



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/42
14 January 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十三届会议
临时议程项目 9(d)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，包括
委员会的工作方案和方法问题

人权、人口大规模流亡和流离失所者

人权和人口大规模流亡

人权事务高级专员的报告

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 6	3
一、人口大规模流亡中的人权问题	7 - 46	4
A. 人口大规模流亡的主要原因	9 - 26	4
B. 影响难民和流离失所者的人权情况	27 - 34	10
C. 妨碍自愿返回家园的问题	35 - 46	12

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、关于解决办法的资料	47 - 71	15
A. 政府、政府间和非政府组织的答复	47 - 62	15
B. 人权机制的建议	63 - 71	19
三、国际合作	72 - 92	21
A. 政府的答复	72 - 80	21
B. 政府间组织的答复	81 - 89	23
C. 非政府组织的答复	90 - 92	25
四、预警、备急和应急	93 - 102	25
五、人权事务高级专员的活动	103 - 110	27
六、各国加入国际难民和人权文书的情况	111 - 112	29
七、结论和建议	113 - 119	30

导 言

1. 人权委员会第五十二届会议通过了题为“人权与人口大规模流亡”的第1996/51号决议。它请人权事务高级专员邀请各国政府、政府间组织、专门机构和非政府组织提供资料，在现有资源范围内对秘书长关于人权与人口大规模流亡的报告(E/CN.4/1996/42)作出增订，内容包括根据本决议所采取的行动和根据这些行动提出的建议和结论以及关于造成或影响难民和流离失所者的人权情况的所有有关资料，提交委员会第五十三届会议。

2. 按照这项决议，分别于1996年6月和1996年8月向各国政府和有关组织发出了普通照会和信件，提请它们注意上述要求并要求它们在1996年9月30日之前向人权事务中心提交关于这些问题的任何资料和意见。

3. 以下成员国提供了资料：古巴、塞浦路斯、伊拉克、黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国。以下联合国实体、专门机构和其他政府间组织也作出了答复：联合国人道主义事务部、联合国新闻部、联合国欧洲经济委员会、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人类住区中心(生境中心)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)、国际货币基金(货币基金)、欧洲委员会、经济合作与发展组织(经合组织)和阿拉伯国家联盟。另外红十字国际委员会(红十字会)也提供了资料。

4. 下列非政府组织作出了答复：公谊会世界协商委员会(公谊会协商委员会)、人权观察会、国际自愿服务机构理事会(自愿机构理事会)、耶稣会难民服务社。

5. 阿富汗、布隆迪、伊拉克、缅甸、卢旺达、前南斯拉夫境内和扎伊尔人权情况特别报告员和独立专家、国内流离失所者问题秘书长代表、法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员和儿童权利委员会提供了资料。

6. 本报告主要汇编各国政府、政府间组织、专门机构和非政府组织提供的关于具体的人口大规模流亡现象的资料以及联合国人权机制的有关资料。因此，它决不是试图全面地分析人口大规模流亡问题，而是着重强调答复中所反映的1995年11月至1996年10月期间这一方面的情况和主要发展动态。

一、人口大规模流亡中的人权问题

7. 在多数情况下，流离失所其本身尽管是一种侵权行为，但也是往往在武装冲突的情况下侵犯人权行为的直接后果。因此，关于尊重和促进人权的资料在从预警、预防和保护人们在人口大规模流亡期间免遭侵犯人权行为之害到冲突后建立和平与和解阶段的人口大规模流亡的所有阶段中的一个必不可少的因素。实际上在冲突后时期内，难民或国内流离失所者返回其本国和/或原籍地往往是建立可持续和平的一个重要因素。

8. 在本报告范围内，“预防”一词不应该解释为阻止人们离开一个地区或国家，而是意味着应该防止人权情况恶化到逃亡是唯一选择的地步。而且意味着还应该防止蓄意采取措施以武力迁离大量人口，例如，大规模驱逐、国内迁离、强迫迁离、强迫搬迁或强迫遣返。正如难民署在其答复中所强调的那样，人们承认，不仅在避免人口大规模流亡，而且还在长期解决流离失所现象方面必须尊重和保护人权。

A. 人口大规模流亡的主要原因

9. 秘书长的报告中列举了范围广泛的人口大规模流亡的原因。为了避免重复，以下将仅仅强调所收到答复中突出的主要问题。正如前几年一样，答复表明，人口大规模流亡的主要促成因素是国际和国内冲突以及系统侵犯人权和违反人道主义法律的现象。例如，红十字会指出，违反日内瓦四公约及其附加议定书造成了多数非自愿流离失所现象。

10. 所收到的资料还表明，种族间暴力是人口大规模迁离的一个主要促成因素。在这一方面，难民署指出，鉴于有可能继续出现区域性种族冲突，因此防止这种冲突以及寻求永久的办法来解决随之产生的流离失所现象将仍然是国际社会关注的一个主要问题。难民署还指出，由于国内冲突，国内流离失所者人数估计会增加，而难民总数同时会减少。

11. 古巴政府在其答复中就国内冲突占主导地位的问题提出了类似的意见。但它强调指出，从侵犯人权的角度研究这种冲突的纯粹性国家根源，不会揭示这一问题的真正根源，因为原因要深刻得多，有时具有结构性质。普遍的不公正和不公平的国际政治和经济秩序有时加上其他国家的行动也造成了这种冲突的爆发和持续。

侵犯人权显然是人口大规模流亡的最直接的原因，一般反映了其他更复杂的现象。该国政府认为，使用武力、外国占领或统治和单边经济胁迫或国际制裁来“解决”冲突、“制止”侵犯人权行为和“促成”民主是造成难民和人口大规模流亡的因素。该国政府认为，说到底，长期的发展不足是人口大规模流亡现象的基本原因。

12. 伊拉克政府指出，有些人口大规模流亡现象具有政治动机，因为有些国家为了政治目的而试图损害其邻国，鼓励其邻国的人口向本国领土迁移，而他们的迁移显然是为了免遭迫在眉睫的危险或享受在其原籍国无法取得的经济利益。其目的是施加压力，以便通过利用这些移民执行其对目标国家的政治，从而损害或破坏该国的统一。就人口大规模流亡的经济原因而言，它指出，由于实行了国际制裁，使得经济和生活条件变得困难，并为特别向邻国的迁移创造了适当的环境，伊拉克的情况就是如此。因此平民应该免遭这种措施的影响，而且食品和医疗必需品应该有效地豁免于禁运或经济制裁。此外，它指出，不平衡的国际政治关系威胁使用武力或干涉一国的内政，因而往往成为发生人口大规模流亡的一个重要因素，而伊拉克目前的情况就是如此，美利坚合众国及其一些盟国直接或间接的干涉正在产生紧张局势，并鼓励一些居民离开本国，特别是前往邻国。

13. 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在其答复中隐含地承认侵犯人权行为和人口大规模流亡之间的关系以及人权和难民文书在防止这种侵权行为方面的意义。塞浦路斯政府指出，自从 1974 年土耳其入侵并随后占领塞浦路斯共和国 37% 的领土以后，住在塞浦路斯这些地区的大约 200,000 塞浦路斯希族人被土耳其占领军强迫离开其家园和财产，在其本国成为难民；土耳其军队继续阻止他们返回他们在仍然被土耳其占领的塞浦路斯北部的家园。沙特阿拉伯政府在其答复中指出，在沙特阿拉伯工作的也门人离开沙特阿拉伯，但没有受到沙特阿拉伯政府的驱逐，而是在当时受到也门政府的鼓励，其促成因素是他们希望避免海湾战争的后果。

14. 阿拉伯国家联盟指出，巴勒斯坦人人口大规模流亡的一个原因是，以色列不顾在奥斯陆和马德里会议上缔结的和平协议，建立定居点，因此迫使阿拉伯人放弃其领土、家园和财产。

15. 人权委员会的几位特别报告员在其报告中提请注意造成人口大规模流离失所的几种情况。例如，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员继续收到关于人口大规模流离失所的资料，这些现象主要是在武装冲突、包括军队在反叛乱

行动期间不加区别地袭击平民、非正规武装团体的袭击以及社区暴乱的情况下发生的。在报告审查期间，他获悉，在武装冲突的情况下发生了大规模侵犯人权，包括侵犯生命权的行为，导致车臣(俄罗斯联邦)、哥伦比亚和塔吉克斯坦人口大规模流离失所。在布隆迪、卢旺达和扎伊尔也由于种族暴乱出现了流离失所现象(见 E/CN.4/1997/60)。

16. 根据阿富汗人权情况特别报告员收到的资料，自从 1996 年 9 月塔利班接管喀布尔以来，12 万人流离失所。这包括在塔利班民兵严格执行伊斯兰法律(伊斯兰教法)以后自行离开喀布尔的 5 万人，因为塔利班民兵立即关闭所有女子学校并禁止妇女工作。此外，他们实行了严厉的服饰法，规定妇女必须戴面纱把脸部和身体完全遮起来，并命令男子留长胡子，否则将受到惩处。这些措施迫使许多人离开首都，另外还有与前政府有关系的人、知识分子以及担心被强迫征兵的人。继 11 月和 12 月分别在该国北部和喀布尔外围发生的冲突蔓延以后，另外 7 万人流离失所。

17. 国内流离失所者问题秘书长代表在 1996 年 6 月访问了塔吉克斯坦以后报告说，该国的流离失所现象的原因是 1992 年下半年发生了内战。在出现权力真空和资源愈益匮乏的情况下，在希望保留现行制度和权力结构的团体和对政权提出挑战要求改革的团体之间爆发了潜伏的冲突。这种斗争逐步蜕变为四处蔓延的暴力并升级为越来越具有种族、区域和宗教意义的内战，估计导致 60 万人国内流离失所，大约 9 万人流亡，几十万人(主要是技术工人连同其家属)迁移到俄罗斯联邦。尽管战争的结果最初似乎在军事上已经明朗化，而且多数国内流离失所者在冲突发生后不久返回，但和平谈判的进展缓慢，冲突的根本原因仍然有待于解决。因此冲突拖延下去。1996 年下半年冲突突然严重爆发，导致国内流离失所者人数增加(见 A/51/483/Add.1)。

18. 国内流离失所者问题秘书长代表最近访问了莫桑比克，该国大规模流离失所现象的原因是持久的内战以及干旱。此外，据报告，强迫安置居民被用来作为一种战争工具(见 E/CN.4/1997/43/Add.1)。布隆迪人权情况特别报告员(见下文)以及缅甸人权情况特别报告员报告了类似的做法。后者注意到，有些报告表明，该国政府造成将近 10 万名缅甸公民被强迫迁离，特别是武装反对派团体活跃的地方的少数民族，据报告，他们被安置在政府控制地区，而没有得到任何赔偿，目的是割断当地对叛乱分子的支持，并防止他们取得粮食供应。此外，他指出，据报告，抵制安置

行动的村民们受到骚扰、酷刑、掠夺和焚烧(A/51/466)。伊拉克人权情况特别报告员报告说，根据人道主义事务部的资料，伊拉克北部最近爆发了敌对行动，导致大约 2 万人在伊拉克北部流离失所，并造成估计 39,000 人离开家乡前往伊朗伊斯兰共和国(A/51/496)。

19. 非洲大湖地区的一些事件突出了大规模流离失所问题的严重性。实际上该地区种族间暴力使卢旺达、布隆迪和扎伊尔的许多人无家可归，并造成整个地区的不稳定，1996 年下半年这一点已经明朗化。它还反映了必须政治解决流离失所的危机，而现在正缺乏这种政治解决。正如该地区最近发生的一些事件所表明，人口大规模流亡和不制定持久的解决办法可能会加剧现有的种族紧张局势并导致冲突重新爆发和人口重新大规模迁离。

20. 1996 年中期，关于扎伊尔冲突加剧的报告表明，Rutshuru、Masisi、Wlikale 和其他地区出现的暴力行为迫使许多扎伊尔人进入卢旺达，因此人权事务高级专员请扎伊尔人权情况特别报告员进行现场调查。特别报告员在其报告(E/CN.4/1997/6/Add.1)中指出，权力和民族的问题造成来自卢旺达的人称为班亚旺达人(Banyarwanda)与“原来的”种族团体相对立，除此以外，在班亚旺达人中间，图西人和胡图人之间也出现了争端，因此加剧了卢旺达和布隆迪国内的种族间冲突。1994 年 7 月开始，120 万卢旺达难民抵达扎伊尔，给本来已经动乱的局势火上加油。图西和“土著种族团体”——特别是 Hunde、Nande 和 Nyanga 种族团体——之间也发生了许多事件。此外，特别报告员所收到的报告称，历来反对扎伊尔政府和扎伊尔武装部队的称为土著居民的种族团体之间出现了冲突。在种族团体保护被围困的扎伊尔图西人的地方，特别经常发生这种冲突。这些对抗和暴力事件造成许多人受伤，导致侵犯人们的安全、财产和其他权利，并于 1996 年导致居民流离失所。特别报告员在报告中分析了自行抵达卢旺达或被武力驱逐的扎伊尔难民的严重问题。特别报告员在访问期间从政府间和非政府组织收到的资料和报告明确提到扎伊尔当局，特别是军队和保安部队参与袭击、掠夺和烧毁。有人还指控扎伊尔武装部队在所谓的“咖啡行动”中积极参与国内迁移和驱逐扎伊尔图西人。他还在其报告

中指出,暴力行为导致国内流离失所者人数庞大。他在其第二份报告(E/CN.4/1996/66, 1995 年 12 月 31 日)中指出,大约有 10 万人,但根据其资料,1996 年 7 月 29 日增加到大约 25 万人,甚至高达 40 万人。

21. 消除种族歧视委员会表示严重关注的是,有人指控俾格米人(Batwa)受到大规模歧视,并有人报告在基伍发生了激烈的冲突,涉及到 Hunde、Nyanga 和 Nande 种族团体以及班亚旺达和 Banyamulengue 种族团体,造成几千人死亡。委员会还极为关注,有人报告,据称在沙巴发生了针对 Kasai 种族团体的区域性“种族清洗”,迫使他们大规模迁移到该国其他地方,并据报告,卢旺达和布隆迪难民遭到了袭击和普遍的歧视(见 A/51/18,第 50 段)。

22. 卢旺达人权情况特别报告员指出,在扎伊尔东部危机之后卢旺达难民返回问题陷入僵局,因此对联合国难民事务高级专员方案执行委员会 1996 年 10 月 11 日通过的战略提出了质疑。他说,这场危机同时具有军事、政治和人道主义的性质,其特点是具有两个密切相关的因素。第一个因素是卢旺达爱国阵线支持下的反叛的图西 Banyamulenge 人和扎伊尔武装部队之间的军事对抗。冲突的起因是卢旺达难民大规模和持续地进入扎伊尔领土:前卢旺达武装部队和 interahamwe 的军事和准军事活动在东道国的潜在的危机中发挥了催化作用。第二个因素来自第一个因素,即难民大规模流亡到荒凉地区,而人道主义组织无法进入。在这一方面,特别报告员表示遗憾的是,国际社会在面临着如此严重的危机的情况下迟迟未能采取适当的行动(见 E/CN.4/1997/61)。

23. 布隆迪人权情况特别报告员同样报告,这一年前两个月经过一段相对平静的时期以后暴力开始蔓延,居民迁移到该国的南部各省,从而引起了战斗,并使大约 10 万人流离失所。同样,他指出扎伊尔最近发生的事件对布隆迪产生了影响。除了 Kayanza、Karuzi、Muramvya 和 Gitega 各省的动乱以外,据报告在布隆迪东南部发生了激烈的战斗,因为布隆迪军队试图阻止叛乱分子穿越该国在坦桑尼亚联合共和国建立新的基地。在 11 月之前鲁伊吉省被认为是比较稳定的一个地区,但此后大约 8 万人为了逃避激烈的战斗而逃往坦桑尼亚。

24. 特别报告员还报告说,他获悉,一个最近的事态发展引起了人们的严重关注。自从夏初以来,布隆迪当局将大约 4 万人(主要是胡图人)重新集中在 Karuzi 省各难民营里。军事当局认为反叛活动或支持特别强烈的社区里的居民被重新集中在

由军队看守的难民营里。拒绝前往难民营者可能会被军方视为敌对分子，而同意前往难民营者可能被叛乱分子视为通敌分子。估计大约 50 万人在全国各地流离失所，包括在难民营里的流离失所的图西人和最近流离失所的胡图人以及在远离大路的山区里的流离失所者。

25. 在过去几年里引起注意的第二个主要地区是前南斯拉夫领土。前南斯拉夫境内人权情况特别报告员回顾了 1995-1996 年期间几次严重的人口流离失所现象。1995 年 8 月由于克罗地亚当局为了恢复对克拉伊纳地区的控制而发动了“风暴”行动，大约 20 万名克罗地亚塞尔维亚人——占原北区和南区人口的 90% 以上——从克罗地亚逃往波斯尼亚和黑塞哥维那的所谓的“塞尔维亚共和国”地区和南斯拉夫联盟共和国。这些人返回克罗地亚是国际上严重关注的问题。自 1996 年 9 月起，克罗地亚政府主要根据家庭团圆的理由和国籍证据批准大约 12,000 人返回该国，但特别报告员注意到，其中不到四分之一的人实际上返回原地区。

26. 1995 年 8 月，当波斯尼亚政府军队恢复了对波斯尼亚和黑塞哥维那西北部比哈奇 Velika Kladusa 地区的控制以后，大约 25,000 名忠于 Fikret Abdic 分裂政权的波斯尼亚穆斯林难民从该地区逃往克罗地亚。其中许多人仍然住在 Kupljensko 一个临时难民营里，生活条件极为困难，一直到 1996 年 8 月难民营被关闭时为止，这些人被重新安置在克罗地亚的其他地方和第三国里，有些人返回波斯尼亚和黑塞哥维那。同样，在 1995 年 9 月，由于波斯尼亚和波斯尼亚克罗地亚军队在波斯尼亚和黑塞哥维那西部发起进攻。大约 10 万名平民(多数为波斯尼亚塞尔维亚人)逃离许多城镇，包括 Kljuc、Donji Vakuf、Drvar 和 Sipovo，在塞尔维亚共和国地区寻求庇护。由于波斯尼亚和黑塞哥维那境内各地的返回工作普遍缺乏进展，这些人中的绝大部分人在 1996 年底时仍然流离失所。

27. 继《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》(代顿协定)于 1995 年后期生效以后，一直到 1996 年 2 月底为止，大约 20,000 名波斯尼亚塞尔维亚人离开萨拉热窝郊区前往塞尔维亚共和国，因为当时对郊区的管辖权即将从塞尔维亚共和国移交给波斯尼亚和黑塞哥维那联邦。为了劝说这些人留下，做了广泛的努力，特别是国际机构做了广泛的努力，但都没有取得成功。据特别报告员说，双方都促成了这种不可避免的人口流亡：波斯尼亚塞尔维亚当局明确鼓励塞尔维亚人离开，而联邦

当局的声明反映了对可能希望留下的塞尔维亚人的矛盾心理，有时反映了赤裸裸的敌视态度。

B. 影响难民和流离失所者的人权情况

28. 难民署在其答复中提到提交高级专员方案执行委员会的关于国际保护的说明(A/AC.96/863)，注意到在取得庇护方面遇到了越来越大的障碍，并指出，尽管许多人已经受到接纳并取得难民地位，但对待难民保护和难民的态度有时从冷淡到严重敌视各有不同。然而各国越来越表示愿意努力满足需要国际保护的所有人的需要，包括逃离迫害性战争或分崩离析国家的人、国内流离失所者和逃离基于性别迫害者，这种意愿反映了难民保护方面的积极发展动态。然而难民署还注意到在原籍国维护权利的同时，还加紧努力鼓励可能的寻求庇护者留在本国。

29. 消除种族歧视委员会还对影响到难民和国内流离失所者的问题表示关注。例如，该委员会在审议了扎伊尔的定期报告以后在其最后意见中对卢旺达和布隆迪难民遭到袭击和普遍的歧视表示极为关注。委员会在审议了俄罗斯联邦的定期报告以后指出，它对印古什和北奥塞特的情况深表关注，并注意到，北奥塞特当局无视《受压制人民平反法》剥夺许多印古什流亡者自由返回其原籍地区，特别是 Prigoradnyi 地区的权利。它还注意到，印古什居民直接和间接受害于车臣冲突。此外在审议了大不列颠及北爱尔兰联合王国的定期报告以后，该委员会对越南寻求庇护者在香港的难民中心往往被长期拘留表示关注。在审议了芬兰的定期报告以后，委员会指出，在有些情况下，做出遣返寻求庇护者的决定时没有适当尊重国际人权标准和难民法准则。关于丹麦的定期报告，该委员会注意到种族主义和不容忍外国人，特别是寻求庇护者和移徙工人的现象的增长(见 A/51/18)。

30. 在 1996 年前 10 个月里，儿童权利委员会曾几次讨论难民和寻求庇护儿童的情况。在此期间通过的最后意见中，该委员会对各种问题表示关注，其中包括：武装冲突对享受儿童权利的不利影响；无国籍问题；缺乏关于一般难民的适当的立法；特别在确定难民地位时口头审查儿童的方法方面，对寻求庇护的儿童没有充分运用法律和政策；对于在缔约国管辖权范围内的这些儿童以及在返回其原籍国过程中缺乏一种社会和/或司法当局参与的全面的保护系统；不够充分注意寻求庇护的儿童的特殊需要和权利以及关于不歧视的普遍原则、最大利益和尊重儿童意见的规定

没有受到处理难民儿童的行政机构的充分重视；关于健康和教育的规定不符合公约的原则和规定；移民官员为了安全或其他有关目的而诉诸剥夺儿童自由的措施。关于无人陪伴的、流离失所、寻求庇护儿童或难民儿童的具体参考材料可参阅委员会在审议以下国家报告以后提出的最后意见：南斯拉夫、冰岛、克罗地亚、芬兰、黎巴嫩、尼泊尔、危地马拉和联合王国(附属领土香港)。

31. 前南斯拉夫境内人权情况特别报告员强调了东斯拉沃尼亚的流离失所者、塞尔维亚人和克罗地亚人共同面临的住房问题、财产纠纷、强迫共同居住和驱逐的情况。此外她注意到，一些克罗地亚政治家最近宣布，在东斯拉沃尼亚划归政府完全控制以后，流离失所的克罗地亚塞尔维亚人将不得留在该地区。

32. 关于南斯拉夫联盟共和国境内难民的情况，特别报告员注意到难民的人数众多，具体地来说，现在在南斯拉夫联盟共和国寻求庇护的 646,166 名受战争影响的人，其中 566,275 人被确认为难民。其中大多数人——537,937 人——在塞尔维亚共和国定居。其中多数人——290,667 人——来自克罗地亚，而 232,947 人来自波斯尼亚和黑塞哥维那，主要来自波斯尼亚和黑塞哥维那联邦。这些难民中绝大多数人自称为塞尔维亚人，而多数其余人自认为南斯拉夫人、穆斯林人或克罗地亚人。特别报告员注意到仅仅大约 9% 的难民表示希望遣返，而半数以上的人希望定居在南斯拉夫联盟共和国。另据报告，塞尔维亚对难民的政策是建立在民族背景基础上的，因此比黑山共和国的政策限制性更大，而据报告，黑山共和国对难民继续采取一种“门户开放”的政策。特别报告员还报告说，所收到的资料表明，到 1995 年后期为止，非塞尔维亚寻求庇护者不得进入塞尔维亚。此外，塞尔维亚和黑山的难民立法规定经过登记的难民有义务服兵役，因此许多人由于担心征兵而不登记，而其他人则无法正式登记。据特别报告员说，在一项新的国籍法获得通过以后，他们仍然对其命运捉摸不定(见 E/CN.4/ 1997/9)。

33. 卫生组织对波斯尼亚和黑塞哥维那的迁徙自由和保健表示关注，同时指出，尽管这一方面的原则在代顿协定中得到承认，但实际上病人和保健工作者的流动自由甚少。它指出，跨界转诊和提供服务是很罕见的，而流离失所的保健工作人员没有机会返回其原来的工作地点。社区之间这种缺乏流动现象的原因是人们担心，有时候由于流言蜚语或错误的臆想而担心警察检查、来自社区的恐吓以及对于少数民族和返回者的威胁和暴力行为，这些是经常发生的现象。

34. 1996年8月,国内流离失所者问题秘书长代表和法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员所收到的资料表明,国内流离失所者正在返回塔吉克斯坦的Tavildara地区。考虑到政府和反对派力量在该地区发生了武装冲突以及地雷的存在再加上国际组织未能进入该地区进行安全评估和提供人道主义援助,因此对平民的生命和人身安全表示严重关注。鉴于这一点,他们向塔吉克斯坦政府发出紧急呼吁,吁请它对这一问题给予紧急注意。他们还就哥伦比亚Bellacruz庄园的流离失所家庭转交了联合紧急呼吁,因为这些人被一个准军事团体驱逐,并受到威胁,如果他们返回这块土地,就被处死,他们还就Sernovodosk的平民转交联合紧急呼吁,其中包括来自车臣各地的许多流离失所者,他们继续有可能受到俄罗斯武装力量不分青红皂白的袭击。

35. 1996年期间,法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员就针对难民和国内流离失所者生命权的威胁和/或暴力采取了各种其他行动。他代表以下群体的人发出了紧急呼吁:在卢旺达的布隆迪难民,因为他获悉,392名难民被卢旺达爱国军士兵以武力驱逐到布隆迪的Cibitoke省;黎巴嫩南部的平民,因为以色列袭击了Qana村里的联合国大院,据报告该大院向400名平民提供了庇护(袭击时,据说Ayn al-Hilweh巴勒斯坦难民营也被击中);在肯尼亚的卢旺达难民,在此之前两名卢旺达国民(其中包括原卢旺达内务部长)据说在三名卢旺达国民(据称其中一位是卢旺达爱国军的成员)在内罗毕实施的暗杀企图中幸免于死。

C. 阻碍自愿返回家园的问题

36. 人们通常认为,自愿返回家园是人口流离失所现象最理想的解决办法,但当地融合或重新安置应该仍然是有关个人的可能选择办法。然而许多因素妨碍了返回难民的顺利返回和重新融合,他们往往面临着一种政治不稳定和经济条件不可持续的环境,再加上不安全、地雷和土地与财产纠纷的问题。

37. 前南斯拉夫境内人权情况特别报告员报告说,一个最关键的问题是,多数流离失所者和难民由于当局的阻挠而无法返回其原籍地区。此外,已经返回的难民通常遇到困难,包括无法收复其财产而且受到各种形式的骚扰。

38. 关于波斯尼亚和黑塞哥维那,特别报告员指出,尽管代顿协定附件7要求各方承诺确保难民和流离失所者在1996年底以前返回其原籍地的权利,但实际上很

少人返回。特别报告员关切地指出：“附件 7 关于难民和流离失所者返回权利的规定基本上没有得到各方的遵守，主要原因是塞尔维亚共和国当局和波黑联邦的波斯尼亚克族当局设置了障碍”(E/CN.4/1997/9,第 30 段)。例如她提到，返回的企图涉及到两个实体分隔地带发生的暴力事件。1996 年 8 月 29 日在 Mahala 村和 1996 年 9 月 20 日在 Jusici，塞尔维亚共和国当局阻挠一些流离失所的波斯尼亚人返回其家园。在 Mahala，塞尔维亚共和国警察向一批人开火，打伤 10 人。特别报告员表示关注，据称塞尔维亚共和国当局为了加强双方边界线他们一方而计划将来自萨拉热窝的流离失所的塞尔维亚人重新安置在分隔地带(见 E/CN.4/1996/9)。

39. 特别报告员还指出，除了在难民署的协助下为了大约 200 个波斯尼亚家庭返回波斯尼亚克族人控制的 Jajce 而建立的试验项目以外，波斯尼亚和黑塞哥维那联邦境内流离失所者的返回进展不大。相反，很少波斯尼亚人返回波斯尼亚克族人控制的联邦地区，而很少波斯尼亚克族人返回波斯尼亚人控制的地区。在多数情况下，少数返回其他民族群体成员主宰地区的人遭到各种形式的骚扰和袭击。总的来说，迁徙自由仍然限于波斯尼亚和黑塞哥维那境内，特别是塞尔维亚共和国和波斯尼亚和黑塞哥维那联邦之间双方边界线以及由波斯尼亚当局控制的联邦领土和由波斯尼亚克族当局控制的领土之间的双方边界线附近。

40. 欧洲委员会会议会在 1996 年 6 月 28 日通过的其第 1301(1996)号建议中对于迟迟不执行《代顿协定》公民条款提出了类似的意见并表示严重关注，在波斯尼亚和黑塞哥维那两个实体之间实际上不存在迁徙自由，这一问题对 Gorazde 等飞地产生了特别严重的影响。此外，它指出，由于人身和财产安全没有保障，难民和国内流离失所者至今没有大量返回。他对经历“种族清洗”地区完全陷入僵局表示特别遗憾。它进一步指出，除了政治因素以外，完全缺乏住房也使得国内流离失所者或难民无法大规模返回。基础设施极其恶劣的状况和失业水平被列为其他阻碍因素。

41. 布隆迪问题特别报告员的意见也强调了返回难民面临的问题。自从 11 月初以来，住在扎伊尔东部难民营里的 59,000 多名布隆迪人返回布隆迪。多达 45,000 人自发返回政府军队和叛乱分子仍在交战的 Cibitoke 地区。10 月 22 日，在 Cibitoke 一个教堂里避难的至少 298 名返回者遭到屠杀，这只是其中一个迹象，表明返回该省的难民除了健康和生活条件恶劣以外还面临着危险。扎伊尔境内的大约 5,000 名布隆迪人渡过坦噶尼喀湖，现在住在坦桑尼亚。

42. 关于从扎伊尔返回的卢旺达人的抵达和接待问题，卢旺达人权现场活动报告说，总的来说，返回者从边境大规模迁移到其所在社区的行动进展顺利，返回者通常在其原籍社区受到欢迎。从 11 月 15 日至 19 日，估计有 50 万返回者穿过边境进入卢旺达。卢旺达人权现场活动还在其截止 1996 年 12 月 6 日的现状报告中指出，据报告，财产问题是妨碍返回者迅速重新融合的一个最大障碍。同样，7 月和 8 月 75,000 多名从布隆迪北部难民营里返回布塔雷县的难民的接纳工作进展顺利，基本上平安无事。

43. 国内流离失所者问题秘书长代表在其关于塔吉克斯坦的报告中，除了其他事项以外，审查了流离失所者返回以后即面临的多重障碍，包括他们的家园普遍遭到毁坏和掠夺，财产被占领、缺乏播种的种子以及保健护理系统分崩离析。关于安全问题，流离失所者被视为敌人，因此一旦返回以后即在当地居民中遭到相当严重的敌视。这些问题当时由于普遍缺乏法律和秩序的现象而加剧，与此同时许多返回者失踪、受到枪杀、遭到殴打和其他形式的骚扰(见 A/51/483/Add.1)。

44. 人权事务委员会在审议危地马拉的初步报告时对遣返居民遭到暴力的案件表示关注，因为这些案件导致法外处决、失踪、酷刑或虐待。在这一方面，委员会对民防巡逻队成员利用他们的地位骚扰遣返人员的行为表示关注(见 A/ 51/40)。

45. 地雷的存在也往往严重阻挠返回、遣返和重建。例如在莫桑比克，国内流离失所者问题秘书长代表最近在访问该国时被提请注意，在有些情况下，国内流离失所者由于害怕地雷而无法返回其原籍地区。在有人向代表报告的一种情况下，在布雷区扫雷以后，大约 15,000 名国内流离失所者返回其家园。据报告，类似的问题也阻碍其他人返回(见 E/CN.4/1997/43/Add.1)。此外，开发署在其答复中指出，特别是返回难民在返回期间或在返回地区面临着地雷的危险。开发署目前正在支持在安哥拉、柬埔寨、乍得、老挝、莫桑比克和其他地区展开扫雷行动。

46. 此外，土地和财产纠纷往往阻挠人们返回。前南斯拉夫境内人权情况特别报告员针对克罗地亚的情况指出，据报告，克罗地亚塞族人一旦返回就在收复其财产方面遇到严重的问题，特别是从 1996 年 8 月以来，大约 56,525 名克族人——流离失所者和难民——被安排住在原先由塞尔维亚人控制的地区。

47. 即使在对安全的担心已经缓解的地方，返回地区不可持续的经济条件和对返回难民的财政支助不够充分也可能是一个因素，减慢返回、重新融合以及特别是

和解的进程。开发署指出，发展规划机制和人道主义资源筹集这两者之间的差距可能会导致援助最近返回或重新定居的人口方面的差距。货币基金在其答复中指出，南斯拉夫联盟共和国境内的塞尔维亚难民返回波斯尼亚或克罗地亚的人数甚少，除了政治障碍和重新安置被推迟以外，缺乏重新定居贷款也是一个原因。

二、关于解决办法的资料

A. 政府、政府间和非政府组织的答复

48. 几个国家政府、政府间和非政府组织在答复中强调必须制定一种全面的办法来解决人口大规模流亡问题，并有必要特别注意应急行动到发展援助的连续性，而其他政府和组织就更具体的方案或其各自国家里的目前的发展动态提供资料。正如古巴、俄罗斯联邦和乌克兰政府的答复表明了它们对寻求全面解决办法方面的国际合作的重视，第三节反映了它们的意见。

49. 墨西哥政府在答复中强调了就墨西哥境内定居的危地马拉人口而采取的措施。墨西哥援助难民委员会是 1980 年代初为了应付中美洲移民流入墨西哥领土而设立的，其工作重点是保健、教育和粮食等领域里的方案，使难民有可能过上体面的生活。这些方案的基本原则是通过双重化教育尊重和保存七个玛雅语言群体中每一个群体的种族属性，保障他们在墨西哥境内的合法居留和安全，直到他们单独表示愿意自愿遣返时为止，并向他们提供相当于居住在同一地区的墨西哥居民的生活水准和发展与工作的机会。最近内务部长宣布了一项移民稳定计划，将使难民能够在该国融合。

50. 塞浦路斯政府指出，它拟订了一份关于给予难民庇护的法案。由有关部委代表和难民署驻尼科西亚代表组成的一个特别委员会对该法案的审议已经进入后期阶段。此外，它强调指出，塞浦路斯共和国已经通过立法，规定其母亲是塞浦路斯国民而其是无国籍人的人可以取得国籍。

51. 黎巴嫩政府在答复中提到为了便利流离失所者返回所作的努力，并强调流离失所者部的目标是通过恢复返回地区、恢复基本设施、住房和公共服务以及生产和经济部门 and 实现和解促使他们重新融合。

52. 难民署在答复中重新强调指出，它着眼于一种注重于解决办法的全面战略，在保护受害者权利的同时强调解决大规模流离失所的根源。它还强调，解决难民严重灾难的唯一长期办法取决于全面的政治对策。实际上，关于国际保护的说明指出，尽管全球难民人数估计下降到 1,420 万人，但确定难民问题解决办法的压力比以往任何时候都严重，因为在人数减少的同时既没有实现自愿遣返和当地融合，也没有实现重新安置。

53. 该说明概述了基于保护目的的避免大规模流离失所的全面解决办法的几个必不可少的内容，例如维护国际法治，包括有关人权和难民法原则，这应该视为任何全面办法中积极的授权构成部分。此外强调了保护框架中人权标准的重要性，这种标准将确定难民或非自愿流离失所问题可以得到明确解决的步伐。制定有效的监督、报告和核查程序是将人权保障列入基于保护目的的全面办法的一个重要的必然结果。建立国际责任制也是如此，因为这可以作为恢复和平、和解和法治的一个关键。其他步骤包括促进民间团体机制，包括非政府组织，法律和司法结构和自由新闻媒介，以及按照国际标准制定适当的立法。此外，说明强调了必须承认和加强国家的责任。关于国际保护的说明还回顾了执行委员会 1995 年关于国际保护的结论，这些结论强调必须充分支持发展和恢复，以此作为返回家园的难民的可持续重新融合的一个重要因素。

54. 国际自愿机构理事会表示关注，注重于返回的解决办法越来越受到重视，而当地融合和重新安置的机会已经减少，这反映国际社会和东道国不太愿意承担难民负担。在这一方面，自愿机构理事会表示关注，现在称为“有秩序遣返”、“强制遣返”、“被动接受遣返”的战略和难民署保护职责之间可能有冲突，向注重于返回的解决办法和防止难民流入的转变和对难民危机的遏制往往与难民署的基本保护作用相冲突。它再次强调，必须制定持久的解决办法(遣返，当地融合和重新安置)，以便加强保护。

55. 儿童基金会在流离失所方面指出，其活动着眼于保护和照顾有可能受到基于性别的歧视、暴力和剥削的难民和流离失所的妇女和儿童。武装冲突对儿童的影响是 1996 年《世界儿童的状况》报告的主题，该报告提出了一个 10 点反战议程，呼吁防止武装冲突，展开女孩和妇女权利的教育，防止儿童兵现象、禁止地雷，谴

责战争罪，宣布儿童为和平区，实行制裁时对儿童所受影响进行评估，并在紧急救济、恢复和和平教育方面展开更多的努力。

56. 粮食署指出，它采取的办法是，甚至在持续的紧急情况下尽早探讨从发展角度利用救济粮食援助的机会，以便除了维持生命以外，为和解和减少面对今后紧急情况的脆弱性重新建立自给自足。例如只包括满足营养需要，直到实现粮食自给自足时为止，从而鼓励在安哥拉、莫桑比克、塞内加尔、乌干达和赞比亚的难民和国内流离失所者重新定居、遣返或重新融合，鼓励遣散安哥拉、莫桑比克和利比里亚的士兵，并鼓励受战争损坏的基础设施和生产资产的冲突后恢复和旨在减轻今后自然灾害的农村基础设施的粮食促进工作方案。

57. 开发署回顾了发展规划机制和人道主义资源筹集两者之间的差距和在援助最近返回或重新定居者方面随之产生的差距，并认为，解决办法的一个关键部分在于更好的协调各种资金筹集机制并在各种介入阶段运用这些机制。开发署承认，人权活动往往出现这种差距而且未能吸引资源，因此强调，建立维护人权机制必须是协助最近返回和重新定居居民的一个优先事项。

58. 开发署回顾说，返回难民和国内流离失所者在处于危机或正在摆脱危机的国家里的受益人口中占很大的比例，因为特别是在恢复服务、复苏当地经济和建立治理能力等方面，各种方案往往满足国内流离失所者或难民已经返回或定居的社区的需要。例如与世界银行密切配合展开的为阿塞拜疆境内国内流离失所者重建和恢复关键返回方面的方案，以及在卢旺达城市地区为返回难民和其他脆弱群体提供住房的方案。开发署认为这些方案是针对流离失所者发展权利的，因此提到其对于“特殊发展情况下的国家”的新的政策指导原则，这种指导原则允许在不同的危机阶段，包括自然灾害期间提供特殊的资源和简化程序。这些新的主动行动还将包括扩大对国内流离失所者、返回者和难民的援助，并可以支持建立法律系统和训练法官。

59. 关于重建问题，货币基金提到其在各国展开的活动，其中包括阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联盟共和国、格鲁吉亚、俄罗斯联邦、卢旺达、布隆迪和扎伊尔。例如它提到发起了一个重建纳戈尔诺 - 卡拉巴赫地区的项目，包括阿塞拜疆重建项目的筹备工作和设立阿塞拜疆重新安置和重建局。关于波斯尼亚和黑塞哥维那，货币基金强调它承诺与其他国际机构和高级代表合作，仅仅支持有利于重新融合的步骤，而外来资金的支出在很大程度上取决于重新融合和

对人权的尊重方面的进展。在卢旺达，货币基金与世界银行和国际社会密切配合，寻求恢复关键机制和促进宏观经济改革，以便增强经济绩效并解决财产拥有权和有利于流离失所者迅速返回的其他经济问题。

60. 卫生组织提到它在波斯尼亚和黑塞哥维那努力推动制定战略和手段来解决迁徙自由和健康问题。就其本身而言，卫生组织试图利用保健作为一种手段来改进迁徙自由并确保作为一项基本人权人人都享有健康，例如继续向贫困居民、特别是难民和国内流离失所者提供人道主义援助，并将所有方面的个人召集起来举办会议、研讨会或恢复项目。

61. 联合国人类住区中心(生境中心)提请注意居住稳定作为确保人类住区和平与安全的一项基本因素的重要性。它指出，生境二会议重申人类住区在实现人权，特别是取得适足住房的人权、发展权和一些实现公平人类住区的其他构成部分方面的重要作用。在答复中得到特别强调的生境议程上的建议包括提供合法的租用期安全、防止驱逐和促进为包括流离失所者在内的脆弱群体提供住房和支持为他们提供教育和保健的基本服务和设施。

62. 联合国新闻部(新闻部)强调了新闻在提高对于人权和人口大规模流亡问题的认识、注重编制印刷材料、电影、电台和电视节目和电台实况录音等活动以及与非政府组织合作和协调机构间推广活动方面的重要作用。

63. 劳工组织提请注意其监督机构的工作，这些机构按照 1957 年《土著和部落居民公约》(第 107 号)和 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)审查了流离失所的问题。经合组织提请注意《关于对卢旺达紧急援助的联合评估》，其中就所有阶段的流离失所提出了一些建议。欧洲经济委员会在其答复中提到其关于武装冲突和种族或政治原因引起的移民的两本出版物(其中一本即将出版)。它还提请注意其出版物《国际移民简报》，该简报定期讨论难民问题，介绍和分析关于联合国/欧经委地区内各种形式的国际移民的数据。

64. 人权观察会提供了该组织于 1996 年发表的关于难民和迁徙自由的报告，其中包括关于缅甸、独立国家联合体、危地马拉、以色列、瑞典、塔吉克斯坦、土耳其和扎伊尔的建议。耶稣会难民服务社提交了一份关于在尼泊尔和印度的不丹难民的联合书面陈述，该陈述已提交防止歧视及保护少数小组委员会第四十八届会议(E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/1)。

B. 人权机制的建议

65. 在过去一年里，许多人权机制提出了一些建议，这些建议如果得到执行可有助于防止激烈的冲突和解决人口大规模流亡的其他根源以及有助于确保持久地解决受到流离失所现象影响的人的困境并建立可持续和平。

66. 消除种族歧视委员会第四十九届会议于 1996 年 8 月 16 日通过了关于基于种族标准的难民和流离失所者的一般建议二十二。该建议强调指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》要求各缔约国禁止和消除种族歧视，并强调指出，所有这种难民和流离失所者均有权在安全的条件下自由返回其家园，各国义务确保他们的返回是自愿的，流离失所者一旦返回即有权收复其财产，如果无法收复，则有权得到适当的赔偿。委员会还提出了一些针对国家的建议。例如委员会在审议了俄罗斯联邦的定期报告以后建议保障印古什和北奥塞特冲突的所有受害者，特别是难民的权利。关于布隆迪，该委员会在第 1(49)号决议中呼吁布隆迪所有各方与联合国难民事务高级专员和联合国人权事务高级专员以及邻国密切合作，并向难民和流离失所者提供自由和安全地返回其家园的可能性。委员会进一步敦促国际社会为难民和流离失所者的遣返提供必要的资金和后勤支持(见 A/51/18)。

67. 儿童权利委员会在其建议和提议中提到以下方面：将儿童权利教育列入警察和移民官员的训练课程；以所有移民儿童的语言向他们提供关于儿童权利的资料；按照有关国际标准提出关于保护难民权利的立法；审查现有立法和程序是否符合公约；按照公约的规定和原则全面审查有关寻求庇护儿童的政策；在关于保护难民儿童方面，包括在驱逐程序方面执行第 22 条和一般原则，并寻求解决办法以避免驱逐造成家庭分离；剥夺儿童自由仅仅作为一种万不得已的措施。

68. 处理大湖地区人权情况的三位特别报告员在 1996 年 1 月 18 日和 19 日的会议上建议，为了制止政治和经济权力斗争利用原先存在的种族和区域划分导致产生的侵犯人权的现象，应该建立法制，提高各种国家构成部分在武装部队中的代表性并在各国为改组政府机构制定一项国家行动计划(E/CN.4/1996/69，第 17(a)段)。他们还强调所有行为者均有义务严格尊重不驱回和自愿返回的基本原则。

69. 扎伊尔人权情况特别报告员在其 1996 年 9 月 16 日的报告中特别就遣返、对卢旺达难民的人权的尊重和国内流离失所者安全问题提出了建议。他特别强调人权事务高级专员的活动应该扩大到该地区三个国家，而且应该部署观察员。他回顾

了上述特别报告员会议的建议及其向委员会提出的关于就该地区问题通过一项全面决议的建议。他建议举行一次人权委员会特别会议(E/CN.4/1997/6/Add.1, 第 130 段)。布隆迪人权情况特别报告员在其提交大会的报告(A/51/459, 第 81 段)支持这后一项建议。

70. 前南斯拉夫境内人权情况特别报告员认为,保护少数方面的进展是前南斯拉夫境内一个最迫切的人权需要。在其关于少数群体问题的特别报告(E/CN.4/1997/8)中,她强调了该地区各国在少数群体问题上取得进展的重要性,认为这是维持和平必不可少的。她强调指出,由于各民族团体和负责其福利的政府之间的关系混乱是战争的根源,因此不解决少数居民,特别是波斯尼亚和黑塞哥维那各实体的居民面临的问题就有可能使冲突死灰复燃。

71. 防止国内冲突再次升级也是国内流离失所者问题秘书长代表在访问塔吉克斯坦以后所提出建议的核心。具体的来说,他强调有必要在国家的立法和行政部门扩大更具代表性的政治基础,并有必要加强经济、法制,包括确保司法机构的独立性,并特别是在生命权和人身安全、迁徙自由、言论自由、不歧视和法律面前人人平等等方面加强人权保护和促进(见 A/51/483/Add.1)。

72. 关于保护和援助国内流离失所者的准则框架,国内流离失所者问题秘书长代表向人权委员会第五十二届会议提交了一份法律准则的汇编和分析(E/CN.4/1996/52/Add.2)。该汇编和分析证实,现行法律对国内流离失所者问题作出了大量规定,但仍然在很多方面未能提供充分的保护。按照调查结果并遵照委员会的请求,该代表继续为保护国内流离失所者制定适当的框架。他目前正在制定一套指导原则,重新阐明和阐述现有法律并解决对国内流离失所者法律保护方面的缺陷。法律汇编仅仅着眼于在出现国内流离失所现象的情况下对有关个人的法律保障,而指导原则试图提供全面的范围,将针对流离失所的所有阶段,包括防止、返回和重新融合。该文件还将满足国内流离失所的妇女和儿童的具体需要。代表希望,该文件将提高对于这一问题的国际认识的水平,应对于各国政府、从事保护国内流离失所者工作的国际机构和非政府组织具有具体的实用价值。

73. 专家 Graça Machel 被秘书长任命对武装冲突对儿童的影响进行全面的研 究,他编写的报告(A/51/306,附件和 Add.1)在题为“减轻武装冲突对儿童的影响”的一章中以专门一节叙述难民和国内流离失所儿童的问题。报告中就这一问题载列了

一些具体建议，其中包括：必须确保无人陪伴儿童的生存和保护；切实采取保护措施，防止性暴力、交付救济材料方面的歧视和招募儿童加入武装部队；制定适当的体制框架，解决国内流离失所儿童的需要，并在每一次保护和援助国内流离失所者的紧急行动中指定一个牵头机构；支持国内流离失所者问题代表制定适当法律框架的工作，以增强对国内流离失所者的保护并特别强调儿童的具体问题；由政府间机构和联合国机关和机构向各国政府提供支持，加强国家立法框架；并必须紧急关心儿童支撑的家庭。

三、国际合作

A. 政府的答复

74. 毛里求斯政府强调了委员会第 1996/51 号决议中关于各国政府之间合作的第 5 段的重要性，并指出，应该在区域和全球各级加强这种合作，以便解决难民和流离失所者大规模流亡，特别是严重侵犯人权的情况下所造成的严重问题。

75. 伊拉克政府指出，它与各国和国际组织合作，并支持联合国和人道主义组织特别在人权领域展开的努力，目的是建立一个预警系统来避免或解决自然灾害或区域或国际武装冲突迫使一国的居民进入邻国时产生的人口大规模流亡的问题。此外，伊拉克政府强调必须按照国际人道主义法律将难民和流离失所者问题保持在人道主义范围内，而不得利用这一问题作为实现政治目标或干涉他国内政的一个手段，但世界上有些地区目前恰恰发生了这种情况。

76. 古巴政府强调，为了确实预防人口大规模流亡，不仅需要采取预警和人道主义援助措施，还需要采取持久和有效的解决办法。它指出，需要增强双边和多边努力，并对发展中国家作出具体承诺和有效贡献，以便推动实现所有人权，特别是发展权。

77. 墨西哥政府指出，它会同危地马拉政府并与难民署合作制定了合作机制，以推动要求返回其社区者的遣返和经济同化。

78. 黎巴嫩政府在答复中强调了其在返回难民方面与开发署、欧洲联盟和非政府组织的发展合作。有些项目涉及到动员各社区支持返回、妇女、青年人、教育、保健、脆弱群体、创收项目、农业、手工业工人、环境和农村规划。

79. 乌克兰和俄罗斯联邦在答复中强调，它们重视 1996 年 5 月 30 日和 31 日在日内瓦举行的关于解决独立国家联合体各国和有关邻国内的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和返回难民问题的区域会议(独联体会议)。它们强调有必要采取创新的办法来解决正在独联体国家里出现的复杂和特定的移民流动、并强调了根据《行动纲领》制定的具体的国际标准，其目的是解决现代形式的非自愿和被迫移民，包括被迫流离失所者。

80. 俄罗斯联邦指出，《行动纲领》的通过为各国和人道主义组织更积极地合作保护和协助难民和被迫流离失所者并动员国际社会努力解决与后苏联地区人口被迫流离失所相联系问题奠定了坚实的基础。它指出，纲领体现了该地区移民情况的司法、体制和物资等方面的协商一致意见，这一地区处理 1990 年代人口大规模流亡的后果的行动是与有效的预防措施同时进行的。关于今后的前景，俄罗斯政府回顾说，有关国家和国际组织必须共同努力，并呼吁采取步骤，以提高人权和保护少数的标准，巩固民间团体和国家和睦并促进所有人口阶层之间的容忍和相互尊重--最终实现民主、法律至高无上和稳定。

81. 为了推动落实该会议提出的建议，俄罗斯联邦指出，该国通过了关于联邦移民方案的说明和国家国籍政策的概要，并批准了一系列社会问题基本文件，例如 1996 - 1997 年联邦促进就业方案、国家家庭政策基本原则和改善俄罗斯联邦妇女地位的行动纲要。

82. 乌克兰政府指出，人权作为乌克兰移民政策之基础得到了特别的强调。该国政府考虑到它缺乏自行解决移民问题，包括解决关于难民和被驱逐者问题的资源，强调有必要同国际组织，特别是难民署和移徙组织合作，并呼吁联合国人权事务高级专员在其职权范围内推动执行会议的行动纲领。

83. 该国政府还指出，该国设立了乌克兰国籍和移民事务部(现在称为乌克兰国籍和移民事务国家委员会)和一些地方移民服务机构，同时正在筹备开设一个区域中心向难民提供临时住房。它认为，制定国家移民政策最重要的任务是：制定国家移民政策纲要；加速通过移民立法和建立切实可行的机制来解决移民面临的人道主义和法律问题；以及协调各个国家机构的工作并将其活动集中在单一国家移民政策的框架范围内。

B. 政府间组织的答复

84. 难民署还提请注意独联体会议以及最近提议的关于中亚、西南亚和中东人口流离失所的区域磋商会议。它认为这些新的努力属于过去在处理东南亚和中美洲难民问题时采用的区域性办法的范围。

85. 难民署还提到与委员会有关机制持续合作和分享资料，特别提到与联合国人权领域考察团分享后勤支持和资料与合作，因为它认为这是解决根源问题的一个重要手段，而且是全面解决办法的一个有机组成部分。在这一方面，它还提到与国内流离失所者问题秘书长特别代表的密切合作和根据以上提到的其法律准则汇编和分析制订现场指导的工作。

86. 此外，难民署指出，难民妇女和儿童的困境仍然是 1996 年的一个优先方面。1996 年 2 月举行的一次专题讨论会讨论了承认特别是在人口大规模流亡的情况下妇女容易受到基于性别的歧视和迫害、针对性别的暴力和剥削问题。关于儿童问题，难民署于 1996 年 9 月主办了一次无人陪伴儿童问题专题讨论会。

87. 儿童基金会提到最近与难民署签订的一项谅解备忘录，该备忘录说明了各个合作领域，目的是在协助难民、返回者、国内流离失所者和原籍国的当地居民方面起到相辅相成的作用。谅解备忘录确定了儿童基金会将如何继续在一些具体领域发挥作用，包括对由于武装冲突和暴力而受到精神创伤的儿童进行心理评估，以便为他们的照料和咨询制订准则，展开旨在支持家庭和社区的方案活动、保健领域和提供充分用水和卫生服务的活动以及两个组织在宣传和促进执行《儿童权利公约》方面的联合活动。其他活动包括对无人陪伴儿童的支持、照顾及其家庭团圆。

88. 开发署在其答复中强调了与人权事务高级专员/人权事务中心密切合作和联合编制方案的重要性，因为这促进了将人权纳入联合国援助。作为这种合作的一个最近的最佳事例，开发署提到建立更好的司法和刑事制度的项目，因为它认为这是难民安全返回以及避免今后人口流亡的一个先决条件。

89. 开发署进一步强调它将进一步支持驻地代表在促进机构间合作处理人口大规模流离失所情况方面的作用。在满足国内流离失所者的需要方面，开发署与难民署、移徙组织、粮食署、儿童基金会和人权事务高级专员等伙伴合作。开发署还提请注意驻地代表/人道主义协调员促进规划和资源筹集过程的作用，因为这种作用

可以越来越有助于人权事务高级专员办事处将人权内容纳入多部门办法，以满足国内流离失所者的救济和重新融合的需要。

90. 人道主义事务部在其答复中指出，机构间常设委员会设立了一个国内流离失所者问题机构间工作组，由在人道主义事务部内部设立的一个小型秘书处主持工作和给予支持，其任务是协助确保对流离失所者的困境作出一致和全面的国际对策。它成为讨论和磋商有关国内流离失所者的保护和援助问题的主要机构间论坛。人道主义事务部进一步强调它致力于加强人权与人口大规模流亡之间的关系，强调必须对有关国内流离失所问题的援助和保护采取综合的办法。该工作组还协助国内流离失所者问题秘书长代表进行国家考察。

91. 红十字会提请注意为了讨论围绕着国内流离失所问题的各种问题而于1995年10月23日至25日在日内瓦举行的一次专题讨论会。这次会议讨论了对国内流离失所者保护的法律方面以及在现场采取的行动，并适当注意到协调的必要性。

92. 教科文组织强调它努力改进流离失所领域知情的决策，并指出 UNITWIN 被迫徙研究网于1996年4月创办。该网络的职责是促进为学术界和开业者制定教学方案、交流教学人员、在成员机构里建立必要的图书馆资源和鼓励合作性研究。网络活动包括研究、教学与训练、文件、公共宣传和传播以及联结方案的拟订和协调。

C. 非政府组织的答复

93. 公谊会世界协商委员会(公谊会协商委员会)在其答复中指出，关于人权和人口大规模流亡的决议特别重要，因为它在过去几年里开始认识到严重侵犯人权行为对于造成人们流离失所所起到的关键作用。公谊会协商委员会赞扬将“性别”列入各国不得否认人权的特定依据的清单，认为这是承认迫害妇女是剥夺人权而且可能是取得难民地位之依据方面的一个重大步骤。此外，公谊会协商委员会欢迎该决议注意到小组委员会题为“迁徙自由权利”的第1995/13号决议，并欢迎决议强调难民署和其他机构为了确保遵守《关于难民地位的公约》规定的报告要求所作的努力。

94. 此外，公谊会协商委员会指出，尽管该报告可以作为汇编难民人权问题资料的一个重要来源，但如果更多的政府和非政府组织提供资料而且所提供的资料每

年着眼于两三个关键问题，而不是象该决议所呼吁的那样试图包括所有广泛的问题，就可以更加行之有效。最后它指出，人权事务高级专员和联合国难民事务高级专员之间的关系必须继续得到促进，因为他们在保护难民的人权方面可以发挥共同的作用。它建议，报告编写方面的合作是这一方面的一个具体措施。

95. 自愿机构理事会在提到自愿遣返时指出，应该探讨和制定难民署和非政府组织之间合作的其他途径，特别是确定某一原籍国的条件是否充分安全和稳定足以展开遣返方案。

四、预警、备急和应急

96. 几年来各国注意到有必要加强包括预警能力在内的备急和应急机制。

97. 乌克兰政府指出，它认为，必须扩大预防措施方面的努力，以便查明和预先克服人口大规模流亡和新的难民和移徙人口出现的主要根源，包括建立迅速有效的应急和预警机制来处理危机情况。

98. 人道主义事务部强调必须通过预警系统查明和解决流离失所的人道主义根源和后果。它提到该部在发展人道主义预警系统方面的工作，该系统是为了汇编和分析从各种资料来源收集的资料而设立的，目的是查明具有人道主义影响的潜在的危机。目前它的数据库收集了关于 100 多个国家的资料，而对于特别脆弱的地区进行了比较细致的分析。这种资料既是定量的，又是定性的，包括现有的各种预警系统提交的报告。预警系统还将包括一个国内流离失所者问题的资料充实的全球数据库，这将便利联合国系统的应急活动并支持应急规划工作。

99. 人道主义事务部承认关于潜在的紧急情况的机构间磋商是十分重要的，因此还计划恢复行政协调委员会范围内的关于新的难民和流离失所者流动的预警问题磋商，以此作为实现预警和应急规划方面机构间定期合作的一个步骤。关于秘书处在预警方面的协调，人道主义事务部、政治事务部和维持和平活动部开始执行“协调框架”。这项工作是在更加多层次和多职能的维持和平和建立和平的活动背景下发起的，因此三个部制定了一个行动作业流程图，以改进在复杂活动的规划和实施方面的协调。自 1996 年初以来，一个主任一级小型“监督组”每周开会审查预警资料，目的是确保各部及时和协调地审议可能导致危机的事态发展并采取行动。

100. 人道主义事务部还提到 1995 年机构间常设委员会发起并由人道主义事务部管理的复杂应急训练倡议，这个倡议支持各国和机构建立紧急情况管理的能力。训练材料中包括人权监督单元。

101. 难民署提到，它继续努力发展其统称为 REFworld 的信息数据库，现在以光盘形式提供。数据库每隔 6 个月更新一次，并可检索关于不稳定或可能导致大规模流离失所的国家情况的最新分析材料。因此它继续推动加强预警和查明潜在的人口大规模流亡的切实有效的机制，并查明可能解决这种流离失所现象之根源的办法。

102. 粮食署强调它加强其备急和应急机制、脆弱性评估和绘图、预警系统方面的合作、应急规划、专门技能和设备的内部和外部备用安排等直接对策的投入、粮食和设备的战略储存、服务配套计划和改进的紧急情况管理评估、规划、程序和系统。

103. 儿童基金会提到上文提到的与难民署签订的谅解备忘录，该备忘录将促进两个机构之间的合作，特别是备急和满足妇女和儿童的特殊需要，承认儿童基金会继续承诺向难民和流离失所的妇女和儿童提供紧急援助，特别是向居住在受到战争和自然灾害影响的地区的人提供援助，与有关联合国机构和国际社会合作。

104. 红十字会强调指出，由于大部分流离失所现象实际上是武装冲突(这属于其职权范围)引起的，因此红十字会直接面临着与人口大规模流亡有关的问题。红十字会指出，严格尊重人道主义法律可以防止许多流离失所现象并可以大大减少难民和国内流离失所者的人数，因此强调尊重日内瓦四公约及其附加议定书是防止人口流亡的一种有效手段。因此至关紧要的是，各国以及武装冲突的其他各方必须努力更好地运用人道主义法。红十字会回顾说，各国义务确保武装部队成员了解日内瓦四公约以及议定书，并采取措施促进在国家一级执行这些文书。

105. 公理会协商委员会在其答复中强调指出，关于预警问题，各国普遍承认，人们经常编写大量的宝贵资料和分析，但问题在于实际上很少或根本没有采取后续行动。

五、人权事务高级专员的活动

106. 人权事务高级专员自从就职以来对保护和促进人权问题采取了一种整体办法。越来越多的人承认，人权问题是流离失所的所有阶段的一个关键因素，因此对人权的保护和促进必须是防止、缓解、纠正和解决流离失所情况的一个有机内容。鉴于这一点，人权事务高级专员制定了各种战略在这一方面落实人权，不仅解决普遍和突然爆发大规模侵犯人权现象的情况，而且还防止侵犯人权倾向死灰复燃或成为严重普遍的现象。实际上防止已经成为国际关注的核心，因为国际社会看到严重侵犯人权行为的爆发使几年来的发展努力一夜之间付之东流。

107. 鉴于人权资料在预警，甚至在许多情况下的重要性，侵犯人权行为的性质、水平和程度表明了某一地方的政治稳定状态。因此高级专员采取了步骤来提高其查明潜在和迫在眉睫的危机情况并采取行动的能力。人权事务中心目前的改组特别注意改进资料管理。在这一方面，预警活动将由一个新的部门展开，其任务是展开研究和分析，支持进一步的政策拟订并向联合国人权机制提供资料服务。

108. 此外，人权事务高级专员在过去几年里积极参与机构间合作，目的是建立和发展一种可靠和有效的预警能力。在行政协调会新的难民和流离失所者流动预警特设工作组的范围内，他提供了国别资料，直到 1995 年春季磋商进程中断时为止。他还参加改进评估现有资料方法的工作，协助拟订表明冲突前局势的因素的综合清单。另外还为预警系统的发展提供了类似的资料。人权事务高级专员欢迎上述建立部门间协调框架的努力，并愿意支持和参加这种主动行动。

109. 毫无疑问，预警的价值取决于随后在多大程度上酌情展开既有短期目标又有长期目标的具体活动。侵犯人权行为如果不加制止，无疑会助长公民社会的衰退和瓦解。在这种情况下应该设想采取更具体的行动才能解决根源问题。为了确保在积极分析人权情况和有关问题的基础上防止冲突，在有关情况下必须向外地适当派驻人员。此外，在许多情况下，人权外地干事的存在其本身就有助于减少一国的紧张局势并在关键阶段减少侵犯人权行为。在比较长期的主动行动中，旨在按照国际公认的人权标准加强或维护法制和国家柱石的防范性人权行动可能确实有助于避免社会灾难、政府及其机构的崩溃或国内或国际冲突。这反过来又是防止难民和流离失所者流动以及人口大规模流亡的一种重要因素。

110. 鉴于这一点，1994年6月在布琼布拉设立了人权办事处，向布隆迪各社会阶层提供有关司法、新闻媒介、教育和训练的技术合作。但从一开始就认为在该国派驻外地人员进行监督是必要的，有可能逐步部署一些人权观察员，目前为九位，目的是防止和限制侵犯人权行为和种族之间暴力以及在社会成员中间形成一种和平、信任和容忍的气氛。令人遗憾的是，由于缺乏资金，初步人员部署受到严重拖延，因此该办事处无法达到原计划35名外地干事的编制。

111. 除了采取防范性行动以外，高级专员还正在就持久解决办法采取行动，例如通过各种主动行动在冲突以后的社会中创造一种有利于返回的环境，例如恢复司法制度，建立能够维护人权的国家机构、制定广泛的人权教育方案以及加强地方非政府组织。这不仅能够建立信心来鼓励难民返回，而且从长远来看，可以实现可持续重建和发展。

112. 卢旺达为在这一方面落实人权的多层次办法提供了一个良好的事例。卢旺达人权外地行动为了最终实现全国和解对建立信心采取了一种三重办法，包括调查灭绝种族、监督当前的人权局势并在司法裁判和人权教育领域提供技术援助。在这种情况下，卢旺达人权外地行动继续在全国各地全面派驻人权外地干事，以监督和报告当前的人权情况。当前的人权情况受到密切注视对于卢旺达种族灭绝以后的恢复确实是关键。毫无疑问，信心和长期和平的气氛只有在充分尊重人权和法制的基础上才能建立起来。建立信心仍然是卢旺达人权外地行动的一个首要目标，而且是促进解决在该地区蔓延的难民危机的一个关键因素。关于遣返和重新安置进程，卢旺达人权外地行动继续发挥关键作用，并按照难民署和卢旺达人权外地行动之间的谅解备忘录与难民署密切合作，并试图确保基本人权在返回、重新安置和重新融合的所有阶段得到保障(见 A/51/478，附件)。

113. 高级专员还特别注意他已经派驻外地人员的其他国家里的流离失所者的返回和重新融合。除了布隆迪和卢旺达的活动以外，他目前在前南斯拉夫、柬埔寨和马拉维展开外地活动，最近在扎伊尔和格鲁吉亚/阿布哈兹设立了办事处，并正在为向哥伦比亚派驻外地人员展开筹备活动。

六、各国加入国际难民和人权文书的情况

114. 1996 年前 10 个月里又有 23 个国家加入文书。2 个国家加入《经济、社会、文化权利国际盟约》，4 个国家加入《公民权利和政治权利国际盟约》，使缔约国总数分别达到 135 和 136 个；2 个国家加入《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》，使缔约国总数达到 89 个，而第二任择议定书的缔约国总数保持 29 个；2 个国家加入《消除一切形式种族歧视国际公约》，使缔约国总数达到 148 个；又有 3 个国家加入《消除对妇女一切形式歧视公约》，使缔约国总数达到 154 个；7 个国家加入《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》，使缔约国总数达到 100 个；2 个国家加入《儿童权利公约》，使缔约国总数达到 187 个；1 个国家加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，使缔约国总数达到 7 个。作为其职责的一部分，人权事务高级专员努力促进各国加入这些国际人权文书，并加紧为包括军事和警察当局在内的政府官员加强宣传和培训活动。

115. 难民署在其答复中指出，1996 年 2 个国家加入了 1951 年《关于难民地位公约》及其 1967 年议定书，使一项或两项文书的缔约国总数达到 132 个。它进一步指出，由于大会和执行委员会作出了决议，并由于认识到无国籍状态可能会导致大规模流离失所现象，难民署于 1996 年制订了一项“宣传和加入一揽子方案：1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》”。

七、结论和建议

116. 人口大规模流亡问题仍然是国际议程上的一个首要问题。几个重大的趋势可以确定。首先，各国普遍承认，受到流离失所现象影响的人面临着多重复杂的问题，因此相应地有必要制订多层次的综合对策。因此现在正在努力制定一个一致的全系统办法，经社理事会第 1995/56 号决议的通过反映了这一点。该决议的目的是填补现行对策系统在满足紧急情况下受害者需要方面的差距。为了确保可预测性和明确分工，一些机构也已经在全系统和在特定国家一级拟订了谅解备忘录。

117. 另一个重大的趋势是区域组织发挥了愈益重要的作用。特别在人口迁离的背景下，区域办法往往是必要的，因为人口大规模流亡很少孤立地影响到一个国家。区域组织往往能够使全球战略和标准适应当地现实，同时能够向整个国家社会

提出创新的办法。独联体会议是一个主要的事例，可以说明可能应该制订一种概念性和切实的框架，以全面和整体的方法解决流离失所现象。人权事务高级专员欢迎《行动纲领》中给予人权以显著的地位以及该文件在范围广泛的预防、缓解和注重解决办法的倡议方面以及在已经包括的应予关注的人员的类别方面的全面性。高级专员敦促捐助国政府和有关国家本身高度重视执行纲领，并保证如同他在筹备过程和会议本身期间那样在其活动范围内支持这一进程。

118. 尽管这些发展动态是积极的，但仍然遇到了范围广泛的挑战。尽管目前的合作性安排实际上可以大大促进对流离失所者的援助和保护，但仍然有必要超越目前的特别对策系统展开国际努力，特别是对国内流离失所者展开努力。此外还必须进一步加强国际机构之间的合作并将人权标准纳入其各自的工作范围。这一点特别重要，因为实际上对于流离失所人口，目前机构间合作努力的重点往往在于救济援助而不是保护，例如，需求评估考察极少包括人权专业人员。

119. 还应该回顾，最佳的解决办法在于预防。为此目的，机构间预警工作应该加强或恢复，这是高级专员应该密切参与的活动。此外，应该进一步集中注意动员对预警信号的对策。为此目的，在收到预警信号的同时应该就适当的预防或缓解步骤向各自的决策机构提出建议。此外，为了确保有一个全系统范围的全面对策，联合国人权方案应该成为机构间常设委员会范围定期展开的活动的一个组成部分。

120. 所收到的答复明确表明，往往与种族怨愤有关的国内冲突的不断上升是大规模流离失所现象的主要根源。鉴于这一点，有必要制订国际、区域和国家一级的机制，防止种族冲突发生，或者将这种冲突引导到可以接受的损害性较小的道路上去。此外还应该特别注意对少数人权利的保护和促进与和解方案。此外，所收到的答复还反映了平民越来越成为目标和具体成为战争工具的程度。为了进一步遵守国际人权标准和人道主义法律，必须加紧努力以加强国家和国际一级的责任心。前南斯拉夫和卢旺达问题国际刑事法庭的建立是实现这一目的的令人鼓舞的初步步骤，也是实现和平与和解进程的重要组成部分。

121. 还应该回顾，在实现政治解决以后，建设可持续和平的挑战开始提出。毫无疑问，冲突后的重建不仅仅是物质援助，还必须解决司法、和平和体制建设问题，才能够展开可持续重建并推动流离失所人口的返回和重新融合。冲突后社会面

面临的挑战是全面地处理和解问题，包括人权和法制，以及流离失所者的重新融合，以便为可持续和平和发展创造必要的环境。

122. 最后，尽管流离失所的各个阶段越来越被视为一个不可分割的整体概念，但必须承认，多数资源和注意力一直是针对应急的。关于预防问题，尽管人们承认，从经济角度来看以及就人类痛苦而言，预防具有成本效益，因此应该相应地得到高度重视，但在为这些主动行动相应拨款时没有反映这一点。同样，由于缺乏资金和捐助者不感兴趣，因此往往妨碍和拖延了加紧注意确保从应急转变到发展援助的连续性。因此必须注意采取比较均衡的办法，利用一切可能性来防止和解决流离失所的危机，而且必须相应地调拨资源。

-- -- -- -- --