



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/2002/95
16 January 2002
CHINESE
Original: ENGLISH人权委员会
第五十八届会议
临时议程项目 14(c)

特定群体和个人：人口大规模流亡和流离失所者

负责流离失所者问题的秘书长代表弗朗西斯·登先生根据人权委员会第 2001/54 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		2
导 言.....	1 - 3	3
一、国内流离失所问题规范性框架.....	4 - 54	4
A. 制定《指导原则》.....	5 - 10	4
B. 最近对《原则》的反映.....	11 - 20	6
C. 推广、传播和运用《原则》.....	21 - 54	9
二、制定有效的体制性安排.....	55 - 80	18
A. 机构间高级网络和人道协调股.....	62 - 67	19
B. 代表和网络/股之间的互补性.....	68 - 80	21
三、国别重点.....	81 - 90	23
四、探讨新问题.....	91 - 96	25
五、结 论.....	97 - 102	26

内容提要

1992 年，鉴于国际社会对全世界各地众多的国内流离失所者以及对他们需要援助和保护愈益感到关切，人权委员会请联合国秘书长任命一位国内流离失所者问题代表(委员会第 1992/73 号决议)。弗朗西斯·登先生(苏丹)被任命担任这一职务，如同委员会的其他特别程序一样，自愿地兼职履行这项职责。

该代表被要求编写一份全面的研究报告，查明保护国内流离失所者的现有法律和机制，加强落实这些法律和机制的补充措施，以及解决现有文书未能充分满足的保护和援助需要的替代办法。此后，委员会曾四次(在第 1993/95 号、第 1995/57 号、第 1998/50 号和第 2001/54 号决议中)延长该代表的任期。委员会请该代表继续分析国内流离失所现象的根源、流离失所者的需要、预防措施和加强对国内流离失所者的保护、援助和解决问题的途径，并通过与政府、政府间组织、区域组织和非政府组织展开对话，结合具体情况来完成这项任务。

本报告概述了秘书长代表自提交人权委员会第五十七届会议的报告(E/CN.4/2001/5 和 Add.1-5)以来所开展的工作。

报告正文除了简要介绍以外，回顾了职权范围内各项工作领域里的事态发展，具体地说：规范性框架、特别是推广《关于国内流离失所问题的指导原则》、确立有效的体制性框架方面的努力、国别重点和通过研究议程探讨新问题。

本报告有三个附录。附录一和附录二分别载有关于该代表访问苏丹和印度尼西亚的报告；附录三是 2001 年 6 月在雅加达举行的印度尼西亚境内国内流离失所问题研讨会的报告。

导 言

1. 人权委员会第五十八届会议标志着委员会参与处理国内流离失所问题十周年，这种参与是在委员会第 1992/73 号决议中确定关于国内流离失所者问题的秘书长代表的任务以后而于 1992 年真正开始的。正如多数周年纪念一样，总是有一些值得庆祝的理由的。特别是，这一问题的国际影响已经扩大，国内流离失所者的需要得到了普遍的承认和理解。比较具体地来说，已经为满足国内流离失所者的保护和援助需要制定了一种规范性框架，而被公认为向各国政府和其他有关行为者提供有益指导的《关于国内流离失所问题的指导原则》反映了这一点。此外，国际人道主义社团，特别是机构间常设委员会，继续努力争取对解决国内流离失所危机作出比较有效的国际体制性安排并争取联合国提出比较协调的应对措施。此外，秘书长代表通过国别访问继续提请注意特定情况和代表国内流离失所者与各国政府和其他有关行为者进行的对话。最后通过代表共同主持的布鲁金斯学院——纽约市立大学国内流离失所问题项目，继续就流离失所的各个方面进行研究，支持这项任务的工作并提高对这一问题的普遍认识。

2. 然而任何庆祝活动都可能被实际生活中的现实冲淡，事情确实如此。全球性的国内流离失所危机仍然很严重，在世界上至少 40 个国家里影响到大约 2,000 万至 2,500 万人；武装冲突、社区暴力和普遍暴力以及侵犯人权的现象迫使他们背井离乡。流离失所者往往遇到身心危险并被剥夺基本需要。自 2001 年 10 月以来，阿富汗是这场全球性危机极其生动的最近体现，因为在那里，国际社会面临的一项咄咄逼人的挑战仍然是，必须将规范性和体制性应对措施转变成保护、和援助国内流离失所者并使得他们能够重新融入社会并获得发展的有效的实地战略。

3. 本报告突出了过去一年里秘书长代表为完成任务而在以下四个主要领域中开展活动的主要情况：国内流离失所问题的规范性框架、体制性框架、国别重点和通过研究议程探讨新的问题。

一、国内流离失所问题规范性框架

4. 正如提交委员会和大会的前几份报告中详细叙述的那样，任务的重点一开始就放在为满足国内流离失所者的保护和援助需要制订一个规范性框架。实际上，当人权委员会于 1992 年第一次请秘书长指定一位代表时，赋予该代表的一项主要任务是审查有关人权、人道主义和难民问题现行国际法律和标准，及其对国内流离失所者的保护和援助需要的适用。1993 年，委员会注意到，代表已确定了需要进一步注意和研究的一些任务，包括现行规则和准则的汇编以及关于国内流离失所者待遇的一般性原则问题，因此在第 1993/95 号决议中请秘书长代表继续工作，更清楚地了解国内流离失所者面临的一般性问题以及这些问题的可能长期解决办法，以便在需要时查明改进对国内流离失所者的保护和援助的方法和方式。大会欢迎这一请求，并在第 48/135 号决议中鼓励该代表通过与各国政府的对话，继续审查国内流离失所者的国际保护和援助需要，包括汇编和分析现行规则和准则。

A. 制订《指导原则》

5. 1994 年，代表与一个国际法专家组合作，着手编写一本分为两部分的法律准则汇编和分析。汇编第一部分(E/CN.4/1996/52/Add.2)¹ 审查了国际法关于流离失所者的有关规定。它得出的结论是，尽管现行法律涵盖了国内流离失所者状况的许多有关方面，但仍然存在着严重的缺陷和灰色领域，法律没有提供充分的保护。汇编强调有必要更好地执行有关准则，就解决已查明的缺陷和灰色领域问题提出了建议，以便保证为保护和援助国内流离失所者确立比较全面的规范性框架。汇编第二部分审查了防止任意制造流离失所现象方面的法律问题(E/CN.4/1998/53/Add.1)。

6. 在 1996 年向委员会提交汇编第一部分以后，委员会在第 1996/52 号决议中请代表根据汇编制定一个适当的框架。它认为，通过查明、重申和强化流离失所者的具体权利，就可以加强对国内流离失所者的保护。因此，代表和由来自各国际机构和组织的肩负直接满足流离失所者的需要之任务的专家组成的法律小组开始制定一个保护和援助国内流离失所者的全面规范性框架，其形式是关于国内

流离失所问题的指导原则。其目标不是以条约的形式制订新的法律，而是重述现行国际法，因为这类国际法尽管涵盖与国内流离失所者有关的许多方面，但太分散和太零星，因而不能有效地为这些人提供保护和援助。在这一进程中，代表始终向委员会和大会通报所取得的进展，委员会和大会鼓励他继续从事这一领域的工作。代表还与从事国内流离失所者问题工作的联合国机构、区域政府间组织和非政府组织的代表举行磋商。最后一次会议是奥地利政府于 1998 年 1 月在维也纳举行的，会议进一步扩大了磋商进程的范围。与会者有各地理区域的法律专家，还有具有广泛代表性的有关联合国机构和其他国际机构、区域组织和非政府组织的代表。

7. 《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)是于 1998 年提交人权委员会的，它统一了许多关于保护和援助国内流离失所者的准则。

《原则》反映并符合国际人权和人道主义法律，并通过类推符合难民法，它规定了在流离失所所有阶段保护国内流离失所者方面的权利和保障，提供了防止任意强迫迁离方面的保护；同时规定了在流离失所、返回家园、重新定居和重新融入社会各个阶段的保护和援助。《指导原则》的目的是解决世界各地国内流离失所者的具体需要。为此目的，这些原则向所有有关行为者提供了指导：在代表履行其职责时向他提供指导；在各国面临国内流离失所现象时向它们提供指导；在所有当局、团体和个人与国内流离失所者的关系方面提供指导；并向政府间组织和非政府组织提供指导。

8. 在《原则》最后定稿以后不久，由主要人道主义、人权和发展机构和组织的行政首长组成的机构间常设委员会(常设委员会)在 1998 年 3 月 26 日的会议上，通过了一项决定，欢迎《指导原则》并鼓励其成员向其执行理事会及其工作人员，特别是向外地工作人员通报这些原则，并在其为国内流离失所者展开的活动中运用这些原则。

9. 在此后一个月里，委员会在未经表决获得通过的由 55 个国家提出的第 1998/50 号决议中指出，代表在制订法律框架方面取得了进展，特别是汇编和分析法律准则和制订《指导原则》。它注意到《指导原则》，感兴趣地注意到常设委员会的决定，并注意，代表公开表示准备在同各国政府、政府间组织和非政府

组织的对话中运用这些《原则》，并请他报告他在这一方面所作的努力和向他表达的意见。

10. 在此后两年里，委员会和大会在以协商一致意见方式通过的决议中欢迎代表在与各国政府、政府间组织和非政府组织的对话中运用《指导原则》，并请他在这一方面继续努力。它们还欢迎政府间组织、区域组织和非政府组织传播和运用《原则》。2001年，委员会和大会赞赏地注意到，越来越多的国家、联合国机构和区域性和非政府组织正在运用《指导原则》，并鼓励它们进一步传播和运用这些原则(见下文)。

B. 最近对《原则》的反映

11. 代表不断向委员会和大会通报制定规范性框架方面取得的进展，他还定期报告各国政府、政府间组织和非政府组织对《指导原则》表达的意见及其在增进、传播和运用《指导原则》方面所作的努力(E/CN.4/1999/79, 第14-34段; E/CN.4/2000/83, 第7-35段; E/CN.4/2001/5, 第13-61段)。

12. 自1998年以来，在人权委员会历届会议上，一些国家赞赏地谈到《指导原则》对协助有关行为者满足国内流离失所者的保护和援助需要方面所作的贡献(正如E/CN.4/2000/83和E/CN.4/2001/5号文件所报告)。在委员会第五十七届会议上，几个国家对《指导原则》表示了其观点。瑞士代表指出，《原则》在应付国内流离失所问题方面是极为实际和重要的。奥地利代表认为，《原则》是各国政府、国际、区域和非政府组织和其他行为者在面对国内流离失所状况时可以采用的一种重要的工具。此外，奥地利政府感到鼓舞的是，联合国系统和越来越多的国家实际运用《原则》，因此它指出，《原则》取得了广泛的国际承认。印度代表回顾其在委员会上一届会议上所作的评论，虽然指出《指导原则》不具有法律拘束力，但是承认这些原则于必要时可以作为各国有益的指导方针。但印度政府认为，《原则》中援引的发展引起的流离失所并不属于国际范畴。最后，格鲁吉亚代表指出，《原则》是保护国内流离失所者权利的一种有益的手段，并告诉委员会，该国政府正在采取步骤使某些国内立法规定符合《原则》中载列的标准。格鲁吉亚代表也是参加委员会的一次关于运用《指导原则》的公开会议的三位政

府专门小组成员之一。在这一次会议上，安哥拉和布隆迪政府代表也说明其本国政府如何将《指导原则》作为国内法律和政策的依据。

13. 在 2001 年 7 月在日内瓦举行的经济及社会理事会第三次人道主义会议上，一些国家也提到了《原则》的效用。秘书长在其提交经社理事会的关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告中提到他的代表在扩大《指导原则》的影响方面所作的努力，并在这一方面注意到，《指导原则》已反映在哥伦比亚宪法法院的一项裁决中，反映在安哥拉关于流离失所者返回和重新定居的新的立法中，并反映在格鲁吉亚将实行的关于国内流离失所者选举权的立法中(A/56/95 - E/2001/85, 第 55 段)。

14. 埃及代表对《原则》未能正式获得通过表示关注。印度代表指出，《原则》没有得到政府间组织的批准，但其他国家表示支持将《指导原则》作为国内流离失所者的一项规范性标准，并指出，这些原则可以作为国家当局解决国内流离失所者的需要方面的指导方针。比利时代表代表欧洲联盟(欧盟)成员国和与欧盟有联系的国家，具体地来说，是保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其，作了发言，重申支持《指导原则》。该代表指出，哥伦比亚、安哥拉和格鲁吉亚运用这些原则表明了《原则》的效用，并指出实际上这些原则已经成为流离失所者问题方面的一种参考标准。美国代表指出，满足流离失所者的援助和保护需要的主要责任在于有关国家当局，并强调指出，正如经社理事会在其 1999 年议定结论中所承认的那样，所有各国均应对国内流离失所者运用国际公认的准则。在这一方面，美国政府表示继续支持代表在促进《指导原则》使之成为国内流离失所者问题的一项规范性标准方面所作的工作。南非代表同意强调对国内流离失所者的援助和保护的责任主要在于国家当局。但如果国家当局无力或不愿意援助其本国的流离失所者，联合国就有义务根据《指导原则》加强国内流离失所者方面的国际协调和应对措施，与有关国家共同实施。该代表指出，这种情况越来越多，并列举了南部非洲地区安哥拉的事例。

15. 2001 年 9 月 8 日在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和宗教不容忍现象世界会议也强调了各国认为《指导原则》可以发挥的重要作用。世界会议上通过的《行动纲领》中甚至有几个条款提到保护国内流离失所

者，并鼓励联合国系统各机关、各机构和有关方案和各国推广和运用《关于国内流离失所者问题的指导原则》，特别是关于不歧视的规定。

16. 在大会第五十六届会议第三委员会关于难民、返回者和流离失所者的辩论会上，比利时代表代表欧盟成员国重申欧盟支持《指导原则》，认为这些原则是保护和援助国内流离失所者方面的一个规范，并呼吁普遍运用这些原则。阿尔及利亚代表询问，是否可以通过在政府间论坛上讨论这些原则，加强这些原则的广泛运用。秘书长代表在代表人权事务高级专员总部代表提交第三委员会的书面答复中指出，考虑到《指导原则》是应委员会和大会连续几次请求而制定的，而且在提交委员会和大会以及联合国其他有关机构以后得到了广泛的支持，鉴于这些原则具有重述现存法律准则的性质，即使没有人要求正式通过，那种认为在有关政府间机构中也未经讨论的说法并非完全正确。代表还注意到，各国政府、政府间组织、区域性组织和非政府组织越来越多地运用《原则》。特别是，他指出，越来越多的区域性政府间机构讨论并注意到《原则》。例如，非洲统一组织难民委员会于 1999 年通过了阿尔及利亚代表提出的一项提案，“感兴趣和赞赏地”注意到《原则》。非统组织会议上的几乎所有发言者都表示赞赏代表编写了《原则》，在苏丹代表的建议下，会议呼吁提高非洲对《原则》的认识。

17. 在第三委员会随后审议关于保护和援助国内流离失所者的决议草案时，埃及代表吁请代表征求各国政府关于《原则》的意见，并向大会报告向他表达的意见。印度、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国代表提请注意，由于《原则》没有经过一个政府间论坛的正式讨论或通过，因此没有约束力。在这一方面，印度代表赞赏地表示，秘书长代表会见了一些政府代表，准备扩大和加强他同各国关于《指导原则》的磋商。

18. 秘书长代表继续同一些政府就《原则》举行会议，包括与阿尔及利亚、埃及和苏丹政府举行会议。在他于 2001 年 9 月访问苏丹期间，该国政府的官员表示支持制定关于国内流离失所问题的国家政策和战略，并同意展开一项全面的研究，审查现行政府政策并按照《指导原则》和联合国体制性安排制定合作性战略（见附录一）。在代表于 2001 年 9 月访问印度尼西亚期间，他还同政府高级官员讨论了《原则》（见附录二）。在 2001 年 8 月访问尼日利亚时，他同总统和外交部常务秘书讨论了《原则》。

19. 2001 年 12 月 19 日，大会以协商一致方式通过了关于保护和援助国内流离失所者的第 56/164 号决议，该决议是非洲、亚洲、美洲和欧洲 64 个国家共同提出的，反映了广泛的地域分布。大会欢迎代表在同各国政府和政府间与非政府组织的对话中使用《指导原则》。大会赞赏地注意到，越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织使用《指导原则》，并鼓励进一步传播和使用《原则》。它还赞赏在关于国内流离失所问题的区域和其他研讨会上传播和推广《原则》，并鼓励代表同区域组织、政府间组织、非政府组织和其他有关机构协商，继续发起或支持这种研讨会。最后它鼓励代表向促进能力建设和使用《指导原则》的努力提供支助。

20. 大会以协商一致的方式通过的关于东南欧部分地区人权情况的第 56/172 号决议也提到《指导原则》。在决议序言部分第 1 段中，《指导原则》被列入一份指导大会的国际和区域人权和人道主义标准清单。

C. 推广、传播和运用《原则》

21. 正如代表提交委员会的前几份报告中所指出，按照委员会和大会的要求，各国政府、国内和国际非政府组织和政府间组织在国家、区域和国际各级正在展开重大努力，推广、传播和应用《原则》。

1. 国家一级

22. 在国家一级，自从委员会上届会议以来，在推广和运用《原则》方面出现了一些事态发展。特别引人注目的是在保护安哥拉国内流离失所者方面正在出现的一些事态发展。正如提交委员会的前一份报告中所指出，《指导原则》为该国政府于 2000 年夏季与联合国机构合作制定的关于重新安置国内流离失所者的最低限度标准奠定了基础。2000 年 10 月，这些标准在多斯桑托斯总统签署的一项部长会议的法令中获得通过，作为重新安置国内流离失所者的准则，该法令序言段落指出，《指导原则》规定了国内流离失所者待遇的一般原则。自从那时起，并在代表于 2000 年 10 月访问该国以后，该国政府和联合国采取了重大的步骤，制定保护国内流离失所者的国家战略，包括推广和执行《指导原则》方面的努力。

23. 代表认为其他地方可以仿效的这项战略的一个特别创新的方面是，制定临时保护计划，由以下方面代表组成的一个政府——联合国联合训练小组负责执行：军方、司法机关、总检察长办公室、国家警察、社会援助和重新融合部、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和人道主义事务协调办公厅(人道协调厅)。该小组在各省举办保护培训，目的是协助省一级的相应官员制定临时保护计划。与会者根据《指导原则》确定他们所在省的具体问题和需要采取的步骤以及由谁解决这些问题。培训过程纳入该省的具体保护计划，该计划由与会者根据协商一致方式通过并由省长签署。省一级的计划执行情况由人道协调厅领导的小组加以监督，而国家一级的执行情况由联合国各机构组成的一个联合技术小组加以监督。此外，这些计划本身规定设立人权委员会来监督和推动执行这些计划。

24. 为了支持这些努力，联合国国别小组还设立了一个在省一级收集国内流离失所者的情况并监测其状况的系统。该系统采用的方法是，人道协调厅实地顾问利用根据上述重新安置准则和《指导原则》制定的调查表在难民营里定期访问流离失所者。

25. 2001年11月，难民署、人道协调厅和联合国安哥拉办事处人权司联合主办了一次为期5天的讲习班，进一步加强了这方面的努力。该讲习班就在现场监督遵守国际和国家人权标准的情况，包括《指导原则》方面培训政府人道主义援助协调技术股的高级官员和省人道主义协调员以及10名人道协调厅国家官员和5名人权司国家官员。培训是由联合国机构资深工作人员以及社会援助和融合部、人道主义援助协调技术股和总检察长办公室的资深技术工作人员提供的。在讲习班的开幕式上，社会援助和重新融合部长、司法部长、总检察长和联合国人道主义协调员作了发言。

26. 正如代表提交大会第五十六届会议的报告(A/56/168, 第21段)中所指出，在国内流离失所问题机构间高级网络访问以后，布隆迪政府与联合国国别小组合作，于2001年2月建立了一个保护国内流离失所者的永久性框架。该框架包括两个机构——保护流离失所者委员会和后续行动技术小组，它们在《指导原则》规定的范围内采取支持流离失所者的监测和补救行动。

27. 一些政府继续要求举办或参加关于《指导原则》的培训和研讨会，特别是参加挪威难民理事会全球国内流离失所者项目组织的关于《指导原则》的

培训方案。代表提交委员会的前一份报告中提到，挪威难民理事会在安哥拉和格鲁吉亚举办了培训班，此后又在塞拉利昂、哥伦比亚、利比里亚、布隆迪和印度举办了这种讲习班，培训对象是有关政府部委和部门的人员以及国内和国际非政府组织和联合国机构的工作人员。2001年5月举办的哥伦比亚培训班是专门培训国内流离失所问题最严重的安蒂奥基亚省市级调查官办公室的43位最近当选的成员的。这些调查官在执行关于国内流离失所者的国内立法方面发挥了关键作用。

28. 除了这种挪威难民理事会的培训班以外，代表继续发起或支持关于《指导原则》的国家讲习班。2001年6月，在印度尼西亚举办了一次国内流离失所问题研讨会，目的是提高公众对这一问题的认识，并确定如何促进各国和国际社会更好地执行《指导原则》。研讨会的共同主办单位是布鲁金斯学院——纽约市立大学国内流离失所问题项目、印度尼西亚大学社会政治学系群体之间关系和冲突研究中心、国家人权委员会、人道协调厅、联合国开发计划署(开发署)和难民署。参加研讨会的有来自印度尼西亚全国各地包括政府官员在内的130人和联合国机构、国际组织、地方和国际非政府组织和研究机构的代表。在有几位政府官员、外交官和媒体代表参加的开幕仪式上，政治、社会和安全事务协调部长主持了研讨会的开幕。研讨会的建议和报告载于本报告附录三。

29. 应当指出，在代表访问苏丹期间，本来还将于2001年5月举办两次全国性的讲习班。讲习班由开发署和布鲁金斯学院——纽约市立大学项目共同举办，一次在喀土穆，另一次在苏丹南部隆贝克。正如代表在其提交大会第五十六届会议的报告中指出，该国政府在最后一刻决定反对举办讲习班，而是邀请代表访问该国进行讨论，以便商定讲习班的替代性计划。因此9月份的访问显然着重于与政府讨论2002年上半年在喀土穆举办一次苏丹国内流离失所问题研讨会的可能性。该研讨会将提供一个论坛，使该国政府、联合国机构、国际和非政府组织、捐助界和国内流离失所者本身可以本着建设性和合作的精神讨论国内流离失所问题的国家应对措施，并制订方法，在国际社会的支持和合作下，增强这种应对措施。正如本报告附录一所详细指出的那样，该国政府表示愿意接受这项倡议，可以指望，讲习班将于2002年4月举办。

30. 正如向委员会和大会上届会议报告的那样，对于国家一级的非政府组织来说，《指导原则》已经成为促进改善国内流离失所者处境的一个重要工具，因

此这些组织在世界各国积极地运用这些原则来监督和评估国内流离失所者的需要并维护他们的利益。应当指出，为了落实 2000 年 5 月在第比利斯举办的由欧洲安全和合作组织民主机制和人权局、布鲁金斯项目和挪威难民理事会共同主办的南高加索地区国内流离失所问题地区讲习班的结果，民主机制和人权局、格鲁吉亚青年律师协会和布鲁金斯项目同意支持一个由当地律师团体展开的项目，按照《指导原则》审查亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚的国家立法和行政程序，然后评估法律和规章需要进行多大程度的改革才能符合国际标准。2001 年 10 月，亚美尼亚律师团体的报告在埃里温的一次会议上交付讨论，与会者包括：有关律师和亚美尼亚政府、民主机制和人权局和国际专家和非政府组织的代表。2002 年将在格鲁吉亚和阿塞拜疆举行类似的会议。

31. 在斯里兰卡，一个由 50 多个非政府组织组成的团体——人道机构联合会一直按照《指导原则》在政府官员、国际组织、国际和国内非政府组织和流离失所者中间展开一个扩展方案。为此目的，它以英语、僧加罗语和泰米尔语出版了一套“学习材料”，以及各种其他培训材料，供正在举行的讲习班和圆桌会议使用。在哥伦比亚，非政府组织也正在按照《指导原则》制订一个扩展方案。

32. 在前南斯拉夫马其顿共和国，斯科普里大学难民和强迫迁离研究中心与布鲁金斯学院——纽约市立大学项目合作，从 2001 年 5 月 31 日至 6 月 4 日举办了题为“边境内的人口流亡：全球国内流离失所危机”的一系列讲座。这些讲座由学术和研究机构、国际组织和非政府组织的专家提供，目的是提高对于巴尔干地区国内流离失所问题的认识并特别注意到《指导原则》。讲座听众是政府官员、国际组织、区域性组织、国际、区域和国家军人和警察、非政府组织、学术界人士、专家和学生。电视、电台和报纸作为重要新闻报道了这一系列讲座。2001 年 12 月，发表并广泛传播了会刊。讲座小组成员还前往保加利亚和阿尔巴尼亚举行会议。在马其顿举办的讲座系列的共同发起单位是斯科普里大学社会学、政治和法学研究学院、难民署斯科普里办事处和公开社会学院。在保加利亚举办的讲座的共同发起单位是难民署索非亚办事处、保加利亚红十字会、难民机构和保加利亚赫尔辛基委员会。而在阿尔巴尼亚举办的讲座是由地拉那难民和移民研究中心发起的。

33. 国家人权机构仍然是推广《指导原则》的一个重要论坛。应当指出，在亚洲国内流离失所问题区域会议(2000年2月，曼谷)上，有人提议，国家人权机构应该着眼于国内流离失所者的权利，促请人们遵守《指导原则》并推动采取具体的步骤来保护国内流离失所者。2000年8月，亚太国家人权机构论坛表示支持这些机构在国内流离失所者问题上发挥更大的作用。在2001年9月在斯里兰卡举行的论坛第六次年度会议上，论坛成员具体讨论了《指导原则》与其工作的关连性。论坛成员在最后声明中欢迎在国内流离失所问题上交流经验，并请论坛秘书处为要求援助其国内流离失所问题工作的国家机构争取资金。

34. 2001年11月在雅典举行了欧洲地中海促进和保护人权国家机构第二次会议，²与会者来自阿尔巴尼亚、克罗地亚、塞浦路斯、法国、希腊、意大利、摩洛哥、巴勒斯坦、葡萄牙和突尼斯的有关机构。会上，这些机构重申它们承诺按照各国承担的国际人权义务，特别是关于移民、寻求庇护者、难民和流离失所者的义务，促进和监督落实人权保护。

35. 代表准备进一步探讨加强他与国家人权机构和国家机构区域和国际网络合作的可能性，包括与国家机构国际协调委员会的合作，该委员会是按照1993年12月在突尼斯举办的促进和保护人权的国家机构第二次国际讲习班的建议设立的，并受到了人权委员会第1994/54号决议的欢迎。

36. 为了协助在国家一级推广、传播和应用《指导原则》，并表明这些原则越来越适用世界各地，《原则》继续译成越来越多的语种。为了便于传播，这些译文登载在人权事务高级专员办事处(人权署)的网页上。最初《原则》于1998年提交委员会时以所有联合国正式语文(阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文)分发，此后被译成与国内流离失所的具体情况有关的一些当地语言：阿尔巴尼亚语、亚美尼亚语、阿塞拜疆语、巴哈萨语(印度尼西亚)、格鲁吉亚语、缅甸语和斯高克伦语(缅甸)、达里和普什图语(阿富汗)、马其顿语、葡萄牙语(安哥拉)、僧加罗语和泰米尔语(斯里兰卡)和土耳其语。目前正在将《原则》译成阿布哈兹语(格鲁吉亚)、钦族语(缅甸)、他加禄语(菲律宾)和泰通语(东帝汶)，各方面人士还表示有兴趣将《原则》译成其他地方语言，例如古卢语(乌干达)、库尔德语和丁卡语(苏丹)。《原则》的翻译和出版工作是在联合国及其机构、国际和地方非政府组织

和各国政府等各方面的共同努力下展开的。人权署可以在技术合作项目范围内对增加这种努力提供支持。

37. 除了翻译和传播《原则》以外，目前还着重翻译人道协调厅和布鲁金斯项目 1999 年出版的《指导原则运用手册》，应该指出，其目的是以非技术性语言阐明《指导原则》的含义，并便利实际运用这些原则。该手册原先仅仅以英语出版，但鉴于必须进一步增强地方非政府组织和流离失所群体的能力，并有必要制订延伸战略，因此还应该将该手册至少译成所有联合国正式语言和其他地方语言。在 Schurgot 基金会的支持下，布鲁金斯学院——纽约市立大学项目已经安排将该手册译成法文和俄文，这两种文本将由联合国出版。泛美卫生组织和哥伦比亚地方非政府组织已经将该手册译成西班牙文。

38. 在印度尼西亚，人道协调厅与布鲁金斯学院——纽约市立大学项目合作，正在推动将该手册译成巴哈萨语，并鼓励围绕着《原则》和《手册》展开一个推广运动，而牛津饥谨救济委员会和一个当地非政府组织正在为此作准备工作。

39. 在前南斯拉夫的马其顿共和国，在举办上述关于国内流离失所问题的讲座系列以后，难民和强迫迁移研究中心在难民署和布鲁金斯学院——纽约市立大学项目的支持下，将《原则》以及《手册》和《国内流离失所问题现场实践指南》译成马其顿语和阿尔巴尼亚语。2001 年 9 月，它举行了一次圆桌会议，以提高政府官员、国际组织、非政府组织和马其顿学术人员对这些文件的认识。

40. 代表希望其他地方在联合国机构、国际非政府组织和研究与学术机构的支持下仿效这些举措。

2. 区域一级

41. 各区域性组织继续注意推广和运用《原则》。大会和委员会都赞赏地注意到区域组织在其工作中运用《指导原则》，并鼓励进一步传播和运用这些原则，特别是通过与代表合作举办研讨会。大会和委员会都表示欢迎以下方面的举措：非洲统一组织(非统组织)(现为非洲联盟(非盟))、西非国家经济共同体(西非共同体)、美洲国家组织和欧洲安全与合作组织(欧安组织)。

42. 应当提到，非洲联盟“感兴趣和赞赏地”注意到《指导原则》，并于 1998 年在非洲共同主办了一次关于运用这些原则的研讨会。该研讨会的建议以及

《指导原则》已经编入《1963-1999 年非统组织关于非洲难民、返回者和流离失所者的文书和文件汇编》，该汇编是非统组织和难民署于 2000 年共同出版的，纪念 1969 年《关于非洲难民问题的某些特定方面的公约》三十周年。

43. 在分区域一级，应当提到，2000 年 4 月，西非共同体各国部长在加纳举行的由加纳政府和加拿大政府共同主持的关于西非受战争影响的儿童问题会议上通过了一项宣言，欢迎《指导原则》并呼吁西非共同体成员国运用这些原则。该宣言随后在 2000 年 12 月在巴马科举行的西非共同体国家元首和政府首脑高峰会议上获得通过。2001 年 8 月，代表借助这一态势在 Abuja 与西非共同体秘书处的高级官员，包括该组织的执行秘书 Kouyate 大使，进行了磋商，讨论举办一次西非国内流离失所问题区域研讨会的可能性和运用《指导原则》的问题。Kouyate 大使和其他官员强调了这一区域国内流离失所问题的严重性，并欢迎这项倡议。代表办公室和西非共同体秘书处正在进行进一步的磋商，争取在 2002 年举办这种研讨会。

44. 在美洲，美洲国家组织美洲人权委员会及其国内流离失所者问题报告员在其工作中经常运用《原则》，监测各国执行《原则》的情况。最近，美洲委员会于 2001 年 4 月发表了其关于危地马拉人权情况的第五份报告。在关于流离失所者的章节中，委员会指出，《指导原则》极其全面地阐述了适用国内流离失所者的准则。委员会还回顾到，《原则》对在流离失所的所有阶段如何解释和运用法律提供了权威性的指导，并就危地马拉而言，注意到原则 28-30 对返回、重新安置和重新融合的重要意义。

45. 在欧洲区域，欧安组织及其民主体制和人权局(人权局)继续着眼于运用《原则》。可以回顾到，2000 年 9 月，人权局与担任欧安组织轮值主席的奥地利政府一起举行了一次迁徙和国内流离失所问题中人的因素补充会议，会上代表作了基调发言。这次研讨会的主要目的是阐述欧安组织各机构、外地业务活动和参加国应如何加强它们对国内流离失所问题的反应，特别是如何切实执行《指导原则》。会上提出的建议包括，呼吁利用《原则》作为框架，将国内流离失所问题纳入欧安组织的活动。³

46. 2001 年 9 月在华沙举行的欧安组织人的因素落实会议上又讨论到维也纳会议的建议。在着重讨论包括流离失所者在内的移徙自由的工作会议上，以代表

名义所作的一次发言回顾了维也纳会议的建议，并指出该次会议的重要性，因为会上可以重申这些建议并呼吁将这些建议转变成切实的措施来缓解欧洲国内流离失所者的困境。阿塞拜疆、南斯拉夫联盟共和国和挪威政府以及挪威难民理事会和赫尔辛基联合会也作了发言，支持欧安组织加强在国内流离失所问题上的作用。此外，难民署提交会议的书面建议鼓励与会国作出特别努力，支持国内流离失所者并在这一方面采用《指导原则》作为其标准。

47. 在关于迁徙自由的工作会议之前，挪威难民理事会组织了一次关于欧安组织地区国内流离失所问题的小组讨论。代表办公室派人参加了会议，踊跃参加会议的还有欧安组织参加国和非政府组织的一些代表，会上还讨论了制定和认可《指导原则》的问题。

48. 在华沙会议上，格鲁吉亚、乌兹别克斯坦、乌克兰、阿塞拜疆和摩尔多瓦共和国呼吁在人权局范围内任命一位欧安组织难民和国内流离失所者问题顾问，授权他负责收集关于欧安组织地区内严重的难民和流离失所者问题的资料，并通过人权局局长制定适当的建议，提交常设理事会，供欧安组织采取行动。代表希望，欧安组织今后认真考虑任命一个国内流离失所问题联络点，并比较正式地利用《指导原则》作为其这一方面活动的框架。

49. 另外还是在欧洲一级，欧洲理事会越来越多地着手解决国内流离失所问题，特别是通过议会及其移民、难民和人口统计委员会的活动。该委员会力求通过对受流离失所现象影响的国家进行调查访问并建议尊重《指导原则》，来解决国内流离失所的问题。⁴ 2001年9月，该委员会在日内瓦举行了一次关于欧洲的国内流离失所问题和运用《指导原则》的研讨会，研讨会是由代表、人权事务高级专员办事处和布鲁金斯——纽约市立大学国内流离失所问题项目共同主办的。此后，该委员会主席告诉代表，作为研讨会的后续行动，应该起草一份报告，其中建议欧洲理事会成员国支持《指导原则》，并载有议会可以向理事会部长委员会提出的建议，即由该委员会请所有成员国遵守《指导原则》，并将这些原则的规定纳入国家立法。⁵

3. 国际一级

50. 除了前文已经报告的情况以外，人权委员会一贯强调必须将国内流离失所问题纳入委员会的特别程序(国别和专题程序)和人权条约机构的活动，并在其报告中提出有关资料和建议。委员会的一些特别程序已经开始并继续在其报告和声明以及在紧急呼吁中提到《指导原则》。人权条约机构就其本身而言越来越多地关注流离失所问题和《指导原则》。特别是，儿童权利委员会和消除种族歧视委员会继续在有关案例中建议各自公约的缔约国执行《指导原则》的规定。

51. 人权署继续着手推广、传播和运用《原则》。人权事务高级专员利用《原则》对特定国家情况进行宣传工作，并还在关于国内流离失所问题的特定专题方面提到这些原则。为了进一步推动增进和保护世界各国国内流离失所者的权利，人权署将一个国内流离失所者项目列入其 2002 年年度呼吁。项目设想的活动包括：推动并进一步将国内流离失所者问题纳入条约机构和特别程序的工作，结合条约机构和特殊程序的年度会议为独立专家及其工作人员举办一次为期半天的《指导原则》讲习班。另一个关键构成部分是将《指导原则》译成面临国内流离失所问题的国家的当地语言并出版。尽管经费要求不高(50,000 美元)，但该项目看来会对进一步推广、传播和运用《指导原则》作出重要的贡献。

52. 在联合国难民事务高级专员办事处(难民署)执行委员会第五十二届会议于 2001 年 10 月举行之前，难民署与非政府组织举行了执行委员会会议之前的年度会议。为期三天的会议包括一次关于执行《指导原则》的小组讨论，会上发言的有国内流离失所问题机构间高级网络特别协调员、代表办公室以及难民署、红十字会和挪威难民理事会的代表。小组讨论会成员强调了《指导原则》作为传播国内流离失所者待遇标准和展开此方面培训的工具的重要性。会上还强调，在外地执行《原则》仍然是一个主要的挑战，在这一方面，非政府组织在推广和传播这些原则方面发挥了不可或缺的作用。

53. 国内流离失所问题机构间高级网络和在人道协调厅内部新近设立的国内流离失所问题股都将《指导原则》作为其框架(见下文)。代表期待目前正在根据《原则》制订的该股的培训和传播方案早日出台(见下文)。

54. 最后，《指导原则》已经显然开始成为各国政府、国际组织、区域机构和非政府组织展开流离失所者工作的一个重要指南。这些原则也正在成为培养流

离失所者能力的工具。按照履行职责中进行对话的中心作用，代表准备扩大与各国正在展开的磋商(上文第 I.B 节中报告过)，以便进一步探讨他们关注的问题以及如何最佳地运用《原则》支持国内流离失所者。

二、制订有效的体制性安排

55. 自一开始，任务的另一个关键的构成部分是就保护和援助国内流离失所者的国际应对措施的体制性方面提出建议，对此代表定期进行报告。应当指出，代表原先提出的各种备选办法包括设立一个国内流离失所者问题特别机构，指定一个现有机构全面负责国内流离失所者问题，各有关机构之间展开合作。国际社会偏向于最后一种办法，但特别是在保护人身安全和人权方面，这种办法始终不够充分。尽管按照秘书长 1997 年改革方案采取了一些重要的步骤来纠正这种状况，特别是指定紧急救济协调员负责确保在机构间范围内更有效地满足国内流离失所者的保护和援助需要，但对于具体的国内流离失所局势的应对措施仍然是特殊措施，而且仍然基本上着眼于援助。

56. 常设委员会在代表办公室的积极参与下，已经采取了步骤，试图进一步提高合作性办法的有效性。正如前文所报告的那样，为了阐明这一框架内对国内流离失所者问题的责任，制订了“关于人道主义/驻地协调员对国内流离失所者的责任的补充指南”，并随后于 2000 年 4 月被常设委员会负责人通过。该文件统一了先前的政策指导方针，回顾了对国内流离失所者的各级国际责任。特别是，该文件重申了人道主义/驻地协调员或牵头机构(如果已指定的话)的国别主任在战略上协调联合国满足国内流离失所者的需要的应对措施的责任。此外，人道主义/驻地协调员或国别主任被赋予倡导的责任，特别是与国家和地方当局进行对话，使他们认识到他们对保护和援助国内流离失所者负有首要责任。此外，为了支持代表的倡导作用，人道主义/驻地协调员或国别主任应该就代表是否可以同当局或与国际社会进行对话以支持保护和援助国内流离失所者的问题提供咨询。

57. 正如代表上一次向委员会提交但现在仍然具有重要意义的报告中所指出，“补充性指导”文件的主要价值在于提请注意并强调长期的责任，并在于着重于切实履行这些职责的问责制。因此将需要严密监测指导的贯彻情况，特别是

保护方面的指导的贯彻情况。还应该指出，常设委员会工作组在 2001 年 11 月会议上同意修订人道主义协调员的职权范围，并指出，有几个方面可以加强这些职权范围，包括国内流离失所者问题上。代表办公室准备积极参与这一进程。

58. 应当指出，常设委员会还试图阐明常设委员会成员在保护和援助国内流离失所者方面的作用。实际上，尽管人们广泛承认，保护、援助和解决是有效解决人道主义危机的重要因素，但保护仍然是国内流离失所问题全面应对措施中一个处理不力的部分。代表被告知，问题的一部分在于对“保护”的含意缺乏明确的概念。因此，代表连同人权事务高级专员和紧急救济协调员一起着手澄清“保护”在国内流离失所者方面的含意。这几个办公室编写并提交常设委员会工作组的一份联合文件随后成了常设委员会于 1999 年 12 月通过的整个常设委员会有关这一问题的政策文件的基础。

59. 该政策文件是常设委员会应对国内流离失所问题的一份核心文件，还是拟订战略的一个重要基础。然而这方面的挑战是如何切实展开文件概述的各种战略性保护活动。在这一方面，代表在最近访问一些国家期间关切地发现，联合国国别小组不熟悉该政策文件，而且可能甚至不知道有这份文件。在常设委员会工作组 2001 年 10 月的会议上提出了这一问题，会上决定，尽快向驻地/人道主义协调员重新分发保护政策文件和其他有关文件。

60. 此外，常设委员会工作组制订了一套总共 6 个单元的培训材料，用于培训联合国机构和其他国际机构的中级管理人员和外地方案工作人员，以便促进他们解决国内流离失所者的保护、援助和发展需要。

61. 尽管作了这些努力，但特别是在 2000 年初，国际社会具有特殊性质的基本上以援助为中心的应对措施继续引起关注。对此常设委员会承认，需要进一步改进合作办法，以便更有效地解决国内流离失所者的保护和援助需要。

A. 机构间高级网络和人道主义协调股

62. 正如去年向委员会所报告的那样，国内流离失所问题机构间高级网络是常设委员会为此目的于 2000 年 9 月设立的，负责审查有关国家国内流离失所者的情况并就改进满足他们的需要的机构间措施提出建议。国别审查还为关于加强今后应对措施的长期建议奠定基础。《指导原则》为审查过程提供了参考范围。

63. 该网络由一位特别协调员主管，包括参加成员机构的高级联络点和常设委员会的常任成员。鉴于代表具有全面倡导职责和经验，网络的职权范围赋予代表以特殊的作用，特别协调员应在所有活动方面征求他的意见并同他密切联络。因此代表办公室是该网络的一个现行成员。

64. 国别审查进程开始时，网络于 2000 年 10 月先对埃塞俄比亚和厄立特里亚进行机构间访问，然后于 12 月访问布隆迪。2001 年，网络访问了安哥拉、阿富汗和哥伦比亚。代表办公室参加了对安哥拉和哥伦比亚的访问。特别协调员也于 2001 年 10 月对印度尼西亚进行了初步访问，同该国政府和联合国国别小组讨论网络对该国的正式访问的可能性。

65. 2001 年 4 月，在 1999 年 10 月至 2000 年 3 月期间进行的这些访问的调查结果的基础上，并在常设委员会成员和常任成员之间进行磋商以后，特别协调员向紧急救济协调员提出了一份临时报告，概述了关于加强这一方面机构间应对措施和加强总部一级支助能力的建议。具体来说，该报告提议在人道主义协调处内部设立一个专门部门来协调国内流离失所者问题方面的联合国活动，其工作人员从各国际机构和非政府组织借调。该股将向国别小组和从事这方面工作的人道主义机构提供专业知识、培训和指导，对有关国家进行系统的审查，评估在满足国内流离失所者的援助和保护需要方面所作的国际努力，并就改进应对措施提出建议。该股还将支持代表的全面倡导努力。2001 年 5 月，该网络的提议得到了秘书长的批准，2002 年初，该股已经全面投入运作，有特别协调员领导下的七名工作人员。

66. 到 2001 年 12 月为止，儿童基金会、难民署、国际移徙组织和非政府组织联合体无偿地将工作人员借调给该股；开发计划署按照费用分担的安排借调了人员；世界粮食计划署有偿地借调了人员。目前还正在与代表讨论将某人借调给该股的问题，并与包括人权署在内的常设委员会其他成员讨论确定如何最佳地支持该股的工作。

67. 在该股设立以后，估计高级网络将继续定期审查国内流离失所问题并酌情向该股提供指导和咨询。另外还可以请该股采取机构间举措，包括必要时访问受流离失所现象影响的国家。

B. 代表和网络/股之间的互补性

68. 网络/股的建立引起了关于这一新的实体和代表办公室之间职责异同的问题，因为这两个机构都被授权促进更快地满足国内流离失所者的需要。

69. 应当指出，人权委员会最初于 1992 年确立的代表的任务是研究受影响国家里国内流离失所现象的一般和具体原因和后果。按照委员会和大会的要求，这项任务涉及四个主要方面的工作：制定国内流离失所者的规范性框架并促进传播和运用《指导原则》；评估对国内流离失所者的国际和区域体制性安排；进行国别访问，评估实地情况，并与政府和其他行为者进行对话；在独立的研究机构的主持下，展开国内流离失所问题各个方面的研究，包括有时作为联合国系统有关组织的“研究机构”。

70. 代表向委员会和大会，当然也向秘书长本人定期报告其活动，但他以联合国秘书处以外的一位独立专家的身份行事。因此他在分析中显示出一定程度的灵活性，从而推动他发挥作为国内流离失所者的催化剂和倡导者的作用。

71. 与此相反，网络以及人道主义协调股意在加强紧急救济协调员的作用，确保联合国机构与各国政府合作更好地协调和改进向世界各地国内流离失所者提供援助和保护。而网络/股其本身并不是一个业务机构，而是着眼于各机构的实地运作情况，审查国际应对措施的效率——特别是协调问题，并向紧急救济协调员和人道主义协调处报告情况。

72. 尽管代表和网络/股负责的工作各有独特的授权和特点，但他们的活动也是相互补充和相互加强的。实际上有几个方面可以加强合作。首先在推广《指导原则》方面，该股计划将《原则》作为其工作的总的框架，而代表期待与该股密切合作，推动传播和运用《原则》和《指导原则运用手册》。特别是，将探讨下列活动：向联合国外地工作人员提供培训，以便执行《原则》(由该股提供便利)；展开加强这些努力的研讨会和能力建设项目(由代表执行)；以各种语言传播和发表《原则》和《手册》(共同展开)。

73. 第二，在体制性合作方面，代表欢迎网络/股努力改进联合国各机构之间的协调，特别是弥补向国内流离失所者提供保护和援助方面的缺陷。为了加强其职权和网络/股之间的合作，代表派遣其办公室的成员参加前文提到的网络组织的两次国别访问，并计划借调一名工作人员前往该股工作。

74. 第三，关于国别访问方面的合作，代表和该股计划按照相对优势，协调应访问国家的设定和次序安排。这样将使得能够利用一次访问为其他访问铺平道路，并利用其他访问的经验。由于委员会和大会的要求同机构间业务机制的要求不同，他们所编写的报告也就不同。

75. 根据其访问的先后次序，代表和该股计划相互利用对方的报告，并落实其调查结果和建议。例如，网络在代表访问了安哥拉和哥伦比亚以后对这些国家进行了访问，因此利用了代表的调查结果。

76. 除了对联合国系统认为紧急情况复杂的国家进行访问以外，代表认为必须访问可能很少引起注意但流离失所问题可能很严重的其他国家。这样可以补充该股的工作。如果各机构认为有必要，它们也请代表访问某一国家，就象常设委员会请代表于 2000 年访问布隆迪以重申其关于重新组合的信息一样。外地的业务机构往往认为，由国别小组以外的一位类似意见调查官的人士进行干预可以切实地表达国际社会对某一国政府的关注，而不会损害他们与该国政府的工作关系。

77. 最后在协调研究和信息交流方面，通过参与网络和计划参与该股的工作，代表办公室已提供并将继续提供访问方面的信息和指导，有时提供人员支助，而该股将提供一个机构间论坛和协调问题上的业务经验。代表和该股都计划特别是在访问的准备工作中就具体的国别情况相互交流资料。

78. 代表和该股还可在制定常设委员会国内流离失所问题政策和全面研究方面进行合作，以便利用双方的调查结果相互加强工作。至今为止，代表已经同紧急救济协调员和人权事务高级专员合作，在制订常设委员会国内流离失所者保护政策方面发挥了主要作用，并联合儿童基金会推动了提交常设委员会的关于联合呼吁程序中多大程度上包括国内流离失所者的研究报告。此外，代表和高级协调员共同着手展开宣传工作，于 2001 年 11 月就阿富汗的局势向新闻界发表联合声明，呼吁立即向流离失所者和其他弱势群体提供人道主义援助。⁶

79. 代表和网络/股都利用全球国内流离失所者数据库(由挪威难民理事会管理)的国别分析，而该数据库是经代表多次建议设立的。

80. 总而言之，应该强调指出，代表和网络/股都争取发挥相互补充和加强的作用，提高各国政府和国际社会对几百万国内流离失所者的困境及其对保护和援

助的迫切需要的认识。基本上来说，代表和网络/股都各自有独特的特点。然而，一定程度的重叠是不可避免的，甚至有利于加强国内流离失所者方面的工作。

三、国别重点

81. 国别访问继续是代表的工作的重要部分。进行这种访问使代表有机会研究国内流离失所者的状况，评估解决其保护、援助和发展需要的国家和国际应对措施的效率，最重要的是，与政府当局和其他行为者进行面向解决办法的对话。这些访问还使代表有机会与各国政府、政府间组织和非政府组织讨论《指导原则》，对此人权委员会和大会表示欢迎和加以鼓励。

82. 至今为止，代表对以下国家进行了 21 次国别访问：安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪(二次)、哥伦比亚(二次)、东帝汶、萨尔瓦多、格鲁吉亚、印度尼西亚、莫桑比克、秘鲁、卢旺达、俄罗斯联邦、索马里、斯里兰卡、苏丹(二次)、塔吉克斯坦和前南斯拉夫。自从代表向委员会提交上一次报告以来，他于 2001 年 9 月访问了苏丹和印度尼西亚，详细的访问报告已经作为本报告的附录一和附录二提交委员会本届会议。

83. 代表访问苏丹的目的是就苏丹的国内流离失所问题与政府当局和国际社会的代表进行对话，以便为该国政府与国际社会合作并在其支持下加紧解决这一问题奠定基础。实际上，苏丹的国内流离失所人口目前估计超过 400 万，因此它不但是非洲，而且是世界上流离失所人口最多的国家。代表本人也是苏丹人，他在同政府官员讨论时指出，作为受国内流离失所现象影响最重的国家，如果人们看到，苏丹率先在这一问题上，特别是在国家一级，满足其本国离乡背井的公民的保护和援助需要，并在国际一级为国内流离失所者仗义执言，苏丹就会受益匪浅。此外，代表认为，如果该国政府对这一问题作出明确和进一步的承诺，就可能激起捐助界的类似反应。

84. 为此目的，代表与该政府讨论了制订一项国内流离失所者问题国家政策和战略的问题，包括建立国家联络点和机构的问题，明确规定满足所有受影响者的需要的任务。代表受到了良好的接待，除了实地访问以外，他还同各级政府当局进行了讨论，包括总统和第一副总统。政府官员表示支持他提出的办法，并

同意进行全面的研究，按照《关于国内流离失所问题的指导原则》和联合国体制性安排审查现行政府政策并制订合作性战略。该国政府还同意将该研究报告作为明年在喀土穆举行的一次国际会议的背景文件，该国际会议将提供一个讲坛，使该国政府、联合国机构、国际和非政府组织、捐助界和国内流离失所者本身能够本着建设性和合作的精神讨论国内流离失所问题的国家对策并制订在国际社会的支持和合作下加强这一对策的方法。

85. 代表对国内流离失所人口超过 100 万的印度尼西亚进行了访问，目的是与负责通过和执行援助和保护国内流离失所者政策的政府当局进行对话。代表会见了该国的副总统和其他高级官员。他提交委员会的报告(见附录 2)载述了他对该国情况的全面评估，特别是对妨碍提供援助和保护方面的缺陷和障碍的评估。另外还就如何解决流离失所的根源并确保政府新的政策转变成全面和严密协调的援助和保护方案提出了具体建议，特别是着眼于持久解决办法。代表在访问期间还讨论了上述国内流离失所问题研讨会的建议(见附录 3)，这些建议吁请该国政府进一步协调努力，解决国内流离失所者的需要，特别是制订切实的国内体制性安排，建立信息系统，采取满足妇女和儿童具体需要的措施，增强安全与保护，采取步骤在各种族裔和宗教团体之间重建信任和团结，扩大国际组织和非政府组织的作用，广泛传播和应用《指导原则》。

86. 希望这些国别访问和前几次国别访问以后提出的建议得到有关政府和国际社会的适当注意，并得到执行。委员会强调，有关政府和联合国系统有关部门必须采取适当的后续行动。驻地/人道主义协调员特别负有责任，应该确保这些建议得到国别小组的适当考虑，并应负责提供关于这些建议执行情况最新资讯。

87. 在这方面，代表注意到，在他访问了阿塞拜疆、安哥拉和苏丹以后已经采取了后续行动。然而，在这些国家和所访问的其他国家里有可能采取更广泛和更系统的后续行动。在他所访问的一些国家里，已经设立了一些联络点，具体负责监督流离失所者的情况。如果他们尚未向代表提供有关资料，可以要求他们这样做。在代表正式访问过而且人权署、政治事务部或维持和平行动部派驻人权机构的国家里，这些机构提交委员会、大会或安全理事会的报告如果尚未提供国内流离失所者的情况，可以有效和系统地列入这种资料。委员会和大会关于特定国家或区域的决议中，一直就国内流离失所者的困境表示关注。此外，代表还将敦

促在按照这些决议提交的报告中系统地载列关于有关国家里的国内流离失所现象的资料。

88. 代表本人计划在其任务的目前阶段里，系统地审查所有其国别访问期间提出的建议，并就此向委员会报告。代表经常报告国内流离失所的妇女和儿童关注的问题，在这次审查中，他将特别注意他们的特定困境。

89. 至于今后，目前正在为 2002 年进行一些国别访问制订计划。特别是，代表希望重新安排对菲律宾和土耳其的访问时间，这两次访问分别原订于 2001 年 6 月和 10 月进行，但由于无法预见的情况，而不得不推迟。代表已经收到了墨西哥政府请他于 2002 年访问该国的邀请，而且他仍然抱有希望，他关于第二次访问俄罗斯联邦，特别是访问车臣的请求不久将得到积极的答复。

90. 按照 2000 年 10 月 17 日至 19 日举行的人权委员会第五届特别会议通过的第 S-5/1 号决议，代表写信给以色列政府，要求访问被占领的巴勒斯坦领土。但没有收到积极的答复。2001 年 2 月，巴勒斯坦常驻日内瓦观察团通知代表，巴勒斯坦权力机构愿意与代表全力合作，向他提供便利代表进行这次访问的任何资料或协助。

四、探讨新问题

91. 尽管研究全球国内流离失所危机和解决这种危机的现有法律和体制性框架的主要任务已经基本上完成，但仍然有一些问题需要进一步研究和考虑。

92. 按照人道主义协调处最近提出的关于探讨国内流离失所现象何时结束的问题的请求，代表计划把国际组织和非政府组织的专家和代表召集起来，审查这一问题并提出切实的指导。

93. 代表提交委员会的上次报告中提到，正在继续研究一些其他问题。有一个问题涉及国内流离失所情况下的国家责任。鉴于满足国内流离失所者的保护和援助需要的首要责任在于有关国家的国家当局，布鲁金斯学院——纽约市立大学项目正在展开一项关于对国内流离失所情况的国家对策的比较性分析，以便促进国家一级的比较有效的政策和方案，并同时帮助指导最合适的国际对策。

94. 作为 2000 年在维也纳举行的《指导原则》国际讨论会的后续行动，还正在审查区域性组织在国内流离失所者方面的活动，以便查明这些组织在解决国内

流离失所情况方面发挥的更有效的作用。

95. 另外还正在研究维持和平部队面对国内流离失所者发挥的作用。具体地说，布鲁金斯学院——纽约市立大学项目正在寻求确定维持和平部队在其部署的地方可以如何更好地支持国内流离失所者的援助和保护需要。

96. 布鲁金斯学院——纽约市立大学项目连同设在华盛顿的移民政策学院一起集中研究制订难民和国内流离失所者的比较全面的保护机制。难民中间有人担心，对国内流离失所者予以保护会阻碍人们逃离本国，因而损害其庇护权——难民保护的基石。该项目正在研究目前的紧张局势，以便制定对策，让这两个群体的保护问题更好地纳入全面的机制。

五、结 论

97. 在委员会决定请秘书长任命一位国内流离失所问题代表以后的十年里，在承认和应付全球国内流离失所危机和制订保护和援助受影响者的规范性和体制性框架方面取得了重大的进展。然而在世界上许多地方，保护和援助大量处于绝境之中的人仍然是一个被忽视的问题，或者充其量是一个没有实现的愿望。

98. 尽管《指导原则》在口头上受到了欢迎，但原则的执行仍然很成问题，而且往往是不完全的。此外，有些政府(据认为是少数政府)对编写《原则》的方式提出质疑，即使它们承认这些原则在人权法、人道主义法和类似难民法中的渊源是权威性的。体制性安排似乎在联合国总部和有关机构，并在一定程度上在受影响国家的首都城市里精心制定，机构间高级网络和人道主义协调处国内流离失所问题股无疑充满希望。但这两个机构仍然必须采取合作性办法，向有关地区的流离失所者实际提供有效的保护和援助。尽管代表和联合国其他有关机构和国际社会就受影响的人口与有关政府进行建设性对话，但有些国家不仅不准接触流离失所者，而且还完全禁止进入其本国。

99. 因此现在仍然迫切需要国际社会非常认真地对待国内流离失所危机并提出相应的对策。这不仅仅是一个人权和人道主义问题，而且还是一个威胁到受影响国家的中央和地方、最终影响到国际社会的安全问题。

100. 我们不能在这场挑战面前自满自足。尽管我们必须意识到，至今所取得的进展是为采取比较警觉的行动奠定基础，但我们决不能满足于至今所取得的成

就而停滞不前。国际社会应该巩固和加强其对《指导原则》的支持，将其作为一份可靠地建立在现有标准基础上的文件。由于《原则》假定在国际伙伴关系的前提下，国家对受影响的社区负有首要责任，因此意味着，压倒一切的主权准则是国家责任的一个积极概念，这项原则作为国际系统的一项主要原则越来越多地受到认可和维持。有些政府已经核准《原则》，在其国家立法和行政改革中运用这些原则并广泛地传播这些原则，包括以当地语言传播，我们应该支持和加强这些政府的举措。我们还应该支持区域组织的工作，其中有几个组织已经开始将国内流离失所问题和《指导原则》纳入其政策和方案。

101. 从体制上来说，紧急救济协调员和人道协调厅的合作性安排和协调作用也应该更有效地动员业务机构向贫困的人口提供保护和援助。判断该网络和该股的实际意义和长期前景的唯一方法是，它们是否可以切实地协调有能力提供援助和保护并能够确保在现场显然体现这种能力的机构。

102. 国际社会现在已经着手解决全球性国内流离失所危机，这一事实激起了世界各地流离失所者的期望和希望。为了防止这种希望转变为失望，作为世界上人的尊严最终保障者的联合国应该无愧于其形象，并确保为了世界上几百万国内流离失所者开展国际合作，因为对他们来说，除此以外，没有其他可靠的替代办法。

注

¹ 随后作为《人权研究系列》第 9 号出版物分发。《联合国出版物，出售品编号 E. 97.XIV.2, 1998》。

² 见欧洲 - 地中海国家机构 2001 年 11 月 3 日通过的《雅典宣言》。

³ 见欧安组织 2000 年 9 月 25 日补充性人权方面会议：移徙和国内流离失所的最后报告。

⁴ 见欧洲理事会会议会移徙、难民和人口统计委员会关于车臣冲突的报告，第 8632 号文件，2000 年 1 月 25 日。

⁵ 见欧洲理事会会议会移徙、难民和人口统计委员会，欧洲的国内流离失所——动议，欧洲理事会第 9247 号文件，2001 年 10 月 8 日。

⁶ “负责国内流离失所问题的联合国官员呼吁立即向阿富汗流离失所者和其他弱势群体提供人道主义援助”，人道主义协调处新闻稿，2001 年 11 月 16 日。