



大会

Distr.: Limited
2 July 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十九届会议

2025 年 6 月 16 日至 7 月 9 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、奥地利*、阿塞拜疆*、比利时、保加利亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚*、塞浦路斯、捷克、丹麦*、爱沙尼亚*、法国、格鲁吉亚、德国、希腊*、洪都拉斯*、爱尔兰*、意大利*、拉脱维亚*、立陶宛*、卢森堡*、马耳他*、墨西哥、摩纳哥*、黑山*、北马其顿、巴拉圭*、葡萄牙*、罗马尼亚、萨摩亚*、斯洛伐克*、斯洛文尼亚*、西班牙、瑞典*、瑞士、乌克兰* 和大不列颠及北爱尔兰联合王国*：决议草案

59/... 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以往通过的关于境内流离失所者的所有决议，包括大会 2023 年 12 月 22 日第 78/205 号决议和理事会 2022 年 7 月 7 日第 50/6 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 号决议及其所附《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》，¹

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，强调任务负责人应按照这两项决议及其附件履行职责，

深感不安的是，全世界境内流离失所者人数之多令人震惊，其原因包括侵犯和侵害人权行为、违反国际人道法行为、武装冲突、占领局势、地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置构成的威胁、迫害、暴力、有组织犯罪活动和恐怖主义、

* 非人权理事会成员国。

¹ E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。



灾害和气候变化的负面影响、生物多样性丧失、污染、荒漠化，以及这些因素相互作用的情况日益增多，流离失所者没有得到充分的保护和援助，无法获得持久解决办法，意识到这种情况对包括收容社区在内的受影响者以及对各国和国际社会构成严峻挑战，

认识到违反国际人道法的行为可能会导致流离失所，回顾指出，如果武装冲突各方遵守适用的国际人道法和国际人权法，尤其是遵守区分、比例和预防措施的基本原则，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，

又认识到灾害频率和规模的增加以及气候变化是灾害风险的驱动因素，它们的负面影响是导致环境退化和极端天气事件的因素，已经与其他因素共同导致境内流离失所，加大了境内流离失所者和收容社区面临的压力，注意到境内流离失所者在其收容社区受到灾害影响时可能面临的风险，

意识到包括长期流离失所在内的境内流离失所现象牵涉到人权、人道主义、发展、建设和平和过渡期正义层面，妇女、儿童、老年人、残疾人、少数群体和土著人民常常十分脆弱，而且各国和国际社会有责任进一步加强对他们的保护和援助，包括通过尊重和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，

深感关切的是，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、正义、教育、保健服务、适当住房、社会保护和就业等资源的机会，导致妇女和女童更容易遭受灾害引发的风险以及与其生计相关的损失，妇女和女童在实现其权利方面所面临的结构性障碍如果不消除，将加剧性暴力、性别暴力和不平等，并加剧危机局势中的交叉式歧视，

注意到需要在整个联合国系统进一步将境内流离失所者人权纳入主流，以便更有效地应对他们面临的挑战，包括适当考虑执行秘书长人权行动呼吁，欢迎境内流离失所者人权特别报告员在这方面提出的建议，

强调各国担负首要责任，必须不带任何歧视地与其管辖范围内境内流离失所者提供保护和援助，包括促进持久解决办法，依照适用的国际法，包括国际人权法，防止任意使人流离失所，包括防止违反国际人道法的强迫流离失所，通过有据可依的行动和与国际社会的妥善合作，消除流离失所的根源，

1. **赞扬**境内流离失所者人权特别报告员迄今开展的活动，赞扬她发挥推动作用，提高人们对境内流离失所者困境的认识，不断努力满足他们的发展需求和其他具体需求，包括将境内流离失所者人权纳入联合国系统所有相关部门的主要工作；

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²以及其中所载的结论和建议，确认采取创新办法处理有组织犯罪活动的重要性，有组织犯罪活动是境内流离失所现象的潜在驱动因素，也是导致侵犯流离失所者权利的因素；

² A/HRC/59/46.

3. **确认**境内流离失所者作为公民和权利持有人参与对他们有影响的决策进程，包括参与选举进程至关重要，消除他们政治参与的障碍以支持他们充分享有权利和实现持久解决办法至关重要；

4. **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表示决心对境内流离失所问题采取新办法，通过境内流离失所者和收容社区的集体成果、2022 年《秘书长关于境内流离失所问题的行动议程》和境内流离失所问题联合国全系统办法，既满足当前的人道主义需要，又满足长期发展的需要；

5. **又回顾** 2016 年联合国住房和城市可持续发展大会通过的《新城市议程》，认识到境内流离失所日益成为一种城市现象，需要针对具体情况采取应对措施，包括国土规划、公共服务和包容性基础设施，在这方面，认识到处理境内流离失所者在城市环境中的特殊需要、脆弱性和融入当地问题以及支持收容社区和地方政府的重要性；

6. **表示赞赏**许多国家的政府、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，特别是通过促进持久解决办法和将境内流离失所者纳入国家和地方发展计划提供保护和援助，并向特别报告员的工作提供支持和协助，强调地方和国家行为体，包括地方非政府组织和社区性组织发挥着重要作用，应对危机并向受影响最严重的群体提供地方牵头的保护和援助；

7. **确认**国家人权机构在流离失所的各个阶段发挥重要作用，确保所有人权问题得到适当处理；

8. **深表关切**世界各地大批境内流离失所者的长期面临的困难，特别是极端贫困和社会经济排斥的危险，他们获得人道主义援助以及长期发展努力和援助的机会有限，他们遭受违反国际法特别是人权法和国际人道法行为的危险加剧，境内流离失所者特别是妇女和女童遭受性暴力和性别暴力的风险加剧，一些困难是他们的具体情况所造成的，如得不到保护、食物、住所、司法救助机会、获得卫生保健服务和社会心理支持的机会、获得教育的机会，家庭联系中断和重要证件丢失，这些困难可能导致他们的人权遭到侵犯，以及与他们重返融入有关的问题，包括行使住房、土地和财产权方面的障碍；

9. **表示关切**长期境内流离失所问题，确认有必要将境内流离失所者，特别是流离失所妇女和女童的权利和需要纳入国家和地方城乡发展战略，让他们参与这些战略的制定和执行，并确认有必要寻求持久解决办法，包括以有尊严和安全的方式实行自愿回返和重新融入、就地安置或在该国其他地方定居；

10. **表示尤其关切**许多境内流离失所者受到各种威胁以及侵犯和侵害人权行为和违反国际人道法行为的伤害，其中包括妇女和儿童，他们面临特殊风险或成为性暴力和性别暴力、性剥削和性虐待、贩运人口、强行征募和绑架等行为的特定施害目标，鼓励特别报告员考虑到大会和安全理事会所有相关决议，继续致力促进采取行动，以满足他们的具体援助和保护需求，并促请各国与国际机构和其他利益攸关方合作，向遭受上述侵犯和侵害行为伤害的境内流离失所者以及有精神卫生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；

11. **表示关切**突发性和缓发性灾害造成的境内流离失所，这一问题对自然灾害风险高、人口密度大，基础设施抗灾能力差和减少灾害风险的能力有限的发

展中国家的影响尤其严重，气候变化的负面影响、生物多样性丧失、污染、荒漠化、贫困和其他因素加剧了这种情况，由于灾害更加频繁和严重，预计这些因素将继续增加流离失所现象，破坏发展，影响人权的享受；

12. **认识到**需要对减少灾害风险、预警、灾害应急规划、灾害管理、减灾和适应以及恢复工作采取立足人权和促进性别平等的方针，以防止、减少和解决灾害造成的流离失所问题，更好地保护受影响者和满足他们的需求，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 在这方面的相关规定，特别是气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制流离失所问题工作队的建议；⁵

13. **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的最贫穷和最弱势群体的需求，不满足境内流离失所者的需求会损害各国实现整体发展目标的努力，在这方面指出，风险指引型的可持续发展对于减少流离失所风险、促进持久解决办法和按照《2030 年议程》确保不让任何一个人掉队至关重要；

14. **促请**武装冲突各方履行其根据国际人道法和适用国际人权法担负的义务，以防止发生强迫流离失所现象，促进保护平民，包括确保他们的安全通行，使联合国相关机构和人道主义组织能够安全和不受阻碍地向境内流离失所者，包括向冲突区内的境内流离失所者提供人道主义援助，促请各国政府根据各自可适用的国际法义务，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，包括在每一国家境内自由行动和居住；

15. **强烈敦促**各国和武装冲突各方采取有效措施，防止和处理武装冲突中针对医务人员和专门履行医护职责的人道主义人员、其运输工具和设备以及医院和其他医疗设施的暴力行为、攻击和威胁，包括制定国内法律框架，以确保遵守其相关的国际法律义务；

16. **强烈谴责**持续发生针对各个年龄段的境内流离失所者的性暴力和性别暴力，这些暴力行为尤其针对妇女和女童，男子和男童也受到了影响，敦促当局和国际社会共同努力，采取有效的防止和应对措施、保障安全、保护人权、提供司法救助机会和援助受害者，消除性暴力和性别暴力的根源，全面打击有罪不罚现象；

17. **再次确认**《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合作，努力对境内流离失所者的需要作出更可预测的响应，包括为实施持久解决办法提供长期发展援助，并在这方面呼吁国际社会应请求为各国的能力建设提供工作提供支助；

18. **欢迎**秘书长境内流离失所问题高级别小组的报告和《秘书长关于境内流离失所问题的行动议程》，肯定加大力度消除境内流离失所的根源、预防境内流离失所、保护和更好地协助境内流离失所者及持久解决境内流离失所问题至关

³ 大会第 69/283 号决议，附件二。

⁴ FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定，附件。

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

重要，鼓励秘书长与各国、包括特别报告员在内的联合国系统和相关行为体合作开展这些努力；

19. **确认**解决境内流离失所问题特别顾问为协调和加快解决境内流离失所问题的所作的工作所作的有时限的推动性努力，并鼓励各国、联合国系统、驻地兼人道主义协调员、国际金融机构、私营部门和其他有关行为体与特别报告员合作，继续开展这些努力；

20. **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，支持落实《秘书长关于境内流离失所问题的行动议程》；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、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) 在预防、处理和解决境内流离失所问题的工作中采取对冲突敏感的做法，确保政策和方案有助于社会凝聚力，不造成或加剧社区间或社区内的紧张局势，同时促进包容性的全社会倡议，以加强能力并利用境内流离失所者和地方社区的知识，在地方、国家和区域各级预防和解决冲突以及减轻和管理灾害；

(c) 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；

(d) 根据国际法防止任意使人流离失所，包括促进尊重国际人权和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，例如关于禁止任意使人流离失所和将任意使人流离失所行为定为犯罪的义务；

(e) 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；

(f) 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应对方法和持久解决办法的问题上，在各级决策进程和实施、监测及评价直接影响境内流离失所者生活的活动的过程中，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、过渡期正义和冲突后重建；

(g) 特别注意流离失所妇女和女童的特殊情况和需要，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，在与男性平等地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；

(h) 在促进和确保境内流离失所者人权保护的过程中，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、虑及性别和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；

(i) 协助境内流离失所者尽可能收回自己留下的或流离失所时被剥夺的住房、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赔偿或其他形式的补偿；

21. **决定**将境内流离失所者人权特别报告员的任务期限延长三年，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) 努力加强国际社会对相互作用的多重驱动因素——包括武装冲突、占领局势、违反国际人道法、普遍暴力、有组织犯罪活动、侵犯人权及气候变化和灾害的不利影响——所致境内流离失所这一复杂问题的应对能力，并参与协调一致的国际倡导努力和行动，促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；

22. **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、境内流离失所者以及其他相关行为体持续进行对话，在执行任务时：

(a) 通过参与式办法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) 继续努力推动全面和包容的战略和支持，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减灾战略及国家适应和发展计划和预算，以及将他们酌情纳入和平进程、和平协定以及重新融入和复原进程中，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落实国内和区域法律和政策框架的努力；

(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，尤其是孤身或离散者)、老年人、

残疾人 and 有精神健康及社会心理支持需要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；在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，包括联合国机构和国际金融机构等其他相关行为体开展合作，以进一步加强有助于预防、保护和持久解决办法的国际援助活动；

(f) 在联合国发展系统当前改革的背景下，进一步加强特别报告员与联合国之间业已建立的合作，包括与解决境内流离失所问题特别顾问任期结束时设立的后继机制合作，如秘书长设立的全球协调和支助架构、联合国全系统应对境内流离失所的办法，⁶ 在建设和平委员会的框架内与联合国驻地协调员和国家工作队合作，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的工作的参与；

(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》；

23. **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；

24. **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；

25. **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；

26. **促请** 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，以便将数据纳入全球估计和分析；视需要请境内

⁶ CEB/2024/6/Add.1.

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；

27. **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任期结束时设立的后续机制、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；

28. **鼓励**联合国所有相关组织和人道主义、人权及发展组织加强协作与协调，包括借助解决境内流离失所问题特别顾问任期结束时设立的后续机制、机构间常设委员会、更广泛的改革进程，如由紧急救济协调员牵头的人道主义改革进程(“人道主义重置”)，以及由秘书长牵头的联合国改革进程(“联合国 80 周年倡议”)，及派驻存在境内流离失所状况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；

29. **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；

30. **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，就境内流离失所者的人权问题提出建议，包括说明机构间层面采取的措施产生的影响；

31. **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。