



高级专员方案执行委员会

第六十三届会议

2012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

概要

本报告根据高级专员方案执行委员会关于在年度全体会议上审议常设委员会工作报告的决定(A/AC.96/1003, 第 25.1(f)(v)段)编写。报告介绍 2011 年 5 月至 2012 年 5 月期间影响难民署关注的人员所受国际保护的一些重大事态发展, 并有一节述及对西非、非洲之角、北非和中东再度出现的被迫流离失所问题采取的紧急应对措施。本报告讨论了难民保护的关键主题, 包括不驱回原则、国家庇护制度的发展情况、授权难民身份确定工作以及预防和应对性暴力和基于性别的暴力等。报告还述及对境内流离失所者的保护以及防止和减少无国籍状态的问题。最后, 本说明增编概述了纪念 1951 年《关于难民地位的公约》60 周年和 1961 年《减少无国籍状态公约》50 周年的联合国会员国政府间部长级会议的会议纪要。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 紧急应对	2-10	3
三. 难民保护	11-32	4
A. 遵守不驱回原则	12-13	4
B. 建立和维持高质量的庇护制度	14-17	5
C. 开展授权的难民身份确定工作	18	6
D. 遵守禁止任意拘留的规定	19-21	6
E. 确保安全居留	22-26	7
F. 扩大教育机会	27-28	8
G. 防止并应对性暴力和基于性别的暴力	29-32	8
四. 混合移徙：难民保护和国际移徙	33-38	9
五. 保护境内流离失所者	39-45	10
A. 地方和社区保护	39-40	10
B. 法律发展	41-43	11
C. 全球人道主义和行动上的团结	44-45	11
六. 难民和境内流离失所者的持久解决办法	46-60	12
A. 长期的难民和境内流离失所者形势	47-50	12
B. 自愿遣返	51-52	13
C. 自力更生和当地解决办法	53-60	13
七. 无国籍状态	61-66	14
八. 结论	67-68	16

一. 引言

1. 据估计, 2011 年底有 4,250 万人由于受到迫害威胁以及严重侵犯人权或冲突等原因, 不情愿地离开家园, 或继续流亡。许多国家受到一些导致再度出现被迫流离失所问题的事件影响, 包括在西非、非洲之角、北非和中东地区。全世界没有国籍或被剥夺公民权的人数也达到 1,200 万之多。今年的国际保护说明围绕关键主题, 审查上一年在保护方面出现的一些动态。

二. 紧急应对

2. 2011 年, 一些重大事件席卷了中东和非洲各地, 并波及到 2012 年, 导致数十万人寻求避难。其他全球热点地区包括阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、缅甸、索马里、苏丹和也门。

3. 在利比亚危机期间, 有 100 多万移民和难民逃离战争。难民署和国家移徙组织(移徙组织)以及各国联合组织的一次人道主义空运帮助约 144,000 名移徙工人迅速返回了原籍国。利比亚邻国普遍开放了边境: 与难民署订有合作协议的突尼斯为利比亚人提供了事实上的临时保护, 埃及则为难民署大幅加强难民身份确定和重新安置工作提供了可能性。不幸的是, 有 1,500 多名寻求庇护者和移民在试图穿过地中海逃往欧洲的途中丧生。尽管敌对行动已经结束, 但在利比亚的第三国国民仍有可能遭到任意逮捕和拘留。

4. 截至 2012 年 5 月, 难民署和阿拉伯叙利亚共和国的邻国(主要是伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其)共登记了因叙利亚 2011 年 3 月爆发的起义而离开该国的 65,000 多人, 土耳其 2011 年 10 月宣布建立了正式的临时保护制度。难民署与收容国政府联合, 提供了物质援助和登记方面的技术支持。

5. 干旱和冲突共同引发了索马里的饥荒, 导致索马里人在 2011 至 2012 年大量涌入肯尼亚和埃塞俄比亚, 境内流离失所者也有 360,000 多人。2012 年 2 月, 联合国宣布索马里的饥荒结束。但由于许多地区战事不断, 该国形势仍不利于返回。

6. 截至 2012 年 5 月, 马里北部的战争共造成了约 146,000 名难民和 132,000 名流离失所者。难民署呼吁各国在马里的安全人权局势实现稳定之前, 暂停将任何人强行遣回马里。该区域许多国家对马里难民予以了初步承认。

7. 上述诸多紧急情况需要采取协调一致的国际行动。难民署不得不迅速调动大量工作人员和财政资源, 重新确定现有资源的重点用途, 并获取新的资源。在难民收容国和捐助国政府支持下, 难民署与联合国各机构和非政府组织合作, 对这些情况采取了有效应对措施。最近的一次合作是与阿根廷签署了关于在紧急行动中进行白盔志愿者人道主义部署的谅解备忘录。这支由数千名专业志愿人员组成

的队伍提供各种专门知识，并可随时部署，主要是履行与营地准备和协调有关的技术职能。

8. 紧急确定难民身份是难民署在本报告所述期间的主要活动，由于难民的大规模突然涌入，许多行动遇到挑战。除了开罗新来的 4,600 名寻求庇护者外，沙勒姆边境也登记了 1,800 名寻求庇护者，从而使埃及成为难民署 2011 年的第四大难民身份确定行动国。在所登记的寻求庇护者人数历来很少的突尼斯，难民署的行动也成为该署较大和较复杂的任务行动之一，对来自 30 多个国家的 3,800 名寻求庇护者开展了难民身份确定工作。在突尼斯登记的人口拥有多重国籍和多个原籍国的情况增加了难民身份确定工作和保护措施复杂性。

9. 在紧急情况下为难民提供解决办法的重新安置工作所起的促进作用及其声援和支持收容国的象征意义在利比亚危机期间再次得到确认。为确保在大规模紧急情况下采取及时、灵活和可预测的重新安置措施，难民署正与各国政府合作确立紧急安置地点。罗马尼亚、菲律宾和斯洛伐克的紧急过境设施可容纳 400 人，为难民署应对日益多样化的撤离需要提供了便利。

10. 本报告所述期间一系列的突发灾害——包括日本的地震和海啸、巴基斯坦和泰国的洪水、菲律宾南部的热带风暴天鹰以及土耳其东部的地震——也造成了流离失所现象，虽然并非所有这些灾害都需采取协调一致的国际应对措施。难民署应各国政府要求，提供了业务支持，包括为巴基斯坦和菲律宾提供的紧急住所和救济物品。

三. 难民保护

11. 紧急情况并不是本报告所述期间的唯一挑战。缺乏政治意愿——这点因有些社区不愿接纳难民和政府日益担心跨国威胁(包括恐怖主义和犯罪以及更广泛的移徙趋势)而更加恶化——限制了某些庇护制度的进步。庇护通常被认为是一个分配不均的沉重负担；而难民和其他外国人一样，成为社会弊病的替罪羊，并经常被用于挑起国家之间的激烈辩论。在建立和维持高质量的庇护制度并确保能够利用这些制度的问题上开展国际合作，是寻求庇护者和难民享有权利的必要基础。

A. 遵守不驱回原则

12. 不驱回原则禁止将任何人遣返到其生命或自由会面临威胁的领土，这是 1951 年《关于难民地位的公约》的核心内容和国际习惯法的一项准则。难民署继续努力推动该原则得到普遍遵守。尽管如此，2011 年驱回某些国家的现象增加，出于国家安全原因而驱回的可能性也有所增加。难民署还感到关切的是，有些人显然接受以“安全第三国”概念作为遣送的基础，却没有提供必要的保护措施。

13. 不驱回义务包括不在边界拒绝入境。难民署继续与各国合作建立和实施对保护敏感的入境制度，例如最近在厄瓜多尔实行的这种制度，该制度免除了对难民的某些入境要求。难民署与一些国家合作开展了如下工作：联合边境监测；边境人员培训和能力建设；以及制定标准的难民和寻求庇护者确定、登记和跟踪程序。对欧洲欧盟成员国外部边界行动合作管理局(Frontex)的条例作了一些修改，以加强遵守人权标准。难民署继续与 Frontex 合作，为制定 Frontex 业务活动的基本权利战略及其工作人员行为守则作出了贡献。

B. 建立和维持高质量的庇护制度

14. 建立和维持高质量的庇护制度是执行 1951 年《公约》和一般移徙管理工作的一个重要方面。要确保能够利用庇护程序，必须在确定庇护申请方面明确分配责任，并以国家间的团结为基础，公平分担这一责任。难民署愿意促进根据欧洲联盟理事会 2003 年 2 月 18 日第 343/2003/EC 号条例(确立了关于确定由哪个成员国负责审核第三国国民向某成员国提出的庇护申请的标准和机制)，建立涉及数据收集和防范规划的预警系统，以避免某种压力发展成危机。

15. 许多国家继续加强保护寻求庇护者和难民的国内立法和体制框架及能力。难民署仍然支持这些努力，并将在那些曾在 2011 年 12 月举行的纪念 1951 年《关于难民地位的公约》60 周年和 1961 年《减少无国籍状态公约》50 周年的联合国会员国政府间部长级会议上承诺改善庇护制度的国家加强开展工作。这些国家有：阿富汗、阿根廷、多民族玻利维亚国、巴布亚新几内亚、俄罗斯联邦、南苏丹和也门。在本报告所述期间，许多国家通过了关于难民和庇护问题的新法律法规，其中包括哥斯达黎加、多米尼加共和国、列支敦士登、墨西哥、大韩民国和乌干达；澳大利亚、格鲁吉亚和乌克兰则通过了在单一程序内确定难民身份和补充性保护需要的立法。喀麦隆 2011 年 11 月通过了期待已久的难民事务管理总统令，规定设立国家资格评审委员会和上诉委员会，并规定了其作用和职能。

16. 在难民署支持下，奥地利和瑞典继续开展关于难民身份确定程序的专门的质量保证项目。在联合王国，难民署继续与欧洲庇护支助办公室密切合作(包括通过一名指定的联络官)，并将在 2012 年继续支持一些东欧国家巩固质量保证机制。在美洲，难民署制定了关于发起区域质量保证倡议的框架，墨西哥和巴拿马通过了这一框架。同样，在澳大利亚，难民署也在对有关难民身份确定的一审判决进行抽样审查的基础上，发起了质量保证倡议。难民署欢迎澳大利亚在 2011 年底改变了政策，以在单一的难民身份确定法定程序内，对所有寻求庇护者进行重新评估，无论他们是乘船还是乘飞机抵达的。难民署与欧盟委员会、欧洲庇护支助办公室和欧盟成员国一起，继续协助希腊执行 2010 年启动的移徙管理和庇护改革行动计划。

17. 高质量的庇护制度取决于经适当培训的各级官员。难民署开展了培训和其他活动，以提高庇护裁定人、法官和其他人，包括参与难民身份确定程序的难民

署工作人员的能力。难民署还继续与国际人道主义法研究所合作，在圣雷莫举办难民法课程，用阿拉伯语、英语和西班牙语提供培训。要有效获得庇护，还需有法律援助和法律代表。例如，在阿根廷，难民署与监察员办公室和国家难民委员会签定了合作协议，规定了对寻求庇护者和难民的法律咨询。

C. 开展授权的难民身份确定工作

18. 有些国家采取了建立国家庇护制度的重要步骤，难民署与另一些国家合作，使之充分履行运作国家制度的责任。但难民署仍然是世界第二大难民身份确定者，在 66 个国家开展了授权的难民身份确定工作，并与相关政府合作，在另外 10 个国家开展了这一工作。难民署新收到的个人庇护申请从 2010 年的 89,500 份降至 2011 年的 80,050 份，2011 年则作出了大约 52,600 项裁决。

D. 遵守禁止任意拘留的规定

19. 各主要国际和区域人权文书所载的享有自由和安全的基本权利适用于所有人，不管是移民还是其他身份。但拘留寻求庇护者和难民、包括儿童的现象增加。一个积极的发展动态是，有些国家对基于社区的拘留替代办法进行了投资，以平衡对建立有权自由迁徙的公共秩序的需要。2011 年，难民署与人权事务高级专员办事处联合举办了一次关于拘留替代办法的全球圆桌会议，并发布了研究报告，报告认为，在拘留会对非正常移民起威慑作用或阻碍人们寻求庇护方面，没有任何经验证据。该研究报告还指出，为寻求庇护者提供有尊严的、人道的待遇，改善了他们在整个庇护过程中的合作，包括提高了被认定不是难民的人员的自愿回返率。一些筛选工具，例如本报告所述期间在美利坚合众国使用的这类工具包含良好做法要素。难民署还与民间社会和相关政府合作，在澳大利亚、比利时和拉脱维亚举行了关于拘留替代办法的国家和区域协商会议。难民署参加了国际拘留联盟在美洲举办的关于拘留替代办法的第一次区域民间社会协商会议。

20. 难民署和民间社会伙伴访问拘留设施是更好地确保有尊严的待遇和获得庇护的一个重要手段。另一方面，获得庇护的机会有限可能会危及生命，并导致驱回。有些国家设立了可从拘留中心直接打往难民署或其伙伴的热线电话，使寻求庇护者能够获得有关庇护程序和释放程序的咨询。

21. 关于对拘留进行定期司法审查的明确标准、独立监测机构对拘留设施的访问以及相关培训等，使许多被非法拘留的寻求庇护者和难民获释。今后几年，难民署将开展倡导对寻求庇护者和难民采取拘留替代办法并提供人道接待条件的全球运动。正在开发一些协助国家和其他行为人的工具。

E. 确保安全居留

22. 许多难民在其生活的难民营或安置点无法享有适足的生活水准，而且过上有尊严生活的可能性很小。虽然 2009 年制定了“难民署城市地区难民保护和解决办法政策”，但在世界很多地方，难民营仍然是一种自然而然的对策：本报告所述期间，有三分之一的难民住在难民营。在紧急情况下，难民营也许是不可避免的，但它们随后会很快在无意中延迟恢复自力更生的时间。有些难民营和安置点是很有组织的村庄或城镇，另一些难民营和安置点则一片混乱，而且不安全，对难民的人身安全、尤其是妇女和儿童的安全和福利构成威胁。缺乏空间和谋生机会使女孩和男孩面临遭受性暴力和剥削的危险，并导致采取了危害性的应对战略。

23. 正是为了处理现有难民营中的这种拥挤和安全风险，2011 年在埃塞俄比亚又建了两个难民营，以容纳从索马里来的新难民。肯尼亚达达布也建立了新营地。在毛里塔尼亚，难民署与当局密切合作，将马里难民重新安置在离边境大约 50 公里的难民营。2012 年 1 月，毛里塔尼亚政府授权难民署在港口地区建立一个安全结构有所加强的难民营。由于苏丹和南苏丹边境地区发生战事，难民署将难民移至埃塞俄比亚和南苏丹新建立的营地，这些营地位于边境地区的安全距离之外。

24. 2011 年底，肯尼亚达达布难民营的安全环境严重恶化，包括 4 名肯尼亚警察和 2 名难民领导人被杀，人道主义工作者遭到绑架。为确保难民继续获得援助和服务，难民署采取了新措施，其中包括：加强难民对难民营日常管理的参与；加强与不同难民群体的交流；对难民工作者和志愿人员进行培训、辅导和能力建设；监督难民的卫生状况；改善水和卫生设施；并通过加强青少年难民的技能和工作经验，为他们寻找谋生机会。在乍得，难民署继续为联合国支持的安全部队(综合安全分遣队)提供支助，该部队在防止武装团体征募儿童以及减少难民营及其周围的性暴力和基于性别的暴力方面发挥了作用。

25. 虽然难民署的城市难民政策特别承认在城区受到保护的合法性，但在城市环境中提供保护面临着一系列特殊的挑战。许多难民仍未登记，因此在很大程度上是“隐性的”，他们生活在街头、贫民窟或棚户区。难民署发布了关于规划和实施谋生和自力更生活活动以及确保获得卫生服务和教育的业务指导意见。

26. 在肯尼亚内罗毕，目前大多数难民都能获得公共卫生服务和教育。此外还在开展生计评估，以制定增强城区难民经济和社会能力的战略，促进找到长期解决办法。伊朗伊斯兰共和国 2011 年制定的已登记难民医疗保险方案是解决城市中心难民需要的一个创新例子。难民署将探讨如何在该区域其他主要城市的难民中推广这种良好做法。另外，难民署还于 2011 年 12 月和 2012 年 4 月与卢旺达政府联合开展了核实该国所有难民的工作，以评估保护需要。同样，2012 年 3 月，难民署还利用移动技术，对多米尼加共和国的难民进行了一次普查。这些工

作将有助于难民署及其伙伴为城市环境中的难民制定更有针对性的保护和援助方案。

F. 扩大教育机会

27. 扩大教育机会仍然是难民署的一个优先事项。在巴西，难民如今可在圣保罗联邦大学报名，开始或继续大学教育，该大学对难民实行不同的甄选程序。巴西、哥斯达黎加和委内瑞拉玻利瓦尔共和国采取了改善难民教育机会的其他举措。在中欧，难民署发布了研究报告，建议采取行动消除难民、无国籍人和境内流离失所者在获得教育方面的差距。

28. 由于获得优质教育是保护难民儿童的一个核心组成部分，难民署发布了新的 2012 至 2016 年教育战略。青少年面临特定的保护风险，而缺乏获得中学教育或职业培训的机会，将进一步加剧这些风险。为青少年提供这类机会，不是一种奢侈，而是必要的保护手段。¹ 该战略的重点是通过与教育部建立密切的工作关系、加强国家伙伴的能力、收集和管理数据以及利用创新性信息和通信技术等方法，为难民提供获得优质教育的机会。

G. 预防和应对性暴力和基于性别的暴力

29. 被迫流离失所与性别不无关系。妇女和女孩在暴力情况下过多地成为侵害目标，并占武装冲突中受害平民的大多数。在纪念 1951 年《公约》60 周年的活动中，难民署与 1,000 多名被迫流离失所的妇女和女孩举行了区域对话，以更好地了解她们及其家人面临的问题。妇女们强调，一个特殊的障碍是她们在家庭和社区决策中缺乏实际或有意义的代表权。妇女请求为发展其领导和宣传技能提供支持。难民署的有些行动为托儿所提供支助，以利母亲获得教育；另一些行动则支持女孩获得奖学金。难民署的出版物《幸存者、提供者、保护者：难民妇女之声》报告了区域对话的结果。

30. 暴力侵害妇女和女孩仍然是多数流离失所情况下的一大问题。难民署 2011 年通过的《采取行动打击性暴力和基于性别的暴力：最新战略》强调，需要建立预防和应对性暴力和基于性别暴力的包容性机制，以充分融入年龄、性别和多样性办法。该战略确定的重点行动领域如下：(1) 特定群体，包括儿童和残疾人所面临的风险；(2) 与不安全环境和卖淫为生有关的风险；(3) 男子和男孩在打击性暴力和基于性别的暴力中的作用，及其自身遭受这类暴力的风险。

31. 在难民署的整个行动过程中，为各种预防和应对活动提供了支持，如建立基于社区的保护网络、培训男女社区领导人和通过社区网络提供安全住所等。为

¹ 关于其他教育问题，见常设委员会的论文，“受关注的儿童，包括教育” (EC/63/SC/CRP.13)，<http://www.unhcr.org/pages/49ddb246.html>。

动员男子和男孩参与预防性暴力和基于性别的暴力作出了更多努力，举办了许多培训，并在约旦、尼泊尔和乌干达与难民社区中的男子和男孩进行了讨论。在海地，2011年6月制定了难民署“安全之家”方案，提供法律、医疗和心理社会支持、谋生机会、对长期住房的资金支持和一个24小时呼叫中心。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，难民署继续作为苏利亚州性暴力和基于性别的暴力问题协调和跟踪委员会的一部分开展工作，该委员会建立了移交制度，以确保对个案予以切实有效的关注。刚果民主共和国和埃塞俄比亚促进改善了获得国内能源和自然资源的机会，在哥伦比亚和巴基斯坦开展的境内流离失所者行动则扩大了基于性别的暴力信息管理系统。刚果民主共和国南北基伍省和东方省采用的流动法庭增加了幸存者诉诸司法的机会，因为这些法庭加强了偏远社区的司法结构。此外，它们的存在也能对犯罪起到很大的威慑作用。

32. 截至2012年1月，难民署有8项行动制定了预防和应对性暴力和基于性别的暴力的五年战略。通过向15个优先行动提供的额外资金，加强了性暴力和基于性别的暴力全球战略的执行。在阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和格鲁吉亚开展的项目强调男子和男孩对预防工作的参与，波斯尼亚和黑塞哥维那则将为性暴力行为的男性幸存者提供心理社会支持。在厄瓜多尔、埃塞俄比亚、海地、格鲁吉亚、尼泊尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国开展的项目将建造或翻新综合提供心理社会、法律和医疗服务的幸存者安全之家。在乍得、埃塞俄比亚、印度和尼泊尔实施了旨在通过教育活动和在社区中心提供有益儿童的场地空间来改善对儿童保护的项目。约旦的重点是消除难民儿童中的早婚风险。²

四. 混合移徙：难民保护和国际移徙

33. 现代移徙趋势表明，复杂、非正常的混合移徙将继续成为各国面临的挑战。在这种混合移徙中，不仅有因需要国际保护而与其他群体一起、使用相同的交通路线和方法移徙者，也有出于多种及混合动机移徙的个人，这些动机包括经济、社会和政治脆弱性以及机会等。

34. 需要在移徙政策和战略方面采取更具创新性的办法，以维护庇护程序的正当性，确定需要国际保护的人员，并解决许多无证移民和其他有特殊需要者、包括无人陪伴和与父母失散儿童的需要。这要求有新的思路、伙伴关系和领导。难民署多年来一直在参与关于难民保护与国际移徙之间联系的区域和全球讨论和举措。2011年出台的难民署《关于难民保护和混合移徙的10点行动计划》及其评注旨在协助各国制定对保护敏感的综合移徙战略。难民署继续在全球移徙问题小组、全球移徙与发展论坛和打击贩运人口问题机构间协调小组中发挥积极作用。

² 关于对儿童更广泛的保护，见常设委员会的论文，“受关注的儿童，包括教育”（EC/63/SC/CRP.13），<http://www.unhcr.org/pages/49ddba246.html>。

35. 为了应对混合迁徙的复杂挑战，难民署继续与各伙伴合作推动全球和区域进程。2011 年，难民署召开了两次专家会议。第一次会议在约旦安曼举行，讨论了义务和责任分担方面的国际合作，并商定制定一个共同框架。第二次会议在吉布提举行，拟订了《涉及寻求庇护者和难民的海上救援行动合作示范框架》，目前正按区域情况进行调整。吉布提会议是难民署与国际海运组织一起，为支持各国更好地应对海上灾难(包括通过可预测性更强的救援和登岸机制)而开展的广泛工作的一部分。2011 年南森难民奖颁给了也门的一个非政府组织，即人道主义团结协会，以奖励该协会致力于拯救经海路抵达者的生命。

36. 难民署一直与有关伙伴密切合作，监督区域层面的混合迁徙情况。难民署建立了墨西哥南部寻求庇护者和难民识别与移交机制，这是一个良好做法的例子，包括积极监测、能力建设和伙伴合作等。在南部非洲，由于 2011 年从东非、非洲之角和大湖区前往南非的移民和难民人数增加，该区域各国政府采取了越来越严格的政策。难民署继续与各国政府和其他伙伴合作，以顾及保护的方式，处理这些混合迁徙带来的行动和政策上的挑战。在西非，难民署担任了混合迁徙中的保护问题区域小组的秘书处，该小组是继 2008 年达喀尔难民保护和国际迁徙问题会议后，于 2009 年 4 月设立的。

37. 在东南欧，难民署启动了根据“10 点计划”管理混合迁徙的区域进程，重点包括：建立早期分析和移交机制；有区别的返回；管理下的返回；以及支持各国加强庇护制度的质量改进倡议。在东欧，在欧盟东部伙伴关系主持下新设立的迁徙与庇护问题小组将以 Söderköping 进程的成就和经验为基础，带来加强区域合作的新机遇。亚洲-太平洋区域各国在实施巴厘进程核可的区域合作框架方面取得了进展，即将在泰国设立区域支助办事处。难民署将向该办事处派遣一名庇护-迁徙问题高级专家。

38. 绝望往往会使人们为摆脱困境而采取极端措施。移民和难民容易遭到贩运者的虐待，包括极端情况下的绑架、摘除器官和强奸。难民署继续与迁徙组织一起，努力改善在查明和保护贩运活动受害人方面的合作。2011 年，难民署和迁徙组织对哥斯达黎加、埃塞俄比亚和印度尼西亚进行了联合监督访问。在非洲，加纳移民局在该国的三个主要入境点设立了人口贩运问题处理部门。在欧洲，难民署为六个联合国机构对欧洲联盟禁止贩运指令联合编写的评注作出了贡献。难民署还与迁徙组织及联邦移民和难民办公室一起，实施了一个在德国庇护制度内查明和保护贩运活动受害人的项目，该项目为期一年。

五. 保护境内流离失所者

A. 地方和社区保护

39. 最有效的境内流离失所者保护机制往往是在地方层面。要解决流离失所者的需要，首先要靠境内流离失所者本身和收容社区。难民署越来越多地支持加强

境内流离失所者和受流离失所影响的社区的能力，以建立自我保护机制，并向有关机构主张其权利。2011年，难民署对人道主义行为者与11个国家中(包括哥伦比亚、菲律宾、斯里兰卡和也门)生活在收容家庭和社区的境内流离失所者之间的联系进行了研究，目的是以对文化和冲突敏感的方式，更好地支持这些保护机制。难民署的外地行动也在参照设计制定这些行动时所吸取的经验教训。

40. 对自我组织和增强能力的支持在人口面临流离失所风险的冲突地区也同样重要。例如，难民署加强了在菲律宾基层采取的具有创造性的低成本保护措施，如指定 Nalapaan 村作为“和平区”——所商定的任何一方都不能发动战争的地区。难民署促进了 Nalapaan 村与同样渴望建立和平区的棉兰老岛其他社区之间的同行联系。来自其他国家、包括哥伦比亚和乌干达的社区参观了 Nalapaan 村，以学习其成功经验。在巴尔干半岛西部，一个关于社会融合的项目为处于弱势的罗姆人、阿什卡利人和埃及人——包括非流离失所者在内——提供免费的法律援助和出生登记证。

B. 法律发展

41. 在本报告所述期间，取得了很积极的法律发展，难民署在促进区域和国家层面有关境内流离失所者的法律和政策方面发挥了作用。

42. 2011年1月至2012年5月，有10个国家新批准了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)，它们是：贝宁、中非共和国、乍得、加蓬、冈比亚、几内亚比绍、莱索托、尼日利亚、多哥和赞比亚。难民署为批准和执行《坎帕拉公约》提供支持，例如主持了为此目的举行的机构间论坛，并协助非洲联盟制定供在国家层面使用的境内流离失所者示范法。在2011年的政府间部长级会议上，布隆迪、科特迪瓦、几内亚、利比里亚、塞内加尔、索马里、南苏丹和坦桑尼亚联合共和国都承诺将批准《坎帕拉公约》。

43. 在国家以下层面，哥伦比亚和墨西哥恰帕斯州通过了与境内流离失所者有关的法律案文。哥伦比亚的《受害者和土地归还法》是一个里程碑式的文书，它通过规定对被迫流离失所者的赔偿和向被剥夺土地的境内流离失所者归还土地，涉及了一些妨碍返回的遗留问题。难民署为阿富汗、肯尼亚和也门制定关于境内流离失所的国内法律和政策提供了支持，并就索马里的宪法草案发表了意见，该草案载有一些关于流离失所和庇护的规定。关于难民法培训班，难民署继续与国际人道主义法研究所和布鲁金斯学院—伦敦经济学院境内流离失所项目一起，在圣雷莫为政府代表联合举办关于境内流离失所法的年度培训班。

C. 全球人道主义和行动上的团结

44. 难民署作为全球保护问题专题组的牵头机构，负有特殊责任，即加强人道主义界对复杂紧急情况、包括境内流离失所的保护对策。在全球层面，难民署在制定境内流离失所者保护议程、确立战略重点和协调对外地的业务支持方面发挥

了领导作用。全球保护问题专题组为 28 个积极在外地开展活动的保护问题专题组采取集群办法提供了机构间支持以及政策咨询和指导。外地保护问题专题组也为协调紧急情况下的保护对策提供了机构间平台。在本报告所述期间，全球保护问题专题组对阿富汗、科特迪瓦和海地进行了实地访问。

45. 在实行联合国人道主义改革五年后，难民署于 2011 年启动了全球保护问题专题组三十多个伙伴成员之间长达一年的协商。协商的结果是拟订了专题组新的任务声明和三年战略，以便除其他外，为境内流离失所者行动提供更强地外地业务支持。该战略确立了广泛的框架，专题组将按这一框架运作，并将以下七个领域的外地支持和全球参与列为工作重点：(1) 制定、开发和传播保护协调方面的指导意见和工具；(2) 建立专家从业人员小组，应要求为外地提供切合实际的指导；(3) 建立支持外地保护问题专题组的快速部署能力；(4) 开展关于专题组协调技能和态度的培训和能力建设；(5) 开展宣传活动，促进在全球落实外地行动中的保护任务；(6) 将保护纳入全球和外地层面的人道主义对策；(7) 与捐助伙伴联系，鼓励为保护提供充分的支持。

六. 难民和境内流离失所者的持久解决办法

46. 全世界数百万难民和境内流离失所者仍然无法及时和持久解决其流离失所问题——而这是国际和国内保护工作的最终目标。这种解决办法需要开展持续合作，采取协调一致的行动。只有所有利益攸关方——包括难民、原籍国和收容国以及境内流离失所者、原社区和收容社区——团结起来，共同努力，才能实现这种解决。本节重点讨论自愿遣返(难民)和返回(境内流离失所者)以及当地融入的持久解决办法。³

A. 长期的难民和境内流离失所者形势

47. 2011 年继续为寻找长期难民形势的解决办法作出了重大努力。在非洲，由于实施了安哥拉、利比里亚和卢旺达难民综合解决战略的最后阶段，三种最为旷日持久的难民形势将在 2012 至 2013 年结束，难民将不再拥有难民身份。

48. 通过区域倡议，波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山和塞尔维亚商定要解决源自 1991 至 1995 年冲突的流离失所问题。它们还商定为流离失所者中的最弱势群体提供住所，其中许多人仍住在集体安置中心。这一区域住房项目由 2012 年 4 月会议上设立的基金支持，将为选择自愿返回和重新融入原籍地或在现居住地融入当地社会的人长期解决住房问题。希望该项目能进一步促进社会融入，结束长期流离失所现象。

³ 关于重新安置，见常设委员会的论文，“重新安置最新消息”，(EC/63/SC/CPR.12)。

49. 阿富汗人的长期难民人口仍居世界之最。所登记的阿富汗难民接近 300 万，其中有些难民已在邻国巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国居住 30 多年。经过三国政府和难民署之间的紧张协商，制定了多年期解决战略。之所以制定该战略，是因为需要通过对阿富汗回返率较高的地区进行以社区为基础的投资，为自愿遣返和可持续的重新融入创造有利条件——尤其是促进谋生活动——同时又保持相邻收容国的庇护空间。在庇护国，这包括加强对难民收容社区的支持，作出临时停留的替代安排，并为重新定居提供机会。难民署和瑞士政府 2012 年 5 月 3 日在日内瓦联合主持召开的阿富汗难民问题国际会议拟订并通过了这种新的解决议程。

50. 在尼泊尔，难民署继续将收容不丹难民的地区的服务纳入主流。通过有收容国社区代表参加的利益攸关方会议，尼泊尔政府和联合国各机构联合开展了需求评估。在乌干达取得了进展，有 180 多万境内流离失所者重返家园，从而得以在 2011 年底关闭难民署驻古卢办事处。

B. 自愿遣返

51. 全世界的年同比自愿遣返数字下降，这突出表明，通常因根深蒂固的种族分歧和不信任而造成的许多现代冲突非常棘手，并往往具有周期性。虽然自愿遣返仍然是许多情况下可取的持久解决办法，但 2004 年以来的遣返人数不断下降，2011 年的趋势也与近年相同。在条件利于回返的原籍国，难民署促进了与原籍国和庇护国之间的三方协定，并与各伙伴一起加强了对重新融入的支持。

52. 2011 年，有些冲突局势得到解决，使难民和在混合移徙中抵达的人员得以安全和有尊严地重返家园。在科特迪瓦，由于继 2011 年初的暴力事件后局势渐趋稳定，有 100,000 多名难民返回。难民署和科特迪瓦当局与加纳、几内亚、利比里亚和多哥政府签署了三方自愿遣返协定。2011 年 11 月，居住在塞内加尔北部的毛里塔尼亚难民重新开始回返，并于 2012 年 3 月结束，使得自 2008 年开始行动以来，有近 24,500 人返回。上述非洲局势的结束也将导致数千名难民在 2012 和 2013 年返回。

C. 自力更生和当地解决办法

53. 纪念活动为提高对作为一种持久解决办法的当地融入的兴趣和加强这方面的承诺提供了机会。许多国家在 2011 年政府间部长级会议上作出承诺时，表示愿意考虑某种形式的当地融入——包括获得替代法律地位和入籍等。

54. 在非洲，难民署正协助若干国家采取当地融入举措。赞比亚政府承诺就地安置多达 10,000 名的安哥拉难民——其中有些已流亡数十年——并呼吁国际社会提供支持。加蓬政府在宣布结束刚果民主共和国 3,000 多名难民的难民地位后，为其发放了居留许可。

55. 在坦桑尼亚联合共和国，政府承诺让 1972 年以来生活在“老住区”的 162,000 多名布隆迪难民入籍。但该国政府尚未批准相关的融入方案。支持这项慷慨的融入方案仍然是难民署的优先事项。在东苏丹，过渡性解决办法倡议使难民署、联合国开发计划署(开发署)和世界银行能够密切合作，实现四十年来收容厄立特里亚难民的 12 个难民营的经济自足，并使之逐步转化为村庄社区。

56. 在无法立即找到解决办法的情况下，为难民自力更生和流动提供的支持也带来了更多机会。例如，埃塞俄比亚实行的“离开营地”政策允许经济上能够自立的厄立特里亚难民在营地外生活。2011 年，埃塞俄比亚政府加强了这一方案，发放了教育奖学金。通过这种方式，为难民提供了长期流离失所和长期依赖的替代办法。将进一步鼓励和支持其他地方开展这种活动。在苏丹达富尔，难民署正在城市地区境内流离失所者逐渐融入的基础上，从基于营地的办法转向更加注重问题的解决。另外，还在为选择继续留在塞内加尔的约 14,000 名毛里塔尼亚难民探索融入当地的机会。

57. 在中东，科威特政府最近宣布将允许约 34,000 名无国籍者入籍。要落实这项决定，还需采取具体步骤，难民署为支持科威特政府的努力提供了援助和技术专长。

58. 在美洲，巴拿马 2011 年 10 月通过的立法允许之前受临时保护的约 900 名哥伦比亚国民身份合法化。同时，委内瑞拉玻利瓦尔共和国 2012 年通过了处理哥伦比亚难民问题的联合行动计划，该计划有三个支柱：(1) 履行政府在 2011 年政府间部长级会议上作出的承诺；(2) 建立难民数据库；(3) 开展能力建设和宣传活动。

59. “团结城市”方案作为 2004 年墨西哥“加强对拉丁美洲难民国际保护的宣言和行动计划”的一部分，为促进难民、寻求庇护者和境内流离失所者的融入和对他们的支持提供了一个框架。根据这项举措，为促进和便利有关人员获得教育、卫生和就业签署了 50 多项正式和非正式的协定。此外，为打击仇外心理和歧视，难民署正在厄瓜多尔和多米尼加共和国开展公共宣传运动，并在该地区所有国家开展“设身处地为难民着想”的运动。

60. 在政策层面，难民署试图实现其和平共存与社区和解办法的制度化。难民署的《共存项目暂行方案指南》将在 2012 年定稿，并将制定培训方案。这些发展已经在外地产生了影响：2010 年和 2011 年，难民署在吉尔吉斯斯坦开展了 129 项小规模共存项目。

七. 无国籍状态

61. 在无国籍状态问题上取得了一些重大突破，这部分是由于 1961 年《减少无国籍状态公约》50 周年纪念活动引起了全球对这一问题的更大关注。2011 年取得的一项显著成就是 11 个国家——贝宁、保加利亚、布基纳法索、克罗地亚、格鲁吉亚、尼日利亚、巴拿马、菲律宾、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和土库曼斯

坦——加入了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》或 1961 年《公约》或这两项公约。这是自两项无国籍公约通过以来年度加入的最高数目，从而使截至 2012 年 5 月，1954 年《公约》的缔约国达到 74 个，1961 年《公约》的缔约国达到 44 个。此外，在 2011 年政府间部长级会议上，又有 33 个国家承诺加入或研究加入的可能性(有 4 个国家已经加入)，并有 61 个国家就无国籍问题作出了声明或承诺将采取具体行动处理无国籍问题。

62. 在此周年期间，难民署努力提高对无国籍问题的认识，并动员采取相关对策。向所有尚未成为 1954 年和 1961 年公约缔约方的国家发出了加入书，并以 9 种语言散发了 60,000 份宣传册。在巴尔干半岛西部、西欧、东南亚、美洲、西非和南非举行了区域会议和研讨会，并在阿比让、阿拉木图、比什凯克、巴统、科托努、雅加达、朱巴、伦敦、马尼拉、马普托、墨西哥城、基多和温得和克等地举办了国家层面的活动。关于东南欧公民证件和登记的区域会议着重讨论了与该区域公民登记和无国籍状态有关的问题。出席会议的国家通过了一份宣言，重申了对基本人权义务和国际无国籍状态文书的承诺。在 2011 年 8 月的一次媒体运动中，全球印刷和电子媒体发布了数百份关于无国籍问题的报道。难民署也通过在联合国纽约总部和日内瓦办事处以及基辅、伦敦、马尼拉和内罗毕举办的摄影展，提高了对无国籍状态给人造成的影响的认识。

63. 难民署为 14 个正在审查国籍法的国家提供了关于防止和减少无国籍状态方面法律保障的咨询。肯尼亚实现突破，通过了 2011 年《公民身份和迁徙法》，其中规定，自肯尼亚独立以来一直在该国居住的无国籍人在该法通过后五年内可以登记为公民。

64. 各国对制定正式无国籍状态确定程序的兴趣日增，有 10 个国家正式承诺将制定这种程序。在美洲，难民署为执行 1954 年《公约》拟定了示范法，巴西、厄瓜多尔和巴拿马正在审议这项法律。难民署委托开展的研究对一些工业化国家的无国籍人口(包括无国籍人的数量和概况)以及造成其困境的原因和可能的解决办法进行了分析。所发布的关于加拿大、荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国的研究报告也建议这些国家政府制定无国籍状态确定程序。为协助各国和其他方面，难民署发布了关于界定 1954 年《公约》中所指的“无国籍人”以及制定无国籍状态确定程序的指南。

65. 还在解决一些长期无国籍状态方面取得了决定性进展。在阿拉伯叙利亚共和国 2011 年 4 月的法令对无国籍的库尔德人群体授予公民身份后，官方资料表明，到 2011 年底，在可从该法令中受益的约 150,000 人中，有大约 69,000 获得了公民身份证件，另有 37,000 份申请正在处理中。在土库曼斯坦，2011 年的两项总统令对 3,318 名无国籍人授予了公民身份。上述总统令是土库曼斯坦政府在难民署支持下完成 2007 年以来的第二次登记之后发布的，登记的目的是确定全国无证人员的人数。吉尔吉斯斯坦继续在解决无国籍状态问题上取得进展，有 28,000 多名持有过期苏联护照的人取得了吉尔吉斯斯坦护照，并有 2,094 名无国籍人根据 2009 年至 2011 年的法令被授予公民身份。

66. 与此同时，2011 年 7 月南苏丹的独立却令人担心该国会与最近发生的其他国家继承一样，出现新的无国籍状态。在独立前后的几个月里，难民署为南苏丹政府提供了起草立法、包括一部临时宪法和一项国籍法的技术支持。难民署倡导给新国家的国民下一个广泛的定义，实现所有国籍事项上的两性平等，并规定防止无国籍状态的保障措施。难民署欢迎新的国籍法反映了上述大部分建议，从而减少了无国籍风险。但仍然令人关切的是，很多人可能会被剥夺苏丹国籍，却无法获得应被赋予南苏丹国籍的证据。因此，在南苏丹独立后，难民署继续为苏丹共和国内的南苏丹人呼吁，并为之提供援助，包括为向新国家的公民发放身份证件提供业务支持，并为苏丹的公民登记提供技术咨询，以促进向可能面临无国籍风险的人发放证件。

八. 结论

67. 包括跨界和境内流离失所在内的人口流动是 2011 年世界几乎所有重大事件的主要特点，尤其是在中东、北非、西非和东非。难民和境内流离失所者的大规模迁徙需要国际社会的支持和声援。收容国和捐助国政府表明的善意非常重要。但这还不够。

68. 鉴于被迫流离失所的规模和复杂性，这一问题不可能单靠一个国家解决。因此，团结与合作原则是国际保护制度的核心。在 2011 年举行的主要难民和无国籍文书的 50 周年和 60 周年纪念活动中，国际社会再次对需要国际保护的人作出承诺，包括 2011 年 12 月举行的政府间部长级会议上通过的《部长公报》和国家保证。总的来说，这些承诺重申了国际合作与伙伴关系，为今后十年在保护难民、无国籍人和境内流离失所者以及解决其问题方面取得重大成就铺平了道路。