



人权理事会

第十六届会议

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

负责国内流离失所者人权问题的特别报告员查洛卡·贝亚尼
的报告

概要

本报告详述秘书长关于国内流离失所者人权问题的代表瓦尔特·卡林的任务和截至其 2010 年 10 月 31 日任期结束之时在报告期内的具体活动。报告还介绍了 2010 年 11 月 1 日就职的负责国内流离失所者人权问题的特别报告员查洛卡·贝亚尼的工作方法及专题和重点领域。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 本项任务的成就和活动	7-50	4
A. 以《指导原则》为基础加强规范性框架	7-12	4
B. 培训和其他能力建设举措	13-14	5
C. 主流化活动及与区域组织和国际组织的合作	15-22	6
D. 国别接触	23-50	7
三. 前瞻：解决新的挑战，巩固已有成就	51-76	12
A. 任务的工作方法和重点	51-54	12
B. 优先领域和专题	55-76	13

一. 引言

1. 这是负责境内流离失所者人权问题的特别报告员查洛卡·贝亚尼依照人权理事会 2010 年 6 月第 14/6 号决议提交的首份报告。特别报告员由人权理事会第十五届会议任命，2010 年 11 月 1 日就职。本报告第一部分记录前任任务负责人、负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡林自向人权理事会提交最后一份报告(A/HRC/13/21)之后开展的活动。报告特别叙述了他在执行任务中取得的成就，以及在保护境内流离失所者这一领域中存在的主要挑战。
2. 本报告第二部分叙述新任特别报告员在境内流离失所问题上确认并决定作为执行任务的最初阶段优先事项处理的一些问题和挑战。负责境内流离失所者人权问题的授权任务建立已快满 10 年，在目前用来理解、保护和落实此类人群权利的规范性框架得到推进并使之获得广泛接受方面取得了重要的进展。这一规范性框架的基础是《关于境内流离失所问题的指导原则》，而这些原则本身则来源于国际标准。这项授权任务也推动了本领域的进步，包括阐述流离失所某些类型或阶段的人权方面问题，如《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》和《在自然灾害状况下保护人口工作业务指南》(修订本)。
3. 本项任务的其他贡献包括解决有关境内流离失所的具体问题，以努力推进对规范性原则的理解或各国、民间社会和国际社会的做法和政策。其中一个问题涉及与受流离失所影响的社区协商，使之参与影响到自身的决定。在这方面，任务协助出版了一份指导手册，即《将境内流离失所问题纳入和平进程和协定》。任务通过对人权理事会和大会的专题报告，还讨论了与境内流离失所有关的各种其他方面的问题，目的主要是为存在重大漏洞的问题提供指导。
4. 这些努力是从纳入主流的角度来开展的，在这方面，任务参与到机构间常设委员会中来发挥了作用；同时这些努力也是通过能力建设和协作的方针进行的，以与主要联合国机构及其他国际组织乃至更广泛的民间社会建立强有力的联系为优先要务。
5. 在与各国的接触方面，任务强调对通常采取工作访问形式的国别访问的后续工作，就具体问题或发展提供咨询意见，有可能的情况下为拟订国家政策、法律或战略提供技术支持。目前各国有一种趋势，即拟订本国的文书，以处理和保护境内流离失所者的权利。《非洲联盟关于保护和援助非洲国内流离失所者的公约》(坎帕拉公约)的通过增添了区域这一层面，并进一步巩固了境内流离失所者权利的国际法律基础，也提供了机会，以便从区域和次区域角度来处理境内流离失所问题，制订更加适合具体需要和背景的解决办法。
6. 任务致力于巩固迄今所取得的成绩，据此，境内流离失所者人权的主流化、能力建设以及与各国和区域或次区域组织保持接触这几方面事项能继续成为优先事项。同时，任务也将会面向新出现的问题和仍未解决的挑战，以继续改进我们对于境内流离失所问题的应对处理，确保保证境内流离失所者的权利受到保护，

使之成为这项努力的一部分。这方面仍然存在挑战，包括如何改进对境内流离失所者居住在难民营之外情况下的应对工作，如何更好地处理境内流离失所妇女以及受气候变化和自然灾害影响的人群的人权。这些是特别报告员作为本任务第一阶段优先内容的一些重点事项，他将继续就这些问题与所有的对口部门密切合作。

二. 本项任务的成就和活动

A. 以《指导原则》为基础加强规范性框架

1. 《自然灾害情况下的人权工作业务指南》(修订本)

7. 特别报告员很高兴在此通报，机构间常设委员会 2010 年 10 月正式批准了《在自然灾害情况下保护人口工作业务指南》。该份文件也作为本报告的增编提交理事会。

8. 拟订这些新的《业务指南》是为了合并和改进代表于 2006 年制订的《指南》以及 2008 年拟订的相应手册。¹ 重要的是，现在的《业务指南》所吸收和反映的不仅是对自然灾害开展救灾工作的人道主义工作者所提供的反馈，而且还有通过一系列研讨会所收集的意见和经验，这些研讨会是与布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目及机构间常设委员会各成员合作在世界各地举办的，有约 300 名政府官员、人道主义和发展方面的行为者、安全部队和消防队的成员参加。

9. 特别报告员相信，经修订的《业务指南》响应了在自然灾害情况下落实具体人权方面提供更具体指导的要求。《指南》的目的是协助各国政府以及国际和非政府人道主义组织确保救灾和复原努力在保护和推进受灾人口人权的框架下开展，包括：确保人权原则在最早阶段即被纳入救灾工作，采取措施确保在相关进程中与受灾人口协商并使之参与进来。在这个基础上，《指南》为如何确保在自然灾害情况下保护四类权利提供了指导，这些权利包括：与保护生命和人身安全有关的权利；与粮食、居住、教育和卫生等生命基本要素有关的权利；与住房、土地、财产和生计有关的权利；迁徙和言论自由等公民权利和政治权利。

10. 《业务指南》将译成几种语文，预计今后几个月内将在布鲁金斯—伯尔尼项目的支持下出版。

¹ “保护受自然灾害影响的人口：机构间常设委员会关于人权和自然灾害问题的业务指南”，布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目，华盛顿特区，2006 年 6 月。

2. 对规范性发展的其他贡献

11. 本任务过去一年来对若干其他规范准则的发展作出了贡献，包括拟订了下述文件：《将境内流离失所问题纳入和平进程和协议：调解员指南》；² 《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》。³ 特别报告员很高兴地在此报告，两份文件业已出版，并已为不同的行为者因各种目的而使用，包括培训活动。关于《持久解决方法框架》，特别报告员很高兴的是，预计这份文件将很快译成联合国所有正式语文，从而大大方便更多的行为者使用这份文件。

12. 此外，报告员于 2010 年 7 月向机构间常设委员会工作组提交了一份讨论文件，这是与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)合作拟订的，涉及难民营外的境内流离失所者。虽然主要意图是促动机构间常设委员会及其成员机构开展活跃的讨论和采取后续行动，但对此问题所表达的兴趣程度以及对具体后续行动的需要都使特别报告员感到鼓舞。迄今为止所提出的建议包括需要组建一个结构明确的工作组来推进这一问题，并开展初步的整理总结工作，以汇编和分析现有处理营地外境内流离失所者情况的做法和工具以及这方面的现有漏洞。特别报告员敦促所有相关的行为者，尤其包括机构间常设委员会成员以及各捐助方，对此问题给予协调统一的关注和资源。这将包括审查和审视目前的一些工作方法、战略和设想，协作加强人道主义社会对营地类设施之外的境内流离失所者的应对及其效力。

B. 培训和其他能力建设举措

1. 培训

13. 在整个报告所涉阶段，本任务机制继续活跃于培训和能力建设活动。作为共同组织者，代表参加了圣雷莫境内流离失所问题法律年度培训班(2010 年 6 月 7-12 日)，有来自 13 个受流离失所问题影响国家的 22 名人员与会。他还参加了区域研讨会“东南亚自然灾害中的保护和促进人权问题”，于 2010 年 5 月 14-15 日在印度尼西亚日惹举行。研讨会由布鲁金斯—伯尔尼境内流离失所问题项目、印度全国灾害移民问题研究所、安全与和平研究中心以及 Gadjah Mada 大学举办。研讨会汇集来自政府、联合国、红十字/红新月运动以及国际和国家非政府组织的 35 名代表，使他们得以分析良好做法，熟悉《人权与自然灾害问题业务指南》。

² 见以下网址：http://www.brookings.edu/reports/2010/0216_internal_displacement_mchugh.aspx。

³ 机构间常设委员会《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》(A/HRC/13/21/Add.4)。框架亦见于以下网址：http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx；www.humanitarianinfo.org/iasc。

2. 其他能力建设举措

14. 还针对个别国家政府开展了其他的能力建设和技术援助举措，包括乍得、也门和肯尼亚，以支持它们制订国家政策的努力以及针对境内流离失所各种不同层面的其他举措。

C. 主流化活动及与区域组织和国际组织的合作

15. 主流化活动以及与联合国和其他组织的合作仍然是任务的主要内容，这使本机制能够交流和推进关于境内流离失所问题的知识和良好做法。在报告期内，本机制积极参加机构间常设委员会，并提出关于境内流离失所者的政策问题作为磋商内容。尤其值得关注的是《在自然灾害情况下保护人口问题业务指南》(A/HCR/16/43/Add.5)已由机构间常设委员会于 2010 年 10 月核准(详细情况见以上 7-10 段)，还有难民营外境内流离失所者保护问题工作文件，这是与难民署联合撰写的，于 2010 年 7 月提交机构间常设委员会工作组，以推动讨论，鼓励人道主义行为者之间进行实际交流(见以上第 12 段)。代表还向机构间常设委员会成员作了国别简报，例如，在代表访问海地和伊拉克之后就作了关于上述两国的情况通报。

16. 作为将境内流离失所者人权纳入主流的中心渠道，任务负责人及其工作人员参加各级机构间常设委员会(首长、工作组、工作队)。特别报告员将继续积极参与这一论坛，以引起对境内流离失所者人权的关注，使之进入广义的人道主义议程的主流。

17. 人道主义事务协调厅(人道协调厅)和难民署以及人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续为任务负责人的政策举措和访问提供日常支持，包括在筹备和开展国别访问时提供当地支持。在这一协作范围内，任务负责人有机会定期向难民署就与境内流离失所有关的问题提供专家咨询意见，并支持境内流离失所问题在该机构内的主流化，包括参加专题或国别讨论。

18. 这些协作安排极大地加强了任务的能力和效果。特别报告员希望对迄今为止获得的支持表示感谢，并表示愿意继续此种协作。

19. 境内流离失所者问题的任务机制还定期与负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表进行合作。在报告期内，任务负责人支持了关于武装冲突中流离失所儿童的权利问题一份工作文件，并与当时新任命的特别报告员一起参加了在 2010 年 10 月纽约的联大期间空隙时举行的关于这一专题的会外活动。关于与和平建设委员会的合作，任务负责人定期与其接触，包括协调对于中非共和国的活动，并在 2010 年 7 月 21 日的会议上提供关于该国境内流离失所者相关问题的专业知识。

20. 作为对以上细述的主流化活动的补充，任务负责人继续保持与区域组织和国际组织的合作。4 月 26 日，他赴布鲁塞尔，与欧洲联盟的主要对口伙伴举行

了一系列会议，包括委员会对外关系总干事、理事会秘书处、欧盟东扩问题总干事、欧洲议会发展委员会主席以及欧盟委员会人道主义援助司司长。

21. 在与世界银行的合作中，任务负责人密切参与其关于境内流离失所者方案的拟订工作，该方案旨在使世行驻各国办事处能够更好地为境内流离失所者问题持久解决方法作出贡献，负责人还参加了 2010 年 6 月 17 日举行的方案审评。

22. 在报告所涉期间，任务机制还有幸与若干国际组织和民间社会组织的定期交流与合作，包括在日内瓦、纽约以及他所往访的其他国家的合作。他与红十字国际委员会(国际红十字会)在总部和驻地均保持合作，他很高兴于 2010 年 6 月再次在日内瓦与红十字会代表就共同关心问题举行了公开对话会议。特别报告员对任务机制与国际红十字会之间迄今为止的卓越合作表示赞赏，并感谢副主席最近发出的今后继续举行定期对话的邀请。特别报告员也对任务与其他民间社会行为者正在开展的合作表示赞赏，其中包括境内流离失所问题监测中心，并将努力继续推进这种密切合作，包括定期交流信息，今后的项目和可能的能力建设和培训活动。

D. 国别接触

亚美尼亚

23. 应亚美尼亚政府的邀请，代表于 2010 年 9 月 17 日和 18 日对该国开展了后续访问。他曾于 2007 年访问亚美尼亚。在近 20 年的流离失所之后，亚美尼亚的许多境内流离失所者已很好地融入了接待他们的社区，但大量人仍生活在困难的条件下，其他人则由于缺乏居住地和谋生机会而无法返回在边境地区的家园。自 2007 年以来，政府一直在拟订一个方案，以推动境内流离失所者返回边境地区。代表在访问期间有机会与当局讨论了这个方案，并就项目提案提出了修改建议。代表还访问了 Gegharkunik 地区 Dprabak 村和 Chambarak 镇来自 Artsvashen 的境内流离失所者。

阿塞拜疆

24. 代表于 2010 年 5 月 19 日至 24 日对阿塞拜疆开展了后续访问(A/HRC/16/43/Add.2)，他上次访问该国是 2007 年。代表虽然对自上次访问以来的显著进步感到鼓舞，如关闭了帐篷营地，但他仍对流离失所问题长期得不到解决感到关切，在流离失所情况发生近 20 年之后，这一问题继续影响到近 60 万名境内流离失所者的人权。

25. 阿塞拜疆政府提供了大量的资源，以改进流离失所人口的整体生活条件。五年来，一些境内流离失所者的居住条件得到改善，这部分人的贫困率显著下降。但是，新老问题都在影响到他们的权利，包括获得充足的住房这一始终没能解决的事项，还有卫生和教育权利。尤其需要做出更大的努力，以便为境内流离失所者提供谋生机会，减少对于政府拨款的依赖性。代表鼓励该国政府继续努力

解决这些问题，减缓一些流离失所社区孤立无援的状况，鼓励自力更生和境内流离失所者的充分经济和社会融合。他还强调需要增加举措，推动一些机制，使境内流离失所者参与到影响自身事务的协商和互动进程中来。

26. 代表还强调需要加强争取达成和平协议的努力，包括考虑到境内流离失所者权利的和平协议。

中非共和国

27. 2010年7月9日至17日，代表对中非共和国开展了后续访问(A/HRC/16/43/Add.4)。该国西北部(Ouham-Pendé 和 Ouham 专区)的局势已经稳定，自他上次到访以来，许多人已经返回。但是，留下来的人仍然面临人道主义危机，面临普遍的不安全形势。

28. 在 Ndélé(Bamingui-Bangouran 专区)及周边地区，许多人因武装冲突而逃到丛林中，需要紧急援助。在代表访问之后，很快解除了对 Ndélé 及周边地区人道主义援助施加的军事限制，代表对此感到鼓舞。代表收到令人震惊的报告，说武装部队和叛乱群体对普通居民犯下严重的暴力行为。

29. 在该国东南部，成千上万的居民因上帝抵抗军针对平民的攻击而流离失所，这些攻击往往伴随杀戮、绑架儿童、强奸和其他暴行。代表呼吁该国政府与国际社会一道保护平民，包括在该地区加强部署安全部队。

30. 为在该国建设持久和平，关键是按照《2009-2011年中非共和国建设和平战略框架》中的承诺处理流离失所者的返回和重新融入社会问题、战斗人员的解除武装、复员和重返社会进程问题以及剩余的20万名境内流离失所者的权利问题。在这一背景下，代表对他所参加的一个研讨会就制订境内流离失所问题法律和战略而提的建议以及此后开展的准备工作感到高兴。

乍得

31. 作为对其2009年2月访问该国的一项后续工作，代表参加了2010年3月16日至18日举行的东乍得境内流离失所者持久解决方案研讨会。研讨会由经济和计划部与开发署、人道协调厅、难民署和代表联合举办，汇聚了来自政府、国际社会和平民社会的主要的利益攸关方，讨论针对持久解决方案相关问题的战略。研讨会还讨论了批准《坎帕拉公约》的必要性。代表于4月30日撰写了一份后续信件，与政府作了进一步接触，向政府提出了关于返回和就地融入社会地区推动持久解决方法的建议。他重点指出，为流离失所人口达成持久解决方案是在东乍得巩固和平的一项关键内容。目前正在以研讨会的建议、代表的建议以及对流离失所问题所涉不同地区的跨机构参访团的调查结果为基础，拟订一份支持持久解决方法的战略。特别报告员欢迎乍得于2010年11月成为《坎帕拉公约》第三个缔约方。

刚果民主共和国

32. 应人权理事会的请求，特别报告员和其他 6 位特别程序任务负责人将就该国的人权状况向理事会提交一份联合报告。在本报告编写之时，特别报告员正在仔细撰写该联合报告中由他负责的那一部分。特别报告员对刚果民主共和国政府迄今为止仍未向 7 名特别报告员通报其建议的执行情况感到遗憾(见 A/HRC/10/59)。除了联合报告之外，特别报告员建议在大湖地区问题国际会议框架下就境内流离失所问题与刚果民主共和国进行接触。

格鲁吉亚

33. 代表于 2010 年 9 月 13 日至 16 日对格鲁吉亚进行了后续访问 (A/HRC/16/43/Add.3); 此前他曾分别于 2005、2008 和 2009 年访问该国。⁴ 他此次访问了 Tbilisi、Sukhumi 和 Gali 地区。在访问期间，代表发现，自他上次访问之后，格鲁吉亚政府取得了良好的进展，包括在落实《境内流离失所者行动计划》方面。当局还投入了大量的资源修复境内流离失所者的集合点和新住房。但是，人数超过 35 万的境内流离失所者仍然面临若干挑战。尤其是，为关闭某些集合点而迁移人口的工作应当按照国际标准进行，并伴之以可行的替代安排，以免人们被剥夺现有的生计或获得保健服务和教育的途径。所有旨在改进居住条件的措施均应当伴之以生计项目及项目可行性评估，包括获得基本服务的内容。

34. 在此次访问期间，代表也试图评估格鲁吉亚阿布哈兹 Gali 地区的情况以及从该地区流离失所人口的回返前景。未来返回阿布哈兹的主要障碍仍然是政治方面的。阿布哈兹的实际的当局仍不愿允许任何人返回阿布哈兹除 Gali 区以外的地方。此外，从 Gali 地区以及格鲁吉亚阿布哈兹其他地方流离失所人员的回返希望也很小，原因包括安全问题、缺少充足的住房和谋生机会以及财产的归还和赔偿问题。代表促请阿布哈兹的事实当局解决这些问题。他还呼吁格鲁吉亚政府确保目前设想的实施《被占领土法》中的修改不会对格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯以及格鲁吉亚的阿布哈兹的人道主义救援通道产生不利影响，也不会妨碍流离失所者的返回。

海地

35. 从 2010 年 10 月 11 日至 16 日，代表访问了海地。在 2010 年 1 月 12 日的地震发生 9 个月之后，估计海地仍有 130 万人口居住在太子港及周边地区的临时帐篷和居住点中。代表指出，对于地震后如何重建被摧毁的城市、如何为流离失所者找到持久解决方法的问题，海地政府缺乏指导，这是关键问题，导致人们长期待在达不到标准的宿营地中，带来人道主义危机久拖不决的危险。

⁴ 见：E/CN.4/2006/71/Add.7; A/HRC/10/13/Add.2 和 A/HRC/13/21/Add.3。

36. 越来越经常地对境内流离失所者实行强制搬迁的做法尤其令人关注。政府需要保证不会有发生未经正当程序的强制搬迁，未向境内流离失所者提供合理替代居住地点的情况下不得驱逐流离失所者。

37. 此外，原已存在的暴力侵害妇女和儿童的惯常现象在营地中也有出现。必须增加海地警察和联合国海地稳定特派团在营地的部署。代表还呼吁政府向警察和司法系统发出明确的信息，要求其将结束肇事者普遍逍遥法外的现象作为一项优先要务。

38. 关于人道主义援助，必须做出某种改变。有一些需求是流离失所问题所特有的，要在现有营地和非正式居住点的范围内加以解决，但其他一些紧急需要，如获得保健、水、和教育是许多居住在营地之外的人面临的共同问题，应当通过一个以邻里为基础的方式加以解决。这将使所有受影响人口获得基本服务，并减少人们不得不住到难以为继的营地中来的风险。

39. 代表还敦促海地政府作为一项优先要务，就如何为营地中的人们提供持久解决方法批准一项计划，公开通报，通告流离失所者，并就计划的实施与他们进行协商。他呼吁发展捐助方支持灵活的早期复原供资，如更小型的社区重建项目，提供希望和亟需的生计。

40. 在代表访问之后很快爆发了大规模的霍乱传染病，这将延长该国的人道主义危机，尤其影响到境内流离失所者。因此，人道主义捐助方以及整个国际社会应当保持对海地的有力支助行动。

伊拉克

41. 代表于 2010 年 9 月 26 日至 10 月 3 日对伊拉克进行正式访问(见 A/HRC/16/43/Add.1)。他对迄今为止伊拉克政府在解决境内流离失所者人道主义和人权状况方面取得的进展和作出的承诺感到鼓舞，包括通过了关于流离失所问题的国家政策，在普遍定期审议背景下就关于境内流离失所问题作出承诺，以及就境内流离失所问题与国际社会保持接触。

42. 但是，境内流离失所局势的规模和复杂性要求伊拉克政府和国际社会加强和巩固这些努力，通过一个包容各方的全面行动计划，解决受流离失所影响社区的人道主义需要和人权问题，同时研究为该国仍处于流离失所状态的估计 155 万人口(自 2006 年以来)实现持久解决方法的战略。目前约有 50 万人——据信其中大多数为境内流离失所者——居住在巴格达和其他城市中的非正式居住点中，条件非常困难和危险。联邦当局应当与库尔德斯坦州政府密切协作，拟订和实施一项行动计划，以确保计划中包括为目前居住在该地区的估计 3 万个境内流离失所家庭提供保护、援助和长期解决办法。

43. 代表强调在伊拉克全国恢复对境内流离失所者的登记工作(已于 2009 年 2 月停止)非常重要，这将便于向最脆弱的境内流离失所者提供社会援助，并为不同的境内流离失所者群体找到和实施持久解决方法。作为当务之急，他呼吁主管当

局采取紧急措施改进基本生活条件和基本服务渠道，延长关于从非正式居住点驱逐居民的暂时禁令，直到拟订出一项战略，提供可行的长期解决办法，使这些人有可能获得符合国际标准的替代住房。

44. 代表着指出，为该国境内流离失所问题找出持久解决方法是伊拉克建设和平的基本组成部分，这一进程应当是包容性的，包括与受流离失所影响的全体社区进行协商。持久解决方法战略要取得成功，就必须考虑到并规定全面的持久解决方法，包括返回、当地融合或在别处定居。他提醒区域和联邦当局必须保持警惕，确保境内流离失所者的人权不会受到若干政治或经济因素的不利影响，也不会受到如即将开展的全国人口普查等活动的不利影响，这些活动必须保持其非政治性。他还呼吁伊拉克政府和国际社会提供充足的资源，解决该国一波又一波的居民流离失所产生的人权和社会挑战，将流离失所问题纳入所有相关发展计划和方案，特别是下一个国家发展计划。

肯尼亚

45. 从 2010 年 1 月至 3 月，代表为肯尼亚拟订了境内流离失所问题国家政策草案提供支持，向主持拟订政策的政府主导的境内流离失所保护工作组提供技术支持。积极参与这一进程的行为者背景如此不同给代表留下了印象，包括来自境内流离失所者社区的代表，他赞扬肯尼亚政府努力将《境内流离失所问题指导原则》(《指导原则》)(E/CN.4/1998/53/Add.2)纳入国内立法，并努力履行其在 2006 年《保护和援助境内流离失所者的议定书》(《大湖区议定书》)中的义务。他还鼓励肯尼亚政府通过政策草案，开始实施工作。

索马里

46. 作为去年对索马里访问(2009 年 10 月 14-21 日)的后续工作，代表参加了 2010 年 3 月在内罗毕举行的联合国索马里行动的会议。当时，在索马里南部和中部人道主义行动空间急剧缩小，使世界粮食规划署被迫中止了行动。对于因人道主义接触受援者的一些限制以及人道主义工作者的安全风险仍然是在索马里开展业务的一项主要挑战。代表促请国际社会将努力和关注点集中到这个非常严重的长期人道主义危机上来。

也门

47. 代表于 2010 年 4 月 4 日至 10 日访问也门，正值武装敌对状态向脆弱的停火协定过渡之时。对 Sa'ada、Amran 和 Al-Jawf 省一些地区人道主义接触的限制仍然阻碍联合国和其他人道主义组织接触这些地区的境内流离失所者并监督回返行动的努力。

48. 流离失所状况要求对所有流离失所者继续提供人道主义援助，包括营地内外的流离失所者，但此类援助由于缺少人道主义资金而陷入困境。代表肯定了人道主义业界的方针，即力争不仅解决居住在难民营中的流离失所者的需要，而且解决那些在分散居住点和接收社区中租住公寓的流离失所者的需要。他建议，人

道主义援助要有在流离失所地区开展小规模生计项目作为补充，以限制对援助的依赖。

49. 关于流离失所问题的持久解决方法由于以下因素而受阻：持续的不安全，担心报复和对停火的总体的不确定感，家园土地被毁，地雷的存在。如果始终不加以解决，这些明显的阻碍因素可能导致流离失所久拖不决。对不能够在近期返回的流离失所者，必须提供支持和返回的真正替代办法，如当地融合。

50. 代表赞赏政府努力与联合国一道，利用本任务提供的技术支持，拟订一份全面的境内流离失所问题国家战略，试图改善流离失所者的生活，推动创立持久解决方法，避免今后的流离失所的情况。他肯定政府的努力，鼓励及时通过这份战略，并在接纳了大量流离失所者的省份加以实施。

三. 前瞻：解决新的挑战，巩固已有成就

A. 任务的工作方法和重点

51. 按照理事会第 14/6 号决议和本任务业已确立的工作方法，特别报告员认为，必须继续强调和加强境内流离失所者人权的主流化，包括制订规范性框架，保持和加强后续和能力建设活动。这些已成为本任务的基石，使之能够有助于在理念和规范方面取得进展，并使接纳相关的行为者参与，尤其接纳政府，以便依照《指导原则》通过和实施国家政策、战略和立法。作为这些能力建设努力的一部分，任务也将继续积极参与研讨会和培训方案，如圣雷莫境内流离失所问题法律培训班，事实证明，这一培训班是汇集涉及境内流离失所问题的政府各当局机构的极佳渠道。本任务将继续努力为能力建设活动增加区域层面，推动针对各类境内流离失所情况的区域方针和机制，特别是有鉴于对境内流离失所者的人权确定了具体的区域优先要务。

52. 本着同样的精神，本任务机制旨在继续奉行和加强任务与联合国各组织业已确立的牢固合作。在这方面，特别报告员将继续参加机构间常设委员会的工作并为其作出积极的贡献，与联合国国家工作队协作，与紧急救济协调员、人道协调厅、人权高专办和难民署密切合作。国际和国内的民间社会组织以及受流离失所影响的社区当然仍是任务的重要对口部门。

53. 本任务的一项中心内容是已经触发或可能触发境内流离失所和人道主义危机的局势。特别报告员承诺在每个阶段与各国和受此类局势影响的社区接触，包括在预防强迫流离失所的阶段，在流离失所阶段过程中以及在寻找持久解决方法的工作中。在这方面，按照第 14/6 号决议，他随时准备与各国政府、受影响社区、相关联合国机构和其他的相关利益攸关方合作，解决境内流离失所者的人权保护、援助和发展需要，包括通过国别访问和持续介入此类访问所提建议的落实工作。

54. 除上述外，特别报告员确定了作为其任务初步内容的若干优先领域和主题，包括《非洲联盟关于保护和援助非洲国内流离失所者的公约》的区域重点，自然灾害和气候变化、妇女和境内流离失所问题以及难民营外的境内流离失所者。

B. 优先领域和专题

1. 非洲联盟境内流离失所问题公约

55. 作为第一个、也是迄今为止唯一的关于境内流离失所问题的有法律约束力的区域文书，2009年10月《非洲联盟关于保护和援助非洲国内流离失所者的公约》(《坎帕拉公约》)的通过是一项重大成就。它代表非洲国家解决非洲的境内流离失所问题的意愿和决心，非洲有着1,200万境内流离失所人口，而全世界的境内流离失所者中40%以上是由于冲突或暴力造成的。⁵

56. 除了通过这一文书的法律意义外，《公约》更具意义的是它处理境内流离失所问题的综合方式。公约针对强迫流离失所提供了保障，规定了在流离失所阶段保护民众的标准以及持久解决方法的标准。公约涵盖了各种流离失所的可能原因，包括冲突、侵犯人权、自然或人为灾害以及开发项目。

57. 自批准以来，公约得到了53个非洲联盟成员国中29个签署，并有3个国家批准了公约，即乌干达、塞拉利昂和乍得。但是，要使公约生效并具有法律约束力，它必须得到至少15个国家的批准。特别报告员强烈敦促全体非洲国家即使目前不受流离失所问题的影响也应批准该公约，公约将确保这些国家也做好准备，能够为本国人口提供保护，使他们免于遭受强迫流离失所，包括在发生自然灾害时。此外，目前关键是非洲成员国应继续并完成由通过公约而开启的进程，迅速签署和批准公约，以便公约在实际中生效。

58. 因此，今后的步骤、也是境内流离失所问题任务机制希望对之有所贡献的步骤，就是积极推动各国批准该公约，继续协助制订政策和法律框架，确保其在国家层面得到落实。令特别报告员感到鼓舞的是，一些非洲国家业已制订或正在制订国家法律和政策来解决境内流离失所问题，其中许多以《指导原则》为基础。⁶ 2006年的《保护和援助境内流离失所者的议定书》(大湖区议定书)⁷更强化了这一点，它要求成员国将《指导原则》纳入本国立法中。本任务已有在国家境内流离失所者政策和立法拟订工作中与各国包括非洲各国进行接触的实践。最

⁵ 境内流离失所问题监督中心：<http://www.internal-displacement.org/kampala-convention>。

⁶ 业已或正在根据《指导原则》拟订国家法律和政策的国家包括：安哥拉、布隆迪、利比里亚、塞拉利昂、苏丹、乌干达和肯尼亚等。境内流离失所问题监督中心：<http://www.internal-displacement.org/kampala-convention/making-it-real>。

⁷ 大湖地区问题国际会议成员国通过。

近，本任务机制在今年早些时候向肯尼亚提供了拟订国家境内流离失所者政策草案的技术援助。

59. 本任务机制准备继续通过若干方式积极与非洲国家就批准和实施《坎帕拉公约》进行接触：与相关国家举行区域协商和研讨会；在拟订实施公约的国家政策和立法方面提供技术咨询和援助；制作有关《公约》的通用工具，就国内实施的具体方面提供指导。后一项内容可包括对公约的说明和评注，使公约条款的内容和含义更加明确，从而协助各国加以实施和解释。关于《坎帕拉公约》内容更全面的说明也将涉及《指导原则》与《公约》的联系及其对国际人道主义、刑事法和人权法律的结合和援引。

2. 自然灾害和气候变化

60. 本任务机制被明确责成处理自然灾害造成的境内流离失所状况。对于这个问题，任务机制业已做了大量的工作，最主要的是《在自然灾害情况下保护人口工作业务指南》，最近已由机构间常设委员会通过(A/HRC/16/43/Add.5)；还有2009年向人权理事会提交的关于在自然灾害情况下保护境内流离失所者的专题报告(A/HRC/10/13/Add.1)。根据人道协调厅和境内流离失所问题监测中心的一份报告，2008年，突发自然灾害造成至少3,600万人口流离失所，其中2,000万以上是是与气候有关的突发灾害造成的。与此形成对照的是，当年由冲突和暴力造成的新增境内流离失所者有460万人。⁸ 境内流离失所工作的另一方面是，任务将努力更专门地解决由气候导致的境内流离失所问题所涉及的人权影响和人权因素。

61. 尽管对于气候变化的科学证据以及中止或管理这一现象的预防和缓解措施投入了大量的关注，但迄今为止，对于气候变化所产生的人权影响关注相对很少，而针对由于气候导致的被迫流离失所现象而寻找持久解决方法，关注则更少。⁹ 但是，正如人权高专办2009年的一份报告中所指出的那样，具体实在的权利可能会受到气候变化的影响，包括生命权、水权、粮食权、健康权和住房权。在这种情况下，境内流离失所者仍有权享受一系列人权，包括不至发生无端流离失所的保护措施，获得与住房和归还财产有关的权利，这些与持久解决方法

⁸ 根据联合国人道主义事务协调厅和境内流离失所问题监测中心一份研究报告的结论，“监测气候变化背景下的灾难所致流离失所现象”（2009年9月），网址如下：[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpPublications\)/451D224B41C04246C12576390031FF63?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPublications)/451D224B41C04246C12576390031FF63?OpenDocument)。

⁹ “流离失所问题的解决办法”（德意志联邦经济合作和发展部及德国技术合作署），《气候变化造成的流离失所者和住房、土地及财产权利：为解决气候导致的流离失所问题进行基于权利的规划和安排的初步战略》，2009年，第6页，网址如下：http://www.displacementsolutions.org/files/documents/DS_Climate_change_strategies.pdf。

戚戚相关。¹⁰ 据估计，未来几十年，好几百万人可能会因气候变化而被迫流离失所。¹¹

62. 包括住房、土地和财产权利以及生计等实际问题对于可持续和持久解决方法都是非常必要的，它们在这类流离失所现象中会日益成为主导问题。事实上，随着一些现象如丧失可耕地或生物多样性等现象(在近期)产生不可逆转的结果，为流离失所的社区寻找持久解决的方法可能成为一项主要难题。对气候变化导致的流离失所问题采取人权方针，提供了一个国际公认的框架，在这一框架内开启对话，为这些困难的问题确定基于权利的解决办法。但是，这方面还需要进一步工作。

63. 境内流离失所问题的任务推动引发和形成机构间常设委员会对气候变化人道主义影响的分析，形成了关于不同受影响人口的通用词汇以及对其保护的规范性框架及法律和机构漏洞的共同理解。这项工作最终于 2009 年《联合国气候变化框架公约》哥本哈根谈判时形成了对于气候变化人道主义影响的联合宣传工作。¹² 特别报告员将继续与所有的利益攸关方密切合作，探索和发展气候变化现有框架、国际人权法律、《指导原则》以及其他相关指导文件或文书之间的联系，以期帮助形成更明确的理念依据和规范框架。本任务机制也将继续与各级对口部门合作，以加强对气候导致的流离失所而带来的许多人权挑战的回应，包括通过相互分享知识，这被视为处理气候变化问题的一项关键内容。¹³

64. 人权义务使各国在灾害发生前和灾难后的阶段均负有责任。在气候变化和环境被破坏的情况下，尽职审慎的义务应当居于主要地位，以防止或减缓自然灾害的影响并防止或减缓人类生命、土著人等群体的特定生活方式以及牧民和游牧民所不可或缺的环境遭到日益恶化。应当着重指出，预计这类人群和发展中地区长期处于贫困的人口等脆弱群体最容易受到气候变化、自然灾害以及由此产生的流离失所的影响(见 A/HRC/10/13/Add.1, 第 22、65、66、73 段)。

65. 除承担制订充分的预防和缓解战略的个体和集体责任，如关于气候变化适应和灾害风险管理的措施等，各国还有责任保障受到相关事件直接或间接受影响

¹⁰ 人权事务高级专员关于气候变化与人权关系的报告，A/HRC/10/61, 2009 年 1 月 15 日，第 8-15 和 57 段。

¹¹ 《气候变化造成的流离失所者》，第 6 页。

¹² 见《气候变化中的被迫流离失所现象：各国在国际法下的挑战》，联合国难民事务高级专员办事处与挪威难民委员会、负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表和联合国大学联合向 6 月 1 日至 12 日在波恩举行的《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组第六届会议提交的文件，2009 年 5 月 19 日；以及机构间常设委员会/流离失所和气候变化问题非正式小组 2008 年 10 月 28 日向《联合国气候变化框架公约》提交的工作文件，“气候变化、移民和流离失所：谁会受影响？”，网址如下：<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>。

¹³ 机构间常设委员会，第 78 届机构间常设委员会工作组会议：机构间常设委员会气候变化问题工作队：进展报告和未来的道路，2010 年 10 月 27 日，WO/1010/360/7, 第 3 页。

者的人权。这一责任的诸多方面尤其包括解决由于丧失可耕地、干旱、水灾以及生物多样性的丧失所带来或恶化的粮食危机，同时也必须设立社会保护体系，用于无土地、无家园、被剥夺生计的人，而他们往往也是境内流离失所者。在近期，人类在加剧自然灾害和气候方面事件的发端上起了重要的作用，从人权的角度，我们必须承担起解决对个人和社区严重人权影响的责任。

3. 妇女和境内流离失所问题

66. 人权理事会第 14/6 号决议延长了这一任务期限，请特别报告员“在开展工作履行任务的过程中始终纳入性别公平观，特别考虑到国内流离失所妇女和儿童的人权以及具有特殊需要的其他群体(如老年人、残疾人和因国内流离失所而严重受创者)的人权及其特殊的援助、保护和发展需要”。作为履行这部分任务的部分工作，将特别强调更具体探求境内流离失所妇女和女童的状况，包括不同类型的境内流离失所情况。

67. 《境内流离失所问题指导原则》明确呼吁各国为妇女和女童提供保护，包括保障其不受基于性别的暴力，确保她们平等获得服务和参加援助方案的权利。但是，我们知道，在世界许多地方，针对流离失所妇女和女童的暴行仍在不受惩罚地进行，许多人没有充分的途径享受主要权利和服务，也得不到充分的人身、法律或社会保护。虽然作出了一些努力以加强对从性暴力和性别暴力幸存下来的流离失所妇女的法律保护，但在这一层面上还有更多的工作要做，包括在具体的援助方面，以使这些妇女及其家人能够重新生活，并与她们一起找出持久解决方法。脱离了持久解决方法，任何援助都不能充分地改进她们的境况，就不能减轻她们将来面对暴行和人权侵犯的脆弱处境。

68. 妇女和女童尤其容易遭受强制流离失所，在流离失所过程中风险更大，即使在她们表面上找到流离失所的解决办法后，仍会面临人权受到严重侵犯的情况。这种持续不断的脆弱性的根源往往在于她们原来的处境，也涉及妇女在国家和社会中的总体社会和经济地位。

69. 性暴力和基于性别的暴力常常被用作一种战争策略，以强迫平民流离失所，从而实现军事或政治目的，惩罚社区的政治立场，或成为引起种族间纷争的一种手段。对此类罪行的有罪不罚程度极为严重，以致有时武装行为者会故地重返，对幸存者进行二次大规模强奸，即便后者已身处流离失所境地。在流离失所过程中此类暴力行为的记录是有案可查的，在冲突和非冲突导致的流离失所状况下都曾发生。妇女由于其照料者的身份，尤易会因基本的基础设施毁坏而受影响，在援助不足时她们往往面临为抚养子女而使自己遭受性剥削的两难境地。而在流离失所的根源解决之后，妇女也很少被纳入和平进程或涉及她们未来的决定中，因此持久解决方法未能考虑到哪些措施才能确实使这些妇女重建自己的生活。

70. 根据安全理事会第 1325(2000)、1820(2008)和 1888(2009)号决议正在开展的努力对于境内流离失所问题非常重要，这些努力旨在加强妇女参与决策，加强妇

女机构参与冲突预防、早期复原和施政，以及结束与冲突有关的性暴力和有罪不罚现象。与境内流离失所的妇女和女童境遇同样相关的还有其他一些文书，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》以及国际人道主义法律中规定的基本保障。尽管有这些框架，但国际社会对具体人权状况以及境内流离失所具体背景下的妇女和女童的解决办法的关注不够。特别报告员提议特别重视研究境内流离失所问题的性别层面，包括加强消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会及其他相关机构和组织的联系，以便在流离失所的每个阶段解决具体的侵犯人权情况以及影响到妇女和女童的歧视做法，审查对妇女和女童尤其有效的替代解决办法和预防战略。

4. 难民营外的境内流离失所者

71. 目前，在全世界的 2,700 万境内流离失所者中，¹⁴ 绝大多数人并不生活在可让我们联想到流离失所情况的居住点，即境内流离失所者营地和定居点。事实上，大多数人生活在城市或农村中的居住点，或靠自身租住住房，或是住在收留者的家里。在有些情况下，境内流离失所者在棚户区和占居房区域，与无家可归或没有土地的人口混在一起。而人道主义社会满足这些流离失所人口特殊需要和解决收留社区的特殊影响和需要的能力仍然不足。多种因素汇合起来，推动了在难民营和定居点提供人道主义援助的专家能力和机制，但对处于难民营外的境内流离失所者通常仍是临时应付的做法，有时这些人被称为“看不见的流离失所者”，因为在他们成为普通人口的一部分后，很难确认和援助他们。

72. 援助处于这些不同情况下的境内流离失所者常常比为一个境内流离失所者集中营地提供服务要复杂得多，技术上也更加困难；后者流动性低得多，他们在可预测的时期内待在营地中，他们是一个集中的人群，人们可以更容易为援助和保护的需求对其加以确认和监测，提供援助也较方便，因为这是在一个固定的地点进行。而虽然在许多国家的国际和国内行为者中业已存在有效援助营地以外境内流离失所者的实践，但困难在于巩固良好做法并实现其系统化，更广泛地调整对境内流离失所者的人道主义应对工作，适用于不同类型的非营地环境。

73. 改进我们对营地以外境内流离失所者的效率和应对措施不仅是一个业已成熟的人道主义挑战，而且引起一些难处，也带来一些机遇。可视为两难的一个方面是，当地社区的居民同样有其需求时，是否以及如何专门援助境内流离失所者。在冲突导致的流离失所之后以及自然灾害情况下都会发生这种情况，这时流离失所者融入收留他们的社区中，而这些社区虽然没有流离失所，但有可能也丧失了生计。同时，由于新居民的流入，市政当局和地方资源可能都受到更大的压力。

¹⁴ 境内流离失所问题监测中心：[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(http:Pages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(http:Pages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000)。

74. 特别报告员相信，一方面必须解决境内流离失所者与流离失所有关的需要，同时在这种情况下必须采取基于社区的方针，也解决受流离失所影响社区和接收家庭的需要，应当为此目的确立更能够预测的系统和标准。在这种情况下更清楚地设立应对体制会带来更多的益处，作为来自营地的一个“推动”因素，迫使更多的人避免诉诸营地或居住点，或离开营地，以寻找替代安排，开始重新融入主流社会的进程。

75. 但是，对受流离失所影响人群的援助可能需要对人道主义援助采取不同的方针，从而扩大援助的概念，使之包括尽早恢复和发展行动，如涉及恢复基础服务所必需的关键基础设施的那些方面，如水、清洁、卫生和教育。同样，返回、重新定居或当地融合的群体除了有关生计与和解措施的努力之外，也往往需要类似的援助。冲突或自然灾害造成大规模毁坏和流离失所的情况，如海地的情况，都是需要考虑到营地以外和支持所有受流离失所影响社区的例证；这一战略也会避免出现流离失所旷日持久的情况，即境内流离失所居民由于缺少替代办法无法离开，而贫困的邻居有时会进到营地中来，以获得营地提供的基本服务。

76. 本任务机制将努力继续与所有相关行为者进行对话和合作，包括机构间常设委员会成员，今年早些时候在这个常设委员会提出了这个问题供讨论，以改进对境内流离失所者和受流离失所影响社区提供的人道主义应对工作，并为他们寻找持久解决方法。
