



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

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

境内流离失所及国家人权机构的作用

境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

概要

在报告中，境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽对国家人权机构在保护境内流离失所者人权方面的作用进行审查。她研讨妨碍国家人权机构参与处理境内流离失所问题方面的障碍，以及国家人权机构在流离失所的所有阶段开展的活动和积极做法，包括从防止形成导致境内流离失所的条件到其在应对流离失所和为实现持久解决的过程中所发挥的作用。侵犯人权行为既是境内流离失所的原因，也是其后果，而人权更有可能在流离失所期间遭到侵犯。由此，她强调了国家人权机构的重要作用，并提出一些建议，以确保这些机构与其他国家与国际伙伴一道并与之合作有效保护人权。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员开展的活动.....	3
三. 加强国家人权机构在保护境内流离失所者人权方面的作用	4
A. 导言	4
B. 国家人权机构参与处理境内流离失所问题的障碍.....	7
C. 国家人权机构在预防、准备和预警方面的作用.....	9
D. 应对境内流离失所问题.....	11
四. 结论.....	18
五. 建议.....	19

一. 引言

1. 境内流离失所者人权问题特别报告员的报告根据人权理事会第 32/11 号决议提交。在报告中，特别报告员概述她自上次报告(A/HRC/38/39)以来所开展的活动。本报告重点讨论国家人权机构在预防和应对各种原因引起的境内流离失所方面的作用、国家人权机构面临的挑战、目前的做法，以及加强其作为政府及其他国家和国际利益攸关方关键人权合作伙伴的作用的机会。

二. 特别报告员开展的活动

2. 2018 年是《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年(GP20)，也是一个重要机会，可以提高对指导原则、国际和国内持续及不断变化的与境内流离失所者相关的挑战，以及预防和减少境内流离失所现象的迫切需要的认识。特别报告员在报告所述期间组织并参与了众多活动。其中一项核心活动是制定和启动涉及多利益攸关方的 GP20《推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的 2018-2020 年行动计划》(见第 18 段)，其中包括四个优先问题：境内流离失所者的参与、境内流离失所问题国家法律和政策、数据和分析，以及解决长期流离失所问题和为境内流离失所者寻求持久解决办法。

3. 《行动计划》在 2018 年 4 月 17 日日内瓦举行的一次利益攸关方会议上启动，得到了奥地利、洪都拉斯和乌干达政府的支持。《行动计划》由特别报告员、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和人道主义事务协调厅牵头，与多个机构和合作伙伴协商后起草的。已经开展了一项为地方、国家、区域和国际各级优先领域提供支助的各项规划活动和倡议的摸底调查，同时成立了一个指导小组负责监督该三年期《行动计划》的实施并监督其进度。本报告增编 1 完整介绍了所有开展的活动。

4. 特别报告员继续支持在联合国系统内乃至更广泛的人道主义界将境内流离失所者的人权主流化，包括通过参与机构间常设委员会特等干事一级工作。她参加了 2018 年 5 月和 2018 年 12 月的特等干事会议，GP20《行动计划》在 5 月的会议上获得核可。

5. 根据纪念《指导原则》通过二十周年的人权理事会第 35/101 号决定，人权理事会第三十八届会议于 6 月 26 日举行了适用《指导原则》方面的成就、最佳做法、挑战和建议的首次专题小组讨论。特别报告员组织并主持了该专题小组讨论，并强调了二十周年对于激励保护和促进境内流离失所者权利并推动国家对其承担责任的重要性。

6. 特别报告员继续努力增强区域机制和区域法律及政策制定流程，支持非洲联盟推动批准和实施《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)。2019 年 2 月 9 日，她参加了在亚的斯亚贝巴举行的关于消除非洲强迫流离失所的根源和实现持久解决的圆桌会议，此次会议是题为“难民、回返者和境内流离失所者——达成非洲强迫流离失所的持久解决办法”非洲联盟年的一部分。2018 年 12 月，她向大不列颠及北爱尔兰联合王国议会调查委员会提交了有关非洲强迫流离失所的书面证据。

7. 2018年6月27日，在人权理事会第三十八届会议期间，特别报告员组织了一次名为“各抒己见”的会外活动，通过由日本、墨西哥、尼日利亚和南苏丹的境内流离失所者组成的专题小组发出自己的声音。这项活动由奥地利、洪都拉斯和乌干达常驻联合国日内瓦办事处代表团共同主办，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、难民署、基督教援助组织和绿色和平组织为活动提供了支持。

8. 特别报告员推动了正在开展的关于人道主义发展动态的对话，包括德国联邦经济合作和发展部(联邦经济合作部)于2018年10月在柏林组织的关于“隐形流离失所”的专题小组讨论，以及德国国际合作署和国际移民组织于2019年2月在柏林组织的有关过渡期正义和持久和平解决办法的活动。2018年10月，特别报告员在国际发展法组织在海牙组织的一系列关于妇女、过渡期正义和流离失所的活动中担任主要讨论会参加者。她还参加了由妇女区域网络2019年2月在吉隆坡组织的南亚强迫流离失所和性别问题峰会、2019年2月在瑞士举行的灾害所致流离失所问题平台咨询委员会讲习班，以及2019年3月举行的主题为“流动人口——起因、后果和前进方向”的第十六届迪拜国际人道主义援助和发展大会。

9. 2018年8月，特别报告员参加了由墨西哥奇瓦瓦州州长主持召开的古20背景下的一次论坛。她与奇瓦瓦州官员进行了实地访问，与境内流离失所者见面并讨论了如何改善对他们的保护。她在一次关于境内流离失所者诉诸司法的研讨会上发言。2019年2月，应墨西哥捍卫和促进人权委员会邀请，她参加了一次“与人权捍卫者”和境内流离失所者“的交心小组会”，并参加了该委员会发布境内流离失所者报告的活动。

10. 2019年3月6日，她在日内瓦召开了一次关于加强保护境内流离失所儿童的专家会议，以便为她2019年向大会提交的报告提供信息。人道主义背景下的儿童权利专家讨论了人权和人权保护的主要挑战，并审议了如何增强预防和应对。与会者包括负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表、负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表和儿童权利委员会主席。

11. 2018年6月和12月，报告员在难民署和捐助方的支持下，共同组织并参加了在意大利圣雷莫国际人道法研究所开设的两次境内流离失所问题课程。她非常重视学术机构在关于境内流离失所的研究、教学和分析方面的作用。她在多所大学发表过演讲，包括伦敦大学“难民法倡议”举办的一个专门讲习班，以及乔治敦大学、温德斯海姆荣誉学院、福坦莫大学、柏林洪堡大学和欧洲大学组织的一次特别研讨会。

三. 加强国家人权机构在保护境内流离失所者人权方面的作用

A. 引言

12. 截至2018年12月，4140万人由于冲突在其本国背井离乡，仅2018年一年，就有2800万人加入境内流离失所者行列(其中，1080万人因冲突而流离失

所，1720 万人因灾害而流离失所)。¹ 还有很多人多年甚至几十年一直流离失所，而鉴于多场冲突仍在继续而且气候变化持续带来负面影响，这一趋势不可能很快扭转。侵犯人权行为经常发生在境内流离失所现象之前或触发境内流离失所现象，并在流离失所期间或之后发生，因此既是其原因，又是其结果。

13. 境内流离失所者在流离失所的所有阶段更有可能面临许多严重侵犯人权行为和保护方面的挑战。即使在流离失所发生以后，人权问题依然存在，包括回返者的安全和安保；获得食物、水和生计；归还财产以及达成持久解决办法。人权问题影响到所有受流离失所影响的社区，包括收容境内流离失所者的社区。国家人权机构发挥着关键作用，可以促进和保护境内流离失所者及其他受流离失所影响的社区的人权，就可能发生流离失所发出警告并监督境内流离失所者在整个流离失所过程的权利。

14. 国家人权机构是国家授权机构，独立于政府，拥有保护和促进所有人权的广泛的宪法或者法律授权。《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)载有国家人权机构被视作可信并能有效运作须达到的最低标准，包括按照基本法或宪法设立；保护和促进人权的广泛授权；形式和职能独立性；多元化；充足资源和财政自主权；处理任何人权问题的自由；每年提出国家人权状况报告，以及与国家和国际行为体开展合作。

15. 截至 2019 年 3 月，197 个联合国会员国中有 122 个设立了国家人权机构。² 但其中只有 78 个会员国完全符合《巴黎原则》，因此需进一步努力，增加完全符合《巴黎原则》的国家人权机构的数量。人权高专办、国家人权机构全球联盟³ 以及国家人权机构区域网络在促进设立和加强机构方面发挥着关键作用。

16. 国家人权机构承担各种职能，包括监督和调查国家人权状况；向包括联合国在内的国家、区域和国际监督机构作出报告；通过处理投诉或提供法律援助支持个人行使其权利；向政府、议会和其他公共机构提出咨询；消除歧视；确保国家法律和做法遵循国际和区域人权规范和标准；发表研究结果、建议和意见；通过培训和提高认识活动倡导权利文化；支持人权捍卫者；并与非政府组织、民间社会和区域机构开展合作。

17. 许多国家人权机构调整了职能，以便更加意识到境内流离失所者的保护关切，并更加积极地为境内流离失所者开展活动。在包括哥伦比亚、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、菲律宾、乌干达和乌克兰等多个国家，国家人权机构在解决境内流离失所问题方面发挥着突出作用，有时与人道主义组织合作。一些机构设立了境内流离失所者问题联络点或部门，积极参与保护群组，开发内部指导工具，并在需要对流离失所状况进行保护监督的地点扩大其存在。这些联络点或单位搜集会影响政府和非政府行为体行动的数据。由于加强了业务和宣传作用，国家人权机构成为制定和实施境内流离失所相关立法和政策的关键利益攸关方。

¹ 见 www.internal-displacement.org/。

² 见 <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%2804%20March%202019.pdf>。

³ 见 <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>。

18. 2018 年是《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年。作为纪念活动的一部分，《推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的 2018-2020 年行动计划》由特别报告员和合作伙伴发布，目的是激励和加强多利益攸关方参与减少并解决境内流离失所问题⁴。《行动计划》明确承认国家人权机构的作用是拥有授权并有潜力推动就境内流离失所问题采取国家行动的关键利益攸关方。尽管如此，国家人权机构承认可以加强它们所发挥的作用，以便提高解决境内流离失所问题的实效。

19. 境内流离失所可能会影响任何国家，甚至那些以前只有很少或没有相关经历的国家。因此，为应对境内流离失所做好准备对所有国家和国家人权机构都至关重要，使它们能够采取有效行动预防形成导致流离失所的条件或根据国际标准迅速应对流离失所问题。国家人权机构在各国努力协助国家主管部门履行其人权承诺、监督进度并追究其责任方面发挥着关键作用。

20. 国家人权机构负有特殊责任，应支持特定弱势群体并增强其主张权利的权能，其中包括由于境内流离失所而陷于脆弱境地的人。《2030 年可持续发展议程》确定各国和发展伙伴应该在努力为所有人实现可持续发展目标方面不让任何一个人掉队，并明确提及境内流离失所者是最脆弱、最贫穷和最无法主张其权利的群体之一。国家人权机构是国家合作伙伴，可以与集体为国家伙伴并与它们一道努力实现目标的专门的发展行为体一起共同促进可持续发展。

21. 特别报告员开展了磋商进程，审查国家人权机构及其区域网络目前如何代表境内流离失所者并与其合作⁵，确定积极做法，并就如何加强工作来确保切实实施《指导原则》和其他相关国家、区域和国际标准征求他们的意见。2017 年 12 月，她与国家人权机构全球联盟合作，向所有国家人权机构发出了一份问卷，对其目前有关境内流离失所的工作开展摸底调查。她对回复问卷的国家人权机构表示感谢。

22. 2018 年 2 月，在国家人权机构全球联盟年会之前，特别报告员与难民署和人权高专办合作组织了为期一天的磋商讲习班。^{6 7} 讲习班吸引了代表 22 个国家人权机构和网络的 36 名参与者。他们探讨了国家人权机构参与应对流离失所问题的政策和行动的方式；交换了经验和战略；讨论了挑战；确定了关键教训和新出现的良好做法；并就增强其在预防和应对境内流离失所方面作用提出了一些建议。⁸ 在国家人权机构全球联盟年会期间，特别报告员与奥地利、洪都拉斯和乌

⁴ 可在 <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/> 上查阅。

⁵ 亚太国家人权机构论坛、欧洲国家人权机构网络、美洲促进和保护人权国家机构网络和非洲国家人权机构网络。

⁶ 在阿富汗、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、刚果民主共和国、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、尼日利亚、菲律宾、秘鲁、苏丹、乌干达、乌克兰、赞比亚和津巴布韦以及科索沃(本文件中所有科索沃的提法均应根据安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解)。

⁷ 亚太论坛、欧洲国家人权机构网络和国家人权机构全球联盟。

⁸ 见讲习班简要报告，可在 www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/SummaryReport_NHRI_DP%20Workshop20Feb2018.pdf 上查阅。

干达政府共同组织举办了一场公开会外活动，以审查国家机构使用《指导原则》的情况，并就拓展这些工作的范畴提出一些设想。

23. 特别报告员在 2017 年 11 月曼谷举行的亚太论坛半年期会议上发言。她参加了一场由美洲人权委员会在其第六十三届会议期间组织的关于美洲境内流离失所和人权的公开听证会，这是应美洲促进和保护人权国家机构网络的请求于 2 月在波哥大举行的。2018 年 4 月，她参加了由欧洲网络在基辅主办的关于境内流离失所者人权问题的会议。与会者讨论了国家人权机构在处理境内流离失所局势和倡导将《指导原则》纳入国家法律和政策方面的重要作用。欧洲网络发布了一项声明，获得欧洲委员会人权专员认可。^{9 10}

24. 2019 年 3 月 4 日，她与国家人权机构全球联盟合作，在日内瓦组织了关于国家人权机构在预防形成导致境内流离失所条件方面作用的后续讲习班。哥伦比亚、洪都拉斯和肯尼亚的国家机构以具体例子介绍了他们为尽量减少和规避境内流离失所风险所展开的活动、采取的战略、工具和机制，包括监督和风险评估以及设立预警机制。

25. 以下讨论基于特别报告员的磋商进程和其他研究。

B. 国家人权机构参与处理境内流离失所问题的阻碍

26. 国家人权机构充分解决境内流离失所者人权问题的挑战包括供资和资源、能力、准入和安保以及国家主管部门的政治意愿。一些机构强调，在流离失所的所有阶段，所有利益攸关方都必须更明确地承认境内流离失所者问题是一个人权关切，需要人权行为体与人道主义和发展对应方一道持续参与，才能确保根据人权法律和标准提供保护、快速解决和补救。承认人道主义危机的人权起因、层面和影响对采取有效和恰当的行动至关重要，可确保应对措施承认境内流离失所者为权利持有人而非仅仅是人道主义援助受益人，并承认各国是保护其人权的首要责任承担者。

27. 境内流离失所者的人权问题可能是国家人权机构直接核心人权职能和优先事项的组成部分，特别在公民权利和政治权利领域。然而，境内流离失所者的其他人权关切，包括与住房、土地和财产以及达成持久解决办法相关的关切，可能更为复杂、长久并且需要专业技术或法律干预手段来确保保护、解决和正义。他们对主管部门和国家人权机构造成了新的沉重负担，如果流离失所问题旷日持久，有时会持续数月乃至数年。国家机构对解决此类关键人权问题至关重要，包括通过与政府持续接触，鼓励在流离失所期间采取有效应对措施。

28. 在冲突或灾难引起境内流离失所时，国家人权机构除其核心人权工作以外，还可能会面临大量新出现的复杂的人权问题工作量，这方面不应该减少关注度和资源。各机构对其在流离失所紧急阶段的应对能力表示关切，因为此时人权监督至关重要。承认侵犯人权行为可能在流离失所之前和期间发生并可预防，国家人权机构必须参与流离失所的所有阶段。预防和应对境内流离失所通常需要大幅度

⁹ 见 http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_on_nhris_role_on_idps_protection-2.pdf。

¹⁰ 见 www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-internally-displaced-persons。

增加国家人权机构的资金、能力、员额配置和资源，才能在短期、中期和长期有效和可持续地作出应对。

29. 资金不足和供资不连贯是国家人权机构工作的常见障碍，阻碍了其解决境内流离失所者人权的能力。各机构强调，需在其核心预算中为境内流离失所者提供专项资金，而不是提供临时的、项目专项或一次性赠款，才能使其能将境内流离失所问题纳入长期的核心活动。虽然各国政府应在保证独立运作能力的同时在法律上确保充足供资，但国家人权机构必须经常在现有资源范围内扩展其工作，这将产生明显的后果。¹¹ 各机构突出强调了其根据《巴黎原则》获得外部供资的能力，以及与捐助方合作以加强其对国家人权机构关键作用 and 价值的理解的必要性。

30. 在冲突形势下，难民署一贯支持并资助国家人权机构以加强其在影响境内流离失所者问题方面的工作，但同时认识到其供资不会损害机构自主权的看法。¹² 尽管如此，资金仍然普遍短缺。在尼日利亚，尽管从难民署获得了资金和支持，国家人权机构仍不得不专注于与社群监督员合作，在三个州，而不是在已确定需求的七个州创建保护框架。在阿富汗，2004 年在难民署的支持下启动了一项方案，使得国家机构得以在全国扩展其在境内流离失所者方面的工作，但尽管存在大规模流离失所现象并出现新的流离失所现象，2010 年，这项方案因供资短缺而结束。如果方案启动后因资金耗尽而停止，会损害人口和国家人权机构的关系。

31. 在经历过境内流离失所的国家，国家人权机构可能已经建立了国内能力、强大的技能基础和能够迅速应对新的流离失所情况的工作人员队伍。在其他国家，境内流离失所是一种新出现或罕见的现象，国家主管部门和国家人权机构必须迅速调整并培养满足境内流离失所者需求的能力。各机构确认需要长期的专职人员配置，而且需要对整个机构进行培训以掌握机构知识而非依赖短期顾问。国家人权机构强调，为了发挥其潜能，配备的资源 and 人员必须足以应对往往涉及数千人的新的挑战性人权状况，而其中许多人可能难以接触到。

32. 针对可能出现的流离失所情形做好准备和应急规划对迅速采取有效应对措施而言十分关键。确实，由发展项目、不受监管的商业活动、普遍暴力局势、强迫迁离、气候变化和缓发灾难等因素导致的境内流离失所程度意味着，各国政府和国家人权机构应加强机构能力并做好准备应对经常可预测的流离失所事件。一些国家人权机构指出，各国政府应更多关注由冲突或政治暴力引起的境内流离失所情况，而非可预测的其他因素或政府行动或发展优先事项引起的流离失所情况，尽管这些原因导致的流离失所者人数也不少。

33. 尽管存在严重侵犯境内流离失所者权利的行为，专门人权行为体往往没有出现在人道主义和流离失所危机现场或没有被派往处理此类危机；而此类侵权行为，包括武装非政府行为体或政府行为体和民政主管部门实施的侵权行为，往往

¹¹ 国家人权机构全球联盟，关于《巴黎原则》的一般性意见，一般性意见 1.10。可在 https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf 上查阅。

¹² 《难民署为保护境内流离失所者与国家人权机构接触：评估工作》，2016 年(辅以供外地办事处与国家人权机构接触的清单)。

不受惩罚。国家机构监督员在冲突期间或之后进入冲突地区或接触受影响群体仍然是一项重大挑战。境内流离失所者可能身处政府管控之外的地区和难以抵达的区域。比起国家主管部门或国际行为体，国家人权机构更有可能接触这些群体，因此不应限制其进入政府管控之外的地区。

34. 国家人权机构可在正在发生的冲突和/或政治或社会动荡条件下运作。其独立地位及不与任何政党或派别结盟对其在所有利益攸关方中发挥作用而言至关重要，这些利益攸关方包括依靠国家人权机构代表其利益的境内流离失所者。根据其任务，国家人权机构保持公正和发挥保障人民免遭任何一方侵权的基本作用。他们可能需要发挥对政府和国家政策极为关键的作用，比如在政府可能或被认为应对境内流离失所负责的情况下。国家人权机构强调，政府解决境内流离失所的政治意愿至关重要但往往缺失，并且国家和国际合作伙伴的努力对加强政治意愿不可或缺。

35. 《指导原则》承认，境内流离失所可能是蓄意违反人权法和/或人道主义法的行为，也是另一个团体或政府对一部分人群的歧视和暴力行为。禁止任意流离失所包括基于种族隔离、族裔清洗或旨在或导致改变受影响人口的族裔、宗教或种族构成的其他类似做法的流离失所，以及用作集体惩罚的流离失所。一些政府未能认识到境内流离失所或者造成流离失所或与其相关的人权问题。在这些情况下，国家人权机构在极端政治困难和反对的条件下开展活动；尽管如此，其自由运作的的能力必须受到保护。

36. 虽然必须承认国家人权机构面临的挑战、制约和相互竞争的优先事项，但它们作为政府、民间社会、国家和国际合作伙伴及受流离失所影响社区中受尊重的人权行为体所处的独特地位即便在颇具挑战的环境中仍然提供了宝贵的机会。以下讨论强调了国家人权机构预防形成导致境内流离失所的条件的方法，以及为应对人权挑战和支持解决境内流离失所者问题所做的工作。

C. 国家人权机构在预防、准备和预警方面的作用

37. 国家人权机构在预防境内流离失所和准备方面的作用至关重要。他们的核心工作是促进和保护所有人权，这是和平稳定和预防冲突的重要因素，而冲突是境内流离失所的主要驱动力。国家人权机构强调必须在流离失所发生之前尽早设立具体的预防和准备系统，还强调只有在平时时期，也就是在流离失所发生之前，通过立法和政策才是最有效的。国家人权机构承认流离失所可能会多次发生，并强调必须持续努力预防流离失所以及相关的侵犯人权行为，以确保一旦发生流离失所，受影响的人群不会面临二次流离失所或持续和反复出现的人权问题。

38. 国家人权机构采取重要措施，以克服冲突在社会上产生的后果，解决以往的侵犯人权行为并推动打击有罪不罚现象。国家人权机构经常促进或主导过渡期正义进程，支持确保问责进程，通过调查和赔偿等促进诉诸法律，并促进建设和平进程、和解和加强社会融合。在其提交给大会的关于将境内流离失所者纳入过渡期正义进程的报告(A/73/173)中，特别报告员强调了包括国家人权机构在内的人权行为体在确保将境内流离失所者作为预防举措重要组成部分纳入此类进程的作用。例如，这是波斯尼亚和黑塞哥维那以及哥伦比亚的国家人权机构的一个关注重点。

39. 《可持续发展目标》目标 16 呼吁促进公正、和平和包容的社会，还承认强大和负责的机构、善治、参与、诉诸司法和获得信息以及基本自由的重要性。该目标明确承认公民权利和政治权利是和平和可持续发展的关键要素，并为通过机构、司法和安全改革改善人权提供了巨大的变革潜力。国家人权机构全球联盟强调了国家人权机构保障和促进可持续发展的重要意义，实际上，该目标的一个全球性指标是存在符合《巴黎原则》的独立国家人权机构。¹³

40. 在冲突形势下，国家人权机构已倡导并监督遵守国际人道主义法，这是对减轻冲突对平民的影响至关重要的一项活动。国家人权机构正在逐渐将国际人道主义法监督纳入其工作范畴。在冲突形势下，暴力及后续的境内流离失所的平民受害者通常是在民族、族裔或宗教上属于少数的群体。国家人权机构必须敏感地意识到冲突和人道主义危机的此类族裔或宗教层面以及可能的境内流离失所状况，并采取相应应对措施，包括通过行使其预防和预警能力以及尽早确定风险群体。他们在促进少数群体权利、确保平等和不歧视以及促进冲突各方之间和与冲突各方及多数群体开展对话方面所做的工作是至关重要的预防冲突和流离失所的措施与建设和平措施。

41. 国家人权机构在预防各种因素造成任意流离失所方面发挥了领导作用，这些因素包括没有根据国内法律和国际标准加以监管或实施的发展项目、商业活动或强迫迁离。《指导原则》禁止未能以迫不得已和压倒一切的公共利益为由展开大型发展项目造成的流离失所。全球多个案例表明，几百万人因未满足该标准的项目而流离失所，而受影响的经常是土著居民或少数群体。国家人权机构，包括在哈萨克斯坦、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦的国家人权机构，讨论了强迫迁离的流离失所影响，指出机构在预防方面发挥的作用是提请注意人权影响和代表受影响社区采取预防性法律干预措施。

42. 预警至关重要，可以使所有行为体能够采取预防行动或者迅速有效对应对危机和流离失所事件。在极有可能发生或曾经发生过造成流离失所的冲突、暴力或灾难的国家，国家人权机构已制定或促进制定预警举措，包括在高风险地点设置监督员；与风险群体保持经常联系；推动机构间风险分析以尽早确定可能引起暴力或冲突的不断演变的条件或社会政治发展态势；积极与政府机构接触，包括负责应对灾难的政府机构，使之充分了解可能发生的流离失所事件。

43. 在哥伦比亚，在暴力和境内流离失所风险方面的预警是国家人权机构哥伦比亚监察专员署的核心职能。在所有 36 个地区分布了大约 250 名“社区捍卫者”。他们搜集与个人和社区面临流离失所风险相关的信息，使相关政府机构能够进行背景分析和提交预警报告，而且必须迅速采取保护措施。在阿富汗、肯尼亚、尼泊尔和菲律宾等国，预警机制在国家人权机构的支持下或在其内部运作。国家人权机构建议开展比较研究，以确定和分享积极做法。

44. 国家人权机构强调，供资必须更加灵活，以便实施创新性预防项目。例如，统计和研究发展增强了预测或预报可能与季节性天气或灾难事件甚至族裔或政治暴力有关的潜在流离失所事件的能力。因此鼓励向基于预报的融资方向发展。

¹³ 国家人权机构全球联盟，“国家人权机构参与可持续发展目标(2017年)”。

D. 应对境内流离失所问题

1. 人权监督、数据搜集和分析

45. 缺乏高质量的数据阻碍了人道主义援助和人权保护。在国家人权机构有能力的情况下，它们充分发挥数据搜集和人权保护监督的作用，特别关注弱势群体。它们通常与国家国际合作伙伴一道帮助充分反映境内流离失所情况、与合作伙伴共同开展监督任务或单独行动实现明确的人权和保护目标。例如，在厄瓜多尔和尼泊尔发生地震以后，两国的国家人权机构立刻部署监督员来评估境内流离失所者的人权状况。对境内流离失所情况进行监督和数据搜集是阿富汗、刚果民主共和国、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、墨西哥、菲律宾、东帝汶和乌克兰等国国家人权机构的重要职能。

46. 国家人权机构在监督和数据搜集方面的作用基于包括其能力、是否有受过培训的员工及其接触受影响地区和流离失所人群情况的标准。国家人权机构强调，分列和具体数据的价值在于帮助揭示境内流离失所者所面临的人权挑战及其多部门层面。国家人权机构的人权、当地和政治知识至关重要，并且它们在确保尊重数据搜集和使用的关键原则方面发挥着重要作用，这些原则包括参与、分类、不歧视、自我认同、透明、隐私和问责。人道主义群组制度为监测行动的协调方针提供了有益的便利，国家人权机构一直是保护问题群组的有效参与者，有时还共同领导保护问题群组。¹⁴

47. 准确的分列数据将即时和长期的需求告知政府、人道主义和其他响应者，并且是人权行为体和服务提供者，特别是作为主要责任承担者的政府的必不可少的证据基础。国家人权机构促进和实施基于人权的数据处理方式，这些方法可能不同于其他合作伙伴搜集的数据和使用的方法，或纯粹是为了人道主义目的。分列数据和基于人权的数据搜集体系可使数据分析更为详尽，以便确定需求评估并不总能揭示的隐藏的人权问题和不平等。举例来说，尼泊尔国家机构严密监督国家地震后救济分配方案，以确保无歧视地照顾到所有脆弱群体。

48. 国家人权机构在制定与境内流离失所者人权有关的国家指标方面提供了专门知识，这些指标可能没有纳入人道主义数据搜集工作。这可能需要经过调整的方法和工具，而菲律宾国家机构已开发出此类具体工具。国家人权机构应监督境内流离失所的所有层面，特别是在相关国家不承认境内流离失所或不存在其他人权和人道主义合作伙伴的情况下。详尽描述人权关切，包括妇女、女童和其他弱势群体的关切，使得它们可向主管部门和其他利益攸关方提出咨询，例如关于保安人员管理难民营对人权的影响以及这些人员必须是民事人员。

49. 这些机构可能需要对涉及境内流离失所者的事件，包括那些严重侵犯人权的事件，开展详尽的人权调查。在有可能的情况下，国家人权机构已经在地方和国家两级开展了调查并/或与包括联合国调查委员会在内的其他独立机构开展合作。在包括因安全因素而没有能力或机会开展调查的情况下，它们至少应寻求受害者和证人作证，搜集并妥善保存证据以便将来用于司法诉讼或其他恰当诉讼，包括随后的过渡期正义进程。

¹⁴ 例如，在肯尼亚，国家人权机构和司法部共同领导了关于境内流离失所的保护问题工作组。

2. 建立内部专长和能力

50. 在国家人权机构内部设立机构联络点或部门是一种良好做法。应尽早设立这些部门，作为预防和预警措施的一部分，而不能在流离失所事件触发后才设立。国家人权机构强调了境内流离失所标准和问题相关知识机构化的重要性。即便在很少或根本没有经历过冲突或灾难引发境内流离失所的国家，也建议建立此类机构专门知识以作为一种预防和准备措施，包括用来解决发展项目或基础设施项目或族裔、宗教或政治暴力事件造成的流离失所。

51. 国家人权机构确定了恰当的解决办法，在其组织和业务结构内部建立关于境内流离失所的机构知识。无论青睐哪种解决办法，机构资源和能力建设都至关重要，包括通过培训现有员工。在确定缺乏技术知识的情况下，国家人权机构积极寻求支持以满足境内流离失所者的需求。存在若干国际支持途径，包括人权高专办、难民署、特别报告员以及其他国际人权和人道主义机构和组织提供的技术能力工具和准则。¹⁵

3. 国家人权机构作为多机构方式的一部分

52. 支持和保护境内流离失所者的多机构方法证明行之有效，各机构在实现集体成果方面发挥明确的互补作用。难民署强调，¹⁶ 与国家人权机构在保护监督方面的伙伴关系加强了他们接触脆弱群体、处于困难安全情况下的人和不安全地区的机会。国际伙伴的紧密工作关系及其对国家人权机构的财政和技术支持增强了其业务能力和效率。在阿富汗和尼日利亚，难民署指出，部分由于其自身声誉和地位，其决定与国家人权机构合作进一步提高了这些机构在政府行为体的声誉，在准入、影响力和地位方面都有益处。

53. 与人道主义机构的伙伴关系增强了有时经验不足和资源匮乏的国家人权机构的能力、技能和专门知识。将国家人权机构系统性地纳入保护问题和包括人道主义群组制度在内的其他相关群组或国家工作组，有助于致力于确保优先部门以及国家和国际利益攸关方采取有效、高效和协作行动的机构。

54. 人权高专办是国家人权机构的一个天然国际合作伙伴，可通过其国家机构和区域机制科支持设立和加强国家人权机构，并努力支持它们实施其广泛的人权任务。¹⁷ 人权高专办制定了关于境内流离失所者问题的指导说明、方法工具、最佳做法和经验教训，认识到有强有力的国家人权机构开展人权监督，对于确保不存在人权和保护真空极为关键且必不可少。人权高专办还通过在危机情况下部署人权官员为国家人权机构提供支持。以往的合作与联合活动有助于确保国家人权机构做好充分准备且有能力在没有国际伙伴的情况下，继续发挥并加强对境内流离失所者的重要作用。

55. 尽管人权和保护监督是人道主义机构的一项核心活动，却经常在国家机构的人道主义任务和优先事项中被较狭窄地定义。从战略上来看，通过超出现有人道

¹⁵ 例如见，难民署，《保护境内流离失所者手册》(日期不详)

¹⁶ 见难民署，《评估工作》。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx。

主义行动范围的干预措施来处理一些敏感的人权问题可能是有益的，例如¹⁸ 向主管部门提出安全部队拘留或使用暴力问题可能会影响关系并阻碍人道主义援助准入和运送。作为专门的人权合作伙伴，国家人权机构完全能够在此类情况下做出贡献，并且也确实应该提出敏感问题。

56. 一旦危机阶段结束，在为境内流离失所者达成持久解决办法之前，人道主义伙伴可能需要退出持续的流离失所局势或者缩小规模，境内流离失所者仍然极为脆弱。国家人权机构必须保持充分参与，以确保不会产生保护空白。因此，应与国家人权机构协商后开展人道主义援助撤离战略的前瞻性规划。的确，由于人道主义伙伴不再参与，应积极鼓励发展伙伴和国家人权机构开展联合项目和合作，以保持其存在和活动，并确保新的和持续的供资可能性。作为关键的发展伙伴，联合国开发署(开发署)已努力加强参与国家人权机构并为其提供支持，还制定了开发署-人权高专办“与国家人权机构合作工具包”。2017年正式建立了三方伙伴关系，力求达成协作一致的框架以加强对国家人权机构的支持。¹⁹

57. 国家人权机构发挥着重要的联络作用，将国家和国际机构联系起来并提供一个交流平台。非政府组织经常为境内流离失所者提供支持，提供了各种服务并且倡导他们的权利。但是，它们可能会缺乏深入的人权知识，而国家人权机构可以成为它们必要的人权资源。乌克兰国家机构指出，其与活跃于受流离失所影响社区的非政府组织和境内流离失所者组织接触的方式是，提出咨询、支持其活动、游说和展开运动、提供关于境内流离失所者权利的人权信息和资源以及关于利用哪些国家或国际机制的信息。与非政府组织建立强有力的联系和开展联合活动也提高了资源不足机构接触境内流离失所者的能力。

4. 制定及促进国内法律和政策

58. 国家人权机构在倡导并推动法治方面可发挥潜在的强大作用。对依照《巴黎原则》设立的机构赋予权能，以审查现行立法和行政规定以及法案与提案，并提出建议，以确保这些规定符合基本人权基本原则。这些机构可以建议在地方和国家两级通过新立法、修正立法，以及通过或修正行政措施。如人权高专办所强调，国家人权机构有助于形成切实有效的议会(理想情况下设立一个人权机构)、强大而充满活力的民间社会组织、警觉和反应灵敏的媒体和社会，鼓励实现普遍人权文化的目标。²⁰

59. 许多国家人权机构开展宣传，鼓励根据《指导原则》制定境内流离失所问题国家法律和政策。国家人权机构经常参与起草此类框架(有时甚至是主导进程)，例如在格鲁吉亚、肯尼亚、墨西哥、菲律宾、斯里兰卡和乌干达。它们的工作对确保制定恰当的法律和政策措施至关重要，并且这项职能是经历境内流离失所的国家里国家人权机构宣传工作的最高优先事项。它们在国家机构中的独特地位及

¹⁸ 见机构间常设委员会人道主义行动中的保护政策，2016年。可在 <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster/documents/iasc-policy-protection-humanitarian-action> 上查阅。

¹⁹ 见 https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/tripartite/Documents/TPP%20Flyer%20Feb2018_FINAL.pdf。

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx。

其在人权相关问题上的权威使得国家人权机构可以与其他国家机构、民间社会，尤其是流离失所者自身合作，在起草国内法律和政策方面发起并发挥领导作用。

60. 国家人权机构一直是机构建设的关键利益攸关方，并推动设立处理境内流离失所并起草法律和政策的人权机构、委员会以及其他专家技术和执行机构。国家人权机构经常发挥促进与调解作用，进行磋商并充当民间社会和政府之间的平台或桥梁。国家人权机构经常发挥促进与调解作用，进行磋商并充当民间社会和政府之间的平台或桥梁。一些国家人权机构强烈呼吁尚未认识到境内流离失所问题及其人权义务的政府更多关注这一问题。在萨尔瓦多和墨西哥，国家人权机构呼吁承认团伙暴力引起的境内流离失所，并呼吁政府采取包括法律和政策措施在内的行动。

61. 在非洲背景下，《坎帕拉公约》是唯一具有法律约束力的境内流离失所问题区域标准。非洲国家人权机构确定的一个关键宣传目的是批准《公约》并将其纳入国内法律。即便对已经批准《公约》的国家而言，执行情况仍然很差，而一些国家人权机构正在开展大量宣传工作，推动实施《公约》。非洲国家人权机构，包括借助其区域网络，在地方和国家两级倡导召开广泛授权的有效的《公约》缔约国会议，作为一个重要的区域监督和履约机制，理想的做法是具有报告职能，它们可以为该职能贡献国家一级的信息。²¹ 《坎帕拉公约》缔约国第一次会议通过的执行《坎帕拉公约》哈拉雷行动计划明确提及国家人权机构的作用、可采取的步骤以及需要在这些职能方面为它们提供的支持。

62. 一旦通过这些法律和政策，国家人权机构就调整了自己的角色，通过人权监督、协调、信息和提高认识并提供法律援助等活动，成为推动实施《公约》方面的主要行为体。切实实施现有境内流离失所问题法律和政策仍然是一大挑战。一些国家已制定关于促进和保护人权的国家行动计划，并且国家人权机构是此类计划的关键利益攸关方。国家人权机构向国家主管部门倡导此类计划以后，应游说将对境内流离失所的具体关注纳入这些计划。

5. 法律援助与支持申诉

63. 提供支持和法律援助是国家人权机构的一项核心职能。其免费法律服务可促进境内流离失所者诉诸司法、获得补救和赔偿。在存在境内流离失所相关法律的情况下，这些传统活动将适应境内流离失所者的具体情况，包括拓展申诉机制，纳入对境内流离失所者的保护，提供法律服务和援助，并为司法和其他公共机构提供培训以了解法律及其应用。哥伦比亚、格鲁吉亚、肯尼亚和乌克兰就是这种情况。国家人权机构强调了甚至在没有具体法律的情况下编写关于境内流离失所的国家判例的重要性，以及有必要通过代表境内流离失所者的法院案件确定法律优先权，以改善他们可获得的法律补救。

64. 国家人权机构向政府机构提供必要信息，揭示可迅速克服的挑战，特别是在境内流离失所问题法律作出法律保障和明确规定的情况下。然而，如果不存在此类法律或者解决影响境内流离失所者问题方面仍然持续存在障碍，例如关于服务提供、文件记录和获得文件的法律要求，这些问题就会成为一些国家人权机构的

²¹ 见 <https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states>。

优先宣传目标，它们会迅速从现有法律和行政措施中寻求法律补救。阿富汗国家人权机构代表境内流离失所者与市政当局接洽，处理关于发放国民身份证、流离失所儿童入学登记、获取水，以及土地和房产争端等相关事项。

65. 国家人权机构通过各种可用渠道为境内流离失所者寻求法律补救，包括通过提交法庭之友书状、参与战略诉讼、向宪法法院或其他法院或者国家和/或国际一级的申诉处理机构提出申诉。这些机构还倡导实施有利于境内流离失所者权利的若干立法。菲律宾国家人权机构发布了解释现有立法的咨询意见来保护境内流离失所者的权利，并与多国政府召开圆桌会议，使其理解并实施此类法律和措施。

66. 境内流离失所者的法律援助需求是多元而复杂的，并会随流离失所的过程而演变。他们可能需要专门干预措施来保护其人权。例如，流离失所通常会造成重要文件丢失或文件在流离失所地点失效，由此导致境内流离失所者无法获得服务、社会援助和投票权。土地、住房和财产权通常也是境内流离失所者极为关注的领域。国家人权机构强调需要在此类专门需求方面协助境内流离失所者，从事境内流离失所者工作的国家人权机构已建立了应对能力、专门知识和程序。

6. 提高认识、教育和人权培训

67. 国家人权机构向不同利益攸关方发布人权信息，并提供包括关于《指导原则》在内的教育和培训。让境内流离失所者了解他们的权利至关重要，有利于增强其权能以主张自己的权利并确保政府承担责任。例如在格鲁吉亚，公设辩护人办公室认为境内流离失所者对其权利的认识有限是实现持久解决的一个挑战。国家人权机构的外联和业务活动，包括人权监督，可有益地包括适应境内流离失所者情况的提高人权意识的内容。国家机构强调，不仅需要接触社区领导，还要接触其他人，包括流离失所人口中最弱势的群体。

68. 即便在国家人权机构能力有限或难以接触到境内流离失所者的地方，它们仍然能够提供信息和咨询服务，例如通过设立专门的帮助热线、信息站点、性别问题服务处和活动中心，使境内流离失所者获得信息，最好是以当地语言获得信息，并引导境内流离失所者求助于服务提供者。非政府组织经常作为第一响应者向境内流离失所者提供基本服务，但他们可能缺乏人权方面的专门知识。国家机构与其开展了紧密合作，以确保信息和咨询的准确性。与国家人权机构合作加强了非政府组织的人权知识，使它们能够加强其人权信息收集能力，还能与国家人权机构分享它们可能没有的数据。

69. 国家人权机构与接触境内流离失所者的军事、警察和民事主管部门，包括与那些负责安保、提供服务和营地管理的主管部门一道，开展具体的提高认识和培训活动。例如阿富汗、尼日尔、尼日利亚、菲律宾和斯里兰卡的情况就是如此。可能需要对主管法院和包括申诉处理机构在内的公共机构的内部员工进行培训，以提供关于国际、区域和国家各级与境内流离失所有关的法律和标准的内容及其在国家一级的解释和实施方面的专门知识。

70. 媒体在形成公众舆论以及制定社会、政治和经济议程方面至关重要。媒体对人权的准确、知情和持续报道有助于形成社群态度并促成法律、政策和做法的真正转变。²² 国家人权机构建议在境内流离失所问题上采取媒体参与战略，并系统性监督和接触媒体，包括通过提供资料包，以解决媒体关于境内流离失所者的报道中污名化问题，并提高媒体对境内流离失所问题的意识。同样，国家人权机构可能会越来越多地利用社交媒体接触更广的受众，包括在难以接触的地点，并搜集并传播信息。

7. 促进和便利境内流离失所者参与

71. 《指导原则》重申了境内流离失所者参与影响他们的方案和决策进程的权利。但是，经验表明境内流离失所者通常没有被充分征求意见，并且很少参与。正如特别报告员在其关于境内流离失所者参与的报告(A/72/202)中强调的，“我们的事不能没有我们参与”的原则同样适用于境内流离失所者，应在流离失所的所有阶段征求他们的意见。国家人权机构为此类参与提供了便利，而其在国家和国际行为体中的独特地位意味着，它们不仅完全能在不同论坛代表境内流离失所者的关切，还能酌情为代表社区成员交涉提供便利。

72. 国家人权机构可以协助境内流离失所者组织和动员起来，建设和加强其确定和实现自身优先事项的能力，并获得参与相关论坛的机会，塑造方案设计和战略并为之提供信息，而非作为被动接受者。国家人权机构可以推动透明和包容的参与进程，以确保纳入妇女、年轻人和弱势境内流离失所者，包括老人、残疾人、男女同性恋、双性恋，跨性别者和双性人群体成员，这些人面临着特定的人权关切且有不同需求、观点和视角。在哥伦比亚，国家人权机构支持加强流离失所群体或面临流离失所风险的群体及其组织，开设公共政策具体课程，来促进境内流离失所者权利的可实施性及其参与公共政策进程。

73. 关注参与的 GP20《行动计划》强调了国家人权机构可作贡献的活动，包括便利和支持境内流离失所者参与发展和建设和平的关键进程。确保境内流离失所者可以在其流离失所地点参与政治进程是国家人权机构的另一个关键职能。境内流离失所者可能会在流离失所地点面临政治参与阻碍，包括无法获得允许其投票或竞选公职的文件。国家人权机构已游说寻求解决办法，以确保境内流离失所者的政治参与权，包括采取登记举措和协助选举机构设立移动投票站。

8. 在境内流离失所者附近工作

74. 一些国家人权机构认识到与境内流离失所有关的人权威胁和挑战往往很严重，因此力求接近境内流离失所者以及常常收容他们的收容社区，以便能够在必要时迅速有效地做出反应。如前文提及，靠近社区以及社区的大力参与对监督和设立预警机制而言必不可少。在有境内流离失所者的地方设立国家人权机构地区或地方附属办公室，或由国家人权机构在受影响区域部署具有当地知识的人权监督员，这种做法已在哥伦比亚、刚果民主共和国、格鲁吉亚、肯尼亚、尼日尔和乌克兰付诸实施。

²² 亚太论坛，《国家人权机构媒体手册》(2014年)。

75. 与地方和市政当局建立紧密的工作关系至关重要，并且需要保持持续的当地存在。地方主管部门处于支持和保护工作的前列，并承担境内流离失所者有关的巨大工作量负担，按经常没有充足的资源和经验。通过设立当地或地方办公室，国家人权机构可以与地方主管部门建立合作，为其提供咨询并积极影响其活动和方案，以便协助确保其遵守国家和/或国际标准。此类密切合作对保护工作必不可少，国家人权机构的监督员的存在是一种预防和保护措施，并能推动具体行动。

76. 洪都拉斯国家人权机构强调了其为解决团伙暴力引起的流离失所而设立的本地化人权保护机制。它设立了一个强迫流离失所问题部门，根据研究和数据进行风险预测，并根据 30 多个市镇的 33 名员工所做工作来指导预防工作。国家人权机构开展的活动包括监督地方情况、搜集数据和提高对境内流离失所的认识。在菲律宾，国家人权机构设立了援助和来访办公室，为受侵犯人权行为影响的人筹集资源和服务，包括为遭遇强迫流离失所的家庭提供社区援助；现在还设立了一个危机、冲突和人道主义保护中心。

9. 报道和公开信息

77. 国家人权机构有权就任何关于促进和保护人权的事项提出意见、建议、提案和报告，并可以决定是否公开发布。关于境内流离失所者人权状况的全面公开报道，包括向议会和其他国家实体提交的建议和报告，有助于影响政府政策和决策并鼓励采取相关的后续行动。国家人权机构报告的公开性质提供了必要的证据依据，并能使政府机构负起责任。除其他外，萨尔多瓦、格鲁吉亚、洪都拉斯、伊拉克、尼泊尔、菲律宾和乌克兰的国家人权机构根据其监督情况定期发布关于境内流离失所者人权状况的报告，并提出建议。

78. 一些政府并不正式承认包括普遍暴力等特定原因引起的境内流离失所，因此不承认对这些流离失所者造成的人权影响。一些国家人权机构，包括萨尔多瓦和墨西哥的国家人权机构，已率先开展境内流离失所问题研究，以提供必要的数据揭示团伙暴力对流离失所的影响以及影响境内流离失所者的人权问题。这些基础数据提高了政府官员和大众的认识，并为倡导保护和解决很少或根本没有得到政府援助的弱势境内流离失所者提供了一个重要工具。人权机构强调需要积极接触境内流离失所者，以便记录案件和提供援助，包括向那些难以接触到的人提供援助，并充分反映问题的严重程度。国家人权机构认识到，对一些极为弱势的境内流离失所者而言，隐身是一种应对和生存战略，例如在他们有可能遭遇进一步暴力和缺乏保护措施的情况下。

79. 国家人权机构利用区域和国家人权机构的报告、监督和信息搜集机制以及监督国内人权标准实施情况的机制。它们向联合国人权条约机构，包括人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会、普遍定期审议机制和特别程序，提交报告。此类报告应当反映境内流离失所问题。它们可以利用此类机制的相关建议和产出来协助其国家宣传工作。因为大部分国际机制缺乏国家一级执法权，国家人权机构帮助实现其建议。

10. 长期流离失所和实现持久解决情况下的国家人权机构

80. 当前的人道主义危机一旦结束，境内流离失所现象通常会持续下去，而在保护工作和达成持久解决办法方面往往存在严重差距，仍需国家人权机构的参与。

的确，国家人权机构通过持续倡导快速和恰当的解决办法，有助于确保流离失所不会旷日持久。但是，当流离失所确实变得旷日持久时，随着主要人道主义伙伴减少其存在和活动，国家人权机构在持续关注境内流离失所者人权的作用就变得至关重要。随着时间的推移，如果包括政府在内的各方减弱对境内流离失所者关切和权利的关注，国家人权机构在倡导为境内流离失所者寻求持久解决办法方面的重要作用变得不可或缺。

81. 国家人权机构必须确保减少境内流离失所的措施遵循国际标准，包括基于国际人权标准的机构间常委会《境内流离失所者持久解决办法框架》。长期流离失所的性质意味着，国家人权机构可能需要与境内流离失所者密切接触数月甚至数年，直到与其流离失所有关的人权关切不再存在并且实现了持久解决。正如各国政府有责任为境内流离失所者提供具体支助直到实现持久解决，国家人权机构同样有责任继续参与，并在必要时对政府施加压力，迫使其履行人权义务。

82. 在冲突或灾难发生后，有时会鼓励或推动境内流离失所者返回不安全或未重建的地方。国家人权机构应强调境内流离失所者的行动自由权，必须保障流离失所者回返是知情、自愿且安全的，同时还应核实关于返回是安全的且没有人权关切风险的政府评估。一些国家人权机构指出，需要发展支持境内流离失所者重新融入社会的能力，无论他们选择何种持久解决办法(返回、当地融合或在另一个地点定居)，并认识到可能会出现新的人权关切，例如那些在融入社会以及经济、社会和文化权利方面与现有社区可能存在紧张关系。

83. 找到应对住房权、土地权和财产权等复杂权利问题的解决办法是解决长期流离失所问题的关键所在。国家人权机构在倡导返回、复原和在可能的情况下充分赔偿损失方面发挥了作用，这可能需要能力建设和专门知识，才能使它们能够充分代表境内流离失所者。人权机构已经提请政府注意侵犯住房权、土地权和财产权的行为。例如，菲律宾国家机构通过其咨询意见与当地政府合作，确保返回和重新安置符合流离失所者的权利。国家人权机构可能需要倡导制定其他国家法律框架并能利用这方面的国际人权标准，包括保罗·塞尔吉奥·皮涅罗制定的归还难民和流离失所者住房和财产的原则。²³

84. 国家人权机构正在《2030 年可持续发展议程》背景下促进基于权利的发展方针，该议程为国家人权机构提供一个代表境内流离失所者追求国家一级目标的宝贵的全球框架，特别是通过将境内流离失所问题纳入国家和地方发展计划中。²⁴ 千年发展目标的一个关键目标是“寻求实现所有人的人权”，而国家人权机构应是实现这些目标的“问责网络”的核心。由于可持续发展目标和人权标准显著趋同并且两者相辅相成，一些国家人权机构正在制定战略，将这些目标转化成现实，包括为了境内流离失所者并在实现持久解决的进程中将目标转化为现实。

²³ 联合国粮食及农业组织及其他机构，《归还难民和流离失所者住房和财产：实施“皮涅罗原则”》(2007年)

²⁴ 大会第 70/1 号决议。

四. 结论

85. 特别报告员承认国家人权机构就境内流离失所者问题展开了广泛活动。人权机构可以与不同行为体接触，能在政府、社区和非政府组织之间进行调解，有权且有能力和人权受到侵犯时进行干预，并且对当地情况有独特的理解，这都使其在预防形成导致境内流离失所的条件以及保护和支助境内流离失所者方面必不可少。她承认资源、资金和能力等方面的限制以及缺乏准入和政治意愿，都是国家人权机构开展境内流离失所方面工作的制约因素。虽然必须对期望进行管理，国家人权机构已表明可以实现很多成果，它们也在寻找新的战略方法，以有效处理境内流离失所问题，包括在流离失所的所有阶段与国家和国际伙伴合作。

86. 必须继续开展加强和提高国家人权机构及其全球和区域网络的必要工作，并将境内流离失所者系统性地纳入其任务和优先事项。国家人权机构不应替代国家行为体保护人权，也不应履行政府责任的基本职能。它们应当不断公开地提醒政府，其首要职责是保护所有人权，包括境内流离失所者的人权。它们是境内流离失所者的基本保障和代言人，可以提高关于其公民权利和政治权利的认识，并保证关注包括食物权、住所权、健康权、受教育权、住房权、土地权和财产权在内的重要经济、社会及文化权利，以及实现持久解决的进展。

87. 对境内流离失所状况的人权监督和干预可以拯救生命。必须更好地将境内流离失所理解为人权问题和人道主义优先事项。根据各国自愿同意受其约束的国际权利规范框架，使用基于权利的办法为境内流离失所者提供了强有力的保护途径以及各种问题的解决办法。更明确地表明人权行为体在人道主义和流离失所紧急情况中的重要性，要求并证明国家人权机构应该更明确地表明其存在并发挥更大作用，同时在流离失所的所有阶段作为长期伙伴与政府、人道主义和发展对应方一道共同努力。即便人道主义伙伴撤离，关键的人权问题依然存在，因此应当确保国家人权机构的存在。

88. 人权、人道主义行动和可持续发展以及和平与安全之间的相互关联性，以及尽早趋同一致争取实现集体成果的愿望，意味着国家人权机构正在发展跨领域的机构专长，以协助它们开展有效合作。同样地，负有人道主义和发展任务的机构将受益于在其工作和业务活动中更明确地纳入人权理解和方法。这些机构可通过在境内流离失所局势发生前或发生期间加强与国家人权机构的工作关系和合作来实现上述目标。

五. 建议

89. 特别报告员提出以下建议。

90. 国家人权机构应：

(a) 就关于境内流离失所者及其流离失所的所有原因开展研究并搜集注重人权的具体信息，以便为其工作提供充分信息；

(b) 在倡导并支持根据《关于境内流离失所问题的指导原则》制定国家法律、政策和做法方面发挥领导作用。此类法律和政策可明确提及国家人权机构的作用；

(c) 开展连贯一致的法律和政策实施和执行工作，包括通过监督、公开报告、向受害者提供法律援助以及与国家和地方主管部门共同倡导；

(d) 继续参与从预防、应对到实现持久解决的流离失所的所有阶段，并与受影响社区建立系统性长期关系；

(e) 建立有效应对境内流离失所的内部专长和能力，包括通过在中央和地方设立联络点或部门并增强在供资、物流、技术问题和人力资源方面的能力；

(f) 建立并加强与包括人道主义和发展伙伴在内的国家、区域和国际行为体的伙伴关系，以建立其人权能力，帮助将保护问题置于人道主义行动的核心，并加强合作，以期在境内流离失所方面实现集体成果；

(g) 设立和/或推动设立境内流离失所方面的预警系统和工具以及预防和准备机制。可对国家人权机构现有机制开展比较研究来确定积极做法；

(h) 牵头和/或推动从流离失所最早阶段和整个过程设立人权监督员，包括在已启动保护问题群组或工作组的情况下作为其一部分；

(i) 国家主管部门针对侵犯境内流离失所者人权开展调查并努力采取有效应对措施；至少寻找证词和证据，以便将来用于司法诉讼或其他诉讼，包括过渡期正义进程；

(j) 对政府官员、军事和执法机构、境内流离失所者、民间社会、公众舆论领袖以及人道主义和发展伙伴开展境内流离失所问题法律标准相关教育活动和培训；

(k) 对境内流离失所者开展关于其权利的提高认识活动，定期进行切实的磋商，并确保境内流离失所者可获得用当地语言书写的境内流离失所相关材料；

(l) 确保接触境内流离失所的妇女、老人、残疾人、儿童和年轻人，以及需要特别关注的其他群体，以便解决其特殊的人权关切；

(m) 组织关于境内流离失所的公众认识提高活动，并与媒体合作以确保准确且无歧视的媒体报道；

(n) 推动境内流离失所者参与对其产生影响的决定，包括通过促进其参加会议、磋商、专家机构和包括人道主义规划在内的决策论坛；

(o) 监督实现持久解决的进程，以确保采取的措施能保护境内流离失所者的人权并充分符合《指导原则》和机构间常委会《境内流离失所者持久解决办法框架》；

(p) 推动采取以地区而定的办法，重点关注流离失所引起的脆弱性以及流离失所以对收容社区和其他受流离失所影响的社区产生的人权影响；

(q) 积极推动采用一种基于人权的办法处理社会融合、建设和平举措，冲突各方之间以及与冲突各方的对话，与境内流离失所者一起并代表其参与过渡期正义与和解工作；

(r) 鼓励各国政府邀请特别报告员访问并与国家主管部门跟进落实特别报告员和其他区域和国家人权机构提出建议的情况；

(s) 与国家人权机构全球联盟和国家人权机构的区域网络合作，建立在线平台，分享关于境内流离失所的信息、工具和准则。应考虑设立一个国家人权机构之间分享经验和专门知识的交流方案；

(t) 根据 GP20《行动计划》中的目标，分享信息、积极做法以及应对战略和举措，包括通过国家人权机构的区域和国际会议；

(u) 就非洲国家而言，游说批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》并将其纳入国内立法，与各国政府合作确保其在实践中得到充分执行；

(v) 与其区域网络开展合作，探讨在其他区域制定类似公约(根据大会第 72/182 号决议)

(w) 充分参与实现可持续发展目标的国家进程，并推动在国家行动计划中采取具体措施解决境内流离失所者的状况。

91. 各国政府应：

(a) 在没有国家人权机构的国家根据《巴黎原则》建立国家人权机构或加强国家人权机构，并为其有效执行任务创造有利环境；

(b) 确保为国家人权机构提供充足资金，同时保障其独立性，使之能够在境内流离失所发生之前建立能力，并迅速加强对流离失所的业务反应能力；

(c) 保障国家人权机构自由且不受限制地前往任何受境内流离失所影响的地点和社区，包括受冲突影响的区域和非政府行为体控制下的领土，而不对其作用和职能施加任何限制；

(d) 加强恰当的安全措施以保证机构员工的安全，同时不阻碍或削弱其接触受害者和保密的能力。

92. 国际人权、人道主义和发展伙伴及捐助方应：

(a) 在流离失所的所有阶段与国家人权机构合作，并从长远角度保证所有人权问题得到恰当解决；

(b) 协助建立国家人权机构的技术和业务能力，并为之规划包括持久解决办法在内的相关预防和应对战略；

(c) 与国家人权机构密切合作规划缩小规模或撤回业务和资金的战略，以确保不存在保护空白；

(d) 确保为国家人权机构在境内流离失所方面的工作提供充足的经常预算资金以及足够的支助，以继续长期参与直至实现持久解决。