



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/80
25 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程 14 (c)

特定群体和个人：

人口大规模流亡和流离失所者

人权事务高级专员关于人权和人口大规模流亡问题的报告

内 容 提 要

人权委员会第五十九届会议通过了题为“人权与人口大规模流亡”的第 2003/52 号决议，呼吁各国加入有关国际文书，并呼吁各国、联合国各机构以及其他国际行动者共同努力，防止人口大规模流亡和流离失所，向流离失所者提供援助和保护，并推动自愿、安全和有尊严地解决流离失所问题。决议请人权事务高级专员编写并向委员会第六十一届会议提交关于为执行该决议所采取的措施和执行中所遇障碍的分析报告。

对此，本报告注意到不断有国家加入有关国际文书。但在批准和限制性保留及声明之间依然存在着差距。在国家与国际两级已采取防止流离失所的重要措施，但人口持续外流现象表明，可以也应该为此开展更多的工作。世界各国已收容了数百万难民，数百万国内流离失所者已经在本国获得某种程度的安全和支持，但对恐怖主义的恐惧、资源短缺、机构问题以及人道主义工作人员的准入和安全问题，依然妨碍着提供必要的援助和保护。由于各国和国际行动者尤其是联合国难民事务高级专员作出了重大努力，本报告所述期间，许多地区继续出现大规模回返现象，但在另一些地区，强行遣返、资源不足以及不充分重视其他潜在解决办法，都是妨碍回返的障碍因素。

委员会第 2003/52 号决议还请高级专员编写一份人权委员会和增进和保护人权小组委员会有关报告和决议的专题汇编。该汇编已作为增编(E/CN.4/2005/80/ Add.1)列入本报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	4
一、背 景	6 - 7	5
二、加入国际文书	8 - 14	5
三、防止人口大规模流亡和流离失所	15 - 28	7
四、在流离失所期间提供援助和保护	29 - 54	11
五、持久解决办法	55 - 65	15
六、结 论	66 - 67	19

导 言

1. 人权委员会第五十九届会议通过了题为“人权与人口大规模流亡”的第 2003/52 号决议，重申严重侵犯人权行为与大规模流离失所之间的联系。决议还认识到人权保护机制与人道主义援助机制之间在处理这些问题时互为补充。决议吁请国家、非政府机构及国际组织采取若干措施，处理流离失所的起因，确保个人从一开始流离失所时就得到适当照顾和保护，并找到可持续和自愿的办法，使难民和国内流离失所者摆脱困境，同时保障他们的安全并重申其尊严。

2. 委员会第 2003/52 号决议还请人权事务高级专员编写并向委员会第六十一届会议提交关于为执行该决议所采取的措施和执行中所遇障碍的分析报告，包括人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及联合国其他有关机构采取的措施，同时考虑到政府、政府间组织、专门机构以及非政府组织提供的资料和意见。

3. 报告是依据这一请求提交的。报告分为简要背景介绍和四个主要部分，每一部分都突出叙述了决议所述各方为执行委员会任务和克服它们所遇到的障碍而采取的措施。第一节概述了有关难民和国内流离失所者的背景情况。第二节讨论了加入有关国际文书的问题。第三节的重点是防止人口大规模流亡和流离失所。第四节讨论了与向离开家园流离失所的人提供援助和保护相关的问题。第五节讨论了包括回返的可持续解决办法问题。由于该决议要求提供有关遵守决议条款情况的资料，本报告的重点是 2003 年 4 月 24 日通过该决议以来的情况发展。

4. 为编写本报告，高级专员于 2004 年 8 月 3 日发出综合普通照会，请各国政府提供资料。阿塞拜疆政府对照会作了答复。高级专员还请联合国各实体、政府间组织和非政府组织提供资料，并收到联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)机构间国内流离失所问题司、联合国人口基金(人口基金)、大赦国际、人权监察站、国际天主教移徙委员会、公谊会联合国办事处以及美国难民事务委员会分别提供的口头和书面资料。高级专员的分析报告已采用上述所有机构提供的资料。

5. 委会第 2003/52 号决议还请高级专员将人权委员会和增进和保护人权小组委员会有关报告和决议的专题汇编作为增编载入报告。本报告的增编(E/CN.4/2005/80/Add.1)是应这一请求编写的。

一、背景

6. 在通过 2003/52 号决议后，许多难民和国内流离失所者找到了摆脱困境的解决办法。2003 年期间，全世界难民人数为 970 万人，连续两年大幅下降，其主要原因是世界若干地区有大量自愿遣返者。¹ 2003 年，因冲突产生的国内流离失所者的人数稳定在接近 2500 万人的水平，虽然某些地区新近出现了大量流离失所者，但因另一些地区流离失所者大规模回返，全球的这一数字有所抵消。²

7. 但其他许多流离失所者的境况依然极为悲惨。在一些地区，旧的冲突已经平静，但另一些地区则爆发了新的战斗，造成穷途末路者外流的新局面。2004 年 12 月 26 日发生的海啸，其本身就造成南亚 100 多万人流离失所。个人犯罪分子、有组织集团、叛乱部队甚至是国家军事部队对平民的暴力行为，依然在另一些地区引起大规模迁移。对恐怖主义的畏惧，继续使一些国家采取严格措施，控制恐怖主义分子渗透的危险，从而明显影响不遭受驱返以及寻求和享有庇护的权利。同时，数百万人依然陷于长期流离失所的处境，大大降低了他们享有一系列充分人权的能力。

二、加入国际文书

8. 第 2003/52 号决议呼吁尚未加入下述国际文书的国家尽可能不加保留地加入这些文书：1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《附加议定书》、难民问题区域文书以及其他有关的人权和人道主义文书。

9. 决议通过以来，若干国家已响应这一呼吁。2003 年，东帝汶加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《附加议定书》，圣文森特和格林纳丁斯加入《附加议定书》，从而使至少加入其中一项文书的国家总数达 145 国。2003 至 2004 年期间，阿尔巴尼亚、捷克共和国和乌拉圭加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，阿尔巴尼亚、莱索托和利比里亚加入 1961 年《减少无国籍状态公约》。2004 年，科摩罗加入《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。此外值得指出的是，2004 年是《卡塔赫纳宣言》签署 20 周年，这是在拉丁美洲和世界各地极具影响力的文书。

10. 2003 年 4 月以来, 若干国家加入了与流离失所者和难民相关的核心人权文书, 其中包括五个国家成为《经济、社会、文化权利国际公约》的新缔约国³, 四个国家成为《公民权利和政治权利国际公约》的新缔约国⁴, 五个国家成为《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)》的新缔约国⁵, 两个国家成为《防止及惩治灭绝种族罪公约》的新缔约国⁶, 七个国家成为《消除对妇女一切形式歧视公约 (消除对妇女歧视公约)》的新缔约国⁷, 两个国家成为《消除一切形式种族歧视国际公约》的新缔约国⁸, 一个国家成为《儿童权利公约》的新缔约国⁹, 29 个国家成为《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书的新缔约国¹⁰。虽然就其条款而言, 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》并不直接适用于难民, 但该公约于 2003 年 7 月 1 日生效一事也具有重大意义, 因为“混合移徙”现象十分常见, 而且是寻求庇护者和其他移民常常相互交织的问题, 不过各种考虑因素当然尤其适用于前一群体。

11. 此外在本报告所述期间, 若干国家成为主要人道主义和国际刑事法文书的新缔约国, 包括两个国家成为 1949 年日内瓦四公约的新缔约国¹¹, 一个国家成为《关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦公约》《第一附加议定书》的新缔约国¹², 四个国家成为《关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》的新缔约国¹³, 八个国家成为《国际刑事法院罗马规约》的新缔约国¹⁴。

12. 因此, 加入有关文书的工作正在普遍进行并日益加强。但依然存在重大差距。例如, 在 2003 年经历国内冲突的 20 个国家中, 仅有 10 国是日内瓦四公约《第二附加议定书》的缔约国, 而正是该附加议定书大幅度扩大了日内瓦四公约共同条款第 3 条规定的在国内冲突中的保护范围。¹⁵ 同样, 2003 年, 在全世界获得难民署援助的难民之中, 有四分之一以上没有获得《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》或难民署一项单独政策所规定的法律地位。¹⁶

13. 由于各种限制性保留和声明, 那些即使是已经批准的文书, 对流离失所者的适用性也受到减弱。例如, 《儿童权利公约》为包括流离失所儿童在内的儿童提供了大量关键的保护, 所以几乎已实现普遍加入。但若干国家提出或维持各种保留或声明, 将对难民和寻求庇护的儿童的重要保护排除在外, 例如家庭团聚的权利(第九条)、免受任意拘留的权利(第三十七条(d))、以及向寻求庇护者提供保护和人道主义援助(第二十二条)。儿童权利委员会一再对这些保留和声明表示关注, 其中包括

委员会第五十九届会议以来两次表示的关注(CRC/C/15/Add.231, 第 8-9 段(日本)、CRC/C/15/Add.226, 第 54 段(德国))。

14. 此外, 尽管全世界国内流离失所者的人数大大超过难民人数, 但没有任何专门针对他们权利的条约。另一方面, 《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)是一种软性法律文件, 其中汇编并阐述了涉及国内流离失所者权利的各项现有的人道主义和人权准则。人们日渐认识这些原则是有益的框架和标准, 最近委员会第 2004/55 号决议就认识到这一点。委员会第五十九届会议以来, 《指导原则》一直是利比里亚、秘鲁和乌干达制定有关国内流离失所者问题新法律 and 政策的依据。政府间发展管理局(发展局)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)以及美洲国家组织(美洲组织)和欧洲委员会会议也在部长一级强调了这些原则。¹⁷

三、防止人口大规模流亡和流离失所

15. 委员会第 2003/52 号决议呼吁各国处理引起人口大规模流亡和流离失所的人道主义状况, 并重申各国政府、政府间机构和有关国际组织必须为此加紧合作。但在这方面取得的进展参差不齐。

流离失所引起的冲突和迫害

16. 世界各地(有时包括不止在单个国家境内)武装冲突的数目在继续减少, 最高峰是冷战后不久的 1990 年代初期的 54 起, 然后从 2001 年的 35 起, 下降到 2002 年的 31 起和 2003 年的 29 起。¹⁸ 如秘书长 2003 年向大会提交的关于预防武装冲突的临时报告(A/58/365-S/2003/888)所述, 世界某些地区的国家有效地借助国际组织解决冲突, 联合国人道主义和发展机构将预防冲突的新战略纳入本身的方案之中, 并在这些方案与联合国的政治努力两者之间建立新的联系。但继续出现大规模逃离冲突的现象。2003 年, 因冲突而产生的新的国内流离失所者达 300 余万人, 30 余万名“具有初步身分”的难民大规模逃离家园。¹⁹ 苏丹达尔富尔的紧急状况是 2003 至 2004 年最大规模和最严重的危机, 有 150 多万人在国内流离失所, 20 万难民逃到邻国乍得。

17. 妨碍预防这些冲突的因素, 涉及通常是冲突根源的根深蒂固的人权问题, 国内冲突更是如此。如前任负责国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登先生

所述，这些因素包括“不同人民群众之间和地理区域之间财富和机会的重大差别；基于种族、族裔、宗教、文化和性别的排斥；民主政体的败坏；以及不尊重人权和法治的现象”(E/CN.4/2003/86, 第 79 段)。

18. 除了逃离以免受冲突的一般影响外，许多人还谋求庇护，以免受针对个人的迫害以及侵犯其人权行为之害，2003 年全球提出了 807000 份庇护申请的情况证明了这一点。²⁰

灾害和发展引起的流离失所现象

19. 如委员会第 2003/52 号决议所述，冲突和迫害仅仅是大规模人口逃亡和流离失所若干起因中的两个因素。例如据报道，约有 260 万人因 2003 至 2004 年期间的自然灾害至少暂时离开家园流离失所。²¹ 其中未包括 2004 年 12 月 26 日灾难性的海啸袭击南亚众多国家后产生的 100 多万流离失所者。虽然直观上并不如此明显，但人权问题在预防此类流离失所方面也可发挥作用。例如，2003 年 12 月在伊朗伊斯兰共和国巴姆发生破坏力很强的地震后，作为适当生活水平权组成部分的适足住房问题报告员米隆·科塔里发言强调，享有“可居住的”住房的权利包括住房经久耐用可抵御地震之害，并吁请各国政府和国际社会制定标准，减少今后的灾害造成流离失所现象。²² 同样，2004 年 12 月 28 日，负责国内流离失所者问题秘书长代表瓦尔特·卡林就 12 月 26 日的海啸发言，强调必须开展国际、区域和国家合作，防止因这些灾难产生流离失所现象，同时指出该区域没有海啸警报系统。²³

20. 此外，虽然没有定期编制年度统计报告，但人们普遍认为，世界各地流离失所现象通常最大的起因是大规模的发展项目，例如水坝、矿井、管道、道路和其他基础设施建筑工程。世界水坝委员会估计，2000 年，仅因水坝造成的流离失所者，全球就达 4000 至 8000 万人。²⁴ 世界银行主办的评估工作估计，1990 年代每年因发展项目造成流离失所者达 1000 万人。²⁵ 特别报告员以及土著人民人权和基本自由问题特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根两人最近都向委员会提出报告(其报告分别为 E/CN.4/2004/48 和 E/CN.4/2003/90)，说明这些项目对流离失所(尤其是对少数群体和土著人民的流离失所)产生了深远影响。他们指出，推动这些项目的国家和(或)国际当局通常没有充分预计或了解这种影响。

行 动 2

21. 为了处理造成此类大规模流离失所的人权问题，各国要求建立强有力的国家保护人权制度。秘书长在 2002 年的报告“加强联合国：进一步改革纲领”(A/57/387)“行动 2”中，将建立和加强这种制度确认为联合国的首要目标。报告请人权事务高级专员办事处(人权高专办)与其他机构合作，带头执行这项目标。

22. 2003 年 9 月制定了机构间行动计划。该计划确认了国家增进人权系统的基本要素：(a) 体现国际人权标准的宪法和(或)立法人权框架；(b) 增进和保护人权的机构；以及(c) 确保有效执行的程序，包括为享有人权的人提供补救办法的渠道。联合国加强这些基本要素的首要“切入点”是在国家一级开展人道主义和发展行动，并在三年期间发展其能力，以便了解人权准则和概念，并将之纳入其活动以及对驻在国的干预工作。

23. 上述计划将于 2004 年 10 月 27 日公开“启动”。该计划规定，目前正在草拟指导材料，并在机构和国家两级开始了将基础广泛的人道主义规划工作纳入筹资呼吁(包括共同国家评估/联合国发展援助框架)以及联合呼吁程序的规划工作。联合国 25 个国家工作队组成了若干机构间人道主义专题小组以促进共同规划，人权高专办为海地、圭亚那、尼泊尔、斯里兰卡和乌干达的驻地协调员或人道主义协调员配备了人权问题顾问。此外还将作出有系统的努力，在联合国国家工作队与人权委员会人权机制以及条约机构之间建立联系。

国家人权机构

24. 联合国在许多国家执行“行动 2”上述目标时的重要伙伴之一，是国家人权机构。这些机构是“拥有增进和保护人权职责”的独立的政府实体²⁶。国家人权机构最近举行了两次讨论移徙问题的圆桌会议，其中一次的主题是移徙问题(2004 年在墨西哥举行)，另一次的主题是种族关系(2004 年在新西兰举行)，并于 2004 年在汉城举行了国家人权机构国际协调委员会成员年度会议。两次圆桌会议和年度会议的最后声明强调了这些机构可发挥作用，处理成为大规模人口流亡和流离失所根源的人权问题。

有罪不罚现象

25. 防止大规模人口流亡的关键因素，是处理对侵犯人权行为有罪不罚的现象，对于性攻击和基于性别的暴力等行为更是如此。国家人权机构和国家的其他政府机构在这方面可发挥首要作用。委员会第五十九届会议以来，在国际一级已出现了若干重要的有利的情况发展。人权高专办将打击有罪不罚现象的工作纳入在许多国家的国家级技术援助方案，例如对司法和刑事系统、武装部队和警察提供培训和机构建设支助方案。国家人权机构还支助高级别委员会调查 2004 年在科特迪瓦出现的这种侵权行为，并按安全理事会的要求，调查在苏丹达尔富尔出现的这种行为。国际刑事法院开始调查据称在刚果民主共和国和乌干达境内犯下的罪行，塞拉利昂问题特别法院开始审判战争罪、危害人类罪以及严重违反国际人道主义法的行为。秘鲁和塞拉利昂的真相调查委员会则提出了最后报告。

26. 此外，委员会第五十九届会议在收到迪亚娜·奥伦特利歇尔关于有罪不罚问题的独立研究报告²⁷之后，通过了第 2004/72 号决议，呼吁各国加强国内打击有罪不罚的能力，并考虑研究报告提出的建议和最佳做法。秘书长还依据第 2004/72 号决议，任命奥伦特利歇尔女士为独立专家，以修订关于通过打击有罪不罚的行动而保护和增进人权的一套原则。

预警和早期行动

27. 按第 2003/52 号决议要求，联合国系统人道主义和人权伙伴还继续发展了预警系统和“早期行动”系统，以此更好地对处于萌芽状态的危机作出反应。个别机构制定了综合各种预警机制资料的机构间信息格式，目前正在机构间常设委员会(机构间常委会)试点使用，希望正在收集的大量信息，将变成各机构和组织间及时和协调的行动。

28. 但是，对“早期行动”依然存在着严重的障碍。达尔富尔的危机表明了这一点。尽管该地区的局势已受到持久和高度的重视，但联合国和其他国际行动者在快速部署方面依然困难重重。为了查明一系列障碍，人道主义事务协调厅已委托其他机构开展一项全系统研究工作，这项研究将于 2005 年完成，其目的是审视国际人道主义反应能力。

四、在流离失所期间提供援助和保护

保护寻求庇护者

29. 第 2003/52 号决议呼吁国家采取行动，包括遵守不驱回原则，并尊重难民和寻求庇护者的其他人权和基本自由，以此确保有效地保护难民。

30. 对许多国家而言，严重妨碍充分响应委员会要求的因素是，2001 年 9 月 11 日攻击事件后，对恐怖主义分子的渗透越发感到担忧，从而引起了驱返难民以及对他们进行任意和往往是长期的拘留。

31. 移民权利问题特别报告员加夫列拉·罗德里格斯·皮萨罗指出，在包括日本、南非、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国的国家，移民往往在边界和机场受扣留，并在未采用适当庇护程序的情况下被遣返本国。(E/CN.4/2003/85, 第 22 至 25 段)。特别报告员关于 2003 年 9 月访问西班牙的报告指出，西班牙法律要求航空公司在抵境旅客通关前核查其证件，这对寻求庇护者的权利造成及令人恐惧的影响(E/CN.4/2004/76/Add.2, 第 33 段)。

32. 特别报告员和任意拘留问题工作组以及增进和保护人权小组委员会非公民权利问题特别报告员戴维·魏斯布罗特(其报告分别为 E/CN.4/2003/83, 第 25 段、E/CN.4/2004/3, 第 72 段、E/CN.4/Sub.2/2003/23, 第 26-27 段，以及 E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, 第 13 至 16 段)指出，一种普遍的趋势是任意和长期拘留寻求庇护者，同时严格限制提供司法复审和法律援助的机会，或根本不提供这种机会。²⁸ 禁止酷刑委员会也在对新西兰的第三次定期报告的结论性意见(CAT/C/CR/32/4)中强调了这一问题。

33. 当然，一些国家的庇护程序还保留着一些与对恐怖主义新的关注问题无关的缺陷，妨碍了充分实现难民和寻求庇护者的权利。例如，消除种族歧视委员会在对巴哈马定期报告的结论性意见中表示关注，认为缺乏保障禁止将难民遣返回国的制度，如提供法律援助、提供译员和司法补救办法(CERD/C/64/CO/1)。同样，任意拘留问题工作组注意到阿根廷“显然没有规约难民地位的法律”，并同时将依行政驱逐令驱逐出境者与普通罪犯混杂拘留(E/CN.4/2004/3/Add.3, 第 58 段)。难民署注意到世界各地日益严重违反不遣返原则的行为，并报告说，该署工作人员越来越难以与寻求庇护者接触。

34. 另一个障碍是普遍存在一种错误观念,认为大多数人权保障制度(包括有关拘留、诉诸司法、工人权利以及其他经济、社会和文化权利)并不适用非公民。与此相反,小组委员会特别报告员在报告中指出,对国际人权法无歧视原则的例外范围实际上相当狭窄(E/CN.4/Sub.2/2003/23,第6段)。人权事务委员会对“《公约》缔约国的一般法律义务的性质”的一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13,第10段)以及消除种族歧视委员会关于“歧视非公民”的一般性建议XXX(CERD/C/64/Misc.11/Rev.3)都确认了这一点。

国家对难民和国内流离失所者的保护和国际合作

35. 第2003/52号决议还吁请各国确保有效保护并援助其边界内的难民和国内流离失所者。据报告,许多国家未这样做。例如,人权事务委员会(CCPR/CO/80/UGA,第12段)以及前任负责国内流离失所者问题秘书长代表(E/CN.4/2004/77/Add.1)指出,乌干达北部的流离失所公民未获得适当援助,尤其是未获得免受叛乱部队攻击、诱拐儿童和骚扰之害的保护。

36. 许多受影响国家的政府提出的主要障碍是缺乏资源。例如,阿塞拜疆在为本报告提供的资料中指出,尽管该国政府已拨出国家石油收入及其他资源的相当部分援助国内流离失所者和难民,但所需经费为政府所能提供的数倍之多。但该国政府报告说,捐助国和国际人道主义机构向难民和国内流离失所者提供的援助近年来却急剧减少。

37. 在这方面,委员会第2003/52号决议强调,国家和国际组织有责任与收容大量难民和国内流离失所者的国家合作,确保满足援助和保护需求。决议还强调必须处理“被遗忘的危机”。不幸的是,被遗忘的危机持续存在,证明这种情况的实例是,2004年为津巴布韦和乍得提出了筹资联合呼吁,但获得的经费与经费需求差距很大(前者为需求的9.3%,后者则为85.7%)。²⁹

38. 为处理这一问题采取的一项重要措施,是良好人道主义捐助倡议,这是2003年6月在斯德哥尔摩举行的捐助国会议提出的。该次会议认可了一整套《人道主义捐助的原则和良好做法》³⁰,其中包括强调应该按照需求公平分配并及时和协调地提供捐助援助。现已开始实施这些原则,同时制订了一项捐助同侪审查方案,改革一些捐助者的供资政策,并在布隆迪和刚果民主共和国执行试点协调项目。

人道主义援助准入和安全

39. 对国际人道主义组织而言，目前对确保向流离失所者提供援助和保护障碍是缺乏准入机会。尽管人道主义和人权法明确规定了应方便提供人道主义援助的义务，委员会第 2003/52 号决议以及委员会、增进和保护人权小组委员会、经济及社会理事会、大会和安全理事会的其他许多决议也明确规定这一义务，但许多冲突的当事方未履行这一义务，或未确保履行这项义务。2004 年 12 月 14 日，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员扬·埃格兰在安全理事会作通报时指出，在乌干达北部流离失所者人道主义准入方面有所进展，但与刚果民主共和国东部、科特迪瓦和阿富汗的流离失所者和其他平民进行联系则日益困难。他还指出，达尔富尔许多地区“对人道主义准入的障碍最为严重”，因为双方一再违反停火协定，战斗不断加剧，其中包括叛乱部队进行攻击和政府进行轰炸。

40. 与这一问题密切相关的是人道主义人员的人身安全问题。在第 2003/52 号决议通过后不久的 2003 年 8 月 19 日，在联合国驻巴格达总部发生一起汽车炸弹爆炸事件，致使 22 人丧生，其中包括秘书长特别代表兼人权事务高级专员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛。该次攻击事件后不断加强安全戒备，但继续发生对联合国和其他组织人道主义工作人员的攻击事件。结果是严重妨碍了在伊拉克大部分地区、阿富汗、科特迪瓦、苏丹达尔富尔和乌干达许多地区以及其他危机地区援助难民和国内流离失所者及其他平民的行动。

41. 武装分子渗透进入难民营的现象，是第 2003/52 号决议认识到的另一个安全问题，这种现象影响到居住在难民营的人员、收容社区以及力图援助他们的人道主义行动者。难民署注意到难民营尤其是一些非洲和亚洲国家的难民营出现的这种这种渗透现象。如果渗透的危险性很高，难民署会主张采用“备用办法阶梯”，以此确认可采取哪些与注意到的威胁程度相称的适当措施。³¹ 难民署最近在 2004 年 6 月举行的圆桌会议上审议了切实可行的处理办法，以维护庇护的平民和人道主义性质。结果，为了推动处理这一问题，目前正在制订将战斗人员与平民隔离的运作指导准则。

任务缺陷和国内流离失所者

42. 本报告所述期间，妨碍国际行动者确保向国内流离失所者提供援助和特殊保护的另一种因素，是目前存在着关系到这一群体的种种任务缺陷所产生的复杂情况。与难民不同，没有任何单一机构对国内流离失所者负首要责任。相反，联合国及其伙伴对国内流离失所问题采用的是“合作反应方式”，即在由国家一级的人道主义协调员或驻地协调员以及全球一级的紧急救济协调员的协调下，每个组织开展合作，确保满足保护和援助需求。2001年，人道协调厅设立了专门的国内流离失所者问题股，支助紧急救济协调员工作。2004年，该股扩大规模，成为“机构间国内流离失所问题司”，其主要任务是指导人道主义协调员和国家工作队，并成为以有效、透明和综合的方式作出合作反应所需的手段。

43. 尽管有了这种机构性结构，问题依然存在。前任负责国内流离失所者问题秘书长代表在2004年提交委员会的报告中，报告了上一年开展的联合国四项高级别研究工作，其中每一项都强调了未能认识和实施关于国内流离失所者的机构间政策的情况，并揭示了由此在人道主义、发展和维持和平行动者提供保护和援助方面产生的各种缺陷。(E/CN.4/2004/77, 第25至29段)。其中一项研究是人道协调厅国内流离失所者问题股与布鲁金斯研究所——高级国际研究学院国内流离失所问题项目共同开展的对9个国家的调查，重点是对国内流离失所者的保护。这项研究紧急要求联合国国家工作队、联合国总部各机构以及捐助国加大倡导国内流离失所者人权的力度。³²

44. 在对研究结果作出反应时，作为联合国高级决策的机构机构间常设委员会(机构间常委会)于2004年9月通过了有关国内流离失所问题的新“总体政策”，查明确定联合国各国家工作队进行倡导活动等职责的程序，并对制定援助和保护国内流离失所者战略提供指导。³³现在已经将这一总体政策分发到整个联合国系统，人道协调厅国内流离失所者问题司则正在计划为外地办事处人道协调厅负责人召开一系列讨论该总体方案的区域讲习班，以支助人道主义协调员的执行工作。

45. 前任负责国内流离失所者问题秘书长代表的任期于2004年届满。委员会第六十届会议吁请秘书长建立新的机制，继续开展前任代表的工作，并进一步注重国内流离失所者的人权问题。据此，秘书长于2004年9月任命瓦尔特·卡林为负责国内流离失所者人权问题的代表。

46. 人权高专办则按照第 2003/52 号决议请它“特别重视”造成大规模人口流亡并由此产生的人权问题的要求，继续探讨它本身可如何在国内流离失所者领域中发挥保护者的作用。2004 年在苏丹达尔富尔迈出了在这方面特别重要的一步，人权高专办在该地区部署了人权监测工作队(预计其成员将很快达到 34 人)。虽然与这一危机的地理面积和严重程度相比，这个工作队规模很小，但在流离失所危机局势中派驻人权高专办监测员一事，是具有里程碑意义的重大行动，可以为今后的相似局势提供一种模式。

47. 人权高专办外地办事处以及驻包括阿富汗、布隆迪、哥伦比亚和利比里亚在内的其他若干国家的维持和平特派团的人权部门，也对国内流离失所者问题予以实质性重视。2004 年 11 月，外地驻留单位负责人年度会议召开专门会议，讨论了这些努力，也讨论了人权高专办今后在国内流离失所者方面的作用。

保护妇女和儿童

48. 人权委员会第 2003/52 号决议认识到流离失所妇女和儿童特别易受伤害，因此要求作出具体努力，增进和尊重他们的权利。具体而言，决议要求努力对付一切行动者作出的性剥削和暴力行为，并努力切实执行机构间常委会“关于在人道主义危机中给予保护，免受性剥削和性虐待”的行动计划。

49. 在世界各地许多流离失所危机中，针对性别和年龄的大规模暴力和迫害行动依然是常见现象。例如在苏丹达尔富尔，人权高专办特派团³⁴和人权监测员³⁵已提出报告，说明到处可见对流离失所妇女施行强奸和性暴力侵害的迹象。人权事务委员会强调指出，在哥伦比亚，对国内流离失所妇女施行家庭暴力和性攻击的现象很严重，并强调该国很少对这些罪行提出起诉(CCPR/CO/80/COL)。在乌干达北部，自 2002 年 6 月以来，上帝抵抗军已诱拐了 10000 至 12000 名儿童(其中大多数是先前离开家园流离失所的儿童)，使之成为脚夫、士兵和性奴隶。³⁶另有数以千计的儿童成为“夜行者”，每晚离开国内流离失所者营地步行前往城市中心，以免遭到诱拐。³⁷

50. 在处理这种问题时一向存在的障碍，是对这一问题的严重性认识不足。但人权事务高级专员 2004 年 10 月 28 日在安全理事会中作通报时指出，近年来这种情况正在改变，因为国际社会更加决心确保保护妇女和儿童。³⁸她吁请安全理事会

发挥影响力，使各国表明更大的政治意愿并提供更多的财政支助，确保妇女在冲突和冲突后局势中有获得公正待遇的机会。

51. 难民署努力鼓励难民收容国采用对性别和年龄敏感的程序和处理办法。例如，难民署迫切要求在确定难民身份时，应考虑到性剥削、基于性别的暴力行为以及将未达法定年龄的人招募入伍和诱拐行为。结果是，难民提出的与性别有关的权利要求，现在已日益获得承认。难民署还编写了新的《登记手册》，以此进行对性别敏感的登记和文件编制工作，并编写了《难民保护性别培训成套资料和手册》。此外，难民署执行委员会在 2003 年关于提供保护免受性虐待和性剥削的结论(执行委员会第 98(LIV)号结论，2003 年 10 月 10 日)中论述了这一问题。同样，机构间常设委员会(机构间常委会)性别和人道主义援助问题特别工作队继续开展工作，发展一套全系统有关基于性别暴力行为的成套资料，用以就处理这一问题为人道主义行动者提供切实指导。

52. 2002 年春，有人指控驻西非人道主义工作人员和维持和平人员对难民和国内流离失所妇女及儿童施行性剥削和性虐待，这强调了必须确保一些联合国工作人员的行为不致使对这些群体已经很危险的环境进一步恶化。对这些事件的调查表明必须采取全系统的行动，于是机构间常委会设立了处理这一问题的特别工作队，制定了机构间常委会《关于在人道主义危机中给予保护，免受性剥削和性虐待的行动计划》，包括工作人员行为核心原则。

53. 联合国高级领导层将《计划》在联合国工作人员中广为分发，其中包括玛丽·鲁滨逊高级专员 2002 年 4 月致难民署全体工作人员的信。2003 年 10 月，秘书长将《计划》核心原则编入“关于免受性剥削和性虐待特别措施的公报”(ST/SGB/2003/13)，规定对所有联合国工作人员的性剥削和性虐待行为采取零容忍政策，要求所有工作人员举报任何涉嫌的违规行为，并要求高级管理人员采取适当措施，防止并惩治任何违规行为，包括在每个国家工作队指定一名有关这一问题的协调人。2004 年，难民署制定了该署有关性虐待和性剥削问题的《行为守则》，要求每名工作人员同意并签署《守则》，并将《守则》条款列入与执行伙伴签订的协议。

54. 暴力和剥削并不是流离失所妇女和儿童遇到的仅有的问题。在许多地区，妇女尤其是女性家长，在获得适当保健服务、就业和其他必需品方面受到更沉重的

负担。儿童也受到特殊的负担，在教育权方面更是如此。儿童基金会在处理世界各地流离失所儿童或受战争影响的其他儿童的这些需求方面继续发挥中心作用。儿童基金会的工作实例包括：向乌干达原先被诱拐的儿童提供就业训练和保健援助，向阿富汗和格鲁吉亚境内的流离失所儿童提供教育设施，并开展加强儿童能力的活动，例如在格鲁吉亚实施培训流离失所儿童方案，倡导执行《儿童权利公约》，并向利比里亚境内的儿童战斗人员伸出援手。³⁹ 委员会第五十九届会议以来，人权事务委员会和消除种族歧视委员会也都提出了流离失所儿童的教育问题(分别见 CCPR/CO/81/SEMO 和 CERD/C/62/CO/7)。在难民署等其他伙伴支助下，儿童权利委员会目前正在草拟关于原籍国境外孤身儿童和失散儿童待遇问题的一般性意见。

五、持久解决办法

55. 委员会第 2003/52 号决议强调了处理持久流离失所局势的重要性，要求各国促进创造有利于安全和尊严的自愿回返条件，并支持采用其他两种持久办法：融入当地社会，或在适当地方重新定居。决议还要求人权高专办、难民署和其他国际行动者在各自任务职权内按照国际法开展工作，为冲突后社会的难民和国内流离失所者可行和可持续地回返创造有利环境。

56. 此后期间，世界许多地区的难民和国内流离失所者大规模回返。在非洲，塞拉利昂、安哥拉、布隆迪、厄立特里亚和利比里亚都正在进行大规模难民遣返工作。众多的国内流离失所者回到了在安哥拉、印度尼西亚和其他地方的家园(安哥拉为 190 万人，印度尼西亚为 50 万人)。仅阿富汗一国，2003 年以来就有 80 万国内流离失所者和 100 万难民从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回，使 2002 年以来回返难民总人数达到 350 万人。在制定国家和联合国国家工作队综合回返战略后，最近已开始实施国内流离失所者大规模回返方案。

57. 其他地区的回返方案遭到了挫折。苏丹在 2002 年 10 月实现和了停火，在政府和苏丹人民解放运动/解放军之间达成持久和平解决办法方面也取得了进展，数十万国内流离失所者因而自发返回该国南部，此外还计划开展行动，协助更多的国内流离失所者和 50 多万难民回返。但是，达尔富尔的危机使人们对这些计划产生了疑虑。同样，尽管难民署协助了 15000 人从黎巴嫩、沙特阿拉伯和伊朗返回(估计另有 10 万难民已经从这些国家自发返回)，但大规模返回伊拉克的希望未能实现，

这是普遍呈现不稳定和安全局势每况愈下所致，而这种局势实际上又在产生新的流离失所现象。因此难民署依然建议，“在局势稳定之前，所有国家都不要将任何伊拉克人强行遣返家园”。⁴⁰

58. 世界各地数百万流离失所者的处境依然是：流离失所持续存在，但获得解决希望极其渺茫。2004 年年初，38 起持续的难民局势产生了 620 万名难民，这些人已在外地流亡了五年或更久的时间。众多国内流离失所者的境遇特点之一，是流离失所持久不散。东南欧、高加索和中东更是如此。其中许多人在法律、经济和社会方面被遗弃的处境中生活，妨碍了个人发展，也妨碍了行使种种人权。

59. 有人再次提出产生这些问题的根源，因为这是对国家推动回返和其他解决办法能力的障碍因素。例如在阿富汗，政府于 2004 年 4 月通过了国内流离失所者国家战略，要求今后三年内提供总额为 5800 万美元的经费，用以推动回返和其他解决办法。但在开始执行这项战略后的四个月内，只筹措到计划所需经费的 1%。

60. 确保自愿、安全和可持续地回返，也一直是委员会第五十九届会议以来在若干流离失所地区的一种挑战。例如，俄罗斯联邦强行将车臣国内流离失所者遣返到条件不安全的地区，前任负责国内流离失所者问题秘书长代表、人权事务委员会以及消除种族歧视委员会都对此提出指控(其报告分别为 E/CN.4/2004/77/Add.2、CCPR/CO/79/RUS、CERD/C/62/CO/7)。在利比里亚，在未进行充分调查也没有得到国家和国际警察部队充分保护的情况下，指定了一些“安全”回返地区，联合国驻利比里亚特派团(联利特派团)人权和保护科对此表示了关注。

61. 归还财产问题，是妨碍难民和国内流离失所者顺利回返的另一种常见因素。为了处理这些问题，增进和保护人权小组委员会有关难民和国内流离失所者住房和归还财产问题特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗在 2004 年临时报告(E/CN.4/Sub.2/2004/22)中，提出了一套难民和国内流离失所者住房和归还财产原则草案。小组委员会第 2004/2 号决议欢迎这些原则草案，并吁请人权高专办广为散发以征求意见，以便别报告员向第五十七届会议提交最后报告。

62. 可持续回返的另一种关键因素，是确保充分的法治。除了通过上文讨论的“行动 2”方案与其他机构合作加强国家人权保护制度之外，人权高专办还率先讨论冲突后社会的转型司法制度问题。2004 年，人权高专办开始实施为期两年的关于“冲突后和危机后国家建立注重权利的过渡性司法制度”的项目，用以收集最佳做

法，探讨适用于这些局势的原则和规则，并提供技术支助。此项目的主要成果将是编制一份“行动手册”，供实地特派团和冲突后国家行政管理机构实际使用。2004年9月举办了关于暂定文件的讲习班，并定于2005年出版这份手册。该手册将配合由美国和平研究所和爱尔兰人权中心目前正在开展而且人权高专办也有所参与的工作，制定用于冲突后司法的示范过渡准则。

63. 但如委员会第2003/52号决议所强调，不能也不应该将回返视为解决强行流离失所问题的唯一办法。难民署执行委员会最近重申，虽然自愿遣返“依然是大多数难民局势的首选办法”，但应考虑到包括重新定居和融入当地社会的所有解决办法，而且“应考虑到每一种难民局势的特殊情况，结合采用各种办法，以有助于实现持久解决”(第101 LV号结论，序言部分第5段)。但有关负责当局不一定都执行这一结论。⁴¹

64. 另一方面，在难民署协助下，2003年有26000名难民在第三国重新定居，此外还有数千人已经按照国家间的双边协定重新定居。⁴² 为鼓励更大程度地利用这另一种手段，难民署协助组织了由难民署、国家和其他伙伴组成了战略性采用重新定居办法问题核心小组，于2004年6月商定了“重新定居问题多边谅解框架”。此外在许多国家中，难民已融入当地社会，获得了土地并在当地就业，有些国家，尤其是印度尼西亚、亚美尼亚、俄罗斯联邦、吉尔吉斯斯坦和墨西哥，则允许难民大规模归化入籍。⁴³

65. 依据行动自由权利，《关于国内流离失所问题的指导原则》原则28还明确规定，国内流离失所者也可采用一些备选解决办法，包括融入当地社会和在国家其他地区重新定居。目前没有有关国内流离失所者可采用的备选解决办法的全球资料，但许多国家已协助国内流离失所者在庇护地或国家另一些地区重新扎根定居。

六、结 论

66. 在委员会和大会进行了20多年审议之后，现在对人权与人口大规模流亡两者的联系已不再存在任何疑问。虽然在早期，人权法和难民法及其各种机制在某种程度上是分别发展的，但它们交迭认识到流离失所妇女、男子和儿童享有固有的尊严，并认识到当务之急是在他们面临危险和丧失其家园和社区之时确保其安全和安康，因此，这两项法律及其各种机制已经以富有成果的方式相互汇聚。

67. 鉴于这种相互汇聚的情况，第 2003/52 号决议重申委员会决心采取综合办法，处理流离失所者的权利以及国家和国际社会保护和援助他们的责任。如本报告概述，现已采取多种措施，用以实现这一理念，以此造福数百万受苦受难的人。但决议所涉的所有行动者在执行决议时也遇到种种障碍，从对国家安全日益严重的关注和经费短缺，到规范方面的缺陷和错误观念，以及人道主义援助准入和人员安全的问题。因此要求国家、联合国和其他国际伙伴加强合作，克服这些障碍，确保尊重、保护和实现处于大规模人口流亡局势中的人的权利。

注

¹ United Nations High Commissioner for Refugees, “2003 Global Refugee Trends”, p. 2 (15 June 2004).

² IDP figures used in this report are derived from the Global IDP Database (www.idpproject.org), operated by the Norwegian Refugee Council (NRC). The NRC was mandated by the United Nations Inter-Agency Standing Committee in 1998 to develop a central clearinghouse on IDP data for the international community.

³ Kazakhstan (2 December 2003); Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (16 July 2003); Turkey (23 December 2003).

⁴ Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (18 December 2003) Turkey (23 December 2003).

⁵ Congo (29 August 2003); Liberia (22 October 2004); Maldives (20 May 2004); Swaziland (25 April 2004); Timor-Leste (16 May 2003).

⁶ Comoros (27 September 2003); Sudan (13 October 2003).

⁷ Kirbati (16 April 2004); Federated States of Micronesia (1 October 2004); San Marino (9 January 2004); Sao Tome and Principe (3 July 2003); Swaziland (25 April 2004); Syrian Arab Republic (27 April 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

⁸ Paraguay (17 September 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

⁹ Timor-Leste (16 May 2003).

¹⁰ Afghanistan (24 October 2003); Bahrain (21 October 2004); Belize (1 January 2004); Bosnia and Herzegovina (10 November 2003); Brazil (27 February 2004); Cambodia (16 August 2004); Chad (28 September 2003); Chile (31 August 2003); Ecuador (7 July 2004); Greece (22 November 2003); Japan (2 September 2004); Kazakhstan (10 May 2003); Kuwait (26 September 2004); Kyrgyzstan (13 September 2003); Lesotho (24 October 2003); Luxembourg (4 September 2004); Madagascar (22 October 2004); Philippines (26 September 2003); Portugal (19 September 2003); Republic of Korea (24 October 2004); Republic of Moldova (7 May 2004); Senegal (3 April 2004); Slovenia (23 October 2004);

Syrian Arab Republic (17 November 2003); Timor-Leste (22 September 2004); Turkey (4 June 2004); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (24 July 2003); Uruguay (9 October 2003); Venezuela (23 October 2003).

¹¹ Marshall Islands (1 June 2004); Timor-Leste (8 May 2003).

¹² Japan (31 August 2004).

¹³ Bulgaria (24 May 2004); Japan (31 August 2004); Republic of Korea (16 April 2004); Mali (9 May 2003).

¹⁴ Burkina Faso (16 April 2004); Burundi (21 September 2004); Congo (3 May 2004); Georgia (5 September 2003); Guinea (14 July 2003); Guyana (24 September 2004); Liberia (22 September 2004); Lithuania (12 May 2003).

¹⁵ See Mikael Eriksson and Peter Wallensteen, "Armed conflict, 1989-2003", in *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 5, 2004, pp. 625-636, for a list of States with active conflicts in 2003.

¹⁶ "2003 Global Refugee Trends", p. 5.

¹⁷ See generally the reports of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons (E/CN.4/2004/77), and his successor, the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons (E/CN.4/2005/84).

¹⁸ See Eriksson and Wallensteen, p. 625. These included conflicts in which battle deaths for the year exceeded 25.

¹⁹ See Norwegian Refugee Council, Global IDP Project, "Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003", p. 4, and "2003 Global Refugee Trends", p. 4.

²⁰ "2003 Global Refugee Trends", p. 5.

²¹ See "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database" (www.em-dat.net).

²² Press statement, "Bam tragedy must drive resolve towards development of safe housing standards" (7 January 2004), available at www.ohchr.org.

²³ Press statement, "Displacement by tsunami points to the need for cooperation in disaster preparedness, UN Human Rights Expert Says" (28 December 2004), available at www.ohchr.org.

²⁴ World Commission on Dams, Dams and Development, *A New Framework for Decision-Making* (2000), p. 104.

²⁵ See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights; The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement* (Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2003), p. 3.

²⁶ "Principles related to the status of national institutions", ("Paris Principles") available at www.nrhi.net/pdf/GAres.1993.pdf.

²⁷ See E/CN.4/2004/88, “Independent study on best practices, including recommendations, to assist States in strengthening their domestic capacity to combat all aspects of impunity, by Diane Orentlicher.

²⁸ Significantly, the Working Group on Arbitrary Detention advised that “even where illegal immigrants and asylum-seekers are concerned, any decision to place them in detention must be reviewed by a court or a competent, independent and impartial body in order to ensure that it is necessary and in conformity with the norms of international law and that, where people have been detained, expelled or returned without being provided with legal guarantees, their continued detention and subsequent expulsion are to be considered as arbitrary” (E/CN.4/2004/3, para. 86).

²⁹ See OCHA Financial Tracking Service, summary of requirements and contributions by affected country/region as of 19 December 2004, available at www.reliefweb.int/fts.

³⁰ The Principles and other materials describing the Good Humanitarian Donorship initiative are available at www.reliefweb.int/ghd.

³¹ According to UNHCR, this “ladder” includes: (a) enhancing existing national law enforcement mechanisms (e.g. provision of equipment, vehicles, fuel, financial incentives and special training); (b) international support for national security forces (police/military) (e.g. secondment of international police/military officers for training and supervision of local forces); (c) deployment of international fact-finding missions and observers; (d) deployment of international/regional police forces; and (e) deployment of international/regional military forces under Chapter VI (peace-keeping) or Chapter VII (peace-enforcing) of the Charter of the United Nations.

³² A public version of this study has recently been published by the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and is available at www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm.

³³ “Implementing the collaborative response to situations of internal displacement” (IASC, September 2004), see www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

³⁴ See E/CN.4/2005/3, p. 65.

³⁵ See, e.g., OHCHR, Update on the 180-Day Action Plan and beyond: promotion and protection of human rights in Darfur (14 November 2004), available at http://www.ohchr.org/english/countries/field/docs/darfur_15nov2004.doc.

³⁶ UNICEF, *State of the World’s Children 2005*, p. 48.

³⁷ *bid.*

³⁸ The text of the High Commissioner’s speech is available at www.ohchr.org.

³⁹ UNICEF, *Annual Report 2003*, p. 22.

⁴⁰ “Iraq: updated UNHCR advisory strongly discourages forcibly return”, UNHCR press release, 22 October 2004.

⁴¹ The former Representative of the Secretary-General on internally displaced persons raised such concerns, for example, in his report on his mission to the Russian Federation (E/CN.4/2004/77/Add.2, p. 32).

⁴² *2003 Global Refugee Trends*, p. 4.

⁴³ *Ibid.*, p. 5.

-- -- -- -- --