



---

第六十届会议

临时议程\* 项目 73(b)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

保护和援助境内流离失所者

秘书长的说明

秘书长根据大会第 58/177 号决议和人权委员会第 2005/46 号决议，谨向大会成员转交负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林的报告。

---

\* A/60/150。



## 负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告

### 摘要

人权委员会在拟定了《关于境内流离失所问题的指导原则》中对权利问题有敏感认识的分析框架之后，并在联合国、各机构和各国就境内流离失所问题进行了十年之久的讨论之后，于2004年3月决定重新将保护和增进境内流离失所者的人权作为其任务重点。2004年9月，瓦尔特·卡林被任命为负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表。

代表在提交大会的第一份报告中概述了他就任后开展的活动，并对今后的行动提出了建议。2004年12月26日发生了灾难性的海啸，造成了延伸到多区域的大规模境内流离失所现象，对秘书长代表的任务形成了重大挑战。代表前往斯里兰卡和泰国进行了工作访问，强调自然灾害对人权的影响。和他的前任弗朗西斯·登一样，代表对土耳其等国进行了工作访问，并正式访问了尼泊尔、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚和黑山，包括科索沃。代表在每个国家得以与国家当局、民间社会成员以及联合国和其他国际组织的代表进行建设性对话，并会见境内流离失所者，听取他们说他们所关切的问题。他坚定地认为，对长期和在较近期的境内流离失所问题的可持久解决办法，只能是按照《关于境内流离失所问题的指导原则》及其所依据的国际人权标准，在所有国家的支持下，切实开展合作与行动。

代表还在联合国系统内开展对话。他与联合国若干部部门的高级官员一起，探讨可采用哪些渠道，将境内流离失所者人权问题进一步纳入联合国工作的主流。受人道主义事务协调厅设立境内流离失所问题司的鼓舞，代表还支持要求就保护和援助境内流离失所者规定更明确的责任和问责制。最后，代表与他的前任一样，继续加强与民间社会的联系，以便提高对境内流离失所问题的认识，并增强迅速应对危机局势的能力。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 境内流离失所问题与联合国的改革 .....	4-7	4
三. 因武装冲突和暴力局势造成的境内流离失所问题——区域问题和国家问题 ..	8-37	5
A. 访问尼泊尔 .....	9-18	6
B. 访问巴尔干：克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山(包括科索沃) .....	19-31	8
C. 对土耳其的工作访问 .....	32-37	11
四. 因自然灾害造成的国内流离失所 .....	38-60	12
A. 因自然灾害产生的境内流离失所者面临的人权问题 .....	40-43	12
B. 《关于境内流离失所问题的指导原则》与自然灾害情况的关联性 .....	44-56	13
C. 监测 .....	57	16
D. 改善国际社会对处理自然灾害中人权层面工作的准备 .....	58-60	17
五. 代表在将境内流离失所者人权纳入联合国系统主流的工作 .....	61-63	17
六. 结论和建议 .....	64-65	18

## 一. 引言

1. 十多年来，严重的境内流离失所现象所造成的广泛人道主义危机引起了国际社会的重视。1992 年任命了弗朗西斯·登为负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表，标志着开始持续地重视如何设法解决境内流离失所问题，至今已经十年。作为基本规范而制定的《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN. 4/1998/53/Add. 2)，援用国际人权法和人道主义法及同类的难民法的条款，用于境内流离失所者。同时，代表发挥关键作用，倡导重视境内流离失所者的权利，尤其是通过国家访问和其他访问，推动联合国及各专门机构开展机构性的“合作反应”，认为是对境内流离失所者广泛的诸种需要唯一可能的解决办法。

2. 人权委员会第 2004/55 号决议规定了负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的新任务规定。新任务具有具体的人权重点，请代表进行协调良好的国际宣传和行动，以进一步保护和尊重境内流离失所者的人权。2004 年 9 月，瓦尔特·卡林受命执行这项任务。卡林于 2005 年向人权委员会提交的报告 (E/CN. 4/2005/84 和 Add. 1) 之后，在本报告内阐述他受任命以来开展活动的情况。根据秘书长关于改革联合国的报告，代表说明了他截至 2005 年 8 月对土耳其、尼泊尔、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚和黑山所进行的国家访问和工作访问的主要结论和成果。<sup>1</sup> 然后他阐述 2004 年 12 月 26 日空前严重的海啸造成的境内流离失所现象所造成的人权问题。

3. 本报告是根据委员会第 2005/46 号决议和大会第 58/177 号决议提交的。

## 二. 境内流离失所问题与联合国的改革

4. 联合国秘书长在 2005 年题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的报告 (A/59/2005 和 Add. 1-3) 中，提出了他关于发展、安全和人人切实享有人权之间具有基本而深远相互关系的观点。秘书长指出，在千变万化的世界面临挑战的情况下，《千年宣言》通过以来，已经有 40 多个国家遭受暴力冲突的创伤。他具体指出，境内流离失所者约为 2 500 万人，其中近三分之一的人无法获得联合国的援助。这些人与全球 920 多万名难民同样的无家可归。

5. 秘书长强调，在处理境内流离失所者这类全球相互关联的挑战方面，切实地处理所有的流离失所局势，符合每个国家的自身利益。这就要求各国之间开展广泛、深入、持续的全面合作。秘书长在评估联合国人道主义因应系统时强调指出，与跨越国际疆界的难民不同，在本国境内流离失所的人未受到国际文书的保护。然而，虽然他们的权利亟需得到保护，但这一极为脆弱的群体及其需要往往不属于各人道主义机构的任务范围。为了处理这一问题，秘书长敦促会员国接受《境内流离失所问题指导原则》，作为保护这些人的基本国际准则，并承诺通过国内立法推动采用这些原则。关于联合国的机构性因应的问题，秘书长强调，虽然已

采取了一些步骤，确保各机构在各自职权范围内援助这些群体，但必须为切实的合作良好的因应作出更大的努力。因此他打算在会员国支助下，进一步加强在紧急救济协调员的全面领导下对境内流离失所者的需要作出机构间的因应，在各国则是通过人道主义协调员系统提出此种因应措施。

6. 秘书长评估了境内流离失所问题造成的挑战的性质，也评估了会员国及联合国对采用创新、持久的办法来处理关键的人道主义和人权问题的紧迫要求，负责境内流离失所者人权问题的代表对此表示充分赞同。代表特别赞同秘书长赞扬《关于境内流离失所问题的指导原则》，视为是处理境内流离失所问题的基本国际准则，他指出，这些原则反映并且符合国际人权法、人道主义法和同类的难民法，而且制定这些原则的目的是处理境内流离失所者的特殊需要。代表继续将《指导原则》及其依据的国际文书视为对按照其任务规定开展的所有工作的试金石。具体而言，他已开始工作，以期编写一份有关境内流离失所者的国内立法和决策的手册，协助各国政府在国内落实《指导原则》。

7. 关于必须改善对境内流离失所情况合作地处理的问题，秘书长代表欢迎目前正在作出努力，将诸如营地管理、供水和环境卫生、保健等具体部门的责任分配给指定的机构，以期加强合作方式内的问责制。他还欢迎另一项措施，指定一个机构，对在业务上保护境内流离失所者的权利担负首要责任。但他强调，必须确保保护是一种全面的概念，涉及所有有关人权和人道主义法的保障措施，从而对境内流离失所者所有的各方面需要作出因应。为此，代表举出他在提交委员会的报告中对保护问题所作的更详尽的讨论。<sup>2</sup> 将首要的部门性保护责任分配给一个机构的做法，不应该被理解为排除其他行为者的保护活动；而且为了确保充分保护境内流离失所者，各机构和各行者相互间必须密切合作。最后，代表认为，他的任务重点是主要通过与政府及其他有关行为者的对话，倡导境内流离失所者的人权，并将流离失所者人权问题纳入联合国系统所有有关部门的工作主流，这一重点将不致与在业务上负责保护活动的首要机构的活动相重叠，而是作出有益的补充，因此他计划与该机构进行密切的协调和合作。

### 三. 因武装冲突和暴力局势造成的境内流离失所问题——区域问题和国家问题

8. 按以往惯例，秘书长代表将在他提交人权委员会第六十二届会议的报告中，附上他对每个国家进行个别访问的报告。在他提交大会的报告中将提出他的总体结论和主要建议。在每次访问期间，代表都会见了政府高级官员、各方面有关的国际和国家行为者以及境内流离失所者本人。有几次，他在受访国境内行踪很广，以便取得对境内流离失所者处境的直接印象。现已证明，所有的访问和工作访问都十分富有成果，预兆着与有关政府继续进行良好的合作；代表一贯重申他将致力于这种合作。

## A. 访问尼泊尔

9. 在人道主义事务协调厅境内流离失所问题司协同下，代表应尼泊尔政府邀请，于2005年4月13至22日访问尼泊尔。访问的主要目的是评估尼泊尔境内流离失所状况，并就如何最佳处理保护境内流离失所者的需要，向国家当局和其他有关行为者提出建议。

10. 代表从向他提供的资料中得出结论，认为除了因自然灾害造成的小规模流离失所外，还出现了因冲突引起的广泛的流离失所情况，这种情况仅次于尼泊尔历来就有的经济移徙，因此不那么引人注目。造成流离失所的原因很复杂，包括对流离失所者个人的直接暴力行为或威胁；没收财产；担心因不让子女被强迫入伍或捐献食物和金钱而遭到报复；担心在混战中被击中，或遭受尼泊尔王家军队的报复，在出现地方民团或自卫团体时更是如此；普遍感到不安全和局势不稳；因冲突引起的村庄地方机构和因应机制瘫痪；以及各种经济原因，不过有理由认为，冲突加剧了尼泊尔一贯贫穷区域的经济衰退。毛派分子的暴力行为似乎是造成当今尼泊尔境内流离失所现象的首要原因，但不是唯一的原因。

11. 秘书长代表表示关切的是，出现了民团或自卫团体的活动，随后遭到毛派分子报复，从而又造成了大规模流离失所。他感到不安的是，有一些团体过去曾受到政客、部长和其他国家行为者或明或暗的支持或默认，在提供这种支持或默认时并没有考虑到人民遭受的危险。他尤其感到担忧的是，这种行为可能会产生不断升级的效应，使冲突变成真正的内战，像别处发生过的情况。

12. 代表会见过的多数人同意，数目不详的大量人民因上述原因非自愿地离开了家园，但由于上述种种原因无法返回。普遍一致的看法是，实际人数多于官方的数字。表明这种情况的现象包括：整个的村庄没有年轻一代的人；众多的家庭全家出走进入印度；乡下大片地区的空房数目日渐增多，这表明与经济移徙不同，没有任何家庭成员留在家中。

13. 与代表交谈过的许多人一致认为，在尼泊尔境内找到避难处的流离失所者比出国的要少。代表提醒当局说，在境内流离失所局势中都必然会出现的情况是，要确定境内流离失所者的确切人数必然很困难，其原因就在于他们已经流离。在尼泊尔，他指出下列可能妨碍着境内流离失所者登记的因素：害怕被认出或被查明身份；由国家登记为境内流离失所者并没有任何好处；原籍地地方政府核查手续缓慢；对境内流离失所者的定义狭窄，因此国家公务人员难以登记不是毛派分子暴力行为受害者的境内流离失所者。

14. 通过与境内流离失所者以及与援助组织和某些地方当局的讨论，代表得出结论，境内流离失所者面临的主要问题和需要是安全与保护；歧视；食物、住所和保健；儿童接受教育的机会；文件；性虐待；和家庭暴力增加；女性卖淫有增加

的危险；童工有不断增加的危险；以及在即将举行的选举中被剥夺投票权和选举权。

15. 代表强调指出，成为境内流离失所者，未必意味着这种人需要在营地获得诸如食品或住所等人道主义援助。视他们来自何地以及是否能融入收容社区以及是否维持自身的因应机制等因素，境内流离失所者并非一定都需要获得人道主义救济或援助。但在有些地方虽然已经提供紧急援助，提供的援助不足并且毫无计划。政府或国家组织或国际组织都没有一贯的援助和保护办法。代表指出，应尽可能避免建立会很快变成贫民窟的营地或安置点，因为这种营地或安置点问题重重，例如使境内流离失所者遭受健康危险，并加剧安全方面的危险。有时，这些设施是必不可少的，但有时则应该采用奖励措施，鼓励融入当地收容社区。

16. 此外，在某些罕见的情况下，可预料境内流离失所者会返回原籍地，但条件是冲突双方必须表示同意，并保障他们的人身安全和安全返回，还必须建立适当的监测机制，例如通过联合国人权监测员或地方非政府组织的监督机制。在这些情况下，境内流离失所者也可能需要得到援助，以便重新融入社会。在长期流离失所的情况下，必须提供新的就业机会和使用土地的权利，使境内流离失所者尽快自力更生。代表得出结论，认为尽管尼泊尔目前并没有面临传统意义上的人道主义危机，但有理由关切严重的人道主义和人权问题。

17. 代表根据这一分析提出了一系列建议。他欢迎尼泊尔政府正在制定境内流离失所者政策，但认识到该国资源有限，充分地处理保护和援助境内流离失所者问题，将需要多得多的资源。他建议政府按照《指导原则》，继续并尽快完成制定该国境内流离失所者的全盘政策，订立对境内流离失所者广泛的定义，而不专指暴力行为的某些受害者；谴责组织自卫团体或民团，并防止它们无视法律而自行采取行动；尊重战斗人员与非战斗人员的区别，并在计划采取军事行动时，尽可能避免间接伤害平民；修订法令以便利登记工作，包括选举登记；对国家和地方民事及军事机构和官员进行关于境内流离失所者权利及保护平民问题的培训；为国家和国际援助组织出入境内流离失所者聚集地区提供方便。

18. 代表建议，联合国和捐助界在与政府合作时，制定全盘的因应战略，对境内流离失所者的人权和人道主义需要作出回应，包括防止产生流离失所现象，在流离失所期间提供保护，并与流离失所者商议，找到长期解决办法。联合国及捐助界应进一步确保，在该国新建立的联合国人权实地行动，应监测并处理可能导致因冲突引起流离失所的人道主义局势，并监测境内流离失所者返回原籍地的情况。代表吁请尼泊尔共产党(毛派)遵守国际人道主义法基本原则，尤其是战斗人员与非战斗人员的基本区别以及1949年8月12日《日内瓦四公约》的共同第3条，并公开承诺遵守《关于境内流离失所问题的指导原则》，因为该原则也涉及非国家行为者。



## B. 访问巴尔干：克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山(包括科索沃)

19. 2005年6月8日至24日，秘书长代表应有关政府邀请，对克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山(包括科索沃)进行了国别访问。代表认为，由于各种历史性的和当代的事件交汇在一起，目前正是适当的时机，来评估该区域关于处理1990年代武装冲突造成的大批境内流离失所者所取得进展，并确保为今后找到持久的解决办法。虽然在境内流离失所领域已取得很大进展，但仍有一些未决问题尚待处理。

20. 代表强调，在减少该区域境内流离失所者人数并逐步找到持久的长期解决办法方面，已取得相当大的进展。有关国家和国际社会许多国家、联合国机构、其他政府间机构以及民间社会在国家与国际两级都作出了努力，在处理十年前巨大的国际流离失所者形成的挑战方面，已取得不容置疑的长足进展。虽然各国的进展速度有时并不平衡也各不相同，科索沃难民返回人数尤其很少，但总的趋势无疑是肯定的。为解决难民问题的努力通常更引人注目，在某些情况下也对境内流离失所人口产生了积极影响。

21. **回返领域取得的进展。**在整个区域，国际社会强调在克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃境内的冲突结束之后，必须立即创造有利于流离失所者回返的条件。境内流离失所者顺利回返需基于三个因素：确保回返者人身安全和保障，归还流离失所者的财产及重建其住房，以及营造持续回返的环境，使他们可以在返回地区正常的条件下生活。各国的各级主管当局和国际社会都已取得了令人印象深刻的成绩。

22. 尽管存在一些对安全问题的关切，该区域各地均已基本具备了第一个因素，不过科索沃除外，因为该地区虽在近几个月内有所进展，但局势依然不定，因此许多流离失所者踌躇不返。

23. 波斯尼亚和黑塞哥维那正在逐渐充分具备第二个因素，该国已归还了几乎所有案件中涉及的财产，仅有少数争端仍未解决；但大量的住房或公寓需要整修或重建。克罗地亚几近完成了向留在国内的流离失所者归还住房和公寓或向他们提供其他住所的工作；但是，仍然有不让业主收回其财产的事例。科索沃已确认了多数案件中的所有权，但多数业主尚未收回其财产，而且整修和重建住房所需的资源往往不足。

24. 第三个因素即可持续回返的条件，是对境内流离失所者最大的挑战。缺乏这些条件，是妨碍回返的主要因素之一，并使该区域许多地区的总回返率有所下降。即使在已投入大量资源使境内流离失所者得以回返的一些地区，也依然存在着对这种局面能否长期维持的重大疑问。在许多情况下，回返者不久又再次离去，或回返的只是老年人而不是有孩子的家庭。妨碍可持续回返的因素包括：在少数族



裔回返者重建后的住房通水和通电方面遭到长期和无正当理由的拖延；歧视性做法使少数族裔回返者无法在公私部门获得工作；没有符合回返者语言和其他教育需要的学校；回返后领取养恤金及享有健康保险的问题；一些地方当局使用挑衅性的民族和宗教标志，使少数族裔回返者感到不受欢迎和歧视；法治薄弱，在某些城市尤其如此；一些地方警察当局不愿意调查骚扰事件；司法机构薄弱且负担过重；战争罪和危害人类罪依然不受到惩罚。因此，许多回返者面临着不充分尊重其人权的具体困难。代表吁请各有关国家当局以及国际社会积极处理这些问题。

25. **侧重回返是妨碍就地融入社会的因素。**国际社会和国家当局的努力，几乎完全侧重于回返。因此，忽略了甚至阻止就地融入社会，让境内流离失所者融入当地经济，并在集体收容所之外获得住房，即使在不少地方也有成绩。虽然代表认识到该区域有必要强调回返，但他要强调，允许境内流离失所者融入当地社会和过正常的生活，与允许他们返回原籍地，这两者并非相互排斥，而实际上是相互强化。妥善融入社会的人更能够过生产性的生活；使他们在时机成熟时，可能具有返回原籍地所必要的能力和动力。从其他地方获得的经验可知，流离失所者越快恢复生产性生活，就越有可能进行自由选择，这就可能意味着回返，即使回返必然会面临新的挑战。

26. **极其脆弱群体的紧迫需要。**特别脆弱的群体在境内流离失所者中所占比例之高使代表感到震惊，他们的处境依然没有得到满意的解决。这包括老年人、病人、残疾人、心理严重创伤的人、战争罪行调查和审判过程中的证人、妇女为户主的家庭、失踪者的家属以及包括罗姆人的少数族群成员。许多境内流离失所者同时属于其中好几个类。在这种情况下，他们的弱势更形加剧而变得特别严重。典型的情况是，这些极端弱势的人依然居住在集体收容所、非正规的安置点或其他安排提供的住所，但这些安排从来就没有被视为长期的解决办法。这些人往往没有独自生活的能力。即使发生重大的改进，他们也不大可能自力返回原籍地。因此代表建议，国家和地方主管当局应该配合国际机构和捐助者，紧急为这些人找到持久的解决办法，包括作出适当的机构安排，例如社会住房、寄养家庭。代表在返回后，提请人道协调厅、儿童基金会、世界银行和双边捐助者重视这一问题。

27. **日渐恶化的住宿条件。**数以千计的境内流离失所者依然居住在条件十分恶劣的集体收容所。其中有许多国际社会已不再支持，因此不再有维修的经费。许多建筑物摇摇欲坠，不再具有可接受的居住条件。在流离失所的罗姆人、阿希卡利人和埃及人艰苦生活的地方，冒出了各种违章安置点。因此代表建议，如果能为这些集体收容所的居民提供妥善解决住房的办法，才继续关闭这些中心，并对现在无法关闭的中心进行最紧急的整修。在科索沃，代表敦促立即撤出北米特罗维察营地铅中毒的多半是罗姆人的家庭，因为这影响了他们的健康和人身安全权利，并欢迎联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）在他访问之后已经采取了措施。

28. **缺乏对权利的认识，加上各种行政性障碍。**许多境内流离失所者对他们根据国内法和国际法应享权利的认识少之甚少。另一些人则基于实际的原因，无法获得政府部门提供的应享权利和补救办法。这些弱点又加上地方政府的要求往往十分烦琐和复杂，在文件和登记方面更是如此。这种情况往往加剧了境内流离失所者遭受的孤立无援、情况不明和束手无策的情况，从而使他们更无法摆脱目前的困境。妨碍享有保健、教育、社会安全福利的国家其他服务或进入劳力市场的各种阻碍，很容易变得无法克服。由于处于社会安全系统之外的人几乎无社会保障可言，那些因繁琐的行政手续而没法进入这一系统的人，就处于更边缘的地位，并被迫进入非正规经济之中。因此，代表建议加快行政改革，为所有的人简化行政登记的条件和手续。他强调，应该特别重视境内流离失所者在尽力使自己的处境正常化时所面临的特殊困难。

29. **对少数民族群的歧视性做法。**代表遇到了歧视罗姆人和其他少数民族群的做法。这些族群的人往往会在提供其出身证明时遇到问题。在塞尔维亚尤其如此，他们在试图确定合法地址时往往受到障碍，或者无法获得适当的信息，从而无法了解可有什么利用哪些法律上的和实际的选择以及利用这些可能性的方式。结果是，这些少数民族群陷入了社会边缘地位，非常脆弱，并有遭受地方当局和社会其他部分更歧视的危险。代表吁请国家和地方主管当局确保少数民族群平等地在实际上和法律上有效行使现有的应享权利。为此，主管当局必须敏感地了解这些群体的特殊需要，并以文化上合适的方式，使这些群体了解本身的权利和应享待遇，并了解如何予以实现。

30. **保障未来的安全。**对这一区域，重要的决定是对短期至中期的未来，各种论坛已在对之进行辩论。包括克罗地亚以及波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧洲联盟的问题。塞尔维亚和黑山目前仍继续采用联邦制国家，可能很快需要予以明确解决，而科索沃的长期地位问题也正在日益讨论中。鉴于这些事态发展，代表认为必须查明可能影响该区域境内流离失所者权利的因素和危险性，并查明各国和各国之间在每个领域作出安排时必须考虑的问题，以避免出现流离失所者的新问题。关键在于新的安排不致产生新的境内流离失所者；保障流离失所者的权利，包括回返、保护、归还或赔偿其财产的权利以及享有养恤金福利的权利；并采取措施，确保没有境内流离失所者成为无国籍人。此外，在有关的区域和国家的最后地位一经决定后，就必须采取持久解决办法，减少剩余的境内流离失所者的人数。

31. 最后，代表注意到与他会谈过的许多人的关切问题：由于以前的难民或未获准的寻求庇护者从某些西欧国家大规模回返，该区域内各地因国内流离失所现象造成的负担将有所加重，如果这些人无法返回自己的家园则更是如此。他吁请有关国家政府在执行此种遣返时要谨慎。他还敦促这些政府不要将遭受威胁的社区的人以及特别脆弱的人遣返到他们可能成为境内流离失所者但得不到必要援助且他们的权利又得不到保护的地方。

### C. 对土耳其的工作访问

32. 土耳其外交部长邀请秘书长代表于 2005 年 5 月 4 日至 6 日前往安卡拉进行工作访问。除了会见有关部委和国家机构外，代表还出席了由海司太博大学人口研究所在安卡拉举办的“土耳其移民和境内流离失所人口调查”讲习班，并参加了由挪威难民理事会为一些副省长和其他官员举办并由布鲁金斯-本境内流离失所项目共同赞助的《关于境内流离失所问题的指导原则》的培训讲习班。所有的会议都提供了丰富的信息并富有建设性。使代表印象深刻的是，与他会谈的人员表示，他们愿意思想开放地处理国内流离失所问题，制定一项战略，全盘处理所有妨碍回返的因素，并提供必要的资源，确保顺利落实战略。

33. 代表认为，这些活动和设想的措施很重要，因为许多境内流离失所者一直或依然在条件极端恶劣的都市地区生活，而当局提供的援助有限或毫无援助。过去，他们之中有些人想回返而遭遇许多阻碍。虽然该国政府实施了一些回返方案，包括《返回村庄和重建项目》，并在一些地区取得了相当大的成绩，但总体进展缓慢，许多问题尚待解决。在这种情况下，目前的各种努力，如海司太博大学人口研究所正在从事的研究、为编写《土耳其境内流离失所者综合战略文件》的工作、以及执行《对因恐怖行动和反恐措施造成损失的赔偿的第 5233 号法律》，都具有十分积极的意义，也极为重要。

34. 代表建议土耳其政府在该国法律和政策中采用符合《关于境内流离失所问题的指导原则》所述国际标准的“境内流离失所者”的定义，其中反映两个核心因素：无论出于何种原因，这种流动均具有非自愿的性质，以及所涉的个人依然留在本国境内。

35. 关于境内流离失所者人数问题，代表既注意到向他提供的官方数字，也注意到非政府组织估计的高得多的数字。他还意识到确定土耳其境内流离失所者人数的复杂性，这是由于从东土耳其农村地区大规模向城市以及向该国西部地区的经济移民的性质，也由于相当多的境内流离失所者已经返回，或不再将自己视为境内流离失所者，并已经在土耳其其他地方开始了新的生活。但经验表明，在土耳其的特殊情况下，登记的人数往往远远低于实际人数。代表赞扬土耳其政府请人口研究所编写一份研究报告，说明土耳其境内流离失所者的人数和处境，以此对讨论和解决土耳其境内流离失所问题作出重要贡献。

36. 关于《土耳其境内流离失所者综合战略文件》草案一事，代表欢迎主管当局向他保证说，该文件将在相当大的程度上反映《关于境内流离失所问题的指导原则》，并指出其最后文本将明确提及《指导原则》。他还欢迎，该战略所将依据的基本原则是：境内流离失所者有权选择自愿返回他们以前的居住地或融入该国另地的社会。同样重要的是，政府愿意处理妨碍回返的潜在因素，诸如人们感受到的村卫队的作用或地雷的存在等，以及准备专门拨出必要资源用以重建和更新必要的基础设施。该计划主要向位于中心地带的村庄提供支助，从发展

的观点来看可能是合理的，但必须十分注意，确保回返者依然可去到他们的田地和获得谋生手段的机会。在这方面，代表建议与回返者密切协商，以避免出现以下的情况：尽管重建了基础设施和住房，但境内流离失所者将不会回返因为与他们的土地隔绝。同样明智的是，在处理影响着其他人的城市贫穷问题时，同时处理选择留在城市地区但其生活条件极端恶劣的境内流离失所者的生活条件。

37. 最后，代表指出，实施关于补偿的第 5233 号法律很重要，损失评估委员会已经开始的工作是令人鼓舞的。他完全支持将实施该项法律的最后期限延长一年，因为有权获得补偿的人中许多是境内流离失所者，他们可能需要更多的时间准备。他对很多申请未获批准感到担忧，并强调补偿机制不但对打算回返的境内流离失所者很重要，对希望留在目前的家里或在土耳其另地安置的境内流离失所者也很重要：在许多情况下，补偿将使他们得以开始新的生活。

#### **四. 因自然灾害造成的国内流离失所**

38. 秘书长代表经有关国家政府同意，于 2005 年 2 月 27 日至 3 月 5 日对科伦坡和曼谷进行了工作访问，出席讨论境内流离失所者保护问题的若干次会议和讨论会，这些会议特别侧重于 2004 年 12 月 26 日海啸后的因应问题。访问的主要目的，是与来自受海啸影响的该区域的行为者讨论海啸造成的流离失所者的人权状况，并查明和建议下一步应该采取的措施，确保更好地在国际、区域和国家因应这一次和其他的自然灾害中更好地开展保护工作。该次访问特别适时，因为这种因应工作正在从迫切的人道主义紧急阶段转向恢复和重建阶段。

39. 代表有机会审查在自然灾害的情况下保护境内流离失所者人权方面的挑战。他的结论是：(一) 事实上，流离失所者在自然灾害的情况下可能遇到各种人权问题；(二) 《关于境内流离失所问题的指导原则》可适用于这些情况，并为处理因灾害而流离失所者的保护要求提供指导方针；(三) 必须在紧急状况期间以及重建期间监测因自然灾害而流离失所者的人权状况；(四) 国际社会必须进一步作好准备，处理因自然灾害造成的人权挑战。

##### **A. 因自然灾害产生的境内流离失所者面临的人权问题**

40. 2004 年 12 月 26 日的海啸造成 30 万人丧生，50 万人受伤，无数人失踪，并产生 100 余万境内流离失所者，其中多数在南亚和东南亚，但也有一些是在东非部分地区。在紧接该场灾害之后，如同预料那样，各种努力的重点是寻找和拯救生命，并向幸存者提供洁净的水、食物、衣物、医疗以及住所，确认大量死者的身份并予以埋葬。从地方到全球，处理这些紧急需要的因应工作都是空前的。



41. 代表认为, 致力处理人权保护的注意力则少得多, 包括获得援助的机会不平等, 提供援助时有歧视, 强迫迁移, 性暴力和基于性别的暴力行为, 征募儿童加入战斗部队, 丧失文件, 安全的自愿回返或安置, 以及归还财产的问题, 在海啸后也出现了这些问题, 并需要予以处理。世界其他地区自然灾害的经验表明, 在流离失所现象持续而且流离失所者在数周或数月后无法返回自己的家园或找到新的家园时, 就有出现侵犯人权行为的危险。在自然灾害的情况下, 流离失所现象持续越久, 歧视和侵犯经济、社会和文化权利的行为往往会变得越严重。这些侵犯行为往往并不是有意策划或实施的, 而是政策不当所致。代表认为, 如果从一开始就考虑到有关的人权保障措施, 这些情况本来是很容易避免的。

42. 参加亚洲民间社会海啸后挑战问题协商会议(2005年2月13至14日)的民间社团成员列举了以下主要关切领域: 筹措和收到经费情况的透明度和问责制; 将人民置于公司利益之上的必要性; 依据中立、公正、普遍性和不歧视的人道主义原则开展必要的协作与合作; 增强当地社区和非政府组织力量的重要性。他们强调必须以权利为本的办法处理人道主义援助, 其中特别包括采用国际人权准则和标准, 尤其是参与权、获得生计(粮食、保健和住房等)的权利以及不歧视(少数族群、处于社会边缘地位的人、妇女、儿童等)。

43. 海啸后出现的上述问题和其他保护关切问题突出表明, 在自然灾害情况下, 通过“保护镜头”审查和处理流离失所情况, 与在武装冲突造成的流离失所, 同样重要。事实上, 这种保护工作, 对于全面有效的人道主义因应工作至关重要。

## **B. 《关于境内流离失所问题的指导原则》与自然灾害情况的关联性**

44. 《关于境内流离失所问题的指导原则》认识到, 被迫背井离乡的人, 无论其流离失所的根本原因为何, 共同有着多种相同类型的脆弱性。因此, 《指导原则》对“境内流离失所者”采用了广义的概念, 称之为因“自然灾害”等许多种原因而“被迫或不得不逃离其家园或常住地点”的人。虽然《指导原则》所依据的主要人权条约并未直接举出境内流离失所, 但这些文书规定的保护当然适用于流离失所者, 包括因自然灾害流离失所的人。同样, 在武装冲突期间发生自然灾害时, 国际人道主义法的要求依然适用。

45. 《指导原则》及其依据的国际人权法和人道主义法的核心, 是国家负有保护其管辖下的人的首要责任这一概念(原则3)。同时, 按照国际人道主义法, 《指导原则》也适用于非国家的武装集团。这一点很重要, 因为海啸造成的一些流离失所者是住在这些集团控制的地区。事实上, 《指导原则》对所有行为者都规定了在处理境内流离失所问题上应发挥作用的指导准则。

46. 自然灾害对各国履行责任保护流离失所者, 乃是特殊的挑战, 地震、水灾、旋风、海啸以及其他自然灾害是任何国家都无力防止的。但是, 国家可以而且应

该努力减轻这些自然现象造成的人民伤亡，包括确保建立有效的早期预警系统。事实上，2005年1月在日本兵库神户举行的减少灾害问题世界会议通过的《兵库宣言》确认，“国家负有保护境内人民和财产免遭各种危害的首要责任，……并根据本国能力和具备的资源，在国家政策中将减少灾害危险列为高度优先的工作”。<sup>3</sup>

47. 减轻灾害的危险不仅是善政的问题，而且也是处于危险的人民的基本权利。指导原则5指出，当局和国际行为者有义务“随时遵守并确保遵守按人权法和人道主义法等国际法所应承担的义务，以避免会造成人民流离失所”。因此，关于视住房权为适当生活水平权利问题特别报告员指出，享有“可居住的”住房权，意味着必须在住房法规中载明适当条款，然后妥善付诸执行，确保尽可能使建造的住所能承受地震的影响。<sup>4</sup>但国家法律应该使灾民有能力，使他们在政府官员未能采取合理措施保护民众并防止因灾害而流离失所时，可以通过索偿等机制，争取行使上述权利。

48. 并非所有因灾害而流离失所都是能防止的，即使在已采取了一切合理的防备措施后也是如此。因此，还必须有所准备，因应这种流离失所产生的保护问题。虽然在这种情况下会产生何种问题，在很大程度上取决于发生灾害的具体情况，但典型的问题包括如下。

49. **获得援助。**境内流离失所者有权请求并获得国家当局的保护和援助，而国家当局则对保护其管辖内的人民负有保护和援助的首要义务和责任(指导原则3和25(1))。在发生自然灾害时，国家通常必须愿意作出迅速因应，向灾民提供人道主义援助，并在国家本身没有能力向本国人民提供充分援助时，不阻碍向有需要的人提供援助。还应避免对提供援助作出其他限制，例如过分拖延签发援助灾民的必要许可证。民间社会和地方非政府组织通常处于努力援助和保护处境危险民众的最前线，因此应该将它们视为国家努力的合作伙伴，并在制定和执行各项方案时与它们商量。应该采取一切可能的措施，确保民间社会和地方非政府组织能安全、无阻地接触流离失所者，开展人道主义工作，并倡导流离失所者的人权，而不致冒遭受惩罚或伤害的危险。

50. **不歧视。**自然灾害后，可能会在分配人道主义援助和重新融入社会援助以及关于迁移和安置的决定方面出现歧视。《指导原则》确认，为因应自然灾害而提供援助或采取其他措施时，应该遵守既定的公正原则，不得有任何基于民族、种族、宗教和其他特点(例如社会地位)的歧视(原则4(1)和24(1))。必须避免在不同原因产生的流离失所者之间进行歧视，例如发生自然灾害的地区，有因武装冲突或内乱产生的流离失所民众，这时就可能出现歧视，又例如只向一个群体而不向另一个群体提供援助，或对不同的群体采用不同的援助标准。援助分配不公平，不仅违反了公正和不歧视原则，而且有引起愤恨及社区间紧张关系的危险，从而可能使境内流离失所者的复原和重新融入社会复杂化，并威胁到他们的安全。与

此相反，应该抓住各种机会，确保采用包容性的因应措施，对付原先已存在的各种形式的歧视。

51. **保护妇女和儿童**。流离失所的妇女和儿童面临着各种特殊的危险，《指导原则》据此要求特别重视他们的需要(原则 4(2))。他们会遭受更多性暴力和基于性别的暴力，在营地更如此，因为那里有更严重的家庭暴力和虐待儿童的危险。如果不直接向妇女提供食物，如果不让她们参与营地管理以及制定救济和重新融入社会的计划，妇女易受性剥削和性虐待的危险明显加剧。妇女还在保健服务和生殖健康方面有着特殊需要。在人们流离失所、家庭离散、儿童成为孤儿以及谋生手段遭到破坏时，贩卖人口是另一种危险。儿童则有遭受被征入伍的特殊危险。

52. **获得教育**。在自然灾害后尽快回校学习，不但对尽量减少干扰儿童有权享有的教育(指导原则 23)很重要，对他们的心理健康也至关重要。上学可减少儿童遭受包括被贩卖和被征入伍的危险。此外，境内流离失所者在学校建筑物居住，也会妨碍非流离失所和流离失所儿童接受教育。因此，在适当的支助下并在与流离失所者密切协商后，将境内流离失所者安置到较合适的临时住所，不仅对流离失所者也对全社区的儿童接受教育都很重要。

53. **丧失文件**。在流离失所中，丧失个人文件很常见，发生自然灾害时更是如此，这种情况可导致无法享有教育和保健等公共服务，也会在解决归还财产或补偿方面产生问题。补发文件往往十分困难而且颇费时日。《指导原则》规定，境内流离失所者有权在没有任何不合理的要求下获得必要的文件，以便享有并行使其合法权利，并规定妇女有权获得发给使用本人姓名的文件(原则 20)。这是当局的责任。

54. **境内流离失所者的参与**。为了提高援助工作管理中的时间效率，现在有一种集中决策的趋势。因此，境内流离失所者可发现自己无法参与营地和安置点所在地和布局的规划，分配援助的方式，食物和其他供应品的种类，以及对他们日常生活所必要的其他问题。境内流离失所者被排除在影响他们生活的决策工作之外，可加剧因自然灾害造成的孤立无助感，妨碍人道主义援助的效益，甚至使境内流离失所者的人身安全受到威胁，妇女则更是如此。即使在争取境内流离失所者参与的情况下，妇女仍往往被排斥在外，尽管她们有特殊的保护、援助和重新融入社会的需要，但由于没有与她们商议，这些需要依然有得不到处理的危险。与流离失所者进行商议，在流离失所每一个阶段都关键，因此也是贯串整个《指导原则》的主题。应该作出特别努力，确保境内流离失所者充分参与计划和管理他们的回返或安置和重新融入社会(原则 28(2))以及分配援助。必须特别注意征求妇女的意见，并使她们参与。



55. **持久解决办法。**灾难的紧急阶段结束后，流离失所者通常要求援助他们重建生活。国家当局负有对此提供便利的首要义务和责任，创造条件并提供资源，使境内流离失所者安全和有尊严地自愿返回原产地，或在国家另地安置和协助他们重新融入社会(原则 28)。除了重建家园和其他基础设施外，还可以包括提供援助，使流离失所者重建以前的谋生手段(例如恢复被破坏的农田、企业资产、渔船等)，或为流离失所者进行培训和提供援助，以便获得新的收入来源。有种种原因可能会妨碍返回家园。政府可以宣布某些地区为禁止重建的“缓冲区”或“禁区”。这些情况影响境内流离失所者的行动自由有时候影响财产权及其谋生能力(例如渔民被禁止在近海地带居住)。国际准则要求在减轻损害和确保公共安全时，必须平衡受影响者的权利与国家的利益，并要求有机会对各项决定进行司法审查。如果当局确认应该合法地规定一些地区为禁区，就应该与流离失所者密切商议后才作出这种决定，流离失所者则应该因此获得对财产和土地损失的补偿，并得到援助，用于迁移和重建其谋生手段并在另地建造住所(原则 7 和 28)。境内流离失所者也可选择不返回原来的家园，尤其是如果他们流离失所已经很久，已开始另地重建生活。当局有时急切希望推动回返，以此标志在灾害造成的混乱后恢复正常。但是，他们应该尊重境内流离失所者选择是否返回原籍地或另地安置的权利；在两种情况下，都指望国家协助他们重新融入社会(原则 28)。

56. **财产问题。**财产问题可能造成特别复杂的问题，在划界地标因自然灾害而消失后更是如此。有些地区，居民可能本来就不拥有正式的所有权文件或土地所有权的其他证据。有些地区使用个人的和由当局保留的财产记录，但这些记录可能已遭到灾害的毁坏。此外，关于登记和继承的规则可能对妇女有歧视，因此妇女特别难以收回她们的家园和财产，在丈夫身亡的情况下更是如此。这些问题不可避免地在法律上很为复杂。过去曾遭遇流离失所后类似问题的国家的经验表明，处理这种大规模财产问题的最有效办法，是指定或设立一个或多个专门行政机构或准司法机构，负责处理对财产的权利主张，其任务是进行仲裁和裁定(但须以向法院上诉的结果为准)，而提供各种灵活的补救办法是处理大规模财产问题的最有效方法。处理因流离失所危机造成的财产问题也可提供机会，用以纠正正在登记和土地清册计划方面长期存在的不公正或低效率的情况，并修订法律和政策，确保视国情适当重视习惯权利和非传统形式的所有权证据。

### C. 监测

57. 如前所述，国际法规定，有关国家政府对保护和援助境内流离失所民众负有首要责任。为了使国家政府能履行其职责并处理正在出现的人权问题，必须不断监测因自然灾害产生的流离失所者的人权状况。各国人权机构可发挥重要作用，

推动国家履行责任，加强保护境内流离失所者的权利，尤其是通过查明侵权行为模式或体制系统的问题，使政府和机构得以在早期予以处理。令人鼓舞的是，12月26日海啸灾情最严重的若干国家的国家人权机构正在从事与灾害有关的保护活动，包括提请注意这场危机的人权层面，监测保护事项，调查投诉，审查归还财产问题，并强调各种对策必须符合《指导原则》。代表还高兴看到，受灾国(印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国)的各国人权机构代表在2005年3月于曼谷开会，商定开展工作，与亚太国家人权机构论坛合作，制定发挥这一作用的共同办法。这些活动可为在今后的自然灾害期间及灾后的人权监测工作提供一种模式。

#### **D. 改善国际社会对处理自然灾害中的人权层面工作的准备**

58. 秘书长代表在访问期间指出，在紧急救济阶段，联合国各机构、国际非政府组织、捐助者和其他国际行为者虽然切实、成功地提供了空前的人道主义援助，但它们多数并没有充分意识到自然灾害造成的流离失所现象的人权层面。同时，多数参加会谈的人对代表提出的观点表示赞同，并赞成在制定和实施对自然灾害的对策之中列入基于人权的作法，在重建阶段尤其如此。他们认识到，如果忽视人权层面，就会出现因应措施不足的内在危险。虽然有人表示需要谨慎行事，在迫切的紧急阶段，必须在倡导人权与援助尽可能多的人两者之间加以平衡，但广泛同意的意见认为，虽然在因应12月26日海啸的初步阶段中，普遍没有以人权为重点，但在迫切的紧急阶段结束后，就必须将人权纳入随后阶段的工作。

59. 代表敦促联合国各机构更好地将基于权利的作法纳入《海啸紧急呼吁》所列项目的方案制定和执行工作，并包括具体的人权项目，例如关于保护财产、妇女和儿童权利、以及保护少数族群和土著人民的项目。他还鼓励人权事务高级专员办事处(人权高专办)进一步参与，因为紧急阶段现已结束，尤其是应该支助各国人权机构发挥监测作用并对有关行为者提供咨询意见。

60. 代表强调了各国政府对确保保护境内流离失所者负有首要的义务和责任，但同时建议，参与因应活动的国际行为者也可以在《指导原则》中找到有益的指导。在这方面，代表建议人权高专办和人道协调厅与有关伙伴协商，共同为自然灾害中的人道主义和人权行为者制订人权问题指导准则，尤其是关于境内流离失所者人权的指导准则，以此向机构间常设委员会在实地的成员提供实际的业务指导。对这一建议的回应是肯定的，因此目前正在制定这些指导准则。

### **五. 代表在将境内流离失所者人权纳入联合国系统主流的工作**

61. 秘书长代表上任后，继续进行他的前任已在人权主流化总体方案中开始的工作，加强联合国机构重点对待人权危机局势中境内流离失所者的人权。代表与人

道协调厅国内流离失所问题司协作，制定各种机构安排和实际安排，并参加机构间常设委员会会议，确保该政策论坛审议属于代表任务规定的问题。为此，他参加了负责全系统紧急救济协调员领导下进行的人道主义应急工作审查。代表还与人道协调厅、维持和平行动部及政治事务部、联合国开发计划署(开发计划署)以及秘书长海啸灾后复苏特使进行了高级别对话，使这些行为者进一步认识到他们的任务，并探讨今后在境内流离失所问题方面相互合作的领域。

62. 除了第 60 段所指的对自然灾害局势中的人道主义和人权行为者的人权指导准则外，代表目前还在审查是否可能与政治事务部共同起草关于境内流离失所者参与选举的联合指导准则，并正在与负责性别问题和提高妇女地位问题的秘书长特别顾问合作，纳入流离失所妇女的权利。他鼓励非政府组织为各条约机构提供境内流离失所者的资料，确保将境内流离失所者的问题纳入这些机构的工作主流。此外，他接到邀请，请他对联合国秘书处起草的若干报告和委托进行的评价提出意见，并对开发计划署重新制定其境内流离失所者政策提出评论意见。

63. 除了对联合国系统内全系统的问题作出的这些贡献外，代表还特别注意将境内流离失所者人权问题纳入联合国就个别国家情况采取行动的主流。这种纳入主流的工作包括：酌情倡导将某一情况视为境内流离失所的情况，从而援引《关于境内流离失所问题的指导原则》，并强调在特定情况中的问题以及该情况中受害者的需要。据此，关于津巴布韦境内“净化行动”造成的局势，代表与在津巴布韦的驻地协调员以及秘书长津巴布韦人类住区问题特使进行了接触，讨论该国境内流离失所问题。代表还与联合国系统在这些方面有关作用的其他组成部门接触。在这些努力时，代表使自己的行动与人权委员会其他特别程序正在开展的行动相协调，并将他的意见告知津巴布韦政府。该国政府在答复时，向代表转达了它对特使报告的回应。

## 六. 结论和建议

64. 秘书长代表的结论是，他的任务规定赋予他的关于境内流离失所者人权的新重点，使他得以切实地继续开展他的前任所从事的重要工作。具体而言，由于强调了人权，现在可明确适用人权法、人道主义法和同类的难民法规定的境内流离失所者的应享权利，因此代表将据此构想他要采取的措施。这些权利文书的框架还使国家、联合国各机构和民间社会处理境内流离失所问题时进一步明确了解问题。代表欢迎他已访问和工作访问的国家政府表示的合作精神，并期待在它们答复他的建议后进一步合作。代表还因联合国各机构的反应受到鼓舞，因此认为今后还有很大的余地，可在这方面进一步制定更注重权利的办法。代表认为，他的任务规定具体地提高了各国和其他人道主义行为者已经在推动

的活动和措施的价值，并有助于进一步加强对所有境内流离失所者的实际保护和法律保护。

65. 鉴于这些考虑，并按照《关于境内流离失所问题的指导原则》，代表提出以下建议：

(a) 关于尼泊尔，吁请该国政府和叛乱部队不采取会造成进一步流离失所的行动。政府应该紧急承认已经出现的境内流离失所情况，并迅速采取措施，保护受影响的民众。具体而言，政府应制定符合《指导原则》的境内流离失所问题国家政策，捐助国应随时乐于提供必要支助，以迅速落实该政策。联合国国家工作队则应将其保护战略的重点放在境内流离失所者方面，并依据《指导原则》，确定它今后援助和保护工作的方向；

(b) 关于克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚和黑山，包括科索沃，吁请各有关政府和驻科索沃的科索沃特派团加紧为因 1990 年代武装冲突而目前依然流离失所的人谋求长期的持久解决办法，以期尤其为少数民族和老年人等特别脆弱的人提供住所。现在依然需要资源，因此捐助国应乐于为此提供必要资源，用以充分和最终解决境内流离失所现象目前在该区域的后果。关于对该区域长期地位各项问题有影响的国际进程，国际社会应确保所作出的决定应保护不再产生任何新的流离失所；保障流离失所者的权利，尤其是回返、财产和领取养恤金的权利；确保没有任何境内流离失所者沦为无国籍人；以及不妨碍为结束该区域各地流离失所苦难的努力。从避难国遣返的前难民或未获准的寻求庇护者的回返，应该谨慎行事，在他们无法返回自己原有的家园时更是如此，以避免对依然在奋力解决境内流离失所问题的地区造成过重的额外负担。不应该将遭受威胁的社区的人以及特别脆弱的人遣返到他们可能成为境内流离失所者但得不到必要援助并且他们的权利又得不到保护的地方；

(c) 关于土耳其，吁请该国政府根据海司太博大学正在开展的关于国内流离失所问题的研究，完成制定《土耳其境内流离失所者综合战略文件》，并迅速实施这一政策框架；

(d) 关于遭受 2004 年 12 月 26 日海啸之害的国家，吁请各国政府和其他有关行为者根据《关于境内流离失所问题的指导原则》提出的框架，进行他们目前重建阶段中的活动。受灾国政府还应鼓励本国人权机构协助监测已作出的努力，并协助目前为实现长期解决办法的政策制订工作提供资料。代表还要求联合国完成制定《关于人权和自然灾害的指导准则》并予以分发，使这种切实的指导在这次和今后的自然灾害中可发挥最大的效益；

(e) 关于目前正在联合国拟订对境内流离失所问题更有效的机构因应措施问题，联合国各组成部门应迅速商定并落实一些机制，以确保在该领域进行全面和明确的责任分工，并对全系统的行动，尤其是在保护境内流离失所者方面，划定明确的责任界限。联合国各驻地协调员和国家工作队则应该得到为有效落实商定的政策所必需的明确建议和适当资源。

注

<sup>1</sup> 2005年8月初，代表获悉苏丹政府同意他访问该国。计划于2005年初秋进行访问。

<sup>2</sup> 见 E/CN.4/2005/84，特别是第42-44以及73-80段。

<sup>3</sup> 《减少灾害问题世界会议报告》(2005年1月18至22日，日本兵庫神戸)(A/CONF/206/6)，第一章，决议1，第4段。

<sup>4</sup> 向新闻界发表的声明，“巴姆悲剧应当促成制定安全住房标准的决心”(2004年1月7日)，可在 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) 查阅。