



第六十二届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

保护和援助流离失所者的行动

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔
特·卡林先生依照大会第 60/168 号决议和人权委员会第 2005/46 号决议提交的
报告。

* A/62/150。



负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告

摘要

负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表依照大会第 60/168 号决议向大会提交第三次报告，介绍 2006 年 9 月至 2007 年 7 月期间开展的主要活动。在此期间，他通过出差、工作访问和各种后续活动，积极与各国政府保持对话。他还与区域组织继续合作大力推动制定保护境内流离失所者人权的法律框架，并依照任务规定继续对联合国机构开展活动，帮助它们将流离失所者的基本权利更好地纳入活动。

此外，在本报告所述期间，秘书长代表尤其研究了境内流离失所问题与和平进程的联系，特别是如何为流离失所者找到持久解决办法，确保建设和平努力得以巩固持久。

最后，秘书长代表照例对管理境内流离失所问题所涉各行动者、尤其是政府提出一系列建议，因为按照《境内流离失所问题指导原则》的规定，各国政府首先有责任向其管辖的流离失所者提供援助和保护。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 秘书长代表为执行任务规定开展的活动	3-68	4
A. 与各国政府的对话	5-38	4
1. 国别访问	6-9	4
2. 工作访问和后续活动	10-32	5
3. 今后的访问	33-34	10
4. 其他活动	35-38	10
B. 与区域组织的合作	39-47	11
1. 非洲	40-44	11
2. 美洲	45-46	12
3. 欧洲	47	12
C. 将境内流离失所者的基本权利纳入联合国系统所有主管实体的活动	48-61	13
1. 人道主义事务协调厅	49	13
2. 组织间常设委员会	50-51	13
3. 联合国难民事务高级专员办事处	52-54	13
4. 联合国人权事务高级专员办事处	55-57	14
5. 建设和平委员会	58-61	14
D. 能力建设活动和研究工作	62-68	15
1. 能力建设	62-64	15
2. 研究工作	65-68	15
三. 结论和建设	69-74	16

一. 引言

1. 本报告是瓦尔特·卡林先生被任命为负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表以来，依照大会第 60/168 号决议和人权委员会第 2005/46 号决议提交的第三次报告。

2. 本报告介绍 2006 年 9 月至 2007 年 7 月期间秘书长代表为执行任务规定开展的活动。如往年一样，秘书长代表与各国政府和区域组织及联合国机构积极保持对话，共同促进将境内流离失所者人权问题更好地纳入其活动。秘书长代表还照例向各国政府、国际组织和民间社会提出若干结论和建议。

二. 秘书长代表为执行任务规定开展的活动

3. 在本报告所述期间，秘书长代表向人权理事会提交了一般性报告，并提交了访问科特迪瓦和哥伦比亚之后编写的报告。在理事会第四届会议上提出报告之后，同各国和非政府组织展开了互动对话。此外，秘书长代表还与法外、任意和即决处决问题特别报告员、人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员和适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员一起访问了以色列和黎巴嫩，并向理事会第二届会议提交报告 (A/HRC/2/7)，特别分析了 2006 年夏季冲突中流离失所者的情况。

4. 秘书长代表继续执行任务规定，尤其注重与各国政府经常进行公开对话。秘书长代表还与区域组织和联合国机构开展合作，以便共同促进将流离失所者的人权问题更好地纳入这些组织和机构的活动。

A. 与各国政府的对话

5. 依照人权委员会第 2005/46 号决议，并根据《境内流离失所问题指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件) 原则 3 (国家当局首先有义务和责任向流离失所者提供保护和援助)，秘书长代表一贯特别重视与政府当局进行对话。为使对话做到公开和富有建设性，秘书长代表尤其重视到各国进行访问，实地了解事实情况，以便可以更加深入具体地与国家当局讨论问题。此外，为协助各国解决流离失所者面临的问题，秘书长代表进行工作访问和落实他本人及前任秘书长代表以前进行的访问的后续活动。

1. 国别访问

中非共和国

6. 应该国政府邀请，秘书长代表于 2007 年 2 月 24 日至 3 月 3 日对中非共和国进行了正式访问。除在班吉会见了共和国总统以及各有关部委和国际社会的代表

之外，秘书长代表还前往该国西北部的瓦姆省和瓦姆-彭代省，会见了政府当局、民间社会和国际组织的代表，并与很多流离失所者进行了交谈。¹

7. 秘书长代表看到，很多流离失所者的村庄被安全部队烧毁，被迫逃到条件极其恶劣的偏远荒漠地区；他担心中非共和国这一严重保护危机，会很快演变成无法控制的人道主义危机。他认为，只有制止暴力行为、解决该国泛滥的有罪不罚问题并开展建设性对话，才能制止中非共和国北部当前冲突造成的流离失所者受到的严重侵犯人权行为。鉴于这种情况，秘书长代表呼吁所有行动者恪守对适用国际法的承诺，请人道主义组织协助各国应对援助和保护流离失所人口的需要。最后，如果不解决部分人口欠发展和被边缘化等基本问题，就无法为这一危机找到持久解决办法；认识到这个事实，秘书长代表呼吁捐助者尽快以自愿形式参加该国北部的大规模发展方案。

阿塞拜疆

8. 应该国当局邀请，秘书长代表于 2007 年 4 月 2 日至 6 日对阿塞拜疆进行了正式访问，以研究该国境内的流离失所情况，并审查为解决这些问题采取的措施。访问期间，秘书长代表会见了共和国总统、副总理、难民和流离失所者人道主义援助国家委员会主席和其他有关负责人，并访问了巴库、苏姆盖特、伊米西里和萨比拉巴德。²

9. 秘书长代表在访问结束时指出，阿塞拜疆境内流离失所的情况很严峻。他认为，自前任秘书长代表 1998 年访问以来，境内流离失所者的公民和政治权利以及经济和社会权利方面都取得了实际进展。他特别指出，一些卫生条件最差的难民营最后已经关闭，在农村地区修建新住房使流离失所者可以体面地生活。鉴于住在城市里集体住房的数以千计流离失所者生活条件极其恶劣，秘书长代表鼓励政府在这方面继续努力。此外，秘书长代表注意到流离失所者很难维系生计，敦促政府优先解决这个问题，尤其要加强有关方案以提高其自给自足能力，并使其有机会重新成为对社会有贡献的积极成员。

2. 工作访问和后续活动

土耳其

10. 在本报告所述期间，秘书长代表继续与该当局保持 2005 年工作访问之后展开的建设性对话。

11. 例如 2006 年 9 月，他参加了凡城省行动计划的启动工作。这项行动计划制定了为安那托利亚东部和东南部流离失所者采取的措施，它考虑到秘书长代表以

¹ 人权理事会将审议访问报告。

² 人权理事会将审议访问报告。

前提出的若干建议，制定了改善该省流离失所者的生活条件并促进其融入社会的战略。秘书长代表大力鼓励凡城省省长办公厅继续努力并落实行动计划；他还建议土耳其政府向凡城省省政府提供协助，并对其他地区的类似倡议提供支持。

12. 此外，应该国政府邀请，秘书长代表还于 2006 年 12 月 6 日再次访问土耳其，参加了 Hacettepe 大学人口研究所应当局要求对境内移民与流离失所者进行研究的结果公开发表会。这项研究的目的是评价境内流离失所现象的规模，了解已经返乡者和仍在流离失所者的情况，并了解他们对未来的希望。根据研究的结论，1986 年至 2005 年期间，安那托利亚东南部 14 省约有 100 万人外流，其中 10% 至 12% 后来可能已经返乡。³ 秘书长代表在会上发表意见，对完成这项研究表示欢迎，称它是一个良好的工作基础，有助于政府制定方案和战略，应对为境内流离失所者寻求持久解决办法面临的挑战。

13. 另外，该研究结论指出，只有 1/5 的当事人在规定期限内提出了流离失所损害赔偿申请；⁴ 因此，秘书长代表建议内政部延长截止日期。秘书长代表欣见政府已决定将提交赔偿申请的期限再延长一年；他请当局开展宣传活动，解释应遵循的程序、哪类损害可予赔偿、应提供什么性质的证据和可能的赔偿数额。秘书长代表还满意地欢迎内政部设立了负责协调赔偿法执行工作的秘书处，制定了面向流离失所者的行动计划和回返方案。他欢迎协调秘书处制定标准的举措，确保有关各省所定的赔偿数额能达到最大程度的统一。他大力鼓励当局优先支持秘书处所作的努力，以改进土耳其应对境内流离失所问题的的工作。凡城省的行动计划采取了共同参与和包容各方的办法，其开始付诸执行是一个令人鼓舞的进展；目前有关各省按照凡城省的成功经验制定行动计划，对此提供适当的资源是非常重要的。

格鲁吉亚

14. 应该国当局邀请，秘书长代表于 2006 年 12 月 14 日至 16 日访问了格鲁吉亚，这是对他去年访问该国的后续访问。在逗留期间，他参加了解决该国境内流离失所问题综合战略草案的公开发表会。

15. 秘书长代表于 2006 年 12 月 26 日致信格鲁吉亚当局，对政府采纳该战略的举措表示满意。他指出，该战略是以国际人权法和《境内流离失所问题指导原则》为基础，回返权利和重返社会权利这两项原则构成该草案的核心内容。秘书长代表还注意到，当局承诺解决境内流离失所者被边缘化问题并表示愿意改善他们的

³ 根据这项研究的结果，1986 年至 2005 年期间，有 953 680 至 1 201 200 人因安全原因离开安那托利亚东南部 14 省，其中 10% 至 12% 后来可能已经返乡。

⁴ 2004 年法规定，流离失所者申请流离失所损失赔偿的期限为 2007 年年初。

生活条件，尤其是住房、教育、卫生和就业条件。他还强调，所有相关行动者应继续密切合作，捐助者应当提供有力的支持。秘书长代表欣见从他上一次写信之后，战略已获核准，目前正在制定执行战略的工作方案，很快就会得到通过。

亚美尼亚

16. 应亚美尼亚政府邀请，秘书长代表于 2007 年 4 月 12 日至 15 日对该国进行了工作访问。这次访问是对前任秘书长代表弗朗西斯·登 2001 年访问亚美尼亚的后续。在逗留期间，秘书长代表会见了总理、负责境内流离失所问题的主要高级官员以及国际组织和非政府组织的代表。除埃里温之外，秘书长代表还访问了格加尔库尼克省昌巴拉克。

17. 造成亚美尼亚境内流离失所者问题的有两个原因：一是该国与阿塞拜疆之间的冲突，二是自然灾害。例如，在 1988 年至 1994 年期间，冲突造成的流离失所者估计有 72 000 人⁵ 和 65 647 个家庭。⁶ 自然灾害方面，1988 年 12 月国家西北部发生的地震迫使约 100 000 人背井离乡。

18. 根据挪威难民问题委员会和国家移民与难民事务部在前任秘书长代表建议下进行的调查，冲突造成的流离失所者有 8 399 人仍处于这种状态，约占原先人数的 10%。秘书长代表在实地访问时，尤其在昌巴拉克市看到一些流离失所者的生活条件令人关切。他们当中好多人没有任何收入，完全依赖政府的人道主义援助方案。

19. 自然灾害方面没有最新资料，秘书长代表对此表示遗憾。他鼓励当局收集这方面的资料，以便确定流离失所者的需要，妥善应对他们的问题，从而找到持久的解决办法。

20. 秘书长代表注意到，从宗教和种族上看，亚美尼亚是一个社会非常统一均质的国家，融入当地社会是该国优先采用的办法。但他也看到，这种办法往往导致处理境内流离失所问题时没有针对具体情况采取具体办法。政府当局为援助弱势群体作出了一定的努力，但没有执行任何专门针对流离失所者的方案，也没有通过任何处理这个特殊问题的法律。例如，2001 年向前任秘书长代表提出的边界地区重建方案从未执行。但令秘书长代表满意的是，移民局制定了促进边界地区流离失所者返回原籍地的新方案。该方案的目的是协助 1 005 个家庭返乡，包括修复和重建住房、提供粮食援助以及向有关家庭提供一笔承包款用于便利开办创收活动。

⁵ 见前任秘书长代表弗朗西斯·登先生的报告（E/CN.4/2001/5/Add.3）。

⁶ 挪威难民问题委员会，映象调查，2005 年 3 月 1 日。

21. 秘书长代表认为，亚美尼亚的情况很特殊，因为该国有可能解决余留的境内流离失所人口，从而脱离有境内流离失所问题的国家之列。鉴于这种情况，他呼吁政府采纳流离失所者回返方案，并呼吁国际社会支持方案的执行工作。秘书长代表于 2007 年 5 月 4 日致信亚美尼亚当局，转递关于其具体结论和建议的备忘录。

科特迪瓦

22. 从秘书长代表上次向大会提交报告以来，科特迪瓦取得重大进展，为其流离失所人口带来新的前景。例如，秘书长代表欣见巴博总统与新生力量秘书长纪尧姆·索洛签署了《瓦加杜古协定》，特别注意到该协定明文提到对国内流离失所者的未来安排，规定执行援助战争流离失所者的方案。3 月 9 日，秘书长代表致信共和国总统和新生力量秘书长，请他们注意秘书长代表认为民族和解进程中几个非常重要的问题：帮助流离失所者收回财产和所有物，对其进行赔偿或向其提供适当补偿；对土地问题给予特别重视；确保流离失所者参与选举进程的所有阶段。

23. 应该国政府邀请，秘书长代表于 2007 年 6 月 25 日至 29 日对科特迪瓦进行后续访问，目的是实地了解签署《瓦加杜古协定》之后境内流离失所问题的发展，与当局和所有有关行动者进一步展开对话，确定流离失所者的需要，并为妥善予以援助和保护提出建议。⁷ 除阿比让之外，秘书长代表还访问了吉格洛、布洛莱金和布瓦凯。

24. 根据秘书长代表获得的资料，总体环境已经平静很多，国家北部和西部已有一些自愿回返行动。但秘书长代表强调，对境内流离失所者的保护和人道主义援助方面还存在着严重挑战，必须为流离失所者找到公正和持久的解决办法才能实现长期和平。他认为，如果不能为确定身份或农村土地等实质性问题找到妥善解决办法，就可能造成新的紧张关系，对和平进程构成威胁。

25. 在国家必须实现稳定方面，秘书长代表欣见签署《瓦加杜古协定》以来，虽然据报有事故发生（尤其是在前信任区），但安全局势已大有改观。他强调，亟应为保安部队的能力建设提供必要资源，以便更好地保护人身和财产。秘书长代表相信，各省区重新部署行政部门将可有力地促进情况的改善。

26. 在流离失所者重返原籍地的进程方面，秘书长代表欣见最高当局明确表示要使流离失所者回返，原籍社区也表示愿意重新接受他们。然而，秘书长代表在逗留期间注意到，虽然各有关地区都存在一些相同问题，如整个回返过程在过渡期间都需要持续的援助，但国家西部和北部存在特殊问题。

⁷ 秘书长代表于 2006 年 4 月到科特迪瓦正式访问，人权理事会第四届会议审议了访问报告 (A/HRC/4/38/Add. 2)。

27. 在西部，秘书长代表对流离失所连锁反应带来的挑战表示关切，他在访问报告中已提到这些挑战。例如，来自族省的流离失所者先是到布洛莱金避难，占用了当地的种植园；后来为使布洛莱金的居民能够回返，这些族省的流离失所者离开了种植园，却又因为别的流离失所者仍占用着他们的村庄而无法回返，因此处境非常困难。秘书长代表呼吁当局特别重视这种情况，并为流离失所者有序地依次回返找到综合解决办法。秘书长代表还得知，土著群体与回到其种植园的本国外地人及外国人之间达成一些协定，目的在于促进流离失所者重返社会。秘书长代表欣见这些以“融合规则”形式建立的关系以本国传统为基础，可以促使有关人口更好地自主履行进程。但他担心这些协议可能造成争端，因为有些情况下协议没有平衡好关系，使返回村庄者承担主要的义务。另外，这些协议似没有规定对回返者和其监护者之间的争端应采取何种机制解决，有时还与土地法有冲突，这可能会增加执行土地法的难度。在这方面，秘书长代表呼吁当局确保为促进群体之间和解而采取的举措符合人权和司法方面的最低标准，并尊重每个人的尊严权利。

28. 在北部，秘书长代表的结论是，该地区被边缘化的局面是主要的回返障碍，包括失业率高、公共行政部门几乎不存在、犯罪率略有上升以及大量财产被占用、抢劫或损坏。他特别注意到流离失所人口非常贫穷，尤其女性家长或少女母亲等极弱势群体的处境极其困难；在与流离失所者谈话时，他还注意到各群体之间产生了一定的紧张关系。

29. 秘书长代表指出，确定身份和发放身份证是科特迪瓦正常化进程的一个关键问题。他感兴趣地注意到政府在这方面所做的努力，特别是加强司法制度，使其能够适当应对辅助判案的流动法庭带来的挑战。但秘书长代表希望强调指出，这项程序目前可能会对流离失所者造成特殊困难，因为它要求在当事人的籍贯地发放出生证。秘书长代表尤其关切，在当前的选举进程中，流离失所者可能无法和其他公民一样行使投票和参与公共事务的权利。最后，他还希望强调指出确定身份过程可能产生无国籍人的问题。他大力鼓励当局继续为这些问题寻求解决办法，并建议从区域高度处理这些问题。

30. 秘书长代表于 7 月 25 日致信当局，转递详细结论和建议。他特别呼吁政府当局采取具体措施，最后制定、通过并尽快执行社会团体部拟订的流离失所者回返行动计划。他建议国际社会继续加强对援助流离失所者的方案，必要时保留并加强在回返地区的实地存在。秘书长代表提醒捐助者应协助和平进程，向援助境内流离失所者的方案提供大力支持，以协助回返进程，并确保在该领域开展工作的机构和组织继续保持存在。

尼泊尔

31. 在 2006 年秋季进行和平谈判时，秘书长代表于 10 月致信尼泊尔过渡政府和尼泊尔共产党（毛派），强调谈判进程中必须考虑到流离失所者的基本权利。他

尤其提醒双方注意，流离失所者应当能够自由选择定居地，应当能够和其他公民一样参加选举，应当经常征求他们对与其相关的问题的意见。他还强调，必须确保回返者的安全（特别是在偏远地区）。

32. 秘书长代表欣见《全面和平协定》提到对流离失所者的未来安排，尤其是专门提到流离失所者的回返权利和选择定居地的权利；协定表达了双方为恢复正常关系和进行和解创造有利环境的意愿。协定还设立了全国和平与复兴委员会，特别负责为冲突中流离失所者开展援助和复兴活动。⁸ 秘书长代表感到关切的是，他得到大量关于回返者遭遇障碍（尤其是在远离省份中心的地区）的信息。他还对东台拉近来发生的事件表示关切，尤其是有人在事件后被迫逃离的情况。

3. 今后的访问

33. 关于 2007 年下半年和 2008 年年初的活动，秘书长代表计划应斯里兰卡政府邀请于 12 月访问该国。他还收到俄罗斯和刚果民主共和国的邀请。

34. 秘书长代表还就访问事宜致函肯尼亚和苏丹当局，并希望不久能与两国当局确定访问日期。秘书长代表强调，希望与非洲人权和人民权利委员会的非洲难民、寻求庇护者和流离失所者问题特别报告员共同对苏丹进行访问。

4. 其他活动

35. 在本报告所述期间，秘书长代表参加了专家组⁹的工作，人权理事会请“该小组与苏丹政府和非洲联盟有关人权机制合作，与达尔富尔-达尔富尔对话和协商主席开展密切磋商，以确保根据苏丹在这一方面的需要，对人权理事会、人权委员会和联合国其他人权机构所通过的关于达尔富尔的决议和建议采取有效的后续行动和推进执行工作，同时促进对其他联合国人权机制有关建议的执行，保障这些建议的连续性，并协助监测当地人权状况”。¹⁰

36. 人权理事会第五届会议在审议专家组的报告（A/HRC/5/6）之后通过一项决议，对该报告表示满意，同时请专家组继续工作六个月，向理事会 2007 年 9 月的会议提交一份更新报告，并向随后一届会议提交最后报告。¹¹

⁸ 主要见尼泊尔政府与尼泊尔共产党（毛派）之间 2006 年 11 月 21 日签订的《全面和平协定》第 5.2.4、5.2.8 和 7.3.3 段。

⁹ 该小组组成如下：负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表拉迪卡·库马拉斯瓦米女士；法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿先生；人权维护者处境问题秘书长特别代表希纳·吉拉尼女士；负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林先生；酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员曼弗雷德·诺瓦克先生；暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克女士。

¹⁰ 见人权理事会 2007 年 3 月 30 日第 4/8 号决议，第 7 段。

¹¹ 见人权理事会决议草案 A/HRC/5/L.6。

37. 2007年4月17日和18日,代表应邀参加由联合国难民事务高级专员办事处在日内瓦举办的解决伊拉克及邻国境内难民和流离失所者的人道主义需求国际会议。代表在发言中希望说明伊拉克近200万流离失所者的处境所带来的若干挑战。虽然没有详细数据可以对他们的困难有一个准确的认识,但他们的处境很可能比在其他国家找到庇护所的人更加令人焦虑,因为这些流离失所者距离造成他们流离失所的冲突更近,而在伊拉克境内,在当前条件下极难提供可满足需要的人道主义援助。对于这些流离失所者,代表提请注意,伊拉克政府负有保护和援助本国流离失所公民的责任。针对有些报告提到某些区域对流离失所者的入境施加限制,代表强调指出,正如《境内流离失所问题指导原则》所述,设法逃离本国境内的暴力是一项基本权利;鉴此,他要求地方当局确保流离失所者不被阻止在本国境内寻求安全和保护。尽管只有1%的伊拉克流离失所者生活在营地中,代表仍希望提醒当局注意,安排在营地中居住应被视为最后之举,特别是在社区内有暴力的情况下,这样做会增加这些弱势居民的安全风险。他鼓励当局采取替代措施,将居住在社区内作为优先事项。最后,代表鼓励包括联合国在内的国际社会,集中力量关注伊拉克境内流离失所者的处境,并为此向伊拉克政府提供支助。

38. 除了到国家考察和访问之后发表新闻公报外,2007年5月1日,代表还联合其他11个特别程序专家,包括索马里人权情况独立专家,就索马里局势恶化发表了公开声明。专家们在这份公开声明中提到敌对行动对平民的影响,特别是造成新的流离失所,并呼吁所有冲突各方遵守他们在国际人道主义法和人权方面的义务。

B. 与区域组织的合作

39. 代表非常重视同大力支持推广《指导原则》并参与制订流离失所者人权保护规范框架的区域组织开展合作。最近几个月,他继续与这些组织对话,支持他们作出努力,以更好地理解境内流离失所者问题以及更加目标明确地应对成员国在这方面遇到的挑战。

1. 非洲

非洲人权和人民权利委员会

40. 在非洲人权和人民权利委员会第四十届会议期间(2006年11月,班珠尔),代表应邀作了发言。他在发言中强调他的任务与委员会非洲境内难民、寻求庇护者和流离失所者问题特别报告员的任务之间有协同作用。他还强调,必须加强这两项任务之间的合作,并开展诸如共同考察一类的联合活动。

41. 代表继续与该特别报告员保持定期接触,并希望不久能与他一道访问苏丹,了解达尔富尔境内流离失所者的处境以及该国南部的回返情况。

非洲联盟

42. 代表有幸应邀参加了由非洲联盟政治事务部举办的保护和援助境内流离失所者公约草案协商会议。此次会议于 2007 年 5 月在亚的斯亚贝巴举行，非洲联盟的一系列伙伴组织应邀参加会议，对这项草案进行辩论，掀开了制订保护和援助流离失所者区域规范框架的历史性一页，因为非洲这项倡议是第一次力图说明国家和非洲联盟对整个非洲大陆流离失所者的责任。

43. 代表在首次发言中赞扬非洲联盟提出这项倡议并承诺更好地保护境内流离失所者，同时强调必须制订一项符合国际人权法和《境内流离失所问题指导原则》的文书。代表还赞赏委员会的开放精神，让所有相关行为体、特别是非洲人权委员会非洲境内难民、寻求庇护者和流离失所者问题特别报告员以及负责境内流离失所问题的联合国机构和国际民间社会成员参与协商进程。

44. 在此次协商会议期间，各方对公约草案作了详细讨论，并提出了修改建议。代表积极参与讨论，并重申他可以与委员会一道，为制订这项重要文书而工作。

2. 美洲

美洲国家组织

45. 2007 年 6 月在巴拿马举行的美洲国家组织大会第三十七届常会通过了第 AG/RES. 2277 (XXXVII-0/07) 号决议，这项决议在通过之前的协商中再次征求了代表的意见。

46. 代表多年来一直非常重视与整个泛美系统进行对话，他尤其高兴地注意到，该决议促请成员国考虑以秘书长负责流离失所者问题的代表起草的《境内流离失所问题指导原则》为基础，制订援助流离失所者的计划、政策和方案，并根据国际法的规定，制订除其他外向土著和非裔社区提供援助，以及满足儿童、妇女、老人和残疾人特殊需要的计划、政策和方案。此外，代表还注意到，该决议要求各国将《指导原则》纳入本国法律。

3. 欧洲

欧洲委员会

47. 2007 年 1 月，代表前往斯特拉斯堡，继续与欧洲委员会进行对话。他在此行中会见了委员会秘书长、人权专员以及委员会秘书处多位成员，特别是支助欧洲司法合作委员会和欧洲移民委员会工作的成员。在会见过程中，双方讨论了许多共同关心的问题，尤其与长期流离失所状况有关的问题，寻找解决流离失所者问题的持久办法，以及深入研究境内流离失所者的用益权和承租权等问题的必要性。每次会谈都强调必须加强代表与委员会之间的合作。

C. 将境内流离失所者的基本权利纳入联合国系统所有主管实体的活动

48. 人权委员会第 2005/46 号决议第 23 段请代表设法解决境内流离失所这个错综复杂的问题，特别是将流离失所者的基本权利纳入联合国所有主管实体的活动。根据这项要求，代表在本报告所述期间继续与各相关伙伴进行密切对话。在这方面，他继续优先关注直接负责境内流离失所问题的实体。

1. 人道主义事务协调厅

49. 代表继续与人道主义事务协调厅和紧急救助协调员进行密切协作，他得到该厅负责协助其执行任务并参与为其考察和访问作实务和后勤准备的工作人员的帮助。代表高兴地注意到，新任紧急救助协调员作出了提供支助的保证。

2. 组织间常设委员会

50. 在本报告所述期间，代表积极参加组织间常设委员会在主要代表一级和工作组一级的讨论。代表非常重视与该委员会进行合作，因为该委员会是在理念和实践上讨论保护境内流离失所者问题的一个优先框架。

51. 经过代表的协商努力，委员会于今年通过了关于持久解决流离失所者问题的理念框架。¹² 该理念框架提出了一些标准可用以确定在何种条件下以及在何时可将流离失所者视为不再需要视为流离失所者和不再需要援助或特别保护。框架列出一些在个人作出决定前需事先满足的客观标准，例如获取政府服务的便利性，与有关居民的协商机制，获取关于新住地条件的客观信息等。理念框架的第二部分包含一些标准，可用以确定是否已找到持久解决办法。

3. 联合国难民事务高级专员办事处

52. 在本报告所述期间，代表继续与联合国难民事务高级专员办事处进行非常密切的合作，并与该办事处保持着特别关系。这一协作不仅表现于由一名支助人员协助代表执行任务，还表现于在安排和前往各国考察的过程中提供实质性支助，编写培训材料，以及与各类工作人员就特定局势和政策起草问题进行持续对话等。

53. 此外，代表还协同该办事处于今年举办了关于思考长期流离失所局势的工作会议（见下文 D 节）。

54. 代表赞扬该办事处努力履行在组织间行动框架内应尽的责任，以应对境内流离失所局势。他鼓励该办事处继续这一做法，并注重在所有需要保护的局势中保护境内流离失所者。

¹² 见 http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/2007_DurableSolutionsFramework.pdf。

4. 联合国人权事务高级专员办事处

55. 根据前人权委员会第 2005/46 号决议，代表继续接受联合国人权事务高级专员办事处的协助，特别是由该办事处提供秘书服务。这项协助不仅体现为从实务和后勤上为代表的考察和工作访问作准备，从更加广义的角度看，还体现为在所有方面协助执行任务。

56. 此外，代表还在本报告所述期间着手扩大与该办事处各个业务司处的信息交流，以便在促进和保护境内流离失所者的人权方面加强协调与协作。

57. 最后，该办事处今年首次参与组织了代表每年就境内流离失所问题在圣雷莫主持的课程，并已为此派遣一名高级干部加入教员队伍，另有一名工作人员参加了课程。

5. 建设和平委员会

58. 代表在科特迪瓦、尼泊尔、苏丹、格鲁吉亚、波斯尼亚-黑塞哥维那和塞尔维亚等许多国家开展考察和监测活动时，开始思考必须寻找解决流离失所者问题的持久办法与一国内建设和平及施政之间的密切关系。根据观察结果，代表与建设和平委员会秘书处接洽，推动委员会将流离失所者的基本权利列入讨论。代表因此受邀于今年 5 月 2 日与难民事务高级专员一道，向委员会作了发言。

59. 代表在发言中强调，寻找解决流离失所者问题的持久办法可以确保建设和平的努力持久有效。因此，为避免造成长期流离失所的局面，必须尽快开始寻找。他指出，建设和平进程对寻找解决流离失所者问题的持久办法而言是必不可少的，但在没有持久解决办法的情况下，建设和平进程可能无法持久。为此，他对广大居民遇到的可能会影响流离失所者的问题、例如安全问题，与流离失所的具体问题作了区分，这些具体问题主要包括必须寻找解决流离失所者问题的持久办法和归还流离失所者在逃亡途中丢弃的财产等。他建议委员会研究这两方面问题，同时考虑到这些问题对流离失所者的重要性。

60. 代表强调，如果流离失所者的需求，特别是与以下方面有关的需求没有得到充分考虑，和平进程的持久性就会受到损害：恢复安全和武装团体非军事化；重建和经济复兴；归还财产和解决地产纠纷；和解，包括打击有罪不罚的措施和过渡期司法措施；政治过渡以及建立更加负责任的政府结构和机构。因此，有关政府必须与国际社会合作，采取必要措施，在巩固和平活动的框架内确保流离失所者的问题得到持久解决办法。

61. 重建及巩固和平进程错综复杂。国际社会成立新的建设和平委员会，表明了它重视帮助各国渡过冲突后时期格外棘手的时刻。国际社会这样做是决心在危险的过渡时期进行重建，以避免重蹈覆辙。虽然和平进程要顾及许多方面，但代表强调，流离失所者的需求不容忽视，否则，和平进程的基础就有可能动摇。

D. 能力建设活动和研究工作

1. 能力建设

62. 鉴于推广和促进流离失所者的人权是前人权委员会交付给代表的核心任务，代表今年继续注重参与处理境内流离失所问题的各个行为体的能力建设活动。

63. 例如，他今年再次与布鲁金斯-伯恩项目协作，在意大利圣雷莫国际人道主义法研究所举办第二和第三期境内流离失所问题培训课程。应代表要求，联合国人权事务高级专员办事处首次担任共同主办方，该办事处之前已派遣一名专家讲授一个课程单元。这两期课程分别在 2006 年 11 月和 2007 年 6 月举办，对象既包括政治决策者和立法者，也包括负责境内流离失所问题的国际政府组织和非政府组织的代表。课程目的在于推动和强化参与者对流离失所问题所适用法律和规范框架的理解，使参与者能够就该领域的国家立法和经验进行对话。

64. 此外，2006 年 11 月 5 日至 17 日，代表应邀访问加纳，向西非国家经济共同体举办的培训班介绍了关于人权与自然灾害问题的指导原则和行动准则。

2. 研究工作

65. 在本报告所述期间，代表继续与他担任共同主任的布鲁金斯-伯恩项目密切协作。例如，他与布鲁金斯-伯恩项目协作为立法者和领导人编写的境内流离失所问题指导原则国家执行手册，已经接近完成。正如提交给大会的上一次报告所述（见 A/61/276），这项手册将作为各国政府在制订和执行境内流离失所相关政策及立法时的参考。同时，布鲁金斯-伯恩项目正致力于建立一个关于境内流离失所相关立法及政策的数据库。

66. 此外，他在同一次报告中提到，去年获得资助的流离失所者与和平进程研究已于 2007 年 4 月完成，近期将发表相关报告。这项研究特别以四个案例（哥伦比亚、格鲁吉亚、斯里兰卡和苏丹）为依据，致力分析和平协定及建设和平进程中应如何处理境内流离失所问题，以及如何让境内流离失所者有效参与这些进程。在纽约和日内瓦都与一些外交使团的代表以及在该领域工作的专家进行了大量协商。代表打算与政治事务部调解支助小组合作，为调解员制订一项关于在和平协定中处理境内流离失所问题的最佳做法手册。

67. 对于伊拉克局势，代表希望开展各类针对境内流离失所者的工作。例如，布鲁金斯-伯恩项目已就该国狂热主义高涨对境内流离失所的影响发表第一份研究报告。该报告认为，许多城市中心的社会和人口结构由于流离失所而开始变化，大规模回返的可能性有限，而流离失所也显得多式多样。代表打算投入资金，对伊拉克境内的流离失所问题作第二次后续研究。

68. 代表也非常重视与长期流离失所局势有关的问题，并为此协同联合国难民事务高级专员办事处和布鲁金斯-伯恩项目，于 2007 年 6 月 21 日和 22 日在日内瓦举办了一次思考工作会议。代表主动提出召开这类工作会议，目的是为了查明可更好地援助和保护这些流离失所者的措施，并着重持久的解决办法。会议报告已经撰写完毕，其中列有关于辩护、人道主义改革、机构合作以及业务发展和研究的建议。

三. 结论和建议

69. 境内流离失所不论是因为自然灾害、冲突局势造成，还是由于大型发展项目导致，如今都已牵涉到越来越多的世界人口。今天，有 2 400 多万人因为本国境内的冲突而流离失所，另有数百万人的流离失所则是出于其他原因。这些人中的绝大部分都面临极其脆弱和极其不稳的局势。首先是有关国家政府，其次还有整个国际社会，都必须担负责任，向这些流离失所者提供援助和保护。根据《境内流离失所问题指导原则》，这一保护必须覆盖流离失所的各个阶段：防止流离失所；流离失所期间；寻找持久解决办法，特别是冲突后和平进程。

70. 在本报告所述期间，代表特别关注流离失所者在和平进程及建设和平进程中的境遇。因此，他在获悉面临境内流离失所问题的国家开展此类进程后，即向有关各方寄发信函，编写并向建设和平委员会递交一份关于和平进程与境内流离失所问题之间关系的文件；他一般继续与各国政府及所有相关行为体、特别是联合国系统各实体进行对话，继续提高它们对这些问题的认识，并合作为武装冲突中的流离失所者寻找持久和公正的解决办法。代表认为有些迹象非常令人鼓舞，包括将境内流离失所问题具体列入和平协定，但代表也强调，在这方面还有许多事情要做。

71. 在这方面，代表建议各国政府：

(a) 根据《指导原则》制订覆盖流离失所各个阶段的国家政策和战略，包括防止流离失所、流离失所期间的保护、以及寻找持久解决办法；

(b) 在已制订此类战略的国家，采取必要措施，包括金融措施，确保切实予以执行；

(c) 在代表已作正式访问的国家，采取必要措施，执行代表提出的建议；

(d) 在相关和平进程框架内，确保顾及流离失所者的具体需求和基本权利，特别是选择是否返回原地、留在流离失所地点、或在本国任何其他地区定居的自由；

(e) 在本国为境内流离失所者提供住处的情况下，确保建立并维持一个在经济及社会方面都有利于流离失所者安全和尊严回返的环境，为此必须特别关

注财产问题，并在这一进程的所有阶段，征求流离失所者对所有与其有关问题的意见；

(f) 特别关注社区间和解与“整体复活”问题，以使流离失所者的回返持久及和平长久；

(g) 确保流离失所者充分和全面地参与与和平进程相伴随的政治过渡，避免发生新的紧张局势，可能导致某一居民群体被边缘化。

72. 在这方面，代表建议区域组织：

(a) 继续努力更好地保护境内流离失所者，并根据区域特性推出不同的处理方法；

(b) 继续在区域一级制订和执行保护境内流离失所者的规范框架，并尽可能地将《指导原则》纳入其中；

(c) 提议致力解决这些问题的各类行为体在区域一级开展对话和协商，以交流信息和经验；

(d) 在相关和平进程框架内，确保顾及流离失所者的基本权利，特别是在社区间和解方面。

73. 在这方面，代表建议国际社会：

(a) 加倍努力强化对流离失所者的保护，并将流离失所者的基本权利纳入其活动；在这方面，呼吁联合国难民事务高级专员办事处作为保护处于紧急复杂局势的流离失所者的牵头机构，继续加强活动；

(b) 继续努力，在组织间常设委员会框架内更好地协调活动；

(c) 鼓励联合国各机构在具体局势中使用持久解决流离失所者问题的理念框架，¹² 并与组织间常设委员会和代表分享它们可能提出的评论意见；

(d) 呼吁建设和平委员会将流离失所者的基本权利列入讨论，并考虑到经验表明，如果流离失所者问题得不到持久解决方法，和平进程就可能无法持久；

(e) 特别关注流离失所者在早期复兴活动中的境遇，并确保在必要时继续向他们提供援助；

(f) 邀请捐助方向建设和平进程提供捐赠，继续支持对流离失所者有利的方案，并确保致力于该领域的各组织在过渡期间继续发挥作用。

74. 在这方面，代表建议民间社会组织：

(a) 继续传播境内流离失所者的呼声，并确保致力于解决流离失所问题的所有行为体都能听到他们的需求和苦衷；

(b) 继续在执行援助活动时纳入人权办法，并致力于更好地保护流离失所者的人权；

(c) 继续与各国政府、联合国各机构及所有相关行为体进行对话，以加强对境内流离失所者的援助和保护。
