



## 人权理事会

## 第五十届会议

2022年6月13日至7月8日

## 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

阿尔巴尼亚\*、阿根廷、澳大利亚\*、奥地利\*、比利时\*、保加利亚\*、加拿大\*、哥斯达黎加\*、克罗地亚\*、塞浦路斯\*、捷克、丹麦\*、厄瓜多尔\*、爱沙尼亚\*、斐济\*、芬兰、法国、格鲁吉亚\*、德国、希腊\*、洪都拉斯、匈牙利\*、冰岛\*、爱尔兰\*、意大利\*、拉脱维亚\*、列支敦士登\*、立陶宛、卢森堡、马拉维、马耳他\*、马绍尔群岛、墨西哥、摩纳哥\*、黑山、荷兰、北马其顿\*、挪威\*、巴拉圭、秘鲁\*、波兰、葡萄牙\*、罗马尼亚\*、斯洛伐克\*、斯洛文尼亚\*、瑞典\*、瑞士\*、突尼斯\*、乌干达\*、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和乌拉圭\*：决议草案

## 50/... 境内流离失所者人权特别报告员的任务

人权理事会，

回顾大会、人权委员会和人权理事会通过的以往所有关于境内流离失所者问题的决议，包括大会2021年12月16日第76/167号决议和理事会2019年7月11日第41/15号决议，

又回顾大会1991年12月19日关于加强联合国人道主义紧急援助协调的第46/182号决议及决议所附的《指导原则》，

认识到已加大对境内流离失所者的保护力度，确定、重申和统一了保护境内流离失所者的具体标准，特别是提出了《关于境内流离失所问题的指导原则》，<sup>1</sup>

回顾人权理事会2007年6月18日关于理事会体制建设的第5/1号决议和关于理事会特别程序任务负责人行为守则的第5/2号决议，强调任务负责人应根据这两项决议及其附件履行职责，

\* 非人权理事会成员国。

<sup>1</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。



深感不安的是，由于侵犯和践踏人权及违反国际人道法的行为、武装冲突、迫害、暴力和恐怖主义以及灾害和气候变化的不利影响等原因，特别是在这些因素相互作用的情况下，世界各地的境内流离失所者数目高得惊人，他们得不到充分的保护和援助，也无法获得持久解决办法；意识到这种状况正在给受影响人群(包括收容社区)、各国和国际社会造成严重的挑战，

认识到违反国际人道法的行为可能会导致流离失所，并回顾如果武装冲突各方遵守国际人道法，尤其是遵守区分、相称和预防的基本原则，以及除非为平民安全着想或出于迫切军事理由而需要之外不得强迫平民流离失所的规则，则流离失所现象可以减少，

又认识到各种自然灾害的次数增加、规模扩大和气候变化是灾害风险的驱动因素之一，气候变化的负面影响是环境退化和极端天气事件的肇因，已经与其他因素叠加引发了境内流离失所，给收容社区造成了更大压力；并注意到如果收容社区受到灾害影响，境内流离失所者可能会变得更加脆弱，

意识到包括长期流离失所状况在内的境内流离失所现象牵涉到人权、人道主义、发展、建设和和平和过渡期正义层面，妇女、儿童、老年人、残疾人、属于少数群体和土著人民的人群常常尤其处于弱势，各国和国际社会有责任进一步加强对他们的保护和援助，包括尊重和保护所有境内流离失所者的人权和基本自由，以期找到持久解决办法，

深为关切的是，性别不平等限制了妇女和女童对人生决定的控制权，也限制了她们获得粮食、水、农业投入、土地、信贷、能源、技术、司法、教育、保健服务、适当住房、社会保护和就业等资源的机会，导致她们更容易遭受灾害引发的风险以及与其生计相关的损失，若不能消除妇女和女童在实现权利方面面临的结构性障碍，将增加性暴力与性别暴力和不平等，加剧在危机局势中遭受的交叉歧视，

注意到有必要将境内流离失所者的人权问题进一步纳入整个联合国系统的主流，以便更有效地应对他们所面临的挑战，包括适当考虑落实秘书长的《人权行动呼吁》，并欢迎境内流离失所者人权特别报告员提出的这方面的建议，

强调国家在以下方面负有主要责任：向其管辖范围内的境内流离失所者一视同仁地提供保护和援助，包括为落实持久解决办法提供便利，根据国际法防止任意迁移，包括防止有违国际人道法的强迫流离失所，并通过循证行动和与国际社会的恰当合作，消除流离失所问题的根本原因，

1. 称赞境内流离失所者人权特别报告员迄今所开展的活动，她在提高人们对境内流离失所者困境的认识方面所发挥的推动作用，以及她为满足境内流离失所者的发展需要和其他特定需要所作的持续努力，包括设法将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有有关部门工作的主流；

2. 欢迎境内流离失所者人权特别报告员向人权理事会本届会议提交的报告<sup>2</sup>及报告所载结论和建议，确认至关重要的一点是，让境内流离失所者作为公民和权利持有人参与影响自身的决策进程，包括参与选举进程，并解决阻碍他们的政治参与的障碍，以支持他们充分享有权利并实现持久解决办法；

<sup>2</sup> A/HRC/50/24。

3. 回顾 2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会上表达的决心，即采取新的办法处理境内流离失所问题，通过为境内流离失所者和收容社区取得集体成果，满足当前的人道主义需要和长期发展需要，并回顾秘书长敦促所有利益攸关方承诺制订一项全面的全球计划，以有尊严和安全的方式使境内流离失所者人数到 2030 年至少减少 50%；<sup>3</sup>

4. 又回顾 2016 年联合国住房和可持续城市发展大会通过的《新城市议程》，并认识到境内流离失所日益成为一种城市现象，在这方面，必须应对城市环境中境内流离失所者的特殊需求和脆弱性问题，并支持收容社区和地方政府；

5. 表示感谢各国政府及政府间组织和非政府组织向境内流离失所者提供保护和援助(特别是为落实持久解决办法提供便利，将境内流离失所者纳入国家发展规划)，支持特别报告员的工作并提供便利；

6. 确认国家人权机构在流离失所的各个阶段具有确保适当解决所有人权问题的重要作用；

7. 深感关切的是，世界各地大量境内流离失所者长期存在各种问题，尤其是有可能陷入极端贫困，遭受社会经济排斥，无法充分获取人道主义援助和得益于长期发展努力和援助，更有可能遭受违反国际法特别是人权法和国际人道法的行为的侵害，境内流离失所者特别是妇女和女童更有可能遭受性暴力和性别暴力，并因其特定状况而可能面临各种困难，如缺乏保护、食物、住房，无法诉诸司法，无法获得医疗保健和社会心理支助，无法受教育，家庭联系中断，失去基本证件(可能导致他们的人权遭到侵犯)，并面临与重新融入有关的种种问题，包括在行使住房权、土地权和财产权时面临的障碍；

8. 表示关切的是，境内流离失所现象旷日持久；确认必须将境内流离失所者，特别是流离失所的妇女和女童的权利和需求纳入国家和地方的农村和城市发展战略，还需要让境内流离失所者参与这些战略的设计和执行业务，并确认必须争取持久解决办法，包括以有尊严和安全的方式自愿返回和重新融入、就地安置或在国内其他地点定居；

9. 尤其表示关切的是，包括妇女和儿童在内的许多境内流离失所者遭受各种威胁、侵犯和践踏人权行为以及违反国际人道法的行为，他们特别处于弱势，或尤其可能成为性暴力和性别暴力以及性剥削和性虐待、贩运人口、强行征募和绑架的特定施害目标；鼓励特别报告员继续致力促进采取行动，以应对他们的特定援助和保护需求；吁请各国考虑到大会和安全理事会所有有关决议，与国际机构和其他利益攸关方合作，向遭受上述侵犯和践踏行为之害的境内流离失所者以及有精神健康和社会心理支持需求的人、老年人和残疾人等其他有特殊需求的境内流离失所者群体提供保护和援助；

10. 表示关切的是，有些境内流离失所问题是突发和缓发灾害所致，这种流离失所对一些中低收入国家影响严重，这些国家自然灾害风险较大，人口稠密地区基础设施缺乏抵御力，减少灾害风险能力有限，而随着灾害更为频繁和严重，由于气候变化的不利影响、贫困和其他将会继续增加流离失所现象、破坏发展并影响享有人权的因素，这种流离失所有所加剧；

<sup>3</sup> 见 A/71/353。

11. 确认需要采取立足人权和促进性别平等的方针开展减轻灾害风险、早期预警、灾害应急计划、灾害管理、减缓和适应以及灾后重建活动，以预防、减少并处理灾害所致流离失所问题，更好地保护受影响人群和满足他们的需要并找到持久解决办法；回顾《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、<sup>4</sup>《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》<sup>5</sup> 在这方面的有关规定，特别是气候变化影响所致损失和损害华沙国际机制流离失所问题工作组的建议；<sup>6</sup>

12. 回顾《2030 年可持续发展议程》力求响应包括境内流离失所者在内的最弱势群体的需求，若不能响应境内流离失所者的需求，可能损害各国实现其整体发展目标的努力，并在这方面指出，顾及风险的可持续发展对于依照《2030 年议程》减少流离失所风险，为落实持久解决办法提供便利和确保不让任何一个人掉队至关重要；

13. 促请武装冲突所有各方酌情履行其根据国际人道法和人权法承担的义务，以便防止强迫流离失所并促进保护平民，包括确保平民的安全通道，并为联合国相关机构和人道主义组织提供安全、不受阻碍的人道主义援助准入，让它们能够接触境内流离失所者，包括居住在冲突地区的境内流离失所者，并吁请各国政府按照国际法规定的适用义务，采取措施，尊重、保护和实现所有境内流离失所者的人权，包括在各国境内行动和居住的自由，不加任何区别；

14. 强烈促请各国和武装冲突各方采取有效措施，防止并应对武装冲突中针对专门负责医疗任务的医务人员和人道主义人员、其运输工具和设备以及医院和其他医疗设施的暴力行为、袭击和威胁，包括制定国内法律框架，以确保尊重各自的国际法律义务；

15. 强烈谴责持续发生的对各年龄段境内流离失所者实施性暴力和性别暴力的现象，妇女和女童特别容易成为这种暴力的目标，但男子和男童也受到影响；促请各主管机构和国际社会共同努力以促进有效预防和应对、安全、保护人权、诉诸司法和受害者援助，共同努力消除性暴力和性别暴力的根源并全面打击有罪不罚现象；

16. 重申确认《关于境内流离失所问题的指导原则》是保护境内流离失所者的重要国际框架；鼓励各会员国和人道主义机构以及发展捐助方和其他发展援助提供方继续共同努力，设法以更加可预测的方式响应境内流离失所者的需要，包括响应他们的长期发展援助需要以便落实持久解决办法；为此吁请国际社会应请求为各国的能力建设提供支助；

17. 欢迎《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年纪念之际推出的多利益攸关方《推动预防、保护和解决境内流离失所者问题行动计划(2018-2020 年)》顺利执行，为法律和政策、持久解决办法、数据和分析以及境内流离失所者参与方面国家主导的应对工作提供了支持，并加强了相关利益攸关方之间的协作，《行动计划》执行结束后，联合国人权事务高级专员办事处按照人权理事会第 41/15 号决议的要求，于 2020 年 10 月举办了一次闭会期间研讨会；鼓励各国

<sup>4</sup> 大会第 69/283 号决议，附件二。

<sup>5</sup> FCCC/CP/2015/10/Add.1。

<sup>6</sup> 见 <https://unfccc.int/documents/193360>。

继续参与《行动计划》的后续举措(GP 2.0)，包括分享预防境内流离失所现象、保护境内流离失所者和解决流离失所问题方面的有效做法和持续挑战；

18. 又欢迎秘书长境内流离失所问题高级别小组的报告和秘书长的《流离失所问题行动议程》，承认加强解决根本原因的努力以及预防、保护、改善境内流离失所者协助和解决境内流离失所问题的持久办法至关重要，鼓励秘书长与会员国、联合国系统，包括特别报告员和其他相关行为体合作开展这些努力；

19. 促请各国：

(a) 按照《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，适当考虑秘书长境内流离失所问题高级别小组的报告中所载建议，提供持久解决办法；鼓励加强国际合作，包括通过提供资源和专门知识，协助受影响国家尤其是发展中国家在预防、援助、保护、恢复、持久解决办法(包括减少灾害风险)、减缓和适应气候变化以及向境内流离失所者及其收容社区提供发展援助等方面的努力和政策；

(b) 将《2030 年可持续发展议程》纳入各自的国家政策和发展框架，酌情将境内流离失所问题纳入其发展战略，并将之纳入相关可持续发展目标的报告；

(c) 根据国际法防止任意迁移，包括促进尊重国际人道法并防止有违国际人道法的强迫流离失所，并使国内立法符合相关国际义务，例如关于禁止任意流离失所和将任意迁移行为定为犯罪的义务；

(d) 继续制定和执行以实现境内流离失所者人权为目标的国内立法和政策，以包容和不歧视的方式处理流离失所各阶段的问题，包括为此采取全社会、全政府的方针，在政府内部为境内流离失所相关问题指定国家协调中心，并划拨充足的预算资金；鼓励国际社会、联合国有关机构以及区域和国家行为体在这方面应请求向各国政府提供资金和技术支持及合作；

(e) 承认受影响人群是权利持有人，必须成为境内流离失所问题相关决策、规划和执行工作的核心，因此，在与境内流离失所问题相关的各个方面，在促进和保护人权、防止侵犯和践踏人权行为、纳入地方和国家发展计划和活动以及制定和执行持久解决办法的问题上，在直接影响境内流离失所者生活的各级决策进程和活动中，应确保并支持境内流离失所者(包括妇女、儿童和弱势群体)充分、切实地参与以及与他们协商，包括促进安全、自愿、有尊严且可持续的返回，以有尊严和安全的方式就地安置或在国内其他地点定居，以及促进和平进程、建设和平、过渡期正义、冲突后重建；

(f) 特别注意流离失所的妇女和女童的具体情况，并采取行动，有效解决业已存在的性别歧视和不平等的模式和结构，例如：缺乏受教育和获取信息的机会，缺乏获得法律援助的机会，歧视妇女和女童的住房、土地和财产诉求的法律和做法，在能否与男性同等将国籍传给子女方面歧视妇女的国籍法，缺乏获得生计、收入、体面工作和同等报酬的机会，缺乏获得社会保护以及可使用、可获得、可接受和高质量的保健服务，包括性健康和生殖健康保健服务的机会，有害习俗，包括童婚、早婚和强迫婚姻以及残割女性生殖器的做法，以及社会经济和安全问题可能给妇女和女童享有充分、有效和有意义地参与影响她们的决定的权利造成的障碍；

(g) 在促进和确保保护境内流离失所者人权的过程中，考虑到残疾人和老年人的特殊需要，尤其是确保残疾人和老年人能够以及时、包容、适当、平等和

促进性别平等及体恤年龄的方式获得援助、保护、无障碍的信息和康复服务，包括医疗保健、性健康和生殖健康保健服务、社会心理支助以及教育方案，同时尊重并促进他们的个人自主和自立；

(h) 协助境内流离失所者尽可能收回自己留下的或迁移时被剥夺的住房、土地和财产，或在无法收回此类住房、土地或财产时获得适当补偿或其他形式的赔偿；

20. 决定将境内流离失所者人权特别报告员的任期延长三年，以便：

(a) 处理境内流离失所这一复杂问题，尤其是设法把境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有有关部门工作的主流；

(b) 努力加强国际社会应对武装冲突、普遍暴力、侵犯人权、气候变化和灾害的不利影响等原因造成的境内流离失所复杂问题的行动，并参与协调一致的国际倡导努力和行动，改进对境内流离失所者人权的保护和尊重，同时继续开展并加强与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织及其他相关行为体的包容各方的对话；

21. 请境内流离失所者人权特别报告员通过与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织、国家人权机构以及其他相关行为体持续进行对话，在执行任务时：

(a) 继续分析境内流离失所问题的根本原因和驱动因素，分析所有流离失所者的需要和人权，包括与保护和援助有流离失所风险者相关措施在内的预防措施，分析如何加强对境内流离失所者的保护及向其提供的援助和持久解决办法，在此过程中应考虑到具体情况和相关资料，特别是按年龄、性别、多样性和地点分列的统计资料和数据，并将相关可靠资料列入提交人权理事会的报告；

(b) 继续努力推动制定具有包容性的全面战略和支持，把重点放在防止流离失所、改善保护和援助、寻找持久解决办法、将境内流离失所者纳入国家发展计划和预算以及酌情纳入和平进程、和平协定和重新融入和复原进程上，同时考虑到国家在其管辖范围内对此负有主要责任；

(c) 在与各国政府、处于冲突后或其他状况的国家、政府间组织、区域组织和非政府组织及其他相关行为体进行对话时，继续采用《关于境内流离失所问题的指导原则》，继续努力推进《指导原则》的传播、推广和适用，并支持各项旨在促进能力建设和采用这些指导原则以及制定和执行国内立法和政策的努力；

(d) 在开展工作履行任务的过程中始终纳入性别视角，并特别考虑到境内流离失所妇女的人权，以及儿童(特别是女童，尤其是孤身或离散儿童)、老年人、残疾人和有心理健康及社会心理支持需要的人等有着特殊需要的其他群体的人权，以及他们特殊的援助、保护和发展需要；

(e) 继续关注国际社会在应请求协助受影响国家满足境内流离失所者的保护和援助需要方面，包括在执行国家战略方面所发挥的作用，并在其宣传活动中注重筹集足够资源以响应受影响国的需要，特别是继续与发展捐助方和发展援助其他提供方，包括联合国机构和世界银行等其他相关行为体开展合作，以便进一步加强有助于预防保护措施和持久解决办法的国际援助活动；

(f) 在联合国发展系统正在进行的改革的背景下，进一步加强特别报告员与联合国之间业已建立的合作，包括与秘书长《流离失所问题行动议程》后续机制，例如与解决境内流离失所问题限时特别顾问、解决境内流离失所问题指导小组及联合国驻地协调员在建设和平委员会的框架内的合作，并进一步加强与其他国际和区域组织的合作，尤其是加强特别报告员在机构间常设委员会及其附属机构以及推进人道主义和发展合作联合指导委员会的工作中的参与；

(g) 在活动中继续使用和推广机构间常设委员会的《境内流离失所者问题持久解决办法框架》以及在特别报告员领导下开发的相关工具，以支持各国政府以及人道主义和发展伙伴通过全面分析、确定优先事项和采取行动来执行《框架》；

22. 欢迎非洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织和欧洲委员会等区域组织和一些次区域组织为了应对境内流离失所者的保护、援助和发展需要以及为他们寻找持久解决办法而采取的举措；鼓励这些组织加强活动和与特别报告员的合作；

23. 大力欢迎《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的通过、生效及仍在进行的批准进程，这是加强保护和援助非洲境内流离失所者的国家和区域规范框架方面的一项重要步骤；鼓励其他区域机制考虑制定类似的保护境内流离失所者区域规范框架；

24. 大力鼓励各国政府，尤其是存在境内流离失所状况的国家的政府，为联合国和其他相关行为体开展的应对境内流离失所者的保护、援助和发展需要的活动提供便利，对特别报告员的访问和索取资料请求作出积极和迅速回应；强调特别报告员根据任务规定需要不受阻碍地通行；促请各国政府和联合国系统有关机构(同样在国家一级)酌情切实贯彻执行任务负责人的建议，并提供关于在这方面采取的措施的资料；

25. 敦促各国政府、机构间常设委员会成员、联合国驻地兼人道主义协调员和国家工作队确保提供有关境内流离失所情况的相关、可靠、及时、分类和具有互操作性的数据，包括关于境内流离失所者和收容社区特点的数据，以便改进关于境内流离失所问题的政策、方案拟订和预防措施，为制订有效和立足权利的境内流离失所问题对策提供资料，并为实现持久解决办法提供支持，在这方面参与统计委员会难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组的工作，与境内流离失所问题监测中心分享数据以纳入全球估计和分析，视需要请境内流离失所问题联合概况调查处提供支助和指导，以帮助提供更多的可据以采取行动的各方同意的数据，并酌情在这些方面提供资金；

26. 鼓励联合国，包括其专门机构、解决境内流离失所问题特别顾问区域政府间组织、任务负责人、相关机构和独立专家以及非政府组织，在特别报告员履行任务的过程中与其建立和保持定期对话与合作；

27. 鼓励所有联合国有关组织和人道主义、人权及发展组织加强协作与协调，包括通过机构间常设委员会和派驻存在境内流离失所状况的国家的联合国国家工作队，向特别报告员提供一切可能的协助和支持；并请特别报告员继续参与机构间常设委员会及其附属机构的工作；

28. 请秘书长和联合国人权事务高级专员办事处向特别报告员提供切实执行任务所需的一切协助和适足的人员配备，并确保这一机制在人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署以及联合国其他各有关办事处和专门机构的继续支持下，与紧急救济协调员密切合作；

29. 请特别报告员继续向人权理事会和大会提交任务执行情况年度报告，就境内流离失所者人权问题，包括在机构间一级采取的措施产生的影响问题提出建议；

30. 决定根据理事会工作方案继续审议境内流离失所者的人权问题。

---