



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/105
14 March 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

人权事务高级专员关于人权与人口
大规模流亡问题的报告*

* 本报告迟交，是为了兼顾从各成员国收到的最新资料。

内 容 提 要

这是根据人权委员会第 2005/48 号决议提交的报告。上述决议请联合国人权事务高级专员编写并向委员会提交一份报告，阐明为实施本决议所采取的措施以及执行决议所遇障碍，包括人权事务高级专员办事处(人权高专办)及其他相关联合国机构所采取的措施的资料，并考虑到各国政府、政府间组织、人权条约机构、专门机构和非政府组织提供的资料和意见。

除了审查与人口大规模流亡相关的国际文书的批准情况之外，本报告介绍了人权高专办在这一领域的活动概况，以及各成员国和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)响应人权高专办发出征求该领域近期发展事态的资料的普通照会所提供资料的摘要。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 5	4
一、相关国际文书的批准情况.....	6 - 11	5
二、人权事务高级专员办事处的活动.....	12 - 18	7
三、成员国提供的资料概览.....	19 - 74	8
阿根廷.....	21 - 28	8
哥斯达黎加.....	29 - 39	9
芬兰.....	40 - 43	11
格鲁吉亚.....	44 - 55	12
牙买加.....	56 - 61	14
日本.....	62 - 64	15
黎巴嫩.....	65 - 67	15
菲律宾.....	68 - 74	16
四、难民署提供的资料.....	75 - 85	17
五、结论.....	86 - 87	19

导 言

1. 人权理事会 2006 年 10 月 6 日第 2/102 号决定请联合国人权事务高级专员“继续按照人权委员会以前通过的所有决定开展[她的]活动，并更新有关报告和研究报告”。关于人口大规模流亡问题，根据人权委员会第 2003/52 号决定，向人权委员会第六十一届会议提交了一份两年期的综合报告(E/CN.4/2005/80)。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)认为，在理事会另行作出决定之前，第 2/102 号决定维持了原先有关此问题的两年汇报周期，因此，本报告探讨了人权与人口大规模流亡问题。

2. 人权委员会第六十一届会议通过的第 2005/48 号决议，“对世界许多地区发生的大规模人口流亡和流离失所及……难民和流离失所者遭受的痛苦”表示了关注。委员会的决议还确认，国家负有确保保护其领土内难民和境内流离失所者的首要责任。决议还进一步确认人权保护系统与人道救援系统之间互为补充，联合国行动中人权、政治和安全部门的协调，为促进和保护被迫大规模流亡和流离失所的人的人权做出了重大贡献。

3. 委员会第 2005/48 号决议第 19 段请高级专员编制并向委员会提出关于为执行本决议所采取的措施和执行中所遇障碍的分析性报告，其中列入人权高专办和其他有关联合国机构所采取的措施的资料，并考虑到各国政府、各政府间组织、人权条约机构、专门机构和非政府组织提出的资料和意见。

4. 2006 年 12 月 14 日，高级专员根据上述要求向联合国各会员国、相关国际组织和若干从事大规模人口流亡问题的民间社会组织发出了一份综合普通照会，请它们向办事处提供有关这一领域发展事态的资料。在本报告起草之际，收到了下列各国提供的资料：阿根廷、哥斯达黎加、芬兰、格鲁吉亚、牙买加、日本、黎巴嫩和菲律宾。同时还收到了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的资料。

5. 本报告分为五个部分，分别阐述：相关国际文书的批准情况；联合国难民事务高级专员办事处的活动；成员国提供的资料概览；联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的资料和结论。

一、相关国际文书的批准情况

6. 委员会第 2005/48 号决议第 5 段“鼓励未加入的国家，考虑尽可能毫无保留地加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书，酌情加入有关难民问题区域文书以及其他有关人权和人道主义法的国际文书，并鼓励各国考虑取消各自对此类文书已作的保留，并采取适当措施在国内传播和执行这些文书，以鼓励遵守关于禁止任意和强迫驱离和尊重流亡者权利的各项规定”。¹

7. 自高级专员提交了最后一次关于人权与人口大规模流亡问题报告以来，已有若干国家加入了与人口大规模流亡问题直接相关的国际文书。最近，黑山加入了 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。目前已加入一项或这两项文书的缔约国总数达 144 个。² 2006 年 10 月 23 日，黑山还批准了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。目前这项文书已有 62 个缔约国。³ 同年 10 月，卢旺达批准了 1961 年《减少无国籍状态公约》，致使成员国总数达 33 个。⁴

8. 在区域一级，有 45 个国家批准了《非洲联盟关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。包括吉布提、马达加斯加、毛里求斯和索马里等在内的一些国家已经签署但尚未批准这项条约。⁵

9. 关于国际人权文书，高级专员赞赏地注意到，若干国家已加入了一些核心人权条约，尤其是《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（《禁止酷刑公约》）、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》

¹ Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights and mass exoduses, E/CN.4/2005/80.

² UNHCR, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

³ UNHCR, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3bbb0abc7.pdf>.

⁴ UNHCR, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3bbb24d54.pdf>.

⁵ African Union, list of countries which have signed, ratified/acceded to the Convention <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Convention%20on%20Refugees.pdf>.

(《消除对妇女歧视公约》)、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。⁶

10. 高级专员欢迎大会 2005 年 12 月通过的《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。《公约》具体要求各缔约国“依照国际法包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况 and 自然灾害时，残疾人获得保护和安全。”该条约其他一些条款确立了缔约国在此方面的一些具体义务，尤其阐明了涉及生命权、健康权、社会保护权和不歧视权方面的义务。这是与残疾难民和流离失所者尤其相关的条款。

11. 此外，在人道主义法领域，一些国家已经加入了 1949 年《日内瓦四公约》及其关于保护国际性和非国际性武装冲突受难者的两项附加议定书。⁷ 2005 年 12

⁶ Since the last report of the High Commissioner on human rights and mass exoduses, a number of States have become parties to the core human rights treaties. A non-exhaustive list is presented below. All information regarding the status of ratifications of human rights treaties can be found on the OHCHR website: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/>

- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ESCR):
- The International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR): Andorra, Bahrain, Indonesia and Montenegro (2006)
- The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT): Nicaragua (2005) and Andorra (2006)
- The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide: Bolivia (2005) and Andorra (2006)
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW): Brunei Darussalam and Oman (2006)
- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD): Andorra, Montenegro, Saint Kitts and Nevis (2006)
- The Convention on the Rights of the Child (CRC): Montenegro (2006)

The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict: Armenia, Benin, Colombia, Eritrea, India, Israel, Latvia, Liechtenstein, Nicaragua, Poland, Sudan, Togo, Turkmenistan, and Ukraine (2005) and Australia, Belarus, Lao People's Democratic Republic, Slovakia, Thailand (2006)。

⁷ In 2006, Montenegro acceded to the Geneva Conventions and to the two Additional Protocols and that same year, Haiti acceded to Additional Protocols 1 and 2. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>。

月 8 日通过了《日内瓦四公约关于采纳一个新增特殊标志的附加议定书》。截至本报告起草时，有九个国家批准了这个第三项附加议定书。⁸

二、人权事务高级专员办事处的活动

12. 过去两年期间，人权高专办遵照秘书长题为“大自由”的报告(A/59/2005)的要求，实施了本机构有史以来最深远的改革进程。第一个战略管理计划已经颁布，阐述了人权高专办的宗旨、活动及要求的综合情况。这是根据 2005 年 5 月颁布的行动计划拟订的，目标在于弥合一系列执行鸿沟，从而增强了对人们的保护。为此，计划确立了五个行动要点：提高国家参与度；增强高级专员领导作用；与民间社会和其他联合国机构建立更密切的伙伴关系；加强人权高专办与联合国各人权机构之间的协同作用；和加强人权高专办的管理和规划。

13. 为此，人权高专办越来越关注增强其国家一级参与度的必要性，通过更密切跟踪某些国家和地区的人权情况，增强与所有合作伙伴的对话，以增强落实人权。

14. 除了增强总部的能力，尤其是建立起了快速反应股，以协助履行评估和实况调查团的任务，启动新业务，还大力强调增强人权高专办的实地人员。例如，最近在巴拿马开设了中美洲区域办事处，并在尼泊尔、危地马拉和乌干达开设了国家办事处。

15. 这些发展事态都是人权高专办实现其基本目标—保护人权和赋予所有人权力实现其权利—的关键。在实地能力的增强也转化为加强的监测和援助能力，以应对导致大规模人口流亡的人权状况以及由此造成的各种问题。

16. 人权高专办加强了对机构间工作的参与，以增强机构间面对紧急状况采取的人道主义应对措施。为此，人权高专办进一步促进了全球和国家各级的人道主义协调机制。在实地一级，例如在乌干达，人权高专办与难民署积极地分担责任，主持保护集群工作组的工作和协调机构间常设委员会国家工作队的保护活动；在哥伦比亚，2006 年最后一次派出了常设委员会工作团之后，人权高专办通过建立起一个专题工作组的方式，支持增强机构间在保护领域事务的应对措施；在斯里兰卡，

⁸ Bulgaria, Honduras, Hungary, Iceland, Liechtenstein, Netherlands, Norway, Philippines, and Switzerland. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>。

海啸发生之后，人权高专办部署了一位人权顾问，以权利为导向，提出人道主义对应措施的咨询意见来协助联合国的国家工作队。

17. 在机构间常设委员会方面，人权高专办促进了编制各种材料的工作，旨在指导人道主义行为者如何在危机情况下应对出现的人道主义需求。例如，人权高专办参与了起草《人道主义协调员的人权指南说明》、《人道主义行动性别手册》，而目前正在积极地参与编制《境内流离失所者手册》。

18. 人权高专办以负责执行任务者的身份为特别程序任务负责人提供支持之际，还继续协助负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表履行其任务。

三、成员国提供的资料概览

19. 高级专员根据委员会第 2005/48 号决议，于 2006 年 12 月 14 日向联合国各会员国、相关国际组织和若干从事人口大规模流亡事务的民间社会组织发出了一份综合普通照会，要求它们提供可列入本报告的有关资料。

20. 截止 2007 年 2 月 19 日，收到了下述各国政府提供的资料：阿根廷、哥斯达黎加、芬兰、格鲁吉亚、牙买加、日本、黎巴嫩和菲律宾。此外，还收到难民署的资料。这些答复的内容摘要如下。

阿 根 廷

21. 在 2007 年 1 月 4 日的函件中，阿根廷政府对普通照会作了答复。复函特别指出，阿根廷是 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的缔约国，并指出，主管确定难民身份的机构一直支持各类活动，旨在增强确定难民资格的机制，并缩减评估这些案件的时间。在保护难民权利问题上已取得了重大进展，而且根据所收到的资料，难民署对技术分析水平表示赞赏。

22. 阿根廷确认“出于宗教原因、出于良心拒服兵役、性别或性取向原因，遭到歧视的个人”享有的难民身份，阿根廷按广义理解难民定义，并经常赋予遭受国家工作人员迫害的个人难民身份。

23. 政府已经加强了主管确定难民身份的机构，为之配备了适当的资源。该机构包括心理专家和律师在内大约有 16 人。该机构以难民署的建议为依据，开展确

定难民资格的工作。每一项申请都可引发对个人情况的评估，并在司法部人权秘书作出决定之前，有可能由内务部对案件进行复审。政府已着手处置一些新的挑战问题，其中一个最重要的问题是通过一项难民法，从而实现各项现行条例的制度化，并开拓在这方面开展国际合作的可能性。政府还将在各地方机构之间实行工作分配制，从而保证难民最佳地融入社会。

24. 当局还报告说，2006年11月议会通过了承认和保护难民的普通法(26.165号法令)。这项法律编入了国际文书所载保护难民和寻求庇护者的基本原则：不驱回，包括禁止将难民送回边界；不惩罚非法进入国境者；保密；及家庭团聚。

25. 新法律设立起了一个国家难民委员会。该委员会取代了直至目前由移民局官员和外交部工作人员组成的原难民资格审定委员会。根据这项新法律，司法与人权部、全国禁止歧视、仇外心理和种族主义现象研究所、社会发展与环境部等也将务派出一名代表参加这个新建组织。由于社会发展与环境部一位代表的参加，国家难民委员会可通过将难民融入国家、省和市政方案，为难民，尤其为最弱势群体提供援助。

26. 新法律澄清了在国家难民委员会作出否定裁决后可提出上诉的程序，并确立了在流离失所者大规模流亡情况下，对难民身份的初步确认。

27. 此外，法律预见到下列一种情况：一位虽在另一国已得到对其地位的承认，但因其基本权利面临遭受侵犯的风险，而不能停留在该国境内的难民要求迁移到阿根廷的可能。

28. 阿根廷当局报告说，2005年6月，与难民署签署了一份《谅解备忘录》，允许在阿根廷境内重新安置难民。政府承认，重新安置是寻求持久解决难民问题的一个重要办法。2005年，为了落实这一方案的第一阶段，九个哥伦比亚的难民家庭从哥斯达黎加和厄瓜多尔转迁至阿根廷。2006年，来自厄瓜多尔的七个家庭在阿根廷境内得到重新安置。

哥斯达黎加

29. 哥斯达黎加政府在2007年1月31日的答复中指出，哥斯达黎加收容了大量的难民，尤其是有着哥伦比亚血统的难民。移民和外籍人事务司每月平均收到130份请求确定难民身份的申请。截止1970年代末和1980年代的最初四年，哥斯达黎

加批准了 50,000 人的难民身份，主要是尼加拉瓜和萨尔瓦多人，他们由于内部武装冲突而逃离本国。对于一个只有 51,000 平方公里、400 万居民人口的国来说，这是一个巨大的难民数字。从 2000 年下半年起，由于哥伦比亚境内再次发生内部冲突，哥斯达黎加又经历了新一轮申请人蜂涌而至的状况。2002 年 1 月至 4 月，哥斯达黎加收到了 2,232 份庇护要求。

30. 哥斯达黎加是几乎不为人知的难民收容国。其中一个原因是本身不处于冲突区域，而另一个原因是哥斯达黎加位于被视为不合法移徙和移民非法贩运问题较大的(中美洲和墨西哥)区域。

31. 移徙现象对哥斯达黎加社会形成了重大的挑战，尤其是保护难民人权、提供必要的人道主义援助以及努力帮助移民融入社会等方面的挑战。

32. 政府在答复中指出，哥斯达黎加的机构显示出了在保护难民事务上，它按照其国际义务采取了负责和敏感关注的行动。学术机构、民间社会组织和国际组织开展的工作，补充了哥斯达黎加机构就此方面进行的工作。然而，政府承认，哥斯达黎加仍面临的一项挑战是，在为难民找到持久的解决办法之前，确保作出必要的安排，使难民得以融入哥斯达黎加社会。为实现这一目标，哥斯达黎加需要得到国际社会的援助。

33. 为了协助难民实现融合，难民署、政府与民间社会组织制定了微型信贷方案，以便利或巩固难民的创业活动。创业领域的一个主要倡议是由国际咨询及顾问协会实施的一项倡议，该倡议可允许建立约 150 个生产项目，而这些项目的受益者主要是贫困家庭的成员。为了促使哥斯达黎加居民在更大程度上接受难民，难民署建议从 2003 年 9 月起，将哥斯达黎加国民列入上述方案的受益者中，把一定百分比的资金用于支助地方微型创业者。2005 年，最高法院裁定，国家必须保证难民可获得银行信贷，禁止基于难民的移徙身份或他们所领取的证件加以歧视。

34. 国际咨询及顾问协会还实施一项难民融合方案，为最弱势者提供援助，优先帮助女性户主家庭、具有需抚养的未成年人的家庭以及老年人。

35. 关于劳动力市场的融入问题，劳动部与难民署之间签署了一项协议，设立了一个劳工安插单位，为难民寻找工作提供便利。

36. 此外，还提供了职业和劳工培训。然而，难民融入劳动力市场的主要限制是，以工作机会有限为特征的哥斯达黎加经济状况，以及当确实存在着就业机会时，

难民的条件无法与国民或长期居民竞争，因为难民难以证实其先前的经验、提供介绍信，或者提供他们曾经受过大学教育的证明，以及证实自己的资格。

37. 由于认识到证件是有效融合的关键，政府为难民颁发了标准的身份证，以保证他们获得诸如保健和教育之类的基本服务，并且有权进入劳动力市场。

38. 政府报告说，同时还建立起一个保护网络。保护网络处置难民的具体情况需要。网络同时还便于相互交流信息、获得教育，以及相互支持，以保证在该国境内寻求庇护者和难民受到保护。这个网络通过三个机构实施其职能：移徙人口及难民常设论坛；民间移徙组织全国网络和各所大学。

39. 当局称，哥斯达黎加今天面临的重大挑战是，为过去六年期间进入该国境内的难民人口找出长期的解决办法。为了进一步推进难民的当地融合和重新安置方案，哥斯达黎加需要所得到国际社会援助和该区域其他国家的支持。

芬 兰

40. 政府在 2006 年 1 月 31 日的信件中阐明，芬兰将人权列为外交和安全政策议程的优先事项，而且芬兰积极参与促进人权的活动。芬兰尤其积极地参与探讨人权与人口大规模流亡的相关问题。2006 年，芬兰支助难民署的资金增加到 1,610 万欧元。

41. 从 1979 年起，芬兰响应难民署的建议，开始接受难民。从 2001 年起每年接受难民的限额是 750 人。2004 年《芬兰外籍人法》确定了难民限额的定义以及芬兰根据限额接纳外籍人的要求和程序。这些条件如下：

- 鉴于外籍人的本国情况，他或她需要得到国际保护；
- 鉴于他/她所居住的国家情况，外籍人需要得到重新安置；
- 已经评估了在芬兰境内得到接受和融合的条件；
- 不存在出于公共秩序和安全、公共健康、或者国际关系方面相关原因，不可颁发居留证的情况。

42. 在出现紧急情况和紧急案情时，基于难民署提供的书面证明，不必对本人进行面谈，即可允许外籍人进入芬兰。

43. 此外，芬兰当局还报告说，出于武装冲突、某些其他暴力情况或环境灾害原因，由此造成国内或邻近区域人口大规模流离失所的状况，对需要国际保护和无

法安全地返回其本国或长期居住国的外籍人可给予临时保护。临时保护总共的最长期限为三年。

格鲁吉亚

44. 2007年2月1日格鲁吉亚政府复函报告了立法发展动态，以及阻碍或妨碍格鲁吉亚为境内流离失所者和难民提供全面保护的巨大挑战。若干年来，境内流离失所者问题，一直是格鲁吉亚政府面临的一个巨大挑战。此外，邻近各国的内部冲突，也造成了大量逃往该国领土上寻求避难的寻求庇护者。

45. 政府还报告说，格鲁吉亚是所有主要文书的缔约国，包括1951年《关于难民身份的公约》及其1967年的《任择议定书》。

46. 1998年颁布的难民法确定了与寻难民身份的人难民的法律地位；给予、终止和剥夺难民身份的理由及程序；对难民的法律、社会和经济保障。凡出于种族、宗教、族属、任何社会群体的成员、或者政治见解缘由遭迫害进入该国的个人，都必须亲自向难民收容部提出申请，要求被承认为难民。难民收容部在登记后四个月之内就是否承认难民身份作出决定，对于拒绝承认难民身份的决定可提出上诉。

47. 为了使难民定义与1951年公约所载定义完全相符，拟起草一项关于难民和给予临时庇护的人的法律草案。法律草案将进一步简化获得难民身份的手续，而且所有这方面的决定都将经司法机关审核。法律将尤其关注儿童的境况。这项法律草案还将解决那些不能取得难民资格，但出于人道主义原因不能驱逐出境的寻求庇护者的问题。

48. 根据准予庇护的《宪章》规定，总统有责任对由于从事保护和平与人权，或者从事进步的社会、政治、科学及其他创造性活动，在其本国境内遭到迫害的外籍人，给予庇护。

49. 1996年关于被迫流离失所和/或境内流离失所者的法律，为界定被迫流离失所者/境内流离失所者的定义提供法律依据，且确定了规范给予、取消、终止和剥夺这种身份的程序的规则。这项法律还提供了法律、社会和经济保障。除了确保在临时居住地生活并获得其他援助的权利之外，国家的基本义务是协助被迫流离失所者/境内流离失所者返回其惯常居住地。被迫流离失所者/境内流离失所者有权

获得各类援助，诸如暂时的居住地；社会援助；由国家承担他们的医疗费；或享有教育权的援助。

50. 关于难民，根据格鲁吉亚当局报告，由于资金匮乏，援助多少受到限制。然而，近几年来，援助数额和种类在不断增加。

51. 大部分难民安置在该国东北地区，在国际社会的援助下已实施了若干项目。难民署和世界粮食计划署(粮食署)尤其实施了为难民提供粮食的援助方案。要长久解决已在格鲁吉亚领土上居住了 7 年以上的难民境况，仍是颇为困难的问题。

52. 据当局称，与阿布哈兹的冲突，导致了约 300,000 人流离失所，而茨欣瓦利地区/南奥塞佳境内的冲突，导致约 60,000 人流离失所。由于冲突造成的流离失所现象，一直是格鲁吉亚政府面临的一个重大挑战，因为它必须保障被迫流离失所者/境内流离失所者的需求，以便他们能继续享有正常的生活。资金及其他资源匮乏仍然是为被迫流离失所者/境内流离失所者提供援助的主要障碍。

53. 格鲁吉亚政府已经在制定关于境内流离失所者问题的国家战略，以便为格鲁吉亚境内流离失所者制定一个详细和持久的解决办法。这项战略要达到两个主要目标：提供境内流离失所者有尊严生活及其融入格鲁吉亚社会的条件；并创建必要的条件，使境内流离失所者有尊严并安全地自愿返回家园。这是根据负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表提出的建议，并与民间社会、境内流离失所者协会及国际社会磋商之后制定的战略。战略的依据是国际人权标准和《关于境内流离失所问题的指导原则》。战略具体融入了允许并援助境内流离失所者融入社会的原则，同时还尊重他们返回其家园和社区的权利，这不是两项互相排斥的备选办法，而是相辅相成的备选办法。这项战略涵盖了问题的各个方面，诸如：

- 提供符合境内流离失所者尊严及其与格鲁吉亚社会融合的条件；
- 境内流离失所者的社会融合(改善他们的生活条件和社会经济状况)；
- 创造境内流离失所者自愿返回的条件，并支持返回进程；
- 支持自愿返回其长久居住地的境内流离失所者。

54. 根据格鲁吉亚政府，这项战略将由所有相关的政府部委、机构和当局在国家 and 地方各级加以实施，且特别应在格鲁吉亚境内流离失所者及从事流离失所者事务的(地方和国际)组织之间广为宣传。

55. 格鲁吉亚政府计划为实施这项国家战略制定一项行动计划。

牙 买 加

56. 2007年2月2日牙买加政府在答复中确认已作出承诺，确保恪守牙买加依1951年《关于难民身份的公约》及其1967年《任择议定书》承担的义务，并为逃避迫害的人提供其所需要的保护。对每一份难民身份申请书都按个人具体情况进行审议，以确定申请人是否能证明出由于种族、宗教、民族、某个特定社会群体的成员身份，或者政治见解的原因，担心在他或她本国遭受迫害的确凿情况。

57. 委员会报告说，政府意识到，难民大规模涌入可对一个国家形成巨大的经济和社会影响，因此政府继续参与各方努力，旨在维持整个加勒比区域及区域之外各国境内的和平、稳定、民主和发展，从而消除这些人逃离其本国的必要性。这就需要与相关国际和区域组织以及与其他国家通过双边和区域各级的参与予以实现。

58. 鉴于牙买加所承担的义务，政府采取了必要的步骤，确保充分保护难民和寻求庇护者的基本人权，包括提供充分的粮食和适足的住房，及确保个人人身及个人财产的安全。治安部队实施这些权利的力度，不亚于为每一位牙买加公民所提供的保护。

59. 为满足难民和寻求庇护者的福利的需求，必须由外交与外贸部、国家全部和卫生部等方面采取多层面的措施。灾害防备和紧急管理署也协助提供安全和可靠的避难所，以及一些基本的必需品，确保为他们提供高标准的避难住所。在受到牙买加政府照顾之际，将竭尽全力确保难民和寻求庇护者受到国际公认人权标准的待遇，包括准予各人权团体及其他在牙买加境内运作的非政府组织代表的探访。

60. 在牙买加，确定难民的程序，需要由外交与外贸部、司法部，以及国家全部代表组成的资格检查委员会进行初步甄别和身份确定。当难民身份申请被拒绝时，申请人可向法院提出上诉要求复审决定。在庇护案涉及儿童的情况时，牙买加政府将始终尽力维持家庭的团圆。

61. 牙买加政府制定了一项难民政策，确立了管理难民身份确定手续的程序。难民政策文件既考虑到了1951年《关于难民身份的公约》及其1967年《议定书》的条款，也兼顾到了《难民署关于确定难民身份的程序和标准手册》。

日 本

62. 2007年1月29日日本政府在答复中说,关于涉及到外籍人的各类人权问题,司法部负责在出现侵犯人权情况时提供补救办法,并通过人权咨询、调查和调解案件,防止由侵权行为造成的伤害。司法部为外籍人设立了人权咨询中心,以答复外籍人对各类人权问题的咨询。此外,司法部的人权机构积极组织促进尊重人权原则的宣传活动,以使更多的公众意识到所有人,包括外籍人的权利的重要性。除了按常规开展的宣传活动之外,在人权周(每年12月4日至10日)期间开展以某些问题为重点,包括以尊重外籍人人权问题为重点的各类其他活动。

63. 当局还报告说,日本通过协助人道主义组织,响应一些因难民和流离失所者大规模流亡而受影响的国家的援助和保护需要。最近,2006年12月,日本向粮食计划署、难民署、联合国地雷行动处和在苏丹开展活动的红十字国际委员会捐助了3,000万美元。

64. 关于对难民的保护,政府回顾,1981年日本签署了1951年《关于难民地位的公约》并随后于1982年签署了该公约1967年《议定书》。《移民控制和难民鉴别法》(《移民法》)纳入了难民鉴别程序,明确规定了不驱回原则。经修订的《移民法》大幅度修改了原先难民鉴别程序,于2005年5月16日生效。这项新难民鉴别制度确立了允许申请难民身份的非法外国居民在日本境内暂时居住的程序,目的在于确保这些人拥有稳定的法律地位。《移民法》还确立了难民检查顾问制度,目的在于增强难民身份鉴别程序的公平性和中立性。难民身份申请人若是妇女或儿童,将参照他们的情况给予仔细认真的考虑。尤其是当申请人是女性时,将尽可能由女性官员进行审查。

黎 巴 嫩

65. 在2007年2月13日的函件中,黎巴嫩政府对索取资料的照会作了答复。黎巴嫩报告说,黎巴嫩境内人口大规模流亡涉及:对该国家带来摧毁性破坏的战争

造成的境内流离失所现象；最近的冲突致使人们逃离本国；1948年在黎巴嫩境内寻求庇护的巴勒斯坦难民。

66. 政府提及，在最后一次战争期间大约有200万人流离失所，其中有180,000外国人返回其原籍国。

67. 黎巴嫩当局还称，在目前阶段黎巴嫩无法批准《日内瓦四公约》及其《附加议定书》。

菲 律 宾

68. 在2007年2月6日的答复中，政府指出，菲律宾境内个人、家庭及社区的流离失所现象是由若干因素所致：自然灾害、人为灾害和与发展相关的项目。

69. 关于2005-2006年期间的自然灾害，社会福利和发展局——救灾行动监测与信息中心的资料记载，仅由于台风，在各撤离中心避难的人数便达535,205人。洪水也造成了79,704人撤离到他们本身的地方政府单位指定的中心。塌方迫使5,011人舍弃他们的家园，而2006年马荣火山和布卢桑火山爆发也迫使46,754人撤离。

70. 此外，当局报告说，菲律宾也是世界上为期最长的两个武装冲突的所在国，同时，镇压反叛的军事行动和与恐怖主义相关的活动也依然是造成境内流离失所的主要根源。2005和2006年，社会福利和发展局的救灾行动监测与信息中心报告，由于武装冲突，迫使92,334人离开住所转移到撤离中心。2005和2006年发生的火灾事件，也导致12,000个家庭在撤离中心寻求避难。由于Petron租赁的油船*M/V Solar*号事故造成的石油外溢，迫使358人在该地区的撤离中心寻求避难。

71. 扩建和重新修复主干铁道之类的发展项目也对家庭和个人造成了预料之外的流离失所影响。例如马尼拉——卡拉巴松高速铁路(马卡高铁)项目需要清理铁路轨道，并从Muntinlupa市的Buli和Cupang Barangays迁走600多非正式的定居者。

72. 作为国家灾难统筹理事会国家救灾委员会主席，社会福利和发展局的救灾行动监测与信息中心作为一个主导机构行事，在当地政府单位和非政府组织的支持下，为灾难受害者提供了救助服务。

73. 该局还实施了灾难管理方案下的各类方案，诸如核心避难所援助方案和应急避难所援助方案，以解决由于自然和人为灾害造成无家可归的许多家庭的困难。核心避难所援助方案提供一些无害环境和能承受各种灾难，建筑质量良好的住所单位，而应急避难所援助方案则提供某种程度的资金或物质援助，以促使资源稀缺的家庭重新建造由于自然和人为灾害被摧毁的住房。

74. 社会福利和发展局还作为亚洲开发银行改善平民窟项目的项目指导委员会主席，旨在通过将受马卡高铁项目影响的一些弱势城镇社区从工地和城镇迁移的一揽子计划，以减轻弱势社区的城镇贫困状况。这个项目采取了立足于多方利益攸关者或三方方法的战略框架：在实施项目期间，着重强调人民组织、非政府组织、地方政府单位和国家政府机构的积极参与。600 名流离失所的非正式定居者在平民窟项目竣工之后，迁往了设在“梦想乐园高地”的新住家。

四、联合国难民事务高级专员办事处提供的资料

75. 难民署在 2007 年 2 月 20 日的来函中提供了如下资料。

与流离失所状况和难民流动相关的全球发展动态

76. 截止 2005 年底，难民署关注的总人数上升至 2,100 万，2004 年底的人数是 1,950 万。这个数字包括难民、寻求庇护者、返回者、无国籍人和全球境内流离失所者的一部分人口。由于开展了大规模的遣返行动，难民人数于 2005 年下降到 870 万人，这是 1980 年以来的最低水平。

77. 2006 年，通过一些重大的遣返行动又取得了进展。自 2002 年恢复了返回阿富汗的行动以来，超过 480 万阿富汗人已经遣返，然而，大约有 350 万阿富汗人仍滞留在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国这两个邻国境内。2006 年非洲的遣返情况包括大约 80,000 已登记的利比里亚人(其中一半得到难民署的援助)；约 45,000 布隆迪人；约 32,000 刚果难民遣返回刚果民主共和国，其中 23,000 人由坦桑尼亚遣返；以及约 28,000 人在难民署协助下返回安哥拉，因而有组织的遣返行动已接近尾声。

78. 另一方面，出现了新的人道主义危机。2006年，难民署不得不向黎巴嫩、东帝汶、巴基斯坦北部和肯尼亚北部派出了应急工作队。索马里的发展事态也导致了新一轮人口外流，34,000多人越过边境逃入肯尼亚北部，另外，还有一些人由于边境关闭无法进入邻近国家。

79. 逃离伊拉克和伊拉克境内的流离失所状况是最令难民署关注的问题。2007年2月初，逃往邻近国家的伊拉克总人数估计达200万，主要进入叙利亚和约旦，而且每月增加约50,000人。此外，目前伊拉克境内还有大约180万伊拉克人流离失所。

80. 难民署还关切地指出，苏丹达尔富尔区域的危机出现了越来越明显的向外蔓延的影响，造成了加剧的流离失所现象。

难民署面临着的保护挑战及应对策略

81. 虽然并非仅由于成功地实施了若干大规模的遣返行动，致使全球难民人数近几年来出现了削减，但在对安全问题的关注日益加深、交战时不尊重国际法，以及仇外心理和不容忍现象在全世界日趋加剧的气氛下，保护仍是具有挑战性的问题。在这样的环境下，保护难民、境内流离失所者以及其他难民署关注的人的人权，仍然是最优先事项，并是难民署所从事的各种人道主义行动的一个组成部分。

82. 2006年，难民署修订了全球战略目标。在兼顾全体难民和难民署所关注的其他人的年龄、性别或个人背景的情况下，优先重点是确保实现所有人的国际保护标准。同时，还优先关注增强保护，防止驱回和减少暴力事件，尤其是性暴力和与性别相关的暴力行为；确保公民、社会及经济权利；并改善登记和证件的覆盖面和质量。

83. 此外，难民署的工作重点将放在发展和维持国际保护制度，方法是提倡按国际标准建立起国家保护制度，并为各国政府建立这种制度提供支持。这包括：通过有效实施1951年《公约》及其1967年《议定书》以及相关的国际标准，维护庇护空间；增强收容国确定难民身份、提供庇护和提出可持久解决办法的能力；并在

大规模的人口流动期间保护难民。“十点行动计划”已制定就绪，以便更好地面对混杂的人口流动形成的挑战，并在地中海的情况下进行试验。

84. 难民署议程上另一些较优先的目标是，寻求以自力更生和融合为重点的持久解决办法；利用重新安置作为战略保护手段；以及为境内流离失所者提供保护和援助。虽然在某些情况下，由于极严格地实施反恐立法，阻碍了重新安置，但已为扩大愿接纳重新安置的国家的范围作出了努力。目前，阿根廷、贝宁、巴西、布基纳法索、智利、冰岛和爱尔兰同意采用年度重新安置人数限额，尽管这些配额仍然较小，但这可补充诸如澳大利亚、加拿大和美利坚合众国这些传统的重新安置国提供的机会。

85. 为应付日益变换的环境提出的挑战，难民署正在重新评估其任务，并推行一项彻底的结构和管理改革进程，以求成为具有更大灵活性、更有效率和更注重成果的组织。2006年3月启动的变革进程，有助于重新审查所有的结构、体制、进程和人员配置安排。为了能采取及时和有效的应急对策，难民署进一步增强了其紧急援助队和应急储存，目标是至迟在2007年建立起应急对应能力，以便在72小时内，随时为可达500,000人的大规模流亡，部署充分的人道主义工作人员和救灾项目。

五、结 论

86. 不论人口大规模流亡采取什么样的形式——境内或跨越边境的流亡——都是造成被迫流亡的男子、妇女和儿童巨大痛苦以及无数侵犯其人权和尊严行为的根源。正如人权委员会第2005/48号决议所指出，各国对保护其境内的流离失所人口负有首要责任。在为其境内生活的人提供、组织、协调和实施人道主义援助时，各国应发挥主要作用。国际社会有责任与受难民和流离失所人口大规模流亡影响的国家合作，尤其是与发展中国家合作。

87. 近来的发展事态表明，人们越来越认识到人口大规模流亡与流离失所的严重程度，以及人口大规模流亡与人权之间的联系。然而，防止出现这种情况并对由此产生的保护问题采取相应的对策，仍然是重大的挑战。所有所涉行为者之间都必须深入合作，应付这些挑战，回应无数受害者的保护需要。

-- -- -- -- --