



大会

Distr.: General
4 April 2014
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼的报告

概要

在本报告中，境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼介绍了他在 2013 年 1 月至 2014 年 3 月开展的活动。他对《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》作了专题分析，介绍了通过该公约的背景，研究了其主要规定和这些规定对加强境内流离失所者保护和援助的具体影响，审查了在通过和实施《公约》方面取得的进展，并提出了最大限度地发挥这一标准的潜力、加强非洲境内流离失所问题应对措施初步建议。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 特别报告员的任务和活动	2-24	3
A. 任务.....	2	3
B. 与各国的接触	3-15	3
C. 与区域和国际组织的合作	16-20	5
D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流	21-24	6
三. 《坎帕拉公约》：行动路线图	25-77	7
A. 导言和概述.....	27-30	7
B. 《公约》背景	31-36	9
C. 《公约》范围	37-64	10
D. 将《公约》纳入国内法和实施	65-77	15
四. 结论和建议	78-99	19
A. 结论.....	78-83	19
B. 建议.....	84-99	19

一. 导言

1. 在本报告中，境内流离失所者人权问题特别报告员介绍他自上次向人权理事会提交报告以来开展的活动。¹ 他还审查了《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》)，概述了通过该公约的背景、《公约》的主要规定及其对加强境内流离失所者保护和援助的具体影响，并评估了实施《公约》的进展情况，尤其是将其纳入国内法的重要性。

二. 特别报告员的任务和活动

A. 任务

2. 特别报告员根据人权理事会第 23/8 决议规定的任务，通过与各国政府对话以及在联合国和各区域组织内将境内流离失所问题纳入主流和开展宣传活动，努力促进采用基于权利的办法处理这一问题。他对已经发出邀请或以其他方式与任务负责人接洽的政府以及为其活动提供支持的联合国各组织和其他国际组织表示感谢。

B. 与各国的接触

1. 格鲁吉亚

3. 继前任务负责人 2009 年上次访问后，特别报告员应格鲁吉亚政府邀请，于 2013 年 6 月 10 日至 14 日对该国进行了访问。他访问了格鲁吉亚西部包括什达、卡尔特利和波蒂在内的境内流离失所者集体中心和定居点，并会见了流离失所者。但他未能访问阿布哈兹和茨欣瓦利地区/南奥塞梯。

4. 特别报告员称赞格鲁吉亚政府承诺为格鲁吉亚的所有境内流离失所者提供持久解决办法，并处理自然或人为灾害造成的流离失所者的问题。但他注意到，所访问的集体中心迫切需要继续改善境内流离失所者的生活条件和生计，呼吁采取综合办法处理所有境内流离失所者的状况。他欢迎这方面的新机会，促请格鲁吉亚政府与境内流离失所者协商，并使之能够参与对他们有影响的决定，以实现安全和有尊严的持久解决办法，同时保证他们作出知情自愿的选择。

5. 特别报告员注意到，寻找持久解决办法的工作仍然受到政治僵局的制约，呼吁相关各方将境内流离失所者的问题作为一个人道主义问题予以紧急处理，使希望返回原籍地的流离失所者能够自愿、安全和有尊严地返回。他对沿茨欣瓦利地

¹ A/HRC/23/44 和 Add.1-2。

区/南奥塞梯行政边界线放置利刃型盘绕铁丝网表示关切，该铁丝网剥夺了流离失所者和受流离失所影响社区在自己土地上的行动自由和生计。

2. 塞尔维亚和科索沃主管机构

6. 继前任务负责人 2009 年访问后，特别报告员应政府邀请，于 2013 年 10 月 9 日至 12 日对塞尔维亚和科索沃主管机构进行了访问。特别报告员访问了贝尔格莱德和普里什蒂纳以及各流离失所地点。

7. 特别报告员强烈建议塞尔维亚政府和科索沃主管机构结合加入欧洲联盟的框架，开展合作，努力为境内流离失所者实施持久解决办法。他赞扬塞尔维亚政府和科索沃主管机构考虑将就地安置作为一种持久解决方案，并酌情采取其他持久解决办法。他强调在塞尔维亚和科索沃实现持久解决的关键是仿照区域难民住房项目，为所有流离失所者提供持久住房——尽管这种项目应与生计，特别是创收活动、就业、卫生、教育、水和能源联系起来。特别报告员欢迎在考虑以当地安置作为持久解决办法方面更加开放，但注意到最急需的是改善流离失所者在现住地的生计，为他们、特别是为流离失所的罗姆人提供适当服务。

8. 特别报告员强调，需要处理其他关键问题，包括切实解决财产争端，如酌情归还原籍地的财产，并在无法归还时给予有效赔偿。

3. 南苏丹

9. 2013 年 11 月 6 日至 15 日，特别报告员应南苏丹政府邀请，对该国进行了访问。在此期间，特别报告员访问了朱巴、博尔和琼莱州的皮博尔。

10. 特别报告员忆及，政府的首要责任是以平等的方式援助和保护所有境内流离失所者，并进一步强调，人道主义行动、宪法包容、发展及建设和平措施是流离失所者和返回者持久解决办法的基石。他强调，包括境内流离失所者在内的平民应免遭所有各方的暴力和虐待。他呼吁进一步加强能力，并对流离失所者采取非军事化应对措施。

11. 在他访问之后，2013 年 12 月 15 日朱巴爆发了新一轮的暴力，暴力事件很快蔓延到南苏丹的其他地方。在 2013 年 12 月 20 日和 2014 年 1 月 31 日发表的新闻谈话中，特别报告员对先以政治危机形式出现、后来演变成族裔因素日益增加的冲突并造成流离失所者大量涌入联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)驻地的情况表示关切。境内流离失所者避难的南苏丹特派团驻地拥挤不堪，开始给他们带来风险。特别报告员建议解决该地的拥挤问题，同时强调，这不应是长期危机中匆忙采取的一项单独措施，而必须将其纳入关于境内流离失所问题的长期综合战略。境内流离失所问题涉及多个层面，非常复杂，需要采取战略措施，克服人道主义行动与发展行动之间的脱节，并创造共同的和平红利。

4. 斯里兰卡

12. 2013 年 12 月 2 日至 6 日，特别报告员应政府邀请，对斯里兰卡进行了访问。在此期间，特别报告员访问了科伦坡、贾夫纳、穆莱蒂武和基里诺奇，并会见了境内流离失所者。

13. 特别报告员欢迎斯里兰卡政府为重建冲突期间和返回地区排雷工作中破坏的基础设施作出的努力，强调冲突后重建进程还应以所有境内流离失所者的持久解决办法为重点，包括被政府迁移和全面返回原住地的境内流离失所者。在冲突后从救济向发展过渡的国家背景下，政府和发展行为者应着手解决流离失所者的问题，在发展计划、法治、人权和善治方案中考虑他们的持久解决需要和生计。

14. 特别报告员欢迎斯里兰卡政府同意开展联合需要评估，这对于建立一套关于返回或重新定居的境内流离失所者人数的商定统计数据十分重要。需要尽快完成这项工作，以确定有多少人仍在流离失所中，多少人仍无法回到原籍地。特别报告员要求提供按性别和年龄分列的境内流离失所数据，以便进行适当的规划，并要求调查流离失所者在持久解决方面的打算。

15. 特别报告员感到关切的是，大量人员仍然处于长期流离失所状态，有些人虽已返回或已在北部其他地方定居，但仍过着朝不保夕的生活，需要更持久的住房、社会服务和谋生机会。

C. 与区域和国际组织的合作

16. 特别报告员很高兴地报告与区域和国际组织之间的持续合作。除其他外，他与非洲的区域组织就在国家一级宣传、批准和实施《坎帕拉公约》开展了密切合作。为此，任务负责人继续在关于境内流离失所者的政策问题上和制定经修订的国家政策框架草案方面为索马里政府提供支持。与政府成员一起开展了能力建设活动。制定了安全和土地保有权基准，以支持促进流离失所者持久解决办法的努力，并划定了拟议搬迁进程的“红线”，这些进程必须遵守国际标准。特别报告员为利比里亚政府批准《公约》提供了支持，目前《公约》正在国民议会讨论当中。2013 年，任务负责人还与非洲联盟和其他伙伴一起，举办了一系列培训班和讲习班。一个重要的进展是阿富汗最近实行了关于境内流离失所者权利的新国家政策，这是在特别报告员 2012 年 4 月应阿富汗政府的请求介入后实行的。

17. 特别报告员积极参加了欧洲经济合作与安全组织和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的一项联合举措，即编写保护清单，以更好地进行协作，处理流离失所问题，确保在冲突所有阶段对流离失所人口和受影响社区的保护。该清单于 2014 年 2 月 20 日在维也纳推出。特别报告员还与难民署合作编写了 2013 年 10 月发布的《境内流离失所问题议员手册》。²

² 可查阅 www.unhcr.org/525bee0c9.html。

18. 特别报告员与(日内瓦、纽约和实地)民间社会组织保持了密切的伙伴关系。他特别感谢布鲁金斯—伦敦经济学院境内流离失所问题项目提供的支持、境内流离失所问题监测中心就共同关心的各项问题给予的合作以及境内流离失所者联合概况调查处的合作。实地民间社会组织通过分享信息,阐明不同情况下的境内流离失所对人权的影响,以及充当与流离失所社区的联络人(特别是在国别访问期间),在对任务负责人的支持中发挥了重要作用。

19. 2013 年 3 月 12 日至 14 日,特别报告员参加了难民署在意大利圣雷莫举办的气候变化和有计划的迁移问题讲习班并作了发言。2013 年 9 月 2 日至 6 日,他在布鲁金斯—伦敦经济学院项目、国际人道主义法研究所、难民署和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在坎帕拉共同举办的第九期境内流离失所法律年度课程中发挥了牵头作用。来自 14 个非洲国家的 24 名负责境内流离失所问题的政府官员和议员参加了该课程。这项课程为分享一个重要的境内流离失所问题新工具提供了机会,该工具是在特别报告员任务的支持下开发的,意在为政府官员、议会和其他利益攸关方制定境内流离失所法律和政策提供参考。³

20. 特别报告员还参加了民间社会组织和其他有关方举办的许多关于境内流离失所问题的其他活动,其中包括:布鲁金斯学会 2013 年 3 月 26 日组织的题为“《关于非洲境内流离失所问题的坎帕拉公约》:人权里程碑”的讨论;布鲁金斯学会 2013 年 5 月 7 日主办的关于流离失所与更广泛的移民流动之间相互作用的公共活动;2013 年 5 月 16 日至 18 日在迪切利庄园举行的关于平民保护的讨论;2013 年 11 月 19 日至 22 日在渥太华举行的紧急应对政策行动小组各机构负责人会议;以及 2014 年 1 月 23 日至 25 日在威尔顿庄园举行的关于“克服执行方面的差距:改善全球和区域人权机制之间的合作”这一主题的会议。

D. 将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流

21. 在报告所述期间,特别报告员继续通过积极参加机构间常设委员会的工作,支持将境内流离失所者的人权纳入联合国系统和广大人道主义界的主流。他出席了 2013 年 5 月 8 日在华盛顿特区和 2013 年 12 月 17 日在日内瓦举行的两次负责人会议,强调了营地外的境内流离失所者问题与委员会优先事项的相关性,并请委员会成员与特别报告员交流这方面的相关经验。他还与包括人权高专办、难民署和人道主义事务协调厅在内的联合国主要组织保持密切合作。他就当前挑战、境内流离失所应对措施和潜在合作领域等问题,在总部和实地一级与这些机构开展了建设性对话。他还定期通报专题或国别活动。

³ 布鲁金斯—伦敦经济学院项目、境内流离失所问题监测中心、挪威难民委员会,“关于境内流离失所问题的国家文书:编写指南”,2013 年 8 月,可查阅: www.brookings.edu/research/reports/2013/09/03-national-instruments-on-internal-displacement。

22. 特别报告员还参加了联合国各机构举办的一些活动，包括全球保护专题组的定期会议和年度务虚会以及宣传《坎帕拉公约》的活动。2013 年 4 月 18 日和 19 日，他参加了联合国开发计划署(开发署)、难民署和荷兰政府在阿姆斯特丹举行的关于过渡和解决方案的圆桌会议，出席会议的有国际发展和人道主义行为者，目的是审查应对境内流离失所问题的进展情况，并确定今后的道路。2013 年 6 月 6 日，他出席了全球保护专题组关于“从危机向恢复过渡：保护专题组的作用”的专题研讨会。他还出席了 2013 年 6 月 24 日至 28 日在维也纳举行的特别程序年度会议，并当选为特别程序协调委员会主席，任期一年。在此背景下，他参加了奥地利联邦欧洲和国际事务部与人权高专办、路德维希·博尔茨曼人权研究所及格拉茨大学欧洲民主与人权训练和研究中心于 2013 年 6 月 27 日和 28 日合作举办的世界人权会议 20 周年国际专家会议，即“维也纳+20：推进人权保护工作：世界会议召开 20 年之后的成就、挑战和远景”。他还参加了 2013 年 9 月 25 日在纽约举行的《维也纳宣言和行动纲领》二十周年高级别活动，主张将境内流离失所者纳入 2015 年后发展议程的范围。

23. 特别报告员与合作伙伴和赞助方合作，组织了各种活动，包括 2013 年 10 月 25 日在大会第六十八届会议间隙举行的主题为“流离失所问题的持久解决办法：发展与建设和平层面”的小组讨论。特别报告员还在 2013 年 6 月 7 日，与人权高专办、难民署、开发署和布鲁金斯—伦敦经济学院境内流离失所问题项目合作举办了主题为“境内流离失所者的持久解决办法：推进议程”的讲习班。

24. 应联合国难民事务高级专员邀请，特别报告员出席了 2013 年 12 月 11 日和 12 日在难民署关于“保护境内流离失所者：持续挑战和新思维”的 2013 年保护对话期间举行的一次全体会议小组讨论。他还在一次关于“颁布保护境内流离失所者的法律文书和政策：经验和教训”的对话中担任一个工作组联合主席。与会者在对话中强调，需要弥补在保护流离失所者方面的实施差距，将境内流离失所问题置于国际、区域和国家议程的更高位置，并确保境内流离失所者和东道社区参与对其有影响的决定。与会者还呼吁人道主义和发展行为者在紧急情况的较早阶段开展更好的合作，并将境内流离失所者的需要纳入 2015 年后发展议程。

三. 《坎帕拉公约》：行动路线图

A. 导言和概述

25. 在全世界由于冲突、普遍的暴力和侵犯人权行为造成的 2880 万境内流离失所者中，非洲占近三分之一。⁴ 造成非洲和全球流离失所问题的原因还有自然灾

⁴ 境内流离失所问题监测中心，《2012 年全球概述：冲突和暴力造成的境内流离失所人员》，2013 年，日内瓦(可查阅 www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence)，第 9 页。

害和气候变化的影响，以及发展项目。发展项目导致的流离失所方面的数据尚未得到系统的收集。⁵

26. 尽管过去五年自然灾害造成的全球流离失所者中，有 81%是在亚洲，但 2012 年，非洲区域 27 个国家创纪录地新增流离失所人口 820 万，这一数字比前四年的数字高出三倍多。⁶ 在有些国家，自然灾害造成的流离失所进一步加剧了冲突所致流离失所者的恶劣处境。

27. 2012 年 12 月 6 日，《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(或《坎帕拉公约》)生效。2009 年 10 月 23 日该公约在坎帕拉的通过，对非洲和全世界的境内流离失所者而言是一个里程碑。它作为境内流离失所方面世界上第一项具有法律约束力的区域文书，表明了非洲各国全面处理境内流离失所问题的意愿和决心。

28. 在起草本报告时，非洲联盟的 54 个成员国中有 39 个国家签署、22 个国家批准了《坎帕拉公约》。⁷ 该公约是一个创新协定，因为它提供了免遭强迫流离失所的保障，以及关于流离失所期间的人员保护和援助及持久解决办法的标准。它还涉及流离失所的原因，其中不仅包括武装冲突局势和侵犯人权行为，还包括自然或人为灾害。《公约》的独特之处还在于，它在第 2 条第(d)款中规定了缔约国的义务和责任，同时也详细说明了非国家武装团体、私人公司、人道主义机构和民间社会组织、国际社会、境内流离失所者和受流离失所影响社区的作用和责任。

29. 自《坎帕拉公约》通过以来，非洲联盟委员会在《公约》的宣传、签署和批准进程中发挥了带头作用。委员会关于实施《公约》的行动计划已获得非洲联盟成员国的通过，这些国家以签署和批准该文书的方式，证明了对它的承诺。虽然该公约是加强境内流离失所者人权的一个重要步骤，并为有效保护和援助受流离失所影响人员提供了坚实的框架，但挑战依然存在。

30. 在人权理事会第十六届会议上，特别报告员介绍了其任务的优先领域，表示他打算积极推动各国批准《坎帕拉公约》，并继续协助制定政策和法律框架，确保该公约在国家层面得到落实。⁸ 因此，本报告的范围不限于分析《坎帕拉公约》的独特特点，还提出拟议行动方针，确保这项创新和全面的框架能给境内流离失所者带来具体好处。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

⁷ 包括阿拉伯撒哈拉民主共和国，该国不是联合国会员国。

⁸ A/HRC/16/43,第 58 段。

B. 《公约》背景

31. 经过非洲联盟成员国法律专家 5 年的协商、起草和谈判,《坎帕拉公约》于 2009 年获得通过。这个由非洲牵头的进程产生的背景是:2004 年 7 月,非洲联盟执行理事会认识到并且决定,应当制定一个独立和适当的区域框架,充分保护和援助境内流离失所者,并为持久解决办法提供支持。⁹

32. 《关于境内流离失所的指导原则》的制定是建立境内流离失所规范框架至关重要的第一步,它阐明了保护和援助境内流离失所者的国际最低标准。区域和次区域政府间组织越来越承认、依赖和采用《指导原则》,¹⁰ 各国则日益承诺遵守《指导原则》并将其纳入国内法律框架。¹¹

33. 2006 年,在大湖区问题国际会议期间,大湖区 11 个国家通过了具有约束力的《大湖区安全、稳定和发展条约》,¹² 该条约由 10 项单独的议定书组成,包括《保护和援助境内流离失所者议定书》和《回返者财产权议定书》。《保护和援助境内流离失所者议定书》于 2008 年 6 月生效,它对成员国规定了具有法律约束力的义务,即颁布国家立法,将《指导原则》充分纳入国内法,为在国内法律体系内实施该原则提供法律框架,并确保让境内流离失所者切实参与此类立法的制定。

34. 上述《保护和援助境内流离失所者议定书》成为推动非洲联盟起草了《坎帕拉公约》,该公约进一步确定和促进了在努力实现和平、安全和发展过程中保护流离失所者权利的区域办法。¹³

35. 还应从非洲和世界各国努力制定境内流离失所法律 and 政策的背景来看待《坎帕拉公约》的拟定和通过。迄今有 25 个国家(包括 6 个非洲国家)的政府通过各种专门处理境内流离失所问题的国家政策或立法。非洲国家在世界上首批根据《指导原则》通过国际法律 and 政策的国家之列。已经拟定境内流离失所者法律 and 政策的 6 个非洲国家是:安哥拉(2000 年)、布隆迪(2001 年)、塞拉利昂(2002 年)、乌干达(2004 年)、苏丹(2009 年)和肯尼亚(2012 年),索马里和刚果民主共和国目前正在制定相关法律。

36. 甚至在尼日利亚 2012 年 4 月批准《坎帕拉公约》之前,尼日利亚主管机构就在采取措施,更好地协调应对境内流离失所问题的工作。2003 年设立了一个

⁹ EX.CL/Dec.129 (V)号和 EX.CL/127 (V)号决定。

¹⁰ 见美洲国家组织 2011 年 6 月 7 日第 2667 号决定。另见欧洲委员会 2006 年 4 月 5 日 Rec(2006)6 号建议。

¹¹ A/67/289,第 34 和第 40 段。

¹² 南苏丹于 2012 年加入该条约。

¹³ Chaloka Beyani, "The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa", *Journal of African Law*, vol. 50, No. 2, 2006, pp.187-197.

委员会，负责制定境内流离失所者国家政策，以界定国家机构和民间社会组织的作用和责任。2011 年向政府提交了该政策草案，多个利益攸关方随后对其进行了修订和审查。2013 年还制订了移民政策，其中包括关于境内流离失所问题的规定。这两项政策都将于 2014 年提交联邦执行委员会通过。¹⁴

C. 《公约》范围

37. 《坎帕拉公约》直接纳入了《联合国关于境内流离失所的指导原则》，¹⁵ 并从国家负有处理境内流离失所问题的首要责任这一前提入手。但它超出了《指导原则》的范围，阐述了根据国际人权法和国际人道主义法的综合框架全面应对境内流离失所的必要性。这种框架为所有利益攸关方——国家以及开展境内流离失所工作或受其影响的所有其他团体和实体——分析造成境内流离失所的多种原因并确定这些现象的适当应对措施(包括持久解决办法)提供了一个平台。在这方面，《公约》强调人道主义行为者和发展行为者均应在综合应对境内流离失所相关问题中发挥重要作用。同样，《公约》还强调需要受流离失所影响者、包括流离失所者弱势群体和东道社区的积极参与。

1. 缔约国的义务

(a) 提供保护，免遭非自愿和强迫性的流离失所

(一) 任意使人流离失所

38. 《坎帕拉公约》第 3 条确认：各国承担着避免、禁止和防止任意使人流离失所的一般义务，有义务防止一些造成境内流离失所的根本原因(如政治、社会、文化、经济排斥和边缘化)形成，并保护境内流离失所者的人权和遵守国际人道主义法。

39. 《公约》在阐明受到保护，不被任意驱离国家的权利方面取得了重要进展，指出了一些可能导致这一结果的行为。尽管国际人权法没有阐明不被任意驱离国家的权利，但这项权利的一些组成部分可在迁徙和居住自由权、隐私权、选择自己住所的权利以及适足住房权中找到。¹⁶ 国际人道主义法也在一定程度上涉及禁止任意使人流离失所的问题。¹⁷ 关于国际武装冲突期间保护平民的《日

¹⁴ 境内流离失所问题监测中心，“《坎帕拉公约》。一年之后：进展和前景”，2013 年 12 月 6 日，可查阅 www.internal-displacement.org/publications/2013/the-kampala-convention-one-year-on-progress-and-prospects-2。

¹⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2,附件。

¹⁶ 境内流离失所问题监测中心，“《坎帕拉公约》。一年之后”(见脚注 14)，第 25 页。

¹⁷ 见 Megan Bradley and Mike Asplet，“Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes Into Force”，*American Society of International Law*, vol. 16, No. 36, 6 December 2012。

内瓦第四公约》第四十九条禁止“个别或集体强制移送”，将其视为严重违反国际人道主义法的行为。后来在《日内瓦四公约第二附加议定书》中，这一禁令的范围扩大到非国际性武装冲突。国家实践将这些规则确定为适用于国际和非国际性武装冲突的习惯国际人道主义法规范。¹⁸

40. 《坎帕拉公约》创新性地以非详尽无遗的方式，列出多种会造成任意使人流离失所结果的原因，从而表明这种现象并非只是冲突造成的。实际上，除了武装冲突、普遍暴力和侵犯人权行为外，《公约》还规定，缔约国必须保护所有人免遭目的或结果为改变人口的族裔、宗教或种族构成的种族歧视或其他歧视政策的影响，并免遭有害习俗造成的流离失所¹⁹以及自然或人为灾害或其他情况下出于对受影响者的安全或健康考虑不必撤离时的强行撤离。《公约》告诫说，不要以“安全和健康”为由来证明具有根本任意性的迁移的正当性，这是《公约》确立的一项重要保障。同样，《公约》还用整个第 10 条来讨论公共和私人行为者实施的发展项目造成的境内流离失所问题。

41. 这里的明确目标是禁止任何情况下一切形式的任意使人流离失所的做法，包括强行驱逐。在这方面，《坎帕拉公约》第 4 条是一个“无所不包”的条款，规定缔约国有义务防止出现“严重性与上述所有情况相当的不符合国际法、包括人权法和国际人道主义法的行为、事件、因素或现象”所造成的任意使人流离失所的局面。

42. 虽然《公约》未将任意使人流离失所界定为一种刑事犯罪，但第 4 条第(6)款要求缔约国申明，最恶劣形式的任意使人流离失所做法，如构成灭绝种族罪、战争罪或反人类罪的做法，属于应依法惩处的罪行。

(二) 灾害和气候变化

43. 仅在 2012 年，已经签署或批准《坎帕拉公约》的国家因自然灾害造成的流离失所人数估计就有 770 万，²⁰ 这说明了该公约为何特别关注自然和人为灾害。《公约》要求缔约国采取专门措施，防止和减轻灾害的影响，包括建立预警系统，实施降低灾害风险的战略，并在风险地区采取应急备灾和管理措施。

¹⁸ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I: Rules (Cambridge, Cambridge University Press, 2009), p. 457.

¹⁹ 根据《坎帕拉公约》第 1 条第(j)款，“有害习俗”是指对人的基本权利造成负面影响的所有行为、态度和/或习俗，这些基本权利包括但不限于生命权、健康权、尊严权、受教育权或身心完整权。切割女性生殖器官通常被认为是一种有害习俗。

²⁰ 境内流离失所问题监测中心，“《坎帕拉公约》。一年之后”(见脚注 14)，第 21 页。

44. 在这方面，非洲联盟成员国正在通过一项扩大的行动纲领(2006-2015 年)实施区域降低风险战略，目的是通过大幅降低灾害对社会、经济和环境的影响，包括与气候变化有关的风险，促进实现可持续发展和消除贫困的目标。²¹

(b) 提供保护和援助，包括在流离失所期间采取保护和援助措施

45. 《坎帕拉公约》第 5 条明确规定，缔约国负有其领土上或管辖范围内的境内流离失所者提供保护和援助的首要义务。

(一) 问责制

46. 《公约》第 9 条规定，在流离失所期间，国家必须保护境内流离失所者的权利，无论造成流离失所的原因如何，并避免和防止：基于流离失所等理由的歧视；对流离失所者实施的灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他违反国际法的行为；各种形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括任意杀戮、即决处决、任意拘留、绑架和强迫失踪或酷刑；以及包括强奸在内的性暴力和基于性别的暴力、有害习俗、招募和在敌对行动中使用儿童的行为、强迫劳动、贩运人口、走私和使人挨饿等。各国还有义务保证境内流离失所者的安全、保障和尊严，尊重和确保他们的迁徙和择居自由，并保护他们免于被强行遣返到其生命、安全、自由和/或健康面临风险的地区或在被迫这些地区重新定居。

47. 《公约》第 4 条第(6)款呼吁各国确保对国家官员²² 以及包括多国公司或私人安保组织在内的非国家实体²³ 实施的任意流离失所行为追究个人责任。《公约》第 7 条第(4)款特别规定，各国必须追究侵犯人权和违反国际人道主义法的武装团体成员的刑事责任。

(二) 弱势群体

48. 《公约》第 9 条第(2)款要求各国为有特殊需要的境内流离失所者，包括失散和无人陪伴儿童、女户主、孕妇、有年幼子女的母亲、残疾人和老年人提供特别保护和援助，并采取寻找家人和促进家庭团聚的措施。

(三) 国家提供援助的义务

49. 《公约》第 9 条第(2)款规定，各国必须尽快和尽可能充分地为境内流离失所者提供食物、水、住所、保健服务、卫生设施、教育和其他必要的社会服务。鉴于流离失所可能给受影响社区、包括东道和返回社区的资源和应对能力造成的重要影响，还要求各国酌情向当地和东道社区提供援助。另外，各国应采取措

²¹ 同上。

²² 另见《公约》第 12 条。

²³ 境内流离失所问题监测中心，“《坎帕拉公约》。一年之后”(见脚注 14)，第 13 页。

施，根据相关实践标准，包括环球项目(Sphere Project)制定的标准，监测和评估向境内流离失所者提供的人道主义援助的效果和影响。

(四) 登记和发放证件

50. 《公约》要求各国在流离失所期间采取的与保护和援助有关的其他措施，包括但不限于支持登记和提供或更换个人证件(第 13 条)。但《公约》强调，未向境内流离失所者发放此类证件，绝不应妨碍他们行使或享有人权。

(c) 与持久解决办法和赔偿有关的义务

51. 《坎帕拉公约》第 11 条要求各国促进和创造令人满意的条件，持久解决流离失所问题，包括自愿和可持续的返回、就地安置或安全和有尊严的搬迁。《公约》第 12 条还涉及受流离失所影响者获得有效补救的权利，包括公正和公平的赔偿以及其他形式的补偿。

52. 各国负责任为确保持久解决流离失所问题征求境内流离失所者的意见，使之能够就返回、就地安置或搬迁作出自由和知情的选择，并确保他们参与可持续的解决方案。

53. 《公约》第 11 条第(4)款还要求各国采取措施，解决财产争端并归还财产，包括建立简化的境内流离失所者财产争端解决机制；在特别依赖和依恋土地的群体返回和重新融入后归还其土地(第 11 条第(5)款)。第 12 条第(2)款还要求各国建立有效的法律框架，根据国际标准，为由于流离失所而遭受的损害向流离失所者提供公正和公平的赔偿及其他形式的补偿。

境内流离失所牧民的特定情况

54. 非洲畜牧业的特点是高度依赖牲畜作为经济和社会福利的来源，并通过各种战略性的流动，确保能在降水量变化较大的地区获得水和放牧资源。非洲所有地区都有畜牧业，在有些地区，畜牧业是主要生计来源。2010 年，牧区约占非洲土地总面积的 40%。²⁴ 与想象的相反，牧民虽有游牧传统，但也因任意使人流离失所的做法而在利益上遭受损害。牧民的流离失所与失去牲畜和进入市场的机会密切相关。²⁵ 《公约》指出的造成境内流离失所的所有原因也可成为牧民被迫流离失所的原因。²⁶

²⁴ 非洲联盟，《非洲畜牧业政策框架：保障、保护和改善游牧社区的生活、生计和权利》，2010 年 10 月(可查阅 <http://publications.cta.int/en/publications/publication/1735/>)，第 1 页。

²⁵ 见 A/HRC/19/54/Add.2, 第 13 段。

²⁶ 见境内流离失所问题监测中心，《生活在边缘：肯尼亚牧民》，2014 年 3 月，可查阅 www.internal-displacement.org/publications/2014/on-the-margin-kenyas-pastoralists。

55. 与《关于境内流离失所的指导原则》及《保护和援助境内流离失所者议定书》一样，《坎帕拉公约》在第 4 条第(5)款中也特别注意这一广泛现象，要求缔约国努力保护由于其独特的文化和价值观而特别依恋和依赖土地的群体。凡是对牧民使用土地的权利有影响的项目，均须以令人信服和压倒一切的公共利益为基础。因此，由于牧民祖辈以来对土地的精神依恋，公共利益方面须达到的门槛较高。²⁷

2. 与人道主义行为者和其他行为者有关的义务

(a) 国际组织和人道主义组织的作用

56. 《坎帕拉公约》明确指出，国家负有落实境内流离失所者人权的首要责任。不过，在可用资源不足时，《公约》第 5 条第(6)款要求缔约国开展合作，寻求国际组织和人道主义机构、民间社会组织及其他相关行为者的援助。在这方面，缔约国应采取必要步骤，确保能更好地为境内流离失所者提供保护和援助的人道主义组织和其他实体切实和无障碍的进入。对支持持久解决办法的努力也是如此。

57. 《公约》第 6 条进一步阐述了这一问题，其中涉及国际组织和人道主义机构的法律义务。第 6 条要求这些实体根据国际法和所在国的法律履行任务；依法尊重境内流离失所者的权利；并在履行任务时充分遵守人道、中立、公正和独立原则。《公约》多次坚决主张，不歧视原则是平等保护和援助境内流离失所者的一个条件。

(b) 与非洲联盟有关的义务

58. 《坎帕拉公约》还呼吁缔约国与非洲联盟合作。它特别提到非洲联盟的义务，根据《非洲联盟组织法》第 4 条第(h)款的规定，非洲联盟的任务是在严重情况下，即发生战争罪、灭绝种族罪和反人类罪的情况下进行干预。《公约》第 8 条也确定了非洲联盟支持缔约国履行《公约》义务的重要职责。

3. 非国家行为者和武装团体成员

59. 《坎帕拉公约》的另一个创新内容是它确认非国家行为者和武装团体成员必须对其在非自愿或强迫性的境内流离失所中发挥的作用负责。²⁸ 为了打击有罪不罚现象，《公约》尤其追究侵犯境内流离失所者人权的武装团体成员的责任，规定武装团体成员应对侵犯流离失所者根据国际法和国内法享有的权利的行为负刑事责任。《公约》第 7 条列出了根据国际法禁止武装团体实施的一系列行动。

²⁷ 境内流离失所问题监测中心，“《坎帕拉公约》。一年之后”（见脚注 14），第 27 页。

²⁸ 非国家行为者被界定为非国家公职人员或其行为不能归于国家的私人行为者。武装团体被界定为持不同政见的武装部队或不同于国家武装部队的其他有组织武装团体。

60. 根据第 5 条第(11)款,对非国家行为者和武装团体成员义务的这种强调并不能取消缔约国的首要责任,缔约国必须采取措施,确保武装团体的行为符合其根据第 7 条承担的义务。

4. 境内流离失所者和东道社区的参与以及与他们协商

61. 整个《公约》一直提醒缔约国注意与境内流离失所者协商,允许他们参与涉及对他们的保护和援助的决定(例如第 9 条第(2)款),包括与持久解决办法有关的决定。各国还必须采取措施,确保系其惯常居住国公民的流离失所者享有公民权利和政治权利,尤其是在公共参与方面,如投票权和竞选公职的权利。关于发展项目,第 10 条第(2)款要求缔约国确保相关利益攸关方在可能因项目而流离失所的人员充分知情并与之协商的情况下,探讨可行的备选方案。

62. 这种保护在很大程度上还涉及东道社区。实际上,东道社区受到境内流离失所的巨大影响,因为很大一部分境内流离失所者往往不是住在营地,而是东道社区和家庭中。²⁹《坎帕拉公约》反映了这一现实,要求各国采取适当措施,考虑东道社区的需要。这还意味着应让它们参与评估,以确保适当的人道主义和发展对策考虑到其需要。

5. 监测和落实目标

63. 为监测和实施《坎帕拉公约》,要求缔约国设立缔约国会议(第 14 条)。还要求缔约国应某个相关缔约国或在非洲联盟主持下定期举行会议的缔约国会议(第 14.2 条)的请求提供合作,保护和援助境内流离失所者(第 5.2 条)。尽管有第 14 条第(2)款的规定,但迄今尚未举行缔约国会议。特别报告员一再表示希望在不久的将来设立缔约国会议。

64. 《坎帕拉公约》概述了报告履约情况的另两个机制。各国在根据《非洲人权和人民权利宪章》第 62 条提交报告时,必须报告为实施《公约》采取的措施(第 14.4 条)。已加入非洲同侪审议机制的非洲联盟成员国还须在提交该机制下的报告时报告这些措施(第 14.4 条)。

D. 将《公约》纳入国内法和实施

1. 关于将《公约》纳入国内法的规定和境内流离失所问题国家文书的范围

65. 要有效应对境内流离失所问题,几乎总是需要一个坚实而有利的政策和法律框架。现行法律可能会妨碍境内流离失所者实现其权利,或无法确保满足流离失所者的具体援助和保护需要。³⁰因此,《公约》在第 3 条第(2)款中规定,各

²⁹ 境内流离失所问题监测中心,“《坎帕拉公约》。一年之后”(见脚注 14),第 27 页。

³⁰ 布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目,《保护境内流离失所者:立法者和决策者手册》,2008 年 10 月,第 27 页。

国必须按照依国际法承担的义务，颁布或修订关于保护和援助流离失所者的相关立法，将其在《公约》之下的义务纳入国内法。该条还要求缔约国采取其他措施，如国家和地方境内流离失所者政策和战略，同时考虑到东道社区的需要。

66. 关于境内流离失所问题的全面国家文书应提到境内流离失所方面的相关标准，如《坎帕拉公约》、《关于境内流离失所的指导原则》和《保护和援助境内流离失所者议定书》(对有关国家而言)；对流离失所问题采取从预防到实现持久解决的综合办法；并且应对一切形式的流离失所，无论其原因如何。

2. 拟订关于境内流离失所问题的国家文书

67. 目前，有 6 个非洲国家通过或发布了专门处理境内流离失所问题的政策、法律或法令，它们是：安哥拉、布隆迪、肯尼亚、塞拉利昂、苏丹和乌干达。包括刚果民主共和国、尼日利亚和索马里在内的其他国家正在拟订或已宣布拟订国家政策或立法草案，任务负责人一直对这一进程给予关注和支持。令人注意的是，这些国家并非都是在法律上受《公约》约束的国家。实际上，在上述国家中，只有安哥拉、塞拉利昂和乌干达受《公约》约束，它们拟订的法律和政策是在批准《公约》之前通过的。

68. 尽管这些法律和政策是一种积极进展，但迄今通过的国内框架在范围、保护和援助境内流离失所者方面的保障以及所涉及的相关问题上各不相同。并非所有法律和政策都包含境内流离失所者的适当定义³¹ 或明确指出机构责任，有些只涉及流离失所的某一特定原因或阶段，如冲突或返回，另一些则侧重于特定权利。

69. 特别报告员为之作出贡献的支持制定国家境内流离失所框架的重大活动包括《立法者和决策者手册》，它为寻求拟订处理境内流离失所问题的国内立法和政策的国家当局提供指导。³² 为拟订境内流离失所问题国家文书提供指导的其他文件包括一项关于法律或政策制定过程的手册³³ —— 它是对《立法者和决策者手册》采取的实质性办法的补充——以及《境内流离失所问题议员手册》。³⁴ 这些手册总结了多年来的经验教训和良好做法，目的是帮助立法者和决策者制定处理境内流离失所问题的法律和政策，或修订现行法律或政策，列入境内流离失所者的权利。它们还是可供民间社会和国际组织参考的有用工具。

³¹ 根据《关于境内流离失所的指导原则》和《坎帕拉公约》，是境内流离失所者并不意味着任何法律地位。境内流离失所者的适当定义应包括造成流离失所的所有原因。

³² 见脚注 30。

³³ “关于境内流离失所问题的国家文书”(见脚注 3)。

³⁴ 见脚注 2。

70. 协商性的国家文书拟订过程包括启动、编写、组织、审定、通过和实施等若干阶段。³⁵ 虽然每个缔约国将各自就不同问题制定国家法律和政策，但建议在拟订有效的境内流离失所者问题国家文书时采用以下各段所述的协商进程。尽管肯尼亚不是《坎帕拉公约》缔约方，但它制定国家流离失所问题政策的努力堪称良好做法方面的一个例子，应为指导非洲联盟其他国家提供借鉴。

(a) 启动

71. 在启动过程中，相关当局承诺拟订关于境内流离失所问题的国家文书，然后将这一决定传达给可在协助拟订该文书方面发挥重要作用的相关国家、区域和国际利益攸关方。肯尼亚在 2010 年确定需要制定应对境内流离失所问题的综合立法措施，议会遂设立肯尼亚内流离失所者重新定居问题议会特别委员会，负责审查政府就流离失所采取的行动和有关这一问题的相关法律。³⁶

(b) 编写

72. 编写阶段的目的除其他外包括界定主要概念、收集境内流离失所数据以及就处理境内流离失所问题的适当法律框架和需要相关攸关方提供的支持作出决定。在肯尼亚，议会特别委员会于 2011 年 2 月举行了一次战略计划工作会议，政府各部委和国家境内流离失所问题保护工作组表达了对境内流离失所问题的看法和主要关切。³⁷

(c) 组织

73. 在组织阶段，应指定一个政府机构主导这一进程。经验表明，这一政府主导机构应当具有政治影响力、财政和人力资源，并了解境内流离失所问题。特别报告员重申需与各种国家行为者协商，包括境内流离失所者和受流离失所影响的社区本身。应当确定编制和起草文书的所有相关工具，如上文所述的手册、机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决框架》³⁸ 和《自然灾害情况下人员保护业务准则》³⁹，以便政府牵头实体能够组织起草和协商进程。

³⁵ 见脚注 3。

³⁶ 见丹麦难民委员会和肯尼亚难民联合会，《幕后。从制定肯尼亚境内流离失所问题国家政策框架中吸取的经验教训》（可查阅 http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/Great_Lakes_PDF/BehindTheScenes_KenyaIDPReport.pdf），第 27 页。

³⁷ 见同上。该工作组是 2009 年通过改组 2008 年设立的境内流离失所问题保护专题组而设立的，目的是为了应对选举后的流离失所危机。它由司法、民族团结和宪法事务部与肯尼亚国家人权委员会联合主持，并由来自民间社会、国家和国际组织的广泛成员组成。

³⁸ 可查阅 <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IASC%20Framework%20DS%20for%20IDPs.pdf>。

³⁹ 可查阅 <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>。

(d) 协商和起草

74. 在协商和起草阶段，应采取自下而上的办法，以确保适当反映和考虑境内流离失所者的意见和关切，因为他们是国家文书的主要影响者。在肯尼亚，举办了一些讲习班和双边会议，参加者有议会特别委员会、政府部委代表、特别报告员和支持其任务的工作人员。还征求了真相、正义与和解委员会的意见。2011年3月至10月，议会特别委员会在全国各地举行了26次公开听证会和实地访问，以进一步了解肯尼亚境内流离失所者的困境。⁴⁰

75. 拟订国家文书的第五个阶段是进行修订或修改，这有助于确保相关利益攸关方的认同和文书的有效实施。在肯尼亚，2011年10月，在国家境内流离失所问题保护工作组和议会特别委员会联合举行的研讨会期间审查了立法初稿。工作组和委员会设立了一个特别工作队，目的是审查立法草案，确保与境内流离失所者政策草案、《关于境内流离失所的指导原则》和《坎帕拉公约》相一致。然后，工作组与委员会在2011年12月举行了审定研讨会，以审议和批准经审查的立法草案。⁴¹

76. 关于国家文书的通过，在肯尼亚，议会特别委员会于2012年2月向议会提交了最后报告，并于2012年4月提出了境内流离失所者法案。对该法案进行了三读，并于2012年10月4日由议会通过。总统于2012年12月31日批准了该法案。⁴²

(e) 实施和监测

77. 最后，实施和监测阶段是至关重要的，而且往往是持续性的。由于实施是一个渐进过程，因此应当确定实施活动的轻重缓急，以确保处理紧急需要，同时又不忽视长期需要和关切。要加以实施，可能还需要在政府各级进行能力建设。通过适当渠道，以相关语言在各级政府官员及境内流离失所者和其他受流离失所影响社区中开展传播和提高认识工作，确保深入到最弱势人口，也是确保有效实施的重要步骤。迅速查明和处理实施方面的障碍和差距也很重要。应由一个在监测方面有着专门知识和经验的实体进行定期监测和评估，并召开国家机构协调人会议，对实施进程进行总结。

⁴⁰ 丹麦难民委员会和肯尼亚难民联合会，《幕后。吸取的经验教训》(见脚注36)，第27页。

⁴¹ 同上。

⁴² 同上。

四. 结论和建议

A. 结论

78. 《坎帕拉公约》的通过是在制定标准，加强对境内流离失所者的保护和援助方面取得的重大进展。《公约》虽与非洲的境内流离失所有关，但它规定的标准和保障具有国际性，可作为良好做法，供世界其他地区借鉴。2014 年是《卡塔赫纳难民宣言》通过三十周年，可为在制定和实施《坎帕拉公约》取得的经验基础上考虑如何进一步扩大区域合作、加强对美洲等区域境内流离失所者的保护和援助提供有益的机会。

79. 但要将这一重要文书付诸实施，确保在保护和援助境内流离失所者方面取得具体进展，还有很多工作要做。《坎帕拉公约》是在国际、区域和国家层面处理境内流离失所问题的一个切合实际的重要工具。政治意愿是有效实施《公约》必不可少的，另外还需调动必要的预算和结构支持。包括捐助方、联合国机构和其他利益攸关方在内的国际社会的及时支持对于确保实现这一目标十分重要。实际上，《公约》本身是在非洲联盟、国际组织和民间社会之间的伙伴关系基础上拟定的。

80. 特别报告员认为，《坎帕拉公约》提倡在应对流离失所的人道主义对策和发展行为者的参与之间建立的桥梁具有根本重要性。实际上，人们日益认识到，流离失所不仅是一个人道主义问题，还是一个需要发展行为者持续参与的问题。

81. 除了提高认识和倡导批准《坎帕拉公约》外，特别报告员还呼吁建立一个平台，确保分享与境内流离失所者问题有关的大量文件、指导工具和最佳做法。将《坎帕拉公约》纳入国内法的进程是一个需要更多重视和资源的关键阶段。

82. 特别报告员强调应当对境内流离失所问题采取立足人权的办法，这将使所有参与这一工作的利益攸关方携手完成其不同阶段。

83. 特别报告员重申应建立问责机制，并加强协调进程，确保将涉嫌侵犯境内流离失所者人权的人绳之以法，受冲突和境内流离失所影响的社区能够走向和平。只有根据《坎帕拉公约》的规定对境内流离失所者进行有效保护和援助，才能实现有利于流离失所者和东道社区的持久解决。

B. 建议

1. 国家

84. 特别报告员建议各国有效处理各自领土内的境内流离失所问题，并确保在国家、区域和国际层面实施《坎帕拉公约》。

2. 非洲联盟成员国

85. 非洲联盟成员国应根据《坎帕拉公约》第 3 条第(2)款，批准和实施《公约》。大湖区国际会议国家还应实施《大湖区安全、稳定和发展条约》。

86. 鉴于起草和谈判《坎帕拉公约》的目的是实施该公约，各国应继续合作，共同努力批准《公约》，并将其纳入国内法。在这方面，应在非洲联盟支持下成立一个工作组，支持在国家层面将《公约》纳入国内法，并制定区域行动计划。

87. 特别报告员还建议非洲联盟成员国：

(a) 根据《坎帕拉公约》并酌情参照非洲联盟示范法，通过全面和详细的国家文书、体制和法律框架，处理境内流离失所问题；并在相关部委下建立一个协调机制，让包括民间社会组织在内的所有利益攸关方参与制定国家政策；

(b) 制定战略和采取措施，防止出现境内流离失所现象，并促进及时实现持久解决，包括建设复原能力和减轻流离失所现象对境内流离失所者人权的影响，同时认识到，事实证明具有积极成果的措施包括应急战略、预警系统和社区干预机制，以及加强流离失所者对影响其生活的决定进行有意义参与的机制；

(c) 将流离失所问题和持久解决办法纳入国家发展计划；

(d) 通过备灾和灾害管理法律，确保关于备灾的现行法律具有全面性，从而包括以下方面：减少和管理灾害风险；积极主动的防止或尽量减少流离失所的战略；适当时有计划的搬迁；以健全的国家政策为基础的上预防性国内迁徙，将此作为应对缓发性灾害的机制；以及持久解决办法；

(e) 开展宣传运动，提高对《坎帕拉公约》和实施该公约必要性的认识，并加强包括捐助方在内的所有利益攸关方的能力、资金和政治支持以及兴趣，以确保《公约》的实施；

(f) 建立或加强促进地方主管当局、社区、民间社会组织和私营部门介入和参与境内流离失所相关问题的机制；社区参与应包括最弱势的人群，特别是，应让潜在的弱势群体，如妇女、儿童、老年人和残疾人充分参与灾害的预防、应对措施制定和执行，以确保满足他们的需要；

(g) 加大议员在进一步努力批准和实施《公约》中的监督和代表作用；

(h) 加强国家人权机构在改善国家应对境内流离失所问题的措施中发挥的重要作用，包括在提高认识、监测流离失所和返回情况、调查个人申诉、倡导和建议政府制定解决境内流离失所问题的国家政策以及监督和报告国家政策和立法的实施情况等方面的作用；

(i) 采取必要措施，确保对造成流离失所或在流离失所期间实施的违反适用国际法的行为追究责任，包括武装团体和非国家行为者的这类行为；

(j) 根据《坎帕拉公约》，促进和便利境内流离失所者参与对他们有影响的、政治、和解与和平进程，并创造必要条件，使他们能够采用自己选择的持久解

决办法，尽早重建生活，包括在土地争端和公民地位(如出生登记和财产权登记)等方面建立适当的冲突解决机制；

(k) 确保为落实上述建议调动必要的预算和结构支持。

3. 国际社会、非洲联盟、联合国机构、其他人道主义和发展行为者，以及民间社会组织

88. 所有相关行为者应继续促进和加强区域组织和机制关于境内流离失所各个方面的工作，包括根据国际标准，拟订和实施关于境内流离失所问题的区域文书和指导意见。

89. 联合国机构应继续努力将境内流离失所问题坚定地保留在联合国议程上；特别是，《坎帕拉公约》所载的保护和援助境内流离失所者强化框架应为针对非洲相关危机采取的国际和区域应对措施包括通过安理会采取的应对措施提供参考。

90. 包括联合国机构在内的国际社会应确保在 2015 年后的发展议程中处理境内流离失所问题。

91. 为确保对国家遵守《坎帕拉公约》的情况进行令人满意的监测，非洲联盟应考虑根据《公约》第 14 条设立缔约国会议。

92. 民间社会组织和其他相关行为者应继续其提高认识和传播《坎帕拉公约》的工作，以及通过培训活动等途径促进在整个非洲批准该文书的工作。

93. 相关行为者应通过具体方案，包括转让知识、借调专家工作人员和提供技术支持等，加大国际支持，以加强地方和国家处理流离失所问题的能力及法律框架和政策。特别是，所有相关行为者应考虑采取次区域办法的机会(如与西非国家经济共同体一起，它所采取的办法十分具体)，以及在其各自的专门知识方面与联合国机构合作的重要性。同时还应加强非洲联盟和大湖区国际会议为寻求建立适合具体国家问题和情况的境内流离失所者保护机制的国家提供技术支持的能力。

94. 发展行为者应参与并支持制定关于境内流离失所问题的国家政策，以及建设知识、人力资源和基础设施方面的能力。

95. 国际社会、人道主义机构、捐助方、发展行为者和民间社会组织应加强境内流离失所者主张其权利的能力，并确保将被控行为人绳之以法。

96. 发展行为者应实施专门保护境内流离失所者人权的项目。这些项目应与流离失所者、并在相关情况下与受影响社区充分协商，特别处理基本服务的提供和获得、恢复生计、住房以及土地和财产权的保护问题。

97. 监测、支持和建设能力，以应对气候变化相关的境内流离失所现象，包括突发和缓慢性自然灾害造成的此种现象。在这方面，有关国际和国家行为者除其他外，应该进一步认识和了解缓发性自然灾害所造成的流离失所问题；制定具体

的战略和措施，落实《坎昆协定》的有关规定；在处理与自然灾害和气候变化有关的流离失所问题的所有行动和战略中，促进立足人权的办法；有关行为者应制定适应措施，这种措施应该是全面的，应包括减少和预防灾害风险，最大限度地减少境内流离失所现象，以及持久解决办法；促进让受影响社区参与的机制；为各国制定指南，说明如何确保在有关气候变化的辩论中考虑到流离失所问题，阐述现有的规范标准以及此类流离失所对人权的影响。

98. 所有相关利益攸关方应继续确定和解决造成境内流离失所问题的各种原因、出现的新问题以及需要通过更好的了解、方法、途径和应对措施来加强的领域。这些领域包括全球大趋势对境内流离失所问题的影响；对营地外境内流离失所者的应对措施；更好地促进境内流离失所妇女有意义地参与的框架和做法；振兴对旷日持久流离失所情况的务实行动和政治行动；分析和处理造成长期人道主义/发展缺口而且阻碍尽早复原和持久解决的结构性和体制性和业务方面因素，从而弥补这种缺口；

99. 国际社会应通过加强提高认识和能力建设工作，支持民间社会组织和国家人权机构将人权境内流离失所者纳入其国家工作计划。
