



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/8/6
24 April 2008

CHINESE
Original: FRENCH

人权理事会
第八届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

民族权利以及特定群体和个人的权利

负责国内流离失所者人权问题的
秘书长代表瓦尔特·卡林的报告

内 容 提 要

本报告按照人权理事会第 6/32 号决议提交。本报告简要回顾任务背景、主要成就并概括介绍今后的工作。代表还将简要介绍根据任务在 2007 年 1 月至 2008 年 3 月期间开展的活动。

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
一、概述与展望.....	5 - 15	3
二、秘书长代表执行任务开展的活动.....	16 - 80	6
A. 与各国政府的对话.....	17 - 59	6
B. 促进和发展规范框架	60 - 80	16
三、结论和建议.....	81 - 87	21

导 言

1. 本报告按照人权理事会第 6/32 号决议提交，其中理事会在研究了国内流离失所者人权问题秘书长代表的任务后，决定将代表的任期延长三年，以便尤其是解决复杂的国内流离失所问题，加强这方面的国际应对措施，并请代表提交年度报告。

2. 代表借此机会对理事会成员国和所有会员国寄予他的信任表示感谢，并重申他决心继续不懈地努力增进国内流离失所者的权利，并确保国内流离失所者得到更多的尊重。

3. 代表认为，任期延长以及《国内流离失所问题指导原则》¹ 的十周年庆祝活动提供了机会，得以总结其自 2004 年 9 月任命以来开展的活动。这也是展望未来的机会，可籍此简要介绍为了应对正在逐渐形成的挑战，代表按照其任务在不远的将来计划采取的行动。

4. 秘书长代表还将简要介绍自 2007 年 1 月提交上一次报告至 2008 年 3 月这段审查期间开展的活动。最后，秘书长代表主要是向负有首要责任向流离失所者提供协助和保护各国政府提出若干结论和建议，并向从事该领域工作的其它各方提出结论和建议。

一、概述与展望

5. 1992 年，为了应对国际上对全世界大量国内流离失所者的日益关注，以及流离失所者对协助和保护的需要，人权委员会请秘书长任命一名负责国内流离失所者问题的代表²，从而创建了着重于三方面工作的新机制：了解流离失所问题的动态并确定流离失所者的需要；制定满足流离失所者保护和协助需要的规范框架；并分析各机构对这些需要的应对措施。

6. 1998 年《指导原则》无疑是第一阶段任务的主要成就。《指导原则》以国际人道主义法、国际人权法以及由此类推还有关于难民的法律为基础，旨在为各国政府、国际组织和所有有关其它方面保护和协助流离失所者的工作提供指

¹ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

² Commission des droits de l'homme, résolution 1992/73.

导。这些原则是对发展有关流离失所者的国际规则的一大贡献。人权委员会和大会注意到这些原则，确认这些原则是重要工具，并鼓励联合国各机构、区域组织和非政府组织宣传与运用这些原则。各国家元首与政府首脑在 2005 年世界首脑会议中确认《指导原则》是保护国内流离失所者的重要国际框架³。条约机构⁴和区域组织⁵也在结论和决定中引用这些原则。《指导原则》被译成 35 种语言以上的版本，不仅在约 20 个国家成为关于国内流离失所问题的法律或具体政策的基础，而且还是流离失所问题国际协定的基础，诸如《保护和协助国内流离失所者议定书》是《2006 年大湖区安全、稳定和发展公约》的一个组成部分。

7. 人权委员在第六十一届会议的第 2004/55 号决议中，请秘书长建立新机制，“处理国内流离失所这一复杂问题，特别是将国内流离失所者的人权问题列入联合国系统所有有关部门的工作中”。

8. 2004 年 9 月，秘书长任命瓦尔特·卡林为负责国内流离失所者人权问题的代表。

9. 秘书长应人权委员会要求在 2006 年提交的关于国内流离失所者问题新机制的绩效和有效性的报告中总结说，这种新机制是有益的，有助于增进对流离失所者的保护。代表与各国以及与联合国采用的注重人权的处理问题方式，有助于加强国内流离失所状况应对措施的有效性⁶。

³ Résolutions de l'Assemblée générale : A/60/1, par. 132; 60/168, par. 8; 62/153, par. 10. Voir aussi résolution 6/32, par. 7(c), du Conseil des droits de l'homme.

⁴ Voir, pour des exemples récents, les observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport de l'ex-République yougoslave de Macédoine (CCPR/C/MKD/CO/2, par. 15) ; les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur le rapport de l'Éthiopie (CERD/C/ETH/CO/15, par. 18) ; les observations finales du Comité des droits de l'enfant sur le rapport de la Colombie (CRC/C/COL/CO/3, par. 79).

⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Dogan et autres c. Turquie, arrêt du 29 Juin 2004, par. 154 ; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de La Comunidad Moiwana vs. Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005, Corte I.D.H., (Ser. C) No. 124 2005, Opinion individuelle du juge A.A. Cançado Trindade, par. 16 – 17.

⁶ Voir le rapport du Secrétaire général sur les réalisations et l'efficacité du nouveau mécanisme pour la question des déplacements interne, E/CN.4/2006/69, paragraphe 47.

10. 按照任务，代表基于以下信念制定了战略，即只有满足若干条件后，流离失所者才能充分行使其人权：切实的规范框架、尊重和实施这些规则的政治意愿、各国履行保护和协助流离失所者责任的能力。

11. 鉴于这些因素，代表首先着重于促进《1998 年指导原则》并确保在国家法律和政策中纳入这些原则。代表与各国政府和其它伙伴合作确保此类立法符合《指导原则》中所列的国际规则。代表还与布鲁金斯—伯尔尼国内流离失所问题项目合作为立法者和决策者编写国家实施这些原则的手册，手册将在与政府和民间社会的专家进行一系列磋商后，于 2008 年秋天出版。在区域一级，代表还提请相关组织注意，有必要在拟定与国内流离失所问题某些方面可能有关的新公约或新规则时，考虑到《指导原则》，如非洲联盟在草拟关于国内流离失所问题公约时所做的工作。

12. 按照任务，代表还注重动员政治意愿的必要性，尤其是通过与各国政府开展持续不断的对话。自 2004 年被任命以来，代表对非洲、美洲、亚洲和欧洲进行了十二次考察。代表非常重视就上次考察中提出的建议开展后续行动，或是在工作访问中与各国政府展开对话。在很多情况中，代表获悉这些考察直接促进了采用有利于流离失所者的积极措施。

13. 代表致力于协助各国发展能力，履行保护和协助流离失所者的义务。代表对草拟有利于流离失所者的法律、政策、战略或行动计划，提出了大量的技术性咨询意见。代表还制定了工具，指导参与活动的各方：2005 年的国家责任框架⁷、2006 年机构间常设委员会批准的人权和自然灾害业务准则⁸及 2007 年的持久解决办法概念框架⁹。最后，代表为政府官员组织关于国内流离失所问题的年度课程。

14. 代表还致力于将流离失所者的基本权利纳入联合国系统所有主管机构的活动。代表还特别参与诸如机构间常设委员会或保护与早期恢复分组工作组等机

⁷ E/CN.4/2006/71/Add.1.

⁸ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Washington D.C., juin 2006.

⁹ Brookings Institution –University of Bern Project on Internal Displacement, *When Displacement Ends : A Framework for Durable Solutions*, Washington, D.C., juin 2007.

构机制。代表重视与联合国内从事流离失所问题的关键利益攸关方开展密切合作，即联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、紧急救济协调员和人道主义事务协调厅(人道协调厅)。最近，代表开始与联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金)和联合国人类住区规划署(联合国人居署)开展比较经常的合作。代表希望特别提及与新的建设和平委员会自去年以来逐渐形成的合作，确保在和平进程中更多地考虑到流离失所者的权利和需求。

15. 最后，代表认为他有责任提请有关方面注意正在出现新的挑战。在这方面，代表希望强调保护自然灾害造成的流离失所者问题，其人数有可能因为气候变化和其它因素增加。代表还认为，必须加强努力，解决流离失所问题在和平进程、和平协定与建设和平活动中引起的特定挑战。此外，有必要认真考虑如何应对流离失所者的需求在人道主义危机确切结束至被认为是进行发展活动最佳时机之间的过渡阶段中。

二、秘书长代表执行任务开展的活动

16. 同往年一样，秘书长代表继续执行任务规定，尤其注重与各国政府经常进行公开对话。秘书长代表还努力继续与区域组织和联合国机构开展合作，以便共同致力于确保将国内流离失所者的人权问题更好地纳入这些组织和机构的活动。

A. 与各国政府对话

1. 国别考察

17. 审查期间，代表对中非共和国、阿塞拜疆、斯里兰卡和刚果民主共和国进行了正式考察。代表还对亚美尼亚、科特迪瓦、阿富汗和美国进行了工作访问。

中非共和国

18. 应该国政府邀请，秘书长代表于 2007 年 2 月 24 日至 3 月 3 日对中非共和国进行了正式访问。代表正在向理事会本届会议提交载有形势分析、结论和建议的详细报告(A/HRC/8/6/Add.1)。

19. 访问期间，秘书长代表注意到，中非共和国北部普遍存在的暴力行为是人口流离失所的主要原因。暴力行为是影响这些地区的冲突所造成的直接后果；部分原因还在于武装部队的残忍行为以及对平民及其财产的侵犯人权行为，也与某些地区拦路打劫的强盗和其它土匪的攻击有关。中非共和国由于这些暴力行为，正面临严重的保护危机，突出表现在极其大量的流离失所者，他们往往生活在极其贫困的条件下，很多人丧失了家园，无法获得饮用水、卫生保健或儿童教育。

20. 根据代表收到的资料，自他考察以来，一些人们已经返回家园，尤其是回到 Bossangoa-Paoua 道路沿线的一些村落。同时代表获悉，尽管安全部队造成的流离失所现象显著减少，但是许多人们不得不逃离家园，因为一些地方由于公路劫匪活动或是乍得军队成员入侵例如 Makounda 附近村落而越来越不安全。

21. 代表希望，欧盟部队乍得/中非共和国行动和布署在北部的联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)可对整个国家形成一定的稳定作用，包括尤其受到流离失所问题影响的西部区域。

22. 为防止流离失所问题永久存在，并确保流离失所者今后可从持久解决办法中获益，代表建议实行三重战略：政府与各个武装部队之间继续开展政治对话；国际组织加强人道主义援助和保护；及在该国北部实行有具体针对性的发展方案，以便解决危机的根本原因，即该地区的边缘化和欠发展。代表认为，只有制止暴力行为、解决该国泛滥的有罪不罚问题并开展建设性对话，才能制止流离失所者的人权受到严重侵犯的现象。代表呼吁所有有关方面恪守其对适用国际法的承诺。代表还呼吁人道主义组织协助各国努力应对流离失所人口的援助和保护需要，并呼吁捐助者尽快主动地参加该国北部的大规模发展方案。

阿塞拜疆

23. 应该国当局邀请，秘书长代表于 2007 年 4 月 2 日至 6 日对阿塞拜疆进行了正式考察，以研究该国的流离失所者情况，并审查为解决这一问题采取的措施。代表正在向理事会本届会议提交载有其详细结论和建议的报告(A/HRC/8/6/Add.2)。

24. 代表在考察结束时指出，阿塞拜疆国内流离失所的情况很严重。同时代表指出，自前任代表 1998 年访问以来，提供协助满足流离失所者的需求及保护其

权利的工作取得了实际进展。他特别指出，一些卫生条件最差的难民营终于关闭，在农村地区修建了新住房，流离失所者可以因此享有体面的生活。代表还获悉，自他考察以来，当局于 2007 年 12 月关闭了最后一个帐篷营地，11,000 多户家庭重新拥有了住房。他还获悉，2007 年 10 月第 2475 号总统令获得通过，规定拨付大笔款项用于重新翻修农村地区的一些流离失所者营地，并重新安置在学校和军营中避难的人。

25. 代表鼓励政府在这方面继续努力，注意城市里集体住房中数以千计生活条件极其恶劣的流离失所者的境遇。此外，代表敦促政府优先开展有关方案，以增加流离失所者的谋生方式，提高其自给自足能力，并使其有机会重新成为对社会有贡献的积极成员。代表还强调，必须采取措施将流离失所者纳入教育部门和经济部门，以便防止产生任何对该弱势群体的边缘化和歧视情绪。

26. 最后，代表呼吁国际社会继续并加努力确保实施和平解决办法，并执行安全理事会要求占领军队撤出并支持流离失所者安全、体面地返回原籍地的决议。代表还鼓励阿塞拜疆政府继续努力，在找到解决冲突的办法之前，改善流离失所者在目前居住地或该国其它任何地方的生活条件。

斯里兰卡

27. 应该国政府邀请，秘书长代表于 2007 年 12 月 14 日至 22 日对斯里兰卡进行了正式访问。代表正在向理事会本届会议提交详细报告(A/HRC/8/6/Add.4)。访问期间，代表访问了科伦坡和普塔勒姆、瓦武尼亚、亭可马里和拜蒂克洛等地区。代表可以观察到斯里兰卡国内流离失所现象的复杂性和涉及范围。在过去两年中，300,000 多人由于冲突而流离失所。在贾夫纳和普塔勒姆，北部的穆斯林处于国内流离失所境地已超过 17 年。东部省仍有极少数海啸造成的流离失所者。该国北部战斗的加剧，可能将引起进一步的流离失所。

28. 考察的宗旨在于确定主要障碍以及流离失所者可找到解决其境遇的持久办法的各项条件。安全不仅是已返回家园者的主要关注问题，也是仍然流离失所者的主要关注问题。不安全源自于各种各样的原因，包括安全部队使用的方法，诸如围捕；验明身份；不告知家人其亲属被羁押的原因和地点；泰米尔伊拉姆猛虎解放组织不断侵入和攻击，包括引爆克莱莫地雷；非法武装团体的威胁和攻

击，包括“泰米尔猛虎人民解放”组织(“猛虎人解”组织)；所有冲突方实行的强迫失踪与不明人员实行的绑架与诱拐；抢劫；及部分排雷。

29. 另一个需要予以迫切关注的问题是流离失所者获得谋生手段的机会，出于安全原因仍很有限。代表还认为，政府应加倍努力，不仅与流离失所者和返回者进行磋商并交流信息，还应与人道主义工作者进行磋商与交流，以便增进人道主义应对措施并减少不安全感。代表尤其关注的是，该国东部近来的返回现象可能无法持续，因为流离失所者并不一定有选择自由，没有人与之磋商，也没有参与组织返回，也因为可能有些人是受到营地内军人的胁迫和停止援助的威胁才返回。

30. 代表承认该国政府协助流离失所者的努力，以及该国当局愿意确认与国内流离失所问题有关的困难，以及确认有必要找到解决已多年流离失所者面临的境遇的持久解决办法。注意到该国北部仍有战斗，代表呼吁所有有关方面尊重国际人道主义法和国际人权法规定的义务，尤其是便利人道主义援助的提供和平民的安全通行。代表还鼓励该国政府拟定涵盖国内流离失所问题所有方面的综合政策，与《指导原则》保持一致，明确确定其所承担的机构责任，并确保保护流离失所者的权利。代表向该国当局表示愿意为这些领域的任何努力提供支持。

刚果民主共和国

31. 秘书长代表于 2008 年 2 月 12 日至 22 日对刚果民主共和国进行了正式访问。代表正在向理事会本届会议提交详细报告(A/HRC/8/6/Add.3)。

32. 代表访问后认为，刚果民主共和国东部面临严重的保护危机和人道主义危机形势，突出表现在流离失所者人数非常之多，主要原因在于外国和刚果民兵的势力以及冲突和暴力行为的加剧。代表满意地注意到，在该国其它地区，例如加丹加，由于许多地区的安全得到改善，近 100 万人已可以返回家园。

33. 多数情况下，人们被迫离开家园是由于刚果武装部队和该国东部各种武装团体之间或者是不同的武装团体之间的冲突造成的。由于武装团体和刚果民主共和国武装部队成员都有侵犯平民人权的行为，南北基伍省普遍治安不好，暴力盛行，包括杀戮、经常性发生的强奸、儿童和青年被强征入伍，迫使许多刚果人远走他乡。最后，人口流离失所问题还有一个次要原因，即影响全国不同地区的自然灾害，诸如布卡武地区最近发生的地震。

34. 代表在实地访问期间发现，流离失所者生活赤贫，有时食物相当没有保障。大批人丢失了在刚果民主共和国作为身份证的选民证，因此处于更容易受害的境地。代表还获悉，甚至在流离失所期间，性暴力行为和儿童被强征入伍仍持续发生。代表还注意到，尽管大多数流离失所者寄居他人家里，但无论是非正式的还是有组织的援助主要送往流离失所者营地。相比之下，东道社区和家庭几乎没有收到任何援助，尽管其中许多社区和家庭对负担这些新来者的生计已不堪负荷，而且通常已无法承受更多的人员。

35. 由于近期的政治发展，各方于 2008 年 1 月 6 日至 23 日在戈马市召开的南北基伍省和平、安全和发展会议上签署的承诺声明，以及 2007 年 11 月的内罗毕公报，可能提供了真正的机会，国家因此可以稳定，流离失所者因此有可能重返家园。但是，这些协议的落实进程似乎十分复杂而困难，局势仍然不稳定，局部冲突仍继续造成流离失所问题。此外，以军事方式解决其余问题可能导致新的人道主义危机和大规模的流离失所。

36. 在这些不同的会议期间，代表可以注意到该国当局已充分意识到刚果民主共和国国内大批流离失所者及其生活条件形成的挑战。但是，代表遗憾的是，尽管考虑到该国处于过渡期，资源有限，但是该国没有加强努力向流离失所者提供协助和援助，也没有制定法律框架处理这些问题。代表注意到，联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)和人道主义机构在提供人道主义援助之外，已经开始进行重要的保护活动。代表尤其注意到，为执行保护平民的任务，联刚特派团通过部署军队，在很多情况下已便利或甚至使平民能够得到人道主义援助，并稳定了安全局势，从而对保护平民做出了极其重要的贡献。代表鼓励在与武装部队进行协调之外，还应在实际操作层面开展任何旨在扩大保护活动的行动，同时强调有必要在任何时候保持人道主义行动和军事行动的根本差别。

37. 为了向刚果民主共和国境内的流离失所者提供援助和保护，以便寻求该国流离失所问题的持久解决办法——这是建设和平的先决条件，代表建议采取重点放在政府与各武装团体和其他有关团体之间展开政治对话的战略。必须加强对东道家庭的资助与对流离失所者的人道主义援助和保护活动，以及在有人正在返回或可以考虑返回的地方增强早期重建措施。代表建议采取必要措施，确保流离失所者参加计划于 2008 年进行的地方选举活动。特别代表鼓励国际社会继续不断大

力支持流离失所者援助和保护方案，呼吁人道主义机构扩大对已经不堪流离失所者寄居重负的东道社区提供的资助。

2. 工作访问、后续行动和国内流离失所问题的其他有关行动

亚美尼亚

38. 应亚美尼亚政府邀请，秘书长代表于 2007 年 4 月 12 日至 15 日对该国进行了工作访问。这次访问是在前任秘书长代表 2001 年访问之后进行的。访问期间，代表会见了总理、负责国内流离失所问题的主要高级官员以及国际组织和非政府组织的代表。秘书长代表还访问了埃里温和格加尔库尼克省的昌巴拉克。

39. 根据挪威难民问题委员会和国家移民与难民事务部的调查，冲突造成的流离失所者中有 8,399 人仍处于这种状态，约占原先人数的 10%。与此同时，因 1998 年 12 月的地震破坏了该国西北部而目前仍处于流离失所境地的人员数目继续无法获知。代表在实地访问期间，注意到一些流离失所者的生活条件令人关切，他们有时候没有任何收入，完全依赖政府的人道主义援助方案。

40. 代表注意到，融入当地社会是亚美尼亚优先采用的办法。代表认为，亚美尼亚的情况独特，因为该国可以解决余留的国内流离失所问题，从而脱离有国内流离失所问题的国家之列。鉴于这种情况，他呼吁该国政府采纳为希望返回的流离失所者提供支持的方案，并呼吁国际社会支持方案的执行工作。秘书长代表于 2007 年 5 月向亚美尼亚当局转递载有其结论和具体建议的备忘录。

科特迪瓦

41. 科特迪瓦近几个月发生的重大发展，为其流离失所人口带来新的前景。《瓦加杜古协定》的签署是该国近期历史上的一大成就。2007 年 3 月 9 日，代表致信共和国总统和新生力量秘书长，提请他们注意代表认为对民族和解进程非常重要的几个问题：帮助流离失所者收回财产和所有物，或向其提供适当补偿；对土地问题给予特别重视；确保流离失所者参与所有阶段的选举进程。

42. 随后应该国政府邀请，代表于 2007 年 6 月对科特迪瓦进行后续访问。除阿比让之外，秘书长代表还访问了吉格洛、布洛莱金和布瓦凯等地区。代表注意

到，自《瓦加杜古协定》签署以来，局势已经平静很多，该国北部和西部已有一些自愿返回行动。但秘书长代表强调，对流离失所者的保护和人道主义援助方面还存在着严重挑战，必须为流离失所者找到公正和持久的解决办法才能实现长期和平。他认为，如果不能为确定迪瓦人身份或农村土地所有权等实质性问题找到妥善解决办法，就可能造成新的紧张关系，对和平进程构成威胁。

43. 代表欢迎该国当局最高层明确承诺允许流离失所者返回，以及原籍社区承诺重新接纳流离失所者。但是在该国西部，秘书长代表对他已在访问报告中提到的一系列流离失所问题带来的挑战表示严重关切¹⁰。例如，来自族省的流离失所者先是到布洛莱金避难，占用了当地的种植园，后来为使布洛莱金的居民能够返回，这些族省的流离失所者离开了种植园，却又因为别的流离失所者仍占用着他们的村庄而无法返回，因此处境非常困难。秘书长代表呼吁当局特别重视这种情况，并为流离失所者有序地依次返回找到综合解决办法。秘书长代表还欢迎土著社区与返回者以该国传统为基础达成协议，确保有关人口群体对进程具有更多的自主权，但他担心这些协议可能产生争端。这些协议似乎没有为解决返回者及其法律代表之间争端的机制作出规定，有时还与《农村土地所有法》有冲突，这可能会增加执行土地法的难度。

44. 代表认为，北部的返回障碍多半在于该地区的边缘化局面：失业率高、公共行政部门几乎不存在、犯罪率略有上升以及大量房屋被占用、抢劫或损坏。他特别注意到流离失所人口非常贫穷，尤其女性家长或少女母亲等极弱势群体的处境极其困难。他还注意到各群体之间的关系日益紧张。

45. 代表指出，确定身份和发放身份证是科特迪瓦正常化进程的一个关键问题。他认为值得一提的是政府在这方面所做的努力，但希望强调指出这项程序目前可能会对流离失所者造成特殊困难，因为它要求出生证必须在当事人的出生地发放。代表尤其关切的是，在当前的选举进程中，流离失所者可能无法和其他公民一样行使投票和参与公共事务的权利。

46. 代表于 2007 年 7 月向当局转递详细结论和建议，并呼吁该国政府采取具体措施，最后制定、通过并尽快执行社会团结部拟订的流离失所者返回行动计划。他建议国际社会继续发展和支持流离失所者方案，必要时保留并加强其在返

¹⁰ A/HRC/4/38/Add.2.

回地区的力量。代表提醒捐助者必须协助和平进程，继续向援助流离失所者的方案提供大力支持，以支持返回进程，并确保参与该领域工作的各机构和各组织继续驻留。

47. 在与科特迪瓦当局的建设性对话中，代表于 2008 年 3 月 12 日致函总理索罗，请他注意该国西部返回者与土著群体之间发生冲突的报告。代表还借此机会重申他对流离失所者参与选举进程的关切，因为流离失所者在获得用法庭声明以代替出生证方面面临困难。

阿富汗

48. 代表利用出席 2007 年 8 月 11 日至 17 日举行的保护阿富汗平民联合国会议的机会，与副总理卡里姆·哈利利、几名部长和国际机构与非政府组织的代表会晤讨论了该国流离失所者的形势问题。代表认为，如果冲突以目前的步调继续下去，该国南部的军事行动和战斗将有可能造成流离失所者数目大幅上升。代表深感遗憾的是，人道主义工作人员由于普遍的不安全而难于接触流离失所者。如果从巴基斯坦或伊朗伊斯兰共和国返回的难民无法回到原籍地或无法融入到另一社区，局势还将恶化。此外，如果返回者数目超过了阿富汗社会的接纳能力，还有流离失所者数目会上升的可能性。

49. 关于防止出现流离失所问题，代表希望提醒所有冲突各方严格遵守国际人道主义法，可有助于最大程度地缩小流离失所的规模并缩短持续时间。特别是，代表提到尊重平民与战斗人员之间的区别与相称原则的义务，以及采取一切必要预防措施的义务。此外，代表提请所有有关方面注意，在寻求流离失所问题的持久解决办法时，必须特别关注流离失所者在安全、住所和生计方面的权利，以及有必要解决土地争端和土地重新分配问题。

50. 在访问期间，代表鼓励该国政府与国际人道主义社会评估流离失所者在援助和保护方面的需求，以及在寻求持久解决办法框架方面的需求。他还呼吁制定关于国内流离失所问题的国家战略，明确确定协调机制，并详细说明责任。代表继续就这些问题与联合国国家工作队展开对话，欢迎评估工作与增强协调的努力正在进行中。

美利坚合众国

51. 秘书长代表于 2008 年 1 月 14 日至 18 日对美国进行了工作访问，研究卡特丽娜飓风对流离失所状况造成的影响，该国东南沿海于 2005 年 8 月 29 日至 9 月 1 日遭到飓风破坏，目前仍有人因该灾害流离失所。代表计划于 2008 年和 2009 年对不同地区展开一系列访问，以便更好地理解自然灾害在保护因自然灾害而流离失所的人员方面构成的挑战，并动员当局和民间社会参与对话，以便采取注重人权的应对此类灾害办法，此次访问即是其中一部分。

52. 根据联邦紧急措施署资料，64,000 多户家庭仍居住在灾后的临时住所内。访问期间，代表访问了休斯敦(德克萨斯州)和新奥尔良。代表与政府官员、美国红十字会、地方民选官员、民间社会成员和流离失所者进行了讨论。

53. 访问显示，尽管东道社区极为慷慨，代表会见的大多数流离失所者面临的主要挑战仍然是以负担得起的价格获得体面住房、就业机会、收入极其菲薄以及中长期前景渺茫。对于这些流离失所者的状况，仍未能找到持久的解决办法，部分原因在于重建计划没有适当注重这些人员的需求，尤其是最贫困的人员，包括那些住在社会住房中、没有足够所需资金重建住房或没有达到政府援助条件的人员，因此感到被边缘化。为了解决这些问题，代表主办了与市政官员和各受灾社区代表的一些研讨会，以便提请他们注意《指导原则》和关于持久解决办法的概念框架，并请他们考虑在卡特丽娜灾后重建活动中应用这些工具。

执行人权理事会第 4/8 号决议：苏丹问题专家组

54. 在审查期间，代表作为报告员参加了专家组¹¹的工作。人权理事会要求专家组“与苏丹政府和非洲联盟有关人权机制合作，与达尔富尔—达尔富尔对

¹¹ Les membres du groupe sont : Mme Radhika Coomaraswamy, Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, M. Philip Alston, Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Mme Hina Jilani, Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M. Walter Kälin, Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Manfred Nowak, Rapporteur spécial sur la question de la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants, et Mme Yakin Ertürk, Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences..

话和协商会议主席开展密切磋商，以确保对人权理事会、人权委员会和联合国其他人权机构所通过的关于达尔富尔的决议和建议采取有效的后续行动并推进其执行工作，并促进对其他联合国人权机制相关建议的执行工作；同时考虑到苏丹在这一方面的需要，保障这些建议的连续性，并协助监测当地人权状况”¹²。专家组于 2007 年 12 月向理事会第六届会议提交了最后报告，指出尽管政府参照一些建议已经采取了主动行动，但据在达尔富尔开展活动的有关组织报告，这些行动还没有在当地产生实际影响¹³。理事会注意到专家组的报告，并请苏丹人权状况特别报告员保证专家组提出的建议得到有效贯彻实施¹⁴。

挪威和加拿大

55. 秘书长代表于 2007 年 11 月 9 日访问了挪威，于 2008 年 2 月 5 日访问了加拿大。代表籍此访问，延续了与这些国家当局极其友好的关系，并讨论了共同关心的问题。

新闻稿与其他活动

56. 在审查期间，代表不仅在考察和工作访问结束时发布了新闻稿，而且在有关索马里(2007 年 5 月 1 日)和肯尼亚(2008 年 1 月 1 日)的特别程序下，与其它专家发表了共同声明，呼吁有关方面履行他们对包括国内流离失所者在内的人口群体承担的人权义务。

57. 2007 年 4 月 17 日和 18 日，代表应邀参加由难民署在日内瓦举办的解决伊拉克及邻国境内难民和流离失所者的人道主义需求国际会议。代表在发言中力图强调伊拉克近 200 万流离失所者的境遇所带来的若干挑战，他认为他们的处境很可能比在其他国家找到庇护所的人更加令人关切。代表指出，伊拉克政府负有保护和援助其国内流离失所公民的责任。针对有些报告提到某些区域对流离失所者的入境施加限制，代表强调指出，在本国境内寻找逃避暴力之处是一项基本权

¹² Résolution 4/8 du Conseil des droits de l’homme, paragraphe 7.

¹³ A/HRC/6/19. Voir également le rapport du groupe d’experts soumis à la cinquième session du Conseil (A/HRC/5/6).

¹⁴ Voir les résolutions 6/34 et 6/35 du Conseil des droits de l’homme.

利；他还敦促地方当局确保流离失所者在本国境内寻求安全和保护时不会受到阻止。代表鼓励包括联合国各机构在内的国际社会，集中力量关注伊拉克境内流离失所者的处境，并为此向伊拉克政府提供支助。

58. 在与关注格鲁吉亚流离失所者处境的所有有关方面持续进行的对话中，代表向 2007 年 11 月 29 日在纽约举行的关于流离失所者返回格鲁吉亚阿布哈兹所涉法律问题的讨论会与会人员发了一份电文。代表在电文中提及国内流离失所者可用的三类持久解决办法(返回、融入寄居地、在该国另一地区重新定居)以及持久返回的必要条件，包括安全、归还财产、重建家园与创建有利于返回和重新融入的环境。代表欢迎该国政府采用关于国内流离失所者的国家战略，其中提及流离失所者返回的权利，同时允许他们在能够安全、有尊严地返回之前过正常的生活。

3. 即将进行的考察

59. 作为 2008 年下半年活动的一部分，代表计划对苏丹和肯尼亚进行正式考察。代表就考察事宜致函肯尼亚和苏丹当局，敦促两国当局尽快回复，以便共同确定日期。秘书长代表还收到对格鲁吉亚进行后续访问的邀请，并计划访问东帝汶。作为对自然灾害造成的流离失所者问题工作的一部分，代表计划访问中美洲和南非。

B. 促进和发展规范框架

1. 继续与区域组织对话

60. 代表继续与非洲人权和人民权利委员会的对口官员及非洲境内难民、寻求庇护者和流离失所者问题特别报告员保持定期接触，继续与他们计划不久一同访问苏丹，了解达尔富尔境内流离失所者的处境以及该国南部的返回模式。

61. 代表赞扬非洲联盟提出关于草拟国内流离失所者问题公约的倡议。代表与非洲联盟就此问题展开积极合作，并应非洲联盟委员会之邀积极参加对草案的讨论。代表还应邀参加了 2008 年 4 月的磋商会议。

62. 代表欢迎 2007 年 6 月在巴拿马城举行的美洲国家组织大会第三十七届常会通过了第 2277 号决议，代表曾应邀提出过一些意见。该决议促请成员国“考虑

以联合国秘书长特别代表起草的《国内流离失所问题指导原则》为基础……制订援助流离失所者的计划、政策和方案，并根据国际法的规定，制订除其他外向土著和非裔社区提供援助，以及满足儿童、妇女、老人和残疾人特殊需要的计划、政策和方案。”该决议还要求各国将《指导原则》纳入本国法律。

63. 作为与欧洲委员会持续对话的一部分，代表于 2007 年 1 月访问了委员会并会见了委员会秘书长、人权专员以及委员会秘书处多位成员，包括欧洲司法合作委员会和欧洲移民委员会的辅助工作人员。在所讨论的许多双方共同关心的问题中，代表特别指出与长期流离失所状况有关的问题，寻找解决流离失所者问题的持久办法，以及深入研究国内流离失所者的承租权或使用财产权等问题的必要性。每次会谈都强调有必要加强代表与委员会之间的合作。

法语国家国际组织

64. 代表越来越关注非洲法语国家的国内流离失所问题，希望与法语国家国际组织在该领域开展更密切的合作。代表首次访问了法语国家国际组织在日内瓦的常驻联合国代表，并与其讨论了目前具有国内流离失所问题的法语国家所面临的各项挑战。代表还建议，法语国家国际组织参与组织计划于今年用法语开办的有关国内流离失所问题的法律课程。

2. 将流离失所者的基本人权纳入联合国系统

所有相关部门的活动

65. 根据其任务，代表继续致力于将流离失所者的权利更好地纳入联合国各主管机构的活动中。

人道主义事务协调厅

66. 代表继续与人道主义事务协调厅(人道协调厅)和紧急救助协调员进行密切协作，该厅有一名工作人员负责协助代表开展工作。审查期间，代表应邀向人道协调厅编写的重要文件提供了投入。代表还参加了人道协调厅的重大活动，例如 2007 年 8 月在喀布尔举行的保护平民问题研讨会。在实际操作层面，代表在考

察的筹备工作和后续行动中与人道协调厅官员保持定期联系。此外，代表保持与流离失所和保护支助科的特殊关系，与该科密切合作处理各国的具体情况。

机构间常设委员会

67. 在本报告所述期间，代表积极参加机构间常设委员会在主要代表一级和工作组一级的讨论，尤其是对人道主义部门改革和委员会工作方法改革的讨论。

68. 在保护问题工作组的工作方面，代表对“国内流离失所者保护手册”提供了重要投入，该手册于 2007 年 12 月非正式出版。代表还提请委员会工作组成员注意，有必要加强重视自然灾害引起的保护问题所形成的观念和实际挑战。

69. 2007 年，委员会通过了关于持久解决流离失所者问题的概念框架，该框架是代表经过广泛的磋商后制定的。该概念框架提出了一些标准，用以确定在何时以及在何种条件下流离失所者不再需要被归类为流离失所者或被认为需要特别援助或保护。这些标准与可被称之为持久解决办法所应满足的物质条件有关(例如安全、不歧视、归还财产、获得基本服务)，以及与导致这些解决办法的过程有关(与受影响群体磋商的机制、获得关于新居住地条件的客观信息等等)。

联合国难民事务高级专员办事处

70. 代表继续与难民署进行非常密切的合作，包括向难民署派驻一名工作人员。代表感谢难民署为安排和进行实地考察提供的支助，并欢迎在他考察后安排了与官员的对话。

71. 2007 年 6 月，代表与难民署和布鲁金斯—伯尔尼项目共同举办了关于长期流离失所状况的集思广益研讨会，以便确定为改善向处于这种状况的流离失所者提供的援助和保护需要采取的措施，重点放在持久解决办法。编写了会议报告，其中包括对今后有关宣传、人道主义部门改革和在业务发展和研究方面开展机构合作的工作的建议。此外，计划于 2008 年与难民署、开发计划署和人道协调厅合作举办关于国内流离失所者早期恢复和寻求持久解决办法的研讨会。

人权事务高级专员办事处

72. 根据办事处协助特别程序的任务，代表继续得到人权事务高级专员办事处(人权高专办)的帮助。办事处除为代表执行任务提供一般支助外，还为筹备代表的考察提供实质性和后勤支助。办事处还与代表密切合作，组织每年在圣雷莫举办的国内流离失所问题课程。

建设和平委员会

73. 代表坚信寻求流离失所问题的解决办法和防止流离失所问题与寻求持久和平密不可分，认为建设和平委员会应系统地研究国内流离失所问题，尤其是与委员会合作的国内流离失所者返回和重新融入问题。

74. 代表应邀于 2007 年 5 月 2 日与难民高级专员一同向委员会作了附有此结论的发言。代表在发言中强调，寻找解决流离失所者问题的持久办法可以增强建设和平的努力的持久性。因此，为避免长期流离失所的局面，必须尽快开始寻找此类解决办法。他指出，建设和平进程对努力寻找解决流离失所者问题的持久办法而言至关重要，并指出在没有持久解决办法的情况下，建设和平进程可能无法持久。

75. 2008 年 3 月 13 日，代表应邀再次参加经验教训工作组关于国内流离失所问题的专题讨论会，以便从冲突后干预措施中得出国家一级和国际一级的结论。在该讨论会中，代表强调流离失所者的返回与重新融入通常是有关人员赞同的解决办法，而且这种解决办法的实施方式对和平的持久性具有相当大的影响。依据从冲突后形势中获取的经验，代表最后简要介绍了以下基本考虑问题：仅仅签署和平协定，不足以为国内流离失所者提供持久的解决办法；导致持久解决的进程的性质是确保稳定性的必要关键因素；流离失所者成功返回至少要求保障安全、归还财产与创建有利于返回的环境；与建立安全保障、归还财产和创建有利于返回的环境有关的活动应尽可能同时进行；和平建设工作应考虑到流离失所者和返回者的特殊需求；资金必须是可迅速动用的，而且是可灵活运用的，以避免人道主义活动与发展活动之间出现以往专款专用的问题。

3. 能力建设活动和研究工作

76. 代表还特别重视旨在建设应号召从事国内流离失所问题工作者的技能的活动。同往年一样，代表继续执行一些能力建设行动计划。他还继续与布鲁金斯—伯尔尼项目合作，开展或委托开展对国内流离失所者及相关问题的研究。

77. 2007 年 6 月 4 日至 7 日，代表在(意大利)圣雷莫国际人道主义法研究所举办了第三期国内流离失所问题课程。这次为期一周的课程是首次与人权高专办共同举办的，28 名参加者来自 19 个国家。课程目的在于通过以下三个主要重点领域建设国家能力：促进对规范框架的认识、就有关国内流离失所问题的国家立法和政策展开对话和意见交流及制定执行法律 and 政策的工具。与会者主要是政府官员，也有来自联合国各机构和民间社会的代表。将于 2008 年 6 月举办的下一期课程，首次以法语讲授，以便利受到国内流离失所现象影响的法语国家的官员参加。

78. 作为研究活动的一部分，关于流离失所者与和平进程的研究报告于 2007 年最后定稿并发表¹⁵。研究报告显示了国内流离失所者问题的解决与寻求持久和平密不可分的程度。研究报告还建议了一些实践战略：在和平进程中纳入国内流离失所者；在草拟和平协定时考虑到他们的特殊需求；确保他们积极参与和平建设。在日内瓦、纽约和华盛顿举办的研讨会广泛讨论了该研究报告。

79. 2008 年期间，代表计划与联合国调解支助科和布鲁金斯—伯尔尼项目合作编写调解员手册，重点说明在和平协定中应考虑的有关流离失所问题的关键原则。

80. 布鲁金斯—伯尔尼项目还就为政府、非政府组织和其它人道主义工作人员就是否、何时以及如何利用信息交流、磋商和参与等方式使流离失所者参与决策过程草拟一套原则和手册的明智性，编写了一份简短的研究报告。参与国内流离失所者保护和协助工作的各国政府、联合国各机构和非政府组织的代表出席了就此问题举办的研讨会。在与这些伙伴磋商后，原则和手册将予以定稿、出版并在面临国内流离失所问题的各国广泛分发。

¹⁵ *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace building*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, septembre 2007.

三、结论和建议

81. 代表承认并欢迎为使国内流离失所现象的现实得到更多的确认所作的努力，以及制定规范框架和协调应对这些问题的方面取得的进展。但是，代表希望指出至今仍有数百万人流离失所，境遇相当悲惨，而且他们由于流离失所而对援助和保护有特定需求。代表向各国政府指出，正如《指导原则》所述，它们负有首要责任和义务，在流离失所的所有阶段：努力防止流离失所、流离失所期间以及寻找持久解决办法各阶段，向流离失所者提供援助和保护。

82. 适逢《指导原则》十周年之际，代表欣见这些原则在全球、区域和国家各级被广为接受。在这方面，代表谨向各国政府和区域组织提出以下建议：

- (a) 制定与《指导原则》一致的国家法律和政策，并确保执行这些法律和原则；
- (b) 使现有法律符合《指导原则》；
- (c) 以《指导原则》为基础制定区域法律文书，并确保执行这些法律文书。

83. 代表深切关注人道主义工作人员在接触流离失所者方面面临的困难——有时是系统性的困难。代表要求各政府和其它有关方面按照《指导原则》，准许和便利人道主义援助的提供者迅捷、无阻碍地接触流离失所者。

84. 代表特别关注流离失所者在和平建设中的境遇。代表组织的一些考察和工作访问显示流离失所者通常倾向于返回和融入原籍地，而且代表还注意到流离失所持久解决办法的实施方式对和平的持久性具有重要影响。首先，代表指出返回——或流离失所问题的其他解决办法——必须是个人在充分知情的基础上自愿做出的决定，而不是被迫做出的。其次，代表指出如果要确保流离失所者返回家园与重新融入的持久性，至少必须满足三个条件：保证返回期间和返回以后的人身安全；归还财产和重建家园；并创建有利于返回的经济和社会环境。

85. 在这方面，代表谨建议各国政府努力：

- (a) 保证返回者的人身安全；
- (b) 创建独立机制，监督返回期间和返回以后的情况；
- (c) 为按照有关财产的成文法和传统规则归还财产建立机制；
- (d) 不歧视、毫不迟疑地发还返回者的证件；

(e) 保证返回者不受歧视地获得公共服务、谋生方式与从事创收活动。

86. 代表建议各国政府和国际社会在安全、重建和发展等领域，同时着手开展与早期恢复有关的各种活动，以便确保返回者持久地重新融入及对其权利的尊重。

87. 代表建议国际社会进一步考虑建立早期恢复方案融资机制，以便确保应急阶段向发展阶段顺利过渡。当资源集中用于人道主义或发展问题时，此类机制通常不被重视。

-- -- -- -- --