

联合国  
难民事务高级专员  
报告书  
增编

大会

正式记录：第二十九届会议  
补编第 12C 号 (A/9612/Add.3)



联合国  
一九七四年，纽约

## 说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员报告书增编

庇护问题

1. 联合国难民事务高级专员在向大会第二十八届会议提出的报告书<sup>①</sup>中提及大会第二十七届会议第三委员会对领土庇护问题的讨论。在此项讨论结束时,委员会决定,高级专员应就此问题与有关政府协商,并向大会第二十八届会议提出报告,以便为大会召开一个全权代表会议铺路。

2. 高级专员根据此项决定,已致函联合国全体会员国政府及七个非会员国<sup>②</sup>,请它们对宜否在联合国体制内缔结领土庇护公约表示意见,如果可能的话,并对他提交给大会第二十七届会议的报告书中<sup>③</sup>所载草案案文提出意见。

3. 第三委员会主席在该委员会向大会第二十八届会议提出的报告<sup>④</sup>第四段中曾请高级专员继续同各国政府协商,并向大会第二十九届会议提出进一步的报告。

① 大会正式记录,第二十八届会议,补编第12号(A/9012),第23至25段。

② 孟加拉国,德意志民主共和国,德意志联邦共和国,罗马教廷,列支敦士登,摩纳哥和瑞士。其中孟加拉国,德意志民主共和国和德意志联邦共和国在那期间已成为本组织的会员国。

③ 同上,第二十七届会议,补编第12号(A/8712),附录,附件壹。

④ 同上,第二十八届会议,附件,议程项目67,文件A/9378。

4. 迄今已有91个国家发表了它们的意见——有的是在对高级专员函的正式答复中提出,有的是或在口头声明中提出,特别是在难民专员工作方案执行委员会第二十四届会议期间提出的。其中有六国说仍在考虑这个问题,故目前只作临时答复,另有76国政府表示赞成在联合国体制内通过一项公约,来加强有关庇护的法律。

5. 三国政府(希腊、森堡和西班牙)认为现有的国际文书对领域庇护问题已作有适当的规定,所以是否需要订立领土庇护公约表示怀疑。联合王国也表示了类似的看法,认为一九五一年难民地位公约<sup>⑤</sup>如果更广泛而且坚决地予以执行,拟订的新文件的大部分宗旨即可实现。不过,联合王国政府宣称它不希望所抱的这个态度被视为完全是否定的,而且表示,如果支持召开全权代表会议的国家很多,它也不反对召开。日本政府的立场也大致相同。

6. 已有三十一一个政府就公约草案案文提出具体的意见。联合国难民事务高级专员提交给大会第二十八届会议的报告书增编<sup>⑥</sup>载有在第二十八届会议举行以前已发表意见的二十一个国家的意见。随后十个国家提出的意见载于本文件的附件内。

7. 一九七四年十月十四日至二十二日在日内瓦举行的高级专员工作方案执行委员会第二十五届会议<sup>⑦</sup>在讨论题为“国际保

⑤ 联合国条约汇编第189卷,第2545号。

⑥ 大会正式记录,第二十八届会议,补编第12B号(A/9012/Add.2)。

⑦ 同上,第二十九届会议,补编第12A号(A/9612/Add.1)第39至52段。

护”的项目时审议了领土庇护问题，执行委员会曾表示希望积极进行一项国际性的领土庇护公约的准备工作。

8. 现已有91国政府对高级专员的请求函件提出答复是值得注意的事。这很动人地证明有必要彻底审查并进一步发展这部门的国际法，从领土庇护法对被赶出家园的人所承担的重大人道任务来看，这种必要就特别突出。在91国政府中有76国政府采取积极态度是支持拟订领土庇护公约的令人鼓舞的一项重要因素。

附件  
条文草案

序言:

缔约国,

1. 考虑到各国在联合国宪章下所负促进对人权和自由的普遍尊重与遵守的义务,
2. 回忆联合国大会已经郑重宣告,各国不论政治、经济和社会制度如何,或其发展水平如何,应于其他事项外,以尊重基本人权为合作的基础,
3. 注意到世界人权宣言第十三和第十四条,
4. 回顾联合国大会于一九六七年十二月十四日所通过的领土庇护权宣言,并明认这项宣言在拟订各国领域庇护办法所应依据的原则方面所获的重要进展,
5. 注意到各国给予庇护的现行办法,以及一般接受全世界和区域阶层上所通过各项文书内所明定的不送还原则和遣返的志愿性质的情形,
6. 相信缔订以这些原则为根据的公约将有助于各国实现国际大家庭所共同关切的那些人道目标,从而加强各国间的友好关系,
7. 已经议定下列条款:

无意见

# 第一章

## 给予庇护不送回和不引渡

### 第一条 给予庇护

一. 缔约国本着国际和人道精神,应尽最大努力,在它的领土内给予庇护,为了本条的目的,庇护包括准许以下所说的人在它的领土内居留,这些人有充分理由:

(a) 恐因种族、宗教、国籍或身为某一社会团体成员的关系,为了政见,或者反抗种族隔离或殖民主义的缘故而受迫害,或者

(b) 恐因(a)目所说任何情况下的行为而受诉讼或严厉惩罚,因此,不能或者不愿返回原籍国,或者本无国籍,而不能或不愿返回以前常住的国家。

二. 本条第一款规定对以下人等并不适用:

(一) 确有重大理由,认为为了下列罪行,仍须加以惩治的任何人:

(a) 破坏和平罪、战罪或违反人道罪——照专为此种罪行拟订的国际文书的规定;

(b) 严重的普通罪行;

(c) 违反联合国宗旨与原则的行为;

(二) 纯粹为了经济上的原因而请求庇护的任何人。

三. 缔约国不得仅因可能请求另一国家庇护而拒绝给予庇护。

## 意见

### 第一条第一款

#### 加拿大

“最大努力”一词在领土庇护公约草案中未下定义，而且含混不清。此一措词并未规定将来的缔约国用以确定其责任的明确准则。

就具有法律拘束力的文件而言，“本着国际和人道精神”这一短语有欠明确，而且含糊不清。这一短语当然可以放在序言里，不过，最好还是从案文实质部分里删除。

“或者反抗种族隔离或殖民主义的缘故”这一短语，在一具有法律拘束力的文件中似乎是多余的，因为在那种文件中它所适用的人也属于“种族”，“社会团体或政见”等短语所指的人。

#### 乌拉圭

乌拉圭提议删去“本着国际和人道精神”等字。

### 第一条第一款(a)目

#### 乌拉圭

曾经犯过人类良知所谴责的恐怖罪行的人不应获得庇护。

### 第一条第一款(b)目

#### 加拿大

遇有一人犯了严重罪行，而此项罪行同时也可能视为是第一条第一款(a)目所述任一情况下的行为时，第一条第一款(b)目和第一条第二款第一项(a)目就会发生抵触。



乌拉圭

“而受诉究或严厉惩罚”用语似乎太含混。应该举出更为明确的理由。

第一条第二款第一项(a)目

乌拉圭

建议在本条内采用种族灭绝的观念并提及东京、蒙特利尔和海牙各公约。

第一条第二款第一项(b)目

达荷美

建议将这条修正如下：“与政治罪行或犯罪无关的严重的普通罪行”。

乌拉圭

建议用“最低处罚例如二年的罪行”的概念来代替“严重的普通罪行”的概念。

第一条第二款第一项(c)目

加拿大

(c)目的范围极为广泛，除非有更具体的内容，不然最好是放在序言内。

第一条第二款第二项

加拿大

这条似乎是多余的，因为任何人纯粹为了经济上的理由而请求庇护，无论如何都不能要求得到公约草案的惠益，原因是他不在第一条第一款的适用范围内。

## 厄瓜多尔

厄瓜多尔政府认为,因为极不容易知道要求庇护的人是否纯粹为了经济上的理由,故应删除这条。

## 日本

这条中的“纯粹”一字应改为“主要”二字。

## 第一条第三款

## 加拿大

建议第一条第三款加以修正,即在现有条文后添加下列文字:  
“如此项拒绝将会迫使该人逗留在,或直接或间接地返回他很有理由,恐怕因第一条第一款所说的任何原因,而受迫害,诉讼或惩罚的某一领土。”

## 丹麦

如果“缔约国”系指难民可能已停留过相当时间而且能够寻求庇护的第一个避难国之外的另一个国家,那么在丹麦政府看来,本条的文字似乎太笼统了。鉴于涉及第一庇护问题的事件越来越多,丹麦政府认为,就第一避难国对其他缔约国的义务问题获得国际解决办法是件极重要的事。

## 列支敦士登

认为应该澄清寻求庇护者已同另一国家建立有连系时,在何种范围内会影响到本条第三款的适用问题。

## 第二条 不送回

缔约国不得使用下列措施,对待任何人:例如不许入境,送回或

驱逐出境,以致强迫他直接或间接地归返,或者停留在他很有理由,恐因第一条第一款所说的任何原因,而受迫害、检举或惩罚的某一领土。

## 意见

### 澳大利亚

如果用“缔约国应尽最大努力”等字,则第二条条文将会更容易被接受。

### 加拿大

用一九六七年领土庇护宣言第三条所载全部条件来限定第二条可能是适当的作法。可以将第二条解释为仅适用于经第一条第二款修正的第一条第一款所述的人。澄清符合第二条所定条件的人的种类是件应该做的事。

### 丹麦

丹麦认为应载入相当于一九五一年公约第三十二条和第三十三条容许庇护国以国家安全为理由驱逐难民规定的规定。

### 伊朗

伊朗赞同罗马尼亚的意见<sup>⑧</sup>,即应采用领域庇护宣言第三条第三款内所载各项关于迫切的国家安全理由或用以保护居民的例外规定。

---

⑧ 参看大会正式记录,第二十八届会议,补编第12B号(A/9012/Add.2)。

### 第三条 不引渡

不得向一个国家引渡依第二条规定不得送回其领土的任何人。

#### 意见

##### 澳大利亚

如果用“缔约国应尽最大努力”等字，则这条条文将会更容易被接受。

##### 加拿大

第三条保护第二条亦保护的同种类的人；对第二条的各项评注亦准用于第三条。

##### 伊朗

这条还需要就其对现有双边及多边引渡条约的影响作进一步的澄清。

##### 日本

这条所引起的义务应该与日本政府已参加的现有双边引渡条约的规定取得一致。

##### 列支敦士登

本条可能同现有的双边引渡条约抵触。

##### 乌拉圭

第三条内应该说：不得以政治理由或第一条具体规定的那些理由给予引渡。

### 第四条 考虑庇护请求时的临时居留

在缔约国边境或其领土内请求本公约惠益的任何人都应准

予进入或留在该国境内,以待对其申请作成决定,此种申请应由特别主管当局审核,如有必要,并且应由高级当局加以复核。

### 意见

#### 加拿大

或许应将“适当法律程序”一短语添加在现有的第四条条文内。“对其申请作成决定”应解释为“审查其申请,以便确定其身分”。用某种类似的文字代替原有的文字可能有助于澄清任何可能有的不明确问题。

#### 乌拉圭

第四条内应该规定:领土庇护的申请应由特别主管当局审核,该当局有权代表申请人前往避难国法院。

## 第二章

### 国际合作

#### 第五条 国际团结

一国如因难民突然或大批涌入，或因其他迫切原因，以致在给予或继续给予本公约惠遇方面遭遇困难时，其他缔约国本着国际团结的精神，都应在别地、协同地或着经由联合国或其他国际团体，采取适当措施，公平分担该国的负担。

#### 意见

##### 加拿大

第五条相当于一九六七年宣言第二条第二款。宣言第二条第二款规定各国只应“考虑……适当措施”，而公约草案第五条却进一步规定各国应“采取适当措施”。因为公约草案所规定的义务可能太广泛，而不易为各国接受，所以最好回复到宣言的用语。

第五条应加以修正，以便澄清一点，即国际援助只能应一个给予庇护的国家的请求而提供给那个国家。目前，第五条可以用来认可在违反给予庇护国的意愿的情形下，外来因素对该国内部事务的干涉。

##### 乌拉圭

应该草拟一项有关第五条国际团结的特别议定书，以便尽可能清楚而且明确地作出规定。

## 第六条 自愿遣返

如果受庇护人自愿并且完全自由地表示希望回到原籍国或以前常住国家的领土,给予庇护的国家和受庇护人的原籍国或以前常住国家以及所有其他有关国家就应便利他的遣返。

### 意见

#### 加拿大

公约草案并未预先规定证明受庇护人是在自愿和完全自由的情形下实际表示其意愿的程序。

“应便利”一词极为广泛而不明确。应以象“不应阻碍”这种否定词来代替。

#### 乌拉圭

就自愿遣返来说应在司法当局或法院里作出自由意志声明。

## 第七条 同联合国合作

缔约国应就本公约条款的执行同联合国难民事务高级专员办事处或为此目的所设的任何其他联合国机构合作。它们尤应将它们所采所有一般性的执行措施随时通知该办事处或机构,并且应就申请庇护所引起的各种问题同该办事处或机构协商。

### 意见

#### 加拿大

从行政的观点来看,相当于难民公约第三十五条的本条规定

是有用的因为它使联合国难民事务高级专员随时都知道各国执行庇护公约的方式，并能就此种方式进行协商。不过，第七条是否还有这种行政作用以外的作用是令人怀疑的，而且，它是否能极有效地用来支持第五条也令人怀疑。

### 第三章

#### 庇护的特点

#### 第八条 庇护的和平性质

依照第一条给予庇护，或者执行本公约其他各条都是和平和人道的行为。因此并不构成对任何其他国家不友好的行动，而且应受所有国家尊重。

#### 意见

##### 加拿大

在一件具有法律拘束力的文件中，这条应该移到序言内。

##### 乌拉圭

第八条应说：给予庇护应受到其他国家尊重。

#### 第九条 限制的权利

有关人民所已进入或请求进入其领土的缔约国有权对给予庇护或实行第二条或第三条规定的条件加以限制。



## 意见

### 澳大利亚

完全略去第九条,并按照澳大利亚建议的路线拟订第二条和第三条可能不失为一个改进。

### 加拿大

应更改第九条的措辞,以增加其明确性。它可能是说,一个缔约国得批准本公约,但附有关于它给予庇护的条件或关于将第二条或第三条适用于进入该国的请求庇护者的各项保留。这种解释会造成本公约的大漏洞。不过,也可以把第九条解释为仅仅是说,审核请求庇护者是否符合第一条、第二条或第三条规定的资格应由接受国决定。一九六七年宣言第一条第三款也有同样的规定。本条保护接受国所采取的决定的合法性,使不受受庇护人离开的国家可能会提出的任何抗议的影响。

## 第十条 受庇护人的制度

一. 给予庇护的国家不得准许受庇护人从事违反联合国宗旨与原则的活动。

二. 以不影响区域公约的规定为限,一国对受庇护人的行动担负国际责任,其程度与对在其境内居住的任何人的行动所负责任相同。

## 意见

### 加拿大

相当于一九六七年宣言第四条的第十条第一款不宜作为具

有法律拘束力的文件的一部分。

### 达荷美

建议添加：受庇护人不应从事违反联合国宗旨与原则的活动，或损及原籍国或任何其他国家利益的活动。

### 伊朗

伊朗支持法国所提的意见<sup>①</sup>，即第二款应以下列一新段来代替：

“获得庇护的任何人均应遵守给予庇护国家的法律，并不得从事一切损及该国制度或安全的活动。”

## 第十一条 诚意

执行本公约所要作出的一切判断和决定都应本着诚意并且妥为顾及一切可以查明的事实去达成。

## 意见

### 加拿大

“妥为顾及一切可以查明的事实”一短语应更改。它建议用“妥为顾及有关该案的一切可得的有关事实”来代替。

### 乌拉圭

因为本条只在重复普遍承认的法律原则，故应删除。

---

① 同上。

## 一般意见

### 玻利维亚

玻利维亚认为应查明本公约是否符合对美洲制度里的庇护的看法。

### 乌拉圭

乌拉圭强调领土庇护和外交庇护应有明确的区别。

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---