



人权理事会
第十届会议
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

国内流离失所者人权问题秘书长代表瓦尔特·卡林的报告*

* 迟交报告是为了纳入国内流离失所者人权问题秘书长代表对东帝汶进行工作访问期间(2008年12月5日至12日)获得的资料。

内 容 提 要

本报告是按照人权理事会第 6/32 号决议提交的，叙述 2008 年 5 月至 12 月期间的情况。报告首先论述三个专题议题：《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)提交人权委员会十年后的情况；对因自然灾害而流离失所者的保护；将国内流离失所问题及所涉人口纳入和平进程。报告第二部分介绍国内流离失所者人权问题秘书长代表对格鲁吉亚的国别访问、对波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、洪都拉斯、肯尼亚、马达加斯加、莫桑比克、斯里兰卡和东帝汶的工作访问，以及支持与各国政府、有关政府间组织和非政府组织就国内流离失所问题进行建设性对话的活动。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	4
一、专题议题.....	3 - 36	4
A. 关于国内流离失所问题的指导原则：保护 国内流离失所者的公认国际准则	3 - 17	4
B. 对因自然灾害而流离失所者的保护	18 - 29	8
C. 人权以及国内流离失所问题与和平进程、 和平协定和建设和平之间的关系	30 - 36	11
二、与政府、政府间组织和非政府组织的对话.....	37 - 87	13
A. 正式国别访问	38 - 47	13
B. 工作访问和后续行动	48 - 70	16
C. 公开声明和与各国政府的通信	71 - 79	21
D. 将国内流离失所者人权问题纳入联合国 系统活动的主流.....	80 - 87	22
三、结论和建议.....	88 - 96	24

导 言

1. 本报告论述三个专题议题：《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)提交人权委员会十年后的情况；对因自然灾害而流离失所者的保护；将国内流离失所问题及所涉人口纳入和平进程。

2. 报告第二部分介绍秘书长代表的国别访问和工作访问以及支持与各国政府、政府间组织和非政府组织进行建设性对话的其他活动。秘书长代表特别感谢接受和协助其访问的各国政府以及关注国内流离失所者权利问题的政府间组织、学术机构和公民社会团体给予的帮助和合作。他还感谢联合国人权事务高级专员(人权高专办)、人道主义事务协调部和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的支持。

一、专题议题

A. 关于国内流离失所问题的指导原则：保护

国内流离失所者的公认国际准则

3. 十年前，时任国内流离失所问题秘书长代表的 Francis Deng 向人权委员会提交了《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)。¹ 《指导原则》述及了流离失所的各个阶段——防止流离失所，在流离失所期间提供保护和援助，保证安全和有尊严地返回、定居或与社会重新融合，提出了从人权角度保护和援助国内流离失所者的基本准则。秘书长代表按照其任务，继续努力“推动《指导原则》的传播、促进和适用”。²

4. 《指导原则》本身不是具有约束力的法律文书，但“体现并符合国际人权法和国际人道主义法”。³ 秘书长代表最近对《指导原则》附加的说明，追溯每项指导原则在国际条约法和一般法律实践形成的习惯国际法中的法律基础。⁴ 说明强

¹ E/CN.4/1998/53/Add.2.

² 人权理事会第 6/32 号决议，第 7(c)段。

³ 《指导原则》，“导言：范围和宗旨”第 3 段。

⁴ W.Kälin, 《关于国内流离失所问题的指导原则》：说明，(华盛顿特区，美国国际法协会，2008)，见 <http://www.asil.org/pdfs/stlp.pdf>。

调，几乎每项原则都得到了众多条约或习惯法律规则自身内容及相互关联的支持。在这方面，大多数原则不超越现行的约束性法规，只是更具体地重申这些法律在国内流离失所问题上的适用。

5. 《指导原则》已在国际、区域和国家层面得到广泛接受。在全球层面，各国和政府首脑齐聚纽约参加 2005 年世界峰会时，一致认为《指导原则》是“保护国内流离失所者的重要国际框架”，这一承认随即得到人权理事会和大会的认可。⁵ 此外，大会欢迎“越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织以《指导原则》为标准”，并鼓励“所有相关行动者在处理国内流离失所情况时采用《指导原则》”。⁶

6. 在挪威政府 2008 年 10 月 16 日至 17 日在奥斯陆主办的题为“指导原则的十年”的高级会议上，各国政府、国际人道主义机构、区域组织和公民社会的与会者一致强调《指导原则》的权威性和有用性。秘书长代表在发言中强调，《指导原则》已变成各行为者处理流离失所问题的参照规范。然而，他也说，只依靠《指导原则》本身不足以解决国内流离失所问题。在国家层面，必须将《指导原则》转化为有力的法规和机制框架。虽然有许多政府已开始这样做，但还有许多国家有待于展示其政治意愿和能力，愿意在国家法律、政策和方案中执行《指导原则》。⁷

7. 在区域层面，非洲在将《指导原则》变成具有约束力的国际文书方面进展最大。2008 年 6 月，《〈关于大湖地区和平、安全、民主与发展的宣言〉保护和援助国内流离失所者议定书》（《大湖地区关于流离失所问题的议定书》）生效。截止 2008 年底，参与大湖进程的 11 个国家中已有 8 个批准了《议定书》。这是目前第一个也是唯一一个关于国内流离失所者的多边条约。⁸ 《议定书》缔约国承诺通过和执行《指导原则》，以其作为大湖地区保护和援助国内流离失所者的区域

⁵ 大会第 60/1 号决议，第 132 段；人权理事会第 6/32 号决议，第 5 段；大会第 62/153 号决议，第 10 段。

⁶ 大会第 62/153 号决议，第 10 段。

⁷ 秘书长代表讲话的全文以及主席对会议及其成果的总结，见 <http://www.internal-displacement.org/gp10>。另见本报告增编，A/HRC/10/13/Add.3。

⁸ 布隆迪、中非共和国、刚果共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达是宣言及其议定书的缔约国。安哥拉、苏丹和赞比亚已签署但尚未批准宣言及其议定书。

框架。⁹ 缔约国还承担义务颁布国家法律，将《指导原则》纳入国内法，为执行提供一个法律框架。

8. 最近，非洲联盟完成了非洲保护和援助国内流离失所者的公约草案，国家和政府首脑将在 2009 年 4 月举行的非洲联盟非洲难民、返回者和国内流离失所者特别首脑会议上审议，并可望通过。如果获得通过，对非洲大陆成百上千万流离失所者是一个巨大胜利，并将成为人权领域重要的引导范例。

9. 在密切关注和支持非洲联盟公约的发展后，秘书长代表赞赏地指出，正如非洲联盟委员会代表在奥斯陆会议上所说，《指导原则》是“极大地激励了即将获得通过的非洲联盟公约”的文书之一。¹⁰ 秘书长代表十分希望将这一点反映在最后案文中。

10. 在美洲，美洲国家组织 2008 年 6 月 3 日通过的第 2417 号决议敦促各成员国考虑以《指导原则》作为国内流离失所者问题计划、政策和方案的基础，并继续考虑在国内法律和政策中执行《指导原则》。¹¹

11. 欧洲理事会部长委员会第 2006(6)号建议包含了类似的建议，它以理事会会议大会的工作成果为基础，是欧洲保护国内流离失所者的最权威性文件。¹² 欧洲安全与合作组织认为，《指导原则》为处理国内流离失所问题提供了“有用的框架”。¹³

12. 在国内层面，秘书长代表注意到各国越来越多地将《指导原则》纳入国家法律和政策体系。已有 15 个国家，最近是伊拉克，已通过关于流离失所问题的政策和法律。也有些国家，包括苏丹，目前正在这样做。应政府和联合国的请求，秘书长代表对一些活动提供了技术支持，并将继续这样做。

⁹ 第 6 条，第 1 款。

¹⁰ 见 Macrine Majanya 的发言，“《指导原则》与非洲强迫流离失所问题的挑战。非洲联盟的应对措施”，见 <http://www.internal-displacement.org/gp10>。

¹¹ 美洲国家组织大会，AG/RES.2417(XXXVIII-O/08): 国内流离失所者(2008)，第 2 和 3 段。

¹² 成员国部长委员会关于国内流离失所者问题的建议——第(2006)6 号建议(2006 年 4 月 5 日通过); 欧洲理事会会议大会第 1631 号建议: 欧洲国内流离失所问题(2003 年 11 月 25 日通过)。

¹³ 经合组织部长理事会关于容忍和非歧视问题的第 4/03 号决议(2003 年 12 月)，第 13 段。

13. 目前，有些政府明确承认《指导原则》具有法律性质。伊拉克 2008 年 7 月发布的国家流离失所问题政策引述了《指导原则》，并宣布《指导原则》已成为“国际法的一部分”。¹⁴ 同样，德国政府也认为，《指导原则》“现在可视为国际习惯法的一部分”。¹⁵

14. 秘书长代表将随时听从有关政府的召唤，支持它们制定符合《指导原则》的国内立法和政策。在接受任命不久，便与 Brookings-Bern 国内流离失所项目合作，开始了如何以最佳方式支持政府将《指导原则》纳入国内法律的研究和协商进程。2008 年 5 月，奥地利政府在维也纳主办了磋商会议，政府法律专家、人道主义机构和非政府组织代表出席了会议。会议之后，发表了关于保护国内流离失所者的法律和决策者参照手册。¹⁶ 手册的中心目的是提供咨询意见，指导如何制定保护和援助国内流离失所者的法律和政策，确保根据《指导原则》对他们的权利给予充分保护。手册囊括了流离失所的所有阶段(预防；保护和援助；长久解决办法)。重要的是，手册根据各国的共同经验¹⁷ 提出了它们面对的共同问题和挑战，还介绍了秘书长四年访问期间的观察——无视国内流离失所者权利往往不是故意的，也不是表面看来的歧视性的，而是因为国内流离失所者的特殊需求和脆弱性在现有法律和政策得不到充分承认和照顾。

¹⁴ 伊拉克流离失所问题国家政策，第 5.3 节，见http://www.usip.org/ruleoflaw/projects/iraq_property/other_docs/NationalPolicyOnDisplacement-En.pdf。

¹⁵ 见 Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, available at <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschuere/MRB8.pdf>。

¹⁶ Brookings-Bern 国内流离失所问题项目，《保护国内流离失所者：法律和决策者手册》，布鲁金斯研究所，2008，见http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx。

¹⁷ 秘书长代表尤其感谢以下国家的政府专家、法官和国家人权机构工作人员的重要贡献：阿富汗、安哥拉、奥地利、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、科特迪瓦、丹麦、芬兰、格鲁吉亚、印度、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、波兰、斯里兰卡、瑞士、坦桑尼亚、土耳其、乌干达和美利坚合众国。还感谢以下组织专家的贡献：Georgetown 大学、人居国际联盟、红十字国际委员会、国内流离失所问题监测中心/挪威难民理事会、国际劳工组织、国际移民组织、Ludwig Boltzmann Institute、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员办事处、世界卫生组织，以及为手册所包含的背景研究资料的作者。

15. 手册的对象是国家决策者、主管部委、立法委员和民间团体。将邀请国家政府的立法委员和法律专家参加 2009 年举行的区域培训研讨会。

16. 秘书长代表希望与设在 Sanremo 的人道主义法国际协会、Brookings-Bern 项目和有关捐助方合作，继续举办关于国内流离失所问题法律的研究培训班，对世界各地的高级军事和政府官员进行培训。今年，研讨会的语言为法文。撒哈拉以南非洲地区、阿尔及利亚、海地和黎巴嫩的与会者将有机会以其工作语言之一参加学习。

17. 最后，秘书长代表注意到，过去十年前在加强关于保护流离失所者权利和向其提供援助的法律框架方面取得了实质性进展。然而，他仍然关切许多受国内流离失所问题影响的国家尚未根据《指导原则》制定相关法律和政策；还有些国家没有建立体制安排，以按照国际法履行保护其管辖下的国内流离失所者和向其提供人道主义援助的首要责任(指导原则 3)。此外，即使作出了体制安排，但在法律和政策与其实际执行之间存在巨大差距。秘书长代表仍致力于支持所有政府履行这些责任。

B. 对因自然灾害而流离失所者的保护

18. 鉴于 2004 年的海啸、2005 年克什米尔的地震和卡特里娜飓风，也意识到将有更多的人因气候变化灾害而背井离乡，秘书长代表特别重视对因自然灾害而背井离乡者的人权保护。其中包括审查现有法规，探讨实际应对机制如何应对这种情况下的人权挑战。他还对一些遭受水文气象灾害国家进行了一系列工作访问，了解与受灾者相关的灾害管理、应对和预防措施，还举行了一些国家和区域培训班。

19. 本报告增编¹⁸全面总结了特别代表关于保护因自然灾害而流离失所者的活动、意见和结论，最后向各国政府、人权理事会以及国际和国家组织提出了加强对自然灾害和全球变暖受灾者保护的具体和详细建议。

20. 地震、海啸、飓风或洪涝等自然灾害的受灾者，包括流离失所者，有权获得各种人权保障。那么便提出了如何建立一个框架以确保这些权利的问题。就

¹⁸ A/HRC/10/13/Add.1。

一国国内的流离失所人员而言，《指导原则》完全适用。现在可从机构间常设委员会《人权与自然灾害业务准则》¹⁹中得到具体指导。《业务准则》是秘书长提出的，旨在支持人道主义组织在应对自然灾害时采取注重人权的办法。秘书长代表还编制了《业务准则》实地使用手册试行版，已于 2008 年 3 月印发，目前正在修订。

21. 在目前关于气候变化的讨论中，秘书长代表认为，洪涝、飓风、荒漠化，甚至一块土地塌陷等灾害不是新的现象。政府间气候变化专门委员会最新研究成果²⁰表明，灾害的频率和强度随全球变暖而可能加剧。这些研究成果对流离失所和一般的人口迁移问题都十分重要，意味着人道主义和发展机构必须更加重视如何应对气候变化引起的灾害事件。

22. 秘书长代表 2008 年 6 月向机构间常设委员会提交了一份工作文件，探讨气候变化与流离失所问题的联系，强调现行保护全球变暖所致流离失所者的法律框架存在差距。²¹ 他提出了五个可能引起流离失所的相关情况：(a) 飓风、洪涝或泥石流等水文气象灾害增加；(b) 环境逐步恶化，出现了荒漠化、沿海地区下沉或地表水和土壤盐碱化加剧等渐近性灾害；(c) 小岛国“沉降”；(d) 人们被迫迁离高危地区；(e) 水和宜居土地等必要资源日益短缺引发的暴力和武装冲突。

23. 秘书长代表认为，因突发气候变化灾害或争夺稀缺资源的暴力或武装冲突而流离失所的人员，应视为现行国际法特别是《指导原则》框架内的国内流离失所者。然而，这一框架所缺乏的是识别被迫流离失所与因土地和生活条件逐步恶化及渐近性灾害而自愿迁离的标准。也没有明确法规界定跨越国际边界的流离失所者。

24. 为了更好地了解自然灾害事件带来的保护挑战，提出应对挑战的可能办法，秘书长代表于 2005 年初访问了东南亚几个受海啸影响的地区，2008 年初访问了美利坚合众国的海湾地区，²² 还在 2008 年对洪都拉斯、马达加斯加和莫桑比克

¹⁹ A/HRC/4/38/Add.1。机构间常设委员会工作组 2007 年 6 月批准了《业务准则》。

²⁰ 见“政府间气候变化专门委员会第三份评估报告：2007 年气候变化问题”：
<http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>。

²¹ 见：http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/submissions/DisplacementandCC_10102008.pdf。

²² 见 A/HRC/8/6 号文件，第 51-53 段。

进行了工作访问。在这些访问期间，他与国际、国家和政府人道主义组织举行了关于保护自然灾害受灾者的研讨会。

25. 虽然受自然灾害影响或因自然灾害而背井离乡的人数越来越多，但对他们面临的众多人权挑战常常注意不够。最弱势的社会群体，如穷人、边缘化少数群体、女性和儿童户主家庭、长期患病者、残疾人和没有家庭支持的老年人，因其缓解和适应能力弱，受自然灾害的影响最大。在自然灾害过后，之前的歧视进一步加剧，使已边缘化的群体的人权更容易受到侵犯，如：在危及生命的自然灾害中得不到保护；无法平等地获得人道主义援助；在接受援助中受到歧视；性暴力或基于性别的暴力，特别是在集体避难所或营地中发生的这类暴力；受教育权受到侵犯，特别是因为学校被长时间用作避难场所；对遗失的证件不予更换；不安全或非自愿地返回或在本国其他地区定居；财产归还方面的困难。

26. 无视受灾者的人权不一定是故意的，往往是政策不当、能力有限或单纯的忽略或忽视造成的。因此，秘书长代表积极推动在制定国家减灾和管理政策时，在国家行为者和国际机构及组织的人道主义救援活动中，或在执行这些政策期间，采用着眼于权利的办法，从一开始就防止侵权行为的发生。秘书长代表还鼓励各国政府加强预防，制定防灾措施，解决现有的脆弱性，使经常受到自然灾害影响的有关当局和社区作出充分准备。

27. 秘书长代表赞赏地注意到，过去四年，联合国作出了重大努力，通过人道主义改革进程，加强对国内流离失所者包括因自然灾害和环境退化而背井离乡者的保护。秘书长代表也赞赏承担保护任务的联合国各机构，如人权高专办、联合国儿童基金会和难民署，全力应对自然灾害引起的保护挑战。然而，保护活动所需要的资源(如资金和人力)往往不够，难以系统地实施有效防止侵犯人权的保护计划。

28. 秘书长代表欢迎并支持国际法委员会的努力，国际法委员会在 2007 年第五十九届会议上决定将“自然灾害中人员的保护”列入其工作方案，并指定 Eduardo Valencia-Ospina 为这一专题的特别报告员。在不损害其未来工作成果的前提下，国际法委员会逐步发展和重申关于灾害预防和救济援助，以及保护受灾者

的国际法规定的努力²³是非常及时的。秘书长代表随时准备与报告员和国际法委员会合作，确保彼此的努力相辅相成，巩固人权领域的近期成果。

29. 作为全球保护专题工作组自然灾害联络中心的组织者和领导者，秘书长代表将继续参与机构间常设委员会全球保护专题工作组的减灾活动，将自然灾害中的人权保护活动主流化，加强现有应对机制。他将继续在气候变化与人权，以及“减灾国际战略秘书处”等其他倡议的工作中与人权高专办密切合作。

C. 人权以及国内流离失所问题与和平进程、 和平协定和建设和平之间的关系

30. 解决国内流离失所问题与实现持久和平有着不可分割和无法避免的联系。只要不安全仍然存在，失去的财产不归还或不赔偿，可持续地解决不具备基本条件，那么永久解决就不可能实现。同样，尽管已缔结和平协议，但如果设计不合理或执行不力，流离失所情况将延长。过早或不适当的返回和安置方案可能扰乱已经实现的“和平”，从而威胁其他建设和平的努力。

31. 建设和平的进程是多方面的。其中涉及重建法律和秩序，重建和恢复经济，民族和解和政治过渡。如何将国内流离失所者纳入这一进程并使其受益，最终将影响建设和平倡议的成功。如果其原籍社区不安全，国内流离失所者就不愿意返回。如果重建和经济恢复不够，流离失所者无法得到象样的生计和重新开始正常生活，那么自愿返回即使是自愿的，也无法持续。接下来的紧张关系将助长社区间暴力，阻碍和平进程。如果国内流离失所者无法行使政治权利，被阻止参加投票，那么新的政治现实可能在没有其参加的情况下被“民主”合法化，从而增加其边缘化的感觉。最后，如果能够全面考虑归还财产和赔偿损失问题，那么才能实现真实和有意义的和解。

32. 秘书长代表在各次访问中注意到，国内流离失所者重新开始正常生活和为冲突后的国家重建作出贡献，必须解决四个普遍的问题：

²³ 见《联合国宪章》第十三条一款(子)项，为国际法委员会的工作奠定了基础。

- 返回必须是自愿的，基于知情的决定，没有任何胁迫。国内流离失所者享有行动自由和选择居住地的权利。这意味着他们有权选择是否愿意返回，是否在迁移所在地定居，是否到本国另一地方定居；
- 必须保障返回者或重新安置者的安全。他们在返回原有社区或在新社区定居时不应受到攻击、骚扰、恐吓、迫害或任何其他形式的惩罚。他们必须远离地雷或未爆炸战争遗留物的危险；
- 必须归还流离失所者的财产，重建他们的房屋。国内流离失所者至少可能诉诸财产归还和损失赔偿机制以及其他过渡性司法机制；
- 必须创造环境，使返回者可以不受歧视地获得基本公共服务、法律和个人证件以及生计和收入机会，以便能够长期返回或定居。

33. 秘书长代表指出，和平进程不是线性的。解决四个关键问题的活动必须尽可能同步展开。局势一旦稳定下来，便应开始早期恢复活动。应通过这些活动支持国内流离失所者在避难地、返回地或本国另一定居地开始正常生活。如果无法开始正常生活，就不可能实现可持续或永久的解决。此外，这些活动必须适合返回者和接收社区的具体需求。

34. 各个论坛都在积极讨论预防和解决国内流离失所与实现持久和平进程之间的关系这一更大的政策议题。联合国建设和平委员会提供了重要看法，²⁴ 秘书长关于建设和平与早期恢复的报告明年将介绍进一步的动态。

35. 保护国内流离失所者和寻求国内流离失所问题的长期解决办法，应该成为和平协定的一部分。经秘书长代表委托或认可进行的和平协定分析表明，国内流离失所问题通常没有系统地纳入和平协定，²⁵ 往往一带而过。出现这样情况有几个原因：国内流离失所者在谈判桌上没有发言权；缺少资源、教育或政治技能，难以施加政治影响，或往往属于少数民族或其他边缘化群体；分散在各地，阻碍他们为自己的利益统一和协调立场。

²⁴ 建设和平委员会，有关教训工作组，概念说明，“建设和平中处理流离失所问题的教训比较”，2008年3月13日。

²⁵ 在和平进程、和平协定和建设和平过程中解决国内流离失所问题”，布鲁金斯研究所/伯尔尼大学关于国内流离失所问题的项目，华盛顿特区，2007年，见：<http://www.brookings.edu/reports/2007/09peaceprocesses.aspx>。

36. 为有助于将国内流离失所者及其利益纳入和平进程，秘书长代表和联合国调解支持股在综合磋商过程中编写了调解员手册。该手册将指导调解员如何更好地与国内流离失所者磋商其需要和利益问题，如何接触国内流离失所者和协助他们参与和平进程的各个阶段，如何在和平协定文本中反映他们的人权和利益。该手册预计于 2009 年春出版。

二、与政府、政府间组织和非政府组织的对话

37. 秘书长代表按照其任务，与各国政府、政府间组织和非政府组织进行经常性对话，以促进和保护国内流离失所者的人权。

A. 正式国别访问

1. 对格鲁吉亚的访问

38. 应格鲁吉亚政府的邀请，秘书长代表在南奥塞梯冲突后于 2008 年 10 月 1 日至 4 日对格鲁吉亚进行了正式访问。这是秘书处代表 2005 年 12 月初次访问²⁶和 2006 年 12 月后续访问之后的又一次访问。秘书长代表在报告中分析了当时的局势，并提出了结论和建议，详见本报告增编。²⁷他对冲突当事方禁止进入南奥塞梯/茨欣瓦利地区和其他冲突影响地区的政策深表遗憾，在 12 月中旬本报告完成时，仍无法前往该地区进行计划中的访问。

39. 由于 2008 年 2 月 7 日至 8 日敌对行动升级，约有 133,000 人离开故土，在格鲁吉亚国内流离。秘书长代表欢迎政府立即行动应对流离失所危机，也欢迎政府明确表示将采取措施，对所有在可预见的将来无法返回原籍地的国内流离失所者，包括 1990 年以来长期流离在外的人进行安置。

40. 2008 年 11 月 7 日至 10 日，估计有 24,596 人返回了 Shida Karli 地区；²⁸2008 年 8 月和 9 月，约有 75,000 人返回了靠近南奥塞梯/茨欣瓦利行政边界的地

²⁶ E/CN.4/2006/71/Add.7。

²⁷ A/HRC/10/13/Add.2。

²⁸ 联合国驻地/人道主义协调员办事处，关于格鲁吉亚局势的第 35 号情况通报，2008 年 11 月 3 日至 6 日。

区。返回者的主要需求是返回后恢复正常生活，包括安全(如人道主义清除地雷)和重建法律及秩序。重建和维修损毁或被抢劫的房屋，提供人道主义援助，重新提供才教育和卫生等基础服务，以及恢复经济活动，都是人们最关切的。秘书长代表敦促政府采取一切必要步骤，为可持续的返回创造条件，使国内流离失所者能够自愿、安全和有尊严地返回家园。

41. 政府 2008 年 11 月估计，37,605 人在不久的将来将无法返回原籍地。这一数字包括逃离南奥塞梯/茨欣瓦利地区的 19,111 人，来自上 Kodori 谷地的 1,811 人，因安全原因或财产被毁而无法返回南奥塞梯/茨欣瓦利临近地区、必须在外渡过冬天的 11,500 人，以及来自 Akhagori 的 5,173 人。²⁹ 政府说，到 2008 年底它可以在各居住点接纳 21,000 人。秘书长代表赞扬政府决定向在不久将来无法返回家园的国内流离失所者提供住房。然而，他也关切政府只是强调建设基础设施，所以建议政府制定综合性安置政策，按照公民、文化、经济、政治和社会权利的原则，满足国内流离失所者的具体需求。此外，还应保障各阶层的国内流离失所者能够充分参与安置点的规划和管理。秘书长代表强调，安置或返回的决定必须是自愿的，安置机会不应带有任何歧视，应优先考虑弱者或有需求者。国内流离失所者必须能够对各种选择作出知情决定。

42. 如秘书长代表在以前报告中所述，最大的挑战是安置约 220,000 在外长达十年的国内流离失所者。秘书长代表欢迎 2008 年 7 月底通过《行动计划》，执行格鲁吉亚政府关于“批准国内流离失所者——受迫害者问题国家战略”的第 47 号政令，预期将采取措施将国内流离失所者纳入主流社会。秘书长代表欢迎转变政策，不再认为当地重新安置和返回相互排斥，但仍关切“旧的”国内流离失所者长期得不到安置。在照顾“新的”国内流离失所者时，也必须无歧视地保障“旧的”流离失所者的权利。他建议政府必须优先执行国内流离失所者问题行动计划，同时作出修订考虑新的国内流离失所人口。

43. 因冲突当事方一直未能就进入路线问题达成协议，使人道主义援助无法进入冲突影响地区，这仍然是最令人为担心的问题。秘书长代表再次强调他关切最近颁布的《格鲁吉亚被占领土法》，该法律引起了该法律是否与格鲁吉亚承担的国际人权法和人道主义法义务相符合的问题(见指导原则 25)。他敦促格鲁吉亚政

²⁹ 出处同上。

府采取所有可能的措施，不加歧视地保护离开事实主管当局控制下领土或在该领土内生活的国内流离失所人口的所有人权。

2. 预计的访问

44. 在报告完成之前夕秘书长代表请乍得政府邀请他 2008 年 2 月进行正式访问。他希望能够在报告中向人权理事会提出初步结论和建议。

45. 也在报告完成之前夕，秘书长代表希望以人权理事会根据第 7/20 号和第 S-8/1 号决议任命的七位独立专家之一的身份，访问刚果民主共和国。专家组已发表一份单独报告，³⁰ 供理事会第十届会议审议。

46. 在 2007 年提出请求后，秘书长代表 2008 年再次请求访问苏丹。他表示遗憾的是，苏丹政府 2008 年 11 月 4 日告知他，访问申请将于 2009 年下半年受理。秘书长代表在答复中重申他仍希望尽快访问苏丹。

47. 最后，秘书长代表本来希望 2008 年夏天访问索马里，但索马里的安全局势显然无法让其成行。他仍希望在安全局势允许时正式访问索马里。秘书长代表极为关注索马里 130 万国内流离失所者的境况，很多人挤在该国最不安全地区之一的临时营地里。水少和经济冲击在 2007 年和 2008 年流离失所主要原因——反叛部门与过渡联邦政府的冲突，后者得到了埃塞俄比亚国防部队的支持——之外增加了新问题。冲突各方违反国际人权和人道主义法——从不分皂白地攻击平民地区到任意逮捕和拘留，到对政府官员进行暗杀——是促使人们离开家园的主要因素。这些侵权行为是在完全不受处罚和法律秩序崩溃的环境下发生的。虽然某些国际援助到达了国内流离失所者手中，但今天索马里是世界上杀害和绑架援助人员最多的国家。为从根源上解决流离失所问题，改善人道主义通道，为持久解决办法提供空间，国际社会必须更加认真努力建立机制，结束冲突，并对冲突各方的非法行为进行处罚。

³⁰ A/HRC/10/59。

B. 工作访问和后续活动

48. 秘书长代表还对波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、肯尼亚、马达加斯加、莫桑比克、斯里兰卡和东帝汶进行了工作访问，作为以前正式访问的后续访问和/或落实具体问题的建议。

1. 波斯尼亚和黑塞哥维那

49. 继 2005 年 6 月的正式访问后，秘书长代表应人权和难民部长的邀请，于 2008 年 6 月 16 日至 20 日对波斯尼亚和黑塞哥维那进行了工作访问。访问的目的是在对《波斯尼亚和黑塞哥维那问题一般框架协定》(《代顿和平协定》)附件七执行战略进行审评的过程中，提出解决难民和流离失所者问题的建议，包括返回。

50. 秘书长代表满意地注意到波斯尼亚政府最近作出多项努力向流离失所人口提供援助，在目前国际社会的注意力有所下降的情况下，尤其可贵。然而，他也十分遗憾地注意到，在战争过后十三年，许多人仍住在为返回者搭建的临时住所的贫困条件下。他也关切许多返回者都没有留下来。

51. 秘书长代表建议波斯尼亚政府采取紧急行动，解决 8,000 多起未决人道主义案件。它应该在当地安置长期住在社区中心或临时住处而无法返回的人，协助他们重建正常生活。衡量返回是否成功的标准，是可为返回者特别是少数群体提供哪些实际机会，使他们能够重建生活，在原籍地持续地融入社会。

2. 哥伦比亚

52. 秘书长代表应政府的邀请，于 2008 年 11 月 9 日至 15 日对哥伦比亚进行了访问，以评估他 2006 年正式访问后的进展情况。

53. 秘书长代表注意到，尽管国家主管部门采取了积极行动，但哥伦比亚仍存在着严重的流离失所危机。他赞赏地注意到宪法法院在促进和保护国内流离失所者人权方面发挥了重要作用。在过去的四年的一系列判决中，宪法法院将政府、国际行为者和公民社会聚集在一起，共同努力改善国内流离失所者的境况。虽然国家的政策动态令人鼓舞，但地方执行上仍存在差距。为了确保有效的国内

流离失所政策，秘书长代表认为需要加强市镇的作用，这是他一天访问期间举行的一天研讨会的主题。

54. 尽管有这些积极的动态，国内流离失所者政策国家执行预算大幅增加，而且业务能力进一步增强，但国内流离失所的总体情况仍不容乐观。由于武装部队与非正规武装团体的冲突不断，致使新的流离失所者大量增加，还出现了新的有组织犯罪团伙和非法武装团体。

55. 秘书长代表强调需要采取综合性战略，着重于预防和保护以及社会经济稳定化。关于预防，他敦促政府加强其独特的早期预警系统，并为其有效运行提供必要的资源，然后通过系统反应处理这些预警。关于保护，秘书长代表关切大量流离失所人员得不到登记，而登记是获得人道主义援助的先决条件。虽然欺诈登记应该避免，但登记系统如何不能覆盖所有流离失所群体，那么极有可能加强遭排斥者的进一步边缘化。他还表示关切对国内流离失所者领导人的威胁和暴力，要求政府加强对他们的保护。

56. 国内流离失所者有权要求归还财产或公平补偿，以及对其他侵权行为给予赔偿。他注意到议会目前关于新的赔偿法的讨论，强调这一法律必须同等尊重所有强调流离失所者的索赔权利，而无论其流离失所的原因或动机。

3. 洪都拉斯

57. 秘书长代表于 2008 年 5 月 6 日至 10 日访问了洪都拉斯，这是了解自然灾害所致流离失所情况的一系列访问中的一次。他欢迎该国制定关于国家自然灾害危险管理系统的法律，将加强该领域的法律框架。

58. 洪都拉斯是最易受自然灾害影响的国家之一。秘书长代表建议将减少灾害风险措施系统地纳入国家发展计划；向各市提供财政和技术风险管理支持；采取必要措施，全面保护自然灾害受灾者的人权，包括流离失所者和受其影响的社区的权利。

4. 肯尼亚

59. 在较早的磋商和对联合国国家工作队的支持，包括向联合国高级官员提供法律备忘录后，秘书长代表于 2008 年 5 月 19 日至 25 日对肯尼亚进行了工作访

问，以了解在 2007 年 12 月和 2008 年 1 月选举后暴力中背井离乡者的情况。当时有 50 万人离家出走，秘书长代表还回顾说 1992 年和 1997 年与选举有关的暴力也致使大量人口离开家园，2002 年亦如此，只是人数少一些。秘书长代表承认危机初始紧急阶段的国家和国际人道主义应对措施十分有力，但也关切政府鼓励尽速返回，让人怀疑返回是否出于自愿，也对人道主义伙伴的协调工作构成挑战。结果，大量难民无法直接返回自己的家园，不得不拥挤在贫困的过渡地点，得不到足够的人道主义援助、清洁水和卫生设施，也没有卫生和教育服务，在等待分发种子和基本用具在附近田地耕种。秘书长代表强调需要解决无地流离失所者——即农业工人、佃农、占屋者和小商贩的返回问题。

60. 鉴于肯尼亚部落冲突和人口流离失所的历史，秘书长代表认为，如果不解决导致流离失所的根本原因，寻找真正长远的解决办法是不可能的。他要求采取更有力的和解行动，包括过渡司法措施，邀请部落长老参加，地方和国家政治领导人展示和解的承诺。在 2008 年 8 月短暂访问内罗毕期间，他重申了这些关切，并认为需要加倍努力提供过渡住处和生计，并呼吁捐助者支持关键的早期恢复行动。秘书长代表指出，肯尼亚应该抓住机会，制定国内流离失所问题的综合政策，并通过必要的法律，履行《大湖地区国内流离失所问题议定书》的义务。他随时准备支持肯尼亚和其他成员国履行这些义务。

5. 马达加斯加

61. 秘书长代表于 2008 年 7 月 2 日至 7 日访问了马达加斯加，这是他了解自然灾害所致流离失所问题的访问的一部分。秘书长代表欢迎马达加斯加对自然灾害紧急应对机构进行改革，马达加斯加经常遭受区飓风、洪涝和干旱。他注意到，联合国系统在加强救灾能力和协调人道主义活动方面发挥了重要作用。他回顾国家主管部门在协助自然灾害受灾人口包括流离失所者方面负有首要责任，但也强调地方政府行动的重要性。必须建设区域和地方各级机构的能力。还需要采取措施保护最弱势群体不受歧视和剥削，特别是保护女性户主以及没有家庭支持的女童和老年人。

62. 在马达加斯加，自然灾害造成的流离失所往往持续几天或几周。然而，返回者如何恢复正常生活构成了真正的挑战。为了在这一阶段更好地保护和援助

受灾群体，秘书长代表呼吁国际社会和捐助者支持马达加斯加政府重建和创造收入的活动。

6. 莫桑比克

63. 秘书长代表于 6 月 26 日至 7 月 1 日访问了莫桑比克，了解应对自然灾害所致流离失所问题的情况。政府和其他地方利益相关者在联合国系统的支持下，作出了巨大努力，保护受灾者和流离失所者的人权。秘书长代表注意到，为应对这些灾害所作的体制安排有助于大大减少每年水灾的死亡人数，可为其他国家所效仿。

64. 然而，早期恢复阶段存在着复杂的挑战，特别是如何将受灾人口安置在安全地区，同时既履行保护流离失所者生命的义务，又要尊重灾民的自由迁移和选择住所权。他欢迎安置进程的积极方面，但也建议政府开始与有关人口的磋商进程，使他们能够充分参与影响其生活的决策。受灾人口还应该享有适足住房、卫生和受教育权，特别是在安置地区，并能够通过生计养活自己。

7. 斯里兰卡

65. 继 2007 年 12 月的访问后，秘书长代表于 2008 年 9 月 22 日至 25 日再次访问斯里兰卡，参加“永久解决办法框架内国内流离失所者地位问题的国家磋商”。秘书长代表在 2007 年的访问报告中强调，不仅需要近期的流离失所者提供保护和援助，还需要为流离失所长达 20 年的人寻找永久的解决办法。³¹ 这次国家磋商是国家为这样做寻找和创造条件的重要一步。

66. 与会者承认，流离失所问题不是在国内流离失所者返回家园或在流离失所地定居或导致流离失所的条件不复存在后就一定解决。除其他外，与会者还提到了归还财产、补偿和获得生计问题，后者是实现持久解决办法的关键。他们建议与国内流离失所者磋商，在发表综合性国家行动计划之前，明确了解现有的障碍。拟订和广泛散发土地争端解决的统一标准和程序，分发津贴，补偿损毁或掠

³¹ A/HRC/8/6/Add.4.

夺的财产，也必须优先考虑。在研讨会结束时，负责灾害管理和人权的部长宣布他打算制定持久解决的行动计划。

67. 秘书长代表有机会与一些高级别官员，包括国防部长和总统特别顾问，讨论万尼地区因军事行动而流离失所者的境况。他强调需要确保人道主义援助畅通，提供食品、药品和紧急安置物资，并关切流离失所者没有行动自由以及安全受到的不利影响和危险。

68. 秘书长代表欢迎有机会参加这些讨论，将继续与斯里兰卡政府进行坦率和建设性对话。他重申将全力与有关行为者合作，改善对国内流离失所者的保护和援助，并为他们寻找长久的解决办法。其中包括立即应对 10 多万新的冲突流离失所者和万尼地区总共 20 万流离失所者。为此，秘书长代表极为关切人道主义机构仍然无法顺畅地进入万尼地区。他紧急呼吁冲突各方在军事行动中认真遵守国际人道主义法，包括敌对行动规则，方便和不阻碍人道主义救济通行以帮助需要照顾的公民，尊重人道主义人员，保证公民安全通行。

8. 东帝汶

69. 秘书长代表于 2008 年 12 月 6 日至 12 日对东帝汶进行了工作访问。他赞扬政府全力保护和援助国内流离失所者和在这方面取得的成就：以整体方式解决流离失所问题，从《国家恢复战略》中可见一斑；成功关闭了 2006 年危机期间建立的多数营地。秘书长代表敦促政府在 2009 年依然高度重视流离失所问题，并说是否充分支持返回并使其持久，是否为无法返回者寻找持久的解决办法，是东帝汶能否结束 1975 年以来留下历史印迹的暴力和流离失所问题的重要指标。

70. 秘书长代表提到了三个重大挑战：第一，从根源解决暴力和流离失所问题，需作出更大努力支持不断对话和和解；纠正目前的有罪不罚；颁布土地与财产法，解决并防止进一步的土地争端。第二，秘书长代表鼓励所有行为者更加努力加强和稳定返回社区。最后，他指出，一揽子恢复计划旨在赔偿财产被损毁的人以鼓励其返回，但没有注意最弱势群体，包括无处返回者的需要。

C. 公开声明和与各国政府的通信

71. 在本报告所涉期间(2008年5月至12月),秘书长代表向各国政府转交了有关指控或向提供了技术咨询。秘书长代表还发表了几份公开声明和国别访问的新闻稿。

1. 阿塞拜疆和亚美尼亚

72. 在2008年12月致阿塞拜疆和亚美尼亚政府的信中,秘书长代表欢迎两国再次努力达成和平协定。为此,他重申,国内流离失所者有权就是否安全和有尊严地返回家园、在当地居住或在母国的其他地方定居作出自由、知情和个人的选择。为了使这一权利成为现实,需要建立机制,为有尊严和安全返回创造条件。他呼吁两国政府将这些关切写入未来的和平协定,并吸收国内流离失所者参加和平进程。

2. 刚果民主共和国

73. 秘书长代表于11月28日与法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员和暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员共同发表联合声明,对刚果民主共和国东部严重侵犯人权和违反人道主义法行为表示关切,那里至少有25万新的流离失所者。

3. 尼泊尔

74. 秘书长代表在2008年10月20日致尼泊尔的信中,赞赏尼泊尔通过《国内流离失所者问题国家政策》(2007年2月批准)。他敦促政府着手发布有关国家政策的程序指令,以确保国家政策的执行,防止对恢复努力产生不利影响。

75. 秘书长代表遗憾地注意到,程序指令在本报告2008年12月中旬完稿时尚未发布,担心进一步延误将阻碍捐助资金无法用于恢复活动。

4. 苏丹

76. 在 2008 年 9 月 4 日致苏丹的信中，秘书长代表与法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员共同回应 2008 年 8 月 25 日约 2,000 名苏丹武装部队，国家安全部队、警察、边境警察和武装民兵攻击南达尔富尔 Kalma 难民营的报道，攻击造成了平民伤亡和财产损失。

77. 秘书长代表遗憾地注意苏丹政府没有回应关于澄清本报告结稿时所转达的指控是否准确的请求。

78. 秘书长代表要求苏丹严格遵守其国际人权人道主义法和人权法的义务，对严重侵权者进行处罚，对所有受害人给予赔偿。他回顾曾协助专家组按人权事务委员会第 4/8 号决议汇编对苏丹政府的建议。他深感遗憾的是苏丹政府迄今未执行其中的许多建议。³²

5. 格鲁吉亚

79. 在 2008 年 8 月 14 日发表的公开声明中，秘书长代表深为关切南奥塞梯的冲突使格鲁吉亚国内的流离失所人数不断增多。许多人面临各种危险，向他们提供住处、医疗和食物存在很多困难。

D. 将国内流离失所者人权问题纳入联合国系统活动的主流

1. 机构间常设委员会

80. 在报告期间，秘书长代表积极参加了机构间常设委员会讨论各项原则的会议和工作组的会议。他还参加了全球保护专题工作组和早日恢复专题工作组的工作。秘书长代表还在机构间常设委员会每周会议上向各伙伴定期通报国别访问和工作访问的情况。

81. 关于气候变化的人道主义影响，秘书长代表提出了气候变化对人口迁移和流离失所的影响的几种情形，并分析了处理受灾者问题的法律空白。他的分析

³² 见苏丹境内人权情况特别报告员编写的关于建议执行情况的报告，A/HRC/9/13/Add.1。

为机构间常设委员会的讨论奠定了基础，为 2008 年 12 月在波兹南举行的联合国气候变化会议的谈判作出了贡献。

2. 联合国人权事务高级专员办事处

82. 应人权理事会的请求，人权高专办向秘书长代表提供了支持。除了对执行任务的具体协助外，秘书长代表和人权高专办联合还组织了几次能力建设活动，包括与欧洲理事会议会大会迁移、难民和人口问题委员会联合组织的欧洲长期流离失所人口问题研讨会，以及以上第 16 段提到的国内流离失所法律问题的 Sanremo 培训班。此外，秘书长代表参加了人权高专办与 Brookings-Bern 国内流离失所问题项目 10 月 25 日至 26 日在内罗毕联合举办的非洲国家人权机构在保护国内流离失所者人权问题中的作用讲习会。

83. 秘书长代表还支持人权高专办关于气候变化与人权关系问题的研究，并向人权高专办牵头的“关于赤贫与人权——穷人的权利的指导原则草案”磋商提供了书面材料。

3. 人道主义事务协调厅

84. 秘书长代表继续与紧急救济协调专员和人道主义事务协调厅发展密切的合作关系，在纽约人道主义事务协调厅办公室派驻一名支持工作人员。秘书长代表与人道主义协调厅和其他伙伴合作筹备国内流离失所者问题全球宣传运动，已于 2008 年 12 月 18 日由紧急救济协调专员发起。

85. 秘书长代表很高兴有机会应人道主义协调厅外地办事处的请求，提供法律和政策咨询，包括 2008 年初提供的有关肯尼亚的指导说明，2008 年 1 月提供的关于莫桑比克和南部非洲强迫迁离问题的说明。他还将向人道主义事务协调厅提供了关于将国内流离失所问题纳入刚果民主共和国戈马和平进程的意见。

4. 联合国难民事务高级专员办事处

86. 秘书长代表与难民署签有谅解备忘录，加强了彼此的合作，使他能够将一名外部资助的工作人员安排在该署工作。秘书长代表与难民署一直在其国别访

问中进行合作，难民署在实地提供必要支持。多年来，这种关系已变成一种富有成果和反思问题的关系。秘书长代表支持难民署将国内流离失所者保护问题纳入主流，如参加了国内流离失所者问题高级管理学习方案。他将在访问的后续活动中与难民署国家办事处合作，包括再次进行工作访问，支持寻求长久解决办法的战略和规划。秘书长代表还欢迎有机会应请求与难民署国家办事处磋商和提供意见。

5. 联合国开发计划署

87. 为展示机构间合作和在人道主义事务改革中将国内流离失所问题纳入主流活动的成果，由开发计划署危机预防和恢复局、人道主义事务协调厅、难民署和秘书长代表组成的小组于 2008 年 5 月 28 日至 30 日在日内瓦举行了在早期恢复中考虑永久解决国内流离失所者问题的研讨会。15 个联合国国家办事处的工作人员、捐助机构和世界银行参加了这次研讨会，共同探讨机遇和挑战。与会者承诺考虑早期恢复的联合规划，加强与捐助方的合作，更加灵活地为早期恢复提供资金。秘书长强调早期恢复的重要性：国内流离失所者在过渡阶段的条件往往不如人道主义救济阶段的标准。早期恢复如果精心规划和协调，并可得到足够资金，则可以减少依赖性，走向永久解决。稳定社区，则可以建立信心，有助于建设和平。

三、结论和建议

88. 在《关于国内流离失所问题的指导原则》(《指导原则》)通过十年之际，秘书长代表欢迎过去十年在承认武装冲突、一般暴力、自然和人为灾害以及类似原因造成的流离失所问题方面取得了进展，国家政府对应对这种情况负有主要责任。

89. 秘书长代表再次强调，《指导原则》反映了国际法，重申了国家在人道主义法和人权法下承担的责任和义务。他认为国际社会已承认《指导原则》是保护国内流离失所者的重要国际法规，赞扬各国促进和执行《指导原则》的努力，将它们纳入国内法和国内政策。他强调非洲大陆在缔结具有约束力的国内流离失所问题国际条约方面取得的进步，特别是已通过或将通过《〈关于大湖地区和

平、安全、民主与发展的宣言》保护和援助国内流离失所者议定书》(《大湖地区关于流离失所问题的议定书》)和《非洲联盟关于保护和援助国内流离失所者的公约草案》(预期 2009 年通过)。

90. 同时, 秘书长代表遗憾地注意到, 过去十年, 国内流离失所者人数——目前约占世界总人口的 1%——没有减少, 而是持续增加, 主要是气候变化引起的灾害所致, 也因为未解决的武装冲突迫使人们长期流离在外。

91. 据估计, 目前有 2,600 多万人是武装冲突或其他暴力造成的流离失所者, 分布在 50 多个国家, 其中以苏丹、哥伦比亚和伊拉克最多。去年, 乌干达等国在协助国内流离失所者返回和安置方面取得了进展。同时, 刚果民主共和国、格鲁吉亚、肯尼亚、索马里、斯里兰卡、苏丹和菲律宾等国的武装冲突或其他一般性暴力, 又导致大量人口背井离乡。在阿塞拜疆、巴尔干、哥伦比亚、格鲁吉亚、土耳其和索马里等国和地区, 仍有几百万人长期流离在外, 主要因为造成流离失所的冲突尚未解决。

92. 许多国家还存在自然灾害造成的流离失所问题。根据政府间气候变化专门委员会的研究结果, 自然灾害的频率和强度将增加, 从而造成更多的流离失所人口。

93. 秘书长代表继续关切以下问题:

- (a) 许多国家仍在发生流离失所问题, 往往是国家或非国家行为者违反国际人权法和人道主义法的暴力行为造成的;
- (b) 大量人口仍处于长期流离失所的境况;
- (c) 为国内流离失所者寻找永久解决办法的努力常常遇到各种困难, 使他们陷于匮乏、边缘化和贫困的境地, 侵犯了他们的公民、文化、经济、政治和社会权利;
- (d) 某些国家没有政治意愿和能力有效地应对流离失所问题, 无法向流离失所者提供必要的保护和援助;
- (e) 人道主义机构和组织在救济国内流离失所人口中遇到越来越多的障碍, 主要因为政府的限制, 以及不安全, 其人道主义人员、物资和运输手段甚至受到蓄意攻击;

- (f) 相当于妨碍人类罪和战争罪的导致流离失所的行为，普遍不受惩罚，并继续对流离失所者犯下这类罪行；
- (g) 国际和地方利益相关者在某些国家协调其活动和获得有效开展活动的必要资金方面遇到各种困难。

94. 在这一背景下，秘书长代表回顾，根据国际法的义务，各国负有首要责任防止国内流离失所，保护和援助流离失所者，在流离失所的原因消除后向他们提供永久解决办法。他呼吁各成员国：

- (a) 重申遵守《指导原则》，在《指导原则》的基础上建立国家和区域框架，建设能力，最重要的是展示执行《指导原则》的政治意愿；
- (b) 起草符合《指导原则》的国家立法和政策，或重新审查现有规范，以确保流离失所者的需要得到适当满足，各级的机构责任得到明确，并为履行这些责任提供必要的能力和资源；
- (c) 严格履行其国际人权法、国际人道主义法和国际刑法的义务，不对流离失所者采取违反这些义务的行动，防止第三者侵犯流离失所者权利；
- (d) 调查、起诉和惩罚造成国内流离失所问题或对流离失所者犯下的妨碍人类罪和战争罪；
- (e) 加强和平进程，特别是造成长期流离失所问题的“已冻结”冲突的和平进程，允许流离失所者在和平进程发出自己的声音，在和平协定中全面照顾其权利、需求和利益；
- (f) 在国家减灾、缓解和适应战略中以人权办法应对自然灾害的不利影响，更好地保护受灾者，包括流离失所者的权利；
- (g) 大力保护因气候变化而流离失所者，在目前加强气候变化问题的法律框架中解决这一问题。

95. 秘书长代表要求事实上的当局和武装团体严格履行其国际人道主义法和国际刑法的义务，不采取会造成流离失所或侵犯流离失所者权利的行动，并允许各机构和组织顺畅通过进行人道主义救援。

96. 秘书长代表呼吁各国政府、人道主义和发展机构以及捐助方：

- (a) 确保返回或任何其他解决办法是不受胁迫、充分知情和自由作出的个人决定；
- (b) 采取一切措施，创造永久解决所需要的主要条件，特别是(a) 确保返回或安置期间或之后的人身安全；(b) 归还财产，重建适足住房和必要的基础设施；(c) 创造有利于可持久返回的经济和社会环境，包括不加歧视地提供公共服务、生计以及产生收入的活动，归还或替换流离失所中遗失或损毁的身份证件，恢复选举权和其他政治权利；
- (c) 在冲突或自然灾害后起草和平协议和重建计划时，与流离失所者协商有力地解决这些问题；
- (d) 在开展人道主义、建设和平和发展活动时，根据各种情况的具体特点，更坚决地执行早期恢复战略；
- (e) 发展更适当的融资机制，防止紧急阶段融资与发展阶段融资之间脱节，从而造成早期恢复阶段资金不足。融资机制必须十分灵活，不仅需要满足国内流离失所者本身的需求，还需要满足受流离失所影响的社区——东道社区以及接收返回者和安置国内流离失所者的社区——的需求。

-- -- -- -- --