



大会

Distr.: General
21 August 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

临时议程* 项目 66(c)

促进和保护人权：人权情况及
特别报告员和代表的报告

保护和援助境内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨根据经济及社会理事会第 2004/263 号决议和人权委员会第 2005/46 号决议，向大会成员转交负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林的报告。

* A/61/150 和 Corr. 1。



负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告

摘要

负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林在任期第二年接近尾声时，对这个在诸多方面取得了进展的时期做了一个回顾。出席 2005 年世界首脑会议的各国家元首和政府首脑一致确认，《关于境内流离失所问题的指导原则》是保护境内流离失所者的重要国际框架。在区域一级也取得了类似的进展，很多区域组织已着手在各项活动和法律文书中研究解决境内流离失所问题。在联合国系统内，在把人权问题纳入主流，特别是在人道主义改革措施的背景下把人权问题纳入主流方面取得了进展，机构间常设委员会通过了《人权和自然灾害业务准则》。秘书长代表与各国政府、区域组织和联合国各机构和国家小组通力合作，力求促进或支持这些以及其他努力。

秘书长最近对代表的任务规定进行了审查，认为任务规定对纳入主流，宣传倡导和就境内流离失所问题带来的巨大挑战进行对话十分有益。秘书长还认为，任务规定是对联合国各机构和民间社会业务能力的辅助，加强了国际共同举措的分量。秘书长认为，现有的标准服务资源不足以支持代表计划开展的各种活动，特别是在主流化方面。

本报告讨论了代表根据其任务规定开展的各项工作，其中包括与各国政府进行对话，以及把境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统各方面工作的主流，促进传播、承认和使用《指导原则》。报告还反映出代表在最近视察和工作访问中提出的重要建议。报告还介绍了他与区域组织和联合国伙伴合作的成果。最后，报告提到代表实施的若干能力建设项目，包括每年开设课程，为立法人员制定关于《指导原则》的各国执行手册，以及与境内流离失所者及和平进程有关的一些研究项目。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	5
二. 秘书长审查机制	3-5	5
三. 与政府对话	6-41	6
A. 对格鲁吉亚的访问	8-11	7
B. 对科特迪瓦的访问	12-18	8
C. 对哥伦比亚的访问	19-24	9
D. 对土耳其进行的后续工作访问	25-28	10
E. 对尼日利亚的工作访问	29	11
F. 对乌干达的工作访问	30-34	12
G. 访问尼泊尔的后续行动	35	13
H. 访问前塞尔维亚和黑山，包括科索沃的后续行动	36-38	13
I. 即将进行的考虑与工作访问	39-40	14
J. 在解决境内流离失所问题方面与各国政府采取的干预措施的最新资料 ..	41	15
四. 同区域组织合作	42-51	15
A. 美洲国家组织	44-45	15
B. 非洲人权和人民权利委员会	46-47	16
C. 西非国家经济共同体（西非经共体）	48-49	16
D. 欧洲委员会	50	17
E. 欧洲联盟	51	17
五. 代表将境内流离失所者的人权纳入联合国系统主流的工作	52-59	17
A. 人权和自然灾害业务准则	55	18
B. 同联合国难民事务高级专员办事处的合作	56-57	18
C. 同人权事务协调厅境内流离失所问题司和境内流离失所情况监测中心的合作	58-59	19
六. 能力建设	60-64	19

A.	关于境内流离失所法的课程	60	19
B.	为立法者和决策者制定的《关于境内流离失所问题的指导原则》国家执行手册	61	19
C.	《境内流离失所者及其倡导者国际人权机制指南》	62	20
D.	对境内流离失所者与和平进程的研究	63	20
E.	对流离失所情况结束的研究	64	20
七.	其他活动	65-66	21
A.	会议	65	21
B.	新闻声明	66	21
八.	结论和建议	67-78	21

一. 导言

1. 根据人权委员会第 2005/46 号和第 2004/55 号决议的要求并得到经济及社会理事会第 2004/263 号决议的核准，负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林很高兴有机会向大会报告自 2005 年 8 月向大会报告（A/60/338 和 Corr. 1）和 2006 年 1 月向委员会报告（E/CN. 4/2006/71 和 Add. 1-7）以来所开展各项工作。代表的任务规定要求他：(a) 与各国政府进行对话；(b) 把境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统各部分的主流；(c) 促进分发、承认和使用《关于境内流离失所问题的指导原则》（E/CN. 4/1998/53/Add. 2, 附件），特别是在国家和区域各级。所有这些努力的最终目标是加强保护和尊重境内流离失所者的人权。

2. 在其任期第二年接近尾声时，代表对在诸多方面取得进展的这一时期进行了回顾。关于保护境内流离失所者人权问题的规范框架，各国家元首和政府首脑在 2005 年首脑会议上采取的一个重要步骤是，一致确认《关于境内流离失所者问题的指导原则》是“保护境内流离失所者的重要国际框架”，并决心“采取有效措施，加强对境内流离失所者的保护”。¹ 区域一级也取得了类似的进展，很多区域组织已着手在它们的方案活动和法律文书，包括决议和议定书内研究解决境内流离失所者问题。在联合国系统内，在把人权问题纳入主流方面，特别是在人道主义改革措施的背景下取得了进展，机构间常设委员会通过了《人权和自然灾害业务准则》。代表与各国政府、区域组织和联合国各机构和国家小组通力合作，力求促进或支持这些以及其他努力。下面将讨论代表在本报告所述期间进行的具体活动。

二. 秘书长审查机制

3. 在请求建立新机制的同时，人权委员会请秘书长审查自机制建立两年来的工作情况和效果，并向委员会第六十二届会议报告。² 秘书长于 2004 年 9 月任命了负责境内流离失所者人权问题的代表。2006 年 3 月，在征求人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国开发计划署（开发署）和代表本人的意见后，秘书长分发了本报告，结论是，“新机制的工作极有价值，有助于增进对境内流离失所者人权的保护，而不论其因何原因而流离失所。最后，报告建议提供额外的支助，以加强这一机制”（E/CN. 4/2006/69，第 1 段）。

¹ 大会第 60/1 号决议，第 132 段。这一措词在第 60/168 号决议第 8 段中得到确认。

² 委员会第 2004/55 号决议，第 27 段。

4. 联合国系统内负责研究解决境内流离失所问题的各重要机构提供的反馈是一致的，都认为新机制非常重要，而且能够切实有效地加强境内流离失所者的人权。难民署指出，任务规定为那些面临境内流离失所挑战的各国政府提供了切实的建议，代表采取的侧重提供意见的外交做法有助于人们更大程度地接受代表的任务规定。难民署进一步指出，新的任务规定为独立评估国际应对境内流离失所重大危机提供了重要机遇，同时提出了改进的建议。同样，人道主义事务协调厅强调代表有重点地与各国政府协作十分重要，例如制定国家责任框架（见E/CN.4/2006/71/Add.1）。联合国儿童基金会（儿童基金会）报告说，代表的特派任务对机构向各国政府进行宣传十分重要，而且使联合国国家工作队之间有机会讨论寻求解决办法。人权高专办特别感谢代表进行的有效宣传，倡导把基于人权的全面措施并入联合国系统内正在进行的人道主义改革。

5. 鉴于这种投入，秘书长认为，这个机制十分灵活，能够满足多层面的任务规定需要，应付境内流离失所带来的各种挑战，开展纳入主流活动，进行倡导宣传，开展对话。他认为，这项任务规定是对联合国各机构和民间社会业务能力的辅助，为国际共同举措增加了分量。但他指出，人权高专办现有的用于特别程序任务规定的服务资源不足以支付代表计划开展的各种活动，特别是在任务所规定的主流化方面。因此，报告的结论是提供更多支助，以加强该机制。

三. 与政府对话

6. 因为保护和帮助境内流离失所者的主要责任在于当事国，代表十分重视支持各国政府建设自身履行这些责任的能力。为此，他努力制定一系列措施，以便在资源有限的情况下与尽可能多的政府进行直接接触，并在接触的过程中灵活而有针对性地满足有关国家的需要。在访问一国以后，通过派遣正式代表团调查情况并与广泛的行动者进行磋商有助于保持与该国政府的联系。当代表在其前任或者他本人访问一国之后进行后续访问，或者参加在该国举行的讨论会或讲习班，较短的工作访问（一般为时三到四天）较为适合。此种工作访问有助于形成建设性的关系和推动能力建设。虽然在这些工作访问后不编写正式的出访报告，但是有利于与当事国政府和联合国国家工作队保持接触。代表在访问后一般会写信详细阐述他的结论和提出进一步行动的建议。在无正当理由或不可能进行正式访问或工作访问的情况下，代表会以信函方式表达对境内流离失所具体状况的关切或建议。

7. 代表在向人权委员会提交的年度报告中列入了正式出访报告，对人权理事会将沿用这一惯例。代表在向人权委员会第六十二届会议提交报告时，以增编形式提交了对尼泊尔、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山（包括科索沃）、苏丹和格鲁吉亚的出访报告。向人权委员会第六十二届会议提出的该报告还介绍了对斯里兰卡、泰国和土耳其进行工作访问的情况。代表在本报告中提

出了他自 2005 年 12 月以来进行的三次正式访问和三次工作访问的总体结论和主要建议。

A. 对格鲁吉亚的访问

8. 应格鲁吉亚政府邀请，代表于 2005 年 12 月 21 日至 24 日对格鲁吉亚进行了正式访问。在访问期间，他会见了有关的政府部长、地方当局及苏呼米阿布哈兹和茨欣瓦利茨欣瓦利区域/南奥塞梯事实上的管辖当局的代表。他还向收容中心和返回区的境内流离失所者了解了情况。代表向人权委员会提交了出访报告 (E/CN. 4/2006/71/Add. 1)，详细介绍了他的结论和建议。

9. 代表关切地注意到，1990 年代初逃离阿布哈兹的境内流离失所者都想回返，但受到下列因素的妨碍：缺乏化解冲突的政治解决办法，针对少数民族的歧视性措施；加利区和其他回返区普遍不安全。回返区基础设施和基本服务的缺乏也妨碍了境内流离失所者重新融入前居住地。因此，代表敦促冲突各方遵守以往协定所规定的义务。他回顾 1994 年《关于难民和流离失所者自愿回返的四方协定》，呼吁各方开展合作，为回返行动提供便利，为流离失所者自愿、安全和有尊严地返回永久居住地创造有利条件。代表敦促阿布哈兹事实上的管辖当局不要采取不符合回返权利和国际人权标准的措施，例如关于取得“公民身份”的歧视性法律。他还敦促管辖当局响应安全理事会多次发出的呼吁，不再拖延地允许联合国民事警察进入，对于在加利设立的常设国际人权办事处给予合作。³ 代表还鼓励格鲁吉亚当局按照国际标准采行财产归还法律。

10. 境内流离失所者在经济和社会方面被边缘化，生活条件恶劣，其中许多人多年居住在临时收容所，代表对此表示严重关切。造成境内流离失所者处境凄惨的部分原因是，前任政府采取了鼓励回返却阻止回返者融入社会的政策。格鲁吉亚当局保证，他们打算在流离失所者等待有利回返条件的同时，为流离失所者在经济和社会方面融入地方社区提供便利，他对此表示欢迎。代表鼓励格鲁吉亚政府加速拟订和执行基于这一办法的国家新战略，同时强调，努力让流离失所者过上正常生活与保障他们安全和有尊严地自愿返回家园的权利之间并不矛盾。他敦促政府确保下列事项：(a) 这一政策有利于流离失所者融入社会和获得适当的生活条件；(b) 继续向最为脆弱的群体，例如老年人、受过创伤的人、残疾人、女户主家庭和受影响最大的人提供人道主义援助；(c) 为不能独自生活的人提供长期解决办法。他呼吁国际社会，包括捐助者帮助格鲁吉亚政府拟订建立在尊重权利基础之上的针对境内流离失所者的全面政策，支持政策的迅速和有效的执行。

11. 代表高兴地看到，在他访问以后，格鲁吉亚政府根据 2006 年 2 月 23 日第 80 号决议设立了一个由难民和安置事务部部长担任主席的政府委员会，负责制定关

³ 第 1615 (2005) 号、第 1582 (2005)、第 1554 (2004)、第 1524 (2004) 和第 1494 (2003) 号决议。

于境内流离失所问题的国家新战略，而且正在采取步骤与民间社会和境内流离失所者进行协商。与此同时，代表对于阿布哈兹境内流离失所者和回返者的权利不断受到威胁仍表示关切，担心该地区的紧张状况不断增加会导致新的暴力，进而造成人员流离失所。

B. 对科特迪瓦的访问

12. 应科特迪瓦政府邀请，代表于 2006 年 4 月 17 日至 24 日出访了科特迪瓦。除阿比让以外，代表还访问了亚穆苏克罗、吉格洛、达洛亚、圣佩德罗、塔布和布瓦凯。他会见了巴博总统和其他政府官员，包括民族和解和机构关系部长、外交部长、团结和战争受害者部长以及重建和重返社会计划国务部长。

13. 代表得出的结论是，科特迪瓦虽然不存在人道主义危机，但是在保护境内流离失所者人权方面面临着危机。代表对该国政府赞同他的关切表示赞赏，但指出，出现危机的原因是该国当局，在一定程度上也包括国际社会，对境内流离失所者的需要没有作出适当的反应。此外，境内流离失所者的维权行动也由于不了解自身权利而受到影响。

14. 自 2002 年以来一直困扰该国的武装冲突是发生流离失所现象的主要原因。此外，在新军控制区民众普遍存在不安全感，害怕遭到报复，公共行政部门不复存在，公共基础设施被毁，再加上冲突造成经济后果，这些都造成流离失所现象。代表特别感到关切的是，农村地区，尤其是西部和南部农村地区存在的土地纠纷继续造成严重的流离失所现象。这些冲突似乎让当地人陷入流离失所的怪圈，造成每个群体接二连三地被迫逃离。

15. 代表根据所获资料估计境内流离失所者人数介于 50 万和 100 万之间，其中只有一小部分人生活在难民营。绝大多数人（约占 98%）投靠他人，这体现了科特迪瓦人民的团结互助精神。但是，这样让当局更加难以找到境内流离失所者并向他们提供必要的帮助。

16. 许多流离失所者一无所有，这让代表十分关切。根据访问期间所获资料，境内流离失所者所面临的困难多与下列因素有关：无法享受经济和社会权利，尤其是食物权；无法享受可达到的最高健康标准；无法享受住房；无法享受教育。如果不采取适当的公共政策，境内流离失所者的境况可能会进一步恶化，在接纳他们的家庭也很贫困的情况下尤其如此。由于境内流离失所者没有身份证明，因此在获取社会和教育服务方面面临障碍，容易受到敲诈勒索和腐败行为的侵害。

17. 代表感到关切的是，科特迪瓦的境内流离失所者，特别是西部和南部的境内流离失所者人身安全一直受到威胁。这些主要由于日益感到人身不安全而逃离原住地的流离失所者仍旧是冲突各方和其他方面所犯的严重侵犯人权行为的受害者，而实施者通常逍遥法外。据报告，已经出现定向谋杀、酷刑和性暴力案件。

18. 代表敦促科特迪瓦政府立即解决境内流离失所者面临的各种问题，建议政府与国际社会一道拟订全面战略和详细行动计划。他还建议政府建立协调机制，负责与国际社会进行联系。应该尽快查明流离失所者和他们的需要，以便制定相应的政策。对于选举工作，代表建议采取必要措施，确保境内流离失所者在不受到歧视的情况下充分参加选举。还应该采取措施，为希望回返的流离失所者安全和有尊严的回返提供便利。对于新军，代表建议采取措施，营造环境，允许在他们的控制区内的境内流离失所者回返，尤其要归还财产。最后，代表建议国际社会加强人道主义机构之间的协调，帮助科特迪瓦政府制定和实行建议的政策和行动计划。

C. 对哥伦比亚的访问

19. 应哥伦比亚政府 2003 年 3 月向人权委员会所有特别程序发出的长期有效邀请，代表于 2006 年 6 月 14 日至 27 日访问了哥伦比亚。访问期间，代表会见了多个部门的政府官员，包括国防部长和副部长、内政司法部人权和国际关系司司长、总统移徙、社会政策和国际合作事务高级顾问、国家总检察长、人民监察员及宪法法院和全国赔偿和财产归还委员会的成员。为亲自了解哥伦比亚近 300 万境内流离失所者的境况，除波哥大外，代表还访问了阿帕塔多、卡利、卡塔赫纳、库尔瓦莱多、圣何塞-阿帕塔多、瓜维亚雷河畔圣何塞、桑坦德·基里桥、索阿查、托里维奥、图马科、巴耶杜帕尔和比亚维森西奥。

20. 代表了解到，造成过去和目前的流离失所的原因复杂，包括各方面武装力量对平民缺乏尊重；武装团伙越来越多，其暴力行动有增无减；武装团伙强行招募儿童兵，性暴力和基于性别的暴力；土地接管问题；社区领导人受到威胁和暗杀。其他因素，例如空中喷雾没有预警，为消灭非法作物而采取军事和惩罚双重措施，空中喷雾影响粮食安全，这些都加剧了普遍存在的不安全感和无助感，进而加剧了个体的和大规模的流离失所现象。代表注意到土著和非洲-哥伦比亚群体遭受的影响尤其严重，还注意到由于准军事人员重新组合，犯罪团伙企图控制贫困城市地区，城市间和城市内流离失所现象加重。

21. 代表认为与保护境内流离失所者有关的法律和政策框架可喜可贺，但同时认为在区域和地方层面上的执行工作存在着明显差距。关于哥伦比亚制衡制度，令代表印象深刻的是，民间社会质量较高，也较有活力，检察院、监察院和宪法法院等一些公共部门机构也不错，而第 T-025/04 号决定的结论却认为，哥伦比亚的境内流离失所状况已经到了违宪的地步。他还高兴地注意到哥伦比亚宪法法院发布决定，促使各级机构采取有效措施，全面执行关于保护流离失所者基本权利的法律和法令。

22. 但是，代表同时认为，地方机构不能很好地执行政策对于境内流离失所者的人权保护工作具有深刻影响。例如，有些家庭由于种种原因，在向社会组织登记

方面经常面临巨大困难。虽然登记对于不需要只在登记后最初三个月获到的少量人道主义援助的家庭而言没有吸引力，但登记似乎是享受为境内流离失所者设计的许多方案（例如归还土地和补偿）的好处的一个前提条件。代表认为，与登记有关的各个问题必须由哥伦比亚政府来解决，但是国际社会提供技术援助也大有裨益。代表还建议，应进一步重视特定群体的具体需要，这包括可能需要各种形式的更顾及其文化特征的人道主义援助的土著和非洲-哥伦比亚群体等，还包括可能已经失去传统的家庭抚养或群体扶助的老年人。

23. 代表还得出结论，仅专注于短期人道主义援助从长期来讲不符合许多境内流离失所者的利益。他建议政府和国际社会不光要看到当前的人道主义援助和减贫方案，在做出这些显而易见的必要努力的同时，应采取有利于早期恢复、自给自足和发展的方案。例如多数城市境内流离失所者面临的最大问题是缺乏适当的住房。一种解决办法是市政府拿出一些地块，并提供基本的基础设施（饮用水和基本卫生设施），这样境内流离失所者就可以在获得一次性赠款修建自己的住房之后，安全地安顿下来。同样，强有力的小额信贷制度和有利于境内流离失所者以可以承担的利率获取银行贷款的制度在支持长期解决境内流离失所者问题方面都具有相当大的潜力。

24. 代表尚无法预见该国境内流离失所者的问题何时可以得到全面持久的解决，因为尚不具备安全保障等必要条件。就目前而言，他建议向希望自愿回返的群体和个人提供帮助，并帮助重建道路、水电、保健、教育和污水处理等基础设施。他还指出，土地保有权和财产问题将是一切持久解决办法的核心。有些境内流离失所者传统上拥有土地，但是没有正式的所有权证明；有些人被迫以大大低于市价的价格出卖土地，还有些人是具有集体所有权的群体成员。所有这些人在收回房产和土地方面都面临着巨大的挑战。令代表感到担忧的是，政府所采取的方案既不足于也不太适合解决这些问题。

D. 对土耳其进行的后续工作访问

25. 2005年5月访问土耳其后，代表于2006年2月再次对土耳其进行了短暂访问。这次访问的主要目的是为了参加一个省长座谈会和一个涉及政府官员与民间社会对话的多边利益攸关者非正式会议。代表还特别在安卡拉一个由开发署和政府共同组织的境内流离失所问题会议上发言。代表谈到了《关于境内流离失所者问题的指导原则》以及民间社会的作用。代表共同主管的布鲁金斯-伯恩境内流离失所问题项目的代表们谈到了国家责任和财产归还问题。该代表和项目的工作人员还在内政部为受流离失所影响的各省省长组织的境内流离失所问题座谈会上发言。之后，该项目提供了一个财产专家，帮助负责执行土耳其赔偿法的政府损失评估委员会，并就如何有效使用该法律的问题向民间社会和境内流离失所者提供咨询意见。

26. 代表注意到，自他上次访问以来，无论在专门的法律和政策方面，还是更一般地在政府以开放和建设性方式处理境内流离失所问题方面，都取得了进展。但是，代表强调，必须在部长理事会通过一份《综合战略文件》所取得的成绩上，继续制定一份行动计划——也许可以由内政部牵头，同其他政府部门、民间社会以及境内流离失所者磋商后制定。该行动计划将明确列出执行《战略文件》总体框架的具体实际措施。代表提出的务实建议之一是在内政部成立一个办公室，专门负责境内流离失所问题。

27. 在规范性政策方面，代表敦促制定一项以承认《综合战略文件》所体现的自愿原则为基础的行动计划。即，境内流离失所者必须能在以下三种选择中做出真正的选择：(a) 融入他们已经搬迁到的当地环境，通常是城市；(b) 返回原居地；(c) 在本国的另一个地方重新定居。要想使上述每一项选择能真正为流离失所者所用，行动计划必须载列适用于各个情况的特定措施，使这项行动计划可能成为持久的解决办法。例如，境内流离失所者只有在他们的原居地的安全重新建立后，他们才能够行使行动自由和选择居住地的权利。

28. 代表对《赔偿法》的适用情况也提出了一些关切。代表注意到，一些境内流离失所者已经因其处境而被边缘化，使他们可能得不到有关索偿的信息，从而可能已经错过了提出索偿的最后期限。在此方面，他建议还要进行更多的宣传，向公众披露信息，并进一步延长索偿最后期限。关于损失评估委员会适用该法律事宜，代表建议进一步加强法律指导，尽量减少行政酌处权，这将使委员会的决定更加公正、更加连贯一致。建立一个中央行政申诉程序，允许对委员会的决定进行直接审查，也将促进决定的连贯性和公正性。

E. 对尼日利亚的工作访问

29. 2006年4月26日至28日在阿布亚召开的第一届西非境内流离失所问题区域会议（在下文第四部分C节具体讨论）期间，代表借此机会会见了政府、民间社会以及国际组织的代表，讨论尼日利亚境内流离失所者情况和政府制定国家境内流离失所者政策情况。之后，在给总统奥卢塞贡·奥巴桑乔的信中，代表对尼日利亚在制定国家境内流离失所者政策方面所做的努力表示欢迎，特别是政府致力于采取各种行动来解决造成流离失所问题的根本原因，如冲突预防、和解、建设和平等活动。关于流离失所问题的持久解决，代表指出，支持土地保有权改革并资助创收项目是非常重要的。他还建议重新考虑在政策中使用“除外责任条款”的情况，因为这一条款使得一些类别的尼日利亚人不被政策认可。代表指出，“除外责任条款”的概念来源于难民法，用于解决一个国家自己公民的人权问题并不合适。最后，代表对尼日利亚在解决境内流离失所问题方面继续发挥区域领导作用表示认可，他鼓励总统通过支持西非国家经济共同体（西非经共体）的各项倡议，在加强本地区保护境内流离失所者规范框架方面，继续发挥领导作用。

F. 对乌干达的工作访问

30. 应乌干达政府邀请，代表于 2006 年 6 月 28 日至 7 月 4 日对乌干达进行了工作访问。前任代表弗朗西斯·登曾于 2003 年进行过访问。为了更好地了解乌干达北部超过 150 万境内流离失所者的状况，代表首先到古卢、里拉和帕代尔区访问。这几个地区是自政府与上帝抵抗军开始冲突以来造成流离失所情况最为严重的地区。在访问的最初两天，代表由国家救济、备灾及难民事务部部长和乌干达人权事务部的一位专员陪同，代表向传统及宗教领袖、地方政府代表、乌干达警察及乌干达人民国防军司令、联合国各机构以及提供保护和人道主义援助的非政府组织询问了情况。代表还到几个境内流离失所者营地访问，在那儿，他会见了营地领导人，包括妇女领袖及其他居民。在坎帕拉，代表会见了总统约韦里·穆塞韦尼，总理阿波罗·恩斯班比以及救济、备灾及难民事务部部长 Tarsis Kabwegyere。

31. 在访问了乌干达北部之后，代表参加了执行乌干关于达境内流离失所者的国家政策问题讲习班，这个讲习班是代表在和联合国国家工作队磋商后，与布鲁金斯-伯恩项目共同举办的，由乌干达政府主持。讲习班的目的是讨论 2004 年通过的关于境内流离失所者的国家政策、执行方面的挑战以及如何最好地应对这些挑战。超过 100 名代表参加了讲习班，他们来自中央政府和地方政府、军队和警察、乌干达人权委员会、当地和国际非政府组织、联合国和其他国际机构、捐助方以及境内流离失所者。至少有 40 名代表来自乌干达北部。提出的建议包括，中央政府和地方政府更好地协调工作；更广泛地宣传国家政策；增加用于政策执行的资源；在执行政策时增加境内流离失所者的代表性和更广泛参与。

32. 近几个月来乌干达北部在安全方面取得了一些进展，使很多境内流离失所者搬到了离他们田地更近的地方，或者甚至在一些区域，他们已经返回了自己的家园，这让代表备受鼓舞。但是，代表依然关切的是，在绝大多数境内流离失所者居住的营地，还存在着严重的人道主义和人权问题。这些问题包括健康和卫生条件恶劣，缺少学校和师资力量以及性暴力和基于性别的暴力比例高。代表承认保安部队在保证保护乌干达北部民众发挥作用，但也有人向代表作证说制度性有罪不罚现象普遍存在，而且乌干达人民国防军及地方国防部队的成员也时常践踏他们负责保护的人民的权利。

33. 代表敦促乌干达政府、人道主义机构以及捐助方加强努力，帮助这些流离失所者，保护他们的权利。他总结说，现在迫切需要将维持法治的责任从乌干达人民国防军手中转给民政当局，并在乌干达北部所有地方培训并部署足够数量的民警。很多地方都没有人去执行民事法，法院又太远，这造成了有罪不罚思想普遍存在，使人们对政府机构失去了信心。因此，为了在北部地区提供切实有效的司法途径，政府必须重建并加强目前几乎不存在的司法系统。主要负责落实境内流离失所者政策的地方政府也需要人力和财力，才能真正履行它们的职责。此外，

为了保证与保护、援助和补救措施相关的各项决定满足境内流离失所者的需要，使返回进程能够持续下去，在进行中的返回进程问题上，必须要更充分地咨询地方政府和传统社区领袖的意见。

34. 代表在 2006 年 7 月 28 日写给穆塞韦尼总统的信中具体阐述了这些评论和建议。在谈到支持可持续返回的实质性和程序性要素方面，代表指出，除了安全问题以外，获得土地也将是返回的一个前提。此方面的挑战包括缺少书面地契，而且随着时间的推移，传统的土地立界也消失了，而且很多懂得拥有土地方面历史知识的老人已经过世，使情况更加复杂。许多境内流离失所者及他们的领袖也已谈到发生争端的可能性，引起人们对社区内出现分裂甚至暴力行为的恐惧。此外，如果大规模的返回成为可能，在保证妇女和孩子户主家庭获得土地方面也将是一个新的挑战。鉴于在出现这种情况时现有的土地法庭不可能处理大量案件，代表建议创建一个新机制或是加强现有机制来解决这些问题和裁定个人争端。

G. 访问尼泊尔的后续行动

35. 在 2005 年 4 月访问尼泊尔之后，代表与后来的尼泊尔政府以及联合国国家工作队一直保持联系。他为酝酿中的境内流离失所者政策草案提供指导。在 2006 年 5 月政府更换之后，代表致函现在的尼泊尔多党过渡性政府，阐述他对境内流离失所者返回的关注。代表特别强调，政府必须保证返回家园的境内流离失所者的安全，他们能够获得逃离时留下的财产，并能享受包括卫生、教育在内的基础设施。返回家园的公务员，如教师、医务工作者必须也得到安全保障。代表还关切很多境内流离失所者得不到政治保证，现有的措施不足以保证境内流离失所者获得新的或是替代证件。他建议在全面和平协定中满足境内流离失所者和返回家园者要求保护其人权的具体需求，并敦促在草拟新宪法时将此考虑在内。代表欣悉最近尼泊尔政府和尼泊尔共产党（毛派）签署了联合协定，请求联合国提供援助，其中包括监督人权情况，以便为大选及和平进程创建一个自由和公平的氛围。

H. 访问前塞尔维亚和黑山，包括科索沃的后续行动

36. 2005 年 6 月代表正式访问前塞尔维亚和黑山，包括科索沃之后，他在之前提交给大会（A/60/338 和 Corr.1）和人权委员会（E/CN.4/2006/71/Add.5）的报告中介绍了他的考察结果和建议。代表预计该地区政治状况可能发生变化，他敦促所有有关各方保证保障流离失所者的权利，确保没有任何境内流离失所者沦为无国籍人，而且这种变化不会造成更多人流离失所，或是破坏现有流离失所者问题的持久解决办法（见 A/60/338 第 65(b) 段）。

37. 黑山于 2006 年 6 月成为一个独立主权国家，在国际享有完全法人地位后，代表在黑山的新地位背景下，就继续寻求持久解决办法问题致函黑山政府。代表希望，将要进行的与黑山作为一个独立国家的新地位相称的改革能够充分遵守关于来自科索沃的流离失所者人权的国际标准。他还希望，黑山政府能够利用这一

机会使许多依然流离失所的人能够尽快融入当地社会或者可能的话，能够返回家园。代表指出，对很多人来说，返回家园目前看来并不是一个可行的选择，因为现在还不能保证他们安全和有尊严地返回家园，尤其是来自科索沃，属于少数民族的那些人。代表敦促政府消除阻碍流离失所者融入当地社会的障碍，如限制他们就业、获得社会保障、医疗服务以及教育，这些都是因为在黑山的许多境内流离失所者只有临时居住身份。代表还强烈建议给予这些流离失所者自愿获得黑山国籍的选择权。他对目前正在起草的公民法构想让塞尔维亚国民归化入籍表示欢迎。与此同时，为了保护流离失所者今后返回家园的权利，代表建议应让离失所者选择保留双重国籍的选择权。代表强调，流离失所者在有关财产索赔、医疗保险、社会保障福利、退休基金、获得教育和就业等权利不会因即将进行的改革而减少。在此方面，他建议与塞尔维亚达成一项协定，相互承认诸如保险凭证、就业记录以及文凭等法律文件。最后，他敦促黑山宣布继续遵守前塞尔维亚和黑山以前加入的所有国际人权条约和议定书。外交部长 Miodrag Vlahovic 确认收到了代表 2006 年 8 月 4 日的信，并重申黑山将完全遵守相关的国内法律和国际标准，致力于为这些弱势群体找到持久解决办法，还表示将进一步就实质性问题进行沟通。

38. 在访问科索沃之后，代表就当前地位会谈中境内流离失所者的需求和权利问题，致函秘书长科索沃未来地位进程特使马尔蒂·阿赫蒂萨里。他强调，必须给予境内流离失所者充分信息，并完全征求他们的意见，让他们自由作出决定，并保证他们能够安全、有尊严地返回他们的家园或者融入当地社会。他强调指出，需要找到办法把在科索沃的住宅和非住宅财产归还给那些居住在塞尔维亚但又不能重新获得这些财产的人或给予赔偿。他同时指出，如果科索沃和塞尔维亚决定分离，大量居住在塞尔维亚的境内流离失所者可能会变成无国籍的人。他提醒特使，很多涉及以前在塞尔维亚领取国家养恤金的养恤金领取者和残疾人的案件尚未解决，因为他们缺少经认可的文件，不能重新争取到他们的权利。他嘱咐特使在当前地位会谈中以及在采取的任何解决办法中都要对境内流离失所者权利给予应有的考虑。

I. 即将进行的考察与工作访问

39. 在提交此份报告之时，代表已经收到了阿塞拜疆、亚美尼亚及俄罗斯联邦邀请前往这些国家进行考察。他还计划了几个后续访问，包括访问格鲁吉亚，并希望能在近期访问刚果民主共和国。

40. 此外，代表在 5 月收到并接受了东帝汶政府的邀请。后来考虑到联合国要建立一个东帝汶调查委员会，便取消了这一访问计划。最后，代表接受了黎巴嫩政府的邀请，计划于今年 8 月初与其他三个特别程序任务执行人进行一次联合访问。考虑到联合国人员在该国旅行很不安全和受到诸多严格限制，推迟了此次访问。代表还要求以色列政府邀请他考察该国北部流离失所情况。

J. 在解决境内流离失所问题方面与各国政府采取的干预措施的最新资料

41. 代表之前已经于 2005 年 9 月 2 日报告了他写给美利坚合众国常驻日内瓦办事处代表的信。在该信中，代表特别注意到在卡特里娜飓风之后很多流离失所者的迫切需要，并重申《关于境内流离失所问题的指导原则》适用于因自然灾害造成的流离失所情况。在 2005 年 12 月 27 日的回信中，常驻代表承认卡特里娜的破坏力盖过了联邦、地方以及州的能力，但是同时指出，联邦政府已经作出了协同努力，补救错误。他特别指出，联邦政府在三个星期内批准了 610 亿美元用于紧急救助，而且在写该信之时，联邦紧急事务管理机构已经通过联邦援助直接向飓风受害者提供了超过 42 亿美元的援助。常驻代表强调，作为美国的公民与居民，这些受害者同他们在原居住地时一样，继续享有同样的权利并承担同样的职责。代表对这一保证表示欢迎，同时呼吁政府保证所有群体，包括穷人和非裔美国人，在受影响地区重建计划中都不受歧视地同样享有住房、教育、医疗保健。

四. 同区域组织合作

42. 《关于境内流离失所问题的指导原则》作为“保护境内流离失所者的重要国际框架”，⁴ 已在全球层面上获得接受各区域组织的重要创新和执行工作都令代表深受鼓舞。具体实例包括：非洲联盟和大湖区问题国际会议正在就境内流离失所问题制订的文书，美洲国家组织（美洲组织）大会不久前通过的决议，以及欧洲委员会部长理事会提出的建议。所有这些努力都旨在加强《指导原则》，将其纳入本国法律，使其具有法律约束性。

43. 代表对上述举措表示欢迎，并在报告所述期间设法以各种方式给与支持。他认为同区域组织的合作伙伴关系极大地提高了自己的工作成效。

A. 美洲国家组织

44. 3 月，美洲组织下设的美洲人权委员会请代表出席关于人权和自然灾害问题的听证会。代表在委员会上发言，强调国家不仅有责任保护其公民免受自然灾害的侵扰，同时也有责任通过减少危机的公共政策、充足的预算拨款和重建工作来缓解自然灾害的不利后果。他详细阐述了可能受影响者有权利了解自己面临的危机并就减少风险的各项措施获得咨询。在他的各项任务当中，无论是考察因冲突造成的还是因自然灾害造成的境内流离失所者的困境，对受影响者的歧视以及未能对其人权状况实施监测和向他们咨询都是贯穿各个领域的问题。代表请美洲人权委员会再次设立境内流离失所者问题特别报告员一职，不仅在武装冲突期间，还要在自然灾害过后负责持续监督境内流离失所者的人权状况。此外，布鲁金斯-伯恩项目也就国家保护境内流离失所者并减轻自然灾害影响的责任提供

⁴ 第 60/1 号大会决议，第 132 段。

了相关证据，并确定委员会可采取哪些具体措施，来应对因自然灾害导致的人权威胁。

45. 代表就第 2229 号 (XXXVI-O/06) 决议草案开展了进一步磋商，美洲组织大会在 2006 年 6 月 6 日通过了该决议草案。这项重要决议是美洲组织专门应对境内流离失所问题的系列决议之一，呼吁成员国加强并扩大对于境内流离失所者的保护，方法之一是在本国立法和政策中制订并执行《关于境内流离失所问题的指导原则》。

B. 非洲人权和人民权利委员会

46. 非洲联盟的非洲人权和人民权利委员会第三十九届常会于 2006 年 5 月 12 日在班珠尔召开，⁵ 代表欣然到会发言。他指出在国家、区域和国际等各个层面上通过机构合作来解决境内流离失所者问题的重要性。非洲人权和人民权利委员会、非洲联盟以及南部非洲发展共同体、政府间发展管理局和西非经共体等次区域组织的工作反映出，各方已经充分认识到流离失所问题的根源及其影响都超出国家范围。成员国知道，作为邻国，他们理应支持以下各项工作，以防流离失所问题成为引发区域紧张局势或难民流的导火线：在流离失所问题爆发之前采取预防措施，保护流离失所者的权利，为这一问题的持久解决而努力。

47. 代表着重强调他目前正在同委员会的难民、寻求庇护者和境内流离失所者问题特别报告员在培训和机构建设方面进行合作的重要意义。代表指出，就共同的任务交流意见将有助于两人开展工作，并希望成员国在向代表和特别报告员发出邀请时能够考虑到这一点。代表还表示希望加强同委员会的普遍交流与合作。

C. 西非国家经济共同体（西非经共体）

48. 2006 年 4 月 26 日至 28 日，在代表、布鲁金斯-伯恩项目、西非经共体和难民署的共同赞助下，召开了第一届西非国家境内流离失所问题区域会议。会议由尼日利亚政府主办，与会者包括西非经共体各国政府、国家人权机构、西非经共体秘书处、当地及国际非政府组织、联合国机构、捐助国政府的代表以及独立专家，共计 70 多人。与会者分析了西非经共体区域境内流离失所问题的当前发展趋势，并在此基础上就预防及管理流离失所问题为国家当局、区域机构和国际组织制订了建议，其中包括就境内流离失所问题制订法律和政策，改善关于流离失所者人数、处境和需要的数据收集工作，以及将保护流离失所者问题纳入西非经共体和平行动的培训活动。⁶

⁵ 发言稿见网页：http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/RSG_stmt_ACHPR_052006.pdf。

⁶ 包括结论和建议在内的会议报告见网页：http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/ecowas_rpt.htm。

49. 会后，代表会晤了西非经共体副秘书长和人道主义事务部门主管，探讨西非经共体可以根据与会者的建议采取哪些具体措施。代表和布鲁金斯-伯恩项目副主管均承诺支持西非经共体为解决本区域的境内流离失所问题所做的努力，并表示希望继续合作。代表建议将境内流离失所问题列入西非经共体部长级会议和国家首脑会议议程，并在西非经共体秘书处内部正式任命境内流离失所问题协调人。此外，代表还提到会议提出的重要建议之一：在较长时间内能否就西非次区域的境内流离失所问题制订一项议定书，用以补充非洲联盟目前正在制订的非洲议定书。

D. 欧洲委员会

50. 自上次报告期以来，欧洲委员会两次请代表就欧洲境内的流离失所问题进行磋商。第一次是参与审议关于境内流离失所者的第 2006/6 号建议，其中回顾其根据欧洲人权法律所享有的基本人权并强调委员会愿意在成员国的国内立法和政策下执行《关于境内流离失所问题的指导原则》，部长理事会在 2006 年 4 月通过了此项建议。较近的一次是在 2006 年 6 月，代表应邀就南欧境内流离失所者处境问题向议会的移民、难民和人口委员会发表讲话。

E. 欧洲联盟

51. 最近代表前往布鲁塞尔，探讨代表办事处同欧洲联盟开展合作的可能。他欢迎在欧洲联盟政治局内部任命一名境内流离失所问题协调人，并鼓励其他各局、即欧洲共同体人道主义办事处仿效这种做法。他希望在今年晚些时候举行的后续讨论中加强同欧洲联盟的合作。

五. 代表将境内流离失所者的人权纳入联合国系统主流的工作

52. 在联合国系统内部，特别是在人道主义改革以及制订“集群办法”的过程中，代表提出了以境内流离失所者的完整人权作为依据的保护概念，其中包括民权、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利（见 E/CN.4/2006/71，第 4 至 8 段）。近几年来，代表还推动在自然灾害所致境内流离失所背景下的人权问题得到进一步承认。在机制问题上，代表设法与全球及国家两级的机构合作，对境内流离失所者的保护需求问题进行系统分析和满足这些需求。在报告所述期间，代表特别重视联合国机构就其国家考察任务开展协调的后续行动。

53. 作为惯例，代表出席（或由其工作人员代为出席）人道主义界主办的各种论坛，例如机构间常设委员会及其工作组，以及保护集群工作组及人权和人道主义行动工作队等工作分组。虽然切实参与意味着承诺提供大量资源，但代表认为这种参与对于将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统主流的任务至关重要。

54. 代表参与的工作之一是为当前正在编写的普遍保护境内流离失所者及平民的各种材料提供直接投入。例如，代表办公室的工作人员及布鲁金斯-伯恩项目

的工作人员都参与了难民署的机构间工作，为外地工作人员编写境内流离失所者保护手册。代表正在参与该手册的构思和编校工作，并将撰写其中关于境内流离失所者保护规范框架的一章。代表对于难民署为这一重要项目所做的工作表示赞赏。此外，代表还协助了机构间常设委员会《人道主义行动性别问题手册》的编写工作。

A. 人权和自然灾害业务准则

55. 在 2004 至 2005 年印度洋海啸灾难、飓风和地震过后以及对海啸受灾地区进行工作访问之后，代表评估了自然灾害背景下的人权保护工作。⁷ 代表指出，针对在发生自然灾害之后处理人权问题的人道主义行动者，目前还没有获得国际认可的指导原则，代表请各方就此问题在机构间常设委员会内部开展对话，率先制订书面指导原则。在同人道主义和人权组织进行广泛磋商之后，在代表的领导下，机构间常设委员会在 2006 年 6 月通过了《人权和自然灾害业务准则》。⁸ 该《业务准则》的目的是为开展实地工作的人道主义工作者就如何在自然灾害过后的人道主义援助中实施以人权为本的策略提供具体、务实的指导。该《业务准则》已向人道主义界和有关国家广为散发，目前正在实地试行。《业务准则》以英文草拟，正在译成法语和西班牙语。同时推出的还有一本便于在实地执行《业务准则》的手册。

B. 同联合国难民事务高级专员办事处的合作

56. 在报告所述期间，代表重点通过以下途径扩大了同难民署的合作：(a) 就境内流离失所问题的具体情况定期交流信息，其中包括标准任务简报和后续行动建议；(b) 参与方案活动，例如制订培训和宣传工具；以及(c) 同难民署的国家代表及总部工作人员就代表的国家任务进行协调。代表认为，难民署的支持极大地提高了此项授权任务的成效。2006 年 7 月，代表和高级专员签署了备忘录，进一步确保双方的活动具有互补性。除其他外，双方申明将开展合作，更好地应对境内流离失所者的保护、援助、重新融入社会和发展需求。

57. 难民署承担了机构间常设委员会全球集群的领导工作，负责保护因冲突所致的境内流离失所者和受复杂紧急情况影响的人口，从而增强了针对境内流离失所者的机构责任，代表对此表示欢迎。

⁷ 见文件 A/60/338，第 38 至 60 段。另见《在自然灾害情况下保护境内流离失所者：负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表对亚洲的工作访问》，全文见于网页：www.ohchr.org/english/issues/idp/Tsunami.pdf。

⁸ 这项业务准则刊登在机构间常设委员会的网站上：www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/default.asp?docID=1707&publish=7。

C. 同人权事务协调厅境内流离失所问题司和境内流离失所情况监测中心的合作

58. 如同与难民署的合作一样，代表就同人权事务协调厅境内流离失所问题司和境内流离失所情况监测中心开展合作制订了正式安排。代表和境内流离失所问题司保持着务实的合作关系，目标是相互加强双方在联合国系统内部的影响。例如，代表对境内流离失所问题司的优先国家（包括科特迪瓦和哥伦比亚）的考察任务都经过缜密协调，重点放在由境内流离失所问题司持续参与的后续行动。同样，代表还为机构间常设委员会规划的哥伦比亚特派团做出了贡献。代表重点关注不属于境内流离失所问题司管的国家（例如巴尔干国家和南高加索国家），以便尽可能补充该司的工作。为支持合作，代表和该司司长每月相互通报情况，其属下工作人员定期开会，每隔数月审议各自的工作计划。

59. 境内流离失所情况监测中心为扩大代表的授权任务的覆盖范围并提高其工作成效，给予了重要支持，例如，该中心近日主动监测并汇报了各国政府执行代表建议的情况。到目前为止已经发表了两份报告，分别关于前任代表弗朗西斯·登出访土耳其和乌干达的特派任务。代表参与了该中心的多项能力建设工作的，例如在土耳其举行的官员培训研讨会；该中心则派出专家支持布鲁金斯-伯恩项目开展的项目活动，例如上文提及的西非经共体会议和乌干达讲习班。

六. 能力建设

A. 关于境内流离失所法的课程

60. 由于为处理本国境内流离失所问题的政府官员和决策者组织的试点课程获得成功，代表决定每年举办该课程。⁹ 将于 2006 年 10 月举行的第二次年度课程同样将有来自世界各区域的学员参加。该课程是与意大利圣雷莫国际人道主义法研究所合作安排的，并得到了布鲁金斯-伯恩项目的支持。

B. 为立法者和决策者制定的《关于境内流离失所问题的指导原则》国家执行手册

61. 秘书长呼吁所有国家“通过国家立法推动采用[境内流离失所的指导原则]”（A/59/2005，第 210 段）。为推动此项呼吁，代表继续在布鲁金斯-伯恩项目的支持下进行其有关国家执行手册的工作。¹⁰ 代表希望这一资源能够支持各国政府根据《关于境内流离失所者问题的指导原则》制定和执行其国家政策和法律。在已通过保护境内流离失所者立法和政策的会员国努力的基础上，该手册将确定世

⁹ 有关此课程更详细的描述，见 E/CN.4/2006/71，第 56 段。

¹⁰ 有关该项目更详细的讨论情况，见 E/CN.4/2006/71，第 54 段。

界各地的最佳做法。已对国家执行的各个领域进行研究，并将在 2006 年 9 月于维也纳举行的由奥地利政府主持的专家会议上进行讨论。指导委员会预计手册将于 2007 年中印发。

C. 《境内流离失所者及其倡导者国际人权机制指南》

62. 为提高对国际人权保护机制和解决境内流离失所者问题体制途径的认识，布鲁金斯-伯恩项目最近在与代表进行磋商的基础上出版了一本《境内流离失所者及其倡导者国际人权机制指南》。¹¹ 该《指南》介绍在本国政府不能进行保护的情况下如何分步骤地诉诸于现有区域和国际机制，以支持并加强境内流离失所者的权利。它特别解释了如何进行请愿并将信息提请人权理事会、妇女地位委员会、人权条约机构、区域组织、世界银行和区域开发银行以及其他国际机构（包括国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和国际刑事法庭）注意。代表希望该《指南》能够支持境内流离失所者为自己进行有效宣传的能力。

D. 对境内流离失所者与和平进程的研究

63. 在其上一份有关国内流离失所问题的决议中，人权委员会承认“在和平进程中以及在重返社会与恢复进程中酌情考虑境内流离失所者的人权和特殊保护及援助需要的重要性。”¹² 为推进实现这一目标，布鲁金斯-伯恩项目已授权委托他人研究如何将境内流离失所问题纳入和平进程以及境内流离失所者本身如何有效参与和推动和平进程。四个案例研究将对哥伦比亚、格鲁吉亚、斯里兰卡、苏丹的进程进行审查。2006 年晚些时候将举行一次圆桌会议以讨论报告的结果，最终报告将于 2007 年初印发。布鲁金斯-伯恩项目的第二项研究将对建设和平委员会在保护境内流离失所者的人权方面应发挥的作用进行评估。

E. 对流离失所情况结束的研究

64. 在本报告所述期间，布鲁金斯-伯恩项目继续进行由代表的前任弗朗西斯·登开始的一项关于基准的研究工作。该项研究的目的是指导各国政府、国家其他行动者和国际社会确定何时已对境内流离失所者问题找到真正持久解决办法。最后一次专家协商会议于 2006 年 6 月举行。最终的指导方针预计于 2007 年初印发。

¹¹ 可在 http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/2006_guidebook.htm 查阅。

¹² 2005/46 号决议，第 5 段。

七. 其他活动

A. 会议

65. 2005 年 12 月，代表在人权委员会和非政府组织 Balay 于菲律宾召开的有关境内流离失所问题全国论坛上发言。他还在马尼拉召开的亚洲开发银行区域会议上做了主旨演讲，强调以权利为基础解决由于发展造成的流离失所问题的重要性。布鲁金斯-伯恩项目与国家人权机构亚太论坛于 2005 年 10 月 26 日至 28 日在科伦坡合作举办了一次区域研讨会，该会议由斯里兰卡人权委员会主持，重点讨论国家人权机构在促进和保护境内流离失所者的人权方面的作用。在阿马尔国际慈善基金会 2006 年 3 月于伦敦举行的有关南部伊拉克沼泽阿拉伯人国际会议上，布鲁金斯-伯恩项目组织了一个境内流离失所问题小组讨论会上。代表在该小组讨论会上做了主旨发言。在 2006 年 6 月国际移民组织举办的有关冲突造成的流离失所者的政治权利座谈会上，代表在主旨发言中强调了境内流离失所者行使其选举权的重要性。

B. 新闻声明

66. 代表继续采取过去的做法，在需要公众和全球立即对某项危机予以关注的特定情况下发表新闻声明。代表用这些声明来呼吁国家、非国家行动者和国际社会采取具体行动以保护境内流离失所者的权利。2005 年 12 月，随着海啸一周年的临近，代表与联合国人权委员会适当生活水准权所含适当住房问题和在这方面享有无差别待遇问题特别报告员米隆·科塔里发表了一份联合声明。¹³ 2006 年 6 月底，代表发表了一份声明，对乍得-苏丹边境的暴力事件，包括系统和致命的攻击表示关切，这次事件导致在几个月内 50 000 人流离失所。¹⁴ 2006 年 7 月 21 日，代表与另外五名负责人一样对黎巴嫩、以色列和加沙持续武装冲突对平民构成严重人权和人道主义威胁一事表示严重关切。¹⁵

八. 结论和建议

67. 代表对他与各国政府、联合国机构和区域组织的工作关系在去年有所加强表示欢迎。正如秘书长在审查这个机制时总结的那样，代表认为该授权任务提供了一个独特的机会来向面临境内流离失所者危机的各国政府和联合国国家工作队

¹³ 可在 www.brookings.edu/fp/projects/idp/20051219_tsunami.htm 查阅。

¹⁴ 可在 www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/0965D07583B55875C12571990057C78C?opendocument 查阅。

¹⁵ 可在 www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/92D0EA109B3C8620C12571B20057FEE8?opendocument 查阅。

进行宣传，并同它们进行面向解决方案的讨论。他对各国元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议上认可《关于境内流离失所问题的指导原则》感到高兴，并对各区域组织内为在区域和具体环境下解决境内流离失所问题而采取的创新行动感到鼓舞。代表对有更多的政府和组织邀请他协助保护境内流离失所者的人权感到鼓舞，并愿意继续与这些实体进行建设性对话。

68. 按照《关于境内流离失所问题的指导原则》并在上述讨论的基础上，代表提出以下建议。

政府

69. 尚未这样做的政府应根据《指导原则》制定国家法律和政策，重点关注预防流离失所、在流离失所期间提供保护以及寻找流离失所问题的持久解决办法。

70. 已通过类似法律 and 政策的政府要确保这些法律和政策获得有效执行。这包括在政府内部为境内流离失所问题设立一个国家联络中心，确定政府的明确职责（和相应问责），并分配足够的资源以便在地方一级执行。

71. 政府应承认解决土地和财产问题——包括适当的赔偿、补偿和土地改革——对于促进长期持续解决涉及返回、融入当地社会或重新定居的流离失所问题至关重要。

72. 政治转型中的政府和地区以及参与和平进程的国家必须确保在所有谈判和协定中考虑境内流离失所者的权利和需求。

73. 政府应特别关注境内流离失所者中的可能成为弱势的群体——儿童和妇女当家的家庭、老年人、心理创伤者和残疾人，他们的需求可能与一般人有所不同。这可能需要特殊保护措施和定向援助，以便帮助这些群体找到持久解决办法。

区域组织

74. 区域组织应继续作出重要努力，以及在区域内解决境内流离失所问题，并根据国际人权标准做出回应，承认文化和背景差异和需求。

75. 如果尚未这样做，区域组织应采取措施在区域一级制定或加强境内流离失所者人权及其实施的规范性框架。

联合国机构和国家工作队

76. 联合国各机构必须(一) 加倍努力，以与基于权利的方法相一致的方式明确对境内流离失所者进行保护的概念；(二) 使这些概念全面可操作，例如对基于权利的方法如何影响到各机构的业务规定的问题进行个别评估。

77. 联合国国家工作队应使其业务政策符合机构间指导委员会的《人权和自然灾害业务准则》。

捐助方和国际社会

78. 捐赠方在支持政府处理境内流离失所问题上能够发挥重要作用。除其他外，国家政府一旦表示致力于制定适当的法律和政策以及进行预算拨款，捐助方可以成为促进全面落实保护境内流离失所者人权措施的重要一环。
