



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.2
3 July 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十七届会议
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

秘书长代表弗朗西斯·登先生根据人权委员会
第 2000/53 号决议提出的报告

增 编

秘书长国内流离失所者问题的代表，兹依照委员会鼓励在关于流离失所问题的区域和其他研讨会上传播和推广《关于国内流离失所者问题的指导原则》，并鼓励代表继续与各区域组织、政府间组织和非政府组织以及其它有关机构协商发起或支持这些研讨会的第 2000/35 号决议，向委员会转呈由欧洲安全和合作组织民主体制和人权事务处、布鲁金斯学会国内流离失所问题项目和挪威难民事务委员会主办，于 2000 年 5 月 10 至 12 日在第比利斯举行的“南高加索国内流离失所问题区域讲习会”简要报告。

附 件

南高加索国内流离失所问题区域讲习会简要报告
(2000年5月10日至12日，第比利斯)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、简要报告.....	1 - 20	3

附 录*

- 一、非政府伙伴组织的发言
- 二、议程
- 三、与会者名单
- 四、背景文件

* 秘书处根据要求可提供的档案资料。

1. 在南高加索各国境内主要因武装冲突和种族纠纷，同时也因自然灾害，约有近 100 万人被迫背井离乡出逃。与那些可依赖已确立的国际保护和援助体制的难民不同，国内流离失所者虽然也处于同等的绝望困境，但他们却往往走投无路，不知道该向哪个机构救助。

2. 为较有效地解决南高加索地区国内流离失所者所处困境，应秘书长国内流离失所者问题的代表弗朗西斯·登先生的邀请，于 2000 年 5 月 10 日至 12 日在格鲁吉亚第比利斯举行了一次高级别的聚会。出席会议的有：亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚各国政府负责流离失所人口事务的官员；三国非政府组织、学术机构和各流离失所社团派出的人员；区域组织、国际组织和国际非政府组织的代表；以及国际专家。

3. 讲习会由欧洲安全和合作组织(欧安组织)民主体制和人权事务处(民主人权处)、布鲁金斯学会国内流离失所问题项目和挪威难民事务委员会主办。

4. 与会者审议了亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚的国内流离失所问题，特别是国内流离失所者的人数、流离失所人口的构成、境况和特殊需要以及各国政府、各区域组织、地方非政府组织和国际组织在解决这些令人关注问题方面可发挥的作用。

5. 与会者强调了国内流离失所者脆弱性和他们所承受的一系列艰难的境况。除心理上的创伤外，流离失所往往造成家庭成员的失散、经济机会的丧失、教育和学业中断，以及文化和社会关系的断绝。就南高加索地区而论，与会者强调了长期国内流离失所境况给该区域带来的极其不利的后果，并呼吁有关各国政府认真考虑上述这些后果。例如，会上若干位发言者指出，国内流离失所者在社会中受到排斥，阻碍了他们以建设性和有成效的方式，为其目前所生活的各社区作出贡献。该区域高度的贫困率和失业率越发不成比例地加深了国内流离失所者的困境。会上还表示关注的是，越来越多的国内流离失所儿童不得不进行乞讨，甚至犯罪。若干位发言者指出，某些地区因人口大幅度地外流，出现了人口萎缩加上日益“种族同类化”的趋势。此外，冲突在政治上仍然得不到长期的解决，阻碍了安全和持久返回的可能性，致使背井离乡的境况长期化。这种情况也削弱了有关国家今后加入欧洲政治体制，诸如欧洲委员会和欧洲联盟的可能性。此外，这些“冻结的冲突”和经济转型的困难造成了持续不断的人才外流，或社会中最具

经济活动能力的人口阶层出走，削弱了本区域对国际投资的吸引力以及投资可创造的种种机会。在提供了多年的人道主义救济之后，仍看不到造成这种流离失所境况的根本问题有最终得到解决的迹象，国际组织和非政府组织目前正在重新考虑它们的人道主义救济工作，因为救济已经滋生了一种不良的依赖现象。有些组织不再感到它们能提供有效的援助、认为已被这种僵化的政治局面卡死，因而开始对其继续留在这一区域产生了疑问。

6. 此外，在难民与国内流离失所者之间也无明确的区别。与国内流离失所者不同，难民是逃离其原籍国的人。由于他们身处异邦他国，他们可受益于对他们适用的已有国际法律和体制结构。因此，他们具有明确的合法身份，可使他们得到他们不属其公民的国家的保护。相反，国内流离失所者仍滞留在其本国境内，这就意味着必须由其本国政府承担起保护并援助他们的首要责任。作为其本国的公民，他们有权享受国际人权法和国际人道主义法以及国内法所规定的充分保护。实际上，他们在国内拥有与所有其他公民相同的权利，这就是说，绝不可因他们处于流离失所的境地而歧视他们。然而，国内流离失所者确实因其流离失所的处境而产生了某些特殊的需要。为满足这些需要，有时必须采取特殊的措施以确保他们的权利得以兑现。《关于国内流离失所者问题的指导原则》可作为本区域各国政府和其它有关方面的指南，指明如何在流离失所的所有各阶段期间落实这些权利。

7. 讲习会与会者欢迎《指导原则》，认为该《指导原则》有效地重申了严格的国际法，并可在现行国际法出现灰色地带时作为一项明确的指导。全世界越来越普遍地接受这项《指导原则》，并承认这些原则已赢得了国际地位和权威。会议表示希望《原则》成熟后会形成国际惯例法。

8. 在这些《原则》中，讲习会较详细地讨论了有关不歧视和平等、移徙和选择居住地自由、政治参与、返回、重新安置和重新融合，以及妇女和儿童的特殊需要等问题。会上具体强调了政治参与权。若干与会者指出，格鲁吉亚境内的流离失所者虽能参与总统选举和全国议员名单的选举，但他们不能参与地方议会和市政代表的选举，也就是说不能选举那些可直接协助改善他们现状的代表。会议注意到，政府的这一立场反映了一个明显的问题，一些国内流离失所者对此也表示关注，即一旦参加了地方投票，他们将放弃返回其原籍地的权利。然而，会议

强调，这两者之间并不是互相排斥的，国内流离失所者的权利不应因他们流离失所而受限制。讲习会上若干人表示的观点认为，应当对法律进行修订以便与国际标准一致。会议还注意到，阿塞拜疆和亚美尼亚也存在着因 *propiska* 体制残余所引起的有关流离失所者政治参与的一些问题。

9. 从总体上讲，苏维埃时期的立法和作法，诸如 *propiska* 体制，不仅阻碍了充分行使财产权、迁徙和选择居所自由，而且还牵制了国内流离失所者的能力，使他们无法顺利参与一些微型贷款项目。鉴于该地区的各国政府正处于从一种类型的经济和政治体制向另一体制转型的过程之中，有关公民资格、财产、政治参与以及有关迁徙和选择居所自由的法律也正在转型之中，给这些国内流离失所者另外带来了新的问题。最终，国内流离失所者返回原籍地区的权利不应妨碍他们获取较长期的住房、选举当地代表的权利、及在目前居住地区寻求就业的可能性。

10. 鉴于越来越认识到归还财产问题是建立和平进程的一个关键方面，会议对此问题也给予高度重视。若干与会者阐述了可解决财产问题的各种办法。会上列举了可供南高加索借鉴的一些波斯尼亚和黑塞哥维那以及其他一些巴尔干国家的实例。会上指出，各国负有义务修订它们的立法以便利财产的归还。格鲁吉亚政府向讲习会通报了有关归还财产的新法律草案，这将有助于因格鲁吉亚与南奥塞梯的冲突而流离失所的人员返回。若干与会者指出了分配土地是解决财产问题的一个办法。

11. 在这三个国家中，流离失所者绝大部分是妇女和儿童，他们承受背井离乡的负担不成比例地沉重。例如，妇女的失业率较高。儿童的教育中断。这些社会经济问题均反映在家庭生活中。与会者指出，接受非政府组织调查的妇女表示她们关注的事项如下：就业机会；发挥她们技能的可能性；长期和配备卫生设备的住房；最重要的是让其子女过比较正常的生活。尽管怀有深刻的重返故园情结，妇女们仍希望在眼下的居住地区过着有成效的生活，这再次显示她们的返回权利与行使其它基本权利之间并不一定会产生矛盾。若干与会者表示的意见认为，在落实发展方案的同时，对妇女和儿童应给予心理和社会援助。战争结束后固然立即需要这种援助，但现在也同样需要这种援助，因为许多原先未得到过此类援助的儿童，如今也开始显示心理创伤的迹象。事实上，这种援助应当成为致

力于重建一个蒙受冲突创伤国家的工作中的一个组成部分。会上还提及了非政府组织的创新性工作，诸如，举办将国内流离失所儿童与其他受战争影响的不同民族群体的儿童聚集在一起的“和平营”，以促进不同文化间的交流对话，提高公众对和解与和平建设的重要意义的认识。

12. 许多与会者关切地讨论了返回问题。《指导原则》强调重要的是，可选择自愿返回和重新安置，还是在本国其它地区实现融合。然而，与会者指出，南高加索的大部分流离失所者都具有返回原籍地的强烈愿望，其部分原因是不能允许以往这种不公正行为得逞。但是，遗憾的是，会上还指出，一切企图解决各类冲突根源的努力都被冻结，致使近期来不太可能实现大规模和长期性的返回。

13. 若干与会者指出了建立一项机制的重要性，以便审查各具体国家国内流离失所者的境况在多大程度上符合《指导原则》所载标准。若干与会者提及必须制订出满足国内流离失所者的需要的国家法律和政策框架。在这方面，会上指出《指导原则》在拟订上述框架方面可发挥的指导性作用。会上还指出将《原则》融入国家立法是有助益的，并确保这些原则在地方和区各级得到运用。在这方面，会议在涉及区域各国处置国内流离失所者以及各国本身的实际情况，包括其原因和后果的讨论中，也显示出了很大的分歧。与此同时，也呈现出了一些非常相似的共同点。

14. 有些与会者提议，采取区域性的监测《原则》方式是恰当的作法。例如，不妨建立一个监测《指导原则》的区域专家委员会。另一些与会者建议，应包括政府代表，特别是地方政府代表在内共同作出区域性的努力。另外还有一些人认为应列入所有强制性的移徙，而国内流离失所问题应被列为有关冲突解决、区域稳定、经济进步和公民社会发展这一更广泛的区域框架，其中的一个组成部分。会议具体建议，直至 2000 年之后仍应为独联体国家会议提供支持，以便继续增强发展地方能力并加强各非政府组织之间的网络。

15. 讲习会上的另一个主要议题是，国际社会如何更好地满足该区域国内流离失所者的需要。鉴于国内流离失所现象的长期性质，国际组织已经开始削减其对各有关国家的人道主义援助。有些与会者表示认为，仅给予救济援助，不跟随提供发展援助，于该区域帮助不大。发展项目在早期阶段便应付诸实施，以实现自立并填补救济与发展之间的空白。会议还指出，世界各地新出现的紧急情况，

也分散了对南高加索地区的大量人道主义援助，而且该区域未解决的冲突也削弱了为所需发展项目提供资金的兴趣。欧安组织计划于 2000 年 9 月 25 日举行的《移徙和国内流离失所问题会议》，应有助于使国际社会集中注意南高加索区域国内流离失所者的困境。

16. 讲习会上一些国际组织所阐述的“援助格鲁吉亚国内流离失所者新方针”与该区域尤其相关。根据阿塞拜疆境内发起的一项类似计划拟订的这项“新方针”，是在联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人道主义事务协调办事处、世界银行和格鲁吉亚政府之间形成一个富有创建性的合作伙伴关系。方针承认国内流离失所者安全和有尊严地返回的权利。但在不具备这些条件的情况下，方针承认国内流离失所者得到与所有其他公民同等待遇的权利。因此，方针旨在为国内流离失所者创造一个机会，从而可通过以发展为方向的援助，而不是以传统性的人道主义救助，培养起他们的熟练技能和实现一定程度自立的能力，以供日后返回家园之用。为此，正在筹建一个基金，将用于提供小额贷款和为其它重建项目供资，并且还将兼顾到妇女的需要。“新方针”拟协助填补人道主义救济与发展援助之间的空白，并作为国际社会如何最佳满足被冻结的冲突背景下区域内流离失所者需要的范例。在该区域所有国家都可普遍采用这样的有益方针。

17. 另一个业已辨明的解决流离失所现象、促进和解和鼓励社会转型和变革的重要办法是，加强公民社会。地方非政府组织在整个南高加索地区积极地与流离失所人口一起开展工作，但这些组织需要增强培训、资金以及与其各自的国家政府结成更强的合作伙伴关系。尤其需要制订出立法，以鼓励和便利各组织开展工作，并消除对各组织活动的限制。此外，地方非政府组织还需要与国际非政府组织、国际组织和私营部门充分合作。事实上，会上有人表示，认为国家非政府组织应在其本国社会处理国内流离失所人口问题上发挥更大的作用。为此，一些非政府组织在讲习会上提出了一系列的提案(见附录)。提案包括拟在南高加索地区建立一个散发和促进《指导原则》的共同框架；将《指导原则》转译成当地语言(现已有阿塞拜疆语和格鲁吉亚语文本)，并采取最适合于目标群体的形式；发动有关国内流离失所者问题的区域磋商；根据《指导原则》创建起具体国别监测机

制，以评估本区域流离失所的情况；和在各国政府、非政府组织和国际组织之间就所提出的问题及其潜在的政策影响开展对话。

18. 讲习会向与会者通报了为支持秘书长国内流离失所者问题代表的任务，并协助监测对《指导原则》的适用情况，挪威难民事务委员会建立起《全球国内流离失所者数据库》。会议鼓励各位与会者共同分享信息，并建立起联系网络，确保有效地利用现有资源。会议还邀请各位与会者与数据库交流资料，以协助提高国际上对南高加索情况的了解。有关该区域流离失所情况不断更新的情况，将是地方、区域和国际倡导工作所必不可少。

19. 讲习会还介绍了各国政府在其国内开展的有关国内流离失所者的工作。各国政府采取了一些被视为颇有希望的主动行动，特别是阐明愿意修订目前有关国内流离失所者的政策和立法，并打算建立起与各非政府组织更好合作的框架。然而，会议指出，有限的资源限制了政府的努力，从而使得与国际社会的合作显得更为重要。与会者尤其认为，国际和区域性组织仍然在下列几个主要领域中起着关键作用：

- 力促增进国内流离失所者的权利；
- 向各国政府提供最佳作法的咨询意见；
- 通过捐助界筹措资金，补充本国的努力；
- 增强各国政府的协调合作，以支持国内流离失所者；和
- 促进冲突冻结地区的政治解决。

20. 关于政治解决，各与会者强调，提供人道主义援助和发展援助，永远也无法取代解决冲突，消除这一流离失所根源的必要性。确实，在不具备解决这些冲突的政治意愿情况下，尽管作出了其它各方面努力，目前的困难局势仍将延续下去。

-- -- -- -- --