



第六十九届会议

议程项目 61

联合国难民事务高级专员的报告：
与难民、回返者和流离失所者有
关的问题以及人道主义问题

2014 年 11 月 26 日德国常驻联合国代表给秘书长的信

谨提及我国 2014 年 11 月 20 日的信，其中德国常驻联合国代表团副常驻代表兼临时代办海科·托马斯转递了 2014 年 11 月 13 日德意志联邦共和国外交部长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔的一封信(见附件)。

请将本信及其附件和所附《关于声援难民和收容难民国家和社区的柏林公报》作为大会议程项目 61 的文件分发为荷。

常驻代表

大使

哈拉尔德·布劳恩(签名)



2014 年 11 月 26 日德国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

我谨诚挚感谢联合国代表对 10 月 28 日在柏林举行的“关于叙利亚难民局势：支持区域稳定的会议”提供的广泛援助，以及你个人对会议作出的贡献。会议通过了本信所附的《关于声援难民和收容难民国家和社区的柏林公报》(见附文)，与会者以此明确承诺为叙利亚难民和尤其受到重创的该区域难民收容国提供长期支助。

《公报》传递的关键信息是，必须用政治办法解决叙利亚冲突，这是实现持久和平及难民返回家园的最重要先决条件。新任秘书长叙利亚问题特使斯塔凡·德米斯图拉先生概述了关于恢复和平进程的初步想法，他说，必须“以综合方式”和“不设先决条件”地恢复和平进程。

在找到政治解决办法之前，必须着重加强收容国的体制和能力，使它们能够应对大量难民涌入带来的挑战，防止稳定局势、特别是黎巴嫩局势稳定遭到进一步破坏。必须作出多年承诺，确保收容国在财政支助方面的规则能有更大的确定性和可预测性。必须更好地协调和执行人道主义援助和发展合作措施，其中应考虑到每个国家的国家优先事项。为支持这一点，德国已为今后三年认捐 5 亿欧元。

除了提供重大的人道主义援助和结构性援助，国际社会在接纳叙利亚难民方面还须做出更多努力。此外，当务之急是必须把《柏林公报》的内容转化为现实。我们愿与联合国共同努力，推动定于 2014 年 12 月 9 日在日内瓦举行的联合国难民事务高级专员公署(难民署)会议，讨论如何重新安置和以其他形式接纳叙利亚难民，以便为难民创造更多的人道主义接纳和重新安置备选办法。

为执行此次会议的结论而采取的另一个重要步骤是，难民署、联合国开发计划署和联合国人道主义事务协调厅将于 12 月 18 日在德国提出和介绍叙利亚人道主义援助应急计划和区域难民和复原力计划。我将非常荣幸地在联邦外交部主持这次介绍活动。

我冒昧地将本信及所附《公报》抄送大会主席和安全理事会主席。

副常驻代表

临时代办

海科·托马斯(签名)

附文

关于声援难民和收容难民国家和地区的柏林公报

关于叙利亚难民局势：支持区域稳定的柏林会议

联邦外交部，

2014年10月28日，柏林

痛惜叙利亚人民的厄难，这种厄难致使该国近半数人民背井离乡，300多万难民越境逃亡，其中多数是妇女和儿童，

赞赏黎巴嫩、约旦、土耳其、伊拉克和埃及在能力和资源有限的情况下依然慷慨接纳大量叙利亚难民，并且意识到这些国家人民因此而承受的费用、压力和社会挑战，

在这方面认识到，迄今为止，黎巴嫩和约旦的人均难民比率居全球之冠(与会者指出，一些收容国并非1951年《联合国关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》的缔约国，但自愿执行其中一些规定)，

认识到叙利亚冲突是造成流离失所问题的根源，而且这个根源依然存在，又认识到叙利亚境内人道主义状况日益恶化，对难民流动产生了推波助澜的作用，认识到改进对叙利亚境内受冲突影响和需要人道援助者的支助和大力加强重新安置行动力度，或许能够减轻收容国承受的压力，

感到震惊的是，这场危机旷日持久，在今后数年里，收容国将持续承受压力，因此，认识到需要采取中期和长期办法，从数量和质量方面减轻这场危机对地方社区和收容国的影响，

意识到收容社区收容了大量难民，难民大规模涌入，使政府服务、资源和基础设施、特别是使社会服务、保健系统、教育系统、住房能力、水和环卫设施以及能源等服务、资源和基础设施捉襟见肘，

认识到必须支持这些公共服务，以应对收容社区人口临时激增的情况，这增加了收容国的根本发展需求，

认识到难民与收容社区关系日趋紧张，急需防止难民危机触发社会紧张局势，并着重指出，适当支助收容国和收容社区对于防止激进化至关重要，

关切地注意到，国际社会对危机的反应仍然不能满足各收容国政府和联合国各组织评估的需要，意识到需要增加资金和提高供资可预测性，

认识到，因此，最高优先事项是在每个层次确定优先次序和实现增效，各捐助方和联合国支持的收容国更加紧密地协调行动，

欣见收容国在联合国支持下领导各项协调行动，赞赏制定国家应对计划，以此作为广泛区域合作伙伴战略区域难民和复原力计划的基础，

柏林会议与会者商定：

推动叙利亚和平与稳定

与会者认识到，只有通过政治解决办法，结束流血，维护叙利亚的国家统一和领土完整，才能全面和永久解决叙利亚的厄难。在这方面，他们回顾联合国安全理事会第 2118(2013)号决议核可的 2012 年 6 月 30 日《日内瓦公报》，该公报是叙利亚人主导的包容性政治进程的基础，这个政治进程能够满足叙利亚人民的合理愿望，不分宗教或信仰，促进和保护每个叙利亚人的人权。他们欢迎联合国秘书长最近任命斯塔凡·德米斯图拉为叙利亚问题特使，并表示将支持他的工作，

各捐助方将根据国际人道主义法相关规定和联合国人道主义行动原则，并依据确定的需要和交付援助的能力，紧急和大幅度增加为叙利亚境内救济活动提供的资金。各捐助方将考虑各种办法，更多地在叙利亚境内提供发展援助，以建设社区和个人抵御冲突的复原力，并酌情开始开展重建工作，从而在叙利亚境内创造生计。

与会者将努力推动和增加对叙利亚境内所有人的支助，特别是对难以进出地区人民的支助，包括跨线和跨界进入叙利亚，提供援助，以确保按照安全理事会第 2139(2014)和 2165(2014)号决议的规定，向叙利亚境内受冲突影响和需要人道支助的人提供适当援助和服务。

调整人道主义和发展应对行动

在今后数年里，各捐助方将努力根据收容国的优先事项调动更多发展援助，依据确认的需要，支持收容国政府和收容社区。各捐助方还将通过更多地使用多年期供资办法等途径，努力提高其支助的中期和长期可预测性。各捐助方将视需要与收容国政府协调，探讨通过信托基金提供援助的可能性，以便采取多年期供资办法。

为确保全面和前后一致地应对人道主义和发展需要，各捐助方、国际组织、联合国和收容国将克服体制障碍，共同努力，减少交易费用和工作重复现象。所有与会者都将在联合国支持下，在收容国领导下，继续密切协调。

收容国将强调指出难民局势对国家应对计划的影响；联合国系统和各捐助方将在其发展活动中考虑难民大量涌入造成的长期后果，考虑增加对收容国的援助。各捐助方将努力提供足够的资金，确保通过多年期人道主义和发展认捐等途径，提高其供资的可预测性。

与会者将特别重视难民营之外和城镇地区的难民和地方社区，调整其人道主义和发展应对行动，使其满足这些难民和社区的具体需要。

处理对收容国的经济和结构性影响

与会者将努力满足收容社区的需要；捐助方将调整其发展支助，使之符合有关国家和区域应对计划所列目标和优先事项(如人人享有饮水、环境卫生和个人卫生/教育/保健/可持续生计和创造就业)，并考虑人口增长对环境的影响。

与会者认识到大批难民的涌入以及大量难民的持续存在对收容国的国民经济和基础设施产生不利影响，因此将探讨各种措施，以通过经济奖励办法向收容国提供支助，并探讨私营部门捐款的可能性。其中可能包括为收容社区开展创收活动，使当地经济受益，并最终使难民受益。

促进人权：向妇女、儿童、老年人和残疾人提供支助

收容国将继续促进和保护其境内所有人的人权，而捐助方则将予以协助。

与会者承认，由于叙利亚难民没有叙利亚证件，因而产生了诸多负面影响。联合国与收容国将共同努力解决这一问题，以避免无国籍状态。

与会者承认，妇女、儿童、老年人和残疾人有其独特的脆弱性。他们将继续保护妇女和儿童权利，尤其是重点防止暴力，包括性暴力和性别暴力，以及所有其他形式的剥削。

捐助方将在与收容国协商并经其同意基础上继续支持若干具体方案，以保护这些具有脆弱性的个人，并确保妇女和女孩的具体需要和能力被纳入现有方案。与会者将根据安全理事会第 1325(2000)号决议，支持因武装冲突而流离失所的妇女的作用和发言权。

确保受教育权和健康权

与会者认识到，大规模难民的涌入给收容国的国家教育和保健系统造成了巨大负担。收容国将根据其国家能力，在捐助方支持下，努力向难民提供基本保健服务、饮水和环境卫生及教育机会。捐助方将根据现行法规，支持难民接受高等教育。

与会者欢迎“没有失落的一代”倡议；他们将促进所有儿童和青少年享有优质教育，同时尽量减少难民危机对国家教育机构和标准的消极影响。与会者承诺继续支持“没有失落的一代”倡议，包括支持采取开创性的系统应对办法，如向按本国法规完成学业的学生颁发证书。

增加遣返、重新安置和人道主义接纳机会

与会者鼓励各国颁布临时保护身份规定，以此作为一项重要行动，表明声援收容国。与会者指出，以任何形式让来自叙利亚的难民融入，仍属收容国和接收国的一项主权决定。

与会者指出，叙利亚境内的冲突若能实现全面政治解决，则将为遣返创造理想的条件，但同时认识到在实现这一解决之前可能先要具备安全回返的条件。与会者将大力支持为在遵守不驱回原则基础上持久解决遣返问题而进行的努力。

与会者将致力于办好联合国难民事务高级专员办事处 2014 年 12 月 9 日重新安置问题认捐会议，并努力为在 2015 年及以后重新安置或以其他形式接纳来自叙利亚的难民而提出量化的承诺。

考虑安全影响

与会者认识到大批难民自叙利亚涌入造成的与安全有关的问题以及造成难民涌入问题的叙利亚危机对区域稳定的威胁，这些威胁危及难民和当地社区。他们将支持收容国采取措施确保收容社区和难民的安全和安保。

捐助方将支持收容国处理正当的安全关切，包括进行有效的边界管理和采取内部安全措施。

与会者将促进一种宽容文化，并将打击可能威胁稳定与和平的一切形式的极端主义、仇外心理和激进主义。

与会者将共同努力，打击一切形式的有组织犯罪，尤其是人口贩运和人口偷运，以及其他形式利用难民的绝望而进行的剥削行为，如强迫劳动和剥削劳动。

本文件不具法律约束力，不影响与会者的国际法律义务。
