



第四十三届会议

东道国关系委员会的报告

增 编

1. 在1988年11月23日东道国关系委员会第134次会议上,巴勒斯坦解放组织(巴解组织)观察员提请委员会注意这一事实:1988年12月8日大会将开始就巴勒斯坦问题举行辩论,巴解组织主席亚西尔·阿拉法特先生打算参加这次辩论并特别作开幕词。阿拉法特先生及其一行将于1988年11月25日向突尼斯的美国大使馆呈递护照和有关表格。他希望这些护照和表格将得到迅速处理,并且阿拉法特先生前往和进入联合国会得到方便。

2. 伊拉克代表团认为,如有必要对发给阿拉法特先生签证的事召开临时会议,对委员会而言,这是毫无问题的。

3. 委员会主席予以肯定地说,如果出现需要委员会迫切注意的情况,委员会随时准备召开会议。

4. 1988年11月28日,应伊拉克的紧急请求,委员会在其第135和第136次会议上审议了美国国务卿拒绝批准亚西尔·阿拉法特先生的签证申请的问题,提出该申请是为了使阿拉法特先生能够出席联合国大会第四十三届会议。

5. 在第135次会议上,伊拉克代表对东道国拒绝发给阿拉法特先生签证表示遗憾。这项决定违反了1947年《总部协定》第11节规定的东道国义务。如果这项决定不予撤销,则将开创一项危险的先例。东道国是将决定谁应当和谁不应当到联合国的权力揽在自己身上。他还进一步认为,委员会和大会应对此事采取明确的立场。他们应彻底驳斥这项决定并呼吁东道国遵守它按国际法应承担的义务。

6. 法国代表指出，法国政府一获悉美国的决定后即立刻请求东道国重新考虑其立场。这种立场不符合《总部协定》。阿拉法特先生在此时访问联合国是最切合时宜的事。他呼吁美国重新考虑其决定。

7. 西班牙代表对于东道国用行政手段阻止阿拉法特先生进入美国讨论联合国事务表示遗憾。这一行动违反了《总部协定》。给予巴解组织以观察员地位的1974年11月22日第3237(XXIX)号决议无须重新解释。遵守国际法，尤其是《总部协定》，具有最高的重要性。西班牙同欧洲共同体国家一起欢迎巴勒斯坦全国委员会关于成立一个独立的巴勒斯坦国的决定。他感到关切的是，美国拒绝给予阿拉法特先生签证可能会对中东的和平倡议产生不利影响。他敦促美国重新考虑它的决定。

8. 保加利亚代表支持前面几位发言者的观点。美国的这项决定显然严重违反了《总部协定》和大会给予巴解组织观察员地位的有关决议。阿拉法特先生有在联合国发言的权利。美国的决定是不能接受的。应促请东道国重新考虑这项决定并确保允许阿拉法特先生在大会讨论巴勒斯坦问题期间出席大会会议。违反《总部协定》是一项严重事件。

9. 苏维埃社会主义共和国联盟代表说，这是一项重要而紧迫的问题。他支持所表达的观点，即美国的行动只能引起最严重的关注。他还支持秘书长和第43届大会主席就此事发表的声明。《总部协定》规定，不应阻碍任何人因联合国公务前往总部。《总部协定》还载有关于所有应邀以观察员身份来参加联合国活动的规定。《协定》第11、12和13节遭到严重违反。东道国应立即审查其决定，尤其在中东和平进程的趋势正在增长时作出这种决定。巴勒斯坦问题是中东局势的关键和核心。他呼吁美国当局重新考虑其非法决定并允许阿拉法特先生到大会发言。

10. 中国代表说，美国的决定违反了《总部协定》，并且也不利于解决中东问题。美国有义务不对应邀前来总部履行公务的人设置任何障碍。美国以所谓的安全理由拒发签证违反了《协定》的规定。巴勒斯坦问题是中东问题的核心，而国际社会期望这个问题能获解决。他希望美国能重新考虑它的决定。中国支持大会主席和秘书长关于该事项的声明。

11. 巴勒斯坦解放组织观察员提醒委员会成员，巴解组织主席及其同事是11月8日、而不是24日，开始申请签证的。11月25日，向美国驻突尼斯领事馆送交了所需的文件。后来联合国法律顾问通知巴解组织说，没有人就申请签证的事同他联系过。给予巴解组织观察员地位的1974年11月22日第3237 (XXIX)号决议使巴解组织有权提名它驻联合国的代表团。因此，期望东道国会遵守这项协议。根据《总部协定》的规定，在涉及联合国的工作时美国无权决定谁可以入境。所以美国违反了它在《总部协定》第11、12和13节规定下应负的义务。在巴勒斯坦全国委员会采取了一个十分积极的立场时，其主席要将一个重要的信息告知美国行政当局，重要的问题是，是否能在48小时内完成这项工作。美国有责任允许巴解组织执行其任务。

12. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表说，他愿意听到阿拉法特先生向大会证实，巴解组织希望举行国际会议，并且反对恐怖主义。巴勒斯坦全国委员会的决定迈出的步伐不大，但毕竟是朝前迈出了一步。他期望巴勒斯坦人把步子再迈大一些，并期望以色列认真地作出反应。对于美国的忧虑，他能够理解，但是希望能找到一种办法，使阿拉法特先生能在大会发言。

13. 美利坚合众国代表说，美国一贯认真履行其东道国责任，并将继续这样做。历年来，它向几千名本来按照美国法律是不能入境的人发了签证。1974年巴解组织曾以观察员身份应邀参加会议。美国认识到它在这方面的责任，不顾它与巴解组织之间的任何政策分歧，向巴解组织观察员发了签证。美国一向严格遵守

它根据《总部协定》所承担的义务。美国有权保卫本国的安全。不能指望东道国同意让任何前往总部地区的人入境；在有些情况下，东道国有权拒发签证。过去曾几次发生过这种情况，包括1954年对一个被判决企图谋杀伊朗国王的伊朗人这样做，与伊朗境内“人质事件”有牵连的人也被无异议地拒之境外。1981、1982、1983、1984、1985、1986和1988年都有类似的拒发签证情事。没有人对美国的立场提出异议，这已得到联合国惯例的确认。这次讨论的情况是，有证据表明，在巴解组织于1985年宣布不搞恐怖主义后它仍参与反对美国的恐怖主义活动。美国政府有证据证明阿拉法特先生知道并纵容反美恐怖主义活动，因而拒绝发给他签证。这与美国接受的《总部协定》的规定是一致的。美国将继续十分认真地履行其作为东道国应负的责任。

14. 巴解组织观察员在提到美国代表在发言中声称，过去联合国对拒发签证予以默许时说，这次联合国没有默许。

15. 1988年11月28日第136次会议上，委员会继续审议阿拉法特先生申请签证遭到拒绝的问题。

16. 加拿大代表说，加拿大政府对美国不向阿拉法特先生发签证的决定感到关切，并正在将这种关切告知美国当局。加拿大认为现在比以往任何时候都更有必要让大会听取巴解组织的观点。

17. 哥斯达黎加代表说，哥斯达黎加政府同秘书长和大会主席一样，对美国的行动感到关切。不过，它能理解美国当局提出的理由。哥斯达黎加反对恐怖主义，但它同其他国家一道呼吁美国重新考虑它的决定。

18. 马里代表说，马里政府对美国这种违反《总部协定》的行为深感关切。他呼吁美国政府重新考虑它的决定，使巴解组织高级领导人能出席关于巴勒斯坦问题的全体会议。

19. 约旦代表以观察员身份代表阿拉伯国家集团发言。他说，阿拉伯国家谴责东道国不发给阿拉法特先生签证的决定。这项决定显然违反了东道国按《总部协定》规定应当承担的义务，并且阻碍了中东的和平努力。会员国和观察员能够按它们的需要来组织代表团。阿拉伯国家希望大会通过决定，宣布美国的行为违反《总部协定》，呼吁它撤消了这项决定，使阿拉法特先生能在大会发言。

20. 法律顾问证实，巴解组织主席阿拉法特先生的签证申请是于1988年11月8日下午提交秘书长的。签证申请中明确表示，阿拉法特先生的访问是为参加大会第四十三届会议的工作。法律顾问于1988年11月9日将通知递送给美国代表团。他在转递这项申请时提请注意，通知中的用字与巴解组织正常的签证申请中的完全相同，阿拉法特先生是以巴勒斯坦解放组织行政委员会主席的身份受委任，阿拉法特先生此行的目的是参加联合国大会第四十三届会议的工作。因此，这项申请属于《总部协定》第11、12和13节的范围。《总部协定》中并未载有关于禁止——如美国国务院1988年11月27日决定中提到的——东道国认为的威胁其安全的人士入境的保留权利。联合国与美国对《公法》第80—357号第6节所载的所谓安全保留的国际法性质与有效性存在着不同的意见。这个歧见曾经出现过几次。在目前情况下，且不论这条但书的国际法性质好何，只要提到第6款的文字即已足以说明，它提到有需要“保障其本身安全和完全管制外国人进入除总部地区及其紧邻四周以及从该国到外国过境时穿越所需的合理区域以外的美国的任何领土”。（重点线附加）。阿拉法特先生的签证申请正是前往总部地区而无任何其他地方。因此，这项申请属于第11节范围，属于《总部协定》第13(d)规定的例外，和《公法》第80—357号第6节中除外的区域。国务院声明中并未提出阿拉法特先生出现在联合国的事本身会威胁到美国的安全的论点。至于美国表示东道国有权拒发签证，而联合国自1954年以来曾经有几次默认过这

种惯例，法律顾问指出，联合国并未默认过这种惯例。他进一步表示意见说，东道国过去有义务批准，这次也有义务批准巴解组织的主席的签证申请，因为该组织在大会具有观察员地位。

21. 伊拉克代表支持法律顾问的发言，特别是其关于美国违反了《总部协定》的结论。委员会应公开表示支持法律顾问的发言，并应呼吁美国收回成命。此事应该迅速处理。

22. 塞内加尔代表对美国的行动感到惋惜。不发给阿拉法特先生签证构成了令人遗憾的不履行义务行为，而这项义务是美国在《总部协定》中严肃承诺要遵守的。塞内加尔吁请美国重新考虑其行动。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会认为巴勒斯坦全国委员会的阿尔及尔决定为中东的和平进程打开了一条通路，而塞内加尔是该委员会的主席。

23. 洪都拉斯代表也吁请发给阿拉法特先生签证，认为让他参加大会关于巴勒斯坦问题的辩论将会使人对中东问题的演变有更好的了解。现在更是如此，因为所涉两方的一方似乎提出了一个对和平努力可能具有正面影响的立场。

24. 美国代表答复说，美国政府不同意法律顾问关于《总部协定》中有关安全事项的条款的意见。美国对于法律顾问发言中其他部分也持有不同意见，不过不愿意在此次会议上详细加以讨论。美国在这件事情上的立场是众所周知的。

25. 主席在同委员会的主席团以及同其他有关代表团协商后，将当前讨论事项的各方意见总结如下：

“委员会在第135和第136次会议上听取了委员会成员、会员国观察员、巴勒斯坦解放组织观察员和法律顾问就美国国务卿对巴解组织主席阿拉法特先生申请签证，使他能够出席和参加大会第43届会议加以拒绝一事，所作的发言。

“考虑到这些发言，我以东道国关系委员会主席的资格，愿意总结如下：

“(a) 绝大多数的发言者都认为，拒绝阿拉法特先生的签证申请违反了美国在《总部协定》下的义务。 在这一点上，这些发言者同意秘书长和大会主席所作的声明。

“(b) 美国重申该国立场，即其行动完全切合实际情况、符合其在《总部协定》下的义务、并符合现行的惯例。

“(c) 绝大多数发言者认为，应请东道国紧急复核并改变其有关阿拉法特先生的决定，使他能按照预定日期参加大会的辩论。”

-----