



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目 3

人权理事会 2019 年 7 月 11 日通过的决议

41/15. 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 2017 年 12 月 19 日第 72/182 号决议和理事会 2016 年 7 月 1 日第 32/11 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的协调的第 46/182 号决议，以及该决议所附《关于境内流离失所问题的指导原则》，

还回顾人权理事会 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，

深感不安的是，由于侵犯和践踏人权及违反国际人道主义法行为、武装冲突、迫害、暴力和恐怖主义以及各种天灾人祸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；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，在某些情况下可能与其他因素叠加引发境内流离失所，给收容社区造成更大压力；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、发展等层面，并可能牵涉到建设和平和过渡期正义工作，儿童、老年人、残疾人和属于少数群体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、社会保障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，将增加基于性别的暴力和不平等，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，包括适当考虑重新设立一名秘书长特别代表；欢迎境内流离失所者人权问题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，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提交人权理事会第四十一届会议的报告¹及其所载结论和建议，并确认国家人权机构可为确保在流离失所的各个阶段适当处理所有人权问题发挥重要作用；

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%；²

4. 欢迎 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，必须满足城市环境中境内流离失所者的特殊需求，解决其脆弱性问题，并支持收容社区；

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. 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，尤其是他们有可能陷入极端贫困境地，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，容易遭受违反国际法特别是人权法和国际人道主义法行为的侵害，境内流离失所者特别是妇女和女童还容易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

¹ A/HRC/41/40。

² 见 A/71/353。

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，丧失基本证件(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；

7. 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 execution 工作；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；

8. 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主义法行为，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遭受严重创伤者、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；

9. 表示关切的是，有些境内流离失所问题是突发和缓发灾害造成的，这对中低收入国家影响更大，这些国家遭受自然灾害的风险较大，人口稠密地区的基础设施缺乏抵御力，减少灾害风险能力有限，而气候变化的不利影响、贫困和由于更频繁和更严重的灾害而增加流离失所现象、破坏发展和影响享有人权的其他一些因素更加剧了上述问题；

10. 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，更好地保护和满足受影响人群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》³、《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》⁴ 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⁵；

11. 回顾《2030 年可持续发展议程》力求满足包括境内流离失所者在内最弱势群体的需求，若不能满足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，考虑到风险的可持续发展对于依照《2030 年议程》减少流离失所风险和确保不让任何一个人掉队至关重要；

12. 促请武装冲突各方履行其根据适用的国际人道主义法和国际人权法所担负的义务，以防止发生强迫流离失所现象，促进保护平民，并吁请各国政府根据国际法赋予各自的可适用的义务，采取措施不加区别地尊重、保护和实现所有境内流离失所者的人权；

13. 强烈谴责继续对各年龄段的境内流离失所者实施性暴力和性别暴力的现象，其中妇女和女童特别容易成为目标，但男子和男童也受到影响；敦促各主

³ 大会第 69/283 号决议，附件二。

⁴ FCCC/CP/2015/10/Add.1。

⁵ 见 <https://unfccc.int/documents/193360>。

管机构和国际社会共同努力，切实有效地采取预防和应对措施，保障安全、保护人权、伸张正义并援助受害者，同时设法消除暴力侵害妇女和女童的根源，全面打击有罪不罚现象；

14. 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满足境内流离失所者的需要，包括他们为落实持久解决办法而对长期发展援助的需要；为此吁请国际社会应请求为各国的能力建设提供工作提供支助；

15. 认识到为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年而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)》在支持国家主导的在法律和政策、持久解决办法、数据和分析以及境内流离失所者参与方面的应对工作和加强相关利益攸关方之间的协作方面的作用，并鼓励各国继续参与《行动计划》，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；

16. 吁请各国：

(a) 按照《境内流离失所者问题持久解决办法框架》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援助、保护恢复、持久解决办法(包括减少灾害影响)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，并酌情将境内流离失所问题纳入其发展战略，和纳入相关可持续发展目标的报告；

(c) 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，以包容和不歧视方式处理流离失所各阶段的问题，包括为此指定政府内处理境内流离失所问题的国家协调中心，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应请求向各国政府在这方面提供资金和技术支持及合作；

(d) 承认受影响人群是权利持有人，必须成为有关境内流离失所问题的决策、规划和执行工作的核心，因此应确保并支持与包括妇女、儿童和弱势群体在内的境内流离失所者的协商，让他们在直接影响到其生活的各级决策进程和活动方面，充分、切实地参与与境内流离失所问题相关的各项活动，即促进和保护人权，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各种持久解决办法，包括促进以有尊严和安全的方式自愿返回、就地安置或在国内其他地点定居，以及开展和平进程、建设和平、过渡期正义、冲突后重建等活动；

(e) 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，歧视妇女和女童对住房、土地和财产主张的法律和做法，缺乏获得体面工作的机会，缺乏获得社会保护和可获得的、无障碍和高质量的保健服务，包括性保健和生殖保健服务的机会，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；

(f) 在促进和设法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和体恤年龄的方式获得援助、保护和康复服务，包括医疗保健、性保健和生殖保健服务、社会心理支助以及教育方案；

17. 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、侵犯人权和灾害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；

18. 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者持续进行对话，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，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，加强对境内流离失所者的保护及向其提供援助和持久解决办法的途径，同时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、寻找持久解决办法以及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(尤其是孤身或离散儿童)、老年人、残疾人和因境内流离失所而遭受严重创伤者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为满足受影响国需要而筹集足够资源，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在建设和平委员会的框架内与联合国包括与联合国驻地协调员业已建立的合作，以及与其他国际和区域组织的合作，尤其是加强特别报告员对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工作的参与；

(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》；

19. 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；

20. 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；欢迎非洲联盟决定宣布 2019 年为“非洲难民、返回者与境内流离失所者年”，以提高认识，促进为这些弱势群体寻求持久解决办法，包括通过国家法律和政策加以解决；

21. 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；

22. 敦促各国政府、机构间常设委员会成员、联合国驻地和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，并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，支持实现持久解决办法，在这方面参与统计委员会难民和境内流离失所者统计问题专家组的工作，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，根据需要请求境内流离失所问题机构间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；

23. 鼓励联合国，包括其专门机构、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；

24. 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；

25. 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充足的人员配备，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；

26. 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；

27. 请高级专员办事处于 2020 年 10 月举行一次与各国和其他相关利益攸关方的闭会期间研讨会，包括联合国秘书处和有关机构、各次区域组织和区域组织、国际人权机制、国家人权机构和非政府组织的代表，以便就纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年的《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)》的执行情况采取后续行动；

28. 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。

2019 年 7 月 11 日

第 39 次会议

[未经表决获得通过。]
