(2001年3月8日至9日)

### 一、导 言

1. 执行委员会报告员 Haiko Alfeld 先生(南非)主持了 2001 年 3 月 8 日至 9 日举行的国际保护全球磋商会议第三跑道的第一次实质性会议。在宣布会议开幕时,他指出,全球磋商会议引起了巨大关注,会议广泛的地域代表性和数量众多的非政府组织出席即是证明。他吁请会议上就这些重要的问题展开交互性和建设性的对话。在助理高级专员发表了简短的欢迎辞之后,国际保护问题主任在会上作了发言。她说本会议开始了围绕难民保护问题基本原则重振支持的进程,并拟确立今后的保护议程。她简要概述了在大规模流入情况中保护难民这一主题下,拟讨论的四个议题(见下文)。

2. 会议随后就该主题下的所有四个议题展开了参与性的广泛辩论。会议讨论了大量的问题,并且听取了一系列见解和观点。各代表团对全球磋商的及时性和重要性表示了赞赏。

### 二、通过议程

3. 未经修改通过了议程(EC/GC/01/3)。

### 三、在大规模流入情况下对难民的保护

#### A. 总体保护框架

4. 国际保护司标准和法律咨询科科长介绍了关于“在大规模流入情况下对难民保护:总体保护框架”的背景说明(EC/GC/10/4)。

5. 会上就此复杂问题发表了 43 次讲话,呈现出前所未有的参与程度。会议一再强调了在大规模流入情况下实行保护的绝对必要性。会议广泛地承认,1951

---

\* 2001年6月28日通过。

年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书是国际难民保护体制中、包括在大规模流入情况下实施保护的核心所在。会议着重强调必须绝对尊重寻求庇护权和不驱回的原则。许多代表团强调必须充分和完全运用公约，作为展开全球磋商的基础。会议回顾了一些补充性的区域难民文书，尤其是 1969 年非统组织的《难民公约》和 1984 年的《卡塔赫纳宣言》。若干代表团还提及了，执行委员会一些结论、尤其是那些有关大规模流入问题，具体为第 22 (XXXII) 号结论的相关性。会议指出，适用人权文书和国际人道主义法，是在大规模流入情况下确保对难民保护、实行标准待遇的另一个重要渊源。此外，若干代表团还强调了保护与援助之间的关系。

6. 许多代表团还强调，必须解决大规模外流的根源。会议提出，预防冲突、早期预警、发展合作、消除贫困、增进人权和流离失所的经济层面因素，均是拟应在这方面考虑采取的重要措施。会议还普遍支持更多地关注寻求办法，以解决长期性状况。

7. 许多代表团强调，必须增强难民署处置大规模流入情况的作用，包括建立快速应急行动、充分和不受阻碍的进入，以及有力的监测和干预作用。

8. 有些国家指出，鉴于大规模流入问题复杂且情况各异，有各种因素交织在一起，必须采取额外的措施和更为综合性的对策应付此类状况。会上提出的另外一些相关的问题包括，必须为收容社区提供支持，协助减轻对难民的敌对情绪，并解决在原籍国内境予以保护的需要。许多代表团提请注意，必须更为公平地分担保护难民的责任。若干东道国强调，必须通过提供资金和技术支助，以及努力创建地方能力，支持负担的分担。

### 1. 基于群体作出的初步确定

9. 大部分代表团确认，在大规模流入的情况下，基于群体初步确定难民地位的意义。各非洲代表团提请注意非洲大陆的丰富经验以及可汲取的教训，而另一些代表团则指出，在一些注重个案处理难民地位的体制高度发达的国家中，则难以采取初步确定的步骤。

10. 若干国家在注意到运作困难的同时认为，一俟难民抵达，就应尽快根据难民文书逐一甄别，分辨出那些不应给予国际保护的人，并建议审定适当的排除

方式并且向东道国提供技术支助。某一国家详细阐述了如何参照一系列的国际文书，依照第一条(F)款，确定排除标准的定义。

11. 许多国家公布指出了增强东道国、特别是一些面临大规模和长期难民状况的发展中国家的法律和运作能力的高度重要性。会议建议，国际社会，包括通过难民署，应持续关注此问题。

12. 会议广泛地重申，最好采取自愿遣返方式，长久解决大规模流入问题。据有些代表团称，为了取得实效，应当在难民危机之初，即拟定计划并推行自愿遣返。某一代表团指出，由于冲突的性质，可能需要采取不同的方式，寻找出恰当的解决办法。各代表团指出，必须拟定一项综合性的持久解决战略，以确保国际社会的支持并从各个方面探索潜在的解决办法。若干收容了大量难民的国家代表团呼吁国际社会作出积极的努力，创造有利于自愿遣返的环境，并提供充分的资源。

13. 会议承认重新安置发挥了分担责任的重要作用。若干国家指出，鉴于大部分收容大量难民的国家是世界最不发达国家，因而大量难民融入当地社会很困难，因此，有必要对初步认定的难民实行灵活的重新安置标准。有些国家表示，它们已经确定了灵活的标准，包括出于人道主义原因的接受，但强调难民的收容必须与对难民的个案甄别并举。会议请难民署发挥调解人的作用。会议建议，难民署通过有关重新安置问题的经常性磋商，深入探讨标准问题。会议还请难民署审查其本身有关初步认定的难民提出重新安置申请的程序。

## 2. 临时保护

14. 会上就临时保护问题所作的发言普遍强调了保护的例外性和临时性，而且以及其与 1951 年公约的一致性。会议广泛承认，临时保护必须有时限。欧洲委员会和欧洲联盟各成员国的发言，提供了有益的信息，介绍欧洲的临时保护概念以及在联盟框架内开展的谐调进程，同时，会议还请各代表团注意欧洲(联盟)委员会的书面介绍。会议注意到，这些进程与全球磋商是相辅相成的。

15. 各代表团表明，对于临时保护概念，人们持有不同的理解。会议建议，通过与各利益攸关方展开全面对话，就“临时保护”一语作出较为精确的界定，以确保对此概念的共识。若干代表团强调，临时保护的概念只适用于大规模流入的情

况。许多发言者着重指出，难以界定大规模流入的情况以及临时保护的持续期限。会议强调，大规模流入通常涉及某种程度的突发性，而其人数之多事实上已无法实现对难民的逐一确定。许多代表团指出，在这方面难民署的参与和咨询是重要的。会议指出，难民享有临时保护的标准待遇拟符合执行委员会的结论，而任何优于这此待遇的做法，则应由各国自行酌定。

16. 若干代表团提及了结束临时保护的标准和方式。有些国家着重指出了难民署就有效性、条件和返回时间提供指导的作用。许多代表团指出，即使终止了临时保护，也必须解决某些难民仍然需要的保护问题。许多国家强调，临时保护不应当有损于享有根据 1951 年公约申请难民地位，并且获得审查的权利。

### 3. 研究大规模流入情况下的保护问题

17. 人们普遍赞同对大规模流入采取的保护措施进行比较性研究。各代表团提议，研究应当具有切实性、分析性并评估性，应当包括非洲(此种现象的教益尤甚)、亚洲和拉丁美洲在大规模流入情况中应“汲取的教训”，并分析欧洲联盟及其他地区的法律发展动态。研究应当探索在这些机制下提供的保护实质、公约的适用性、在此类情况下的灵活性，以及解决长期难民状况的办法。会议提议，最好编撰出一份初步报告，供各缔约国 2001 年 12 月 12 日会议审议。

#### B. 庇护的平民性质，包括剔除武装分子，以及在大规模流入情况下开展的甄别，和原前战斗人员的地位及其待遇

18. 国际保护部副部长概述了关于“庇护的公民性质：从难民中剔除武装分子问题”的背景说明(EC/GC/01/5)。难民署的应急和安全处处长作了情况介绍，阐述了增强安全的运作措施。会上 23 个代表团作了发言，展开了内容丰富的建设性辩论。会议广泛地支持背景文件提出的建议和结论，同时还欢迎 2001 年 2 月 26 日至 27 日南非比勒陀利亚区域性会议的重大贡献。秘书处将另行颁发一份文件，概要阐述该会议就维护庇护、难民地位、难民营和其他收容地点的平民和人道主义性质问题提出的各项结论。

## 1. 庇护的平民性质

19. 会议广泛地同意，维持庇护的平民性质是促使各国能够并愿意收容和保护难民的关键。大部分代表团指出，不安全的状况对难民保护、尤其对妇女和儿童造成严重影响，并对收容社区造成冲击。一些代表团强调，充分的安全对难民署工作人员以及其他人道主义工作者开展保护和援助工作也是必要的。因此，他们支持采取措施增强工作人员的安全。会议广泛同意，在难民与武装分子和一些按照难民文书不应予以保护的其他人之间划出明确的区别，对各国、难民和难民署均有益处。

20. 若干代表团强调，必须制定出一项综合性战略，通过一系列措施，解决难民营和定居点的安全问题。会议认为，辨明、剔除武装分子并解除其武装，是这项战略的一些重要成分。若干代表团着重指出了如下一些预防性措施，包括难民营应设立在离边境有一定安全距离的地点、咨询、培训和教育以及早期预警。

## 2. 作用和责任

21. 许多代表团强调，根据国际人道主义法，东道国首先有责任确保难民营内以及难民人口居住地区的安全，包括辨明和剔除武装分子。然而，他们还同时指出，缺乏能力和资源，以及业务和后勤方面的因素，严重限制了这些国家履行其义务的能力。

22. 许多代表团确认，就分担负担或责任而言，为各个东道国提供国际声援和支持是至关重要的。然而，有些代表团承认，在支持东道国辨明和剔除武装分子方面，人道主义组织的作用有限，而联合国系统主管维持和平和政治事务的部门，尤其是联合国安理会，应当更多地关注这些问题。一国代表团表示愿意提请安全理事会注意这个问题。会议还请执行委员会主席和高级专员分别提请安全理事会和联合国秘书长关注这一问题。

23. 若干代表团提出，必须指定一个机构协助和支持在难民危机情况下面临安全问题的国家。为此，其他发言者呼吁，进一步审查现行的结构和机构，包括联合国维持和平行动部(维和行动部)。会议强调各机构，特别是红十字国际委员会(红十字委员会)、国际移徙组织(移徙组织)和难民署之间合作的重要性。各代表团

欢迎红十字会详细阐明这方面的国际准则及其作用，并注意到红十字委员会与难民署之间正在就增强这方面的合作问题展开磋商。若干代表团提及了最近卜拉希米关于联合国维护和平行动报告中所载的建议。

24. 若干发言者强调，东道国和难民署必须共同合作，履行为难民提供国际保护的任务。会议提及难民署在登记、培训和保护监测方面的作用，亦如难民署为增强东道国的能力，主动采取的“安全一揽子计划”行动。

### 3. 增强安全的运作措施

25. 许多代表团承认，从难民中剔除武装分子的问题，显然提出了重要的法律和运作问题。会议广泛地同意，那些被认为继续参与军事行动的人，不可被视为难民，显然不属于对难民的国际保护范围。然而，会议承认，前战斗人员则有权寻求庇护。为此，会议强调，在确定应有的保障并考虑到国际刑法的情况下，应当针对具体情况，适用除外条款。会议要求难民署拟定出行动准则，以在大规模流入且有可能需要排除的情况下进行群体确定时，就申请难民地位的个人请求作出评估。会议还指出，排除问题可将在全球磋商的第二跑道内审查。

26. 若干代表团请难民署按照国际人道主义法、难民法和人权法，制定出切实可行的办法和标准，以便在难民人口中剔除武装分子。其他一些有关组织、非政府组织以及各国政府也应当参与这项工作。

27. 会议还确认，确保充分的安全和治安措施，也是保持庇护的平民性质的一个关键要素。各代表团提及，可通过常备性安排，提供警察培训或更为直接的支持，以便尽早处置好安全问题。会议提出，科索沃和东帝汶运用的民警模式也可适用于其他难民情况。会议还提出，不妨对坦桑尼亚联合共和国境内首创试行的“安全一揽子计划”实现标准化，以供在其他情况下仿效，并且应当审查在安全支持方面的运作中所汲取的教训。会上较普遍地强调了早期预警和预防措施的重要性，同时，另一位发言者着重指出须制止小武器和轻武器销售泛滥的现象。

28. 若干代表团强调，东道国有责任确保在离开边境的安全距离内设立难民营。会议请难民署界定适当的“安全距离”。

29. 许多代表团还特别提及儿童兵的问题，强调必须遣散并帮助其重新融入社会，同时，为实现家庭团聚开展寻查工作。若干发言人强调了难民教育方案，



包括初中教育的重要性，指出教育是一项意义重大的措施，可使难民青少年重新融入社会，有助于防止他们参与颠覆和犯罪活动。考虑到各代表团对这些问题以及对比勒陀利亚会议提出的一系列建议的关注，会议提议在全球磋商会议第三跑道关于难民妇女和儿童问题第四主题下，就此展开深入审议。

### C. 登 记

30. 业务支持处代理处长介绍了关于“登记方面人身和法律保护各切实问题”的背景说明(EC/GC/01/6)并阐述了“PROFILE”项目的背景、目的和概况。会议就此专题的辩论显示了业务现实与保护要求之间的协调。会上有 21 位代表发言。许多发言者交流了其本国经验。

31. 会议广泛确认，国家负有进行登记的首要责任。会议着重指出，凡由难民署或其他合作伙伴开展的登记工作，就须有东道国适当地参与，并在整个过程中向之通报情况。另一些代表团促请注意，登记是一个多层面的职能，可得益于机构间和非政府组织之间的合作。

32. 所有发言者都确认登记作为一项基本保护手段的重要性。许多代表团确认，必须依据商定的标准，有原则地运用登记资料。会议广泛地赞同背景文件的结论，而且许多代表团表示支持在一项执行委员会的结论中制定出此类标准。

33. 若干发言人强调保密和建立信息交流与合作的适当保障的重要性。他们还强调了提供个人资料有可能对难民造成的风险。会议指出，必须向难民通报采用哪些资料，并且保证不透露他们的答复内容。会议不仅确认，在与难民的交往中必须保持敏感，而且还确认，若无上述保障，则难以获得准确的资料。会议请难民署与各国共同配合，确保除其他方面外，各国的体制符合保密的要求。会议强调必须在交换资料与避免使人处于风险的两方面之间实现平衡。

34. 鉴于人口和环境的变更，包括难民的出生和死亡，若干代表团强调了动态性的方针和不断修订数据登记的重要意义。会议支持登记所有情况下的难民，不仅对大规模流入或今后动向情况下的难民进行登记，而且还应对目前尚未充分登记的人口进行登记。会议着重指出必须使难民便于向登记官员登记，为此，有必要建立一个资料登记的中心地点。许多代表团强调，必须制定一项制度，在全球范围处置流离失所周期的各方面问题，包括持久的解决办法。

35. 会议普遍同意，登记的改善对难民和国家均有利；难民将更易于享有他们的权利，国家则更易采取对应措施并管理对难民的保护和援助。会议还强调，改善的登记将加强人道主义机构和非政府组织的活动，并支持可持久解决办法的规划。会议注意到，改善的登记可发挥关键作用，在个人遭遇最痛苦的心理创伤时期，尤其在难民被剥夺了身份证时，帮助其维持个人和国民身份。登记也有助于解决很可能产生的无国籍状况。正如某一代表团指出的，改善的登记还有许多有利之处，毫无疑问，我们确实需要登记，而且应当实行登记。

36. 若干代表团强调了改善难民妇女和儿童个人登记的重要意义。登记有助于查询和家庭团圆、促进妇女增强对难民营生活的参与，并帮助妇女就持久的解决办法作出更为知情的决定。会议指出，例如，关于难民人口中儿童数量和年龄的资料是至关重要的，可制定出相关的方案，保护易遭性剥削或军队招募风险的青少年。会议还指出，应当特别关注酷刑幸存者和精神不健全者。

37. 登记公认的重要性促使许多代表团表示，支持把登记列为资源支助方面的优先考虑。一些代表团强调了为收容国提供物质、资金、技术和人力资源援助的关键作用。若干代表团详述了他们目前依靠臃肿繁琐的文牍程序所遭受的种种挫折，并促请各捐助国政府支持他们更新和改善其制度的努力。一些代表团表示赞赏难民署为国家能力建设提供的援助。

38. 许多代表团欢迎难民署主动发起的“PROFILE”项目。若干捐助国表示支持“PROFILE”项目，并提出分担资源和专门知识。某一代表团谨慎地提出，防止依赖过分先进的技术。在业务上，目的应当是建立一个快捷、有效、技术上并非尖端的系统，该系统除其他外，可以防止欺诈和重复登记。难民署强调必须配备专用的资源，包括人力资源，以支持这样一个大规模的项目，切实解决实际问题。一些代表团鼓励难民署与一系列合作伙伴，包括收容国、捐助国、非政府组织和私营部门携手努力，并汲取已经实施这些先进登记程序国家的专门知识和经验。

### C. 在大规模流入情况下分担责任/

#### 负担的国际合作机制

39. 国际保护司副司长介绍了关于“在大规模流入情况下分担责任/负担的国际合作机制”的背景说明(EC/GC/01/7)。若干发言者就一个被确认为困难但至为关

键的专题，展开了广泛的建设性讨论。总之，约有 28 个代表团就全球磋商的这一全局性主题作了发言。据认为负担或责任分担不仅是一个资金问题，而且也是一个人道主义的概念，而且“有切实的必要”，为此，这应当成为执行委员会的一个首要议题。

40. 会议提出，对 1951 年的公约及其 1997 年的议定书作出进一步的评估并撤消保留，是责任分担的一个办法。遵循公约也是对负担和责任分担的一项重大的贡献。会议重申，这些现行措施不是遵循第一庇护原则义务的先决条件。

41. 一些收容了大量难民的国家的代表团叙述了这些难民对其社会、基础设施、经济和环境造成的大规模影响。有些代表团警告，除非国际社会承担责任，援助那些担负着收容难民、尤其是长期收容难民的國家，否则难民保护国际体制有可能崩溃。一些发言人呼吁，应在更大程度上承认相对于捐助国的捐款而言，各收容国家为保护难民所起的至关重要但却难以定量表示的作用。若干发言人承认，许多自愿地并往往多年收留大量难民的发展中国家承受着多方面的沉重负担。

### 1. 全球和综合性的方针

42. 许多发言人强调，针对大规模的流入情况必须制定出综合和整体性的方针。会议承认，通过区域性的安排可加强此类全球性的方针。印度支那难民综合行动计划以及欧洲联盟庇护和移徙问题高级工作组可谓此类做法的正面实例。一些代表团特别强调，必须会聚众多国家和行为者，包括原籍国，共同寻求持久的解决办法，与此同时，会议还指出，将视难民流入的具体情况形成不同的协作配合。若干代表团阐述了各国际机构之间增强合作和协助的必要性。

### 2. 预防和预备战略

43. 许多发言人把防止外逃的必要性和增强预备工作的重要性，列为责任分担的另一个方面。他们尤其提到，必须制定促进人权、善政、消除贫穷、调解潜在或正在进行的冲突、缓解较普遍的移徙压力办法和其他措施等方面的战略。另一些人着重指出了增强预备工作、包括增进难民营内安全措施的重要性。会议感到，加强区域一级的参与，可进一步增进常备性的安排。

### 3. 资金筹措和其他措施

44. 若干发言人强调，为难民署筹措可预测的和充分的资金，是向难民提供国际保护的关键。关于可否依照欧洲联盟难民基金的经验，建立起长设难民应急基金的若干项目问题，一些捐助国代表团认为，值得建立一个基础更为广泛的基金。其他获得支持的问题，包括免除收容大量难民人口国家的债务，以及系统的参与性方案的重要性。许多代表团特别谈到了将债务免除与更广泛的发展项目联系在一起的重要性。基础设施的发展、增强当地行政机制、为返回做好筹备工作的教育方案以及增强对地方法律的尊重、遏制犯罪以及为改善当地卫生系统进行的技术转让等均被列为至关重要的支助领域。

### 4. 人道主义的撤离/转移

45. 若干国家表示支持在综合性方针内，就预先确定难民应紧撤离人数定额的设想，展开深入的调查。有些国家指出，这项定额不得用于取代争取庇护的机会，而由此产生的问题是，如何处置撤离的总人数与国家答允重新安置难民总人数的关系。一些代表团提及 1999 年科索沃危机时人道主义撤离和转移的经验，并称这是最大程度地减轻第一庇护国负担的一个很难得且代价相对较高的方式。

46. 另一些必须作出澄清的问题是，如何实现家庭团聚和/或团圆、如何确保难民的知情同意，和如何确定何为恰当的撤退时机。有些国家强调，在审议这些问题时，必须铭记国际社会有责任寻找出解决外逃根源的办法，以确保安全返回。会议还提出，在考虑到人道主义问题工作组和欧洲联盟在前南斯拉夫境内的工作经验之际，深入审议预先安排的人道主义撤离人数定额如何才能作为综合战略的一部分进行运作。

### 5. 规划持久解决办法的范围

47. 许多代表团重申在寻求解决办法时，必须解决外逃的根源，并重申最好采取自愿遣返的解决办法。重新安置是负担或责任分担的一个重要措施。会议建议，应对这一办法进行深入的调查，包括这一办法与其他持久解决办法和人道主义撤离的关系。

48. 若干代表团说，愿意接受大量重新安置的难民的国家数量有限。最近主动提供重新安置地点的国家的数量出现变化，是令人欢迎的。人们感到有些关注的是欧洲共同体内最近提出的确定重新安置总人数的办法，不应当有损于在欧洲联盟寻求庇护的权利。有些代表团寻求放宽重新安置的标准，而另一些则表示须谨慎防止在大规模流入的情况下扩大运用重新安置办法。对此，他们认为自愿遣返是更为恰当的对策。

#### 6. 深入分析切实可行的措施及机制

49. 会议广泛认同，尤其在大规模流入的情况下，深入调查分担责任和负担的切实措施的重要性和必要性。一般来说，重点在于采取更为及时、协调、可预测、综合和多边性对策，应付难民的大规模流入。各代表团普遍支持难民署背景说明的结论，以深入探讨适当的分担措施和机制。

### 四、任何其他事务

50. 会议请国际保护部部长在 2001 年 3 月 10 日举行的常设委员会会议上向各代表团简要介绍全球磋商会议其他各跑道的进展情况。2001 年 3 月 13 日为此进行了一次非正式的情况介绍。

### 五、主席的总结

50. 经过在活跃和内容充实的讨论，主席宣读了随后于 2001 年 3 月 26 日分发的总结。总结按主题分别列明了个各主要问题，以及一系列的具体建议；对难民儿童的保护。

## “第三跑道”第二次会议报告\*

(2001年6月28日至29日)

### 一、导 言

1. 会议由执行委员会报告员 Haiko Alfeld 先生(南非)主持。在简短开幕辞中,他赞扬国际保护部的工作人员为举行全球磋商会议作出不懈努力,投入了大量的资源和精力。主席还赞赏难民署鼓励发展中国家与会者的出席,并就非政府组织为全球磋商进程作出的持续性的重大贡献表示敬意。她促请各国以及其他利益攸关方参与协调一致的后续行动,以制定国际保护的议程。

2. 在副高级专员致了简短的欢迎辞之后,一位难民妇女作了发言。她讲述了在寻求庇护时,经历了包括拘留在内的遭遇。她在结束发言时疾呼“请采取行动”。

### 二、通过第一次会议的报告草案

3. 主席介绍了供批准的全球磋商会议第一次会议的报告草稿。两个代表团就报告草案的第 5、15 和 17 段提出了修订。报告经上述修订之后得到通过(EC/GC/01/8/Rev.1)。

### 三、通过议程

4. 议程(EC/GC/01/Rev.1)通过。

### 四、在个人庇护制度下对难民的保护

#### A. 难民保护和移徙控制

5. 主席欢迎国际移徙组织(移徙组织)的移徙政策和调研方案协调人 Gervais Appave 先生出席对本项目的讨论。

---

\* 2001年9月27日通过。

6. 国际保护部部长介绍了 EC/GC/01/11 号文件，阐述了难民署和移徙组织就此专题的共同反思。文件的目的是就这两个组织共同关注的问题阐明观点并提出行动方针，列明各自拟为此专题开展的探讨，并本着共同的利益，协调双方各自的工作。必须适用 1951 年公约的流离失所情况，以及不合法移徙现象的增长和为牟利从事人口偷渡贩运行为的加剧，导致这项公约可运作的空间日趋狭窄。一个总体的挑战性问题是，如何确定各种办法，以在移徙和庇护交错重叠的情况下，为难民和寻求庇护者提供所需的保护。部长指出，该文件拟出了难民署和移徙组织合作的总体方针（第 45 至 48 段），包括双方可能有先有后地分别开展的活动，以及须国家予以响应的一些问题。

7. 移徙组织的移徙政策和调研方案协调人还说，这项文件阐述的是移徙与庇护之间的联系。由于在现实中难民是在边境内流动，混合的人流包括了被迫和自愿的移徙者，若截然区分各项有关政策，轻者有可能形成政策上的不一致，重者则会造成政策间的自相矛盾。涉及的一个主要问题是，如何针对复杂的移徙现实，确保移民保护程序的整体性。移徙组织希望其成员国于 2001 年 11 月举行的理事会上，就此现象所涉移徙问题展开广泛的辩论。

8. 在随后的辩论中，一些有关国家的代表团介绍了在布达佩斯、澳门和渥太华举行的各区域会议的概况。会议普遍承认这些区域会议的有益贡献。区域会议不仅深入透析了曾在实地一级经受的诸项挑战及掣肘因素，而且还提出了一些实质性的评论和建议。<sup>1</sup>

### 1. 移徙流动和难民保护之间的关系 (包括偷运和贩运人口问题)

9. 鉴于作为全球化进程的后果之一，需要国际保护的人员与移民掺杂混合的流量日趋增长，而且这种趋势有可能加剧，全体代表团均承认庇护与移徙之间关系的重要性和复杂性。许多代表团指出，目前尚缺有关移徙流动、这类混杂人员流动的类型和数量，以及流动的根本原因方面的资料。若干代表团指出，流动根源有可能是相互重叠的，不仅包括侵犯人权的行为或武装冲突，而且还包括经济

---

<sup>1</sup> EC/GC/01/13; EC/GC/01/14。

上遭排斥和贫困、环境退化、人口压力、治理不善和正当工作稀缺等原因。会议一致认为，这种混合流动的现象对发达和不发达国家均造成了影响，然而，发展中国家需要国际支持以增强其采取有效对策的能力。

10. 为了解更为有效的对策，各代表团一致认为，必须提供有关移徙流动更详尽一致的资料和统计数字，而且某一成员国请求移徙组织详尽地调研移徙的根源。一个代表团建议，诸如欧洲委员会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和南部非洲发展共同体(南发共同体)之类的各区域组织也可展开类似有助的研究。另一个代表团欢迎开展移徙政策和调研方案的项目，以及在移徙组织理事会会议上广泛探讨的移徙和移徙需要问题。

11. 各国代表团一致谴责贩运人口和偷运人员的犯罪活动，同时承认难民与移徙者一样，往往不得不依赖犯罪集团抵达第一庇护国，或继续前往别的地点。一些代表团敦促，必须保障寻求庇护者可诉诸寻求庇护程序，并且按标准享有适当待遇。会议普遍确认，各国拥有守卫边境的主权，并考虑到人员贩运和偷渡行为，尤其使妇女和儿童蒙受了极度的劫难，有权采取措施制止这些犯罪行为。一些代表团提出愿意提供技术支持，增强入境点的收容能力。然而，一些代表团强调，必须从人权的角度审查这种现象，不只是将之视为边境或者移民“控制”问题。一个代表团建议，应当从移徙管理的角度审查这一问题，并且考虑到经济和劳动力的需求，以及人权关注。

12. 会议普遍确认，制止人口贩运和偷运的合法措施，不得推翻各国就尊重人权，包括移民权利而言，对难民保护责任，尤其是不驱回的原则的承诺。在答复某个代表团关于不驱回的范畴问题时，国际保护部长提及了为剑桥专家圆桌会议编纂的有关 1951 年公约第 33 条背景文件。<sup>2</sup> 若干代表团提出了，首先可采取措施，防止人们求助偷渡蛇头：提供常规移徙的机会；推行一项符合国际准则的适当、迅速和有效的庇护制度；和迅速遣返那些被查明不需得到国际保护的人。

13. 若干代表团强调，收容国须加强能力建设，同时，在政府、政府间和非政府等所有利益攸关方之间应实行更密切的合作，制定出综合和多层面的对策。为此，一些代表团着重指出，必须通过适当的政策导向和后续行动，增进原籍

---

<sup>2</sup> 参见“关于不驱回原则的范围和内容的意见”，Elihu Lauterpacht 勋爵 CBE QC、Daniel Bethlehem、Barrister (2001 年 6 月)。



国、过境国和目的地国之间的对话。这些提议包括，发展援助以及贸易和投资政策应当更敏锐地考虑到难民和移徙问题，并针对解决外流的根源。许多代表团还建议，采取措施鼓励各国加入 1951 年公约及其 1997 年议定书，以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《（关于贩运人口和偷运移民）议定书》、1990 年《关于保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》和一些相关的公约(尤其是国际劳工组织(劳工组织)第 97 和 143 号公约)。

14. 许多代表团建议，在任何综合对策中，在原籍国和收容国内开展的宣传运动都应发挥重要的作用。这样的宣传运动可现实地评估有序移徙流动的机会；遏制不合法的移徙；就人员偷运和贩运行为发出危险警告；制止仇外心理；并且向收容国的广大公众展示移徙的积极方面以及移民和难民为收容国带来的资产。某个代表团说，第二次迁移是不可避免的，并且要求理解大部分收容国，特别是在长期收容难民的情况下所面临的种种困难。该代表团说，对第二次迁移需进行深入的审查，包括评估重新安置是否为恰当对策。另一个代表团提出，应当采取将已经得到保护的难民送回第一庇护国的做法，制止这些难民的非法流动。考虑到长期收容大量难民造成的极沉重负担，若干代表团对此做法表示了忧虑。

## 2. 拦截和保护的保障

15. 各代表团对利用拦截来遏制非法移徙表示了不同意见。有些代表团认为，拦截措施是国家守卫边界主权的合法体现。另有一些代表团承认，拦截是遏制偷渡的必要措施，然而强调此类措施须融入对难民保护的保障。一代表团反对拦截措施，认为这类措施是任意转嫁负担的形式，并且对越来越多地采用拦截行动以防提出庇护申请的做法感到遗憾。有一代表团指出，各国应当避免形成责怪偷运和贩运人口的“受害者”的风气。有些代表团提醒说，根据有关国际文书，各国不应当惩罚求助蛇头抵达安全点的寻求庇护者和难民。

16. 一些代表团提及了渥太华会议作出的积极贡献，集中探讨了将难民保护保障条款列入拦截措施的方式。某一代表团建议，应当更为广泛地请其他地区各国参与对渥太华发起的拦截问题的探讨。会议广泛地支持如下建议，要求各国在采取拦截行动时，应纳入保障条款，以对需要国际保护的被拦截者实行保护。为此，会议普遍地支持如下建议，即请难民署制定有关拦截措施保障条款的准则，

其中纳入适当的保护保障，并汲取渥太华会议的结论和建议。会议还要求难民署为各国开办有关的培训活动。有一代表团表示，拦截行动中的保护保障条款可导致难民署的一些新的活动，为此应当明确追加的资金。另一个代表团建议，对现行的拦截方案作出一项独立的评估。关于在本国境内提出请求庇护程序问题，两个代表团叙述了本国的经验。其中一代表团指出，这类措施可能不会有助于增进保护问题。另一代表团并不认为这项程序可完全取代拦截行动，但可作为一项提供保护的手段。一个以非政府组织名义发言的代表团认为，1951年的公约中找不到在本国境内提出请求庇护程序的依据。

### 3. 不需国际保护的人的返回

17. 会议普遍认同，查明不需国际保护者应迅速有效地返回。然而，会议认为，这种返回必须有条不紊、安全、人道、有尊严和持久。若干代表团建议为收容国或个人提供援助。会议同意，如果这些不需国际保护的人滞留不归，会损坏整个庇护制度(以及移徙管理制度)。有些代表团列举了迅速返回的好处：较易重新融入社会；遏制偷运和贩运人口的蛇头；并警告潜在的移民，庇护的渠道并非畅通无阻。来自各地区的代表团着重指出，在促使不需国际保护的人员返回时遇到种种困难，尤其是得不到当事人或原籍国的配合，并且因无证件而难以确定真正的原籍国。某一代表团建议，在涉及数量众多难民的情况下，需综合采取一系列措施：返回、在第三国重新安置，以及在有可能实行大规模返回之前，在庇护国内给予援助。

18. 许多代表团强调，所有国家都有义务接受返回的本国国民并与提出重新接纳请求的国家合作。若干代表团指出，拒绝返回的权利不仅会损坏庇护制度的信誉和实效，而且还等于剥夺了基本人权并可最终导致无国籍的状况。有些代表团强调，一些发展中世界的原籍国要求得到国际援助，以实现可持久的返回。另一些代表团感到，返回不应当以国际支助为条件。一些代表团指出，不需国际保护人员的返回，最好是自愿性的，但是各国确实拥有驱逐这些人的主权。有些代表团强调，至少应当在安全、人道和有尊严的情况下，实施这类非自愿性的返回。

19. 若干代表团赞扬了国际移徙组织为不需国际保护者制定的返回方案，并建议继续推行这些方案。某个代表团指出，发展中国家没有资金资助通过移徙组织实施的这些方案。另一个代表团要求移徙组织制定一整套指导方针，确保其送返的每一位移民自愿回归。若干代表团强调，难民署应当以与其任务一致的方式，参与返回问题，不应视之为是在制裁那些有可能需要国际保护的返回者，并且应当结合各国的努力，为难民署此类参与活动提供资源。有两个代表团询问，难民署卷入一些拒绝收容案件是否妥善，并敦促谨慎从事。

#### 4. 难民署与移徙组织以及与各国和其他利益攸关方之间的合作

20. 许多代表团欢迎难民署与移徙组织之间加强合作，并鼓励双方组织贯彻联合文件中所载的方针。然而，有些代表团要求进一步澄清职权范围，阐明这类合作将包括那些内容。另一些代表团对难民署的资源问题表示了关注。各代表团鼓励难民署和移徙组织将宣传活动列为双方合作的一个组成部分。关于移徙组织承诺拟审查建立或增强各区域和国际管理移徙管理机制的问题，有些代表团建议，最好集中探讨国家和区域各级的最佳做法。

21. 各代表团表示强烈支持，在尊重双方各自具体任务的条件下，建立拟议的难民署/移徙组织庇护和移徙问题行动组。鉴于移徙与庇护之间关系复的杂性，会议建议，行动组还应当列入各国政府、其他有关的组织（诸如劳工组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和各区域组织）和非政府组织。行动组的工作方案可包括更好地开展数据收集和分析工作，调研工作，制定政策备选方案，推广或通过国际标准，培训，以及在实地和日内瓦总部发起切实可行的项目。执行委员会和移徙组织的理事会可共阅行动组的工作报告。

#### B. 庇护程序(公平有效的程序)

22. 在介绍此项目时，国际保护部副部长回顾，公平有效的庇护程序是混合流动综合方针的一个关键组成部分；这些程序不仅是遵循了不驱回的原则，而且也是充分和容纳性地运用 1951 年公约及其 1997 年议定书的关键。有关此专题的

文件(EC/GC/01/12)指出，在许多情况下，援用某一项综合性程序，评估某个寻求庇护者是否有资格得到难民地位或其他补充性的保护，可能是辨别需要国际保护者的最有效和最迅速的办法。文件的结论部分提及基于执行委员会现行庇护程序形成的一些国家最佳做法的实例，并确立了共同商定的标准。

23. 在对此项目展开一般性讨论时，许多代表团说，是否具备运作良好、公平和有效的程序，是尊重不驱回原则、寻求和享有庇护权，并充分和容纳性地运用 1951 年公约的必要条件。这样的程序还可有助于杜绝滥用行为。通过国家立法是有效执行公约的重要手段，然而，这类立法应符合国际标准。若干发展中国家代表团指出，必须增强能力建设，排除它们面临的一些极为现实的限制因素。有些代表团提出愿意帮助建立庇护程序并协助促进这些程序有效运作。

#### 1. 裁定可受理性的程序

24. 若干代表团提及了布达佩斯区域会议推动澄清了围绕“安全第三国”概念出现的问题，以及重新接纳协议对正在巩固其庇护制度的国家产生的影响。会议显示了这类国家对“转嫁负担”后果的担心。一些发展中国家的代表团提及了其收容难民，尤其因长期收容而承受的负担，并坚持必须本着分担负担和责任的精神，在收回寻求庇护者和难民之际，伴随采取一些援助措施。在适用安全第三国概念方面，尤其在接受国同意转移或审查庇护要求时，充分的保障也是至关重要的。会议承认，确认国家是否有责任审查庇护要求的决定，与对庇护要求进行实质性的审查，是截然不同的两码事。一个代表团还着重指出，划定审查庇护要求职责的“都柏林类型” 多边或双边协议，比单方运用安全第三国概念有更重要的意义。

25. 一些代表团对运用第一庇护国概念形成的冲击表示了关注，并要求，尤其是在第一庇护国面临长期大规模难民的局面下，就其概念范围提供指导。许多代表团强调，必须为返回第一庇护国的难民制定出充分的保障。此类保障可有助于防止难民陷于“来回转”的窘境。会议还提出，当长期难民的返回不可行时，可能得考虑重新安置和就地安置办法。关于提出申请的时限问题，会议确认，时限不应当用来限制提出申请的机会，而只是用来确定，不按时限提出申请是否会影响申请者的信誉问题。

## 二、平等和便捷的庇护程序

26. 会议就若干问题达成了广泛的一致。各代表团确认，精简、公平和便捷的程序，对辨明人员是否需要国际保护具有重大意义。许多代表团报告，一些没有身份证和不予合作的寻求庇护者，使得各国无法有效执行这些程序。对于“安全原籍国”概念和申诉是否具有停效，代表团各持己见。许多代表团感到，“安全原籍国”概念是有助的，但必须在其运作中建立起充分的保障。另一些代表团则认为，此概念等于排除了全体国民享有 1951 年公约规定的保护，或有可能由此形成违反上述公约的一些地域限制。某些代表团辩称，不可因申诉而暂停执行某些情况下的遣送决定，而代表非政府组织的另一个代表团则认为，在对申诉请求未作出最后裁决之前，停效应得到保证。

27. 会议普遍同意，所有寻求庇护者都应有机会通过有关程序裁定其申请。这里的关键要素应包括获得有关程序的咨询、(当寻求庇护者处于脆弱和特殊情况下时，有理由派专门的工作人员)听取个人面谈、(尤其请非政府组织)提供咨询意见、法律援助、对不利的裁决提出申诉的权利和了解整个程序和各审理阶段一些关键决定的知情权。关于庇护的裁决应理由充分。便捷程序有助于处置显然有依据的庇护案件，以及那些滥用程序或显然毫无申请根据的案件。寻求庇护者有责任与当局合作。然而，没有身份证件本身并不构成滥用请求庇护程序的行为。对于不予合作和缺乏身份证的问题，最好分开作为各自独立的问题处理。此外，仅仅提出庇护的申请本身不可作为实行拘留的理由。

### 3. 其他问题

28. 许多代表团着重指出，必须对边境官员以及在其他入境点工作的人员进行有关边境接待标准和程序的培训。某一代表团认为，非政府组织和政府间组织可参与协助分担国家边境管理工作。一些代表团表示愿意提供技术和其他方面的支助。一位国际难民法法官协会代表告知各代表团，该协会设有上诉受理法官的培训方案。有些代表团还介绍了其本国的程序，阐明了针对一些有特殊需要的寻求庇护者规定的特殊条款，尤其是需要向女性工作人员陈述案情的蒙受心灵创伤或性暴力之害的女性寻求庇护者，。妇女，即使有男性陪伴的妇女，亦应有权以

其本人名义提出申请，并要求按其本人情况加以审议。某一代表团说，必须摆脱“条条框框”，审查无人陪伴或单独的未成年人寻求庇护的案情，适当地考虑是否可通过庇护，始终切实地维护儿童的最大利益。关于特殊需要问题，当未成年人抵达时，可能需要为之提供一名监护人并给予心理支助。会议欢迎难民署提出的一项作为迅速地向所有需要者提供国际保护的有效明快手段的单一庇护程序。对此程序还需深入审查。

#### 4. 结 论

29. 会议就一系列的问题达成了广泛一致的意见，尤其认为必须根据国际难民法的框架，制定出难民地位确定程序的共同基准。各代表团还承认，必须具有灵活性，从而可考虑到各国和区域的具体情况和国内法律及行政制度。会议鼓励那些尚未建立公平和有效庇护程序的国家建立起这些程序。为此，会议欢迎 EC/GC/01/12 号文件(尤其第 50 段)列有最佳做法的汇编，可作为有助的指导依据。会议建议，执行委员会可借助非正式的磋商，探讨制定基本指导原则的工作，比如以庇护程序磋商结论的形式，充实执行委员会结论 8 和 20,并更为深入细致地完善难民署的文件。尽管这是在执行委员会内展开的讨论，然而，非政府组织仍要求能参与这类讨论。主席提议展开非正式的商讨，以探讨是否应当讨论执行委员会的结论问题，而如有必要，则探讨与这些结论相关的时机、参与和框架问题。

#### 五、主席的总结

30. 在讨论结束时，主席作了简要的口头总结，着重点出了一些关键性的问题和讨论形成的一些结论。会议之后，将提供一份更为全面的书面总结。

## “第三跑道”第三次会议报告\*

(2001年9月27日至28日)

### 一、导 言

1. 执行委员会报告员 Haiko Alfeld 先生(南非)主持了这次会议。他在简短的开幕发言中说,他感到遗憾的是未能让一个难民参加该会议,并指出要让难民参与全球磋商还是一个巨大的挑战。主席回顾道,自六月份召开上一次“第三跑道”会议以来,除了在全球磋商“第二跑道”的范围内在剑桥(2001年7月9日至10日)和 San Remo(2001年9月6日至8日)举行的会议之外,又在开罗召开了一个重要的区域会议(2001年7月3日至5日)。最近结束的缔约方部长级会议筹备会议(2001年9月20-21日)对于将在12月举行的部长会议也是一个好的兆头。主席对与会者未能更大地集中注意后续行动表示关切,但指出秘书处编写的两份关于可能的后续活动的文件(EC/51/SC/CRP.12,附件2和EG/GC/01/20)应构成未来进一步思考和协商的基础。

2. 副高级专员然后作了一个简短的欢迎致词。

### 二、通过第二次会议的报告草稿

3. 主席提交了全球磋商“第三跑道”第二次会议的报告草稿(EC/GC/01/15)以便批准。一个代表团建议对该文件第29段作出一项修正,以说明对执行委员会一项关于庇护程序的结论的可行性还需进一步磋商。报告在作出这一修改后获得通过。

### 三、通过议程

4. 议程(EC/GC/01/16)获得通过。

---

\* 于2002年5月22日通过。

#### 四、在个人庇护制度下对难民的保护

5. 国际保护部的司长就全球磋商过程所有“跑道”方面的进展提供了简要的增补，以及就目前审议中的议程项目作了一些初步评论。

##### A. 收容寻求庇护者，包括待遇标准

6. 国际保护部的保护政策和法律咨询科科长介绍了关于收容的背景文件(EC/GC/01/17)，该文件企图确定一个关于收容寻求庇护者的共同框架的内容。执行委员会可以一项结论的形式通过这一框架。他希望这方面的讨论也可允许难民署制定一套关于主要收容标准的总体准则，让各国执行或按照它们的特殊情况加以适用。为此，背景说明中在附录中对有关的国际标准和最好的做法进行了汇编。

7. 大家都同意已是在全球磋商范围内进行审议这一课题的适当时机，以及该背景说明为讨论提供了一个有用的基础。虽然大多数的讨论集中在关于个别寻求庇护者的收容条件方面，一个代表团回顾对难民营中的收容也值得审议，特别是鉴于举例说对儿童的待遇和教育方面引起的不良影响。几乎所有代表团都承认收容条件在人权方面很重要，以及寻求庇护者的收容标准应符合社会、文化和经济权利。

8. 一些代表团认为背景说明中建议的制度总体来说是平衡的，可在全球执行；其他代表团认为，基于发展中世界的许多收容国的条件，所建议的制度过于雄心勃勃。那些采取后一个立场的代表团认为收容安排必然要根据收容国的社会经济情况和发展水平，它们主张灵活处理。一个代表团又说，除了收容国的能力外，难民的每次流入量或实际的难民人口也是一项限制因素，虽然必须遵守国际上的承诺。一些代表团建议收容安排也必须考虑到庇护程序的长短。因此，大家承认不可能在各国之间和各区域之间完全统一收容条件。

9. 关于收容寻求庇护者制度的具体内容，各代表团指出了下列重要元素：有尊严地逗留、行动自由、尊重家庭生活、获得教育和保健权利、以他们能够了解的语言获得有关程序和权利的资料、迅速和公平地处理案件以便解决一些较困难的收容条件；作出适当安排以处理特别易受害的人。一些代表团强调收容条件应包括创造一个欢迎寻求庇护者，不带仇外心理的气氛。一些代表团也认为寻求庇



护者应能够获得有薪酬的工作，而其他代表团则指出，很难提供这类就业。关于拘留寻求庇护者这一特殊问题，得到强烈支持的立场是：拘留应是一项非常措施，拘留条件应合乎人道并尊重基本价值。若干代表团对未成年人的拘留表示关切。一个代表团坚持不应使用拘留方式来阻止寻求庇护者的到达。其他代表团认为如果一名人士威胁到国家安全或公安，如果有必要调查一名人士的身份或者如果有义务限制源自其他文书(诸如 1990 年都柏林公约)的流动，则可进行拘留，但拘留应受到一个司法或行政审查程序的管制。

10. 更一般的是那些认为收容条件也应考虑到滥用这个制度的可能性以及有需要防止诸如次要流动和寻求最佳地点等问题，认识到相对的有利收容条件可造成吸引因素的人的观点与其他认为收容待人条件和滥用之间的关系并不明确，最主要的考虑应是伦理和权利的人之间的意见分歧。一个代表团回顾，在任何制度中都存在着弊端，并质问道，一个国家是否应为了防止弊端而将标准订到比合法的最低待遇标准还低。另一个代表团指出，在任何有关收容标准的讨论中应考虑到移民的权利。一个代表团回顾道，对于在抵达庇护国时立即申请难民身份的人和那些只在逮捕后才申请的应适用不同的标准。

11. 一些代表团强调为了增强发展中接纳国的保护能力，使它们符合收容寻求庇护者的国际标准，国际支援和负担分摊是很重要的。一个代表团在另一代表团的支持下，建议设立一项由难民署管理的独立基金，目的是在财政和技术上协助发展中国家，使它们的收容设施达到国际收容的标准。

12. 大家普遍同意难民署在这个领域里的准则是有用的，执行委员会有关这方面的结论也是一样，但一个代表团建议在通过一项结论后为难民署的准则定稿。若干代表团强调有必要仔细地拟订这两份文件。关于该结论的可能内容，一些代表团对背景说明第 25 段作了具体的评论，该段载有与庇护政策有关的一系列考虑。两个代表团建议扩大该段，使其包括有特殊需要的其他群体，如精神创伤和酷刑的受害者。一些代表团建议应特别强调创造一个接受寻求庇护者的气候，以避免仇外心理和种族主义。一些代表团建议在为准则最后定稿时应参考诸如 1969 年非洲统一组织公约等区域文书、各有关宣言以及 1965 年的《消除一切形式种族歧视公约》。

## B. 补充保护形式

13. 国际保护部副司长介绍了关于这一题目的背景说明(EC/GC/01/18)，并回顾就这个主题增补了一份新文件，<sup>3</sup> 并在 2000 年 7 月的常设委员会第十八届会议上进行了讨论。他说补充保护普遍被接受为对那些不一定符合 1951 年公约难民定义的人，但一般被认为需要国际保护的人提供保护的必要手段。然而，在各国的做法方面存在着显著的不同。对于恰当使用补充保护形式的共同了解可保证不会无意中将它们用来限制 1951 年公约的执行。鉴于一些代表团所表达的兴趣，背景说明中包括了有关程序的一章，特别是用来确定保护需要的一个单一全面程序的优点。该说明建议，可通过就该问题拟订一项执行委员会结论和列入可作为拟订始点的语言(见第 11 段)来鼓励进行统一。

14. 一些代表团欢迎将该主题列入全球磋商议程。一个代表团指出，自常设委员会于 2000 年审议这问题之后，这个领域里的思考已有重大的进展。许多代表团表示支持难民署的背景说明，包括其中提到的最佳做法。代表团大都同意补充保护形式为根据 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》制定的国际保护制度提供了有用的补充，但它的使用不应妨碍充分执行这些文书中对难民的定义。在这方面，许多代表团主张，补充保护形式不应冲淡或削弱对难民的定义或减损那些根据《公约》和《议定书》有权获得保护的人的权利。大家都再三重申这两项文书的重要性。一个代表团警告道，它对补充保护形式的支持不应被当作为赞同一些国家对 1951 年《公约》的限制性解释。

15. 许多代表团明确承认补充保护形式常常源自人权方面的考虑，并特别提到 1984 年《联合国禁止酷刑公约》。和 1950 年《欧洲保护人权和基本自由公约》。关于谁应享受补充保护形式的问题，这两项文书都提供了有价值的基准。各代表团同意有必要区别补充保护形式和在大批难民流入情况下适用的临时保护。一个代表团指出，在其国内做法中，临时保护适用于个别情况与大批流入无关。关于中止补充保护的条件，一个代表团建议，这些条件应类似《公约》中的中止条款，但应明确地不同于那些用来停止临时保护的条件。另一个代表团强调在决定是否提供补充保护时应考虑排除条款是否适用。

---

<sup>3</sup> EC/50/SC/CRP.18。

16. 代表团们大致同意对补充保护形式的各种做法应有更大的统一和格式化，以及需要更明确的定义和更大的一致性。在这方面，一些代表团提到欧洲联盟最近一项关于拟订补充(或“辅助”)保护形式最低标准的倡议。关于收容标准，许多代表团提到最少要做到不加驱逐。大家都认为对补充保护形式受害者的标准待遇应等同或尽可能接近为被承认为难民的人所提供的标准。一个代表团建议为那些得到补充保护的人提供法律身份及证件。另一个代表团指出补充保护的受益者常常只有短期的许可证。

17. 在程序性问题方面，背景说明中关于各国应努力设立一个单一的庇护程序的建议得到普遍支持；这个程序首先要审议《公约》中是否有承认难民身份的根据，然后审查是否有提供补充保护的根据。一些已执行一项单一程序的国家报导说，该程序合乎人道，迅速和有效，并为有关申请人提供更大的法律确定性。一些代表团回顾欧洲委员会也曾建议通过一项单一程序，以及欧洲联盟也在考虑这一可能性。

18. 对于根据难民署背景说明的结论就执行委员会关于补充保护形式的一项结论开始进行协商的建议获得普遍的支持。

### C. 加强收容国的保护能力

19. 国际保护部保护政策和法律咨询科科长介绍了关于加强收容国保护能力的背景说明(EC/GC/01/19)，其中试图鉴定所寻求的目标和正在进行的活动。附件一列出了一项加强收容国保护能力的战略的主要内容。而附件二则描述了一些具体倡议和最佳做法。有人建议该文件第 15 段中列出的指导原则应反映在一项执行委员会结论中，以便为未来行动提供一个结构。埃及大使和全球磋商非政府组织中心就 2001 年 7 月 3 日至 5 日在开罗举行的区域会议提供了简要的口头报告；该报告主要是关于怎样加强中亚、北非和中东的庇护国家的保护能力。<sup>4</sup> 与会者再次承认了区域会议对全球磋商程序的贡献。

20. 所有代表团都承认加强收容国保护能力对有效执行国际保护标准的重要性。各代表团广泛支持该背景文件的总方向，特别是拟议中的加强保护能力结构。一些代表团特别欢迎促进民间组织的“保护网”并强调促进难民的自力更

---

<sup>4</sup> 见 EC/GC/01/21。

生，以及发展难民社团的能力。几乎所有代表团都承认背景文件中所载的具体例子和最佳做法。

21. 许多代表团建议加强保护能力的条件是要有足够的资源。因此必须将加强保护能力置于国际合作、团结和负担分摊的较大范围内，并必须为特别是难民署提供足够的资金来建立收容国的保护能力。一些代表团建议也应在难民原籍国中发动能力建设，促进尊重人权，以协助根除难民流动的原因和促进自愿遣返的可持续性。然而，一些代表团在承认加强保护能力的重要性之同时，指出能力上的限制不应削减难民寻求和获得庇护的机会。

22. 大家显然承认在任何能力建设的努力方面，伙伴关系是一项重要因素。一些代表团强调有必要采取一种参与性和包含性的做法。一些代表团建议区域对话和区域办法是建立保护能力的重要因素。一些代表团也回顾非政府组织在这领域里发挥的重要作用，不单是作为能力建设的代理人也作为这些努力的受益者。在这方面，有人建议在非政府组织没有法律地位的情况下给予它们法律地位，并在需要时，使它们充分融合到能力建设活动中。

23. 各代表团普遍承认加强保护能力是一项复杂的过程，必须考虑到一国的社会、文化和经济条件。代表团们建议，有效的能力建设也需要持续的支持，执行具体和可衡量的活动，以及进行评估和采取后续行动。一个代表团强调其目的应是支持设立可行的结构。大家普遍承认有必要在不同的伙伴之间进行有效率的有效协调，以制定可行的和持续的保护结构。难民署被要求承担在这个领域内的协调任务。此外，大家都承认加强重新安置能力是建立保护能力的一项重要因素。

24. 除了严格上的能力建设外，一些国家强调有必要承认难民可为收容国社会带来好的影响，并呼吁为教育和职业培训提供更多的资源，以鼓励难民的生产活动，特别是那些倚靠国际援助的难民的生产活动，从而减少其依赖性。难民署及其伙伴被鼓励制订以难民能力为基础的方案，以提高能力和鼓励自力更生，而同时又为持久的解决办法打好基础。一些代表团也支持将难民问题纳入国家发展机构和捐助国发展议程中的意见。各代表团普遍承认收容国有一个欢迎环境的重要性，以促进对难民的积极和尊重态度。

25. 在讨论中出现了若干有关后续行动的共识(也见 EC/GC/02/3)。大多数代表团认为目前还未到将指导原则列入一项执行委员会结论中的时机，必须提供更多的对话机会。有人建议难民署应根据讨论结果修订和扩大其背景说明中的指导

原则和范围。难民署也可根据背景说明附件二编制一本有关建设保护能力的手册和维持一个在这领域里的倡议和活动的订新目录，登在难民署的万维网上。大家普遍承认非政府组织，尤其是当地的非政府组织在加强保护能力方面可发挥作用。有人建议与非政府组织，以及发展中国家订立的供资协定应规定旨在加强保护能力的方案应与难民署进行协调。大家也普遍承认，可以和应该利用难民的能力，有了能力和自力更生的难民更愿意寻求持久的解决办法。

26. 难民署应鉴定最需要加强保护能力活动的地方，在各项活动方面确定优先次序，并鉴定需要支持的难民收容国。在这方面，难民署应根据各国、各政府间组织、各非政府组织、私营和其他部门提供的支持来配合需求。根据对这方面的兴趣，难民署可召开有国家和非政府组织参加的区域/次区域讲习班，以便制订和执行特殊的国家或区域战略以加强能力。一个热烈的收容环境可促进对难民持有一个积极和尊重的态度，这是大家都承认的。关于资源的问题，难民署应进一步探讨机会，除其他外，向私营部门调动资源以建立保护能力，以及探讨是否有可能请捐助国将发展基金的一部分拨给同时有利于难民和收容他们的当地人口的方案。此外，国家和非政府组织也可审议扩大“搓捻”项目，为拥有较少保护结构的其他国家提供本国官员，以协助它们建立不同领域里的专家知识。最后，重新安置能力也被承认为能力建设的一项重要因素。

## 五、主席的总结

27. 在讨论结束后，主席作了简要的口头总结，突出了讨论之中出现的一些主要问题和结论。于 2001 年 11 月分发了一份较详细的书面总结。主席在会议闭幕时(他当主席期间的最后一次会议)强调，由于国际保护部在秘书处支持下进行的优秀工作，为讨论作出的实质性准备工作量令人印象深刻。他指出“第三跑道”全球磋商有许多人参与，进行了有活力的对话，并为难民署、各国和民间组织之间的率直和建设性相互关系和伙伴关系提供了一个论坛，允许在执行委员会的范围内进行比一般更多的更有意义的思考和分析。这个过程导致了对难民保护作出更新的、更令人鼓舞的重新承诺。和国家对难民保护的更集体的拥有权。他也期望这些不同的结果落实为一项保护议程，并促请为此作出进一步磋商。

## “第三跑道”第四次会议报告\*

(2002年5月22日至24日)

### 一、导言

1. 执行委员会报告员 Hajime Kishimori 先生(日本)主持了这次会议。在简单的开幕致词中,他欢迎了联合国难民事务助理高级专员和难民署国际保护部的司长。主席鼓励各代表团在它们的发言中更为互动和有所创新。一个代表团提出,为了跟进保护议程设立适当结构的问题,并就一个可能的特设论坛提出了一些建议。国际保护部司长在与主席磋商后,建议在2002年6月常设委员会第二十四次会议详细审议保护议程时讨论这项提案。

### 二、通过议程

2. 议程(EC/GC/02/1)获得通过。

### 三、通过第三次会议的报告草稿

3. 主席提出全球磋商“第三跑道”第三次会议的报告草稿(EC/GC/02/2)以供通过。该报告获得通过。

### 四、寻求基于保护的解决办法

4. 助理高级专员作了简单的欢迎致词,他强调难民署希望得到所有代表团的支持,不单是为了使全球磋商程序获得成功,也为了确保难民署有足够的资源;同样重要的是获得它们在未来数年内充分执行保护议程的承诺。

5. 国际保护部的司长就审议中的所有问题作了初步评论。关于持久解决办法,她传达了难民署对一些难民情况的持续性质的关切,以及有必要制定一个更一贯的寻求持久解决办法的政策。这些办法应更直接地融合自愿遣返、当地融合

---

\* 2002年6月25日通过。

和重新安置等手段。背景文件中，除其他外，呼吁对当地融合作为任何全面持久办法战略的一项要素予以新的重视。它也提倡自力更生，不论最后的持久解决办法为何，自力更生对所有有关方面都是有利的。关于保护难民妇女和难民儿童的问题，司长指出他们的问题不在于缺少书面的分析或准则，而是由于欠缺执行有关准则的能力，并在某种程度上由于各有关方面对将理论付诸实践作出了不平衡的承诺，这是在对流离失所周期所作反应的各个阶段。她鼓励各代表团就有关说明中所载的行动建议作出评论，以便完成保护议程。

#### A. 自愿遣返

6. 国际保护部政策和法律咨询科科长介绍了关于自愿遣返的背景说明(EC/GC/02/5)；他说这是难民署许多年来第一次就这个持久解决办法提出一个详细的说明。他指出该说明在三个领域里有所突破并鼓励代表团在它们的讨论中集中注意这三方面。首先是，该说明澄清了“安全和有尊严地返回”概念中的“安全”因素，它描述了其主要内容(人身安全、法律安全和物质安全)以及难民署在每一方面的作用。其次，关于“法律安全”这个具体内容，说明的附件二中载有在返回情况下解决与产业有关问题的建议的简要汇编，该汇编可作为在其他法律领域(诸如大赦和证件)里制订同类标准的蓝图。他要求各代表团审议是否可用一项执行委员会的结论来解决不同的法律安全问题，而又同时补充 1985 年执行委员会的第 40(XXXVI)号结论。第三点是，该说明提醒有许多宗被忘记了的长期难民情况。他建议难民署发挥一个更积极的催化作用，以便按照非洲办事处于 2001 年 12 月在其与非洲部长非正式协商期间提出的倡议，抓紧自愿遣返的机会。此外，他鼓励各代表团扼要提出为了产生可解决一些这类情况的政治意愿还可做些什么。

7. 背景说明的要旨、原则和建议获得了广泛的支持。许多代表团再三强调必须保证遣返的自愿性质和原籍国创造有利于前难民返回和重新融合的条件的相关责任。在这方面，有人提到有必要处理根源问题。一些代表团也指出遣返为原籍国带来了人力资源，可为他们的祖国在智能、文化、经济、政治和社会能力方面作出宝贵的贡献。有人提请注意难民署的下列作用：就原籍国情况提供及时和客观的消息(以便作出自由和知情的选择)；核查任何难民流动的自愿性质，监督返回后的安全情况。要达到下列条件才能保证遣返是真正自愿的：将遣返与政治原因

分开；就原籍国的情况提供充分和客观的资料；保证不受到身体上或心理上的压力——包括减少在接待国获得的援助；在原籍国做到真正、有意义和持久的改革，以允许在安全和有尊严的情况下返回。然而，一个代表团指出，该背景说明应评论国际移徙组织的作用以及难民署和移徙组织在自愿遣返问题上的相互作用。另一个代表团感到遗憾的是背景说明中没有谈到不需要国际保护的人的返回问题。

8. 一些代表团虽然坚持遣返的自愿性质，但认为不总能在最佳的情况下完成遣返。一个代表团坚持以不自愿的方式进行的遣返事实上等于侵犯了不驱逐原则。一些代表团指出，未到时机的迁移会使原籍国的情况更为恶劣。一个代表团说，一旦原籍国的情况恢复正常，“自愿性”的规定不应作为难民在接待国逗留更久或不归的借口。另一个代表团警告，一些或甚至大量难民的自愿遣返不应自动导致普遍取消难民地位。在这方面，一些代表团强调，那些继续有理由怕受到迫害的难民，尽管在原籍国有了改变的情况下，应继续受到国际保护和受益于其他持久的解决办法，例如当地融合或重新安置。

9. 大多数代表团指出，即使在持久办法方面没有正式的等级，自愿遣返是最多难民选择的办法，因此应列为优先。其他代表团强调，即使大多数难民选择自愿遣返，应作为一项全面的持久办法战略的一部分，特别是在拖延的情况下，为难民提供重新安置和当地融合的机会。在这方面，一个代表团鼓励难民署编制那些利用两项持久办法中一项的遣返难民的统计数据，以协助评估对持久办法采取一种整体论和非等级制做法的利益。一些代表团承认要实现持久的自愿遣返是很困难和很复杂的。

10. 一些代表团指出，难民署在保证和平过程适当考虑到返回权利方面发挥重要作用，而同时又在与伙伴合作下，协助原籍国创造一个有利遣返环境方面发挥了催化作用。关于遣返的规划，许多代表团强调有必要让难民，特别是妇女难民在规划遣返和与重新融合有关的活动方面提出他们的意见。也有人建议，这种规划应照顾到最脆弱群体，包括单身儿童、残疾人、老人以及单亲家庭的需要。

11. 对于在该文件所描述的遣返活动中难民署所发挥的各方面作用，大家都普遍支持。各代表团很重视难民署与庇护国和原籍国合作制定一个可被接受的自愿遣返框架的工作，虽然对于它在重新融合阶段的参与程度持有不同的意见。一些代表团认为难民署涉入一些重新融合活动，特别是住房和和解活动已超越它的



主要任务。它们因此强调难民署与各国、各发展伙伴、非政府组织和整个国际社会的伙伴关系的重要性，以便更有效地从人道主义援助过渡到发展合作方面。这些代表团因此鼓励难民署发挥一个催化作用，而同时又制定移交和退出战略，特别是鉴于难民署的资源有限和其他伙伴的相对优势和任务。一个代表团说，在人道主义活动中，军事组织的参与应限于促进返回者和平民人口的安全。

12. 一些代表团强调负担和责任分摊的重要性，它们呼吁国际社会提供慷慨支持，以恢复接待国中受到难民影响的地区，并且领先采取以一个以社群为基础的办法来协助恢复受到返回影响的社群(包括返回者、国内流离失所者以及当地社群)。重建基本经济和社会基础结构和支持国家机构、当地非政府组织和民间组织结构的方案不单能提高就业机会和增加返回者地区的吸收能力，而且对于重新融合是必要的，也有利于和解。

13. 一些代表团也注意到难民署背景说明中所谈到的一些问题，特别是在自愿遣返时的安全概念——尤其是“法律安全”(包括财产归还问题)——以及拖延的难民情况这个更广泛的问题。虽然大多数代表团支持说明中描述的安全概念(被解释为人身、法律和物质安全的综合)，一个代表团说，许多条件只能逐渐地实现，并不一定先要实现所有这些条件才能进行自愿遣返。另一个代表团认为不能把享有财产权当作自愿遣返的正式先决条件。另一个代表团同意说明中的意见，即要推动自愿遣返，必须先实现这些条件；不然的话，只能方便自愿遣返。许多代表团支持难民署的以下建议，即执行委员会应更详细地考虑法律安全的问题，其中包括在遣返情况下与财产有关的问题，以及说明中规定的与财产有关的标准(见EC/GC/02/5，附件二)。然而，一个代表团认为这些过于详细，而另一个代表团建议在不归还和丧失财产的情况下应考虑赔偿的问题，因为并不是在所有情况下都可以实行归还的。

14. 关于长期不能解决的难民情况的问题，大多数代表团强调不应让难民长期在难民营中潦倒地等待自愿遣返而又无希望获得其他持久的解决办法。在这方面，有人强调国际上对接待国的支持不应随着时间减少。许多代表团也同意，在不能立即找到令人满意的持久办法情况下，至少也应让难民有自力更生的机会。它们相信接待国内的自力更生战略可为持久办法——特别是自愿遣返——建立基础，并鼓励接待国和国际社会提供一个有利的环境，包括充分的资源。一个代表

团强调，对大批难民流入作出又快又有效的反应有助于防止这种情况的拖延。另一个代表团指出拖延的难民情况使有关的个人付出很高的代价并助长了次级的难民流动。一些代表团鼓励难民署完成一个关于世界上所有长期难民情况的调查，以便制定一个解决这些情况的行动计划。难民署也被鼓励与所有有关方面合作，提出“一揽子交易”，其中包括各种负担分摊安排和在适用情况下采用所有三类的持久办法。

15. 难民署订新其 1996 年自愿遣返手册的计划获得广大支持。一个代表团建议，为了弥补 1951 年《公约》结构的缺陷，可能需要在自愿遣返方面进一步制定法律标准。另一个代表团建议，难民署在订新其有关重新融合的运作框架时，应编写一份关于从实地试验中得出的主要经验的短研究报告。一个代表团也鼓励难民署根据以往自愿遣返活动的模式，制定关于监督自愿遣返活动的措施。在这方面，一些代表团表示希望难民署会评估在阿富汗取得的经验并以其为前车之鉴。

## B. 重新安置

16. 国际保护部的重新安置和特殊情况科科长介绍了背景说明(EG/GC/02/7)，简要地描述了重新安置的补充性利益，特别是增加重新安置地点和国家的需要。她指出目前需要重新安置的难民超过现有的地点或资源。正如说明中概要指出的，重新安置已不再是最后的办法了，而是应需要特别保护的难民的需求而开始发生作用；在自愿遣返和当地融合都不可行的时候，可以是一项有效的持久解决办法。科长描述了难民署为了解决资源和工作人员不足的问题，以及为了改善外地一级的管理问题(特别是在防止舞弊方面)而采取的步骤。她也强调了重新安置某些民族的人的困难，特别是在九一一事件后的保安环境情况下，以及有需要为一看就是难民的人提供重新安置机会。

17. 挪威大使作为北欧区域重新安置会议的东道人，<sup>5</sup> 提出了该会议的报告和结论，<sup>6</sup> 并特别提到了扩大重新安置的建议，以保证它可同时作为一处保护工具和持久解决办法。他也建议重新安置仍旧应是一项保护工具，不应鼓励它作为移

---

<sup>5</sup> 奥斯陆, 2001 年 11 月 6 至 7 日。

<sup>6</sup> EC/GC/02/4。

民机制。重新安置工作组主席概述了工作组 2002 年 3 月 21 日在日内瓦举行的一次会议；该会议是关于大批难民流入情况的第一次全球协商第三跑道会议的后续行动。这次会议审议了在这种情况下采取重新安置办法时使用更统一的标准和更灵活方式的问题。他报告说该会议不单着重讨论了选择重新安置的过程，而且讨论了在重新安置过程之前和之后的行动，以便改善其整体的效力。关于灵活性的问题，他说，虽然许多国家已具有了不一定需要符合全部难民身份标准就可以接纳有保护需要的人的法律能力，其他国家却有法律上的限制。鉴定特定群体或特定的当地标准是可能的；如果能做到这点，可以用精简的证件处理这些已鉴定的案件。

18. 所有代表团都支持关于增加重新安置国家的呼吁；它们注意到在重新安置的供求方面出现的越来越大差距。一些代表团认为在受影响区域里提供解决办法是有益的，并且能鼓励非洲和拉丁美洲的新兴重新安置国家。若干传统的定居国家向这些国家提供建设能力的援助。其他代表团鼓励那些拥有足够资源和基础设施的国家，例如欧洲联盟的成员国和八国集团的国家接纳重新安置。一个国家宣布它有意设立一个重新安置方案。若干代表团主张作为任何新的重新安置配额的一个重要部分，考虑到缺乏当地融合展望这一因素。

19. 很多人呼吁把重新安置当作为整体保护战略的一部分并作为其他持久办法的补充。这方面应包括减轻那些接受大批难民的国家的压力。然而，一个代表团警告道，不应以重新安置替代建立自愿遣返条件，而应把它当作对其他两项持久办法的补充。有几个代表团认为，在大批难民流入的初期或新出现的难民情况下，重新安置不是一个恰当的做法。它们认为要等难民情况稳定下来才能采取这个办法。一些国家鼓励难民署告诉庇护国重新安置在某一情况下可发生的作用，并提醒它们关于潜在的重新安置需求。

20. 许多代表团认为重新安置确实地表现了国际团结，并且是与第一庇护国分摊负担的有效方式。特别是，有若干具体的情况，要求为不能自愿返回家园的难民增加重新安置名额。一个代表团也鼓励各国提供重新安置名额，为在大规模自愿遣返之后剩余下来的难民群体寻求解决办法。

21. 若干代表团呼吁重新安置国家取消所看到的双重标准；这些国家在选择重新安置的案例时适用严格的标准，而许多接纳难民的国家却没有选择，只能接

纳一眼看来就是难民的人，而他们逗留很长的时间。另一个代表团认为在重新安置方面所看到的限制性标准，强迫难民往别处寻求办法，造成了次要流动。一些代表团也强烈谴责所谓的“精选细拣”重新安置做法(即根据融合潜力选择)，虽然这种做法近年来已有减少。一些进行重新安置的国家不承认它们从事这类做法。一个代表团认为，为了维持重新安置方案获得公众支持，可能必须注重融合潜力；另一个代表团认为除其他因素外，考虑这个因素也是正当的。

22. 许多代表团欢迎难民署作出努力，建立机制减少重新安置过程中的舞弊可能性和改善管理监督。一些代表团也鼓励加快和精简重新安置程序，并强调在必要时适用 1951 年《公约》的排除条款(第 1F 条)。许多代表团强调了尽早和有效地进行登记以鉴定保护需求和重新安置的可能人选的重要性。一些代表团也要求更协调的程序。若干代表团也鼓励难民署从其年度方案预算中拨款给重新安置活动。一个代表团指出，如果各国、难民署和非政府组织合作鉴定和解决该制度中的效率低下就可纠正重新安置名额填补不足的问题。若干代表团希望《接待和融合问题手册》能尽早完成，它可协助各国改善为重新安置的难民进行的融合方案。

### C. 当地融合

23. 难民署评估和政策分析股股长介绍了有关当地融合的背景说明(EC/GC/02/6)；该说明是与国际保护部联合编写的，他回顾在 1951 年制定的国际难民保护制度认识到可通过当地融合的方法解决难民情况。然而，实际上，这个办法没有受到多大的重视。背景说明中因此强调最有可能获得成功的是一个承诺当地融合和自力更生价值的持久办法全面战略。难民署非洲区域办事处处长报导了就“非洲保护和解决办法的新方向和伙伴关系”进行的非正式部长级磋商会议(2001 年 12 月 14 日，日内瓦)。该磋商会议，除其他外，提请注意在非洲的拖延了很久的难民情况并企图恢复有关当地融合的倡议；这个政策原本是非洲大陆的一个传统。

24. 许多代表团欢迎对当地融合作为一个持久办法和对难民的自力更生战略再次予以注意。关于后者，大多数代表团强调自力更生作为三项持久办法中的任何一项的前驱的重要性。若干代表团承认，在难民方面采取自力更生战略并不妨

碍自愿遣返。一些代表团强调，恰巧相反，自力更生的难民在情况允许下，返回和重新融合到他们的原籍国时会具备更好的条件。一些代表团也提到自力更生对提高难民自尊的重要性。许多代表团强调如果难民在难民营中长期逗留会发生不良影响，包括增加他们的依赖性、不安全性和更多的保护问题。为了有效地执行自力更生战略，再三重申了有必要让难民和接待国社区参与规划和方案设计，并解决难民妇女和儿童的特殊情况。有人强烈支持加强难民署在 2001 年 12 月与非洲部长进行的非正式磋商期间所建议的步骤和措施。一个代表团特别欢迎所建议的自力更生战略优良做法清单。

25. 许多代表团证实当地融合确实是它们难民政策之一部分，并强调这是一个有难民和接待国社区参与的过程，接待国和难民都有其责任和义务。一些发展中接待国的代表团描述了它们在当地融合方面的做法，包括各种新倡议，目标是减少贫困、发展基础设施和恢复接待难民的地区。这些综合做法不单有利于难民，也有利于当地社群——许多代表团强调了这一重要方面——从而减少了对有限资源的竞争，促进了难民与当地社群之间的和平共处。许多代表团强调有必要采取一个面向发展的做法，与发展伙伴，特别是非政府组织密切合作。许多代表团也强调难民署在这方面的重要催化作用。一个代表团回顾 1951《公约》的前提是当地融合，另一个代表团提醒签署国有义务保证难民可充分享有根据 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》他们应享有的权利。

26. 两个代表团对于背景说明中没有充分反映发展中接待国，尤其是那些正在应付大量难民流入情况或长期难民情况的接待国的展望表示关切。他们强调，在决定当地融合是否确是可采取的办法之前，必须考虑到一些参数，诸如接待国是否愿意允许当地融合、难民的数目和类型以及接待国的社会经济情况(包括劳工市场)。另一个代表团建议背景文件应当分析以往采取这个办法的经验而从中得取教训。两个代表团也建议在早期的难民情况下进行当地融合并不是适当的办法，因为它为形成一个吸引因素。然而，其他代表团建议，促使赞成融合的因素包括持续的保护需求、缺少返回的展望、已达到的社会经济融合水平，与接待国的关系以及难民的技能。

27. 许多代表团指出，当地融合和自力更生的实现取决于抱着国际团结和责任分担精神提供的积极的、尤其是持续的国际支持。总的来说，该说明的要旨获

得广大赞同，包括对它所含的定义以及一个恰当考虑到当地融合和自力更生的全面的持续解决办法战略的概念，一个代表团也建议就当地融合的主题拟订一项执行委员会结论。

28. 在这个议程项目结束时，主席总结了各个主题和讨论中提出的后续行动建议。

## 五、保护难民妇女和难民儿童

### A. 难民妇女

29. 过程中包括了就“原则的实现”进行了专家小组讨论。它就下列问题提供了专家意见：与难民妇女的伙伴关系、妇女的领导权、参与和决策、有关安全和保安的问题、获得人道主义援助和基本服务的同等机会、登记和证件、有必要在执行难民法和程序时照顾到性别问题。

30. 国际保护部的政策和法律咨询科科长介绍了关于难民妇女的背景说明(EG/GC/02/8)；他指出在整个全球磋商过程中都注意到有关保护难民妇女和男女平等的主流问题。这份由国际保护部和难民妇女和男女平等问题高级协调员联合编写的说明，简要列出了难民妇女在下列五个主要领域里的主要关切：(1) 安全和保安；(2) 获得人道主义援助和基本服务的同等机会；(3) 登记和证件；(4) 在适用难民法律和程序时考虑性别问题；(5) 难民妇女和女童的贩卖。他宣布难民署最近发出了两项关于国际保护的新准则，重点在于解释 1951 年《公约》第 1A(2)条所载的难民定义，与妇女特别有关。<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 在关于难民地位的 1951 年《公约》第 1 A(2)条中和(或)其 1967 年议定书的范围内与性别有关的迫害(HCR/GIP/02/01)(2002 年 5 月 7 日)，及在 1951 年《公约》第 1 A(2)条中和(或)其 1967 年议定书中“属于某一社会团体的成员”(HCR/GIP/02/02)(2002 年 5 月 7 日)。

31. 难民妇女和男女平等高级协调员又说，即使在流离失所情况下，难民妇女并不是天生会受到暴力，而是由于没有作出适当的反应，忽略了她们的特殊需要和能力而使她们遭受到暴力。因此，难民署、各国和其他当事者必须保证将考虑到性别的预防和反应机制列入所有难民方案，并在这些方案中，从一开始就纳入男女平等观点。为了填补政策和执行之间的差异必须采取一个双重的战略：有目标的和一贯的支持以及男女平等的做法。这方面需要采取一个多部门的做法，改善所有伙伴之间的协调并鼓励所有难民妇女公平地参与所有决策、领导和代表机制。

32. 大多数代表团强调必须处理难民妇女的问题，因为这一群体占难民署受益者的一半以上。许多代表团回顾男女平等被承认为一项基本权利，也就是说，为难民妇女采取的行动必须以国际人权标准为基础，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》。许多代表团也坚持指出，对难民妇女的保护应超越法律保护，包括人身安全的问题，例如保护她们不受性暴力和基于性别的暴力。在这方面，若干代表团提到西非难民方案中发生的性剥削的报导，并坚持对妇女和女童遭受性剥削的情况采取一个绝不容忍的政策；所有人道主义工作人员必须对这方面负责。

33. 一些代表团同意难民署背景说明中的主张，即对难民妇女的保护必须采取一个双重的政策：男女平等的主流化和有目标的具体行动；这个主张也反映在小组讨论和介绍性发言中。许多代表团特别强调有必要保证妇女能在与男人同等的基础上获得信息，以促进她们的积极参与，和通过适当的培训和能力建设改善她们的技能和能力。若干代表团也强调必须让男人参与促进和加强妇女难民对基本权利享受。许多代表团认为高级专员对难民妇女作出的五项承诺是极有价值的，但申明必须立即执行并维持后续行动。高级协调员告诉各代表团所有司长都响应了高级专员关于提供有关执行承诺资料的要求并要求外地办事处回授这方面的资料。2002年6月在高级专员向在促进难民妇女权利和男女平等方面有公认成就的个人或团体颁奖时，将会分发一份报告。

34. 关于在解释和执行难民法律和庇护程序时考虑到性别的问题，许多代表团强调应允许妇女自己提出申请并建议在评估难民身份时应更多地考虑性别上的理由。大多数代表团也支持有关难民妇女登记和证件的建议，并回顾各国在过去

一些场合中赞同了这些建议。若干代表团认为，登记是一个没有得到充分注意的领域，需要各国和难民署对其作出新的承诺。

35. 关于越来越严重的人口贩卖现象，许多代表团都同意，受到贩卖的妇女和儿童，如果愿意申请的话可以进入庇护程序，但一些代表团警告道，作为贩卖受害人这件事本身不足以成为赋予难民身份的理由。一些代表团说人口贩卖受害者如果被认为不符合 1951 年《公约》的难民定义，可以获得人道主义的身份。许多代表团认为可为特别容易被人贩卖的难民妇女和女童做更多的事。政策和法律咨询科科长在回答时提到在一个关于人口偷运和贩卖的工作组内就这问题进行的机构间讨论，并宣布难民署将就这个问题发出指导原则。两个代表团强调有必要在人类安全和社会发展这个更广泛的框架内讨论人口贩卖的问题。

36. 关于难民妇女获得人道主义援助和基本服务的同等机会的问题，一个观察员代表团报导说，它的组织最近完成了一份关于“面对战争的妇女”的全面研究报告，报告中，除其他外，建议应让妇女直接参与援助方案的规划、评估和执行。许多代表团也强调妇女平等参与的重要性，以防止重复发生的性剥削事件。若干代表团指出应查明那些特别易受害的妇女(身为家长的怀孕妇女、单身妇女和女童、一夫多妻的家庭、残疾妇女)的特别需要，并作为优先事项解决她们的保护需要。

37. 一些代表团也提到下面的见解，即资金和人力资源的缺乏限制了更好地执行有关难民妇女的政策和准则。一些代表团警告道，不应将其本身当作为一项主要的限制因素；它们反而觉得供资方面的决定，包括重新拨款和决定款项的优先用途大大有助于克服这种限制因素。在这方面，若干代表团也强调有必要征聘和保留更多的外地妇女保护和社区服务工作人员，以及强加高级协调员办事处，承认在这方面还须作出更多的进展，继续需要采取针对妇女的行动。

38. 大家普遍承认基本问题不是需要更多的政策和指导方针，而在于需要加倍努力，以期它们获得充分执行。若干代表团强调在执行方面采取一个更深思熟虑、更有系统和更有结构的做法的迫切性，并在方案规划和执行方面对难民妇女(以及儿童)予以更大的重视。一些国家促请难民署为使妇女问题主流化而制定一个行动计划，包括基准、监督和最后时限等。然而，许多代表团承认各国负有主要的责任，在全球保护框架内更好地处理妇女的保护需求。其他代表团强调难民署



和其他主要行动者，包括妇发基金、儿童基金和人权署有必要加强伙伴关系。若干代表团特别强调难民署的高级管理阶层应发挥主导作用，以保证和负责政策的全面落实。它们也促请难民署审查，并在必要时跟进最近对落实难民署的难民妇女政策和保护指导方针所作的评估。<sup>8</sup> 许多代表团表示希望难民妇女的问题在整个保护议程中得到更多的反映和更加“主流化”。

## B. 难民儿童

39. 这方面包括在“使原则变为事实”的主题下就难民儿童的问题，与儿童基金、国际拯救儿童联盟的代表、关于难民署在难民儿童方面活动的最近一份独立评估的负责人<sup>9</sup>和一名难民青年进行的一个专题小组讨论。专题小组成员强调处理儿童保护需求的行动必定是相互有关的并必须从任务紧急情况的一开始就充分和有系统地融合到规划倡议中。他们指出对社会保护问题应予以特别注意并应保证儿童参与制定保护战略和设计方案的所有阶段。一个专题小组成员认为保护难民儿童的“伙伴关系”的意义是“责任分担”，包括支持难民群体保护自己的固有能力。

40. 国际保护部的副司长介绍了关于难民儿童的背景说明(EC/GC/02/9)，该说明是由国际保护部和难民儿童高级协调员联合编写的。他指出，尽管为保护难民儿童制定了一个基本法律和政策框架，却未能做到全面落实。最近作出的独立评估证实了这一点。这方面令人遗憾的例子包括在西非的情况。背景文件的目标是突出今日难民儿童面对的六个最显著的问题：(1) 离散；(2) 性剥削、虐待和暴力；(3) 征兵；(4) 教育；(5) 拘留和(6) 登记和证件。

---

<sup>8</sup> 难民署难民妇女政策和保护准则：执行十年评估。难民妇女和儿童问题妇女委员会(2002年5月)。

<sup>9</sup> 对难民署在满足难民儿童的权利和保护需求方面的一份独立评估，EPAU/2002/02(2002年5月)。

41. 难民儿童高级协调员突出了自两年前向常设委员会提出报告后，难民署及其各伙伴所取得的进展。<sup>10</sup> 有进展的领域包括改善了有关难民儿童/青少年的统计数据；加强了为解决离散儿童问题作出的机构间努力，特别是通过离散儿童在欧洲方案；执行了关于性剥削、虐待和暴力问题的多部门预防和反应活动；加强鼓吹在什么情况都不应使用儿童兵；为儿童权利倡议扩大培训和能力建设行动，这也是一项机构间努力。

42. 一些代表团赞扬难民署发起了对难民儿童的独立评估。许多代表团同意该项评估的结论，即虽然有足够的标准和指导方针，但是由于执行方面的不足和缺乏责任制，削减了它们的效力。若干代表团促请难民署及时跟进该评估中提出的建议，在执行方面订下计划，包括具体步骤、最后限期和明确指出所需的人力和财力资源。

43. 许多代表团支持难民署对保护儿童采取以权利为根据的做法。此外，大家普遍同意，保护的概念不单包括法律方面，而且也包括社会和物质方面。此外，许多代表团认为难民儿童，尤其是青少年的积极参与方案设计是极其重要的。这方面符合了该名参加了专题小组讨论和一般性讨论的难民青年的见证。若干代表团建议除了专门处理难民妇女和难民儿童的那一章外，在保护议程的所有有关章节中反映难民儿童的问题。

44. 若干代表团欢迎《儿童权利公约》的两份任择议定书生效，即关于贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的议定书和关于武装冲突下的儿童参与的议定书。一些其他代表团指出其他人权文书和人道主义法律为难民儿童提供的保护。大家普遍同意没有家人陪同的和单独的难民儿童特别容易受到性剥削和虐待，以及被拘留、做童工、被征兵和被拒绝教育和基本援助。许多代表团也同意，在作出有关他们的决定之前应该征求没有家人陪同的儿童和单独的儿童的意见。然而，一些代表团对于难民署关于申请难民身份被拒绝的儿童的建议表示关切。<sup>11</sup> 他们说，这一政策并不总是实际可行，应当认为原籍国的政府应是主要的照顾人。一个代

---

<sup>10</sup> 2000年2月7日，EC/50/SC/CRP.7。

<sup>11</sup> 见 EC/GC/02/9, 第 9 段，“只应在决定了他们是否需要国际保护后和查到了原籍国的一个愿意接待该儿童的适当家庭成员或照顾人之后才能将申请庇护被拒绝的儿童遣返”。

代表团也提到一个越来越大的趋势是许多家庭将儿童送到海外，以形成一个“移民靠山”，并指出应考虑采取措施，防止这种做法。一些代表团断言说，家庭团聚不一定对儿童最有利，例如当儿童为家庭内性暴力受害者情况下或在儿童兵的情况下，家庭团聚在一些情况下并不能维持很久。

45. 所有代表团一致谴责所指称的对西非难民儿童的性剥削并促请难民署尽快有效地处理这一问题，以便消灭不受惩罚现象和避免在别处再次发生这类事情。若干代表团欢迎难民署已采取的全面措施以及保护在人道主义危机下不受性虐待和剥削机构间工作组的有价值工作。国际保护部的司长强调难民署的高层管理对该问题十分重视；高级专员已向所有工作人员就此表达了强烈的立场，但也指出一些国家的法律制度不能有效地提供适当的防止和反应措施。许多代表团指出难民群社在保护难民儿童方面可发挥作用，以及通知难民他们有权获得保护和援助的重要性。此外，一些代表团提到由于潜在的特别权力关系可成为剥削和虐待的滋生地，因此需作出进一步审议，以便鉴定受到剥削的危险。

46. 各代表团普遍承认教育作为一项保护工具的重要作用，特别是在任何紧急情况的初期，教育可把难民儿童带回正常状态，一些代表团指出必须特别注意青少年和难民女童的具体需要，这方面包括非正式的和中学教育机会。此外，大家普遍承认获得受教育的机会是任何持久办法的一项重要因素——因为它可促进在原籍国的重新融合或在接待国或定居国的融合。若干代表团鼓励儿童基金在为难民儿童设立教育方案或对其作出捐助方面发挥更积极的作用。

47. 关于征兵的问题，各代表团赞成采取一个全面的政策，包括复员、重新融合和教育等相关问题。一个代表团强调也应考虑到女童(即，同时作为儿童兵和营地随从)的特殊需要和经验。一个观察员代表团强调拘留对儿童和青少年的身心健康造成的不利影响。大家都同意早登记和早发证件的重要性。一个代表团强调给难民女童发证件特别重要，因为她们作为女性和儿童/青少年，在这方面面对“双重”的歧视。另一个代表团要求增加难民署在外地的保护工作人员以及制定一个标准的登记制度。

48. 对于一些问题达成了普遍的协议：特别是有必要有效地执行关于难民儿童的指导方针以及在所有方案制定活动和 AFP 有关部门方面考虑到儿童保护问题。同时也有人作出强烈的呼吁，让难民儿童和青少年参与鉴定保护方面的优先

项目和设计适当的方案。为了补充现有的法律框架，鼓励还未加入《儿童权利公约》及其两项《任择议定书》的国家尽快加入。代表团再三呼吁难民署与儿童基金更密切地合作和“分担责任”。一个代表团建议订新这两个组织之间的谅解备忘录。一些代表团指出贩卖儿童是一个令人关切的主要问题，需要跟进。

49. 在结束这一项目时，主席作了简要的口头总结，他描述了在讨论难民妇女和难民儿童时出现的其中一些主要问题和谅解。他说在会议结束后会散发一份书面总结。

## 六、会议闭幕

50. 注意到这是全球磋商过程的最后一次正式会议，许多代表团对难民署，特别是国际保护部司长发动和协助完成这个过程表示感谢。许多代表团同意全球磋商过程的确有助于加强关于难民保护的对话，使国际难民保护制度获得新的活力。许多代表团作出了与难民署和保护议程的其他伙伴一齐努力的承诺。

51. 在宣布会议结束时，主席感谢各代表团的积极参与和贡献。他特别感谢的是在整个过程中出现的协商一致精神；是这种精神导致了全球协商的成功。

-- -- -- -- --