



高级专员方案执行委员会

第五十八届会议

2007年10月1日至5日，日内瓦

临时议程项目 5(a)

国际保护常设委员会的工作报告

关于国际保护的说明

高级专员的报告

一、导 言

1. 关于国际保护的说明阐述到 2007 年 5 月的一年里的国际保护的状况。它对各国、难民事务高级专员办事处(难民署)和相关伙伴在履行各自保护难民、回返者、无国籍人士和其他令人关切人士的责任的表现情况作了评估。今年，本说明再次遵循 2002 年保护议程的框架，报告在实现其六项目标方面的进展以及关于无国籍情况方面的动态。国内流离失所人士的保护问题比在前几份说明中放在了更加突出的地位。

二、发展动态概况

2. 在报告期内，难民署加强了对更多的令人关切人士的保护活动。自 2000 年以来，难民署的统计数字第一次显示难民人数上升，从 2005 年年底的 870 万上升到 2006 年年底 990 万，主要是因为在这些统计数字中包括了在约旦、阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩的 122 万新伊拉克难民。然而，全球的寻求庇护者人数在 2006 年底下降到 738,000 人：比前一年少 35,000 人。难民署对于国内流离失所人士工作的参与继续增加，特别是在机构间群组做法的框架内，导致由难民署保护和援助的因冲突引起的国内流离失所人士人数的上调。在报告期内也加强了关于解决无国籍问题的活动，结果，除其他外，成功查明了更多数量的无国籍人士。¹

3. 保护令人关切的人士在中东面临许多挑战。在伊拉克，叛乱分子的袭击、教派冲突和持续的军事行动造成日复一日的人心惶惶，使大批人口流离失所。在伊拉克的袭击和迫害行动很明显是基于以下因素：宗教、种族、专业、社会团体以及实际的或被别人认为的政治观点，这表明要求避难的伊拉克人可被看作是难民。

4. 截止 2007 年初，在伊拉克有 190 多万人流离失所，与此同时，高达 200 万人已经逃往国外。为了突出这场危机的人道主义问题，难民署于 2007 年 4 月组织了一次会议，有 90 多个国家参加，会上承诺要更好的解决这场人道主义危机，对此伊拉克政府本身认捐 2,500 万美元。在该国国内，难民署继续通过远距离管理提供保护和援助。在周边国家，特别是约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国，难民署与国家当局合作为伊拉克难民确保尽可能大的保护空间。这一工作包括促进共同的区域保护标准，使用区域统一的登记程序查明有特殊需要的个人并采取相应措施进行安置。

5. 2006 年年中，以色列和黎巴嫩 Hezbollah 之间的敌对行动使黎巴嫩国内约 75 万人流离失所，约 25 万人逃到国外，大多是去阿拉伯叙利亚共和国。尽管在敌对行动结束后有大量人回返，但到 2006 年底在黎巴嫩仍有 20 万国内流离失所的人，他们的回归由于需要重建和清雷而受阻，特别是在该国的南部地区。

6. 苏丹达尔富尔地区暴力行动造成的 190 万国内流离失所的人的境况仍然极不稳定。安全状况的恶化限制了保护平民的工作，造成更多人流离失所，包括逃

¹ 进一步细节见 UNHCR, “2006 年全球难民趋势”，2007 年 6 月。

入乍得和中非共和国。在乍得东部，叛乱限制了接触难民和国内流离失所者的途径。在中非共和国北部地区叛乱分子和军队之间冲突不断，造成国内流离失所的情况并逃往乍得和喀麦隆。在达尔富尔，难民署对联合国人道主义协调员的要求作出响应并于 2007 年 4 月与苏丹政府达成协议“扩大”其在达尔富尔西部地区的活动，预期将会包括南部并最终包括达尔富尔的北部。

三、保护议程的执行情况

7. 关于保护议程，以下报告以议程的六个目标为基础。根据要加强年龄、性别和多样性纳入主流的承诺，目标六范围内迄今为止包括的主要问题已贯穿在整个案文中阐述。²

A. 加强执行 1951 年公约和 1967 年议定书

8. 1951 年关于难民地位的公约及其 1967 年议定书和相关国际人权和人道主义法中提供的关于保护难民和其他令人关切的人的法律框架，继续为对国际保护需求作出更可预见的反应提供了坚实的基础。2006 年 10 月黑山继承公约和议定书使这两个文书的缔约方的数目达到 147 个。

9. 2006 年 12 月通过的两个新的人权公约加强了保护的法律框架：残疾人权利公约和保护所有被迫失踪人员的国际公约。后者在第 16 条提出了一种新的不驱回义务，而第 5 条规定“普遍或系统的强迫失踪”构成“反人类罪”，这会对关于“排斥”的评估造成影响。

10. 尊重不驱回原则对于加强执行公约至关重要，各国继续始终如一的重申对这一原则的承诺。³ 然而，在若干情况下，寻求庇护者和甚至被确认的难民无法进入安全的领土和(或)被驱回。因各种原因发生了违约情况，包括担心那些寻求入境的人中藏有包括武装分子或即使不是也是对国家安全的威胁；没有将寻求庇护者与非法移民区别开来；拒绝允许从某特定国家来的寻求庇护者进入或接触庇护

² 另见 UNHCR, “老年人和残疾人的保护”, EC/58/SC/CRP.14, 2007 年 6 月。

³ 也见难民署, “关于治外适用 1951 年难民地位公约及其 1967 年议定书下的不驱回义务的咨询意见”, 2007 年 1 月。

程序；存在立法或做法允许被怀疑支持恐怖活动的庇护申请者或难民以同国际法规定的实质性和程序性标准不符的方式加以驱逐或引渡到其原籍国。

11. 对于面临驱回威胁的情况，难民署和其他行为者进行了干预，有时成功，如在一个非 1951 年公约的缔约方的国家内一个人数相当多的被确认的难民群体的情况。有时候有关政府承认国家的立法框架不完善并保证要纠正这一情况。在另一些情况下，难民署推动采取措施将逃离冲突的平民中的武装分子查出来，以便使平民不至于被拒绝入境。难民署经常与边防人员、警察和移民官员合作提高其对寻求庇护者的责任的认知，并查明需要国际保护的人员。在需要的地方，难民署还为在边界得到翻译而提供支持，并以相关的文字制作传单和海报介绍可利用的避难程序。通过宣传和对话，难民署继续监测关于返回认为是“安全”的第三国的做法，因为这种做法提高了驱回的危险性，并在必要时提出改革建议。在拉丁美洲，难民署努力建立“团结声援的边界”，这是 2004 年墨西哥行动计划⁴中的一个内容，其中包括采取措施确保在入境点查明寻求庇护者的身份，进入领土和身份确定程序，以及加强在边境的监测能力。

12. 这些工作突出了重申给予避难是一种和平人道主义的行为、而不是政治性的行为的重要性。并强调有必要将关于入境、避难或引渡的决定建立在国际法律的义务基础上，特别是在要求提供外交保证的情况下。⁵ 同样，将一个人列为非法移民并不能取消一个国家的不遣返难民的义务(包括寻求庇护者)，使其受迫害或酷刑——不管其是否是 1951 年公约的缔约方。

13. 难民署继续协助难民接受国对寻求庇护者和难民进行登记并发放身份文件。2007 年 2 月完成了对生活在巴基斯坦的阿富汗公民进行登记的规模庞大的工作。在被登记的 215 万阿富汗人中，55%在 18 岁以下，47%是女性。每一个 5 岁以上的人都得到有效期至 2009 年 12 月的“登记证明卡”，承认他们是生活在巴基斯坦的阿富汗公民。这样作的意图是要保持保护空间，使阿富汗人的生活有更大的可预见性，并帮助两国政府制定有区别的人口流动政策。

14. 登记和核查工作为的是在其他情况下改进规划和提供保护、援助和持久的解决办法，并增强国家能力。除了在中东为伊拉克寻求庇护者进行的工作外，

⁴ A/AC.96/1008, 2005 年 7 月 4 日，第 8 段。

⁵ 见“难民署关于外交保证和国际难民保护的说明”，2006 年 8 月。

类似的工作也在孟加拉国、喀麦隆、吉布提和津巴布韦开展。难民署的登记工具“proGres”现在在 51 个国家使用并储存了 250 万左右被关切人员的记录。为帮助查出和防止多重登记，proGres 的失误统计指纹模块在 5 个难民署国别业务中实施，并且 proGres 中的审计跟踪越来越多的被用于调查诈骗。随着在项目简介下启动的登记活动纳入主流工作的开展，难民署现在需要确保 proGres 的可持续性和进一步开发。

15. 虽然许多寻求庇护者和难民享有行动自由，但这只是限于在一些国家的某些难民营中的难民。在有些国家，寻求庇护者由于移民控制而面临被逮捕、拘留和驱逐的情况。很可能以安全第三国为理由被拒绝的寻求庇护者越来越经常的被拘留。相反，在另一些国家，寻求庇护者的接待条件在改善。例如，在捷克和斯洛伐克共和国为无陪伴的儿童寻求庇护者开放了接待中心。在斯洛伐克共和国，难民署欢迎新的立法禁止拘留无陪伴的儿童这一良好的国家做法。在其他一些情况下，难民署的干预确保了被非法拘留的寻求庇护者的释放，并参观了拘留中心，以调查待遇情况并提出改进建议。

16. 无陪伴和分离儿童在庇护程序期间的接待和待遇是引起人们关切的问题。在一些国家，新的立法为儿童和弱势群体提供了额外的安全保障，而在另一些国家，保护性的立法(包括为这类儿童指定监护人)，要么不存在，要么没有执行。在一些国家，国家机关对于这类儿童的责任各不相同，意味着在走程序的过程中有许多会消失。对声称是儿童的寻求庇护者年龄的评估往往过于凭人的外表，这也造成了问题。因此，难民署努力宣传对于年轻的寻求庇护者的相貌年龄有影响的文化因素和原籍国的情况，并与有关当局一起解决无陪伴和分离儿童的特殊的保护问题。总的来说，难民署还主张采用对儿童敏感的庇护程序以及对儿童敏感的适用难民定义。

17. 在建立和改善关于庇护程序和难民保护立法方面的积极动态包括：在肯尼亚有史以来每一次，纳入了核心国际和区域难民法义务的立法生效；在塞拉利昂批准了类似的立法；以及哈萨克斯坦，政府承诺要开展庇护立法的起草工作。在贝宁，设立了独立的上诉机关，而难民署和一个地方的非政府组织建立了免费的法律诊所为寻求庇护者提供咨询。在几个国家减少了申诉的积压案件。在哥伦比亚和格鲁吉亚有史以来第一次为拒绝决定提供了理由。

18. 难民署继续促进所有尚未这样做的政府为难民身份的确定承担全面的责任，但在 80 来个国家继续不履行这种责任。2006 年在 12 个国家通过部署 25 个难民身份确定点向难民署实地办事处和相关政府提供了能力建设和紧急技术支持。为确保难民署和区域内的政府提高决策的质量和连续性，设立了三个区域难民身份确定官员的职位。2006 年与加拿大移民和难民局和法国保护难民和无国籍人士办公室缔结了伙伴关系，使来自这些机构的难民身份确定专家被部署到难民署 4 个实地办事处，分享其专业知识并(或)帮助处理申请。难民署还支持国际难民法法官协会设立非洲分部以加强那里的司法能力。

19. 关于更统一的解释 1951 年公约问题，在 2006 年，有更多的欧洲国家确认由非国家机构进行的迫害也属于难民定义的范畴，而普遍公认的是另外一种情况。这对于确认涉及基于性别的迫害的投诉有积极的影响。例如在德国，2005 年生效的承认这一情况的立法的影响在 2006 年反应在大幅度增加的案例中，其中女孩和妇女担心或遭受非国家暴力(包括与女性割礼、家庭暴力和强迫婚姻相关的迫害)，被承认为难民。在厄瓜多尔和巴拿马，资格审查委员会承认来自邻国寻求庇护的土著人群体的个人为难民。

20. 但是，对于在许多国家继续对难民定义进行限制性的解释的关切依然存在，与此同时还有排斥条款的广义的解释和扩大使用，特别是鉴于许多国家首先关心的是国家安全。其他一些问题包括在有几个国家以明显毫无根据为理由宣布许多申请为不可接受；在一些国家实行快车道程序，并无有效的申诉权；在一些地区存在难民身份确定要服从政治利益的倾向；以及一些拉美政府不大愿意采用 1984 年 Cartagena 宣言的比较广泛的难民定义，即使在该宣言是国家法律框架一部分的情况下也是如此。在欧洲联盟，尽管作出努力通过商定的最低标准来统一决策，但仍存在很大的分歧，例如，对于来自某些原籍国的申请的承认率；接受标准；居留的使用；获得法律咨询的机会；以及处理妇女和儿童的程序。难民署还对于将欧盟最低标准限制性的纳入国家法律的倾向表示关切。

21. 针对这种情况，难民署与各国政府合作加强关于庇护问题的体制能力，并确保通过与国际标准一致的立法，以便国家能为难民身份确定承担全面责任并加强决策的质量和一致性。难民署还就国际难民法的解释提供咨询，在国家和区域法庭审理的创造先例的案子参加意见。

22. 加强 1951 年公约的执行工作还要求要提高难民获得司法的机会。在这方面，消除种族歧视委员会的关于防止行使司法制度中的执法和运作中的种族歧视的一般性建议三十一，特别提到流离失所人士流动法院的安排，提供了一种有用的游说工具。在泰国，一种做法是与难民营的社区合作，包括妇女委员会，以提高对于她们的权利和选择的认识；确保政府官员和难民社区领袖就执行司法的框架达成共识；帮助当局将传统的司法制度与国际准则接轨。重点特别放在支持性暴力和基于性别的暴力的受害者/幸存者并将罪犯绳之以法，包括商定和执行关于性暴力和基于性别的暴力的标准运作程序，设立法律援助中心和加强难民营中儿童保护委员会。

23. 确保获得福利方案的机会，包括住房、医疗、社会保障和公共救济，在许多国家是个问题。难民署和其他组织经常不得不支持有限的国家能力。同时，2006 年难民署实行的节约措施影响到了基本服务的提供，而有时候这已经是在最低标准以下的。难民署内部的资源重新分配帮助应付了出现的紧急情况，但在一些地区，医疗、营养、教育、水和环卫等问题特别严重，结果使保护的条件进一步恶化。

24. 应对其中一些挑战的行动包括与世界粮食署一起开展的营养评估，结果制定了一个联合战略；在乍得、埃塞俄比亚和苏丹东部强化了补充喂养方案；在肯尼亚提供强化食品；以及在各种行动中拨出资源以满足营养和卫生的最低国际标准。在伊朗伊斯兰共和国，2006 年 10 月与政府签署了一项协定，为脆弱的阿富汗难民家庭提供经济和社会资助。在哈萨克斯坦，2006 年 10 月的一项政令向居住在该国的外国人和无国籍人士提供了与公民平等的免费公共医疗机会。在奥地利，难民署成功的游说使至少某些有辅助(补充)保护的人再次有权获得子女照料和家庭津贴。

25. 关于防治艾滋病毒和艾滋病的问题，难民的各种方案资金不足仍是一个难题。但是，到 2007 年初，南部非洲的几个国家将难民纳入了国家抗逆转录病毒疗法方案中。另外一些国家也将寻求庇护者和难民纳入了国家艾滋病毒/艾滋病战略计划。难民署 2007 年 1 月的难民抗逆转录医疗政策强调平等参加方案的必要性，以预防艾滋病毒从母亲传给子女并为受强奸的妇女提供事后预防和抗逆转录病毒疗法。

26. 在一些国家，就业机会仍然有限，原因包括对于行动自由的限制、缺乏语言或其他技能、或对毕业证书不承认。在确保工作权方面寻求庇护者面临特殊的困难，象难民一样，他们经常被迫进入非正规劳务市场以求生存，使自己受到剥削(包括童工)，或被迫采取其他下策，例如卖淫和童婚。因此，难民署开展了许多工作促进职业培训和自力更生。在厄瓜多尔，通过谈判，难民署为难民争取到要求外国人的工作许可证费的豁免。在几个拉美国家，包括最近在阿根廷，寻求庇护者被允许参加工作。

27. 加强执行公约还要求提高获得教育的机会。2006 年的节约措施严重影响了为难民儿童的教育服务。儿童对教师的比例上升，教育的总体质量下降。在许多国家减少了对难民中等教育和职业培训的支持，使青少年更加容易被虐待和剥削。但还是取得了一些进展。例如，在马来西亚，有临时许可证的亚齐人被给予了公共教育的权利，并且为社区就学项目提供了支持。在中亚，难民署设法将大多数难民儿童纳入了地方学校，并用其母语和原籍国语言开展课后教育。在南美，“Montevideo 集团团结大学”网络合作提高难民进入大学教育的机会。通过阿尔伯特·爱因斯坦难民学者计划有 1000 名难民学生继续接受大学的奖学金。

28. 加强容忍和尊重寻求庇护者和难民在经常是敌对的政治和媒体环境中构成确保对他们保护的举措的一个有机组成部分。这些举措包括在 2007 年 5 月在加拿大开展了一场积极的海报、电台和电视宣传运动，使用震荡性手法提高人民对难民署工作的认识并提高人们对支持难民的热情。同样受到广泛欢迎的是开展一种互动性的网上游戏，以提高青少年对难民经历的认识。⁶ 在坦桑尼亚联合共和国，难民署与一个地方非政府组织和电台合作，推动对难民的积极态度。

B. 在更广泛的移民流动中保护难民

29. 寻求庇护者和难民继续被迫在更广泛的非法流动中迁移，往往冒着生命危险并容易落入走私分子和蛇头之手。有时候海上移徙出现的非同一般的情况，特别是在地中海，东大西洋、亚丁湾和太平洋发生的情况吸引了媒体的注意，但陆上迁移也使迁移者面临巨大危险。

⁶ 见www.LastExitFlucht.org (用德文、挪威文和瑞典文)。

30. 面临越来越多的非法移民的到来，一些国家采用了不加区分的拦截的做法，导致了驱回的结果。许多工业化国家越来越多的将其边检“外部化”，包括通过第三国的允许和(或)参与在其邻水或领土上拦截。在某些区域，庇护政策越来越趋向控制并被看作是移民政策的一个分支。

31. 鉴于近年来人口流动的模式越来越复杂，难民署在国际、区域和国家各级参与了对其职权范围有直接影响的更广泛的移民问题。⁷ 难民署积极参与了迁徙问题小组的工作，该小组为关心和参与迁徙相关问题的 10 个政府间组织的首脑提供了一个协商的论坛。难民署也参加了 2006 年 9 月联大的第一次迁徙与发展问题高级别对话并帮助筹备了定于 2007 年 7 月举行的迁徙与发展问题全球论坛。在这些协商会议中，难民署必须强调强迫迁徙与发展之间的联系以及有必要纳入保护和人权观点，并确保治理非法迁移的举措不损害寻求和享有庇护的权利。

32. 难民署认识到确保保护和管理迁移这一挑战，在 2006 年 7 月在摩洛哥拉巴特举行的欧非部长级会议上就难民保护和混杂迁移提出了一个 10 点行动计划。该计划简要阐述了需要采取综合行动的关键领域，以便在原籍国、过境国和目的地国协调一致切实解决混杂流动中出现的保护问题。虽然首先是在地中海区域启动的，但该计划并不针对某一个区域。⁸

33. 该计划吸取了国家做法的好的经验，包括难民署、意大利政府、国际迁徙组织和一个地方非政府组织之间开展合作，勾画出非法入境者的情况，查明寻求庇护者和有特殊需要的个人，并引导他们进入适当的程序。在匈牙利，难民署、边防和一个非政府组织之间的三方关于边境管理问题的谅解备忘录确定了适用的国际框架与国家和边防人员的保护责任，并建立了一个监测框架。

34. 在非洲，针对北非国家越来越重的移民压力，难民署努力加强那里的保护能力，并增多活动推动政府更多的开展难民身份确定工作并提供持久的解决办法。在毛里塔尼亚和摩洛哥，10 点计划大纲正帮助难民署与所有利益攸关方合作制定一个全面的方针。在索马里东北地区(“邦特兰”)，2006 年 11 月对偷渡者实施了打击行动，进行了逮捕、拘留和驱逐，难民署和联合国其他国别工作队的合

⁷ 难民署，“难民保护与国际迁徙”，修订 1，2007 年 1 月。

⁸ 难民署，“难民署在庇护——迁徙联系方面的活动”，EC/58/SC/CRP.12，2007 年 6 月。

作伙伴为面临被驱逐的人制定了一份调查问卷，以查明那些需要国际保护和有特殊需要的群体，并引导他们进入适当的对应机制。

35. 在美洲，出席 2006 年 11 月在乌拉圭蒙得维的亚举行的区域迁徙大会迁徙问题区域协商小组会议(俗称普埃布拉进程和伊比罗美洲峰会)的代表商定了主要的安全保障措施，以查明在混杂的移民流中的寻求庇护者和难民。在墨西哥，难民署与相关当局合作在边境口岸推动适当的接待、识别和转理机制，2006 年的重点是在混杂移民流中的无陪伴和分离儿童的保护需要。

36. 海上救援问题仍然很突出，是 2006 年 5 月在西班牙马德里举行的地中海国家代表会议的主题。2006 年 9 月，难民署和国际海事组织出版了一份宣传手册，就适用于海上被救人员的原则和做法向船长和其他相关人员提供指导。难民署继续帮助解决离船登岸问题以及其他个别的案子，但这仍然是一个现实的挑战。

37. 关于打击贩运人口的国际努力，难民署继续在全球政策和实地一级与联合国相关机构、其他组织和非政府组织的合作伙伴协作。目的是要确保所做的努力考虑周到并有保障措施，使被拐卖的人能确保得到他们所需要的国际保护。在这方面还存在许多不足之处，其中包括对于拐卖受害者如果被送回本国可能会面临的保护方面的风险的承认有限，特别是被自己的父母卖给人口贩子的儿童。往往缺乏系统的机制来确定什么是被贩卖儿童的最大利益，以及在抵达的混杂人流中查明包括儿童在内的受害者并将其转交相关的机构。

38. 应对这些挑战的步骤包括在波斯尼亚和黑塞哥维那采取的步骤，扩大现行的对需要国际保护的人士的登记和介绍机制，以覆盖被拐卖的受害者。作为普埃布拉进程的一部分，难民署帮助编写了被拐卖儿童被遣返情况下的特殊保护区域指南。该指南于 2007 年 4 月获得批准，为拐卖的受害者确定了保护的安全保障，包括寻求庇护的权利。

C. 更公平的分担负担和责任并增强接受和保护难民的能力

39. 在一个越来越互相依存的世界里，某些地区的冲突和造成的流离失所的情况会威胁到其他地区的和平与稳定，因此对于更公平的分担负担和责任以及能

力建设存在着明显的逻辑依据。但是，许多国家奉行的限制庇护和移民的政策有时似乎是为了使寻求庇护者和难民流向别处。

40. 但是，在报告期内也有一些分担负担和责任的好的例子，包括上文介绍的难民署在伊拉克周边国家发起的区域登记和保护干预战略。这涉及到该区域的相关政府当局和民间团体；提供资金、专门工作人员和安置地方的其他国家；以及拨出大量财政资助捐款在该区域建立了 120 多个新的保护站的难民署。另一个例子是，西班牙的一艘拖船在地中海公海救援了 51 个人，并由于西班牙和其他欧洲政府承诺为其中大多数人承担责任，因而得以在 2006 年 7 月在马耳他上岸。

41. 在难民署的加强保护能力项目下继续开展工作，以便发展和扩大在实地的保护能力。自 2004 年启动以来，这一方法在贝宁、布基纳法索、肯尼亚、坦桑尼亚、泰国和赞比亚被应用。与政府、国家和国际合作伙伴以及难民一起制定的项目包括各种干预手段，其中有立法和行政能力建设；强化保护机制(包括性暴力和基于性别的暴力的预防和对策)；增加自力更生的机会；和为回归做准备。

42. 在区域和国家一级的伙伴关系仍然是能力建设的关键。例如，在 2006 年 7 月，欧洲联盟和难民署开展了联合活动在四个中亚国家加强庇护系统。在厄瓜多尔基多举办的关于国际难民法的第四期区域讲习班，重点是加强国家资格审查委员会，来自 14 个拉美国家的 28 位与会者参加。在国家一级，难民署推动国家人权委员会、巡视员、非政府组织、学术界和其他民间社会成员参与对提高难民保护认识的工作，建立了保护网络。一个重大举措是根据墨西哥行动计划的“城市团结”方案，加强与城市当局和非政府组织的伙伴关系并推动其参与该计划。从阿根廷、智利到委内瑞拉的城市和乡镇签署的框架协议扩大了保护网络，增强了对寻求庇护者和难民的接受能力，并便利了获得服务和实现自力更生。

43. 自力更生举措是增强社区能力以满足其自身的保护需求努力的一个有机组成部分，这项努力还要减少对剥削和虐待的脆弱性。例如，难民署及其合作伙伴与难民一起在莫桑比克、斯威士兰和赞比亚提高技能和增加所分配的耕地上的收成，从而补充粮食配给并提高自力更生能力。在安哥拉，难民署和国际劳工组织与回归者一起建立社区发展中心并提高妇女地位，从而帮助经济恢复和加强回归的可持续性。在白俄罗斯和格鲁吉亚，难民署和合作伙伴为由难民经营并雇用

难民及当地人的社区企业提供资助。在尼泊尔，由于实行对于难民营委员会选举的无记名投票提高了妇女对难民营管理职位和援助分配的参与。

44. 为了加强难民署的自身保护能力，难民署继续努力提高保护工作人员配备的质量并利用非政府组织管理的部署方案。例如，快速部署保护能力(Surge)方案在 2006 年向 31 个实地地点进行了 54 次部署行动。根据安置名单和社区服务的部署，以及儿童保护官员，在加强难民署的能力方面都同样十分宝贵。此外，面向业务的培训包括 2006 年年中启动的强制性保护基础课程，是方便易行互动式的对国际保护的介绍。到 2007 年 5 月，约 5,800 人已完成了这一课程。

D. 更有效地解决安全方面的问题

45. 因冲突和人权被侵犯而流离失所的人们所处的形势越来越不安全并充满暴力，不得不在自己的生存经常受到威胁的情况下生活。在报告期内，确保在不安全环境中的保护是一项重大的挑战，这种环境阻碍了人道主义援助的进入，严重限制了对保护和援助行动的监测和提供。

46. 例如，在乍得东部，持续不断的战斗使高达 12 万的流离失所的人口以及 23 万的苏丹难民面临巨大风险。在邻近的达尔富尔地区，安全条件的恶化严重妨碍了保护平民的努力并造成更多的流离失所。在伊拉克的 5 万难民中，约有 15,000 巴勒斯坦人特别容易受到攻击以及其权利受到严重侵犯。令人十分关切的是，有报道说从难民和流离失所的人们(包括儿童)中强行拉壮丁的做法，例如在乍得和斯里兰卡。地雷和未爆炸的装置对流离失所的人和回归者构成严重威胁，尤其是在哥伦比亚、黎巴嫩、缅甸、索马里和斯里兰卡。

47. 针对这一情况，难民署对于乍得的情况开展了有力的干预行动，主张联合国采取适当措施防止保护平民的情况进一步恶化。在报告期内维和行动部派出了三个访问团以评估部署一支民事警察部队和军事应急部队可能性。在这种部署之前，难民署扩大了与乍得政府的现有谅解备忘录的范围，以加强难民营内及周围的安全并防止将其军事化。在所有乍得的难民营中都开展了教育运动，这有助于提高人们对征兵危险的认识，其中包括儿童。在尼泊尔，难民署努力争取使 7 个难民营中的青少年参加更有生产性的活动，包括通过在 2006 年成立青年友好中心，这样他们就不会因为终日游闲无所事事而容易受到激进分子的影响，并努力

确保激进分子保证不来影响他们。难民营中的秩序基本上靠社区观察小组，由难民志愿者组成，其中 27 个是妇女。尼泊尔的警察在离开难民营三年之后又回到了难民营，在创造一个安全的环境方面提供了一种关键因素，特别是能使难民自由的利用一种持久的解决办法。

48. 在执行委员会 2002 年第 94(LIII)号结论的基础上，难民署也在 2006 年 9 月发出了关于保持避难的平民和人道主义特点的业务准则。关于地雷和集束弹药问题，难民署加强了与合作伙伴的合作，例如联合国地雷行动处。2007 年 2 月开展了以挪威倡议为重点的宣传工作，以便就禁止对平民造成不可接受的伤害的集束弹药的国际文书达成协议。难民署与国际红十字委员会过去一年通过高层会议加强合作，就业务问题进行更密切的协商并就互相关心的政策问题的合作制定了一份路线图。

49. 关于性暴力和基于性的暴力，2006 年联合国关于对儿童的暴力问题的研究着重指出流离失所的儿童特别容易受到暴力，并报告说“在被迫流离失所的情况下，妇女和女孩特别容易碰到关于其性、性别问题(包括其文化和社会经济地位)和其法律地位方面的保护问题，这意味着她们比男人和男孩更不大可能行使自己的权利。”⁹

50. 为加强预防性暴力和基于性别的暴力并采取对策，难民署于 2006 年 7 月向所有国家办事处发出指示，要求在尚未制定的地方制定关于性暴力和基于性别的暴力问题的标准的业务程序。具体的举措包括在科特迪瓦、几内亚和塞拉利昂开展的一个区域项目，为利比里亚难民青少年提供资料和开展职业培训和艾滋病毒/艾滋病知识培训。在加纳，难民署帮助建立了一个难民行动委员会和一个预防行动和心理社会支助同龄人咨询网络。在坦桑尼亚，关于警察对难民妇女严重施暴的报道导致难民署于 2007 年 4 月与该国政府重新谈判并签署了一份新的谅解备忘录，根据这份备忘录，后者保证部署在难民营中的警察恪守警察专业准则，包括实行培训措施和制定警察行为准则，并对违反者进行纪律制裁。

⁹ A/61/299, 2006 年 8 月 29 日，第 78 段。

51. 其他的举措包括在乌干达和赞比亚部署了女警官在难民居住点巡逻；在肯尼亚难民营加强了警察工作和木柴的分配；在赞比亚有流动法庭；在乍得加强了宣传运动和更有效的转理制度；在委内瑞拉为有性暴力和基于性别的暴力的风险的妇女开办了小额贷款方案，促进创收活动以减少这方面的风险。在流离失所和回归人员的社区内，难民署物色了社区的关键成员进行培训和提高认识活动。在机构一级，难民署的重点是与公共机构和卫生中心一起开展培训和联合规划以建立整体的制度。

52. 难民署和其他人道主义机构投身于越来越危险的局势中造成人道主义事务工作人员的安全风险增加。遵守最低运作安保标准的重要性得到确认，但牵涉到高昂的财政费用。由于车辆受到枪击、偷盗和劫持，许多机构好几次从乍得东部撤离工作人员。在达尔富尔，几名难民署工作人员在其车辆被劫持时被短暂绑架。在索马里，由于安全形势和对联合国的公开威胁，在 2006 年 9 月被迫将工作人员调离。2007 年 5 月，1 名难民署的司机在阿富汗坎大哈遭枪击身亡。从达尔富尔到斯里兰卡的一些地点遭到袭击或被打死的其他人道主义事务工作人员的人数在上升。

E. 加倍努力寻求持久的解决办法

53. 为实现可持续的持久的解决办法创造条件，要求在各级采取行动。这包括要与联合国对口单位更密切地协调(包括新成立的建设和平委员会)；与政府一起制定全面的解决办法；与捐助国和定居国加强合作以形成对全面解决办法的支持。

54. 认识到要持久地解决难民和流离失所人士的问题必须要从冲突成功地过渡到和平与发展，难民署支持成立建设和平委员会，将 1 名资深工作人员借调给联合国秘书处建设和平支助办公室。难民署在布隆迪和塞拉利昂——该委员会挑选的作为特别重点的两个国家——的办事处也积极参加了国家建设和平战略的制定工作，努力确保在重新建立良好的治理、重建法制、解决土地和财产问题以及增强自力更生方面的战略，要考虑到大批人员回归的影响。难民署还欢迎安理会再次

强调“妇女平等参加和充分参与所有维持和促进和平与安全的重要性，并强调需要让她们在预防和解决冲突的决策过程中起更大的作用。”¹⁰

55. 关于长期流离失所的情况，数百万人继续年复一年的处于权利经常被侵犯的状况中，与此同时，造成其逃离家园的政治问题和不安全局势往好里说，是问题得以解决的前景很有限。虽然如此，在走向这种局面的全面解决办法方面还是取得了一些进展。

56. 例如在亚洲，捐助国的一个“核心集团”在尼泊尔提供的支持推动了在 2007 年政府——难民署对 16 年前逃离不丹的 108,000 人进行了人口普查；因而第一次得以使一小批弱势人口被安置；并且为这一人口的大部分提供了团体安置办法。在泰国，在高级专员于 2006 年 8 月对难民营的访问之后，生活在难民营的 132,000 缅甸难民，有的已住了超过 20 年的状况得到改善。政府不仅向难民营中的难民颁发身份证，到 2007 年 5 月已向 88,000 多 12 岁以上的难民颁发了文件，而且还同意难民署和劳工组织在难民营建立能创收的项目。由于实行了一个多边的团体安置方案，到 2006 年底，已有主要是缅甸来的 4,700 个难民离开泰国。

57. 2006 年期间，有 745,000 难民自愿遣返，而 2005 年是 110 万，主要是回阿富汗(388,000)、利比里亚(109,000)、苏丹(54,000)、布隆迪(48,000)、安哥拉(47,000)和刚果民主共和国(41,000)。在 2006 年约有 190 万难民署所关注的流离失所的人回国，主要是在黎巴嫩(550,000)、民主刚果(490,000)、乌干达(300,000)和利比里亚(238,000)。

58. 自 2002 年以来已有 480 多万阿富汗难民遣返，尽管在 2006 年回国的人数要比前几年少。这至少反映了阿富汗安全局势恶化以及经济社会状况困难，使得 320 万阿富汗人仍然生活在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国。2006 年，在阿富汗国际战略(“2006-2010 年阿富汗契约”)中纳入了关于回归和重新融入社会和管理边界人口流动的条款(包括临时性劳动力迁移)，标志着确认采取更灵活的解决办法的可能性，反映了区域劳动力市场的复杂的运作情况、重返社会的挑战和在流亡中出生的阿富汗人的很高比例。

59. 在非洲，2006 年中返回利比里亚的 109,000 人中约有一半得到了难民署的援助，同时约 238,000 流离失所的人也在几乎 15 年的内战之后回到了自己的故

¹⁰ S/PRST/2007/5, 2007 年 3 月 7 日，重申对 SC/RES 1325 (2000)的承诺。

园。随着遣返行动定于 2007 年 6 月份结束，难民署与国家工作队合作伙伴一起努力确保根据社区恢复和社会服务振兴联合行动计划，从救济成功的转为发展。要达到的目标包括，确保微观经济的可持续的重建；恢复基本服务、保护、人权和法制；支持增强社区权力；加强当局在各级的领导和能力；建立与中期至长期发展方案的联系。

60. 在大湖地区，向布隆迪的自愿遣返在难民署开始便利更是促进回归的行动之后于 2006 年下半年达到高峰，但在 2007 年初开始减少，因为人们担心在回归的地区缺乏重返社会的机会和缺少粮食。返回到刚果民主主义共和国的人数不多，反映了那里选举过程的不确定性以及在其东部地区继续存在不安全局势。当发现一些在坦桑尼亚共和国被领养的难民儿童在返回刚果民主共和国之后被遗弃的情况之后，难民署及其伙伴于 2006 年为坦桑尼亚西北部难民营中的所有家庭被遣返的被领养的儿童实行了最大利益确定程序，并开展了切实领养的宣教运动。在刚果民主共和国，国际红十字委员会努力使被遗弃的儿童与其家庭团圆。难民署在 2006 年也帮助 27,000 难民回到南部苏丹，尽管有很大的安全、后勤和业务方面的困难。有组织的遣返回安哥拉的行动于 2007 年 3 月正式结束。

61. 执行委员会关于就地安置的 2005 年第 104(LVI)号结论重申这一做法在全面解决战略中的适当位置。例如，在土库曼斯坦取得了进展，到 2006 年底有 1 万多名塔吉克难民获得公民资格，而 8,700 名左右塔吉克难民在吉尔吉斯斯坦入籍。在乌克兰，2006 年有 92 名难民获得公民资格，虽然在这些人的社会经济融入社会方面仍存在挑战。在非洲，利比里亚、塞拉利昂、几内亚、科特迪瓦、加纳和尼日利亚被确认已加强了就地安置的活动。在大多数这些国家中，政府对这一解决方法很愿意接受，包括根据国内法或区域法律获得替代的法律地位和可使用西非国家经济共同体的自由行动议定书。

62. 在报告期内，随着罗马尼亚、巴拉圭和乌拉圭决定成为安置国家以及后两者承诺要参加墨西哥行动计划的“团结安置倡议”，安置的机会得到了扩大。在贝宁、加纳、印度、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，安置被当作一项战略保护手段加以利用，并作为一种责任分担和负担分担的工具用来解决大多数滞留在印度、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的阿富汗人的问题。为更好地保护等待安置的个

人不受驱回，难民署继续在发展“撤离过境设施”的概念，并争取到 2008 年底将两个这样的设施投入运作。

63. 2006 年全球安置转理人数上升了 13%，增加到 54,200 多人，虽然国家安全考虑和相关的安全筛选使得真正去安置地点的难民人数降至 29,600 人，即减少 24%。难民署欢迎美国政府宣布将行使其任意决定权放弃在某些案例中的笼统的对“恐怖主义组织”的“物资支持”的禁令。行使这一权利预计对一些等待安置的特定难民人口会有积极影响。但是，一些安置国在其安置评估中过分强调融合潜力。虽然国家对于要确保被安置的难民要有适当的定居成果的关切是可以理解的，但安置应当是一种人道主义保护的手段，而不是移民的方案。

F. 满足难民妇女和难民儿童的保护需要

64. 如前文所示，加强对难民妇女和儿童保护的举措在说明的前几节已经着重介绍。但是还有几个问题值得在这里提及。

65. 执行委员会 2006 年第 105(LVI)号结论为查明面临风险的妇女和女孩的情况并采取对策制定了一个重要的框架。2007 年 3 月到孟加拉国难民营的访问使得难民署和两家澳大利亚合作伙伴得以应用一种工具作为试点，以查明面临风险的妇女和女童，调整并扩大其范围以查明各种年龄、性别和多种情况的个人所面临的高风险，并在点上和面上提出应对措施。

66. 最大利益的确定和评估是又一种重要的工具，可用以确保相关儿童的权利。难民署把重点放在落实其 2006 年 5 月关于正式确定儿童最大利益的准则，为所开展的活动提供技术支持和指导。

67. 年龄、性别和多样性纳入主流战略在 2006 年期间进一步扩大到 41 个国家，使总数达到 97 个国家。2006 年年中推出了问责制框架以加强代表和高级管理人员对于这项战略的问责制。对于在实地和总部的一项试点项目的评估在 2007 年初建议，在对年龄、性别和多样性纳入主流框架作出必要的调整之后，该框架应在整个难民署系统内推广。

四、无国籍状况

68. 难民署根据其职权在报告期内加大了处理无国籍问题的力度。各政府显示了对这一问题的更大的兴趣，更加愿意为难民署各种方案提供资金，为解决长期的状况提供外交支持并且加入了 1954 年和 1961 年无国籍问题公约。¹¹ 虽然如此，全世界范围仍有约 1,500 万人无国籍，包括许多人属于长期的无国籍状态。¹²

69. 执行委员会 2006 年关于识别、防止和减少无国籍状态以及保护无国籍人士的第 106(LVI)号结论为难民署、各国和其他行为者提供了一份行动蓝图。积极的发展动态包括在巴林、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥和尼泊尔等国家进行了国籍立法的修改。在尼泊尔，临时宪法和新的公民身份法令，通过在 2007 年初开展例外公民身份运动，帮助解决了约 260 万无国籍人士的国籍问题，虽然这些改革只是部分地解决了无国籍问题，因为妇女无法将国籍授给其子女。

70. 减少无国籍状况的步骤还包括在爱沙尼亚、科威特、拉脱维亚和乌克兰有大批人入籍，虽然在这些国家还有许多人仍处于无国籍状态。在孟加拉国，难民署以根据国家法院对孟加拉法律的解释比哈里人是公民为依据，推动采取措施使比哈里人完全融入社会。在越南，当局原则上同意对在越南居住 30 年以上的数千无国籍人士进行人口普查，作为他们入籍的第一步。

71. 在有几个国家，在解决无国籍问题方面进展有限或毫无进展。例如，在津巴布韦，大批津巴布韦人由于被剥夺国籍而面临无国籍的风险。在斯洛文尼亚，在独立时居住在该国的所谓“被抹掉的”人士仍然无法获得斯洛文尼亚国籍。在科特迪瓦，尽管政府再次承诺要组织流动司法听证会以对高达 400 万国籍未定者发放文件，但进展缓慢。在叙利亚，约 30 万无国籍的库尔德人的身份问题仍未解决。

¹¹ 在报告期内，伯利兹、黑山和卢旺达加入了 1954 年无国籍人士地位公约，新西兰和卢旺达则加入了 1961 年减少无国籍状况公约，使缔约方数目分别达到 62 和 33 个。

¹² 只有数目有限的国家有可靠的数据，而对于其他国家的估计数差别很大，因此不能记录在统计表内。但是，难民署 2006 年年底的官方统计中显示无国籍人士的人数有大幅度上升，达 580 万人，并在继续努力更准确的查明其他的无国籍人口。

五、难民署为国内流离失所的人的利益开展的保护活动

72. 难民署继续在 2005 年通过的机构间集群做法框架内加强合作和建立伙伴关系，与其他机构、国家和非政府组织合作伙伴一起努力推动一个更加可预见的、负责的和有效的人道主义对策。¹³

73. 在全球一级，这方面的工作包括主持机构间常设委员会保护问题集群工作组的工作，在国家一级，领导了对在复杂的紧急情况下的国内流离失所人士和受影响人口的保护集群工作。对于其他一些集群工作，在全球范围，难民署共同主持了难民营协调/管理和为受冲突影响的国内流离失所者紧急提供住处的集群工作，并积极为其他集群工作做贡献¹⁴，以确保保护问题纳入主流。难民署与秘书长关于国内流离失所人士的人权问题特别代表的密切合作继续被证明是十分宝贵的，这在 2006 年 7 月签署的谅解备忘录中已得到确认。

74. 在区域一级，难民署与非洲联盟合作，就起草非洲国内流离失所人士的保护和援助公约提供咨询意见。

75. 在提高能力支持在各项行动中的保护活动方面已经取得了重大的进展，主要是通过机构间备用保护能力项目(“ProCap”)和上文已经提到的已经开始在处理国内流离失所的人的形势中使用的“Surge”项目。难民署及其合作伙伴还努力为处理国内流离失所的人的行动制定保护指南和开发培训工具，并就国内流离失所人的形势简介问题开发机构间应对能力。

76. 在国家一级，截止 2007 年 5 月，难民署，已经参与了 24 个国内流离失所人的行动。越来越多的这样的行动采取了集群做法，这是机构间常设委员会负责人在 2006 年 12 月商定的。到 2007 年 5 月，难民署已在以下国家领导或共同领导了保护集群活动：哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、利比里亚、索马里和乌干达。难民署在索马里领导了紧急住房类行动，在乌干达和利

¹³ 见，关于难民署在支持加强对国内流离失所情况的人道主义反应方面的作用：“关于在集群做法范围内难民署的领导作用和国内流离失所人士问题业务工作计划的更新资料”，常设委员会非正式磋商会议，2007 年 5 月 25 日；和“政策框架和执行战略”，EC/58/SC/CRP.18，2007 年 6 月。还见，秘书长的高级别小组报告，“兑现如同一家”，A/61/583，2006 年 11 月，其中确认，“集群牵头机构”做法有助于确定在不同的人道主义反应领域中的组织领导者。

¹⁴ 农业、早日恢复、教育、紧急电信、卫生、后勤、营养、水/环卫/卫生。

比里亚领导了难民营协调/管理集群行动，并在刚果民主共和国与联合国开发计划署共同主持了早日恢复集群活动。¹⁵ 目前，难民署正在评估其在乍得、刚果民主共和国、利比里亚、索马里和乌干达的集群做法。

77. 例如，在索马里，该国南部和中部的安全形势严重限制了人道主义援助的进入和紧急援助的提供，特别是在 2006 年晚些时候的武装冲突之后。作为其保护集群活动的一部分，难民署得以通过国家合作伙伴的网络继续监测流离失所的情况。在一些地区，难民署得以开展参与性的评估，并因而揭露了对于妇女、儿童和少数人部落的个人的保护方面的严重问题，包括地主、匪帮和警察的剥削和虐待，以及为支付租金而普遍存在的童工现象。在这种困难的情况下，在集群框架范围内的行动为确立一个统一的机构间的存在，更好地加强对令人关切的人的保护提供了一个更好的机会。

78. 另一个例子是在乌干达，难民署与保护集群的成员合作继续提倡在国内流离失所的人的营地之外自由行动并在营地内建立保护监测系统。在刚果民主共和国，集群做法遇到了重大挑战，其中包括由于继续强迫流离失所而造成的结果以及在偏远地区缺乏基础设施。在流离失所问题的主要地区建立的七个保护工作组以及一个国家保护工作组帮助加强了人道主义行动者之间以及与联合国刚果民主共和国观察团之间的协调，以加强保护和援助干预行动。流动维和小组的部署有助于改善刚果民主共和国东部国内流离失所的人居住地区的安全。

79. 在哥伦比亚，为国内流离失所的人开展的行动从 2006 年下半年开始采用了集群做法的一些要点。通过三个“工作组”（其中保护工作组由难民署领导），各机构力求加强协调并对该国约 300 万国内流离失所的人的情况确保采用连贯一致的战略应对措施。在这些人中，土著人、非洲裔、女性户主家庭和怀孕少女的数字明显要高于国家平均数，并且人工流产、强奸和家庭暴力的比例也是同样情况。获得住房、医疗保健和教育的比例也要低很多。

80. 在斯里兰卡，为国内流离失所的人开展的行动尚未采取集群做法，在那里难民署继续领导集体的人道主义行动。在尼泊尔，在 2006 年 11 月和平协定之后，难民署与其他机构合作，支持在有关各方同意下国内流离失所人士的返回，

¹⁵ 在 2006 年黎巴嫩紧急情况时和 2005 年南亚地震后在巴基斯坦，集群做法也曾被积极采用。

在 2007 年 2 月通过了一项国家国内流离失所人士政策。在格鲁吉亚，2007 年 2 月也为处理 22 万以上国内流离失所的人通过了一项国家战略。该项战略由政府会同难民署、地方行为者和国内流离失所的人士起草，力求改善国内流离失所人士的生活条件和重返社会，并重申了他们回到自己原来住处的权利。

六、结 论

81. 保护议程为难民署和各国对国际保护挑战做出反应提供了一个明确的框架。在过去五年中，在落实议程方面取得了进展。同时，难民署通过特别是集群做法，越来越多的参与国内流离失所的人的工作，对于该组织、国际社会和各国提出了更多的挑战。通过与各国和合作伙伴开展合作行动，国际社会增加财政和政治投资，这有助于对强迫流离失所的形势做出更连贯一致和可预测的人道主义的反应。

-- -- -- -- --