



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

保护和援助境内流离失所者

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·卡林依照大会第 62/153 号决议和人权理事会第 6/32 号决议提交的报告。

负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告

摘要

本报告概述了境内流离失所问题的现状并探讨了气候变化与境内流离失所之间的关系。报告还介绍了 2008 年 8 月至 2009 年 7 月期间秘书长代表执行任务和开展活动的方式。

* A/64/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 境内流离失所问题的现状	3-9	3
三. 气候变化与流离失所问题	10-30	4
A. 保护受气候变化影响流离失所者的规范框架	17-23	6
B. 在气候变化情况下保护境内流离失所者人权的挑战：疏散、 禁止回返、长期迁移和持久解决办法	24-30	7
四. 秘书长代表的任务和活动	31-99	9
A. 秘书长代表的任务	31-36	9
B. 国别考察	37-52	9
C. 工作访问和后续活动	53-73	13
D. 与区域组织和国际组织的合作	74-80	17
E. 能力建设和其他活动	80-86	18
F. 把境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流	87-98	19
五. 结论和建议	99-102	21

一. 引言

1. 本报告由负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表依照大会第 62/153 号决议和人权理事会第 6/32 号决议提交。
2. 在概述了境内流离失所问题的现状并探讨了气候变化与境内流离失所之间的关系后，本报告介绍了 2008 年 8 月至 2009 年 7 月期间秘书长代表执行任务和开展活动的方式。

二. 境内流离失所问题的现状

3. 2009 年初，因世界各地的武装冲突、普遍暴力事件或侵犯人权事件而境内流离失所的人数约有 2 600 万。¹ 据报道，2008 年约有 260 万人回返，特别是在中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、格鲁吉亚、伊拉克、肯尼亚、菲律宾、斯里兰卡、苏丹、东帝汶、乌干达和也门，但是同期约有新的境内流离失所者 460 万，超过了回返人数。据报道，新的境内流离失所者主要来自菲律宾(600 000 人)、苏丹(550 000 人)、肯尼亚(500 000 人)、刚果民主共和国(至少 400 000 人)、伊拉克(360 000 人)、巴基斯坦(310 000 人以上)、索马里(300 000 人)、哥伦比亚(270 000 人)、斯里兰卡(230 000 人)、印度(220 000 人以上)和格鲁吉亚(128 000 人)。
4. 2009 年上半年又产生更多的境内流离失所者，特别是在斯里兰卡和巴基斯坦，在斯里兰卡军队对泰米尔伊拉姆猛虎组织开展军事行动期间有将近 300 000 人流离失所，在巴基斯坦西北部对塔利班民兵开展武装行动期间有多达 200 万人流离失所。² 据报道，在若干其他地区，包括(按字母顺序排列)中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、巴勒斯坦被占领土、³ 菲律宾、索马里和苏丹，新的境内流离失所问题都与普遍暴力事件、冲突和在某些情况下严重违反国际人道主义法的事件相联系。
5. 秘书长代表对境内流离失所者长期流离失所的状况表示关注，其中寻求持久解决办法的过程停滞不前，流离失所者被边缘化，他们的人权，特别是经济、社会和文化权利被忽视或者得不到保护。目前在大约 35 个国家中有大批境内流离失所者生活在长期流离失所的境况中。⁴ 这种现象尤其影响到欧洲，在欧洲大陆

¹ 本段的数字取自境内流离失所问题监测中心，境内流离失所：2008 年的趋势和事态发展全球综述(2009 年 4 月)，第 9 页，也可查阅 <http://www.internal-displacement.org>。

² 人道主义事务协调厅，2009 年 7 月 17 日，巴基斯坦局势报告。

³ 见秘书长代表对 9 项特别程序综合报告提供的材料(A/HRC/10/22)，该报告根据关于巴勒斯坦被占领土局势的第 S-9/1(2009)号决议编写，第 80-88 段。

⁴ 境内流离失所问题监测中心，同上。

250 万境内流离失所者中有 99%都是在大约 15 年至 35 年前，因独立要求被拒产生的冲突、非国家武装行为者的活动和领土争端而逃离家园的。

6. 除了因冲突和暴力而流离失所的人之外，2008 年世界各地估计有 3 600 万人因自然灾害而流离失所，但由于没有一套商定方法和全球系统，记录与冲突无关的流离失所情况，这方面并没有可靠的数字。

7. 在许多情况下，境内流离失所是不可避免的，但是国家没有尽责地保护本国人民免遭武装冲突、自然灾害或非国家武装行为者暴力行为产生的后果。在有些情况下，任意流离失所产生于国家行为者没有认真尊重人权和国际人道主义法以及对个人犯罪者有罪不罚。面临多重和交叉歧视的人往往特别易受任意流离失所的伤害，少数民族和有些国家的土著人民成为受境内流离失所影响的主要群体就绝非偶然了。

8. 境内流离失所者往往面临严峻的保护问题。最重大的关切问题有境内流离失所者的营地和个人受攻击，包括性暴力行为，以及流离失所儿童被迫受招募加入武装团伙。其他挑战看上去可能不那么严重，但是也能够给境内流离失所者造成极大的困苦。例如，法律上关于证明文件或常住地的要求，对非流离失所者可以接受，但是对境内流离失所者却往往成为不可逾越的障碍，并且切断了他们获得人权所保证的主要物品和服务的途径，如健康、教育、财产、参与公共事务等。

9. 秘书长代表感到鼓舞的是，越来越多的国家决定通过具体的法律和政策，应对境内流离失所的挑战。另一个积极的趋势是，区域组织越来越多地促使成员国采用这样的法律和政策。非洲的事态发展特别值得一提。大湖区国际会议成员国已通过了关于保护和援助境内流离失所者的议定书，该议定书于 2008 年 6 月生效，随着苏丹的加入，共有 9 个缔约国。非洲联盟计划 2009 年 10 月 18 日至 23 日在坎帕拉举行由国家元首和政府首脑参加的关于非洲难民、回返者和境内流离失所者问题的特别首脑会议，其中有可能通过非洲联盟关于保护和援助非洲境内流离失所者的公约。在欧洲，欧洲委员会会议最近通过了题为“欧洲被遗忘的人：保护长期流离失所者的人权”的第 1877(2009)号重要决议。⁵

三. 气候变化与流离失所问题

10. 尽管全球变暖现象和随后产生的气候变化并不会引发人员流动，但是它产生的影响有可能会这样。政府间气候变化专门委员会⁶最近的研究成果表明，由于

⁵ 暂定本可查阅：<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1877.htm>。

⁶ 见政府间气候变化专门委员会第四次关于“2007 年气候变化”的评价报告，可查阅 <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>。

全球变暖，洪水、飓风、荒漠化或地块“下陷”等与气候有关的灾害发生的频率和规模都可能增大，因而将来会有越来越多的人流离失所。

11. 据说由于气候变化的影响，到本世纪中叶可能有 0.5 亿到 2.5 亿的人在本国境内或越境进行长期或临时的移徙。⁷ 其中有些移徙是自愿的，如作为社区、家庭和个人适应气候变化影响的战略一部分，为前往没有受到气候变化不利影响的地区寻找更美好生活的前景所进行的移徙，但是因突发的水文气象灾害或缓慢发生的环境退化，许多人将被迫离开家园。在受影响的人中大多数可能会留在原籍国边境内，因而被视为境内流离失所者。

12. 数百万受气候变化影响而被迫流离失所的人将需要大量的保护和人道主义援助，原因是流离失所造成了新的特殊脆弱性，或者加剧了原有的脆弱性。必须要满足受气候变化影响者的特定需要，以防止任意流离失所，必须在流离失所期间保护他们的权利和寻求流离失所的持久解决办法。然而，过去多年的经验表明，突发的灾害或环境退化会造成越来越多的人流离失所，而对他们在流离失所期间可能面临的多重人权挑战往往关注不足。这些人权的后果多半都是国家和人道主义及人权行为者因缺乏认识而采用不适当或无效的政策造成的。

13. 流离失所者和有关当局在下列情况下还会面临特殊的人权挑战：在灾害前和灾害期间疏散、因返回原居住地已不可能或太危险而异地迁移以及更一般而言不能在灾后马上返回和不能恢复正常生活的流离失所者寻找持久解决办法。

14. 这些意见促使秘书长代表审查现有的有关法律框架并查明受气候变化影响而流离失所者或可能流离失所者面临的典型人权保护挑战。通过机构间常设委员会，秘书长代表向人道主义界从概念上协助阐明保护这些受气候变化影响而流离失所者适用的规范框架，以及指导如何应对这些典型的人权保护挑战。⁸

15. 秘书长代表与机构间常设委员会成员合作，继续参与《联合国气候变化框架公约》缔约国的工作，以便向他们的谈判通报将于 2010 年 12 月在哥本哈根通过的关于全球变暖的人道主义后果、包括境内流离失所问题的新框架，新框架将替代于 2012 年到期的与《公约》有关的《京都议定书》。

⁷ 气候专委会第一次评价报告(1990 年)指出，气候变化最大的单一影响可能是造成人类移徙，估计到 2050 年可能将有 1.5 亿人因荒漠化、日益缺水、洪水和暴雨等气候变化相关现象而流离失所。最近的研究报告提到同一时期估计流离失所人数有 2 亿人(2006 年，《斯特恩评论》)和 2.5 亿人(2007 年，《基督教援助》)，人口浪潮：真正的移徙危机)。

⁸ 负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表(2008 年)，“气候变化影响造成的流离失所：在保护境内流离失所者的规范框架中谁将受到影响和存在哪些差距？”向 2008 年 6 月 18 日至 20 日机构间常设委员会工作组第 71 次会议提交的背景文件，并参阅：<http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/submissions.htm>。

16. 根据秘书长代表对气候变化所致流离失所的种种设想的归类研究和他对保护受气候变化影响而流离失所者的规范框架的差距分析，⁹已向《公约》秘书处提交了3份关于气候变化、流离失所和迁徙问题的联合文件。¹⁰下列段落详细说明了秘书长代表的意见并且突出地表明受气候变化影响流离失所者可能面临的一些人权挑战，特别是在疏散、迁移以及灾后寻求持久解决办法方面面临的挑战。

A. 保护受气候变化影响流离失所者的规范框架

17. 因气候变化影响被迫离开家园或常住地但仍然留在本国境内的人为境内流离失所者。¹¹保护他们的规范框架是境内流离失所指导原则，其中概述了按照国际人权法和国际人道主义法境内流离失所者固有的和派生的具体权利。国际社会已经承认指导原则是保护境内流离失所者的重要国际框架，它适用于不论原因的各种境内流离失所现象。

18. 指导原则强调，国家负有首要的义务和责任在境内流离失所的各个阶段提供援助和保护(原则三)，即防止流离失所、保护受气候变化影响的流离失所者并且为流离失所者、特别是为不能获准或不可期待返回被视为居住太危险的家园或习惯住地的人寻求持久解决办法。¹²

19. 因此，在处理受气候变化影响而境内流离失所的问题上并没有这类规范差距。在这种情况下，国家处理境内流离失所问题时，应当遵守指导原则并加强其执行工作。

20. 不过，对于缓慢发生的灾害和环境退化问题，还没有可明确区分人口自愿流动和强迫流离失所的标准。特别是在环境逐步退化的情况下，有些迁移可以被视为自愿的，如在受到极端气候事件影响的地区寻找更美好生活的前景造成的迁移，因而是适应战略的一部分。不过，在其他情况下的确存在比较明显的胁迫

⁹ 同上。

¹⁰ 向《公约》秘书处提交的文件如下：2008年10月31日机构间常设委员会关于移徙/流离失所和气候变化的非正式小组提交的关于“气候变化、迁徙和流离失所问题：谁将受到影响？”的技术文件(<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>)；2009年2月6日国际移民组织、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国大学与国家研究委员会和秘书长代表合作提交的关于“气候变化、移徙和流离失所：影响、脆弱性和适应性选择”的文件(<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/031.pdf>)；以及2009年5月19日难民署与秘书长代表和联合国大学合作提出的“在气候变化情况下强迫流离失所”的文件(<http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/049.pdf>)。

¹¹ 1998年关于境内流离失所的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)“[……]，境内流离失所者是被强迫或不得不逃离或离开其家园或习惯住处的个人或集体，逃离的原因特别是要避免武装冲突、普遍的暴力状况、对人权的侵犯或天灾人祸，而他们并没有穿过国际承认的国家边界”(第2段)。

¹² 大会第60/1号决议，第132段；第60/168号决议，第8段；第62/153号决议，第10段和人权理事会第6/32号决议，第6(c)段。

成份，包括威胁生命、健康、财产和生计。可以说，如果一个人因为原住地的极端环境事件而得不到基本人权保护，因而不能合理地期待回返，他就应被视为境内流离失所的受害者，从而符合指导原则规定的强化援助和保护的条件。

21. 秘书长代表还表示，因环境因素跨越国际边界的人有权得到接受国的普遍人权保证，但是常常无权在该国入境。尤其是对于被迫跨越国际边界流离失所的人，存在重大的规范差距。

22. 除非政府根据 1951 年《难民地位公约》规定的五个理由之一为惩罚这批人或把他们边缘化而有意扣留或阻扰援助，否则这些人不可能符合难民条件。因此，“环境难民”和“气候难民”的说法在国际难民法中没有任何法律根据，必须加以避免，以便不损害保护难民的国际法律制度；¹³ 它们同样不适合本国境内的流离失所者。

23. 秘书长代表认为，越来越多的受气候变化影响的强迫流离失所者的风险已经证明必须对这种流离失所现象及其人权和人道主义后果作出反应，它们都是适应气候变化所需的措施，要在关于气候变化的后京都文书中把它们列入适应措施的目录。

B. 在气候变化情况下保护境内流离失所者人权的挑战：疏散、禁止回返、长期迁移和持久解决办法

24. 在受自然灾害和气候变化影响而流离失所者面临的人权问题上，¹⁴ 强迫疏散和迁移的问题特别具有挑战性。

25. 一方面，采取措施减少自然危害对人的影响是国家根据国际人权法所承担义务的一部分。虽然国家不能对发生的灾害负责，但是生命权和其他有关人权构成了积极义务，国家应根据这些义务采取适当步骤，在其管辖范围内保障人民的生命、身体和财产不受灾害的威胁。如果灾害可以预测并且国家能够预防接踵而来的对个人生命和财产的威胁，国家就必须根据生命权规定的人权义务采取适当行动。¹⁵ 如果主管当局知道或者应当知道其中的危险并有能力采取救生措施，国家不保护公民生命就等于侵犯人权。为保护人民生命权采取救生措施的义务，可以

¹³ 2008 年 10 月 31 日机构间常设委员会关于移徙、流离失所和气候变化问题的非正式小组向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交的关于“气候变化、迁徙和流离失所问题：谁会受到影响？”的技术文件(参阅：<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>)。

¹⁴ 要深入探讨这个专题，见秘书长代表向人权理事会提交的关于在自然灾害局势下保护境内流离失所者的报告(A/HRC/10/13/Add.1(2009))。

¹⁵ 欧洲人权法院，Budayeva 和其他人诉俄罗斯案。2008 年 3 月 20 日判决书。

包括只要人民的安全和生命处于危险之中，就需要临时疏散人口或让他们脱离危险区并不准他们再回家。

26. 另一方面，受气候变化影响流离失所或可能流离失所的人享有行动自由，包括自由选择返回家园、在本国其他地方定居或者在流离失所地点就地安置的权利。一般规则是国家有义务尊重这样的决定。应向个人提供真实和准确的信息，使他们能够作出自由和自愿的决定。

27. 如果个人同意疏散或迁移，有两项人权义务密切关联。尽管当局认为疏散或迁移是保护他们生命所必需的措施，但是人们反对这些措施时，就会出现紧张局势。根据国际法，强迫疏散和迁移并没有被绝对禁止。相反，国家可以在某些严格条件下为采取救生措施限制行动自由权。不过，要这样做必须遵守以下一般要求：

- 确保通过疏散、迁移或者禁止回返限制行动自由的措施具有法律根据。特别在执行地区，这类法律必须可以查阅，必须让有关人员了解。这增加了透明度和预测性，使人们做好对这类事件的准备；
- 确保实际疏散、迁移和禁止回返的措施完全出于保护有关人员安全的目的；以及
- 确保疏散、迁移或禁止回返的措施是必要的和与目的相称的，仅仅在缺少干扰较小的任何其他措施时，才采用这些措施。

因此，在下令采取这类措施前，必须尽可能征得有关人员的自主同意。疏散时间不得比绝对必要的时间长。如果长期迁移，只有在非常例外的情况下才能禁止回返，其中有回返地区对生命或安全具有高度和持续的风险、剩余的资源不足以供回返者生存、不能保证享有基本人权、已穷尽现有的所有其他适应措施并且不能再通过保护措施缓和回返区的局势。

28. 还有，必须不加歧视地开展任何疏散、禁止回返和长期迁移工作，只有考虑到特殊的保护需要时才允许区别对待。

29. 不论境内流离失所者能否对三种持久解决办法(回返、就地安置或在本国其他地方定居)行使自由选择权，为他们寻求持久解决办法依然非常重要。实现这些解决办法是一个过程，通过这个过程逐步减少专门援助和保护的需要，直到境内流离失所者不再有与他或她的流离失所直接相关的具体需要为止。

30. 国家必须采取行动，使这些解决办法可以持续。便于创造条件实现境内流离失所者持久解决办法的一些普遍原则可以汇总如下：

有关过程、与受影响社区协商及其参与的情况。这些措施有助于境内流离失所者作出自由和自愿的决定，决定回返、在流离失所或疏散地点就地安置或者迁

移和安置到本国其他地方。在回返不是一种选择的情况下，应当避免那种趋于不可持续的强迫迁移；相反，应增强受影响人口的能力，以主人翁精神参与寻求问题解决办法的过程。从一开始，信息必须真实和准确，协商过程必须真正具有代表性，参与必须包容各方且具有可能性。

安全。回返地区和迁移地点都必须安全，不受次生危害和周期性灾害的影响，因而要与受影响人口一起进行认真分析和风险勘测，然后再加以选择。

回返后收回土地和财产，包括解决财产和土地的争端。不论选择回返或另一项持久解决办法，所有境内流离失所者都应享有诉诸财产归还或赔偿机制的权利。在禁止回返的情况下，必须向受影响者提供替代住房和土地或者获得这种土地和住房的充足资金，在任意流离失所的情况下，必须赔偿损失和毁坏的财产。

实际需要和生计。提供适当的住房和保健或教育等服务是必不可少的条件，持续获得生计也是重要条件。如果不能从事以前的生计，寻求新的生计机会至关重要。

四. 秘书长代表的任务和活动

A. 秘书长代表的任务

31. 人权理事会第 6/32 号决议第 6 段规定了秘书长代表任务中的主要目标如下：

- 解决复杂的境内流离失所问题，尤其是将境内流离失所者的人权纳入联合国系统所有相关部门的活动中；
- 努力加强对境内流离失所情况这一复杂问题的国际反应，并开展协调的国际宣传和行动以加强保护和尊重境内流离失所者的人权，同时继续进行并加强与各国政府、非政府组织及其他有关方面的对话。

32. 秘书长代表的任务将由人权理事会在 2010 年延期，他在任务范围内开展工作使他能够与会员国、国际组织和其他利益攸关者密切合作，为构建围绕指导原则的境内流离失所问题的国际框架作出重大贡献，从而在几种情况下明显地改善境内流离失所者的人权保护工作。

33. 境内流离失所问题是一项多方面的挑战。有效解决这个问题并且确保境内流离失所者享有人权需要在不同领域开展活动，即促进和保护人权、人道主义行动、复兴与发展、建设和平与政治活动。秘书长代表根据其任务，与国家政府进行建设性的对话并且在联合国和区域组织范围内开展广泛的纳入主流活动，在此基础上促进对境内流离失所问题采用基于权利的方式，从不同方面解决流离失所问题，改善流离失所者的生活条件，防止流离失所问题增多并且鼓励持久解决办法。基于权利的方式区分权利拥有者和义务承担者。它确定了国家政府在国际法规定

的具体义务基础上承担的责任并且确保境内流离失所者被视为拥有权利的个人，而不是施舍的对象。人权中也规定了向境内流离失所者提供人道主义援助的法律义务、基准和原则，以便他们通过持久解决办法重返社会和参加政治进程。

34. 秘书长代表把任务纳入主流以及他执行任务拥有的途径和资源对于他的工作至关重要。他的任务是联合国系统的中心工作(他的头衔也表明这一点)，其性质使秘书长代表能够与联合国各机构、会员国和其他利益攸关者进行特许的联系、获得它们广泛的支持和与其建立持久的伙伴关系。与众不同的特征包括秘书长代表参加机构间常设委员会的会议，该委员会是联合国和其他人道主义行为者提供人道主义援助的主要协调机制，其会议是广大人道主义界交流信息和编写政策的中心论坛。秘书长代表是该委员会的长期受邀者并定期参加主管一级的会议。秘书长代表参加常设委员会的工作非常重要，可确保人道主义的政策考虑到流离失所问题并在人道主义界促进境内流离失所者的人权。该委员会还是秘书长代表编写的政策指导在人道主义界分发和宣传的主要论坛。

35. 2005年联合国开展的人道主义全面改革导致全球分组的建立，这些分组把联合国和其他重要的非国家人道主义行为者结合在一起、编写政策指导并且在国家一级支持各分组确保及时有效地作出人道主义反应。秘书长代表通过他的辅助工作人员参加关于保护和早日复原的全球分组工作。参加这方面工作可以确保应对境内流离失所状况的工作得益于秘书长代表的专门知识，同时秘书长代表编制自己的政策指导工具时也借鉴各分组的专门知识。

36. 秘书长代表与人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)签署了谅解备忘录。这些备忘录不仅改善了信息的流动和专门知识的交流，而且使秘书长能够在这两个机构安排辅助工作人员，从而增加秘书长代表从联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)获得的工作人员支助。难民署和人道主义事务协调厅都是联合国系统主要的人道主义行动部门，它们处理境内流离失所问题和协调相关的人道主义援助。工作一级的密切互动使秘书长代表把境内流离失所者的人权问题直接从政策和业务上纳入这些组织的工作。在总部密切合作的基础上，人权高专办、难民署和人道主义事务协调厅作为伙伴一起工作，从而使秘书长代表能够大量地派遣正式实况调查团、开展后续访问、工作访问和采取其他举措。这种机构间的合作把不同机构的互补力量结合在一起，也改进了秘书长代表提出的国别建议的监测和后续工作并确保经常方案编制工作的一体化。

B. 国别考察

37. 在2008年8月至2009年7月期间，秘书长代表应乍得、刚果民主共和国和格鲁吉亚政府的邀请分别对这些国家进行了国别考察。

38. 2009年秘书长代表一再要求对菲律宾和苏丹进行考察，但令人遗憾的是，到本报告定稿时有关国家政府还没有发出邀请。秘书长代表要强调的是，他仍然有

意在方便的时候尽早对这两个国家进行考察。索马里出现令人震惊的流离失所状况，估计有 130 万人因严重侵犯人权事件、武装冲突和暴力活动而境内流离失所，为此，秘书长代表还希望在 2009 年剩余时间里访问索马里。此外，秘书长代表曾设想访问巴基斯坦并将致力于与巴基斯坦政府协作，以确保在巴基斯坦所有与其任务相关的人员都得到适当的支助和保护。

1. 格鲁吉亚

39. 在南奥塞梯冲突后，秘书长代表于 2008 年 10 月 1 日至 4 日访问了格鲁吉亚。¹⁶ 由于 2008 年 8 月 7 日和 8 日的敌对行动不断升级，格鲁吉亚境内有大约 133 000 人流离失所。在 2008 年年底前，其中大批流离失所者已能够返回希达卡里地区和靠近茨欣瓦利地区/南奥塞梯行政区划界的地区。他们的主要需要涉及回返后复原的挑战，包括安全(如人道主义扫雷)和重建法律秩序。就像恢复经济活动一样，重建和修理被摧毁或遭抢劫的房屋、人道主义援助和重建教育和保健等基本服务都是重大关切问题。

40. 2008 年 11 月政府的估计数表明，37 605 名境内流离失所者在可预见的将来不会回返。秘书长代表赞扬政府向这些境内流离失所者提供住房的决定。不过，他对几乎完全注重于提供基础设施一事表示关注，他建议政府编制全面的一体化政策，在境内流离失所者一整套公民、文化、经济、政治和社会权利的基础上，满足他们的具体需要。

41. 最大的挑战依然是约 220 000 名境内流离失所者的就地安置问题，他们十多年来长期流离失所。秘书长代表重申，在提供保护和援助方面不应当区分“老一代”和“新一代”境内流离失所者。

42. 秘书长代表赞赏地承认，自从他访问以来，政府已经通过一项行动计划，其中尤其是改善长期流离失所和仍住在集体中心的境内流离失所者的住房条件。

43. 秘书长代表尽管一再提出要求，但是未能访问茨欣瓦利地区/南奥塞梯。

2. 刚果民主共和国

44. 人权理事会第 7/20 号和第 S-8/1 号决议邀请包括秘书长代表在内的 7 名联合国独立专家提出建议，如何最佳地从技术上援助刚果民主共和国应对人权局势，以便在实地取得实质性改进，其中还要考虑到政府提出的需要。理事会还强调必须紧急审查该国东部目前的人权状况，特别是在暴力侵害妇女方面。秘书长代表以 7 名专家小组的名义于 2009 年 1 月 17 日至 23 日访问了刚果民主共和国，他在访问期间在金沙萨会晤了总理和其他高级官员。他访问了戈马(北基伍)，他

¹⁶ 详情见 A/HRC/10/13，第 38-43 段和 A/HRC/10/13/Add. 2。

在那儿会晤了省政府官员、联合国代表、非政府组织、境内流离失所者和性暴力女幸存者。

45. 在与政府对话和搜集的其他信息的基础上，7 名独立专家向人权理事会提交了一份报告，其中说明刚果民主共和国的普遍人权局势依然令人严重关注并在理事会通过第 7/20 号决议以来进一步恶化。¹⁷ 专家们发现，尤其在东部发生系统和公然地侵犯平民人权并严重违反国际人道主义法的事件。他们具体地强调了刚果民主共和国东部令人关注的问题：强迫和任意流离失所、人道主义危机对经济、社会和文化权利的影响、暴力侵害妇女和女童行为、人权维护者的状况和武装冲突对儿童的影响。而有罪不罚现象、非国家武装行为者的存在，安全和司法部门目前力量薄弱、非法开采自然资源、政治上操纵族裔分裂和男女不平等都是人权关切问题的根源。

46. 根据这些专家对局势的评估，7 项专题特别程序提出了 8 项优先目标并且查明了这方面需要的技术援助：

1. 与有罪不罚现象作斗争并且加强执法和司法部门；
2. 对安全部门进行改革；
3. 防止武装团伙(重新)招募儿童和让参加武装团伙的儿童重返社会；
4. 保护妇女权利和确保两性平等；
5. 消除侵犯人权的经济根源；
6. 保护流离失所者和少数民族的权利；
7. 提供保健服务，特别是向边缘化群体提供保健服务；
8. 加强国家和民间社会保护和促进人权的机构。¹⁸

47. 秘书长代表将在人权理事会第 10/33(2009)号决议的基础上继续致力于与刚果民主共和国政府的协作，该决议扩大了 7 名专家的任务并要求(2010 年 3 月)向人权理事会第十三届会议提交一份后续行动报告。从秘书长任务的角度，刚果民主共和国政府应优先通过关于境内流离失所问题的法律和政策、建立地方土地委员会以解决回返者和其他人之间破坏稳定的土地冲突、为安全部门的官员设立人权审查机制和执行报告提出的其他措施，这将有助于制止造成更多人流离失所的严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的事件。

¹⁷ 见 A/HRC/10/59，摘要和第二节。

¹⁸ 同上，第三节。

3. 乍得

48. 2009年2月3日至9日，秘书长代表正式访问了乍得共和国。¹⁹

49. 从2005年12月至2007年年底，乍得东部有大批人流离失所，主要原因是金戈威德民兵从达尔富尔越境发动攻击。目前不同社区之间的紧张局势、加上对水和可耕地等有限资源的争夺、越来越多的土匪活动和乍得武装部队与反叛群体之间的冲突继续迫使与苏丹接壤地区的许多乍得人离开自己的村庄。本报告定稿时有大约160 000乍得人境内流离失所。东部的达尔西拉和瓦达伊地区尤其受到影响。

50. 秘书长代表关切的是在境内流离失所者营地招募流离失所儿童并发生基于性别的暴力，针对境内流离失所者和人道主义行为者的犯罪活动很多并完全有罪不罚。乍得政府需要作出一切必要的努力，在受流离失所问题影响的地区毫不拖延地恢复和加强各级的国家存在，特别是司法系统、警察驻留和基本服务，如教育、保健和经济重归整合。还需要加强地方社区的解决冲突与和解的机制。

51. 长期流离失所成为收容家庭的巨大负担，造成流离失所者及其收容社区间的紧张局势，主要是争夺自然资源。虽然少数流离失所者不顾回返地区安全条件动荡不定和不能获得基本服务的情况决定自愿回返，但是维持这些回返的条件还没有建立。在这种情况下，必须加强早日复原的工作，旨在创造持久解决办法所需要的条件并且向流离失所者提供自愿的选择，在避难地或本国其他地方融合或返回原籍地。

52. 秘书长代表深信，如果乍得不开展国内和平进程，不与政府、乍得不同社区代表、政治和武装反对团体一起开展政治对话，不解决达尔富尔的冲突，乍得东部的局势可能随时恶化，造成更大的流离失所者人潮。秘书长代表与联合国开发计划署(开发署)和人道主义事务协调厅密切合作，打算2009年下半年为政府官员举办一次讨论会，讨论该国东部复原计划的编制工作，其中考虑到在这种动荡的安全环境下生活的境内流离失所者的具体需要。

C. 工作访问和后续活动

53. 秘书长代表还进行了若干以前特派任务的后续访问和向国家政府和联合国国家工作队提供技术咨询意见的工作访问。在2008年9月至12月期间，他对哥伦比亚、斯里兰卡和东帝汶进行了后续访问。²⁰ 2009年他访问了中非共和国、塞尔维亚共和国(包括访问科索沃)、斯里兰卡和乌干达。

¹⁹ 见 A/HRC/10/13/Add. 4。

²⁰ 见这些访问的报告，A/HRC/10/13，第52-56段(哥伦比亚)、第65-68段(斯里兰卡)、第69-70段(东帝汶)。

1. 中非共和国

54. 在(2月10日至12日)对中非共和国的工作访问中,秘书长代表注意到从他2007年正式访问²¹以来取得的重大进展,其中2008年完成了包容各方的政治对话和签署了几项和平协定、大赦法和2009年初成立新政府。虽然这些事态发展为境内流离失所者回返铺平了道路,但是迄今为止还没有大批人回返,而已回返的人往往也是在不令人满意的条件下回返的。

55. 秘书长代表依然关切的是,冲突和完全不受惩罚的犯罪分子暴力行为给流离失所者造成的动荡不定局势。没有解决流离失所问题的立法框架和政府没有能力采取行动被视为境内流离失所者遇到当前问题的重要原因。通过一项涵盖流离失所各个阶段的境内流离失所问题的法律和战略将是重要的第一步,最近为此成立的部际工作队是一项令人鼓舞的事态发展。

56. 为流离失所者寻求持久解决办法是中非共和国建设和平的主要内容。秘书长代表就如何把流离失所的具体问题纳入建设和平框架的问题向建设和平委员会国别组合提出了若干建议。中非共和国建设和平战略框架²²中反映了他的许多建议,包括根据大湖区问题国际会议议定书承担的义务以及需要编制境内流离失所问题的全面法律框架和战略。

57. 在2009年5月20日给中非共和国政府的信中,秘书长代表就中非共和国政府部队和武装反叛团体在冲突期间的敌对行动造成新的流离失所问题转达了有关指控和关注。

2. 斯里兰卡

58. 为开展持久解决办法的全国协商,秘书长代表于2007年3月访问和2008年9月短期访问斯里兰卡之后,再次前往斯里兰卡,从2009年4月2日至16日进行工作访问,与政府官员讨论来自斯里兰卡东北部冲突地区的流离失所者状况。他访问了奥曼泰检查站并会晤了包括梅尼克农场在内的瓦武尼亚中转站和营地。

59. 秘书长代表欢迎与斯里兰卡政府继续开展坦率和建设性的对话。他承认政府所作的努力,政府确认为保护和援助境内流离失所者承担的基本责任以及在履行这些应尽义务方面面临的巨大挑战。

60. 秘书长代表向政府提出了重大关切问题。他尤其强调,必须保持营地的民用特征和进一步便利人道主义机构出入营地,以便与政府合作,满足流离失所者的人道主义需要。他还强调迫切需要国际标准编制甄别境内流离失所者的透明程序和标准,其中考虑到流离失所者进出营地的行动自由和可获准离开营地。秘

²¹ A/HRC/8/6/Add. 1。

²² PBC/3/CAF/L. 1。

书长代表回顾说，依据国际法律标准制定的《关于国内流离失所的指导原则》规定境内流离失所者“不得被扣留或关闭在营地中。如果由于例外情况绝对有必要扣留或关闭，时间也不得长于情况所需要”。

61. 政府当时向秘书长代表再次保证，将采取一切必要措施便利迅速和可持续的回返工作。2008 年关于持久解决办法的全国协商是该国努力的重要步骤并且可用于帮助查明和促进流离失所可持续解决办法所需要的条件。

62. 2009 年 5 月 15 日秘书长代表发表新闻谈话，对斯里兰卡强迫平民留在冲突区和继续把境内流离失所者扣留在营地里中表示极大的关注。他强调，长期扣留这批人不仅等于任意拘留，而且还会不必要地造成严重的人道主义局势更加恶化。在新闻谈话发表前，秘书长代表在一封抄送斯里兰卡政府的信中进一步说明了他的关切。

63. 秘书长代表欢迎政府公开表示要编写一份行动计划，其中核可基本原则和说明流离失所者甄别、注册、增强行动自由和便利回返的基准、标准和时间表，并表示他随时准备支持政府和国际社会解决目前流离失所危机的努力。在这份报告定稿时，秘书长代表还不知道解决上述问题的行动计划实际上已经编写完毕。到 2009 年 7 月 10 日为止，共有来自瓦尼的 278 051 名境内流离失所者被扣留在营地中，4 329 人在医院中，只有 5 483 名境内流离失所者被释放。²³

64. 秘书长代表强调着手编写和执行行动计划的紧迫性并且随时准备支持政府和国际社会根据国际标准努力解决目前的流离失所危机和保护流离失所者的权利。

3. 塞尔维亚，包括访问科索沃²⁴

65. 6 月 28 日至 7 月 4 日秘书长代表继 2005 年访问当时的塞尔维亚和黑山²⁵ 后进行了后续访问。在访问期间，秘书长代表会晤了在贝尔格莱德、克拉列沃、普里什蒂纳、米特罗维察和其他地方的境内流离失所者，并能与塞尔维亚政府高级官员、秘书长科索沃问题特别代表、其他国际行为者以及包括科索沃主席在内的科索沃当局进行坦率和建设性的对话。

66. 在 1999 年和随后几年有 200 000 人初次登记为来自科索沃或在科索沃地区的境内流离失所者，其中许多人尚未找到持久解决办法。虽然秘书长代表也会晤了一些等待返回科索沃北部的阿族境内流离失所者，但是他们中绝大多数是塞族人。此外，境内流离失所者中还有数万名罗姆人、阿什卡利族和埃及人。他们往

²³ 人道主义事务协调厅，瓦尼境内流离失所者状况(2009 年 7 月 10 日)。

²⁴ 提及科索沃时，不论是地区机构还是人口，都必须根据安全理事会第 1244(1999)号决议和联合国对科索沃地位严守中立的立场加以理解。

²⁵ E/CN.4/2006/71/Add.5。

往处于特别困难的境地，尤其是因为他们是少数民族的一部分，甚至在流离失所前就生活在社会的边缘。

67. 仅有数千名境内流离失所者返回科索沃或在科索沃地区内返回，但不能确定有多少回返经证明可以持续。秘书长代表赞赏地注意到，所有有关当局都作出明确承诺，允许和便利境内流离失所者回返，而不论族裔如何。然而，根深蒂固的歧视模式、不能获得就业和生计机会、少数民族所上的学校太少以及重新获得财产和重建房屋的种种困难都继续成为回返的主要障碍。在秘书长代表访问时，将近 800 户境内流离失所的家庭已经登记 2009 年返回科索沃或在科索沃地区内返回。这项回返方案是一项重大的考验，它将表明有关当局，包括回返地区的市政府是否愿意接受和便利回返工作。

68. 秘书长代表强调，改善境内流离失所者的生活条件和他们稍后的回返并不是相互排斥的，能在流离失所中重建正常生活，然后决定回返的人更有可能实现可持续回返。他赞赏地注意到境内流离失所者在塞尔维亚的就地安置工作有了一些改善。有关方案已开始实施，帮助境内流离失所者离开难以为继的集体中心，搬迁到他们自己的房子或公寓并谋求生计。然而，官僚体系的障碍，特别是获得证明文件的烦琐程序继续给许多境内流离失所者获得公共服务造成不必要的困难。没有注册登记或者没有官方承认地址的罗姆人境内流离失所者，因为他们的居住地不确定，被特别严重地剥夺了经济、社会和文化权利。

69. 秘书长代表感到震惊是。有数百名境内流离失所的罗姆人、阿什卡利族和埃及人仍然居住在米特罗维察北部的营地中，紧紧靠近一个旧铅矿的有毒废料堆，10 年来这个废料堆一直毒害他们的血液。境内流离失所儿童的健康状况非常糟糕，他们血液中的铅含量已经远远超出医学上可接受的水平。秘书长代表吁请所有国家和国际的行为者，进行实际合作和毫不拖延地寻求持久解决办法，与该群体密切协商后在科索沃寻找一个安全和健康的地点。

4. 乌干达

70. 2009 年 7 月 13 日至 17 日秘书长代表访问了乌干达，这是对 2006 年早些时候访问的后续行动。在对阿乔利次区域实地访问期间，秘书长代表亲眼目睹了在应对流离失所局势方面取得的长足进展，180 万前境内流离失所者中大部分人已离开营地并迁移到靠近以前家园的中转站或返回他们的村庄。他特别赞扬乌干达政府致力于为所有流离失所者寻求持久解决办法并且欢迎乌干达北部在恢复安全和行动自由方面取得的进展。

71. 尽管有这些积极的事态发展，但是还存在严重的挑战。秘书长代表关切的是，北部的复原和发展活动影响不大，特别是在回返地区建立供水、粮食、保健或教育等基本服务的工作缓慢。这加上土地和财产的争端妨碍了回返运动及其持续

性。秘书长代表欢迎政府致力于毫不拖延地执行和平、复原和发展的计划并且强调它的重要性。他还吁请国际社会支持和补充复原工作。

72. 秘书长代表访问时看到的粮食无保障现象增加了回返社区的风险，他们在长期流离失所后在竭力适应新的生活。秘书长代表建议有关当局和发展伙伴采取措施，恢复长期的粮食保障，以便适应气候变化格局的挑战。

73. 为流离失所者中极其弱势的个人，特别是得不到家庭支助仍留在营地中的人寻求持久解决办法，是现有最大的人道主义挑战。秘书长代表吁请回返社区、地方当局和人道主义机构作出一致的努力，让这些个人重新融入其社区。

D. 与区域组织和国际组织的合作

1. 各国议会联盟

74. 2009年4月9日秘书长代表在亚的斯亚贝巴举行的各国议会联盟第一百二十届大会全体会议上发言，该届会议的一般专题是：“议会：在危机时期建设和平、民主与发展”。秘书长代表强调，国家议会及其议员在应对境内流离失所的挑战方面发挥着重大作用。在受影响的国家，议会应当突出地说明他们的状况、通过适当立法把这些权利纳入国内法律、要求政府行政部门如不采取必要行动就要加以问责并且通过游说争取和核准必要的预算拨款，从而为承认和保护境内流离失所者的权利作出贡献。鉴于每个国家都可能突然和出乎意料地面临自然灾害和人为灾害造成的流离失所问题，即使在没有武装冲突的国家，议会也能够采取这类步骤。捐助国议会应该帮助落实紧急援助和回返方案非常需要的资金。

2. 欧洲委员会

75. 2009年6月24日在欧洲委员会议会大会就长期境内流离失所问题进行一般性辩论时，秘书长代表发了言，议会大会结束时通过了关于长期流离失所者的第1877(2009)号决议。²⁶ 秘书长代表发言时吁请欧洲委员会成员国寻求新的动力，和平解决欧洲的长期冲突，在和平进程中向境内流离失所者提供发言机会并且起草关于境内流离失所者的权利、需要和利益的和平协定。坚持公民享有回返的权利不应当妨碍政府改善流离失所者的生活条件和促进其他持久解决办法，即特别是在政治现实造成可预见的将来不可能回返的情况下，进行就地安置。秘书长代表还吁请欧洲委员会成员国根据部长理事会第(2009)06号建议、《指导原则》和有约束力的人权法，审查、制定和充分执行旨在恢复境内流离失所者人权的国家法律、战略和行动计划。

76. 秘书长代表强调说，在欧洲，住房差、缺少就业机会和不能获得高质量教育是长期流离失所期间和回返后典型的主要关切问题。保护所留财产和最终获得归

²⁶ 见上文第9段。

还或赔偿的问题往往被忽视，从而妨碍境内流离失所者努力恢复生活并成为申诉的主要来源和未来冲突的爆发点。

3. 大湖区问题国际会议

77. 2009年7月9日和10日大湖区问题国际会议执行秘书处与秘书长代表、人道主义事务协调厅、人权高专办、境内流离失所监测中心和布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目，共同举办一个讲习班，讨论促使各国把《指导原则》纳入国内法的《保护和援助境内流离失所者议定书》的执行情况和2008年6月生效的《大湖区安全、稳定和发展公约回返者财产权利议定书》的执行情况。

78. 布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、刚果共和国、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚都派代表团参加，代表团由大湖区问题国际会议进程国家协调员领导，其中还有相关职能部委的专家官员。苏丹南部政府也派出了一名专家代表。奥地利和瑞士作为大湖区进程之友小组的成员和讲习班的主要支持者，作为观察国与民间社会和国际组织的代表一起参加。

79. 在专家介绍情况和交流小组工作经验教训的基础上，大湖区问题国际会议成员国的代表编写和通过了执行上述关于保护境内流离失所者和回返者财产的议定书的具体建议。在法律义务和帮助编写国家法律和政策的后续建议的基础上，秘书长代表致力于与大湖区问题国际会议的每个成员国协作。

E. 能力建设和其他活动

1. 对境内流离失所问题调解人的指导

80. 为流离失所者寻求持久解决办法是圆满和平进程的重要内容。境内流离失所人口的回返常被用作一个基准，衡量冲突后稳定和建设和平取得的进展。如果能在和平协议中解决境内流离失所问题，就可最佳地实现以回返、就地安置或在本国其他地方定居为基础的持久解决办法。境内流离失所者很少能够在和平进程中发出声音。因此，更重要的是调解人认识到与境内流离失所相关的问题并且准备提供把这些问题纳入和平协定的便利。

81. 因此，秘书长代表与政治事务部调解支助股和调解和(或)境内流离失所问题专家小组密切合作，编写了境内流离失所问题调解人指南。2008年下半年在日内瓦和纽约与人道主义和调解界以及会员国举行了指南草案的协商会。2009年下半年美国和平研究所和布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目将出版这本指南。

82. 《指南》提供咨询意见，指导如何让境内流离失所者参与和平进程的不同阶段以及在和平协议中应该解决的主要流离失所问题。

2. 中美洲和亚洲自然灾害问题讲习班

83. 秘书长代表继续与布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目一起，举办一系列自然灾害中保护问题的能力建设讲习班，其中在危地马拉城和曼谷举办了两个讲习班。讲习班的目标是借鉴机构间常设委员会人权与自然灾害的业务指导方针，提高对自然灾害情况下保护问题的认识、编写加强保护的策略并且消除保护方面的差距。

84. 2009年5月28日和29日在危地马拉举办了一个区域讲习班，参加者来自萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜的人权和人道主义部门，包括国家政府、联合国、红十字会和非政府组织的代表以及监察员办公室的人权行为者。与会者不仅更好地了解自然灾害中的保护问题，而且还提出了如何加强人权和人道主义行为者之间的合作以解决保护问题的具体建议。他们还就把基于权利的紧急救济方式纳入民防组织区域协调机构编写的2009-2011年区域战略框架提出了一系列建议。

85. 与人道主义事务协调厅亚洲及太平洋区域办事处协调，2009年6月18日和19日在曼谷举行了一次区域讲习班，有来自13个国家的53名与会者参加。讲习班的重点是自然灾害中的保护问题。同时强调预防和应对歧视和其他人权关切问题。讲习班不仅提供了分享知识和经验的机会，而且激发与会者把自然灾害中的保护问题纳入其方案编制工作并纳入主流。

86. 2009年4月9日和10日布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目在印度切奈举办了一次讲习班，与会者来自7个亚洲国家。

F. 把境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流

1. 机构间常设委员会和全球分组

87. 如上所述，秘书长代表及其工作人员在各级参加机构间常设委员会以及保护和早日复原问题全球分组的工作。

88. 在机构间常设委员会范围内，秘书长代表的重点是2008年气候变化的人道主义影响。他的贡献对于在气候变化影响造成流离失所的情况下澄清术语和查明法律差距非常重要。他就这个专题向联合国气候变化框架公约秘书处提交了三篇共同编写的文章并且参加了6月在波恩举行的由机构间常设委员会领导的气候变化谈判会外活动。

89. 秘书长代表还参加了全球保护分组工作组和早日复原问题分组工作组。秘书长代表与这两个分组和作为分组牵头机构的开发署和难民署密切合作，开展了境内流离失所者持久解决办法框架的修订进程，这份文件提出了以何种方式和在何种条件下能够实现持久解决的基本原则。派代表参加这两个分组工作的机构和非

政府组织都积极参与这项进程。秘书长代表预期在 2009 年年底前向机构间常设委员会提交这份文件并且还将作为下份报告的附件抄送人权理事会。

2. 联合国人权事务高级专员办事处

90. 根据人权理事会的要求，人权高专办向秘书长代表提供支助并且帮助确保他的工作与人权理事会其他特别程序的工作相互补充。

91. 秘书长代表、布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目、设在圣雷莫的国际人道主义法研究所和人权高专办再次共同组织了境内流离失所法年度培训班，以培训世界各国的高级官员。此外，秘书长代表参加了人权高专办和布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目在内罗毕共同组织的关于非洲国家人权机构在保护境内流离失所者人权方面的作用的讲习班。

3. 人道主义事务协调厅

92. 秘书长代表与人道主义事务协调厅和主管人道主义事务副秘书长在斯里兰卡或乌干达等具体国别的局势问题上密切协作。曼谷区域办事处是 6 月 18 日和 19 日举行的关于自然灾害中保护问题的区域讲习班的当地伙伴。人道主义事务协调厅继续为秘书长代表进行的一些国家访问提供后勤和其他支助。

93. 秘书长代表为发展 2008 年 12 月在纽约和 2009 年 3 月在日内瓦开展的境内流离失所问题全球宣传运动作出了贡献。

94. 人道主义事务协调厅为人道主义协调员编写了关于使用人道主义协调法律框架的新的培训材料。秘书长代表为境内流离失所法的培训材料作出了重大贡献并且于 6 月 25 日在都灵的培训课上作了演讲。

4. 联合国难民事务高级专员办事处

95. 多年来与难民署的关系越来越富有成效和相映成辉。秘书长代表支持难民署通过参加关于境内流离失所者问题的高级管理人员学习方案等方式，把境内流离失所者的保护问题纳入主流。

96. 作为特派任务和访问的后续行动，秘书长代表继续与国家行动合作。他还欢迎有机会应要求与难民署总部和国家行动积极协商和向它们提供有关资料。

5. 建设和平委员会

97. 在以前参加政治一级的活动之后，秘书长代表开始与建设和平委员会在具体的国家局势，即中非共和国的局势上进行协作。在建设和平委员会为中非共和国编制战略框架的同时，秘书长代表 2 月访问了这个国家。他向建设和平委员会国别组合的主席和建设和平支助办公室提出了在中非共和国战略框架中如何能够最佳地解决境内流离失所问题的具体建议。2009 年 5 月 6 日建设和平委员会核准了战略框架，其中考虑了秘书长代表的许多建议。

6. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署

98. 秘书长代表有机会参加了 2009 年 6 月 22 日联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)协调局专门讨论“流动人口——强迫流离失所和移民人口”这个专题的会议，并就艾滋病毒/艾滋病和保护境内流离失所者权利的问题发了言。他的发言强调了三个问题：(a) 在流离失所情况下和在流离失所期间，特别是在营地预防和免遭艾滋病毒的感染；(b) 境内流离失所者不受歧视地获得艾滋病毒预防、治疗、护理和支助等基本服务，其中充分注意其健康数据的隐私和保密；以及(c) 感染艾滋病毒和患有艾滋病的境内流离失所者不受歧视地获得其他基本物品和服务，特别是食物、饮水和卫生以及住房。

五. 结论和建议

99. 境内流离失所问题继续是全世界重大的人道主义和人权挑战之一，许多境内流离失所者的人权都遭受严重侵犯。必须把国际和区域两级对境内流离失所问题人权方面日益深化的认识变成在国家和地方两级保护境内流离失所者人权的有效行动。这需要协调一致的法律和政策、有能力的协调和执行机制以及适当的财政和人力资源。为防止境内流离失所和保护境内流离失所者的人权，还需要在动员政治意愿和改进国家框架方面做更多的工作。秘书长代表建议各会员国：

- 严格履行根据国际人权法和国际人道主义法承担的义务，特别是这两套法律提出的不造成人员任意流离失所的义务，保护人们免遭冲突或其他暴力造成的境内流离失所；
- 尽心尽责地保护人们免遭非国家武装行为者、包括犯罪团伙的暴力行为和由此造成的任意流离失所，同时履行其他人权义务；
- 至少把任意流离失所列为相当于国际罪行的犯罪行为并且不论隶属或级别，把所有犯罪者绳之以法；
- 通过和执行灾害管理的法律、政策和机制，保护人们免遭灾害引起的境内流离失所及其后果，以便保护人们免遭自然伤害、减少自然灾害的不利影响并且在自然灾害期间和过后保护有关人员；
- 通过关于境内流离失所问题的法律和政策，以加强流离失所者的保护，这些政策和法律概述了国家行为者的具体义务、向国家机构分配职责并且建立适当的筹资机制。法律和政策应当根据指导原则制定，要符合国际法和反映国际法的精神；
- 建立有关过程和条件，确保境内流离失所者能够找到他们选择的持久解决办法：安全和体面地回返和成功地重返社会、成功地在现住地就地安置、定居或迁移到本国其他地方并在那儿成功地融入社会。在这种情况下

下，境内流离失所者必须有机会参加影响他们的政治进程，特别是和平进程中要听到境内流离失所者的声音，和平协议中要反映境内流离失所者的权利、需要和利益。

100. 气候变化的影响和境内流离失所之间的关系越来越明显并且人们担心未来几十年中会有更多的境内流离失所现象，当然这两种现象之间绝对不在线性和单一因果的关系。秘书长代表赞扬会员国越来越多地认识到气候变化的影响和流离失所之间存在的明显联系并表示根据指导原则它们有义务在这种情况下解决境内流离失所问题。

101. 同时，秘书长代表认识到贫穷与自然灾害之间的关系，大体上可以说气候变化对那些最小造成气候变化的国家影响最大，因而自然灾害的不利影响可能增强。秘书长代表建议各国密切合作应对这项挑战。发达国家应当提供资源和专门知识，帮助最不发达国家努力适应气候变化对人类造成的后果、保护受气候变化影响而流离失所的人并且为流离失所者寻求持久解决办法。

102. 秘书长代表大力鼓励各国在目前进行的《联合国气候变化框架公约》谈判中继续参与这些问题的讨论。从这些谈判中可望产生的新的国际文书将成为未来多年气候变化的任何重大举措的基石文件。因此，极其重要的是关于气候变化的后京都文书认识到受气候变化影响而流离失所的问题并且把适当的应对意见列入适应措施目录。