



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/52
22 February 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十二届会议
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

国内流离失所者

秘书长代表弗朗西斯·登格先生依照人权委员会
第1995/57号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 2	3
一、流离失所问题的背景.....	3 - 4	3
二、法律标准.....	5 - 14	4

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、体制安排.....	15 - 33	6
四、国别访问、监测和后续工作.....	34 - 44	10
五、国内流离失所妇女.....	45 - 56	12
六、国内流离失所儿童.....	57 - 64	15
七、谋求一项全面战略.....	65 - 80	16
A. 预防.....	66 - 70	17
B. 保护和援助.....	71 - 76	17
C. 解决办法.....	77 - 80	19
八、结论和建议.....	81 - 87	20
附件：法律准则汇编和分析所载结论.....		23

导 言

1. 不妨忆及，人权委员会在其第五十一届会议通过的第1995/57号决议中决定将国内流离失所者问题秘书长代表的任期再延长三年。大会在1995年12月22日通过的第50/195号决议中赞扬了秘书长代表为提高对国内流离失所者处境的认识而正在发挥的促进作用。大会注意到他为拟订更好地保护、援助和有助于流离失所者发展的法律框架及战略所做的工作，尤其是他对国内流离失所原因的分析以及提出的预防、保护、援助的措施和解决办法。它请秘书长代表完成对现有法律准则的汇编和分析，以便列入本报告，并请人权委员会考虑在此基础上制定一个框架的问题。它还呼吁加强与各政府、政府间和非政府组织以及区域组织的对话。

2. 在其向人权委员会第五十一届会议提交的各份报告(E/CN.4/1995/50及Add.1-4)、向大会第五十届会议提交的报告(A/50/558)及向秘书长提交的几份报告中，秘书长代表回顾了他对10个国家的访问及这些访问的后续工作，详细讨论了法律标准问题，分析了有关的体制机制和能力，并审查了正在拟订的可提供更好援助及保护的战略。他还概述了解决国内流离失所者的保护、援助及发展需求行动计划的基本方面。本报告概括介绍在过去几年中他如何履行其逐步形成的职责，强调汲取的经验，这些经验如何影响了行动纲领，以及它们对其任务的未来活动的影响。

一、流离失所问题的背景

3. 国内流离失所问题是自然和人为的多种因素造成的。在所有情况下，受到影响的人民的需求很多，而通常对这些需求做出的反应却远远不够。但是，在国内流离失所的某些情况下，政府的反应往往比其他各方起到更大的支助作用。例如自然灾害，甚至国家间武装冲突，均引起人们对受害者采取同情和积极的态度。

4. 与此相反的是，在国内武装冲突、种族暴力或有计划有步骤地侵犯人权的情况下，对流离失所问题的反应总是因涉及的分裂而变得复杂。这些分裂常常采取基于种族、族裔、宗教、文化或社会等级的认同危机形式。在秘书长代表访问过的大多数国家，情况均如此。人们常常把大多数国内流离失所者与“敌人”联系在一起，而不管“敌人”是可识别的叛乱集团，还是在较普遍情况下被视为低下“危险的”或只不过“有别”的种族、文化或社会群体。在其他情况下，向各类流离失所

者提供的待遇也有差别，取决于他们是否属于“正确的一方”。所有这些情况的结果是国内流离失所者陷入真空，这种情况影响到履行委托给各当局的法律或道德责任。然而，政府还是做出了不同程度的反应，在大多数情况下对国内流离失所者有一定程度的承诺，这体现在提供一定数量的救济援助，尽管这一承诺几乎总是远远不够。

二、法律标准

5. 国际人权及人道主义法律如何保护国内流离失所者一直是本项任务的研究主题。不妨忆及，大约四年前秘书长任命其代表时，要求其代表请各国政府、政府间组织及非政府组织，除其他外，就现行国际法是否足够保护国内流离失所者提出意见。秘书长代表当时注意到法律专家对现行国际法是否足够保护国内流离失所者这一点意见分歧。他建议筹备汇编和评估现行标准，以确定保护是否足够及是否需要补充标准。该项目得到了人权委员会及大会的核准，并得到国际社会的广泛支持。

6. 秘书长代表在过去三年多与受到高度重视的机构和专家密切合作，协力完成了被要求进行的有关国内流离失所者法律准则的汇编及分析工作。在本届会议上委员会将收到编为本报告增编2的研究报告。

7. 汇编以秘书长代表要求完成的两份研究报告为依据。一份研究报告由Ludwig Boltzmann人权学院(奥地利)编写；另一份研究报告由美国国际法学会与国际人权法小组(美利坚合众国)联合编写。这两份研究报告于1994年10月在维也纳举行的法律专家会议上得到审议，会后提交人权委员会1995年届会，编为秘书长代表报告的增编(E/CN.4/1995/50/Add.3及CRP.1)。1995年5月专家会议在日内瓦进一步审议了这两份研究报告，会后在秘书长代表的请求下将它们合并成一份文件。1995年9月在华盛顿举行的小型专家会议上审议并通过了这份合并文件。

8. 法律准则汇编与分析的目的是查明现行有关保护国内流离失所者的国际准则，评估这些准则是否足够为流离失所者提供保护及援助需要，以及这一保护是否尚有空白及不足之处。汇编与分析审查了国际人权法、人道主义法及类推难民法的有关条款，以及这些条款在紧张局势、动乱或灾害、非国际性武装冲突及国家间武装冲突情况下对这些需要的适用性。

9. 汇编与分析证实了这样一个论点，即虽然现行法律涵盖了与国内流离失所者尤其相关的许多方面，但是在一些重要方面现行法律未能向他们提供充分保

护，因为没有针对流离失所者明显需求的明确准则。例如当涉及流离失所者个人证明文件及流离失所期间损失的财产的赔偿和补偿问题时，法律保护上尚有空白。另一不足的方面是，虽存在一般性准则，但未阐明确保执行准则的特定权利。例如，有关于迁移自由的一般性准则，但无保障国内流离失所者不被强行遣回危险地方的明确保证。尽管可从准则推论出具体的法律权利，但详细阐明这些权利则可加强对流离失所者的保护。

10. 还有一些实例是因法律本身的缺陷而使国内流离失所者未得到国际法的保护。例如，在不属于武装冲突的紧张局势和动乱情况下，人道主义法律不适用，人权法可能受到限制或减损，从而暂停对流离失所者的安康及生存至关重要的保护。此外，除少有的例外¹，国际法仅约束国家，而不约束诸如叛乱集团这样的非国家行为者，而国内流离失所者可能居住在叛乱集团管辖范围之内。最后，有些国家尚未批准主要人权条约及/或各项日内瓦公约及其附加议定书，如果这些国家的惯例法未反映这些公约及议定书的条款，则这些国家并不正式受这些条款的约束。

11. 汇编与分析重申现行法律并阐明其规定。它述及保护不足的领域，建议明确阐述这些领域的权利，以便更好地保护国内流离失所者。它还查明国内流离失所者法律保护方面存在的明显空白，需有新的国际法律准则。汇编与分析的结论载见本报告附件。

12. 汇编与分析的结果未否定执行现行标准比进行法律改革更为紧迫这一看法。有些人确实认为，试图拟订新标准有可能缩小现已存在的保护范围并偏离加强和监督现行准则执行工作。尽管这一论点是可以理解的，但上述不足及空白必须通过法律改革来解决，从而可全面满足国内流离失所者的需要。此外，有必要将目前过分分散不便执行的现行准则合并成一份文件。重申法律和阐明其规定实际上应能加强对需要执行现行准则一事的注意，有助于各国际组织在该领域的工作，也有助于达到提高国际上对国内流离失所者处境的认识这一教育目的。

13. 毫无疑问，需要并且应该拟订某种形式的法律框架。大会在其最近一届会议上强调有必要拟订这一框架。该文书应采取原则声明形式，还是采取行为守则或宣言形式的问题引起另一系列实际问题。在这一点上，委员会的指导必将有帮助。

14. 最后，应该指出，人权委员会收到的汇编与分析仅专注于与国内流离失所者从被迫离开家园直至返回家园或找到其他解决办法这一过程有关的保障条款。虽然汇编提及有关不被强迫离开家园的权利的法律准则，但未详细讨论这一权利的

具体内容和限制。但是，人们认识到有必要发展这些领域，以便就流离失所问题达成一个全面法律框架。因此，正在编写另一份文件，其研究结果将纳入拟议的法律框架。

三、体制安排

15. 人权委员会及大会请秘书长代表审查的问题之一是向国内流离失所者提供保护及援助的体制安排。主要通过磋商和参加机构间会议，以及通过正在进行的研究，布鲁金斯研究机构国内流离失所问题难民政策组项目²正在评估目前情况及需要进行的改革。

16. 由于没有任何一个组织或若干组织被授权负责国内流离失所者问题，国际系统内存在体制空白。与此同时，没有建立一个被授权负责保护和援助国内流离失所者的新组织的政治意愿，也不可能授权某一现有机构承担负责国内流离失所者的全部责任。余下的选择便是其职责及活动，与国内流离失所问题有关的许多机构和组织之间达成合作安排。

17. 这一合作安排的前提是：（一）这些机构将注意力集中于国内流离失所者的需要上，并调整其战略以便具体满足这些需要；（二）机构之间更密切地协调。关于第一个问题，应该指出国际机构目前比以往任何时候都更加重视国内流离失所问题。例如，联合国难民事务高级专员办事处在包括波斯尼亚--黑塞哥维那以及俄罗斯联邦的塔吉克斯坦和车臣在内的一系列国内情势下发挥了重要作用。国内流离失所者目前是世界粮食计划署救济援助人数最多一类受益者。1994年粮食计划署将210万吨粮食分发给约1,650万国内流离失所者。联合国开发计划署最近改革财务拨款程序，使之能有更大的计划编制灵活性，从而更多地参与有关国内流离失所者的工作。联合国儿童基金会及世界卫生组织也更多地参与保护国内流离失所者的工作。国际移民组织扩大了关于国内流离失所者返回家园及重新融入社会的活动。联合国的主要机构，如大会及联合国各组织的理事会，特别是难民署高级专员方案执行委员会，均支持这一趋势。

18. 此外，红十字国际委员会将更加注重国内流离失所问题。1995年10月，它组织了关于国内流离失所者问题专题讨论会，会议期间讨论了武装冲突环境下国内流离失所者的具体情况及及红十字国际委员会的活动。1995年12月召开的国际红十字和红新月大会通过了关于国际人道主义援助及保护的原则和行动决议。决议的第一部分涉及国内流离失所者及难民。该大会在决议中特别呼吁各国确保让中

立、公正及独立的人道主义组织与国内流离失所者接触，呼吁它们恢复对长期存在的国内流离失所情况提供粮食援助及其他人道主义援助物品的支助。它还请红十字和红新月运动及国家协会加强向国内流离失所者提供服务的能力，其中包括提供保护及援助，并加强它们与联合国的合作。

19. 许多组织在解释其因应国内流离失所情况的职责时显示出很大的灵活性。在某些情况下，它们进行斡旋，为流离失所者开展活动。在其他情况下，当流离失所者是武装冲突受害者或处于困难之中的儿童或妇女这一受到普遍关切的类别时，这些组织也将保护范围扩大到流离失所者。尽管如此，流离失所这一严重的全球性问题仍未得到彻底解决。许多国内流离失所者仍然没有得到多少国际社会的援助，对于他们的保护问题往往未给予充分的注意。

20. 建立一个在紧急情况下分派机构责任的中枢协调机制势在必行。过去几年里，该领域取得了一些进展。目前有些协调机构可望使国际系统的步调更加统一。这些结构安排方面的协调中心是紧急救济协调员(被指定为联合国系统处理国内流离失所者援助和保护请求的中心点)、机构间常设委员会、该委员会工作组以及国内流离失所者问题工作队。类似的协调结构体现在实地一级，在那里通过开发计划署驻地代表来协调，在复杂的紧急情况下，则通过负责灾害管理小组(由联合国业务机构组成，有时还包括非政府组织)并协调对国内流离失所者提供人道主义援助的驻地协调员或人道主义协调员来协调。在索马里，在机构间结构内建立了国内流离失所者问题工作队。

21. 秘书长代表支持这些合作安排。具体而言，他发起与联合国各部门及组织负责人的双边接触，参加机构间会议并介绍其项目及访问的重要调查结果。他吁请各机构间组织支助他的各方面工作，帮助他完成后续阶段任务。通过参加和出席各机构间组织的会议，他提供了人权机构与人道主义机构之间密切联系的机会。

22. 机构间国内流离失所者问题工作队于1995年5月重新组成，体现了当前的合作安排。工作队保证协助秘书长代表的工作，为其国别访问提供重要背景资料并通过提供资料、更重要的是通过活动为执行其建议支持后续工作。秘书长代表、开发计划署驻秘鲁代表与工作队之间的合作是这一安排的例证：在秘书长代表1995年秘鲁之行后，开发计划署基于他访问期间举行的讨论，开始执行将有益于国内流离失所者、返回家园者及其他贫穷及边缘化群体，并建议召开以这些群体为重点的援助者会议。工作队鼓励驻地代表通知它进展情况，并告知它可以何种方式，例如筹资等，起到帮助作用。联合国难民事务高级专员继1995年6月2日机构间常设委员会的讨论后，保证更加重视布隆迪境内流离失所者问题，秘书长代表在当时的讨论中

指出在该国难民待遇与国内流离失所者待遇之间存在明显差距。

23. 预期工作队将审查所有严重流离失所情况，探讨如何满足保护、援助及发展需要，并建议联合国各机构之间作出最佳分工。迄今为止工作队就秘书长代表访问过和提出过报告的斯里兰卡、秘鲁和柬埔寨等国境内流离失所情况及索马里情况举行了简短的讨论会。它还讨论了一些诸如数据库这样的一般性问题，分析了从1995年4月1日卢旺达基贝霍大规模屠杀国内流离失所者事件汲取的体制方面教训。

24. 诚然，联合国全系统作法仍是新的，但是显然需要机构间常设委员会及其工作队发挥有力的领导作用，它势必表明有能力有效地解决国内流离失所问题。尤其是在实地需要它发挥领导作用，因为在实地的驻地协调员并非总是具有做出紧急反应的足够经验或保护问题方面的背景，但却要求他们应付国内流离失所情况。

25. 机构间工作队的方法迄今为至一直是谨慎的。似乎可将它的作用解释为讨论和交流国内流离失所信息和意见的论坛。这可部分地从秘书长代表提交人权委员会第五十一届会议报告(E/CN.4/1995/50)中分析的各成员机构对国内流离失所问题不同意见和方法中得到解释。据了解各机构抵制协调，并非总是愿意在国内流离失所情况方面承担责任。

26. 与此同时，重要的是鼓励工作队将联合国注意力集中于严重的流离失所情况及需有加强保护和援助特别方案的地区。为了加强机构间对此问题的重视，应当举行有关具体情况的特别会议。还应进一步考虑机构间常设委员会及其工作组可以何种方式更系统地调查国内流离失所情况。应进一步促请总部国别工作队及实地的国内机制对像索马里发生的国内流离失所问题给予特别及广泛的注意。为此，国内流离失所者问题工作队可起草准则。总的说来，在满足国内流离失所者的需求方面，应更加重视联合国各部门及各组织在实地的工作。

27. 在参加机构间组织的同时，秘书长代表与开发计划署在一些国家驻地代表保持联系，这些国家存在大批国内流离失所者，其中许多人曾向秘书长代表提供流离失所信息。世界粮食计划署在各国的办事处作出同样的努力。这些信息提供了重要的背景资料，在此基础上可完成对国内流离失所者情况的首次评估，并在规划中定出今后访问及与政府进行对话的优先项目。其次，当这些资料涉及秘书长代表已访问过的国家时，则可有助于说明秘书长代表的建议如何得以执行。

28. 人道主义及发展机构与秘书长代表加强合作方面其他令人鼓舞的迹象是请秘书长代表参加有关国内流离失所问题的国际会议和其他活动。实际上，举行越来越多与流离失所者直接相关的会议本身就表明了对解决此问题存在更加认真和持久的关注。解决独立国家联合体各国及有关国家难民、流离失所者及其他形式非自

愿流离失所及遣返者问题的区域会议、亚的斯亚贝巴关于非洲难民及流离失所妇女的法律地位区域会议、阿拉伯国家国内流离失所者特里波利区域研讨会及红十字国际委员会的国内流离失所者专题讨论会均是重要的例子,所有这些会议均在去年十二个月内举行。这些会议要求秘书长代表做出重要贡献,尤其是拟订国内流离失所者法律框架。

29. 秘书长代表欢迎社会发展问题世界首脑会议及第四次妇女问题世界会议对国内流离失所者问题给予的重视。这两个国际会议均提出内容广泛的建议,执行这些建议可对国内流离失所者产生重要影响。考虑到强迫迁离是造成国内流离失所的重要原因及国内流离失所者居住权利之重要性,预期秘书长代表将参加联合国人类住区(生境二)会议。

30. 还正在做出更大努力来加强与区域组织的联系,并希望在独立国家联合体会议(见上文第28段)的背景下和通过人权事务高级专员在实地的各项举措加强这类联系。区域组织更多地参与工作是令人鼓舞的发展。例如,欧洲安全与合作组织逐步更多地介入改变塔吉克斯坦、波斯尼亚-黑塞哥维那及高加索地区国内流离失所者困境的工作。美洲国家组织的美洲人权委员会已开始更系统地监测和报告国内流离失所情况,要求美洲国家组织建立促进各国更加重视国内流离失所情况的结构。秘书长代表计划今年与美洲国家组织的美洲人权委员会人员会晤,目的是加强在国内流离失所领域的合作。非洲统一组织也开始更加重视这一问题(见E/CN.4/1995/50,第220-222段)。

31. 正如秘书长在人权和人口大规模流亡报告(E/CN.4/1996/42)中所述,联合国人权机构特别是条约机构、专题和国别特别报告员以及防止歧视及保护少数小组委员会更加重视国内流离失所问题。已提供的重要资料及有关建议可为各国政府、政府间和非政府组织改进国内流离失所者状况的工作提出方向。为此,秘书长代表一直与条约机构及人权事务高级专员保持联系。高级专员在提交大会的最新报告(A/50/36)中,强调有必要加强对国内流离失所者的人权保护,并提出正在考虑的为实现这一保护的措施(见下文第73段)。需要加强名人权机构的能力,以便使它们在机构间组织中发挥更大的保护作用。

32. 正如在秘书长代表以前提交人权委员会和大会的报告中所强调的那样,必须格外重视非政府组织在协助和保护国内流离失所者方面发挥的重要作用。常见的情况是,与往往同中央政府打交道的国际机构相比,非政府组织与流离失所人民有着更直接的联系,与地方当局有着更密切的关系。此外,非政府组织能够制定和执行向国内流离失所者提供极为重要援助的战略,在执行涉及保护和援助的综合政策时,往

往更加灵活。目前,挪威难民理事会正在详细评估和审议从事国内流离失所者问题的非政府组织的战略和活动。

33. 在机构间合作的更大框架内,秘书长代表的作用基本上仍是促进性的,涉及提高认识及进行宣传。这一作用的发挥不仅是通过参加机构间组织的工作和与政府间及非政府组织的磋商,而尤其是通过国别访问及与政府的对话。

四、国别访问、监测和后续工作

34. 国别访问及与政府对话是完成秘书长代表任务的基础。他与各政府对话系基于这样一个前提,即国内流离失所问题属于国内管辖范围,因此是有关国家的主权。然而主权本身包含国家有向其领土内居民提供安全及安康的责任。出于善意行事的国家政府愿意努力保护其国内流离失所的公民,并向其提供维持生命的保护和援助。如果问题之严重超出政府能力所及,它将呼吁国际社会履行人道主义职责。然而,如果政府不能或不愿提供这些服务,不要求或拒绝有关国外组织提供人道主义救济,则引起流离失所者的人权问题和政府对他们的义务问题。在这种情况下,国际社会或许有责任要求国家负责,甚至可能被要求向国内流离失所者及其他阶层人民提供所需要的援助和保护。

35. 国别访问可使政府官员在该国与流离失所者打交道的主要行动者及全体公众对国内流离失所者面临的各种问题都有新的认识。国别访问方案可表明提高认识的潜力。这些访问首先由联合国代表介绍情况,然后是会见政府机构最高官员,其中包括国家和/或政府首脑、有关部长和负责国内流离失所问题的政府官员,并且与联合国专门机构、捐助界、国家人权机构及人权、救援和发展问题非政府组织的代表、社区首领、流离失所人民及流离失所者代表会晤。在这些会见之后,到现场访问流离失所人民,与省及地方当局对话,其中包括军事指挥官、民政管理人员、救援工作人员、地方首领及流离失所者。第三个阶段是向地方、省级和国家当局以及国际机构简单介绍现场访问情况、代表的调查结果和他提出的补救措施建议。

36. 所有这些活动常常被传播媒介大量报道,这样做的效果是使这一问题引人注意,开始讨论它,并使它成为政策制定者和决策者采取紧急行动来解决的问题。政府和非政府机构不得不重新考虑其政策、战略及优先事项。国别访问促成召开政府及非政府组织都参加的研讨会(有时是首次),促使提供更多的国际支助或捐助者的援助。这些访问提供了加强有关各方之间对话的机会,并可造成实行改革的必要势头。

37. 秘书长代表1994年对柬埔寨的访问和1995年对秘鲁的访问说明了这些访问的重要性。去年一年从柬埔寨政府获得的资料表明尽管需要其他措施,但该国政府仍然愿意解决国内流离失所问题。在秘书长代表访问柬埔寨后,一系列旨在解决边缘化阶层人民普遍救济需要尤其是国内流离失所者需要的项目得以制定,并通过了若干项法律改革。该国政府请国际移民组织在执行一系列项目方面给予合作。关于保护人权问题,该国政府计划建立交流人权信息网络,并成立了执行联合国人权机构建议的委员会。

38. 在秘鲁,政府保证将更加注意国内流离失所者的需要,并审查公共机构做出的反应。它同意与开发计划署及其他国际机构密切合作执行旨在便利国内流离失所者返回和永久定居的社会项目。

39. 然而,国别访问,若无适当的后续工作,则注定影响十分有限。这些访问可提供机会与各国政府和国际组织讨论具体问题和达成可促使情况改进的协议。这些协议定期通知给机构间国内流离失所问题工作队等机构间组织。然而,需要不断地监测国内流离失所者的状况及如何执行秘书长代表的建议。结果表明并非总能做到这一点。

40. 斯里兰卡的情况提供了一个实例。在政府与武装反对派的和平会谈中断后,武装反对派(泰米尔伊拉姆猛虎解放组织)的传统据点贾夫纳半岛上的斯里兰卡部队发起大规模进攻。红十字国际委员会和开发计划署驻地代表等报称成千上万国内流离失所者逃往该半岛的东部。尽管详细述及流离失所者的粮食、饮水、住处及卫生需要,但未提供多少关于保护这些人民免遭暴力的需要的资料。机构间工作组和工作队简短地讨论了国内流离失所者的困境,但未提出建议。如果联合国在该国的办事处密切监测秘书长代表1994年访问斯里兰卡期间与该政府讨论的具体问题(见E/CN.4/1994/44/Add.1),情况则会受益。例如,国内流离失所者自愿返回家乡的问题和有关流离失所者的身心完整及其个人自由问题目前仍同两年前一样相关。

41. 可确定主要四种后续资料:在实地的联合国机构提供的数据;其他人权机构及联合国机构提供的资料;政府提供的资料;以及非政府组织提供的资料。这些资料最好能交给秘书长代表,并通过他提交人权委员会和大会(见A/50/558,第27段)。此外,秘书长代表还应通过后续访问获得资料。

42. 为使国别访问和对话取得最有效的结果,这些访问需有充分的准备。有关国的背景研究报告、国内流离失所者的状况、国际组织和地方组织在该国的活动等对于有效利用访问期间的有限时间必不可少。国内流离失所者问题工作队的参加者同意协助秘书长代表做好这些准备。同样,开发计划署署长和粮食计划署执行主任

向其外地工作人员发出指示,请他们向秘书长代表提供有关资料,并在他访问期间予以协助。

43. 国别访问并非是秘书长代表与各国政府进行对话的唯一形式。国内流离失所问题影响到的国家之多已远远超过秘书长代表所能访问。国内流离失所是全球性现象,有必要建立更广泛的实地监测和与政府及其他有关行动者进行更频繁接触的机制。秘书长代表感谢人权委员会特别报告员和人权条约机构提供的国内流离失所问题资料,例如涉及的国家有:阿富汗、波斯尼亚-黑塞哥维那、布隆迪、柬埔寨、塞浦路斯、多米尼加共和国、南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和门的内哥罗)、危地马拉、伊拉克、利比里亚、墨西哥、缅甸、菲律宾、俄罗斯联邦车臣共和国、卢旺达、塞拉利昂、苏丹、土耳其及扎伊尔。他还感谢大部分由非政府组织提供的但也有政府和开发计划署驻地代表提交的有关以下国家国内流离失所问题的资料:安哥拉、孟加拉国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、肯尼亚、黎巴嫩、摩尔多瓦、莫桑比克、塔吉克斯坦、南非和索马里。秘书长代表有意发起同这些国家中尽可能多的国家对话,并进行实地访问,以便更多地了解国内流离失所情况。他已与肯尼亚、塔吉克斯坦和土耳其等国政府讨论了访问这些国家的可能性,尽管迄今为止尚未收到邀请。

44. 在此期间,秘书长代表与联合国各机构和非政府组织合作汇编国别情况资料,以便准确评估所有受影响国家的国内流离失所人民对保护、援助和发展的需求。获得这些资料将有助于任务的执行,使国际社会关切的情况优先获得解决,并有可能与政府进行更全面和经常的对话,特别是在将国内流离失所具体情况提请秘书长代表注意及需要采取措施改进情况的时候。

五、国内流离失所妇女

45. 大会和人权委员会都一直强调需要更密切注意国内流离失所妇女的特殊处境。在其各次访问中,秘书长代表发现妇女是任何流离失所人口中最大群体,且特别易遭到人权侵犯。

46. 妇女在失去家庭和社区保护的情形下以及流离失所的压力在家庭中形于明显时,尤其易遭受到出于性别原因的暴力行为。这类侵犯包括人身或性凌辱、强奸、家庭暴力和性骚扰、经常遭到配偶的殴打和强暴。据报道,与家庭分离的儿童中,儿童尤其是女童遭到性侵犯的情形大为增多。流离失所者因性别之故而遭到各种形式的暴力行为不但是对国际和区域人权文书所载许多准则的违反,并损及享有自由、安全和人身完整、免遭性别歧视的权利,或使得无法享有这些权利。委员会的特别报告员把强奸归类为一种酷刑形式并在某些情况下认为强奸构成战争罪行和危害人类罪行。法律准则汇编和分析(E/CN.4/1996/52/Add.2)明确要求采取特别措

施确保对国内流离失所妇女的特殊需要提供保护。

47. 有些国内流离失所妇女还可能遭到买卖婚姻和强迫婚姻做法之害。这类做法依国际人权法的规定是加以禁止的,人权法承认有权免受奴隶制和类似奴隶制做法。流离失所者,尤其是流离失所妇女,常被迫为换取必需食品、住房、安全、证件或其他形式帮助而沦为他人的性对象。意图营利使人卖淫也很通常,特别是在诉诸卖淫是仅有谋生方式之一的情形下。随着由此造成的身心创伤,受害者还常常感染到性传染的疾病,其中包括HIV/爱滋病。这类做法也侵犯到涉及人身攻击以及结社自由和个人自由的人权和人道主义法律标准。

48. 在获取食物、饮水、衣服、住房、适当医疗和卫生方面基于性别的歧视和不平等待遇常常损及对这些基本生活需要的满足。这在缺乏这些需要的难民营情况下尤为严重。这种行为依国际人权和人道主义法律都是应加以禁止的。事关强调妇女需要预防性、妇科和生育保健以及性别暴力行为受害者需要医疗和心理社会照顾的难民准则均应当适用于国内流离失所的情形。

49. 国内流离失所妇女很需要个人身份证件,诸如婚姻或出生等生平经历须予登记。同时,对她们而言,要取得这类证件或许更为困难。对国内流离失所妇女尤为相关的是,为确保男女配偶自由同意结婚,则应有须在正式登记处作出婚姻登记的规定。为了规定难民妇女同男子一样可平等获得登记证明书,和(或)载有其本人姓名的个人身份证件,难民署一直在设法消除,除其他外,可能导致勒索和基于性别的暴力行为的不平等现象,并为难民妇女证明她们的法律地位提供帮助。

50. 在许多国家,妇女在拥有、获得、管理和处置财产方面可能面对基于性别的歧视。在这类情形下,国内流离失所妇女,例如如果失去她们的丈夫,则可能处于脆弱处境,因而可能不能继承或拥有土地及其他不动产。这在以后会影响到她们的回返程序。在享有财产所有权方面免受歧视这一点在《消除对妇女一切形式歧视公约》中已予明确提及,其中重申夫妻有平等权利拥有、获取、管理、经管、享有和处置财产。

51. 当妇女由于流离失所而失去家庭和支助结构时,对妇女人权的保护甚至更为重要。因此在国内流离失所的任何阶段,使国内流离失所的家庭团聚一起至关重要。对文化上被认为包含大家庭在内的那些群体而言,亦复如此。如果它们的成员遭到分散,彼此分离,则须尽快使他们团聚一起。许多国际人权文书都宣称家庭是需要特别保护的社会基本单元。在流离失所之时由于家庭分散的结果妇女尤其处于脆弱境况这一点已得到对妇女的暴力行为其原因和后果问题特别报告员的承认,这不仅在难民情形下如此,也可辩称同样适用于国内流离失所的妇女。

52. 就业和其他经济活动的机会都是有助于人们感到自尊和独立的重要因素，也是国内流离失所者的主要需要。国内流离失所妇女比起在流离失所之前可能更需要经济机会。《消除对妇女一切形式歧视公约》提到妇女的就业机会和其他经济活动。第十一条保证妇女同男子一样在就业领域享有平等权利，包括享有相同就业机会的权利，在同等价值的工作方面享有同等报酬和平等待遇的权利。关于难民妇女，难民署方案执行委员会也承认特别需要“向难民妇女和女童提供获得基本服务的切实公平的机会，包括获得教育和技能培训，并向她们提供赚取工资的机会”。³ 法律准则汇编和分析中建议应当处理国内流离失所妇女特别需要有得到就业或其他经济活动的平等机会。

53. 许多国际文书都承认在非歧视基础上享有受教育的权利。对常常因与社会疏离、尊严遭到侵犯的流离失所者而言，教育尤为重要。流离失所的妇女和儿童在获得教育或培训机会——诸如生存技能培训、生活和工作技能培训、领导能力培训和冲突解决办法培训等方面，都可能遭到基于性别的歧视。

54. 最后，还常常观察到，妇女参与难民营或其他安置点的生活规划和方案制订方面都形于不足，她们对政府和公共事务的参与也不足。支持网以及对难民营生活各个方面规划和方案制订的咨商和参与，对妇女尤为相关，因为她们在国内流离失所群体中一般而言占很大的比例，这类支助网有助于她们能够更好地面对参与营地决策的障碍，这方面通常是交托男子来处理，尽管男子为数较少。此外，参与政府和公共事务能使国内流离失所妇女得以影响到她们本身的流离失所处境。

55. 关于国内流离失所妇女遭受各种侵犯的资料收集，国际人权和人道主义机构做得很少。在制订战略改善她们困境方面，更是做得少。秘书长代表在其提交人权委员会的1955年报告(E/CN.4/1995/50)中就如何改善国内流离失所妇女的境况提出了一些建议。他特别指出援助国内流离失所者的各机构应当除其他外考虑：依据难民署关于保护难民妇女的准则监测妇女的处境；收集侵权情况并代表受害妇女向有关当局陈情；提供咨询服务，例如在前南斯拉夫向遭受性暴力行为之害的妇女提供的服务；确保公平分配食物和供应品并促进妇女在营地管理和决策中的参与。还可想到的其他措施可包括培训人权工作者对性别的敏感程度，包括对影响到国内流离失所妇女的传统习俗的了解以及在实地同妇女团体密切合作。⁴ 此外，当家妇女需在经济上能够自立以便为其家庭提供生计，这也应当是特别培训和创收方案及战略的一个主题。国际金融机构都应当支持有利于国内流离失所妇女的微企业。⁵

56. 但需要大为注意的是，制订战略使之有助于向处于国内流离失所境况的妇女提供保护并解决她们的发展需要。虽然儿童基金会、联合国妇女发展基金和非政

府组织的方案都须设法减轻妇女所处的特别脆弱境况,但需要额外的战略。上述关于难民和流离失所妇女的亚的斯亚贝巴会议(见第28段)建议明确阐明针对流离失所妇女特别需要的标准,包括土地所有权和继承权的标准。社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根,1995年)通过的《行动纲领》中载有一些响应流离失所者需要的建议,其中之一是呼吁确保流离失所妇女参与规划和执行援助活动。1995年在北京举行的第四次妇女问题世界会议也就增加对国内流离失所妇女的保护和援助一事作出了一些具体建议。

六、国内流离失所儿童

57. 在其各次访问期间(例如前访斯里兰卡、哥伦比亚、布隆迪、卢旺达和秘鲁等国),秘书长代表观察到儿童以及妇女在流离失所或回返者群体中占流离失所者的大多数。许多儿童不是失去父亲或母亲,就是双亲俱失。例如在秘鲁,在一回返者群体中850人中50%是儿童,其中70名为孤儿。

58. 在流离失所境况中儿童尤其易受到歧视,且需特别保护。这类歧视或基于种族、社会或经济背景,或基于流离失所地位或性别之故,都可影响到儿童入学和获得其他服务的机会。

59. 在国内流离失所情形下,由于许多流离失所者处于武装冲突状况,人身安全岌岌可危。失去单亲或双亲的儿童在敌对环境下尤其脆弱无助,在逃亡期间以及在被安置在难民营时,女童尤其可能遭到暴力或虐待和恫吓。家庭暴力和儿童受虐情形在流离失所境况中都有增多。这些流离失所儿童由于乏人照顾,常常遭到暴力和虐待,生命可危,对收养家庭的跟踪监测项目和方案也都需加以仔细研究以便为儿童谋求额外补救办法。

60. 尽管依据国际法禁止强迫征兵,但国内流离失所儿童却常常遭到此种做法。例如,据报在利比里亚、莫桑比克和苏丹,流离失所儿童常被迫征入民兵部队,迫使他们平民施暴。这些个人面对的问题很多,尤其是如果他们与家人分离。一生从事战斗。他们在恢复“正常”平民生活后可能显示出异于平常的暴力和酗酒倾向。

61. 缺少饮水和卫生以及营养不良都能对流离失所儿童和婴儿适当严重甚至致命的后果。是以应当作出努力保证他们得到营养平衡的食品和洁水。国内流离失所对儿童的严重后果包括筋疲力尽、疾病和心理问题。逃亡中更使他们常常得不到政府或非政府组织所提供的有限服务,例如疫苗接种或供食方案。再者,许多流离失

所儿童目睹父母被杀害或住家被毁,因此感到抑郁、做恶梦和惊恐不已。丧失记忆、加上创伤经验、孤独感、失去文化上的联系以及许多家庭心理上遭到损害,这些都能引起各种问题,包括退学率增高。

62. 国内流离失所儿童常常得不到教育,这或是由于在他们临时安置的地区无教育设施或设施不足,或由于缺少其他可供学习的场所。流离失所儿童的父母也可能无力支付所需的学费,或担心让子女去上学简直太危险。此外,许多流离失所儿童必须帮助维持家庭生计而无法上学。在另一些情形下,学校不是被毁坏就是被关闭,或是儿童不一定有身份证件,例如出生证,这是为注册入学所必需的。说少数群体语言或非官方语言的国内流离失所儿童如被重新安置在新的地区,则对理解使用他们不熟悉的语言的老师,就会有明显的困难。

63. 在其提交人权委员会的1995年报告中,秘书长代表作出了若干建议改进国内流离失所儿童的情况,尤其是帮助国内流离失所者的各机构应当除其他外考虑:依据难民署关于保护难民儿童的准则监测儿童的情况;收集侵犯情事并代表受害儿童向有关当局陈情;以及确保公平分配食物和供应品,向儿童提供教育和咨询服务。

64. 关于武装冲突对儿童的影响研究目前正由Graca Machel女士的领导下进行区域协商。这些协商产生了一些针对武装冲突情形下保护儿童的重要建议。例如1995年在亚的斯亚贝巴举行的协商则建议促进儿童的身心康复和重新融入社会,实施国际人道主义和人权标准,在武装冲突情形下保护儿童。总而言之,这些倡议对制订加强保护国内流离失所儿童的方案应当是很有用的。

七、谋求一项全面战略

65. 国内流离失所者所需的战略中包含的措施不应当限于提供紧急保护和援助,而是应当扩大到处理流离失所原因。为了处理原因,进而就需要了解更深层原因何在,而不只是冲突的存在、群族暴力或对人权的侵犯。更深层原因常常在于建国中经历的创伤:认同危机、历来否定民主自由和基本人权、贫穷困苦和发展严重不足。其后果是暴力冲突、肆意侵犯人权以及由此引起的大规模人口突然流离失所造成的人道主义悲剧。补救办法中应当兼顾缓解情况的紧急需要和谋求持久解决办法。因此,战略的主题应当是预防、保护和援助,安全返回进程或在另一地区永久定居、重建、重新融入和可持续发展。这些主题是秘书长代表的工作基础,也是同各政府和国际组织讨论过的问题。

A. 预 防

66. 如果要遏制和减缓国内流离失所问题的扩大,则预防战略是必不可少的,联合国人权机构在这方面可发挥重要作用。目前依靠的预防措施包括同各政府对话、紧急呼吁、部署人权实地工作人员、保护少数群体的机制和提供技术援助。委员会处理人口大规模流亡根本原因的各次报告也可作为例子说明旨在预防的努力。此外,各人权机构均被要求研讨它们可能采取防止侵犯人权的措施,其中有些已采取紧急程序,为防止目的向一些国家派出考察团。联合国人权事务高级专员职位的设立为制订预防战略现增添了推力。在高级专员主导下部署的人权实地工作人员必能发挥有价值的预防作用。人权咨询服务和教育项目对促进人权而言也都是有价值的措举。

67. 但所有这些措施都正在初期发展阶段,是故应当鼓励各人权机构增进它们的预防能力,保护机制,尤其是保护少数群体的机制,须予加强,因为许多流离失所者都是少数群体的成员,他们遭到强迫驱逐、移居和其他迫害正是因为他们的种族或其他背景之故。最近提出的一些有益倡议包括联合国通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》,以及小组委员会为保护少数群体和防止冲突制订战略设立的一个工作组。

68. 在国家一级,经由执行国际标准以促进和保护人权,设立国家机构以监测和促进人权,都是防止非自愿流离失所的最安全保证。

69. 秘书长代表关于其国别访问的各次报告一直强调必须支持旨在基层一级使人民有权力作主的预防技术。常有的是,当地社会建立了减缓流离失所影响的有效战略。流离失所人口本身发展出的应对战略应当得非政府组织和国际机构的仔细研究,因为这些机制势必是预防和保护的主要内容。

70. 不论在哪一级采取预防战略,都必须努力确保这类战略不干预到行动自由。鼓励人民留在自己本国的战略需要同保障有权迁离并为逃避迫害寻求庇护的战略彼此协调。在任何情形下,欲防止大规模人口流离失所一事不应当优先于确保流离失所人口的安全。

B. 保护和援助

71. 向流离失所人口提供保护和援助是国家的首要责任。秘书长代表在各次访问期间同各政府详细讨论了这些问题,并作出了若干建议,尤其是须集中注意加强

保护人权的国家机构和提供救济援助的政府机构。

72. 向国内流离失所者提供国际保护的策略中可包括在联合国的政治、维持和平、人道主义和人权机构间进行更密切的协调以便促进对国内流离失所危机采取相辅相成的解决办法,从而有助于和平与安全事业。国内流离失所者问题工作队虽赞同采取一种全面处理办法,但把人权问题纳入一般的人道主义议程这一工作以及把国内流离失所问题并入尤其是人道主义和发展机构的工作,则仍然是一个挑战。

73. 在目前,人权和保护问题并没适当地体现在机构间结构的议程上或讨论的内容上,即便人权事务高级专员和秘书长代表现今都参与讨论并提出这类问题。难民署和红十字委员会虽都被赋予保护授权,但并没涉入所有流离失所情况,这使得更有必要由机构间结构来处理保护问题。

74. 人权事务高级专员一直表示他准备对在实地保护国内流离失所者的努力作出贡献。如上文所述,高级专员在其提交大会的报告(A/50/36)中申明,在与相关的联合国计划署和机构——特别是难民署——和各区域组织以及秘书长代表的合作下,他正在考虑采取步骤为持续保护流离失所者和难民的人权建立一个框架。正在特别予以注意的是:(a) 确保在有大批国内流离失所者/难民人口的国家,特别是在例如在难民营和在回返者地点对流离失所者的保护令人关切的地区,派驻国际人权工作人员;(b) 派出人权实地干事负责收集资料、确定保护需要、监测情况、向秘书长代表提供信息以及传播人权知识;(c) 就如何监测流离失所者人权情况并就此提出报告,以及就如何将流离失所者的人权法律并入为实地工作人员编写的手册等事宜制订准则;(d) 支持秘书长代表的工作,尤其是关于他的访问和对他的建议采取后续行动;(e) 促进在总部和实地的机构间协调;(f) 增加对人道主义和维和行动工作人员的人权培训活动;(g) 执行人权培训活动,尤其是关于流离失所者的人权培训活动,对象是社区领导层和武装部队和警察部队的人员;(h) 向在对流离失所者提供人权援助方面有专长的非政府组织提供支助。

75. 尽管高级专员愿采取这些步骤,以及许多人道主义机构明显要求高级专员和人权事务中心予以延缓,但实际情况是由于目前缺少能力人权机构和机制都未能充分运作,是以无法执行这一方案的各个主要部分。因此,人道主义组织必须设法弥补保护方面存在的不足之处。救济和发展机构虽然可能不一定被授权并具有专长处理人权问题,但它们可经由同各政府的协商、接洽入境问题、同适当的机构和非政府组织作出安排等方式促进保护。

76. 人权和人道主义机构之间的协作应当设法确保对保护和援助事宜采取一种全面处理办法。经由联合项目或举办讨论会在实地进行合作必能大为增进人道主

义和维和行动的意愿和能力,使之扩大参与促进保护国内流离失所者的活动。派往各国的需要评估工作团中应当包括具备人权保护专长的人员。当某一情况下需对人权给予更多注意时,驻地协调员应当建议秘书长代表前往访问。如果人权机构无法向某些国家派出工作人员或入境被拒,则救济和发展机构应当如人们所预期确保保护问题为人所知并得到处理。它们应当利用它们已获得的信誉增进对国内流离失所者的人身保护。它们也应当得知各人权机制作出的相关结论和建议。为了达成这一目的,则在联合国的许多人道主义和发展机构的“文化”和政策上都必须作出改变,而且各人权机构亦须在促进实地情况下提供保护方面加强它们的能力和专长。

C. 解决办法

77. 秘书长代表在其各次访问期间一直强调必须处理冲突原因和克服分裂形势,同他对话的所有政府人员或非政府人士都承认,朝向这一目标的最好进程是为流离失所者谋求持久解决办法。但从受访国家得到的资料来看,在所有情形下,迈向持久和平与安全的道路既漫长又艰难,涉及这些情形的所有各方都要求对和平作出更坚定的承诺。例如在斯里兰卡,一般的政治形势以及流离失所者的特殊情况都有迹象显示在1995年有明显改善,正如秘书长代表的报告(E/CN.4/1995/50)所指出。斯里兰卡政府和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织之间和平进程瓦解、暴力冲突再起以及近来对该解放组织历来据点贾夫纳半岛的军事进攻,在近些月来造成了大批流离失所人口。在哥伦比亚、布隆迪和苏丹,自从秘书长代表前访以来安全情况也更形恶化,大批人口仍然处于流离失所状况。

78. 人道主义援助和促进人权并不能代替旨在一国促进和平、安全和安定事业的广大政治努力。仍然必须谋求的应是政治解决办法。在关于前南斯拉夫的谈判方面取得的明显进展可显示,任何多么难处理的情况都不是解决不了的。当紧急情况的人道主义、人权、政治和安全等各方面同时得到处理时,必可建立信任气氛,进而有助于正面地影响到国内流离失所者的处境。

79. 在达成政治解决办法的情形下,则需要有大规模的重建方案。这类方案可能远非有关国家的资源所能达到。不应当忽视的是,有时候这些国家正从战争和破坏的情况下争脱出来。然而可遗憾的是,对国内流离失所人口和其他被赶出家园的人口而言,发展援助常被看成比起人道主义救济来较少受人关切。发展机构并不象其他人道主义机构那样有大量资金能用于重建和发展可供国内流离失所者回返或永久安置的地区。救济机构则备有应急基金可用于紧急状况,而发展机构通常却无资

源能用于增进受影响地区的对应能力,以便这些地区能够更有效地收容无家可归的人口。

80. 解决这一问题的一个方法是,使发展机构建立“重建”基金供发展机构的主管酌情使用,就象救济机构使用其应急基金一样。这种基金可用来使流离失所者、土著人民、回返者或难民所在的被指定地区的所有人口都获得益惠。此外,国内流离失所问题机构间工作队应当集中注意设法为国内流离失所者谋求持久解决办法,并注意促进为达成这一目的而所需的协调。

八、结论和建议

81. 适合于授权的三个活动领域在过去几年中日渐定形。这些领域是,制订适当的法律标准用以解决国内流离失所者的需要,促使最有成效的国际机构来面对保护和援助国内流离失所者方面的挑战,以及前往有严重流离失所问题的国家进行访问以便在实地了解这些问题。总而言之,从不断地对问题进行研究和实际应用研究成果两方面而言,这些领域构成授权支柱。

82. 关于法律标准,继汇编和分析法律准则、查明法律方面模棱两可及不足之处和需要加以补救之后,国际社会当前面临的挑战是制订一个适当的法律框架,为保护国内流离失所者并向他们提供援助事宜建立一个明确、妥当、坚实的基础。这一框架应当包括能在发生国内流离失所情况之前适用的准则、适用于国内流离失所情况的准则、以及适用于解决国内流离失所情况的准则。虽然对这一法律框架可能采取的形式仍然存有异议,但其制订却是当务之急。

83. 同样地,从分析和评价现有体制安排来看,国际体系上虽作出了进展,但存在的明显不足仍需加以纠正。很清楚的是,目前尚无任何专门或完全被授权帮助国内流离失所者的机构。也很清楚的是,就创立一个新机构或授权一现有机构专责帮助国内流离失所者而言,也不见有任何政治意愿。是以采取协作方式已成为唯一可用的选择办法;但这样做常常受到协调问题、活动分散、不够重视保护事宜和缺少领导等因素的限制。考虑到国内流离失所危机的深度和广度,亟须作出改进以便重点更加连贯,在保护方面尤应如此,同时要利用国际体系方面现有各机构资源的多样性。预期布鲁金斯研究机构国内流离失所问题难民政策组项目目前正在进行的关于机构安排的分析必将在这方面提议一些实际步骤。

84. 或许,能为切实利用授权发挥催化作用提供潜力的最具体活动是国别访问计划,并同各政府和其他相关主事者进行对话,这正是秘书长代表自其被任命以来所

从事的。一如已予多次说明,这些访问不但有助于提高受访国家内对问题的认识,还可提供机会进行有意义的意见交流,权衡对国家主权的尊重和与此相关的责任,尤其是须确保所有国民的安全与福利,而国内流离失所者更是尤为脆弱的群体。此外,国别访问也可提供机会进行实情调查,这对了解情况的特殊问题和世界各地一般的国内流离失所问题都是有用的。但是,为了根据授权适当有效地进行国别访问计划、监测全球的流离失所问题、对流离失所问题的各种方式进行深层研究、在急需予以注意的地区及时进行调整、以及大体上发挥维护和为此所需的中介作用,则此一授权在人力和财力资源方面的能力都需大为增强。这一授权也必将需要资源以便进行后续访问并在访问之外在各政府和秘书长代表之间开展持续有用的对话,尤其是当国内流离失所的具体情况引起秘书长代表注意的时候以及日益明显必须为补救这些情况采取某些措施时。为了进行持续对话,势必需要进行研究、处理资料和采取后续行动。鉴于联合国系统内资源有限,这一授权需向系统外筹措潜在资源,包括向各国政府、私人基金会、研究机构和非政府组织筹措。委员会在这方面的支助亦可起到有用的催化作用以鼓励可能出力的各方增强这一授权的能力。

85. 秘书长代表在其各次国别访问期间发现,对占绝大多数国内流离失所者的流离失所妇女和儿童的特别保护、援助和发展需要,距离适当的处理还很远。法律准则汇编和分析中建议向国内流离失所妇女和儿童订出更明确的保护措施。此外,需在实地提供更大保护,促进现有法律的实施。具体而言,监测应当予以增加,并就国内流离失所妇女和儿童的现况编写详实报告以便有助于作出调解和拟订其他相关战略。当家妇女面对的特殊困难以及她们需要在经济上自立这一点都应当受到注意,并应当成为国际发展机构和金融机构的首要关切问题。

86. 上述各个方面虽可构成这一授权的规范性体制和运作框架,但仍需制订一项战略,实际利用这些各个方面来有效且全面地处理一般性的和具体的国内流离失所危机。这一战略应当以三个分明的阶段来处理流离失所问题:原因、后果和补救办法。与此相应的对策将是制订措施事先制止和预防流离失所情形,在流离失所期间提供适当的保护办法和救济援助,以及经由自愿和安全返回、重新安置、复原、重建、自力更生发展等各种方式谋求持久解决办法。制订这一全面战略正是布鲁金斯研究机构难民政策组项目进行的一项研究的主要目标,参与这一项目的还包括若干研究机构、许多学者和专家。

87. 应当重申的最后一个意见是,国际社会对抑制国内流离失所危机的上升一直在取得相当大的进展。但需要做的事还很多。过去几年来是以奠定授权活动为重,这一工作现需集中努力,落实到下述各方面,即制订一个适当的法律框架,加强可

供国际体系运用的体制选择办法,以及增进授权能力以便起到更有效的催化作用。与其对任务艰巨感到丧失信心而不知所措,这一授权则必须根据尽可能而为这一原则发挥作用,尽管有各种限制。

注

¹ 例外的是:1949年各项日内瓦公约所共同的第三条和(或)日内瓦公约第二附加议定书,所指的非国际性武装冲突。

² 例如见“改进关于国内流离失所者的体制安排”,布鲁金斯研究机构国内流离失所问题难民政策组项目,1995年10月。

³ 难民署方案执行委员会,关于难民妇女和国际保护的第64(XLI)号结论。

⁴ 另见E/CN.4/1996/105。

⁵ 见“难民和国内流离失所妇女”,布鲁金斯研究机构国内流离失所问题难民政策组项目,1995年11月。

附 件

法律准则汇编和分析所载结论(E/CN.4/1996/52/Add.2)

“五、结 论

410. 本报告试图汇编保护国内流离失所者的法律和查明在对他们的法律保护方面现有差距。关于国内流离失所者问题的代表在其综合研究报告^a中提出了现有国际法律文书是否能为国内流离失所者提供足够法律保护以及所需要的是不是更多的法律规定还是只要更好地执行现有法律的问题。基于上述分析,本研究报告的结论是,现有法律涵盖了与国内流离失所者特别有关的许多方面,但仍然在有些领域,法律没有为他们提供足够保护。

411. 对国内流离失所者的保护不足够主要在于下列两个方面:保护不足够的领域之一是,由于无明确准则处理可查明的流离失所者需要,法律方面出现空白。在有些情况中,人权法律中可能有准则而在人道主义法律中则没有,反之亦然。^b在这样的情况下,只有通过对于仅在有限情况中适用或仅适用于某些类别的人--如儿童、难民或少数群体--的现有法律规定作类比才有可能彰显这些权利。保护不足够的第二个领域是,虽存在一般的准则,但没有产生必然的结果,即在国内流离失所者特别需要的领域能确保执行一般准则的更为特定的权利没有得到阐明。^c在这样的情况,有可能从现有一般准则中推断出特定的法律权利;然而对流离失所者的保护通过在国际文书中阐明这些特定保障将会得到加强。

412. 鉴于人权法律通常仅对国家行为者有约束力,如果侵权行为由非国家行为者犯下,在紧张和动乱情况中国内流离失所者就得不到足够的保护;在有关第二议定书未包括的持不同政见势力行为的非国际性武装冲突期间,情况也如此。保护不足的另一情况发生在属于适用人道主义法律临界之下和允许或甚至减损人权保障的情况:在一些紧张和动乱情况中或人们流离失所造成的灾难中,限制措施有可能限制

^a E/CN.4/1993/35。

^b 例如,禁止失踪。

^c 例子之一是,没有阐明禁止歧视的“其他地位”也应包括流离失所状况。

对流离失所者的福祉或乃至生存至关重要的某些人权。在没有达到武装冲突程度但存在真正紧张局势的极个别情况中,国内流离失所者有可能得不到法律保护,因为国家有可能背离对生命保护至关重要的某些人权义务。在非国际性武装冲突的情况下,共同的第三条或第二议定书有时不提供保护,同时人权保障受到限制或被偏离。此外,国内流离失所者面临的保护不足情况可说明人权文书中不可减损的权利的范围不足以解决流离失所者的所有关键需要。最后,在尚未批准关键人权条约和/或1949年日内瓦公约及其附加议定书的国家,在有关国内流离失所者的法律保护方面存在真空。

413. 分析表明,国内流离失所者的需要没有得到现有国际法律的充分保护,因此必须更为具体和详细地重新阐明一般保护原则和在关于国内流离失所者保护问题的未来国际文书中弥补明显的保护差距。应该根据汇编和分析的调查结果以及根据改革的需要确定这样一种文书应采取何种确切形式。目前,对本研究报告的调查结果作如下概述即可。

414. 可以得出结论认为,在与生命权、禁止酷刑、禁止劫持人质、禁止当代形式奴隶制、生存权利等有关的许多方面和宗教权利的许多方面,目前的国际法对国内流离失所者的大多数具体需要似乎有足够的保护。如果这些权利经常遭到侵犯,原因不在于法律保护不充足,而是在于国家不愿意和/或在非国际性冲突中不同政见势力不愿意遵守有约束力的义务。

415. 一般准则虽存在但缺乏其必然的结果,即与保护国内流离失所者特别需要有关的更为特定的权利没有得到阐述,诸如此类保护不足领域却很多:

- (a) 关于歧视,禁止歧视的‘其他地位’的概念中如包括国内流离失所者状况的说明将不无裨益;
- (b) 关于保护生命,在国家间武装冲突中应该阐明,正如第一议定书和不可减损的人权法律所规定的,国内流离失所者应始终得到保护,免遭自己政府犯下暴力行为之害。此外,应该强调,严格禁止对国内流离失所者的营地或定居点进行袭击或在这些地区设置自由射击区;
- (c) 关于针对性别的暴力,原则上法律对充分保护作了规定。但是,应采取具体措施确保保护国内流离失所妇女的具体需要;
- (d) 关于拘留,需要澄清和限制在非公开的营地合法拘留国内流离失所者的先决条件;

- (e) 关于防御物，须阐明在任何类型的武装冲突中，冲突的任何一方均绝不应该使用国内流离失所者作为“人肉盾牌”；
- (f) 关于强迫征兵，现有关于强迫招募难民儿童的准则可对拟订有关强迫招募国内流离失所儿童原则给予启发。鉴于国内流离失所成人特别容易受到歧视性征兵做法的影响，未来文书也应处理他们的特殊需要；
- (g) 关于生存需要，非国际性武装冲突情况中享有食物、水、衣服和住房权利的许多方面仍不清楚；
- (h) 关于医疗，未来国际文书应该处理国内流离失所妇女在生育和心理保健等领域的特殊需要以及流离失所者营地中残疾人的特殊需要；
- (i) 关于迁徙自由，国内流离失所者有关在自己的国内前往安全地点或在所有情况中在国外寻求庇护或自愿和安全返回其居住地的权利需要有具体保障。他们也需要得到具体保证，不强迫返回危及其健康和/或安全的地方；
- (j) 关于与家庭有关的需要，非国际性武装冲突情况中家庭再团聚的问题需要予以澄清；
- (k) 关于使用自己的语言，未来国际文书应处理处于另一语言占垄断地位的地区中的国内流离失所者与语言有关的具体需要；
- (l) 关于宗教，在未来国际文书中处理国内流离失所者具体宗教需要将有益处；
- (m) 关于工作，应该处理国内流离失所妇女和一般的国内流离失所者为就业和其他经济活动谋求公平机会的特别需要；
- (n) 关于教育，需要阐明这一保证对任何流离失所情况中的国内流离失所者的意义；
- (o) 关于结社，需要澄清在武装冲突情况中保护国内流离失所者结社权利的程度；
- (p) 关于政治参与，必须强调国内流离失所者不因为他们必须离开家园而失去政治参与权利，他们的参与途径，包括得到投票登记程序，必须受到保障；
- (q) 关于需要获得国际援助，现有国际法承认国内流离失所者请求和得到其政府的保护和援助的权利，并在一定程度上承认国际行为者有权为他们的利益向受影响的政府和当局提供人道主义服务，但关于国家接受人道主义组织提供援助、同意和便利救济物品自由通过的相应义务

一直没有得到明确承认。

416. 最后,在法律保护国内流离失所者需要方面存在一些明显的空白:

- (a) 关于失踪,应该阐明,任何情况中,包括武装冲突中国内流离失所者的失踪应加禁止,这种禁止适用于冲突中的各方;
- (b) 关于失踪和死亡,目前国际法中缺乏有关寻找失踪的国内流离失所者、收集有关他们命运的资料和寻找并正当地埋葬受害者的义务;
- (c) 关于地雷和类似装置的使用,需要明确禁止任何种类武装冲突的任何一方部署和使用这种武器对付国内流离失所者;
- (d) 关于拘留,缺乏保护非国际性武装冲突情况中国内流离失所者不受任意拘留的规定;
- (e) 关于个人证件、文件和登记的需要,未来文书应阐明国家或非政府行为者在流离失所情况中解决这些需要的特定义务;
- (f) 关于与财产有关的需要,因流离失所后果而失去的财产得到复原的权利或对财产损失的补偿权利没有得到充分承认;在武装冲突情况中,无论是国内的还是国际性的,存在明显差距;
- (g) 关于救济工作者和组织,人道主义法没有为救济工作者的运输和救济供应规定充足保护。未来国际文书应该解决这一空白。”

XX XX XX XX XX