



大 会

Distr.  
GENERAL

A/49/538  
19 October 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

议程项目100(c)

人权问题：人权情况和特别报告员和代表的报告

国内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨按照人权委员会1993年3月11日第1993/95号决议和1994年3月9日第1994/68号决议以及经济及社会理事会1993年7月28日第1993/285号决定，向大会成员转交关于国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登格先生(苏丹)编写的报告。

## 附 件

秘书长代表弗朗西斯·登格先生  
根据人权委员会1993年3月11日第1993/95号决议  
第9段和1994年3月9日第1994/68号决议以及经济及社会理事会  
1993年7月28日第1993/285号决定编写的  
关于国内流离失所者问题的报告

### 一、背 景

1. 秘书长应人权委员会要求,于1992年7月任命弗朗西斯·登格先生(苏丹)为关于国内流离失所者问题秘书长代表,人权委员会第1993/95号和1994/68号决议要求秘书长代表向大会及委员会提出年度报告。因此,代表于1993年11月9日向大会第四十八届会议提出其第一次报告(A/48/579),并且向人权委员会第五十届会议提出了一份报告(E/CN.4/1994/44)。这两份报告说明了导致任命他的程序,以及他自就任以来已经展开的各项活动,以及他计划在任务的下一阶段进行的工作。本报告更新了其中所载的资料,说明了代表在过去12个月期间所进行的各项活动,并且概要介绍了最近的将来他计划进行的工作。

2. 在1993年向人权委员会提出了他的全面研究报告(E/CN.4/1993/45)之后,人权委员会第1993/95号决议延长了秘书长代表的任务期限,为期两年。鉴于他在展开业务活动方面所受到的种种限制,以及提供给他的人力和财政资源非常有限,他的工作到目前为止侧重在继续提高关于国内流离失所者危机的认识水平,加强人们对于所涉的各项问题的了解,与联合国系统内的各专门机构及国际社会保持密切协商,派遣实地考察团到国内流离失所者问题非常严重的国家进行考察,以便实地考察国内流离失所者的情况并且探讨解决这个危机的更有效途径。现将各项活动说明如下。

3. 大会在其第48/135号决议鼓励该代表通过同各国政府对话,继续审查国内流离失所者对国际保护和援助的需求,包括汇编和分析现有的规则和规范。请该代表就向国内流离者提供有效保护和援助的方法和途径,包括体制方面,提出提议和建议。大会还吁请所有各国政府继续为该代表的活动提供便利,鼓励它们认真考虑请该代表访问其国家,并感谢那些已经这样做的政府。大会还敦促联合国所有有关机构和组织提供一切可能的援助并支助该代表执行其活动方案。

4. 人权委员会在其第1994/68号决议欢迎秘书长代表努力争取继续提高对国内流离失所者境况的认识水平,并且鼓励该代表通过同各国政府和所有有关政府间组织和非政府组织对话继续审查国内流离失所者对保护和援助的需求,包括编纂和分析现有的规则和准则,根据具体情况审查国内流离失所问题的根源、预防办法和长期解决办法。委员会还鼓励该代表继续特别注意妇女和儿童对保护和援助的需求,委员会又请该代表就向国内流离失所者提供充分和切实保护和援助的方法和途径、提出提议和建议。委员会特别请该代表提出可通过哪些途径和方法建立一个更加一致的数据收集系统来收集与国内流离失所者的境况和保护有关的问题的资料。

5. 委员会还吁请人道主义事务部、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、所有区域政府间组织、红十字国际委员会(红十字委员会)、国际移民组织(移民组织)和各非政府组织继续与该代表合作并协助他履行任务。委员会还呼吁各国政府在与该代表的对话中妥为考虑该代表就改进对国内流离失所者的保护和援助向其提出的建议和提议。最后鼓励该代表在审查国内流离失所者的需求方面争取地方、国家和区域各级的学术和研究机构作出贡献。

## 二、任务和活动方案的组成部分

6. 载于人权委员会和大会的各项决议的任务的主要构成部分包括:到受影响的国家进行现场视察,与各国政府进行对话,对现有的法律标准及它们在多大的程度提供适当的保护进行评估,以及评价国际社会,尤其是联合国系统的机构安排,以期

确定它们照顾国内流离失所者的需求的程度。最终的目标是拟定一项有效保护国内流离失所者的战略。代表向人权委员会第五十届会议提出的报告(E/CN.4/1994/44)就这些构成部分进行了分析,并且确定了他的工作范围,现在说明如下。

#### A. 国别概况

7. 代表遵照上述各项决议,在过去12个月内访问了3个国家,同时与若干其他国家政府保持联系,以期安排今后的访问。在他任职的第一阶段他依次访问了前南斯拉夫的领土、俄罗斯联邦、索马里、苏丹和萨尔瓦多。1993年11月,在他的任务期限获得延长之后,他访问了斯里兰卡并且向人权委员会第五十届会议提出了他的访问报告(国别概况)(E/CN.4/1994/44/Add.1)。他原先计划在1994年4月访问布隆迪和卢旺达,但是1994年4月的事态及其悲剧性的后果,尤其是卢旺达的情况,显示在这种情况下无法达成访问的目标。因此,他延迟了访问。1994年6月和9月他分别访问了哥伦比亚和布隆迪;访问报告将作为他下次向委员会提出的报告的增编印发。

8. 到各国进行访问的目标是:(a) 根据实地视察和其他资料来源以期提供有关国内流离失所者问题各个层面的资料汇编;(b) 从中获得可能有助于进一步了解全球危机的国内流离失所者广泛问题的见识;(c) 突出每一个国家的具体情况以及有关政府和国际社会必须采取的行动来解决所涉的各项问题。

9. 在其任务获得延长之后所进行的3次访问,以促使他比初步阶段更深入地探讨了这些问题。这些访问确实显示了通过实地视察编写国别概况的重要性。再者,在访问哥伦比亚和布隆迪时,代表利用机会与区域成员交换意见,收集了中美洲和拉丁美洲以及非洲之角的政府间机构任务情况的第一手资料(见下面第22段)。

10. 关于今后的工作,代表已经获得秘鲁的邀请,对该国进行访问,并且计划在他的任务期限的下一阶段进行这项访问。他还与塔吉克斯坦、卢旺达和莫桑比克等国政府展开了初步协商。

11. 人权委员会在其第1994/68号决议中呼吁各国政府在与该代表的对话中妥

为考虑该代表就改进对国内流离失所者的保护和援助向其提出的建议和提议。代表的主要关注事项之一确实就是建立和维持一种程序,藉此对在与各国政府对话中讨论并且达成协议的问题采取后续行动。因此,代表分别于1994年8月29日和1994年9月28日致函斯里兰卡和苏丹政府,要求提供关于援助的性质和范围、安全情况、重新安置的问题、谋求持久解决办法以及联合国各机构、非政府组织和各界捐助者所能发挥的作用等若干具体提议可能的发展情况的资料。

12. 按照人权委员会非条约机制的其他特别程序,以及它最近访问哥伦比亚的情况,代表于1994年8月22日紧急呼吁哥伦比亚政府保护在桑坦德省受到可能立即驱离的若干家庭。代表希望获得哥伦比亚政府的答复。

13. 代表从各种来源获得有关许多国家国内流离失所者人权情况的资料。已经利用部分的资料编写国别概况并且进行实地视察。但是,由于任务范围非常有限,因此大多数的资料无法处理或者采取后续行动。代表提交给人权委员会的下一个报告将载有更多的具体设想,同时应当指出的是,有必要建立有效的机制,以便与有关国家政府经常进行对话,以便研究和分析各该国家的问题,并且共同谋求解决问题的办法(又见E/CN.4/1994/44/Add.1,第145段)。目前代表一年只能够进行很少的实质性访问,没有任何的经费和任何的资源可以对访问的结果采取后续行动。这种情况大大限制了它采取有效的措施,提请国际社会对具体的情况或国内流离失所者的紧迫问题,谋求补救办法。

## B. 法律标准

14. 关于保护国内流离失所者的法律标准,当记得代表在其以前几次报告中已经指出,律师对于目前的法律准则的范围及其适用性仍然存在着不同的意见:有人认为,目前的标准已经提供适当的保护,主要的问题是如何加以执行,其他人则认为,必须进行法律改革,以期确保提供全面和适当的保护。但是,报告还指出,在不妨碍到是否需要制订新的标准规范问题的情况下,大家都认为加强和评价现有的准则是很

有帮助的,而且将提供弥补可能存在的缺陷的依据。为此,人权委员会和大会鼓励代表汇编/评论现有的准则。

15. 由于可供代表使用的资源有限,并且考虑到至少初步的汇编必须在1995年3月任务第二阶段期满之前完成,代表争取了在这个领域的法律专门知识享有崇高信誉的三个机构(路德维格·博尔茨曼人权研究所、美国国际法协会以及国际人权法小组)的协助,编纂了有关国际人权、人道主义和难民法以及一般的国际公法的有关规定。1994年10月1日和2日,奥地利政府在维也纳举办了来自学术界、政府间和非政府组织的专家圆桌会议,评价和综合了这些准则的初步草案,这些草案载于一份工作文件中,这份文件将作为提交给人权委员会的下一个报告的增编印发。这份文件在最后定稿之后,预期将提供一项参考和工具,供各国政府,政府间和非政府机构以及从事保护国内流离失所者的人权领域的工作的其他人士使用。

### C. 机构机制

16. 第三项任务是审查和评价现有的国际机构,它们的任务及业务,以及它们满足国内流离失所者的需求的程度。为此,代表与许多具有关于国内流离失所者的专门知识或从事这方面的业务活动的政府间和非政府组织,保持密切联系。

17. 自1993年11月向大会提交他的最后报告以来直到1994年9月底,代表出差到日内瓦4次,将报告最后定稿并提交给人权委员会,与赞助者和其他国家政府进行协商,并且会见联合国各个机构和其他政府间机构主管。代表还到纽约进行额外的协商。

18. 代表遵照大会和人权委员会的有关决议会见了秘书长、人权事务高级专员、难民事务高级专员、主管人道主义事务副秘书长、联合国开发计划署(开发计划署)署长和红十字国际委员会主席。他还会见了这些组织的区域局的高级官员和主任,交流有关这个领域的发展的资料以及可能进行合作的意见。他还与防止歧视及保护少数小组委员会的人口转移和人权及环境问题特别报告员建立了联系。

19. 代表参加了许多会议和其他讨论会,讨论了国内流离失所者问题。按日期排列:1993年11月由难民政策小组筹划在华盛顿举行的关于国内流离失所者问题的任务的演变会议,代表担任了这项会议的共同主席;1994年2月在日内瓦举行的关于国际保护国内流离失所者问题非正式圆桌讨论会,会议由挪威政府筹办并担任主席;若干环境问题非政府组织和人权与环境报告员召开的会议;代表应人权事务高级专员的请求,就关于在卢旺达可能采取的行动召开的政府和非政府组织代表和专家会议;1994年6月难民专员办事处与非政府组织在奥斯陆联合举办的称为行动伙伴全球会议;1994年6月挪威难民理事会在奥斯陆举办的一些非政府组织讲习班,代表会见了讲习班的参加者;1994年9月在亚的斯亚贝巴举行的非洲统一组织(非统组织)/难民专员办事处关于非洲难民和流离失所者问题讨论会,代表向讨论会提出了一份题为“国际保护国内流离失所者”的论文;1994年9月挪威人权研究所在奥斯陆举办的最低限度人道主义标准讨论会。

20 代表还在难民事务高级专员国际保护问题全体小组委员会于1994年5月期间审议难民专员办事处保护国内流离失所者工作的问题期间,参加了小组委员会第24次会议。

21. 代表亲自参与或通过他在日内瓦的代表参与人道主义事务部国内流离失所者工作队的工作。工作队于1994年4月15日、1994年6月2日和1994年9月15日举行了会议,并且预期它将在今年年底以前再举行二次会议。它最近将来的一项活动将是起草关于机构间合作解决国内流离失所者所需的人道主义援助的一系列建议。这些建议和提议将提交给1994年12月召开的机构间常设委员会会议。代表将与工作队交流他的调查结果。

22. 在访问期间,代表还与联合国驻地机构进行了广泛的协商。代表还与美洲流离失所者问题常设协商委员会建立了联系,该委员会是在美洲人权研究所赞助下展开业务的独立机构,许多政府间和非政府实体参加了常设委员会,代表还与中美洲流离失所者、难民和回返者发展方案(中美洲难民发展方案)建立了联系,该方案是

中美洲的一项实验方案。在他短暂路过内罗毕期间,他会见了参与肯尼亚以及非洲之角和中非救济和发展工作的各联合国机构。他还听取了开发计划署肯尼亚国内流离失所者方案以及联合国妇女发展基金(妇女发展基金)的处于危机中的非洲妇女方案的情况汇报。代表认为,区域安排如美洲流离失所者问题常设委员会,可以作为其它类似的网络的有益典范,并且打算加强与它们的联系。

23. 当记得,人权委员会、大会和秘书长自己曾经要求代表就对国内流离失所者提供充分而有效的保护的途径和手段,提出他的建议和提议。因此,代表已经争取两个机构,挪威难民理事会和难民政策小组的协助和贡献,这两个机构将提供他目前国际、区域和地方各级能够满足国内流离失所者的需求的机构结构的分析。这些调查的初步结果将提交给人权委员会下届会议。

### 三、今后的计划

24. 在代表的任期接近第2阶段的时刻,其职责范围已经相当明确。因此必须继续执行人权委员会和大会各项决议规定的活动,其中包括继续研究国内流离失所者问题的危机的各个层面,以及满足国内流离失所者需求的途径,包括与各国政府进行对话以及与其活动与国内流离失所者问题有关的所有组织和机构,包括政府和非政府组织和机构密切协商和合作。在这方面,目前正在进行的编算和分析现有的国际标准和审查有关的职责、机构安排和实际活动,在制定适当的保护和援助国内流离失所者的战略方面,将具有特别的意义。

25. 代表与国际社会有关各界进行的密切协商和意见交流,使他深信,改善对国内流离失所者的保护和援助的办法很明显地非常有限。很明显的是国际社会看来还不准备设立一个新的组织,具体负责保护和协助国内流离失所者。由现有的组织完全负责照顾国内流离失所者也不太可能。唯一的办法似乎是在各组织和各种职务之间确立协作安排。

26. 因此,目前所面临的挑战将是如何加强执行任务的能力,最有效地谋求目前



在预期的协作安排范围内明确界定的各项目标。但是,目前在任务目标和代表能够动用的人力和物资支援之间,存在着很大的差距。正如代表一再指出的,除非缩小这种差距,这项任务可能成为国际社会不采取积极行动的一个借口,这将是一个悲剧性的讽刺。

#### 四、结 论

27. 本报告说明的各项活动突出了关于国内流离失所者问题秘书长代表作为推动照顾国内流离失所者的福利的一项机制的任务价值。更有甚者,他的职务已经成为促进和推动更有效的措施,并且在这方面,能够发挥关键性的作用,努力满足国内流离失所者的需求。鉴于国际社会并不倾向于设立一个新的机构来照顾国内流离失所者,也不可能赋予一个组织承担全部责任来照顾他们,因此,最可能做到的就是现有的相关机制和职责,特别重视国内流离失所者的问题,并且协调努力尽量扩大它们的效力。因此,应该在这个范围内来看待代表的作用。同样在这个范围内,迫切需要加强他应付职务挑战的能力,缩小其目标和他所能动用的人力及物质资源之间的差距。

— — — — —