



高级专员方案执行委员会
第六十一届会议
2010年10月4日至8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

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 人道主义空间.....	3-11	3
三. 保护空间.....	12-19	5
四. 城市化.....	20-29	7
五. 国际保护和混合移徙.....	30-40	9
六. 解决旷日持久的局势和实现长期有效的解决.....	41-51	11
七. 无国籍问题.....	52-56	13
八. 境内流离失所.....	57-64	14
九. 结论性意见.....	65-68	16

一. 引言

1. 关于国际保护的说明循惯按例讨论前一年所面临的重大保护问题以及难民署、各国政府和其他伙伴是如何解决这些问题的。本年度的说明审查了这些进展，特别提到了影响难民保护的几个重大趋势：人道主义空间缩小；保护空间存在挑战；城市化越来越严重；确保对混合移徙人流的保护。说明还考虑了长期情况下正在面临的各种挑战；审查了无国籍人员和国内流离失所人员的发展情况；期盼在迎接纪念难民署历史上具有重大里程碑的诞辰日时和所有利益相关者一起努力(见第 67 段)。

2. 解决现代形式的流离失所和无国籍状况变得越来越复杂。不安全和不稳定往往伴随着恶劣的社会条件、糟糕的治理、和食品、饮水和经济危机，使得对流离失所的保护策应和解决变得复杂化。在这种背景之下，提供保护要求确保有关人员，包括难民、境内流离失所者和其他被迫离开其家园，以及无国籍人的基本权利和自由。这要求消除对个人的种族主义以及各种各样的暴力行为，其中包括基于性别的暴力行为、帮派暴力行为、以及出于一人性别倾向的暴力行为。要求保护隐私和人的尊严，确保诸如食品、住房、教育、保健和卫生设施等基本需求，并且需要解决脆弱者的具体需求。需要尽早地确认那些需要保护的人，以及解决他们需求所需要采取的行动。提供保护还要求有足够的人道主义空间：我们努力予以保护的人的安全空间以及为保护而工作的人的安全地方。确保保护需要有一个集体的策应，如与各缔约国和各缔约国之间，和联合国各机构、政府间机构和非政府机构、学术界、民众社会、东道社区和被迫流离失所和无国籍者本身的强有力的伙伴关系。最后但并非最不重要的是，提供保护要求始终不渝地承诺，包括给予稳定的资助，得以能够制定和实施众多的保护策应和寻求最终的解决办法。

二. 人道主义空间

3. 在过去一年内，在许多国家内接连发生的冲突导致了持续不断的恐惧和不稳定，往往引发国内和跨国界流离失所。在世界各处无视基本人权利和义务，故意针对平民百姓的横行肆虐的暴行仍然到处存在。整个国家或区域仍然处于动荡不安之中。在非洲，中非共和国、刚果民主共和国、索马里和苏丹境内的冲突继续导致大量的流离失所。在亚洲，阿富汗南部的局面动荡不定。在中东，在 2010 年 3 月选举之前伊拉克的安全局势恶化，也门仍然处于不稳定之中，其北部的暴乱急剧上升。在拉丁美洲，哥伦比亚及其邻国继续经受了新的更高比例的流离失所。

4. 在不安全和不可预料的局势下开展行动从任何意义上说都是极具挑战性的。难民署始终不停地为快速发展的局势审查应急计划和始终处于紧急预备状况。在

若干行动中，难民署和其伙伴能够取得重大的进展。例如难民署和联合国其它机构、非政府组织和红十字和红新月运动对在巴基斯坦西北前沿省 Khyber-Pakhtunkhwa 的危机作出了反应，向该地区提供人道主义援助，帮助该国政府注册登记流离失所者并且设立了接待中心和提供援助。在也门，已经开设了三个常驻的注册中心登记索马里难民。在该国的北部，在沙特当局的援助之下，难民署还得以开展三项跨边境的行动向流离失所的人提供紧急人道主义援助。在埃塞俄比亚，难民署和该国政府合作，策应新流入的索马里难民，对他们进行注册登记并且提供援助。在厄瓜多尔，一项创新的注册举措得以使在该国北部边缘区域的 27,000 名哥伦比亚难民得到了身份证件。

5. 尽管战争和迫害是司空见惯的现实，但其实质有了变化，平民与军队之间的界限以及军事行动与人道主义行动之间的界限模糊不清。今日的冲突涉及多种行为者，其中许多人完全无视人道主义原则。其他人则不分清红皂白地诉诸于犯罪活动或恐怖主义活动，这些活动往往影响了人道主义行动，并且常常甚至是针对人道主义行动的。持续不断的冲突以及社会不稳定加剧安全和治安问题，阻止了人们逃离，影响了有关人士获得人道主义的援助以及人道主义救济品的发放，由此限制了保护和救济的提供。在过去一年中，难民署不断地强调难民营的军事化、对难民或境内流离失所者居住点的武装攻击以及难民人口集中区域的其他形式的不安全影响了有关人口的安全并且影响了公众对人道主义行动和庇护制度原则的支持。

6. 维持和平人员的支持对人道主义活动提供安全、确保难民和境内流离失所者的人身安全以及确保难民营的平民和人道主义特征往往是至关重要的。例如维持和平人员进驻乍得东部有助于劝阻对难民营的攻击，阻止了特别将儿童征兵入伍情况，并且减少了匪徒的威胁和性暴力行为。凡维和特派团具有“保护平民百姓”的职责时，难民署以其全球保护问题专题组的牵头作用和维持和平行动部(维和部)及其他伙伴携手工作协调各项保护战略以避免重复。此外，难民署帮助维和部汇编了有关联合保护活动的“最佳做法”，如在刚果民主共和国，联合国刚果民主共和国观察团(联刚特派团)出版了指导部队如何处理某些保护局势的手册。

7. 与此同时，维和部队的进驻也有其限制性。唯独重建有效的国家和地方保护结构才能得以使受害民众安全和有尊严的返回，并且能够创造一个稳定的社会。此外，依赖于军事行为者来保障救济行动的机构越多，援助工作人员的得到局部考虑照顾的可能越大，由此进一步使人道主义行动处于危险地位。人道主义工作者可能成为目标或者沦为胡乱杀戮的暴力行为的受害者。2009 年难民署、其伙伴及联合国其他机构在世界许多地方遭受了无数损失。

8. 难民署始终强调有必要使运作能力独立于任何政治议程，并依据人道主义行动的基本原则，即保持中立和公正。一些国家的不安全继续限制了高专办及其伙伴有效从事人道主义行动以及接触有关人口的能力。在有些情况下，过度强调国家主权带来了不利的后果，使苦难进一步地持续下去。对人道主义机构施加限

制，驱逐关键工作人员或者签证发放的限制以及中止关键的援助工作在若干行动中削弱了提供救济和保护的工作。

9. 面临此种挑战，难民署创建了安全指导小组，审查关键行动的安全局势并且针对预期的威胁建议加强措施。此外，高专办努力增强其情报收集能力，加强对其工作人员及其实施伙伴的工作人员的培训和交战规则的培训。然而尽管有这些限制，难民署找到了创新的方式继续为有关人员提供服务。

10. 普遍的性暴力和基于性别的暴力行为始终是很多冲突的明显特征。连同武装冲突中虐待儿童，性暴力和基于性别的暴力越来越被人们认为是一个全球安全问题。2010 年委任了一名冲突中性暴力行为问题秘书长特别代表就证明了这一点。冲突中的性暴力和基于性别的暴力使难民署及其伙伴面临了更具有挑战性的环境，在这种情况下继续推行关键的人道主义方案以及确保工作人员和流离失所者的安全变得更加困难。全面消除性暴力和基于性别暴力的战略已经纳入了难民署有关人身保护、保健服务、心理支持和伸张正义、提供生计、授权于社区和长期解决方法的各种工作之中。比如在南部苏丹，难民署对普遍存在的性暴力和基于性别暴力发起了一项机构间的调查以推动法律框架以及机构间防止和策应战略的制定。

11. 确保对性暴力行为事件和趋势采取更有系统的行动和举报仍然是一个重大的挑战。由国际救援委员会、难民署和人口基金会发起的基于性别的暴力行为信息管理系统为所有在实地工作的人道主义行为者进行有系统的、安全的和种族数据收集和分析提供了一个有用的工具。这个项目首先在肯尼亚、泰国和乌干达试进行，并且显示了其在确保标准化的事件数据收集、获得有关的统计结果、以及通报之后采取的策应行动方面显示出其功效。

三. 保护空间

12. 逃离迫害、武装冲突、普遍的暴力行为以及大规模的人权侵犯行为的人们首要和最为关注的是获得安全并且不被迫返回他们的生命或自由处于危险的境况。1951 年《关于难民地位的公约》的起草人员亲眼目睹了第二次世界大战期间欧洲难民的困境，在审议中考虑到了安全和稳定的基本需求。因此他们在《公约》——国际难民法的基石——中优先提到了不驱逐保护以及难民为继续生活下去需要能够行使的许多非常实际的权利，如：子女的教育；身份和旅行证件；就业或者自营职业的权利；以及诉诸法院和司法的权利。

13. 尽管存在着这项全面和形成已久的难民保护法律框架，但是在许多国家和地区仍然存在着实施的缺陷。在有些地方，是由于有关国家尚未成为国际难民文书的缔约方——尽管这并不妨碍这类国家向难民提供保护。在另外一些地方，是由于各种各样的原因，如缺乏资源、能力有限、或者缺乏将国际义务融入国内法的理解和承诺。

14. 在一些尚未制定庇护制度或者庇护制度尚未能全面运作或完成(目前有 50 多个国家), 难民署确定难民地位项目是提供保护和援助的基地。尽管高专办于 2009 年对 66,000 份要求作出裁决, 但是确定难民地位项目是一个要求具有专门知识和技术的资源集中性活动。难民署每年收到的申请数量远远超过了其处理能力。结果, 大量工作堆积。高专办正在通过培训、咨询和行动支持加强其本身的确定难民地位项目, 并且于 2009 年扩大其伙伴关系, 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, 这两个单位都向确定难民地位项目提供了开展行动的专家。

15. 难民署继续提供有关程序和实际事项的指导和咨询, 并且和各国政府一起加强不断出现的庇护制度, 如通过培训和翻译与宣传法律和其他文件。在摩洛哥, 司法部和司法机构、执法机构和难民署一起合作为促进难民法开展了成功的方案。在以色列, 高专办参与了为内务部官员举办的六个星期的培训活动。这些内务部的官员将在 2009 年向该国政府转交确定难民地位工作之后负责审查庇护要求。在沙特阿拉伯, 高级专员着手著作了一本审查伊斯兰教法对现代国际难民法影响的书籍, 用于作为在整个区域提高认识的重要工具。在亚洲, 随着东盟政府间人权委员会的建立, 在东南亚国家联盟的成员国内采用了一个建设和加强保护框架的新的机制。在美洲, 难民署为南方共同市场成员国的国家难民委员会举办了第一次研讨会。

16. 质量保证是将欧洲联盟避难程序指令的关键条款变通为 12 个欧洲联盟成员国的国家法律而进行的广泛比较分析工作之核心。难民署认为尚未实现法律或做法的统一, 因为指令允许涉面广泛的酌处权和例外以及对许多条款的众说纷纭的解释和实施。需要进一步努力改进标准并且确保整个欧洲联盟内的庇护程序公正有效, 连贯一致。

17. 年龄、性别和多元性主流化的方针有益于所有类型的有关人士, 实地办事处将继续采用这一方针来制定各种标准和改进对处于更高风险的各种人员的保护。残疾人是此类人员的一种。难民署及其伙伴在肯尼亚、叙利亚阿拉伯共和国和也门等各种国家采取了这一举措向残疾人员提供生计方案并且制定社区外联方案; 提供咨询; 使他们能够获得医疗照顾; 并且举办职业培训方案。通过参与性评估, 难民署能够确认和策应各种各样的问题, 如在坦桑尼亚联合共和国改进就学率; 在尼泊尔的儿童中间解决药物滥用的问题; 在哥伦比亚努力工作保护处于濒危状况的土著文化。在贝宁, 高专办开展了“顾客满意程度调查”, 大大地改进了在那里开展的接待和咨询服务工作。有关的进展包括发布了《关于女性生殖器残割的难民申诉指导说明》和《有关儿童避难要求的国际保护准则》。

18. 这一年的司法决定有助于有关标准的一贯和有力解释和实施, 往往弥补了行政进程失败时的保护缺陷。难民署在各个国家和地区的管辖内始终和法律界, 包括司法界一起工作, 提供法律网络, 加强他们的能力并且干预提交国家法庭的一些案例。难民署就提交欧洲联盟法庭的涉及庇护的案例发表了声明, 欧洲人权法院邀请难民署就有关庇护和难民法的问题提供其意见。

19. 去年出现了若干驱逐案例，这些案例往往发生在公众的视野之外伪装成为自愿性遣返或者披着诸如“非正式驱逐”新术语的外衣，伴随着冗长的注册登记和适当裁决庇护要求的等待时间，所有这一些清楚表明保护工作的失误。难民署还注意到底护制度中的一些弊病导致了以后的调动，有时是以强迫遣返原籍国的形式进行的调动。在有些情况下，等待紧急定居的难民突然失踪。在另外一些例子中，难民署向有关的主管当局进行正式或非正式的干涉或者通过人权机制能够防止驱逐。当驱逐发生时，难民地位并不终止，高专办继续有责任监督和保护有关人员。

四. 城市化

20. 除了上述错综交叉的不安全和法律或体制弊病之外，使问题更为复杂的事实是，难民署所关心的人员日益向城市地区移民并且在那里定居。这样移徙的目的是为了寻求安全，渴望改善经济和社会前景。尽管一些难民确实通过这样的移徙成功地改善了他们的命运，然而等待那些移徙到城市的人们的情境往往是艰难和冷漠的，而出路的寻找往往扑朔迷茫。

21. 2009 年高级专员关于保护方面的挑战的对话着重探讨了“城市环境中引起关注的人所面临的挑战”，承认城市化是不可逆转的趋势。在难民署负责之下的大约 5,000,000 难民以及另外几百万境内流离失所者现在居住在城市地区。他们在城市和东道社区内的情况如何几乎不得而知。许多人由于惧怕骚扰、歧视和对人身安全的威胁，宁可不去登记或是隐蔽在主管当局的视线之外；而其他一些人则被阻止登记。难民可能惧怕逮捕、拘留和驱逐。由于他们没有注册登记，他们更容易受到虐待，如剥削、强制搬迁、难以获得基本服务等。难民和流离失所者往往居住在拥挤不堪的贫民窟和简陋的小镇上，并且缺乏谋生的机遇。他们常常不得不在非正规的经济行业谋生，而在这类行业中他们往往遭受到各种各样的剥削。

22. 2009 年 9 月难民署发布了一项新的城市难民政策，以指导各办事处策应在城市环境中所遇到的各种挑战。该项政策承认其应予实施的国家法律和政策框架，但是该项政策的目的在于通过促进城市地区难民的权利、福利和自立能力鼓励和促进这些框架的不断发展。这些政策已在全球各个城市实施。此外，为了执行高级专员的对话，难民署选择了 7 个“试点”密切监督这项政策的实施情况；审查所面临的各项挑战；确认所吸取的教训以及其他地方可以仿而效之的良好做法。

23. 在这方面，和各国政府(在国家一级和地区各级)以及和基于社区基于信任的各个组织的强有力的创新的伙伴关系是至关重要的。在为对话做准备时，难民署广泛地调动了各种各样的组织，其中包括联合国其他机构、政府间组织和非政府组织。难民署还积极参加了由人居署担任主席的面对城市地区人道主义挑战的机构间常设委员会工作队。2009 年 11 月提交的工作队初次报告揭示参与活动的人

道主义和发展的机构对城市环境中的各项挑战有着非常不同的经历和理解，并且往往缺乏具有针对性的工具和方法。难民署和城市联盟，一个城市主管部门和发展伙伴的全球联盟，完成了一份有关城市流离失所问题的综述报告，该份报告审查了合作的可能领域，并将于 2010 年中期出版。在拉丁美洲，已经通过了一项具体解决城市难民需求的框架。墨西哥“城市团结”行动计划已经发展成为一个平台，在这个平台中，25 个以上的地方政府积极地从事欢迎和援助居住在城市中的难民。

24. 全球经济危机无疑使城市生活更加困难，就业被削减，汇款短缩，仇外心理高涨。在积极发展的方面，微型贷款方案成功地援助了城市环境中的难民，例如，贝宁、冈比亚和多哥的情况就是如此。在哥斯达黎加，一项微型贷款方案和“权利之家”的方案促进了改进难民家庭的保护和自足。在许多国家内，难民署帮助向境内流离失所者提供住处并且发起了各种创收活动，高专办也支持各国政府努力在集体中心为境内流离失所者提供可以接受的居住条件。在所这有些工作中，首要任务是确保各个家庭和个人的恢复和自立。

25. 高级专员 2009 年对话中的一项重要建议是必须策划基于社区的方式为城市中需要关注的人口提供援助和保护。特别在住房、教育和保健领域内建立提供服务和平行结构，不仅仅成本大，而且会引发对关注人口的憎恶和敌意。因而应鼓励人道主义和发展行为者以带动东道社区和流离失所人口社区一起工作，保持地方社区生存能力和团结的方式开展工作。可以从加强地方社区能力、增进自立能力、提供教育和保健服务以及刺激地方经济中积累大量裨益。难民署承认由各国政府和地方社区，包括那些几十年来一直接待成千上万名难民的各国政府和地方社区，每天所表现的慷慨、团结和责任分享是极具价值的。

26. 在世界许多城市内，难民和寻求庇护者遭到了不容忍、暴力、剥削、歧视和仇外。重要的是抵制此类现象并且深入到地方社区以解决恐惧和憎恶的情绪。例如在南非，在警方和难民署之间做了切实可行的安排确保对暴力行为事件做出快速策应并且在地方社区、流离失所者和主管部门之间进行对话。在哥斯达黎加，难民青年参加了难民署旨在在学校内宣传有关难民的认识以及打击仇外心理的项目。在墨西哥，为打击对难民的歧视，和国家防止歧视委员会一起编制了一份出版物取得了相当的成功，以至于为在阿尔及利亚使用对其进行翻译和修订。2009 年 12 月，难民署发布了一份关于打击种族歧视、仇外心理和有关的不容忍的指导说明，并就如何防止和减少影响难民署所关注的人的歧视提供咨询。这是为加强实施 2009 年 9 月城市难民政策正在制定的另一类指导的样例。由于打击种族主义和仇外心理超越了难民署本身的能力，高专办和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国人权机制，以及欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室进行合作来解决这些问题以及有关的人权问题。

27. 较低的援助水准、较高的生活费用以及接受人口和流离失所人口之间严重的收入不平等是性剥削的助长因素。人们知道参与性工作使妇女和女孩严重地遭受来自社区和来自应该保护她们的机构的暴力行为。难民署除了其他事项外，通

过建议风险妇女受害者安置活动；支持其他谋生方式；促进安全性行为；和确保早期确认和保护处于高风险儿童等方式来解决性剥削问题。

28. 特别在城市地区，由于普遍的犯罪行为 and 贩毒，儿童和青少年面临着额外的风险。无人陪伴或者与家庭分离的儿童由于没有家庭结构支持和保护他们并确保其接受教育则处于更大的风险之中。他们往往不得不自己保护自己，致使他们进一步暴露在剥削和虐待的风险之中。在一个积极发展的情况中，20 个难民署行动报告，在城市环境中难民儿童的就学率有所增加，这包括孟加拉国和马来西亚。难民署还继续提倡以不歧视的方式将难民儿童纳入国家儿童保护体系，但成效甚微。

29. 与帮派有关的暴力行为——一个突出的城市现象——同样是个越来越严重的问题，这个问题导致美洲的寻求庇护者人数增加，往往是青年人由于害怕帮派成员的迫害提出这样的要求。在墨西哥和哥斯达黎加，其中一些难民申请要求被认为是确实有理的。2010 年 3 月，难民署发布了一份《关于有组织的帮派的受害者难民申请指导说明》，目的在于帮助裁决者评估此类申请并且确保对难民定义的统一诠释。

五. 国际保护和混合移徙

30. 人们跨过边境到其他国家去寻求安全、兴旺或者两者兼有之。每年，成千上万人冒着生命危险跨过冷漠荒凉的土地越过汹涌颠簸的海洋踏上了危险的征途。许多人为此丧生；其他人则在肆无忌惮的人贩子手中遭受百般凌辱。人们向人贩子支付巨款，而人贩子则安排他们在例如极其危险的情况下翻越崎岖的山路或者安排他们在既不适合航海又没有充分供给的拥挤不堪的船只中渡海。

31. 传统的边境控制机制往往不能认识到需要关注的人的保护需求，也不能解决他们的问题。而需要关注的人往往和其他人一起旅行，这些人可能并不希望跨越边境，但他们——并不像难民——害怕返回家园。海上边界控制急增并往往按照正式立法框架之外的规则行事。海上搜寻和救助区已经成为决定船民何处上岸的新的参照点。难民署已经记载了无数在公海上未进行适当的保护需求核查拦截寻求庇护者和/或移民的例子。尤为严重的是将这些人“推回”非 1951 年《公约》签署国的不安全国家的例子。这种做法，如果辅之以接受国不恰当的保护框架则使得难民处于更大的危险之中。

32. 有关非正常移徙问题是无法解决的、以及难民往往滥用庇护制度的看法对以下各种问题产生了影响：如边界应如何控制；外国人进入国家该如何接待；庇护要求应该看作是有效的还是被认为是荒谬的等等。一种新的趋势是制定法律制止非正常抵达或者签证逾期的寻求庇护者，并且将他们判为有罪。可从美利坚合众国和中国得到的正面发展报告是取消了艾滋病患者进入的限制。尽管难民署始终承认国家具有管理移民和控制移民入境、逗留和调动的合法利益，但高专办同样强调有必要制定对那些寻求国际保护者作出反应的机制。难民署及其伙伴继续

和各国一起工作，确保在边境设立便利寻求保护者进入领土和庇护程序的机制。例如在中欧和东欧，若干国家内已经设立了有难民署及其伙伴组织参与边境监督的三方协议。难民署还继续参加讨论有关处理在海上被拦截和营救者的程序。

33. 援助各国制定保护敏感性的移民框架和政策始终是难民署的优先事项。关于难民保护和混合移徙的十点行动计划已经成为重要的战略规划的工具。2009年6月，难民署发布了一份汇编，记载了如何在十点计划的鼓舞之下在55个国家内成功实施各项活动的大约150个实例。2009年11月在哥斯达黎加举行的难民保护和国际移徙区域会议进一步提供了一个机会来确认该区域复杂混合的移徙前提之下的主要保护挑战并且讨论了解决这些问题应采取的必要策应。此外，在2009年7月和12月举行的两次专家圆桌会议，加强了战略伙伴关系并且产生了一个在混合移民前提下确认具有特别需求个人的概况问卷。

34. 难民署欢迎在若干国家内通过了反人口贩运措施和法律。高专办还继续提高有关某些被贩卖者的难民保护潜在需求意识，并且努力确保那些希望寻求庇护的人能够适当地予以确认、照顾并能确保其获得程序。例如难民署在若干区域积极地参与各种宣传活动确保国家反人口贩运法律和政策具有保护敏感性并且在执法和庇护主管当局之间建立适当的移案系统。为此目的，难民署和国际移民组织于2009年年底最后完成并发布了关于确认和保护被贩运人员的《标准作业程序联合框架》。之后，在亚的斯亚贝巴、巴格达和马拉喀什为国际移民组织和难民署工作人员举办了三个区域研讨会以帮助改进有关这一主题的机构间合作和协调。美洲国家组织大会通过了一项决议促请成员国研究人口贩运和难民国际保护之间的可能联系，并且鼓励各成员国提供难民保护或者为被贩卖人口的受害者提供某些形式的辅助保护。非洲联盟于2010年3月组织了一个研讨会，讨论成员国、区域经济共同体和伙伴之间建立网络、协调和合作的有效方式以解决非洲贩运人口的问题；提高各国对打击人口贩运行动计划合作化的敏感性并发起一项提高认识的运动。

35. 无陪伴和与家庭分离儿童越境移徙是一个越来越严重的趋势，并且已成为全球问题。此类儿童往往因非正常进入或者采用假证件而被拘留。极其经常的情况是，他们得不到适合于儿童的信息、有质量的监护、得到庇护程序或者适当的接受设施。此外，可能不能有效地确定他们的年龄。

36. 因此在混合移徙人流中的儿童往往不能够提出庇护要求并且往往处于未登记状况。混合移徙人流中的无陪伴和离开家庭儿童的情况范围如此之广，问题如此复杂，对此作出反应已经超越了任何一个组织的能力、职责和具体的专长知识，需要原籍、过渡和目的地国家的有关政府开展机构间进行合作和建立伙伴关系。在这方面，难民署、联合国儿童基金会和国际移民组织已经建立了一个工作小组制定有关加强对混合移徙中的儿童保护挑战作出策应的联合战略。

37. 在欧洲，2009年要求庇护的无陪伴和家庭分离的儿童的总人数略有增加，估计为15,000人，而来自阿富汗一国的人数占40%以上。由难民署一起参加的研究力求确定这些儿童的概况和背景以及他们来欧洲的动机。许多欧洲政府已经

采取步骤驱逐并不需要国际保护的儿童。难民署努力确保遣返协议包括各种保障，如最佳利益确定、家庭追踪、遣返后的适当长期照料以及遣返后的监督。

38. 难民和寻求庇护者的拘留始终是一个问题，特别当没有例外的理由；难民署或伙伴被拒绝进入拘留设施；或者拘留条件低于能够接受的标准之下，更是一个问题。惩罚性的条件，如采用手铐、头罩和镣铐并非是偶然发生的事情。

39. 报告了一些国家正面发展的情况，如起草旨在避免拘留有孩子家庭的政策；允许进入拘留设施；为移民拘留建造分开的设施而不依赖于惩罚性的机构；发布有益于寻求庇护者和难民的新的拘留准则。

40. 为解决不公正的拘留，难民署强烈提倡采用其他有效办法替代拘留。国际拘留问题联盟在若干国家内进行了一次采用其他办法替代拘留的全球调查，结论是对脆弱者和儿童而言，采用此类替代办法有着积极的结果。在维护寻求避难者和移民的人权、尊严和福利的同时实现了高水准的自愿离境和低水准的逃离。为了在东亚促进采用此类替代办法，难民署和大韩民国政府一起于 2010 年 4 月组织了一次成功的关于采用其他办法替代拘留的分区域圆桌会议。

六. 解决旷日持久的局势和实现长期有效的解决

41. 许多难民和境内流离失所者长年累月地被困在难民营里和社区内，而长期解决的办法杳无音信。难民署追寻各种全面的战略计划以结束这种旷日持久的局势。为实现这个目标，难民署为一些人推动自愿遣返，并且制定了替代的解决办法和措施确保那些不能返回家园的难民继续得到保护。高专办欢迎 2009 年执行委员会通过的关于旷日持久的难民形势的结论。难民署还就旷日持久的局势制定了一份全球行动计划，强调有必要本着国际合作、团结和负担分享的精神提供援助和寻找持久的解决办法。高专办还参与起草了由欧洲理事会议会大会发表的题为“欧洲被遗忘的人：保护长期流离失所者的人权”的报告。该报告载有成员国的重要建议。

42. 为了努力减轻由大量难民长期滞留所造成的负担，难民署和各国政府及国际社会一起努力改进这些领域内现有的设施和服务并且为发展、减少依赖性和提高自足的可能性创造空间。例如在孟加拉国，难民署为了更好地聚焦自立机会和确认那些需要安置的人，采用了高风险评估方式系统地确认那些具有特别需求的人及个人的教育资历和技术，完成了一份全面综述难民营所有难民的概况报告。若干举措支持受难民影响的区域和接纳难民的区域，其中包括埃塞俄比亚和乌干达的难民营关闭和安置工作；巴基斯坦的受难民影响地区和接纳地区方案；以及在尼泊尔发起的“拓展战略”。在亚美尼亚、孟加拉国、布隆迪、埃及、印度、约旦、马来西亚、塞内加尔、东部苏丹、叙利亚阿拉伯共和国、也门和津巴韦等地的若干关键性的持久城市行动中通过了自立和授权战略。在主管保护的助理高级专员的领导之下，妇女带头谋生举措支持向妇女与女孩授权，2009 年实施了若干旨在加强函授、职业培训和社区技术获得机遇的试点性项目。尽管近年来

已经取得一定的进展，获得教育和就学仍然是持久局势的重大挑战之一。就全球而言，在难民营的十个行动中初等教育的就学率有所提高，其中包括肯尼亚的 Dadaab 难民营和东部苏丹的难民营。

43. 对许多难民和流离失所者而言现实往往是不断惧怕在他们自己的领土或其他人的领土上成为被遗弃者的现实，或者一个永远没有安全和稳定的现实。尽管一些人设法回到了故乡，但不安全不稳定以及经济的极端贫困往往阻碍他们安全和有尊严的返回。在许多国家内，和平进程的中止和失败、地雷的存在、不充分的注册登记、不适当的接待能力和服务业谋生机会的短缺影响了成功地返回和融合。遣返者的挑战是在基本需求方面，如保健照料、教育、供水和食品安全方面和其他公民享有同样的条件。在许多行动中，难民署及其伙伴通过保护监督和方案实施支持融合，其中包括拨给农田和发放农业供给品、发起合作社、供应饮水和实施以粮换工项目等。

44. 在运作层面，难民署特别在阿富汗、布隆迪和南部苏丹继续寻求遣返和融合机会，例如在难民署的支持之下，大约 54,000 阿富汗人已经遣返。19,000 名毛里塔尼亚难民已经从塞内加尔返回家园。大约 17,000 名难民从赞比亚返回到刚果民主共和国的 Katanga 省，大约 330,000 苏丹难民，将近在避难邻国注册登记难民人口的 80%，已经返回家园。自 2009 年 5 月武装冲突在斯里兰卡结束之后，难民署继续支持该国政府扫除地雷并且提供援助以确保返回者的持续融入。重建和和解方面的进展是解决斯里兰卡境内外流离失所问题的关键。在伊拉克，难民署的各项活动是机构间伊拉克人道主义行动计划的一部分，支持伊拉克政府建立各种条件促进难民和境内流离失所者的遣返。尽管取得了这些成功，2009 年仅 250,000 难民返回家园——是 20 年来最低的数字。

45. 难民在他们找到避难的地方对社会做出了非常真实和积极的贡献，往往提供所需要的劳动并且向市场提供基本的技术。除了这些，社会因素连同政治因素，往往还伴随着东道国家的经济困难，在世界的许多地方，使得在避难国家实现充分的自足成为非常具有挑战性的前景。在这方面不能低估发展中世界的东道国家所承受的负担的程度和影响。例如伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦几十年来接纳了成千上万名阿富汗难民。尽管自愿遣返始终是在伊朗伊斯兰共和国境内的阿富汗人所倾向的解决办法，难民署和该国政府正在探讨新的举措，目的在于制定一项在他们逗留期间的持续生计战略。同样，至少有三年之久，巴基斯坦允许 1,700,000 注册阿富汗难民留在该国。与此同时继续开展自愿遣返和对东道社区不断进行投资。

46. 在非洲，最主要的是在坦桑尼亚联合共和国，在那个国家内已有 162,000 名布隆迪人归化入籍，当地融合已经成为难民的一个切实可行的解决办法。诸如西非经济共同体国家《关于人员自由流动和居留定居权的议定书》这样的区域框架是强化地方定居的重要机制。

47. 尽管在以往 5 年内，难民署和各国成功地将遣返人数增加了一倍以上，(从 2004 年 42,000 增至 2009 年的 84,000)，但定居的需求不断上升，在需求和所提

供的地方之间造成了巨大的空白。难民署估计 2010 年将近 203,000 人要求定居，而所能提供的地方可能还不到这个数字的一半。2009 年，难民署提交了大约 128,000 人次的定居请求。

48. 对需求和接受定居能力之间的差异，高专办的反应是鼓励更多的国家制定定居方案或者考虑难民署的重新安置申请，以及和已确定重新安置国家一起工作提高他们的接纳能力并且优先考虑对重新安置需求和申请的策应。

49. 全世界现有 21 个国家提供了重新安置地方。难民署将继续为在其他国家安置难民探讨新的机遇。欧洲委员会努力制定一个《欧洲联盟联合安置方案》作为提供保护和分享责任的方式，这将进一步加强欧洲联盟成员国参与重新安置工作的能力。与此同时，菲律宾、罗马尼亚和斯洛伐克已经为即将到来的具有特别保护需求者的重新定居建立了撤离过境设施。撤离过境机制在全球为急需定居的难民填补了提供定居方面的空白。

50. 一些定居标准，如家庭大小、种族和宗教，或者一些定居障碍，如难以接触各种人口和难以获得出境签证等对重新定居造成了不利的影响。一些定居国家所具有的观念如某些难民群组比其他难民群组会带来更大的安全风险，加之某些东道国家对难民获得重新定居程序所规定的限制，在某些情况下缩小了急需保护的难民重新安置的希望。

51. 难民署继续优先考虑特别脆弱群组和处于长期难民局势的群组的重新定居需求。例如，根据难民署的妇女风险类，建议受到性剥削的受害者得到定居安置。在长期的难民局势中，自 2008 年初期开始执行定居方案以来，已有 29,000 多名来自不丹的难民从尼泊尔到第三国定居。在泰国，自 2005 年采用了第三国定居以来至今已经为 50,000 多人提供了定居。

七. 无国籍问题

52. 在今日世界不可能从数量上可靠地确认无国籍的真实状况，但毫无疑问许许多多没有国籍的人面临着行使其人权的挑战，其中包括获得身份证件、为他们的孩子注册登记和获得各种程序。因而正在继续制定防止、减少和保护无国籍人的标准。2009 年，两个国家¹ 加入了 1961 年《减少无国籍状态公约》，两个国家加入了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。在欧洲，欧洲理事会《关于避免国家继承造成的无国籍状态公约》已经生效。欧洲理事会部长委员会通过了关于儿童国籍的建议，这份建议载有一套广泛的原则来防止和减少儿童间的无国籍状态(例如通过便利在领土上出生的所有儿童的入籍和出生登记等)，这项建议的通过代表了向前迈出了重要的一步。

¹ 列支敦士登于 2009 年 9 月加入了两个《无国籍公约》，而匈牙利于 2009 年 5 月加入了 1961 年《公约》，马拉维于 2009 年 10 月加入了 1954 年《公约》。

53. 若干国家已经采取积极的步骤改进国家立法以便确保国籍权，从而避免无国籍状态。例如，孟加拉国和津巴布韦进行了改革，承认妇女有权利和男子一样平等地向其子女授予国籍。越南已经实施了经修订的立法，为无国籍人更容易地归化和为以前的公民再次获得国籍铺平了道路，其中包括那些在同化中没有获得另一国籍而成为无国籍的人。

54. 各国改进了其出生登记制度，这是防止无国籍状态至关重要，方法是取消特定的出生登记要求和确保属于少数民族的儿童出生登记。难民署和儿童基金会在格鲁吉亚的一项联合项目帮助个人进行注册和登记。人权理事会关于人权和任意剥夺国籍的决议重申了标准化的和有效的出生注册登记程序的重要性。² 这项向所有缔约国发出的特别呼吁具有重大的意义，因为几乎没有明确适用于有关国籍的决定的标准。

55. 加深对无国籍问题的理解和建设国家解决这些问题的能力始终是难民署在例如吉布提、埃塞俄比亚和肯尼亚活动的中心。在欧洲、中东和非洲举办了培训课程。在诸如伊拉克、尼泊尔和乌克兰等国，难民署的项目帮助人们获得或者确认国籍。在科特迪瓦，难民署及其伙伴继续为可能成为无国籍的人发放至关重要的身份证件。在中亚地区可以看到一股令人鼓舞的区域动力。一项关于防止、减少和保护无国籍人的区域项目在由欧洲安全合作组织在土库曼斯坦联合举办的区域会议上达到了顶峰。来自该区域的国家代表分享最佳做法，并且突出强调了若干还存在的有碍于在该地区消除无国籍状况的障碍。

56. 2010年3月难民署发布了一项难民署为解决无国籍状况正在采取的各项措施的战略说明。该项说明为解决无国籍状态提供了一个行动框架，强调了需要在实地一级解决这些主要问题，该项说明可能有助于政府、联合国及民众社会伙伴以及区域各组织。

八. 境内流离失所

57. 全世界将近 26,000,000 人因冲突或其他复杂的现象而在他们本国内流离失所；哥伦比亚、伊拉克、巴基斯坦和苏丹接纳了大量的人。因自然灾害所造成的境内流离失所的人数更加大。仅 2008 年一年，36,000,000 人因突然到来的自然灾害而流离失所，其中 20,000,000 人因气候有关的灾难而流离失所。

58. 如该说明第二章所概述的那样，不断缩小的人道主义空间是难民署各项行动，包括为境内流离失所者所开展的各项行动，所面临的主要挑战之一。这大大影响了处于难民营或者集体中心之外的大量境内流离失所者。难民署和保护集群，除其他措施外，努力紧密合作，发展能够接近关注人群的当地伙伴的能力。在索马里，保护集群和当地的非政府组织合作制定了一项创新的人口追踪制度促

² 见 A/HRC/RES/13/2, 2010 年 3 月 24 日，未经投票通过。

进了和分散的境内流离失所者群组的联系。在哥伦比亚，难民署发展了分析工具帮助保护集群成员估计他们的活动对获得人道主义空间的影响。此外，高专办提议了供机构间常设委员会内讨论的一整套实际措施。这些措施包括改进有关境内流离失所者的人数和下落的数据收集机制和提高使用基于社区的网络联系。难民署还和联合国人道主义事务协调厅一起联合担任了机构间常设委员会工作组的联席主席。该工作组的任务是分析人道主义机构在维持人道主义空间和确认解决这些问题的行动时所面临的各种挑战。

59. 2009年10月，非洲联盟国家元首和政府首脑特别会议通过了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎柏拉公约》）。这是保护流离失所人口的重大里程碑。这是第一项针对涉及整个区域的境内流离失所问题的具有法律约束力的国际文书。至今，25个国家签署了这项《公约》，并且于2010年2月，乌干达成为批准这一条约的第一个国家。难民署和各国一起积极工作促进这个《公约》的批准和实施。与此同时，在没有一份国际公约的情况下，联合国《关于境内流离失所问题的指导原则》始终是保护境内流离失所者的法律框架的中心。

60. 在国家层面，难民署亲眼目睹了为境内流离失所者确立政策和准则框架的重要高潮。高专办继续鼓励各国将国家标准与《指导原则》保持一致。在这方面，难民署欢迎格鲁吉亚的境内流离失所者行动计划，该项计划根据《指导原则》规定了一项问责制框架。在肯尼亚，难民署和其他保护集群成员在负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的关键援助之下，在该国制定国家境内流离失所者政策方面提供支持。

61. 难民署在领导全球保护集群时既要负责复杂的紧急情况又要负责其职责范围内的自然灾害，在这方面，难民署在标准制定方面发挥了越来越积极的作用。特别是，难民署帮助秘书长代表修订了他的《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》。该框架的目的在于更好地理解境内流离失所者的长期解决办法的概念，为实现这样的解决办法所需要的原则和进程提供一般的指导，帮助确定一项解决办法实现的程度。难民署还援助国际红十字委员会制定他们的《人道主义行为者和人权行为者在武装冲突中及其他暴力行为局势中开展保护工作的专业标准》。

62. 难民署加强其努力提高联合国、其他政府间组织和非政府组织在保护领域内的人道主义策应的有效性和可预见性。在国家层次共有30个保护集群，其中21个由难民署领导。这些保护集群正在支持各国履行其职责，保护境内流离失所者和其他受影响的人口。例如在哥伦比亚，难民署和哥伦比亚政府的2010-2011年计划在该国目前所开展的各项努力的基础之上进一步保护境内流离失所者。难民署2009年首要的干预活动包括：保护处于风险中的社区；支持情况了解和土地登记；确保流离失所社区和组织有效参与制定援助方案及其他此类措施。

63. 在自然灾害的情况下，保护问题较不显见却更渗透各处。它们可以加剧不平等性并且在危机结束之后继续长期影响人口。问题是要注意在这种局势中境内流离失所者和受影响社区所面临的保护风险，并且确保国际和国家行为者作出适当的策应。尽管策应自然灾害的主要作用和责任应由各国政府承担，但在有些情况下，需要支持协调与保护相关的各项活动或者规划旨在在救济和康复策应中保护受害者和采取基于权利方式的战略。难民署的机构遍布全世界，难民署具有经改良的紧急情况待命准备的综合整体并且特别在注册登记和对性暴力和基于性别的暴力行为方面具有丰富的保护专长知识，难民署在这方面显示了其发挥领导作用的能力和意愿。

64. 因此，难民署在自然灾害中领导全球开展保护工作方面坚定其意愿，带领保护集群策应三次连续袭击菲律宾的台风。在最近发生的地震之后，保护集群也能够在海地积极开展工作。难民署在建立领导结构方面向人权高专办提供支持，确保保护问题能够成为人道主义策应所有部门的主流——特别有关住房和粮食分配的策应——并且建立了一个保护监督系统。菲律宾和海地的自然灾害影响了主要居住在城市领域，往往是城市贫困领域的人民。在这两个国家的行动表明在紧急策应早期与当地人权组织进行联系的重要性。

九. 结论性意见

65. 今年标志着难民署诞生六十周年。难民署在越来越复杂和具有挑战性的环境下开展工作，它在保护和援助难民、无国籍人和其他关注人员方面发挥了独特的作用。冲突、暴力和迫害的现实继续导致流离失所现象。与此同时，在一个人口不断增长并且越来越具有流动性的世界里，加之根源于各种各样社会、经济、政治和人权因素的移民动机，流离失所的新的形式和原因正在不断出现。自然灾害，如地震、台风和水灾、或者往往不留意的干旱现象，都是实例。未来的流离失所模式将越来越受影响于与气候相关的事件、生态破坏、气候变化和与环境有关的因素，例如资源减少和不能公平地得到这些资源。

66. 流动是无法阻止的。人们将在境内移动，跨过边界移动到邻国或者移动到更加远离家园的地方寻找安全、稳定和兴旺。他们将到面临巨大发展和安全挑战的国家，将到经济过渡国家，或者到处于朝着选定目的地过渡道路上的国家里去。挑战并非是阻止移动而是更好地处理处于危险状况的许多敏感问题。在有些情况下，长期存在的有关缺乏平等分享负担和责任的问题在有些情况下使这类管理复杂化。这是一条左右贯通上下连接的线。向大量人员提供住所和分享负担是相互联系的问题。当对被迫流离失所者的声援得到国家间互援的支持时，对流离失所者的支持可能更加强烈了。今天再次进行有关负担分享、责任分享和讨论保护的轮廓是非常及时的。

67. 除了努力确保人道主义空间、扩大保护机遇、在城市环境中保护难民和提供解决办法之外，难民署及其伙伴正在努力就新出现的保护空白制定进一步的保护构造。在全球流动、政治和经济不稳定、城市化和个人赤贫的情况下实现传统的长久解决可能更具有挑战性。然而重要的是努力工作加强社区并且鼓励自足，与此同时探讨新的途径，例如移民渠道的正规化。

68. 强迫流离失所、无国籍状态和复杂的移徙流动将仍然成为主要的全球问题——就其性质、重大性和复杂性而言——需要决断的保护策应。今年是难民署诞生六十周年并且是 1951 年《关于难民地位的公约》签署六十周年，明年是 1961 年《减少无国籍状态公约》五十周年，所有这一切为在行动上和概念上稳步向前发展提供了各种机会。和各国政府及伙伴一起，难民署将为高专办所有关注人员努力寻找长期解决办法，与此同时解决无国籍状况和流离失所状况的根源；提倡现代保护概念；宣传尊重国际保护标准；扶植联盟；建立新的伙伴关系；并且授权于地方社区。
