



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/43
4 February 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

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 1996/52 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1	1
一、规范框架.....	2 - 9	1
二、体制框架.....	10 - 26	4
三、国别访问.....	27 - 36	10
四、结论.....	37 - 39	13

导 言

1. 秘书长国内流离失所者问题代表于 1992 年任命，自那时以来，他的作用逐渐具有推动、促进性质，包括开展宣传活动，维护国内流离失所者的利益，目的是促使人们为国内流离失所者采取行动。代表的工作具体分为三个主要方面。一是确立恰当的规范框架，以满足国内流离失所者的需要。二是提倡作出有效的体制安排，以满足保护和协助国内流离失所者方面的需要。三是对存在严重国内流离失所问题的国家进行访问，以便与政府和负责满足国内流离失所者需要的其他行动者开展对话，争取改善当地的状况。本报告介绍代表在这三个方面的工作的最新情况。

一、规范框架

2. 现行规范在多大程度上满足了国内流离失所者的需要，这是代表从一开始就着手研究的一个专题。经过几年在与一些学术机构和专家合作下的紧张工作，代表向人权委员会第五十二届会议提交了一份法律规范汇编和分析(E/CN.4/1996/52/Add.2)。汇编和分析研究了国际人权法、人道主义法以及难民法的有关条款，以便确定这些条款是否充分满足国内流离失所者在得到保护和援助方面的需要，或者是否有必要拟订额外标准。汇编和分析的结论是，尽管现行法律涵盖与国内流离失所者特别相关的许多方面，但目前在一些重要方面，法律未能提供充分保护。这些保护不充分的情况，依其是由现行法律中的明显空白造成的，还是由其中的“灰色区域”造成的，主要分为两类。

3. 有些领域在国际保护方面存在明显空白，这些领域缺乏满足国内流离失所者可视为相同的需要的明确规范，如与个人证明文件或流离失所过程中损失的财产的恢复原状或赔偿有关的规范等。人权法中可能订有某项规范，但人道主义法中可能缺乏这项规范，反之亦然。在此种情况下，要阐明权利，只能根据对一些具体情况(如武装冲突)或不同类别人员(如儿童、难民或少数群体)适用有限的现行法律条款来进行类推。

4. 第二种情况是：法律规定了一项总的规范，但没有明确规定将确保这项总规范在国内流离失所者特别需要的方面得到落实的相应的、较为具体的权利。例如，法律可能订有迁徙自由的总规范，但没有明确规定在一国安全地区避难的权利，也

没有规定不准强行将国内流离失所者送回危险地区。在防止专门针对妇女的暴力和防止强行招募儿童方面，法律也存在“灰色区域”。尽管可以从总规范中推断出具体的合法权利，但是，如能阐明与国内流离失所者的需要相关的规范的某种必然结果，对国内流离失所者的保护就会得到加强。

5. 法律还存在固有的缺陷。例如，在一些未达到武装冲突程度的紧张和动乱局势中，人道主义法不适用，而且，人权法可能受到限制或减损，因而，对国内流离失所者的生活乃至生存至关重要的保护得不到及时提供。此外，人权法几乎无一例外地仅对国家有约束力，而不对诸如国内流离失所者可能受其管辖的叛乱团体等非国家行为者有约束力。还有，有些国家尚未批准一些重要的人权条约或日内瓦四公约及其附加议定书，因此，并不正式受这些文书条款的约束，除非这些条款体现了习惯法。

6. 汇编的结论认识到，在有些重要方面，国际法未能为国内流离失所者提供充分保护。在这些结论基础上，代表建议在一份单一文件中重申现行法律，并阐明其条款。这样做能起到以下几个作用：能够将相关的现行规范合并，这些规范目前过于分散，达不到应有效果。能使人们认识到需要更好地执行现行规范。该文件还能起宣传教育作用，能使国际社会清楚地认识到国内流离失所者的处境，并且认识到需要进一步采取措施，切实有效地处理这一问题。另外，该文件还将有助于政府、国际组织、非政府组织的促进和保护国内流离失所者权利的工作的开展。

7. 人权委员会第五十二届会议要求广泛宣传现行规范的汇编和分析。人权事务高级专员已同意出版这份汇编，代表希望该研究报告能尽快出版和分发。向政府、国际组织及非政府组织广泛宣传汇编，将有助于提高它们对国内流离失所者的需要和与满足这些需要有关的国际法律标准的认识。就政府而言，这样做可以协助它们起草与国内流离失所有关的法律。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的经验证明，汇编对在实地开展活动的国际组织很有用。难民署在这份研究报告基础上，为实地人员编制了一份适用于国内流离失所者的保护的国际法律标准参考手册。¹代表希望其他机构以及非政府组织仿照难民署的做法，利用汇编加强其工作人员对适用于国内流离失所者的保护的人权标准和人道主义法律的了解。

8. 就代表而言，并根据委员会的要求，他将在汇编基础上，继续拟定关于保护国内流离失所者的一个恰当的框架。他一直在研究此种框架可以采取的具体形式

问题，目前，正在拟定一套指导原则。1996年6月，在日内瓦举行了一次法律专家会议，目的是开始进行指导原则的起草工作。1996年10月举行的第二次会议讨论了这些指导原则，联合国机构和非政府组织的代表也参加了这次会议。第二次法律圆桌讨论会定于1997年4月举行。1997年，奥地利政府将在维也纳主办一次专家会议，会议将评述并修改指导原则，世界各地的法律专家以及联合国机构、区域组织和非政府组织的代表将参加这次会议。

9. 应当指出的是，有待拟定的规范框架将是一个全面的框架，涉及流离失所问题的各个阶段，包括这一问题的预防。代表编写的法律汇编和分析对适用于曾经流离失所者的法律标准作了研究。目前，正就不被迫离开家园的权利的内容和所受的限制单独进行一项研究。这两项研究将提供一个基础，从而便利流离失所问题出现之前适用的指导原则，在国内流离失所的实际情形中适用的指导原则，以及适用于流离失所之后阶段的指导原则的拟定。尽管涵盖各种情形的最低限度人道主义标准(如委员会目前审议的《图尔库-阿博宣言》)(E/CN.4/1995/116)的拟定将有助于填补国内流离失所者的法律保护方面的某些空白，但目前仍有必要拟定专门满足国内流离失所者的特殊需要的指导方针。

二、体制框架

10. 在对与国内流离失所者有关的现行体制安排进行分析、评估后发现，这类安排也存在很大的空白。目前，没有设立专门负责国内流离失所者的机构。而且，许多人认为，没有必要设立一个受托承担这项工作的机构。国内流离失所问题不是一个单一组织能够妥为处理的。国内流离失所者需要得到人道主义援助，需要得到保护，还需要重新融入社会并求得发展。要确立一个处理国内流离失所问题的切实有效的框架，就需要将人道主义、人权以及发展体制综合在一起。现有能力需要加强，其工作和活动与处理国内流离失所问题有关的众多机构和组织间的合作需要加强。鉴于国内流离失所问题十分严重且波及面很广，有关工作需要改进，以便作出更可预测的、连贯一致的反应。目前采用的临时合作的办法，往往由于协调问题，对保护和人权重视不够，对重新融合与发展进程重视不够等而未能充分发挥作用。

11. 加强合作的一个切实有效的步骤，是国际机构间缔结协议，根据机构的专门能力进行分工，以便在紧急情况下承担不同的任务。例如，1996年，难民署和联合国儿童基金会(儿童基金会)签署了一项谅解备忘录。备忘录规定儿童基金会负责在原籍国保护、协助并查找无人陪伴的儿童。这一安排将有助于加强对国内流离失所儿童的保护。为使各机构在国内流离失所者的保护、协助和发展方面分工更加明确，需要缔结更多的协议。世界粮食计划署(粮食计划署)和难民署签署的关于向难民提供和分发粮食的谅解备忘录，可能有助于就国内流离失所者拟定一项类似协议。指导具体业务活动的国家一级的谅解备忘录和协议书，也证明是一个加强合作的切实有效的机制。业务合作伙伴之间联合工作组和工作队的设立，在减少资源调动和方案活动中的缺口和重叠方面发挥了作用。例如，在索马里，设立了一个专门负责满足国内流离失所者需要的机构间工作队。代表欢迎拟定和加强此类协议，并在协议中列入针对国内流离失所者具体需要的规定。

12. 就代表而言，他和主管人道主义事务部副秘书长互换了一份谅解书，该谅解书确定了两者在国内流离失所问题上合作的框架。谅解书规定建立一个国内流离失所者信息交流系统，由人道主义事务部负责管理和维持。谅解书还规定要制定共同战略，以使国内流离失所者既受到保护，又得到人道主义救济。为此，人道主义事务部可以请代表访问某些国家，同有关国家政府对话，提请注意需要加以处理的问题。代表和主管人道主义事务部副秘书长商定联合召集情况介绍会，向驻联合国代表通报国内流离失所方面的重要问题。此外，谅解书还规定，代表将支持人道主义事务部发挥的总的协调作用，尤其是在与国内流离失所问题有关的活动和研究方面的协调作用，人道主义事务部则将同政府举行会议，讨论国内流离失所问题，并求得对代表为完成任务所作努力的支持。

13. 为了加强合作，不但要求所涉机构间进行更好的协调，而且要求对国内流离失所者的保护需要作出更全面的反应。保护需要没有受到充分重视，这是现行体制安排方面最大的空白。尽管向国内流离失所者提供援助的体制机构目前已较为完善，但是仍需要更为切实有效地处理保护问题。制订一项全面的办法证明较为困难，因为只有难民署和红十字国际委员会在向国内流离失所者提供保护和援助方面具有丰富经验。难民署在某些局势与其援助、保护难民的任务有“直接联系”，或在其他方面需要它发挥专门能力的情况下，经秘书长或大会请求，临时参与处理国内流离

失所局势。² 红十字委员会则只在出现武装冲突局势时开展活动，设法向平民受害者提供保护和援助，不论后者是否流离失所。³ 难民署和红十字委员会并不派驻人员处理所有国内流离失所局势这一点，使体制结构内其他业务机构参与处理保护问题变得极为重要。代表曾与总部和外地两级的一些人道主义组织密切合作，鼓励这些组织进一步重视国内流离失所者的需要，尤其是在保护方面。例如，难民署联系促进《儿童权利公约》的执行，一直高度重视国内流离失所儿童的保护需要。

14. 布鲁金斯学会正在进行的一项研究——由代表负责的难民政策小组国内流离失所项目——已经为体制改革提出了一些切实建议。⁴ 这些建议已得到广泛宣传，代表提交委员会的前几份报告对其作了概述。这几份报告强调的一个问题是，需要在国际体系中建立一个中心机构，以便能够迅速指定有关机构负责处理牵涉国内流离失所者的紧急局势。指定某一机构在每次复杂的紧急局势中全面负责照料国内流离失所者，是目前正在探讨的另一个途径。最后一套建议依据对相关机构的进一步分析，代表的国别访问以及至少 10 个案例研究，将在 1997 年提出，下一年提交委员会的报告将概述这些建议。在本报告中，代表想着重谈论这一点，即有必要加强联合国人权机构的能力，以便更好地处理国内流离失所者面临的保护问题，并在处理这些问题方面承担更大的责任。难民署和其他人道主义组织曾再三要求联合国人权机构加大参与处理复杂的紧急局势的实地业务行动的幅度。

15. 人权事务高级专员已表示，愿意为旨在当场向国内流离失所者提供保护的而努力作贡献。他大致提出了一项行动方案，强调有必要确保派驻人权实地人员，以处理流离失所紧急局势，还有必要向有关政府提供人权方面的咨询服务和技术援助。⁵ 为便利这项方案在一个综合做法范围内的执行，可请高级专员和代表在机构间常设委员会内发挥更为积极的作用，在委员会讨论国内流离失所问题相当突出的人道主义紧急局势并就此作出决定之时，尤其有必要这样做。

16. 前南斯拉夫和卢旺达境内最近的经验证明，部署人权实地工作人员能在保护方面产生相当好的效果。在前南斯拉夫，委员会特别报告员以实地工作人员提供的材料为依据，同当地主管机构交涉。此外，现已发现，实地工作人员收集材料“使人权方面的做法出现了一些积极变化，甚至使一些具体的侵犯行为得到了纠正”。⁶ 在卢旺达，100 多名人权实地工作人员接受的任务超出了通常的监测和报告职能范围，还包括设法纠正现有的人权问题，并防止侵犯人权现象的发生。⁷ 另外，还要

求这些人员帮助在返回地区创造安全条件，便利国内流离失所者和难民的返回。后一项任务不仅标志着人权实地工作人员开始发挥新的作用，而且也标志着他们首次着手具体处理国内流离失所者的保护问题。诚然，卢旺达和前南斯拉夫境内的人权实地监测行动遇到了严重困难，主要原因是这些人员未能及时部署，而且在培训和指导上也存在不足。但即便如此，这些行动在人权实地监测人员能起的保护作用方面提供了有启发性的例子。应当对这些例子作仔细研究，以使其在其他情形中得到更为切实有效的适用。

17. 除了部署监测人员以外，高级专员还可在咨询服务和技术援助方案之下派驻人权实地人员。此种方案除其他外，通过加强国家机构促进对人权的保护。咨询服务方案还可以加强预防，并协助高级专员根据委员会的要求特别关注“引起或可能会引起人口大规模流亡的局势”。⁸在真正出现流离失所问题的局势中，难民和流离失所者的保护是此种方案的一项明确的目标。⁹

18. 方案的保护职能扩展到流离失所之后阶段，方案在这一阶段发挥着特别积极的作用。例如，卢旺达境内人权实地工作人员目前正在协助建立一项解决财产纠纷的制度，该制度会有助于流离失所者返回家园和重新融入社会。代表欢迎人权事务中心通过咨询服务和技术援助方案作出此种努力，以加强受流离失所问题影响的国家的国内机构，并处理流离失所者面临的具体问题。他鼓励高级专员发起执行此类项目，以处理更多的国内流离失所局势。例如，在塔吉克斯坦，一项咨询服务方案可以协助欧洲安全和合作组织(欧安组织)开展培训，并执行加强司法制度的方案。在危地马拉，所涉项目可以处理国内流离失所者在土地、房屋、证件、就业及免遭骚扰等方面的问题。¹⁰在哥伦比亚，可以拟订处理犯罪不受惩罚、流离失所者的人身安全得不到保障问题以及与土地和产权有关的问题的方案，以便加强对国内流离失所者的保护和援助。

19. 因而，联合国人权机构可采用两种重要手段来在实地满足国内流离失所者加强人身保护和对人权的保护的需。高级专员有权部署监测人员，以便在紧急局势中采取措施，使人权免遭侵犯。他还可以向联合国区域办事处指派人权事务中心工作人员，以便向政府提供培训和其他技术援助，支持人权领域的国家行动计划。

20. 以上两种派驻人权实地工作人员的做法，都已在满足国内流离失所者的保护需要方面起到重要作用，但这两种做法需要进一步完善。代表希望，人权监测人

员能在保护方面发挥更为全面的作用，以便不仅监测返回进程，而且也监测营地的情况。1995年4月在卢旺达的Kibeho营地发生的屠杀事件突出表明，有必要指派人权外地人员驻扎在国内流离失所者聚集的营地和定居点。关于咨询服务和技术合作方案，委员会上届会议认识到，需要与政府、相关国际组织及代表合作，拟订有关项目，以促进国内流离失所者的人权。同时，高级专员需要更经常地采用上述两个机制，以便处理更多的国内流离失所情况。然而，联合国人权机构目前仍不具备前往所有需要加以关注的地点并在这些地点充分开展活动的的能力。代表促请委员会维持并加强人权事务中心的能力，以使其能够更为积极地满足实地的国内流离失所者的保护需要。

21. 在人权机构无法向某些国家派驻人员或无法进入这些国家的情况下，弄清并处理保护问题的任务由其他机构承担。例如，在前南斯拉夫，难民署负责保护工作的人员在部署人权实地监测人员(这项工作拖延了很久才开始进行)之前设法保护国内流离失所者，并在监测人员到达之后继续这样做。在塔吉克斯坦，难民署在人权事务中心的实地工作人员不在场的情况下，承担人权的现场监测和保护工作，这项工作随后由欧安组织承担。鉴于近几个月该国安全状况严重恶化，目前仍迫切需要向该国派驻人权实地工作人员。

22. 救济和发展机构往往先意识到保护问题，但这些机构并不是在所有情况下都处理这些问题，因为这些问题不属其管辖范围。例如，在卢旺达，人道主义事务部派遣的机构间需求评估团成员中没有人权专家，尽管保护问题至关重要。在利比里亚和安哥拉，粮食计划署是牵头机构，因为粮食供应被视为最紧迫的需要，而同样极为严重的保护问题受到关注的程度却要低得多。虽然救济和发展机构可能没有直接开展人身安全和人权保护工作的权限，也不具备这方面的专门知识，但这些机构在同政府协商和谈判，援助有困难的国内流离失所者，从而便利保护工作的开展方面，发挥着重要作用。

23. 人道主义机构应当与人权组织密切合作，以使用综合、全面的办法处理国内流离失所者的困境，这一办法既注重援助，又注重保护。派往出现人道主义紧急情况的国家的机构间需求评估团，应当通常有具备人权和保护的专门知识者作为成员。一旦需要在特定国内流离失所局势中密切关注人权，联合国驻地协调员应当建议代表进行访问。在代表进行访问之后，应使驻在所涉国家的联合国人道主义和人

权机构知道他的访问结果，并且由这些机构负责监测他提出的建议的执行情况。应当对具体的国内流离失所情形进行分析，以便恰当地划分职责，随后，这些职责可在人道主义和人权机构间的谅解备忘录中得到确定。人权事务高级专员和难民署缔结的关于划分在卢旺达提供保护方面的职责的谅解备忘录，为人权和人道主义机构为处理其他情况而进行合作提供了恰当的范例。

24. 联合国人权方案 and 经济发展方案之间也需要进行密切协调，以确保全面处理国内流离失所问题的做法由应急阶段扩展到返回和重新融合阶段。委员会鼓励人权事务中心与联合国开发计划署(开发计划署)合作，以便将加强人权的项目纳入开发计划署的总体方案。¹¹ 代表认为，将对人权的关注纳入返回和重新融合项目，是设法持久解决国内流离失所问题的先决条件，因此，他促请此类项目制定专门处理国内流离失所者的人权问题的措施。妇女拥有土地的权利和继承权需受到特别重视，旨在帮助作为一家之主的妇女在经济上实现自立的项目也需受到特别重视。

25. 代表强调，有必要加强联合国组织以协调方式满足国内流离失所者的保护和援助需要的能力，这一看法与经济及社会理事会(经社理事会)最近通过的关于“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的决议¹² 相一致。该决议附件所列的一些问题，如各相关组织的作用和承担的工作，组织间谅解备忘录的拟订以及各个组织及时、切实有效地开展活动的的能力等，与国内流离失所问题有关。此外，供秘书长依照该决议考虑的主题问题清单仅列出了国内流离失所者这一类受害者。¹³ 各组织的能力方面的缺陷和不一致问题、机构间协调，以及与国内流离失所者有关的现行体制安排存在的的信息问题等，受到特别重视。代表的助理人员参与了这项审查工作。代表希望，即将得出的审查结果和建议将最大限度地加强国际组织以综合、全面的方式对国内流离失所问题作出切实有效的反应的能力。

26. 代表想着重谈及的体制框架方面的一个情况是：区域行动的重要性在增加。区域组织在促进对国内流离失所者的保护、援助和发展支持方面发挥着至关重要的作用。这类组织能够使政策适应区域的实际情况，它们的创新做法既可用于区域内出现问题的国家，也可为整个国际系统所采用。这里值得提及区域一级一些最近的情况。欧安组织直接参与了波斯尼亚和黑塞哥维那、高加索地区以及塔吉克斯坦境内的保护国内流离失所者的活动。欧安组织区域境内另一个重要情况是，1996年5月，举行了一次关于独立国家联合体境内强迫迁移问题的区域会议。¹⁴ 会议通

过的行动方案意义重大：载有一系列针对国内流离失所问题拟采取的措施，重视总的人权的促进和保护。这项文件如能作为合作行动的框架得到切实有效的实施，将有助于在国家一级拟定预防、控制、解决人口流离失所问题的政策和立法，并为此设立有关机构。同样值得一提的是非洲统一组织通过预防冲突机制采取的措施，这些措施的目的是缓和紧张局势，防止流离失所问题出现。一旦预防不能奏效，就有必要制订综合方案满足流离失所者的救济和发展要求。1995年在布琼布拉举行的援助大湖地区(非洲)难民、返回者及流离失所者区域会议强调了这一必要性。同一年，在美洲，代表与美洲国家组织美洲人权委员会成员见了面。随后，该委员会在体制上采取了重要步骤，任命了一位国内流离失所者问题报告员。代表建议其他区域机构也考虑建立区域机制，以监测国内流离失所情况，推动流离失所问题的解决。

三、国别访问

27. 政府应当对消除国内流离失所者困境承担主要责任，有鉴于此，代表进行的国别访问是他的任务的最重要的方面之一。这些访问关注受影响国家境内具体的危急局势，注重与政府对话，设法找到解决办法，因而使代表能够提出纠正措施，以供有关国家在与国际社会合作，包括与政府间组织和非政府组织合作的情况下采取。国别访问还能够加深对国内流离失所问题各个方面的了解，并且为解决这一问题制订全球和区域标准和战略。

28. 过去几年中，代表访问了前南斯拉夫、俄罗斯联邦、索马里、苏丹、萨尔瓦多、斯里兰卡、哥伦比亚、布隆迪、卢旺达、秘鲁等国，并在提交委员会的前几份报告中提出了访问结果和建议。自委员会上届会议以来，他共作了两次访问：一次是于1996年6月访问塔吉克斯坦，他已就这次访问向上届联大提交了一份报告(A/51/483/Add.1和2)；另一次是12月访问莫桑比克，这次访问的报告将作为本报告的增编提出。

29. 代表去年进行的访问，使人们对返回、重新融合及发展等流离失所之后阶段出现的问题和积极的事态发展有了深入的了解。代表在关于塔吉克斯坦的报告中指出，虽然因1992年的内战而成为国内流离失所者的600,000人多数已经返回家园，但是，他们能否成功地重新融入社会，要看该国能在多大程度上克服战后经济

和社会恢复方面的困难，以和平方式消除冲突的主要根源，并且改善最近恶化了的安全状况。由于安全状况恶化，新的流离失所问题正在出现。因此，重新融合与发展问题有待处理，同时，仍需处理保护问题。相比之下，在莫桑比克，结束了16年之久的冲突的1992年的和平协议得到了遵守。因而，除了地雷构成的严重危险以外，保护问题看来并没有阻碍返回和重新融合进程。尽管两国的情况有上述不同之处，但两国有着一些明显的共同方面，这些方面突出了在别的国内流离失所局势的流离失所之后阶段可能相关的主题。

30. 两国的情况都突出表明，需要全面处理流离失所之后的返回、重新融合及发展等各阶段的问题。具体而言，这些情况突出表明，援助的提供和发展项目的拟订需要以相互加强的方式进行。在莫桑比克和塔吉克斯坦，难民署设法向返回者提供广泛援助，并在同时发起执行旨在促进整个社区的恢复和重建的“速效项目”，以此便利重新融合。不过，正如这一名称所表明的，“速效项目”需要辅以发展行动，这些行动目标较为明确，旨在确保经济的健康、可持续的发展，并且不使受益人口依赖国际社会的援助。

31. 所以，要使人道主义机构所作的重新融合努力得以持续，需要从一开始就加强与发展机构的合作，并加强目标的延续性。人道主义机构和发展机构应当根据流离失所者的能力和有关社区生存机制来执行紧急救济方案。同时，发展机构应当利用紧急救济阶段制订加强受影响地区的应付能力的计划，以使这些地区能够切实有效地吸收流离失所人口。在塔吉克斯坦和莫桑比克，难民署发起的面向发展的项目似可更早地得益于开发计划署在确保经济的可持续性和受益者参与发展规划方面的专门知识。关于开发计划署的尽早参与，是需要该机构向所涉国家派驻人员，还是只是在面向发展的项目的设计阶段征求其意见，这是一个需要进一步考虑的问题。

32. 对保护问题也需要采用整体处理办法。由于认识到这一需要，继难民署之后开始承担保护任务的欧安组织驻塔吉克斯坦的实地工作人员，不仅向国内流离失所者和返回者提供援助，而且还处理所有居民的人权问题。所以，欧安组织在处理国内流离失所者面临的直接的保护问题的同时，还争取实现在其中一个成员国开展民主进程这一更大的目标。鉴于自代表访问以来塔吉克斯坦的安全状况恶化，目前

更加需要继续努力加强保护人权的国家机构和法治，为此，人权事务中心应当向该国派遣一个人权状况评估团。

33. 在国别访问过程中，代表发现，不论是在流离失所期间，还是在重新融合进程期间，占流离失所者大多数的妇女和儿童的援助、保护及发展的特殊需要远远未能得到充分满足。代表的前几份报告载有一些关于改善这些妇女和儿童状况的建议。¹⁵ 其中一项建议认为，有必要制订措施，确保妇女参与救济的计划和提供活动，使其免受对妇女的暴力，并确保作为一家之主的妇女接受特别培训和援助，以便在经济上自立，并能够养家。在许多国家，如塔吉克斯坦，妇女极有可能失业，而且失业后的处境尤为艰难，她们可能由于种族和性别而受到双重歧视。她们还在寻找新的谋生手段方面遇到更多的困难，原因是她们很难得到贷款。这些情形往往迫使妇女作为一家之主的家庭的子女在养家糊口方面承担一些责任，而这使得他们无法接受充分的教育。更为严重的是，在塔吉克斯坦的库尔干秋别地区，教师和儿童常常被迫在棉花收获季节参加劳动。

34. 武装冲突局势中的国内流离失所儿童，除了往往无法充分接受教育和享受保健服务以外，还可能因战争而处于紧张状态。Graça Machel女士最近就武装冲突对儿童的影响问题作了一项研究，(A/51/306和Add.1)代表积极参与了这项研究。该项研究指出，人道主义机构未能坚持不懈地满足难民和国内流离失所儿童的援助和保护需要。该项研究提到了一些需要改进的方面，包括保护流离失所儿童，使其免受性暴力之害，不被武装部队强行招募，并且采取切实措施，确保无人陪伴的儿童的生存，并使其受到保护。

35. 人权和人道主义机构以及非政府组织已经采取了一些步骤，以减轻国内流离失所妇女和儿童特有的脆弱性，但同时，应当更为注重制订满足这些妇女儿童援助、保护及发展需要的战略。难民署依照关于保护难民妇女和儿童以及处理对难民的性暴力问题的指导方针，采取了一些切实措施，以改善这两类易受伤害人员的状况。应当向负责照料流离失所妇女和儿童的机构宣传这些指导方针，希望这些机构努力执行指导方针的规定。代表欢迎儿童基金会最近努力加强其能力，以满足国内流离失所儿童和作为提供照料者的国内流离失所妇女的保护和援助需要。代表鼓励其他人道主义机构也这样做。关于这方面活动的协调，机构间常设委员会国内流离失所者工作队应当评估一下国内流离失所妇女和儿童的援

助和保护需要在实地得到满足的程度，并为更加切实有效地做好这项工作作出合作安排。

36. 正如代表在前几份报告中再三强调的，国别访问为同政府积极地交换看法，并在出现国内流离失所问题的国家境内开展宣传活动提供了重要机会。然而，要使这些国别访问达到缓解国内流离失所状况这一中心目的，就必须采取恰当的后续行动。需要作广泛、经常的现场监测，以使局势真正得到改善，并使在与政府和国际组织讨论后提出的建议得到执行。人权事务高级专员已表示一定要确保委员会代表和报告员的建议得到执行。¹⁶ 在塔吉克斯坦和哥伦比亚，派驻人权实地人员会在这方面起很大作用。代表鼓励人权事务中心还在他访问过的其他国家的后续行动中发挥作用。

四、结 论

37. 根据以往几年受权开展的活动的情况，代表在今后一年中将继续把重点放在三个主要方面：拟订规范框架；改进国际、区域、国家三级的体制安排；对出现严重的国内流离失所问题的国家进行访问，也对出现流离失所者的重新融合方面的问题的国家进行访问，以便与有关国家政府以及国际、区域及非政府组织合作，拟订解决这些问题的办法。然而，与国内流离失所问题正变得日益严重和复杂这一点相比，代表以全面、切实有效的方式发挥促进作用的能力有限，需要得到加强。在提请委员会注意这一点的同时，代表认识到，由于联合国系统的资源依然紧张，需要采用富有创造性的解决办法。考虑到这一点，代表在开展他负责的工作方面，寻求并得到了外部支持。在政府和基金会的支持下，对国内流离失所者的法律地位作了深入研究，对体制安排，包括区域组织和非政府组织作了分析，并且编制了一份国内流离失所者统计和地域分布全球概况。布鲁金斯学会目前在代表主持下进行的一项研究，即难民政策小组国内流离失所项目，得到了许多学者、法律工作者、难民和人权问题专家的协助，还得到了美国国际法协会、路德维希·博尔茨曼人权研究所、国际人权法律小组、挪威难民理事会、美国难民问题委员会、美国大学华盛顿法学院等机构的协助。这项研究可于1997年公布。

38. 代表将继续促进与外部专家和专门机构达成的上述合作安排，但是，仍需要从联合国系统内部加强对代表的工作的支持。应当意识到，流离失所问题是一个极为重大的全球问题，牵涉大约 35 至 40 个国家。因此，需要密切监测这些国家的动态，以便及时发现需要国际社会参与处理的严重局势。还需要收集和处理信息，计划国别访问并为此类访问提供服务，开展后续活动，与政府间和非政府行动者协调有关活动，并且促使国际上作出反应。所有这些活动都需要得到为代表承担的工作提供服务的人权事务中心的积极重视。目前，人权事务中心开展这些活动所需的资源严重缺乏。协助代表开展工作的这位工作人员已自委员会上届会议起离开人权事务中心，目前尚无人接替他的工作。中心目前有两名助理专家协助代表的工作，这两位专家分别由挪威和德国政府提供，他们除了协助代表的工作以外，还常常被指定负责中心的其他工作，他们的合同将在今后几个月内期满。考虑到代表一职具有自愿性质，而且属于非全时职位，尤其宜指定一名高级工作人员协助办理与代表受托承担的工作有关的事务，在机构间决策方面发挥作用，并在代表因其他工作而无法参加需要高级别代表参加的会议时，代其参加这些会议。为使代表更好地完成受托承担的任务，还可以指定一名协调员，负责加强与政府间机构和非政府组织在国内流离失所问题上的合作，鼓励这些机构和组织更多地参与实地的活动，监测严重的国内流离失所局势并收集关于这类局势的信息。代表受托承担的工作至少需要得到两名正规人权干事的协助，还需得到充分的行政支助以及相应程度的文书助理人员的支持。

39. 几年前，委员会认为，国内流离失所问题已引起国际上足够重视，因而有必要设置代表一职。自那时以来，国内流离失所问题却变得更加严重。遗憾的是，从近几年的情况看，这一趋势可能继续下去。同时，代表在塔吉克斯坦和莫桑比克亲眼目睹的流离失所之后阶段的一些积极的事态发展证明，问题是可能得到解决的。鉴于国内流离失所问题依然存在，加上不断需要寻求问题的解决办法，有必要使代表履行其职责的能力和联合国整个人权机构的能力得到加强，以便全面、切实有效地处理并解决国内流离失所问题。

注

¹ 难民署，国内流离失所者的保护适用的国际法律标准：《难民署工作人员参考手册》，1996。

² 联合国难民事务高级专员 1993 年 4 月 28 日发布的第 33/93 号机构间备忘录和第 33/93 号外地办事处备忘录确定了难民署关于参与处理国内流离失所者问题的业务准则。见 UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons(Geneva: UNHCR, Sept. 1994), annex I。

³ Jean-Philippe Lavoyer, “Refugees and displaced persons--International humanitarian law and the role of the ICRC”, International Review of the Red Cross, No. 305, March-April 1995, pp.162-180.

⁴ 例如见 Roberta Cohen and Jacques Cuenod, “Improving institutional arrangements for the internally displaced”, Brookings Institution-Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, October 1995。

⁵ 人权事务高级专员提交大会的报告(A/50/36)和提交人权委员会的报告(E/CN.4/1995/98)详细阐述了关于为继续在现场保护流离失所者和难民的人权建立一个框架的具体建议。

⁶ 《前南斯拉夫境内的人权情况》，人权委员会特别报告员塔德乌什·马佐维耶斯基先生提交的第十份定期报告(E/CN.4/1995/57)，第 122 段。

⁷ 人权事务高级专员关于卢旺达境内人权实地行动的报告(A/50/743,附录)。

⁸ 人权委员会第 1995/88 号决议第 8 段。

⁹ 《人权事务高级专员提交人权委员会的报告》(E/CN.4/1995/98)。

¹⁰ 《在人权领域向危地马拉提供的援助》，独立专家莫尼卡·平托女士提交人权委员会的报告(E/CN.4/1994/10)，第 185 段。

¹¹ 委员会第 1994/69 号决议第 18 段。

¹² 经社理事会 1995 年 7 月 28 日第 1995/56 号决议。

¹³ 根据决议提出的问题有：(1) 协调；(2) 资金筹措；(3) 人力资源开发和工作人员的安全；(4) 救济、恢复和发展；(5) 评估；(6) 当地能力建设；(7) 国内流离失所者。这些问题根据经社理事会第 1995/56 号决议附件所列的供参考的问题清

单确定,并且按照该决议的规定,在确定时考虑到了大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议附件第七节。

¹⁴ 会议的正式名称为“处理独立国家联合体成员国和相关邻国境内的难民、流离失所者、其他形式的强迫流离失所及回归者问题的区域会议。”

¹⁵ 具体而言,见秘书长国内流离失所者问题代表提交人权委员会第五十二届会议的报告(E/CN.4/1996/52)。

¹⁶ 人权事务高级专员的报告(E/CN.4/1995/98),同前。

-- -- -- -- --