



大会

Distr.: General
13 April 2022
Chinese
Original: English

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

境内流离失所者参加选举进程的权利，特别是选举权和参选权

境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告

概要

境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽在本报告中介绍她根据人权理事会第 41/15 号决议赋予她的任务所开展的活动。

特别报告员在本报告专题部分论述了境内流离失所者参与选举进程问题。她分析了境内流离失所者在与非流离失所者平等的条件下行使选举权和参选权的能力、其遇到的障碍、选举进程中为使其能参与而可采取的特别措施。特别报告员向各国、国际社会、民间社会、国家人权机构提出了建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动	3
三. 境内流离失所者参加选举进程的权利，特别是选举权和参选权	7
A. 导言	7
B. 国际法律标准	8
C. 在境内流离失所情况下参与选举的障碍	9
D. 参与选举和持久解决办法	14
E. 促进境内流离失所者参加选举的特别措施	14
四. 结论和建议	18

一. 导言

1. 境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽根据人权理事会第 41/15 号决议提交本报告。本报告第一部分介绍特别报告员自上次报告以来开展的活动。¹ 她在第二部分探讨了境内流离失所者参与选举的情况，论述了境内流离失所者在行使选举权和参选权方面遇到的挑战，并论述了在选举进程中可采取哪些特别措施消除这些障碍。

二. 特别报告员的活动

2. 自上次报告所述期间以来，特别报告员继续按照她 2017 年提交人权理事会的第一次报告所述方针开展大会和人权理事会关于保护境内流离失所者的两项决议授权开展的活动。² 尽管在疫情持续蔓延的情况下旅行受到限制，但特别报告员还是根据其任务授权与许多国家和利益攸关方展开互动，宣传《关于境内流离失所问题的指导原则》，并为将境内流离失所者权利纳入联合国内外工作的主流作出了实质性贡献。她与联合国实体加强了互动，尤其与下列实体加强了互动：联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国际移民组织(移民组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)；她还与全球保护群组及其各工作队和成员以及民间社会组织、境内流离失所者、受影响群体加强了互动。特别报告员继续与某些国家进行对话，特别是就其保护境内流离失所者人权的责任进行对话。她继续向学术机构和学习中心提供能力建设方面的专门知识，并支持关于各种相关主题和专题的研究举措。

3. 特别报告员任务的核心是保护境内流离失所者人权这个问题，她将许多活动的重点都放在根据《关于境内流离失所问题的指导原则》促进这些权利。特别报告员继续作为长期受邀方积极参加机构间常设委员会的工作，包括就国际人道主义界对紧急情况国家的集体援助、政策框架、指导等问题参与讨论和决策，特别是审查针对境内流离失所局势提供人道主义救援问题，还包括审查对机构间常设委员会保护政策的执行情况。³ 特别报告员为起草联合国保护议程⁴ 提供了专门知识，为此参与了各种相关磋商，包括出席麦吉尔大学与国际和平研究所就支持联合国保护议程问题主办的为期两天的研讨会。特别报告员在下述活动中强调了境内流离失所者的人权：东南亚国家联盟(东盟)政府间人权委员会就将人权纳入人道主义行动主流举办的全东盟协商、雅加达大学和印度尼西亚基督教大学主办的题为“东盟多样性及其实现东盟(法律)一体化的原则：疫情时代的机遇与挑战”的会议、亚太基督教青年协会联盟就境内流离失所者

¹ A/HRC/47/37。

² A/HRC/35/27。

³ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/operational-response/terms-reference-iasc-review-implementation-iasc-protection-policy>。

⁴ 《我们的共同议程：秘书长的报告》(联合国出版物，出售品编号：E.21.I.8，2021 年)。

相关国际法律框架和政策框架及其如何保护境内流离失所者问题举办的亚洲网络研讨会；在 Solidaritree 组织的赞助下与大不列颠及北爱尔兰联合王国的学生就保护境内流离失所者问题进行的虚拟讨论；在海外发展研究所人道主义政策小组和全球保护群组协助下就武装冲突背景下国际人道主义行为体与国际行为体之间关系举行的国际协商。在国家一级，特别报告员为保护格鲁吉亚、洪都拉斯、利比亚、墨西哥、阿拉伯叙利亚共和国境内流离失所者的工作提供了政策咨询。她还单独或与其他特别任务负责人就各国境内流离失所者状况联合向一些国家和其他行为者发出几封信函。

4. 2018 年，特别报告员在奥地利、洪都拉斯、乌干达的发起下，与难民署和人道主义事务协调厅协调设立了 2018-2020 年促进预防、保护境内流离失所者和解决境内流离失所者问题行动计划(GP2.0)，之后特别报告员就如何解决国内流离失所问题向新设立的 GP2.0 提供了咨询意见。特别报告员认为，GP2.0 将保护境内流离失所者人权纳入其工作对于其未来在促进解决境内流离失所问题方面发挥作用这一战略前景至关重要。

5. 在加强对境内流离失所者的保护方面，特别报告员特别高兴地与难民署和全球保护群组共同设立了保护境内流离失所者问题专家组，其中由境内流离失所者人权问题前两任的任务负责人作为核心成员，咨询组员是来自境内流离失所者保护领域的各类专家。专家组致力于保护工作提供有针对性的支助，包括为驻相关国家的联合国国家工作队和联合国人道主义工作队提供综合性保护分析，并就实地情况向其提出具体建议。专家组于 2021 年对布基纳法索进行了首次访问，并得到驻该国的联合国驻地协调员、难民署、联合国人类住区规划署(人居署)人员最大限度的合作与支持。特别报告员感谢布基纳法索政府在访问过程中表现出开放态度，并希望访问结果进一步加强联合国大家庭在该国的保护工作，以支持该国政府的努力。

6. 特别报告员强调她在开始执行任务时所确定的优先专题事项仍十分重要。她特别关注秘书长为设立境内流离失所问题高级别小组而建立的进程。秘书长就该进程与她进行了协商，她也与该进程开展了互动。特别报告员特别高兴的是高级别小组报告的大部分实质内容包含了她的各大优先专题事项，其中包括：必须让境内流离失所者参与相关工作、在流离失所各阶段为其提供保护、防止任意迁移。特别报告员期待就此进程的成果开展更多互动，以进一步保护境内流离失所者的人权。

7. 在本报告所述期间，特别关注了气候变化这一问题。2021 年 10 月 31 日至 11 月 13 日，联合国气候变化框架公约缔约方第二十六次会议在联合王国格拉斯哥举行。会议期间，特别报告员根据其关于“气候变化缓慢不利影响背景下的境内流离失所问题”的开创性报告(2020 年提交大会)，⁵ 在各实体和行为体举办的一些活动中发表了主旨演讲、讨论文章、一般发言。这些活动包括：国际法周末讨论会，题为“消失的土地与流离失所者：气候变化与国际法”；气候峰会的一

⁵ [A/75/207](#)。

次会外活动，主题为“气候影响造成流离失所：科学、人权、政策措施”，共同主办方为欧洲联盟、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)及合作伙伴。特别报告员还参与了下述活动：在人权理事会届会(2021年)期间进行的一次会外活动，主题为“人权、流离失所、缓慢发生的事件”，主办方为灾害流离失所问题平台与合作伙伴；为环境正义基金会宣传活动录制的视频访谈；在思想者之家举行的对话，主题为“转到安全之地：找到我们共同的家”，主办方为流离失所问题解决方案组织；与“气候、移民和流离失所平台”成员举行的深入讨论，主题为“流离失所与气候变化”。特别报告员在2021年David Petrasek纪念论坛发言，主题为“气候变化、移民、人权、冲突：至关重要的相互关联”，主办方为渥太华大学。在2021年世界人道主义日，特别报告员与全球保护群组协调员发表了联合声明，主题为“人道主义工作者保护遭受气候变化紧急情况的人们”。⁶ 此外，特别报告员还加入机构间常设委员会的集体声明，呼吁世界各国领导人在气候危机期间优先考虑和支持境况最脆弱、最危险的国家及群体。⁷ 特别报告员还应邀出席美国国际法学会的年会，就此专题发表演讲。

8. 特别报告员在保护境内流离失所妇女和儿童问题上加强了参与力度。特别报告员根据2019年提交大会的专题报告⁸倡导了境内流离失所儿童的权利，包括参与了下述活动：主题为“缩小流动儿童数据上的差距：共同责任”的虚拟高级别对话，主办方为儿童基金会(流动儿童国际数据联盟主席)；关于“为国际流离失所儿童和青年提供优质教育”的网络研讨会，主办方为救助儿童会、机构间危境教育网络；关于“保护境内被迫流离失所儿童和青少年”的会议，主办方为萨尔瓦多中美洲大学。特别报告员还参与了关于“制定儿童因气候变化而迁移问题工作指南”的讨论(由儿基会、乔治城大学主持)。

9. 特别报告员参加了几次关于境内流离失所情况中的性别因素的网上活动，包括“气候变化与流离失所：对妇女和女孩的不同影响”讨论会(由美洲人权法院在国际妇女节期间举办)，还包括“2021年被迫流离失所男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异者(LGBTIQ+)人群的保护及解决方案全球圆桌会议”(由防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家、难民署主办)。2021年，特别报告员继续积极参与德国联邦经济合作与发展部、德国国际合作署合办的强迫流离失所问题行动网。此团体的目标是向一些国家的流离失所妇女、其组织、其活动提供支助，使之得以参加国际和本国的政策讨论。特别报告员为支持持久性解决办法和发展方面的举措，参与了开发署为索马里政府官员举办的性别平等、持久性解决办法、城市复原力培训班。她还参加了世界银行新出版物《被迫流离失所问题的性别层面：新研究综述》的发布工作。此外，特别报告员

⁶ 见 <https://www.globalprotectioncluster.org/2021/08/19/humanitarians-protecting-people-in-the-climate-change-emergency/>

⁷ 见 <https://reliefweb.int/report/world/statement-principals-inter-agency-standing-committee-iasc>。

⁸ A/74/261 和 Corr.1。

还继续支持机构间常设委员会努力在人道主义援助部门保护人们免遭性剥削、性虐待、性骚扰。

10. 特别报告员 2021 年提交大会的报告将“防止武装冲突和普遍暴力背景下发生任意迁移”作为专题。该专题在本报告所述期间继续得到人道主义领域和人权领域许多行为体的共鸣。⁹ 特别报告员在介绍该报告之后参加了由挪威、4 个联合国实体、全球保护群组主办的在线会外活动，各界人士广泛参与了这次活动。此后，她在哥伦比亚大学人权研究所举办的特别网络研讨会上就此专题作了实质性发言，并为难民署出版物《将任意流离失所定为犯罪：法律与实践》的内容起草和最终发布提供了帮助。

11. 特别报告员如她在 2019 年提交人权理事会的专题报告中所述，¹⁰ 继续支持国家人权机构在保护境内流离失所者人权方面发挥重要作用。特别报告员与难民署、国家人权机构全球联盟、开发署共同出版了《保护境内流离失所者：国家人权机构专用手册》，继续支持各国国家人权机构开展工作，特别是倡导相关立法和加强境内流离失所者保护方案。

12. 在针对境内流离失所问题采取人道主义和人权措施方面，一个特别突出的问题仍是境内流离失所者在境内流离失所情况下的住房权、土地权、财产权问题。特别报告员在向人权理事会提交报告后，¹¹ 还与阿拉伯叙利亚共和国、联合王国等国的人道主义部门和住房律师举行磋商，扩大了在这一问题上的工作范围。此外，关于境内流离失所数据问题，特别报告员仍积极参与境内流离失所问题联合概况调查处执行委员会的工作，并支持其开展活动，同时支持联合国统计委员会难民和境内流离失所者统计问题专家组及各国家统计局开展活动。

13. 特别报告员认为，学术机构、学习中心、研究实体在对境内流离失所者人权问题加强认知、增进专门知识、提高认识水平方面具有特别重要的作用。特别报告员继续与国际人道主义法研究所共同主办境内流离失所者政策课程，主要面向政府官员、联合国机构、国家人权机构、民间社会。特别报告员衷心感谢该研究所、参与国、难民署、提供慷慨支持的捐助者。自上次报告所述期间以来，该研究所以英语、法语、西班牙语举办了 3 期在线课程，吸引了来自世界各地的约 100 名参与者。特别报告员还在各大学发表演讲并参加讨论，其中包括塔夫茨大学、菲律宾东南大学、乔治城大学、全球人权校园、马尼拉雅典耀大学、黎巴嫩美国大学等。特别报告员还协助玛希隆大学、朱拉隆功大学、加强东盟/东南亚地区人权与和平研究及教育方案(SHAPE-SEA)努力促进就东盟区域境内流离失所问题开展讨论。此外，特别报告员还赞扬伦敦大学通过“难民法倡议”创建境内流离失所问题研究机构¹² 及其区域研究网络以及卫生与境内流离失所问题网络。她向

⁹ A/76/169。

¹⁰ A/HRC/41/40。

¹¹ A/HRC/47/37。

¹² 见 <https://researchinginternaldisplacement.org/>。

组织者、学者、研究人员保证将继续提供支持，并呼吁为加强对全世界境内流离失所状况的研究提供更多资源。

三. 境内流离失所者参加选举进程的权利，特别是选举权和参选权

A. 引言

14. 参加本国选举的权利(包括选举权和被选举权)受到国际人权法的保护，有资格在公职选举中投票或参选者即使流离失所也不丧失该权利。然而，境内流离失所者在与其他公民平等参加选举方面往往面临许多障碍，某些情况下他们在选举进程中被故意排除在外或被忽视。在某些情况下，发生选举争端和将某些人排斥在政治参与之外还可能与流离失所的根源有关。剥夺选举权还加剧了社会经济方面的边缘化，使境内流离失所者对于可能极大影响其处境的决定失去影响力，妨碍采取持久解决办法，并使流离失所状况永久化。

15. 国家负有保护境内流离失所者权利的首要责任，包括保护其选举权和被选举权，并有责任确保其能够行使该权利，不因流离失所而受到歧视。实现选举权还会促进民主治理、法治、经济发展，并能加强政府的代表性、正当性。一些国家已采取措施使境内流离失所者能参加选举，但在许多领域仍存在障碍。

16. 特别报告员为自身任务确定的核心优先事项之一就是使境内流离失所者更能参与对其有影响的决定，¹³ 这也是她 2017 年向大会所提交第一次报告的主题。¹⁴ 自那时以来，她注意到人们在言论和实践上发生了一些可见的变化，但还远远不够。秘书长境内流离失所问题高级别小组 2021 年 9 月发布报告，强调十分有必要让境内流离失所者和收容社区参与作出对其有影响的决定，并建议各国政府采取积极步骤促进境内流离失所者参与选举进程。¹⁵ 在高级别小组发布调查结果和建议之后，当前国际社会正致力于为今后解决全球境内流离失所危机确定方针路线，特别报告员正可利用这个最佳时机进一步增强人权的核心作用、促进境内流离失所者有效参与解决境内流离失所问题。

17. 特别报告员在 6 年任期内为使境内流离失所者更多参与相关进程开展了各种工作，本报告在此基础上深入探讨了境内流离失所者参与选举的情况，重点是其选举权和被选举权。报告论述了按国内法有资格选举和被选举的境内流离失所者的情况，例如符合相关公民身份规定¹⁶ 和年龄规定者的情况。同时，特别报告

¹³ [A/HRC/35/27](#)，第 47-52 段。

¹⁴ [A/72/202](#)。

¹⁵ 境内流离失所问题高级别小组，《探明解决境内流离失所问题的方向：未来愿景》(联合国，2021 年)，第 21-23 页。

¹⁶ 选举法往往规定仅公民拥有选举权和被选举权。在一些国家，非公民的永久居民也被赋予在某些选举如地方选举中投票的权利。

员认识到政治参与的范围并不限于投票和作为候选人参选，并强调除参与选举外，以其他非选举形式参与决策也十分重要，应持续进行。

18. 特别报告员为编写本报告，吁请会员国和其他利益攸关方提供材料，阐述它们如何看待境内流离失所者参加选举所面临的挑战、采取了哪些措施支持境内流离失所者获得选举权、境内流离失所者参加选举对持久解决该问题的前景产生了哪些影响。特别报告员收到 30 多份材料，衷心感谢提供信息和意见的所有会员国、国际组织、国家人权机构、民间社会组织、其他利益攸关方。¹⁷ 她还感谢就本报告参与磋商的所有利益攸关方，包括联合国秘书处政治和建设和平事务部选举援助司、人权高专办、难民署、全球保护群组、外地保护问题群组。

B. 国际法律标准

19. 国际人权法广泛承认和保护参与公共事务的权利，包括以投票和参选形式参加本国选举的权利。¹⁸ 《公民及政治权利国际公约》第二十五条规定，每个公民都应有权利和机会在不按《公约》第二条所述的任何区别¹⁹ 和不受任何不合理限制的条件下直接或通过自由选择的代表参与公共事务，并在真正的定期选举中投票和被选举，这种选举应依据普遍和平等的选举权，并以不记名投票方式进行，以保证选举人自由表达意志。

20. 其他人权文书也载有相关规定。²⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》规定各国应确保妇女有权在与男子平等的条件下在一切选举和公民投票中投票，并有资格当选一切民选职务(第七条(a)款)。《残疾人权利公约》规定各国义务确保残疾人能在与其他人平等的基础上有效而充分地参与政治生活，包括投票和当选(第二十九条)。《联合国土著人民权利宣言》第五条规定土著人民有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构，同时保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利。²¹ 《消除一切形式种族歧视国际公约》规定缔约国承诺禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，包括享受政治权利，其尤著者为依据普遍平等选举权参与选举(选举与参选)的权利(第五条(寅)款)。

¹⁷ 征求意见信、收到的材料，见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-report-special-rapporteur-human-rights-internally-displaced>。

¹⁸ 见：人权高专办，《人权与选举：关于选举方面人权的国际标准手册》(联合国出版物，2021 年)；人权高专办，《关于切实落实参与公共事务权的准则》(2018 年，日内瓦)。

¹⁹ 第二条规定：“无分种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分等等”。

²⁰ 见：《世界人权宣言》第二十一条；《美洲关于人的权利和义务宣言》，第二十、三十二条；《美洲人权公约》，第二十三条；《非洲人权和民族权宪章》，第十三条；《欧洲人权公约第一议定书》，第三条；《阿拉伯人权宪章》，第二十四条；《东盟人权宣言》，第二十五条。

²¹ 另见第十三条第二款、第二十条；国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，第六条第 1 款(b)项。

21. 如人权事务委员会在其第 25 号一般性意见(1996 年)中所阐明的那样, 对行使选举权和被选举权的任何限制都必须由法律规定, 必须是非歧视性的, 并以客观、合理的标准为依据。不应以下述方面的歧视性理由施加限制: 种族、肤色或族裔、性别、语言、宗教、政治或其他见解、财产、残疾、文化或教育、过于严格的居住要求、在获得行使选举权所需证件方面过于繁琐或文化上不适当的行政规则等。选择何种选举制度应由各国自行决定, 但选举制度的设计必须充分尊重国际法, 包括尊重国际人权法, 要让人民能自由表达意愿, 还应遵守普遍平等选举权原则和不歧视原则。可能需要采取积极措施克服妨碍有权投票者行使其权利的具体障碍, 并消除选举过程中的不平等和歧视。²²

22. 为了给自由而真正的选举创造有利环境、实现有意义的参与, 还必须保障其他方面的人权, 包括意见与表达自由、和平集会、结社和行动的自由、不受歧视、受教育权、人身安全权。²³ 同时也必须承认人人具有法律人格, 因为确定投票和竞选公职的资格需要提供身份证明。

23. 境内流离失所者不因流离失所而丧失参加选举的权利或其他人权。他们与非流离失所人口拥有相同的权利。在这方面, 反映国际人权法和人道法的《关于境内流离失所问题的指导原则》²⁴ 规定, 境内流离失所者无论是否生活在营地, 在享有选举权和参与政府和公共事务的权利方面, 包括在有权获得行使此权利所必需的途径方面, 不得因流离失所而受到歧视(原则 22(d))。《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》规定, 缔约国应采取必要措施确保作为公民的境内流离失所者能享有其公民权利和政治权利, 特别是享有参与公共事务的权利、公职选举权、公职被选举权(第九条第 2 款 1 项)。机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》对于是否持久解决了流离失所问题规定了 8 项标准, 其中一项标准是境内流离失所者是否能在与其他公民相同的基础上行使选举权和被选举权, 而不因流离失所而受到歧视。²⁵

24. 然而, 境内流离失所者在行使与非流离失所者平等参加选举的权利方面常常遇到障碍。国家在保护境内流离失所者的权利(包括其选举权和被选举权)方面负有首要责任, 可能需要采取积极措施确保这些人能在与其他公民平等的基础上行使这些权利。

C. 在境内流离失所情况下参与选举的障碍

25. 根据一国的选举制度和条例, 境内流离失所者在行使选举权和被选举权方面可能面临法律和行政障碍。即使是在正常情况下似乎没有问题的法律和政策也可

²² 见人权高专办, 《人权与选举》(2021 年), 第 113 段。

²³ 同上, 第三章, A.2, “先决权利”。

²⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/international-standards>。

²⁵ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/other/iasc-framework-durable-solutions-internally-displaced-persons>; 指导原则 29(1)。

能产生歧视境内流离失所者的效果。条例可能明确保护境内流离失所者的选举权，但实际障碍可能导致他们事实上被剥夺选举权。在某些情况下，境内流离失所者参与选举的障碍可能与政治利益有关。境内流离失所者参加选举的障碍因具体情况而异，进行分析时，需要考虑到每种情况的特殊性。本报告重点介绍各种情况下最常见的一些挑战。

居住要求：决定投票地点及选区

26. 境内流离失所者在哪里可以投票？对他们而言，这是一个重要问题。选举条例通常将每个选民与特定的投票地点联系起来，投票地点通常与选民的居住地有关，在选举日之前通常要办登记手续。将每个选民归入特定投票站的选民名单，可能有助于业务工作，并有助于进程的完整性，有助于确保每个选民只投一票。然而，在境内流离失所的情况下，却有需要特别考虑的因素。

27. 在原籍地登记投票的境内流离失所者可能无法在选举日返回投票，因为他们已经逃离该地。例如，由于持续的敌对行动、普遍的暴力或迫害、地雷和未爆弹药的存在或自然灾害，该地区对他们来说可能不安全。他们即使愿意走一趟，也可能负担不起旅费，或可能遇到其他实际障碍。在某些情况下，由于不安全或该地区不再为政府所控制，其原籍地可能不再举行选举。境内流离失所者如果希望改变其投票地点或在其流离失所后居住地进行首次投票登记，则可能难以完成登记，原因可能是严格的证件要求、资格标准、最后期限等。

28. 在一些选举制度中，有另一个相关的问题，就是计票的选区。各国的选举制度各不相同。有的国家可能全国构成一个选区，在这种情况下，所有选票都以同样的方式计算，无论在哪里投票。有的国家则可能划分为不同的选区，选区划界方式可能对选举结果产生直接影响。还有的国家可能在总统选举或全国公民投票时只设单一的全国选区，但议会选举却分为几个选区进行。

29. 在多选区的选举制度中，选民通常在居住地投票并计入居住地选区的票数。地方选举也往往与居住要求挂钩。将选区与居住地联系起来，通常是为了促使结果能更密切代表有关人口的意愿和需要。然而，就境内流离失所情形而言，确定境内流离失所者投票地点以及将其列入哪个选区计票可能是特别复杂的问题。具体言之：境内流离失所者是否可以在其原籍地投票并计入原籍地选区的票数？是否可以在流离失所后居住地投票并计入原籍地选区的票数？是否可以在流离失所后居住地投票并计入居住地选区的票数？

30. 如上所述，在原籍地投票构成了明显的挑战。因此，制定缺席投票机制，允许境内流离失所者在不亲自返回的情况下为其原籍地选区投票，可能是使他们能够参与选举的关键。在某些情况下，例如原籍地暂停进行选举，则为原籍地选区投票可能根本办不到。境内流离失所者若须转移选举登记(在选举登记与民事登记相联系的国家则是转移民事登记)以能够在流离失所后居住地为该选区投票，可能也会面临挑战。无论哪种选择，所遇到的挑战可能因每个国家的选举条例相异而大不相同。例如，境内流离失所者可能不具备在流离失所后居住地证明身份和登记所需的证件。一些国家可能要求选民提交居住地证明才能登记，而这可能

是境内流离失所者不持有的证件；有的国家可能要求选民在同一选区居住至少一段时间才有资格为该选区投票，而在流离失所最近才发生的情形下，这可能构成挑战。选举登记也可能规定有最后期限，而境内流离失所者可能无法遵守该期限。境内流离失所者也可能因为其他政策的关系而不愿为在流离失所后居住地选区投票而进行登记。例如，有的政策可能规定转换选举住所即导致其从享受援助福利的名单上被注销。

31. 如果作为候选人参选，通常情况下居住要求要比参与投票的高，因为通常需要在选区居住几年才有资格成为候选人。²⁶ 由于对候选人的要求更严格以及面临其他挑战，可能使境内流离失所者特别难以用这种形式参与选举。

不具备证件

32. 无法获得民事证件影响到许多境内流离失所者，并对他们获得基本服务和行使一系列权利构成障碍。这些权利包括(但不限于)参选权。选民或候选人往往被要求出示个人证件，如身份证或护照、选民证，在一些国家还要求出示居住证明，以便证明其身份和参加选举的资格。然而，境内流离失所者往往没有个人证件，因为这些证件可能在逃亡期间丢失、被没收或销毁。那些从非国家行为者控制地区流离失所者可能持有国家当局不承认的证件。最脆弱的流离失所者可能从未有过民事证件，即使在他们流离失所之前也未有过。

33. 对于境内流离失所者来说，领取证件或延长证件期限可能非常困难，或不可能做到。按照规定，他们可能必须返回原籍地，但他们可能无法做到这一点。到流离失所后居住地的民事登记处领取个人证件或办理延期如果在技术上是可行的，境内流离失所者却可能缺乏关于这一程序的必要信息，也可能在亲自前往民事登记处方面遇到困难，或者可能负担不起费用和交通等相关费用。在某些情况下，属于某一特定群体的境内流离失所者可能会遇到歧视做法，妨碍他们领取民事证件。在冲突和灾害情况下，境内流离失所者还可能面临更多的挑战，如基础设施和民事登记机构被破坏、摧毁或关闭，行动自由受限和不安全。在某些情况下，境内流离失所者甚至可能无法证明其公民身份，并可能面临无国籍的风险。

34. 居住在非正规住区和其他非正规安排中的许多境内流离失所者也可能得不到必要的居住证明，因为他们可能没有任何形式的证据，如租房协议或水电煤气费账单。此外，有些境内流离失所者还在努力为解决温饱而奔波，可能无法优先考虑参与选举事宜，这反过来又损害了他们对可能改变其状况的决策和政策发挥影响的能力。

其他挑战

35. 境内流离失所者在参加选举方面也可能面临一些其他挑战。例如，他们可能缺乏关于投票资格、投票地点、登记程序的信息。缺乏信息的原因可能是当局没

²⁶ 布鲁金斯学会和伯尔尼大学，“保护境内流离失所者：法律和决策者手册”（华盛顿特区，2008年），第209页。

有充分努力向边缘化群体提供信息，也可能是未根据边缘化群体的需要设计宣传运动。

36. 境内流离失所者在进入登记点和投票站方面也可能面临挑战，包括距离远、不安全、交通费用负担不起、行动自由受限。例如，在冲突环境中，证件规定或歧视做法可能妨碍他们通过检查站。居住在被占领土或非国家武装团体控制地区的境内流离失所者也可能无法离开该地区去参加选举。

37. 不安全可能是一大挑战。如果必须返回原籍地参加选举，对那些已经不得不逃离原籍地的人来说可能构成明显的安全风险。然而，在他们流离失所后的居住地投票也可能造成安全风险，因为他们可能生活在受冲突影响的地区，受到当地社区的歧视，或面临与选举有关的暴力或其他类型的暴力的重大风险。他们可能受到骚扰和恐吓，特别是当他们被认为支持反对党时。选举当局鉴于不安全因素，特别是在冲突环境下，可能决定关闭某些地区的投票站，导致境内流离失所者等受冲突影响最大的人口被排除在外，这反过来可能导致挫败情绪、加剧紧张局势。

38. 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情和相关的公共卫生措施给本已复杂的选举进程后勤工作带来了额外的挑战，在某些情况下对境内流离失所者的参与造成了更多障碍。例如，流动小组深入偏远或边缘化社区(包括流离失所者社区)开展民事登记和投票登记的行动可能已经停止。由于 COVID-19 疫情的关系，一些选举被取消或推迟，在某些情况下影响到收容众多境内流离失所者的地区。²⁷ 由于必须出示疫苗接种卡或检测结果为阴性才能旅行，可能构成另一个障碍，因为许多境内流离失所者可能需要旅行才能投票，但获得疫苗接种和检测的机会可能有限，或者他们的疫苗接种卡可能已在流离失所期间丢失或被销毁。²⁸

39. 在某些情况下，政治方面的利益因素和敏感因素可能是阻碍境内流离失所者参与选举的根源所在。当局和收容社区可能担心的是，如果允许境内流离失所者在流离失所后居住地投票可能会改变选区分配和选民成分，从而可能对选举结果产生影响。在境内流离失所者被视为主要支持不同政党或不同政治利益的情况下，这种担心尤其明显。虽然绝不应把境内流离失所者选择在流离失所后居住地参加选举这件事理解为放弃返回原籍地的权利，但当局和社区可能担心改变投票地点可能被视为接受流离失所状况，甚至被视为失去领土。一些敏感因素可能导致当局从政治角度出发不愿意采取必要措施解决剥夺境内流离失所者选举权的问题，在某些情况下也可能导致故意排斥境内流离失所者，例如故意使改变选区的程序变得复杂，或阻碍发放选举登记所需文件。希望作为候选人参加地方选举的境内流离失所者也可能面临障碍和歧视，被视为不属于当地社区。另外，政界人士还可能将境内流离失所者视为潜在的票仓，不怀好意者也可能试图利用境内流离失所者的脆弱境地来获取政治利益。

²⁷ 见 <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>。

²⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/covid-19-do-not-forget-internally-displaced-persons-un-expert-urges> 和 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/leave-no-one-behind-dont-forget-your-commitments-your-response-covid-19>。

多重和交叉形式的歧视

40. 境内流离失所者不是整齐划一的群体。妇女、青年、残疾人、少数群体在流离失所人口中的占比往往超高，而在选民、候选人、当选代表中的占比却不足。境内流离失所者还可能因性别、族裔、宗教、政治或其他从属关系或对此的看法等歧视性理由而被剥夺获得民事证件的机会。境内流离失所者在参加选举方面往往面临多重和交叉形式的歧视，可能需要采取专门办法来应对这些具体挑战。

41. 妇女和女童约占全世界境内流离失所者人口的一半，²⁹ 但社会、经济、文化、政治规范中的性别不平等以及保护方面存在的风险可能使她们难有机会参加选举。³⁰ 她们不太可能获得民事证件，可能无法满足选举登记的身份要求。在一些文化环境中，拍摄身份照片时必须摘下面纱的规定也可能使她们不愿意获得证件和登记。进入登记点和投票站对妇女来说也可能是一个挑战，例如是因为局势不安全，或因为妇女照顾儿童和家庭的负担更重。她们受教育和谋生的机会较为有限，可能负担不起旅费或证件费等相关费用。性别暴力也妨碍她们作为选民或候选人参与选举。妇女在竞选活动中面临更严重的恐吓和暴力风险，在某些情况下有人会通过污名化、骚扰、性别暴力来压制她们的声音、阻止她们参与政治生活。妇女也可能在政党中被边缘化。即使在某些有政策和暂行特别措施鼓励妇女更多参与的情况下，政党也不愿意提名女性候选人。

42. 在境内流离失所的残疾人³¹ 要参加选举可能面临特殊挑战，例如可能缺乏无障碍的选举材料和信息、登记地点、投票站。他们还可能面临歧视，遭受暴力的风险更高。在某些情况下，歧视性选举法基于感知的或实际的心理或智力残疾而排除或限制参与选举的权利。

43. 在某些情况下，属于少数群体的境内流离失所者³² 可能被边缘化，被排除在选举进程之外。由于歧视，他们在获得民事证件、甚至证明其公民身份和投票资格方面可能面临障碍。少数民族人口众多的地区缺乏登记点和投票站，也可能影响他们的参与。属于少数群体的候选人也可能面临财政和政治支持减少和政治暴力风险增加的问题。在某些情况下，选举制度的设计对少数群体的代表权产生不利影响。土著人民虽然可能获得了参与选举的权利，但在行使这一权利方面可能面临多重障碍，如结构性的边缘化、得不到承认和正式登记、无

²⁹ 见：A/HRC/23/50；A/73/301；<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Inclusive-electoral-processes-en.pdf>。

³⁰ 境内流离失所问题监测中心、影响力智库、国际计划，“境内流离失所中的妇女和女孩”（日内瓦，境内流离失所问题监测中心，2020年）。

³¹ 见：A/HRC/44/41；A/HRC/19/36；A/HRC/31/62；联合国促进残疾人权利伙伴关系、包容国际和开发署，智力或心理残疾者的政治参与（纽约，开发署，2021年）。

³² 见 A/HRC/13/23。

法进入适当场所。³³ 少数群体或土著人民由于被边缘化或人数减少，也可能很难在一般选举制度下当选。³⁴

D. 参与选举和持久解决办法

44. 虽然行使选举权的能力本身不足以实现持久解决，但它是持久解决不可或缺的一部分。³⁵ 参与选举使境内流离失所者能够在影响自身的决策进程中有人代表其利益，包括在可能影响其持久解决前景的政策方面。丧失选举权则使境内流离失所者退出政治舞台，使政界人士和决策者有了不再优先考虑其需求的动机。这助长了境内流离失所者的边缘化，阻碍他们融入社会，有可能加剧其与收容社区的紧张关系，并阻碍持久解决。参与选举使境内流离失所者成为选民的一部分，并使人们关注境内流离失所问题，影响政治言论，引导政界人士和政府竞选、确定优先事项、制定政策时的关注方向。

45. 通过让境内流离失所者选择他们愿意投票的选区，可有助于他们实现自己选择的持久解决办法。例如，希望保持与原籍地联系的人可能对参与其原籍地选区的选举感兴趣，这样做有助于制定使他们能够返回的政策，而其他人则可能更愿意将自己的选票计入流离失所后居住地的选区，以加强与当地的融合。

46. 通过使境内流离失所者获得充分而实在的选举权，也表明政府处理和解决流离失所危机的政治意愿，并有助于和解和恢复努力。选举往往是解决冲突和建设和平的重要组成部分，选举的包容性程度可能是成功的关键因素。参与选举还为受冲突和危机影响的群体(包括境内流离失所者)创造了表达意见的环境，促进分裂的社会实现融合与和解。境内流离失所者的政治参与还有助于制定关于减缓和适应气候变化、减少灾害风险、重建原籍地的政策，从而防止和解决灾害造成的流离失所问题。

E. 促进境内流离失所者参加选举的特别措施

47. 参加选举是一项权利，各国可能需要采取特别措施消除境内流离失所者因流离失所而遇到的具体障碍，使他们能在与其他公民平等的基础上行使这项权利。流离失所者有合法利益参与其政府，并有合法利益对涉及他们及其流离失所状况的决策进程施加影响。包容各方的选举还有助于提高选举进程的公信力以及政府的代表性和合法性。

48. 可采取一些措施使境内流离失所者能参与选举进程，并促进他们参与选举进程。制定这些措施必须顾及具体情况，如选举制度的类型、相关选举的范围、境

³³ A/73/176，第 69 段。另见 A/74/149。

³⁴ 见各国议会联盟(议联)和其他机构，《执行联合国土著人民权利宣言：议员手册》第 23 号(日内瓦，议联，2014 年)；议联，“超越数字：土著人民参与议会”(议联，2014 年，日内瓦和纽约)。

³⁵ 见《机构间常设委员会关于持久解决境内流离失所者问题的框架》，第 41 页。

内流离失所者的具体情况、他们遇到的特殊挑战。还必须采取措施应对各类不同境内流离失所者面临的挑战，因为他们有些人住在营地内，有些人住在营地外，有些人在政府控制地区，有些人在已落入反对派团体或其他行为体控制地区，还有些人面临多重交叉形式的歧视。

49. 某些措施将要求制定新的立法或修改现有立法。还可通过立法授权让选举管理机构能采取必要措施，保护其免受政治压力。应让境内流离失所者、收容社区、民间社会等利益攸关方参与包容而透明的进程，设计、通过、执行特别措施。

50. 特别措施可能会对选举进程的业务和费用产生重大影响，需要提供适当的预算分配。例如，特别措施可能要求专门设计的选票，还可能要求为分发和运输选票作特殊安排。³⁶ 只要有可能，应在选举之前及早考虑和通过措施，以便有足够的时间分析情况和需要，开展包容各方的协商决策进程，并使所通过的措施付诸实施。还必须考虑到，选举期间局势可能发生变化，因为可能发生新的流离失所现象，或境内流离失所者可能返回或重新安置；必须规定处理这种潜在事态发展的方法。

51. 获得关于境内流离失所问题以及境内流离失所者和回返者参与选举的最新分类数据和证据，也是为政策提供信息、作出循证决定、采取精心设计和有针对性的措施的关键。可通过境内流离失所问题调查收集数据；此种调查包括政治参与的内容，并采取抽样和数据收集办法，确保边缘化群体的适当分类和多样化代表性。

52. 以下各小节虽然并非详尽无遗，但提出了可根据具体情况采取的一些特别措施，以使境内流离失所者能够参与选举。

参加选举的地点和选区

53. 鉴于境内流离失所者在返回原籍地投票时经常遇到挑战，必须采取措施使他们能够在流离失所后居住地投票，无论是将他们的选票计入其原籍地选区还是计入流离失所后居住地选区。

54. 鉴于参加选举的居住要求通常旨在确保选民或候选人与选区之间存在合法联系，在某些情况下，惯常居住在一个选区但只是暂时居住在另一个选区者作为其原籍地选区的选民投票是合理的。境内流离失所者不妨作为原籍地选区的选民投票，以保持联系和保护他们在那里的利益。在某些情况下，例如在种族清洗的背景下流离失所时，他们可能特别强烈地反对把所有政治权力交给那些使他们流离失所的人。可以创建缺席投票机制，包括在不同投票站投票或通过邮政或网上投票，使境内流离失所者能够作为其原籍地选区的选民投票，而不必亲自返回。

55. 境内流离失所者可能希望作为其流离失所后居住地选区的选民投票，这也是可以理解的，因为选举结果可能对他们目前的生活产生直接影响。在长期流离失所的情况下，这样做可能特别重要，因为境内流离失所者已在该选区生活了一段

³⁶ 见政治和建设和平事务部选举援助司代表联合国选举援助事项协调人提交的文件。

时间。有可能在流离失所后居住地登记和投票也符合境内流离失所者自由迁徙和选择居住地的权利。为了使境内流离失所者能够作为其流离失所后居住地选区的选民投票，应消除他们在该选区登记或将其选举登记转移到该选区的行政障碍和其他障碍。如果境内流离失所者须在其流离失所后居住地选区居住一段时间才能投票和被选举，那么缩短这种时间要求也可能是适当的。³⁷

56. 例如，乌克兰公民过去的选举登记与其正式居住地挂钩，这是由苏联户籍登记制度(*propiska*)传承下来的国家民事登记制度记录在册的；很难改变该制度。³⁸在民间社会、人权维护者和国际社会的广泛倡导下，2019 年和 2020 年通过的新立法³⁹使境内流离失所者能够参加地方选举，将其选举地址与民事登记地址脱钩，并放宽了改变投票地点的证明文件要求。⁴⁰

57. 在让境内流离失所者选择其投票的选区时，境内流离失所者应能够在不受任何形式胁迫的情况下作出选择。如果他们选择参加其流离失所后居住地选区的选举，他们的选择绝不应导致其从领取援助福利名单中被注销，也不应阻碍他们最终自愿返回原籍地或在该国其他地方重新定居。

58. 还必须考虑到收容社区的意愿。接收大量境内流离失所者涌入的社区可能担心这些人参加选举也许会改变结果，特别是在流离失所者与其收容社区之间可能存在明显文化或政治差异的情况下。在某些情况下，强迫境内流离失所者在同一选区投票可能加剧紧张局势和冲突。在其他情况下，参与选举实际上可以促进对话和融合。在这方面，通过各种方案促进对话和社会凝聚力、打击仇恨言论、帮助人们理解特别措施可能具有关键意义。

选举登记

59. 针对境内流离失所者难以满足登记为选民或候选人的证件要求的问题，当局可便利在流离失所后居住地发放和更新民事证件，允许在流离失所后居住地的民事登记处获得证件，放松对境内流离失所者的公务手续要求，提供法律援助，并派流动民事登记单位深入收容境内流离失所者的营地和其他地区。

60. 还可以放宽登记选举的证件要求，使丢失证件的境内流离失所者能够登记，例如允许他们提供其他类型的身份和地址证据，还可以免除更换丢失的选民卡的费用。延长境内流离失所者和回返者的登记期限也可以提高他们获得选举权的程度，特别是对那些流离失所、返回或在选举前夕重新安置者而言。在这方面，可

³⁷ 在少数情况下，境内流离失所者以前可以选择在未来的居住地投票。参见 A. Shujaat, H. Roberts 和 P. Erben, 《境内流离失所者和选举参与情况概览》，国际选举制度基金会白皮书(国际选举制度基金会，2016 年，美利坚合众国弗吉尼亚州阿灵顿)，第 8-9 页。

³⁸ 有权在某一城市或城镇居住和工作的许可证。户籍登记也控制着获取福利的机会。

³⁹ 《2019 年选举法》和《2020 年第 88 号决议》。

⁴⁰ 见乌克兰政府、乌克兰挪威难民理事会和国际选举制度基金会提交的材料。另见 <https://previous.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RDP.aspx>。

以考虑采用临时投票或本人自证投票的方式，允许境内流离失所者和回返者在其未登记的投票站投票，但须在投票结束后对选票进行二次核查程序。

进入登记点和投票站

61. 应采取措施确保境内流离失所者能够安全和有保障地进入选举设施进行选举登记和投票，不受任何形式的胁迫或恐吓，包括性别暴力。登记点和投票站应设在收容境内流离失所者的地区或附近，如难民营、非正规住区或城乡地区的收容社区。例如，在菲律宾，选举委员会在流离失所后长期居住地新设了投票站，并颁布了条例，要求在境内流离失所者收容地区进行异地登记。⁴¹ 流动登记点和投票站可以很好地解决偏远地区的境内流离失所者问题。在不安全的情况下，可以创建安全的交通路线。以公正的方式提供免费交通，不受任何形式的政治压力或胁迫，可以成为便利进入登记点和投票站的另一个可能的工具。登记地点和投票站也应方便残疾人出入。

其他措施

62. 在任何情况下，获得信息对享受选举权都至关重要，这需要积极接触境内流离失所者，以他们理解的语言和格式传播关于选举权利和程序的信息。例如，在格鲁吉亚，选举委员会定期开展宣传活动，使境内流离失所者能够参与。⁴² 选举宣传运动应满足各种需要，包括确保残疾人、语言少数群体或文盲能够获得信息。境内流离失所者还应获得关于选举进程申诉机制的信息，这应使他们能够在不必返回原籍地的情况下提出申诉。

63. 各国政府可能需要采取有针对性的措施，确保境内流离失所者能够安全参加选举，保护他们免受任何形式的胁迫或恐吓以及其他形式的与选举有关的暴力，防止或处理歧视性言论，并确保他们安全进入登记点、竞选活动和投票站。民间社会、国家人权机构、国际社会可以在选举前和选举日监测安全事件和侵犯人权行为，以保护弱势群体。还必须确保计算境内流离失所者选票的方式和报告的结果不会无意中暴露他们的投票模式，因为这可能对他们构成安全威胁。

64. 措施还应以消除多重和交叉歧视为目标，例如确保残疾人能够获得选举信息、材料和地点，并允许残疾人得到自己选择的人的援助。例如，在乌克兰，在 2020 年地方选举之前，中央选举委员会通过了一项更改选举地址和投票地点的简化程序，允许残疾人向受信任者授予委托书，以代表其完成这一程序。⁴³ 选举制度还可包括提高少数群体和土著人民代表性的机制，如在国家议会中为其代表分配席位或要求提供包括各族裔的候选人名单。⁴⁴ 在墨西哥，自 2016 年以

⁴¹ 见 https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/GP20_web.pdf。

⁴² 见政治和建设和平事务部提交的材料。

⁴³ 见国际选举制度基金会提供的资料。

⁴⁴ A/73/176，第 69 段；A/HRC/13/23，第 74-75 段；各国议会联盟(议联)和其他机构，《执行联合国土著人民权利宣言》。

来因恰帕斯州暴力而流离失所的土著人民积极要求采取一些措施，使他们能够在流离失所后居住地参加 2018 年的总统、议会和地方选举。在法院发布命令批准他们的请求后，在其营地设立了特别投票站，其丢失的选举文件获重印，流离失所后达到成人年龄者办理的登记程序得以简化。⁴⁵ 在某些情况下，可通过各种方式支持妇女参与选举，包括为妇女创建单独的登记点和投票站，或让妇女单独排队，或提供对文化习俗敏感的身份核查手段。

65. 也可以在和平进程中采取特别措施。例如，哥伦比亚从 2021 年开始设立了 16 个特别和平过渡选区，在 2022 年至 2026 年、2026 年至 2030 年期间再选举 16 名议员，代表受害于武装冲突的最弱势群体，包括境内流离失所者。候选人只能由受害者组织、农民组织或社会组织登记，其中包括妇女组织和重要公民群体的组织。该立法特别允许返回原籍地者作为候选人参加竞选。⁴⁶

维护选举的廉正性

66. 人们可能对某些特别措施对选举进程的廉正性构成的潜在风险感到关切：例如，灵活的证件要求或居住要求可能被人恶意利用，试图通过冒充或多次投票进行选举欺诈。可采取措施加强对选举进程的审查以减轻这种风险，包括提高透明度，由观察员、民间社会、媒体加强监督，采纳有效的选举争端解决机制，对选举犯罪行为实施处罚。⁴⁷ 让境内流离失所者自己参与选举监测也有助于防止欺诈。

四. 结论和建议

67. 使境内流离失所者能够获得选举权，是消除边缘化、促进和解与建设和平、克服危机、解决流离失所问题的关键。使境内流离失所者获得在与其他公民平等的条件下参加选举的权利是各国的首要责任，可能需要采取积极措施。根据每种情况的具体情形和境内流离失所者面临的具体挑战，可以为此目的采取许多措施。国际社会、民间社会、国家人权机构可以发挥重要作用。

68. 特别报告员建议各国：

(a) 改革非法限制言论自由与和平集会自由的所有立法和政策，以确保为参与选举包括竞选活动创造有利环境；

⁴⁵ 见人权高专办墨西哥办事处提交的材料。另见：墨西哥国家选举研究所(INE/CG518/2018)，<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96324/CGex201806-20-ap-2.pdf>；联邦司法权力选举法院高等法庭的审判(SUP-JDC-366/2018)；墨西哥联邦司法机构选举法庭(SX-JDC-497/2018)，<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0497-2018.pdf>；美洲人权委员会，第 13/2018 号决议。

⁴⁶ 《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》(S/2017/272，附件二)，项目 2.3 和 2.3.6；2021 年 8 月 25 日《第 02 号法案》；2021 年 10 月 5 日《第 1207 号法令》。另见哥伦比亚政府提交的材料。

⁴⁷ 见：政治和建设和平事务部提交的材料；国际选举制度基金会，《国际选举制度基金会白皮书》(2016 年)，第 7 页。

(b) 允许境内流离失所者在其流离失所后居住地作为原籍地选区选民或流离失所后居住地选区选民投票；

(c) 使境内流离失所者和回返原籍地者能够在与其他公民平等的基础上参与选举，包括参与地方选举；

(d) 加强收集和分析关于境内流离失所问题和境内流离失所者参与选举的分类数据和证据，以确保充分体现社区的多样性，为此加强抽样办法，并纳入定性数据组成部分，以进行深入和具体分析；

(e) 在选举进程中就针对境内流离失所者的特别措施作出决定时，确保相关审议进程让境内流离失所者(包括妇女、残疾人、少数群体、土著人民、属于可能面临特殊挑战的其他群体的境内流离失所者)参加，并让收容社区和民间社会以及其他利益攸关方参与；

(f) 确保特别措施的预算拨款适当，并在选举前及早作出关于特别措施的决定，以便有足够时间作出必要的立法和业务安排，并有独立和资源充足的选举管理机构尽早参与；

(g) 开展选民宣传活动，向境内流离失所者传播关于选举的信息，包括关于他们投票和竞选公职的资格、登记程序、投票地点的信息，确保与选举有关的信息和材料以他们能理解的语言和格式传播，对残疾人无障碍，并传达到生活在难民营内外的境内流离失所者，包括最边缘化的群体；

(h) 开展反仇恨言论、反错误信息、反造谣的运动，以打击歧视行为，包括多种交叉形式的歧视行为；

(i) 便利境内流离失所者获得选举登记所需的民事证件，允许他们在流离失所后居住地获得民事证件以及为民事证件办理延期手续，便利他们查阅民事登记册，并简化他们的申请程序；

(j) 简化境内流离失所者办理选举登记或转移登记的程序，通过免除某些规定或接受更广泛的证明文件和证据形式，减轻他们的证明负担，并在其登记期限方面给予灵活处理，特别是对那些由于最近流离失所、返回原籍地或重新安置而在临近选举时状况发生变化者而言；

(k) 确保境内流离失所者参与选举绝不与其获得人道主义援助或其他福利的资格或登记挂钩；

(l) 采取措施保护选举进程的廉正性，防止候选人利用境内流离失所者的援助需要，例如禁止在政治竞选期间分发粮食和其他物品；

(m) 确保登记点和投票站的选址、设计、管理方式能让境内流离失所者安全进入，为选民提供安全保障，使他们能够自由行动，并确保残疾人能够进入选举地点；保护境内流离失所者选民和候选人免遭恐吓、骚扰、性别暴力和与选举有关的暴力；

(n) 向选举官员和安全部队提供培训，说明如何处理境内流离失所者、他们的权利、他们在参加选举方面遇到的挑战，以及如何执行可能已经采纳的特别措施。

69. 特别报告员建议国际社会、民间社会和国家人权机构：

(a) 倡导为包容性选举采取必要的特别措施，使境内流离失所者(包括妇女、少数群体或土著群体成员、残疾人和其他境内流离失所者群体)能够在与其他公民平等的基础上行使选举权；为特别措施的设计提供技术支持；倡导在采取特别措施方面开展具有参与性和包容性的决策进程；

(b) 协助参与选举进程或应对境内流离失所问题的政治行为体、政府行为体、民间社会等行为体加强能力，以增进选举权和使境内流离失所者获得选举权，包括为此开展能力建设和提高认识活动；

(c) 协助提高境内流离失所者对其选举权和参与选举重要性的认识；传播关于其投票和竞选资格以及如何登记的信息；促进境内流离失所者与收容社区之间开展对话，以加强社会凝聚力，促进对包容性选举重要性的理解；

(d) 支持境内流离失所者寻求获得登记和投票所需的民事证件，例如协助其提高认识和提供法律援助；

(e) 通过对选举实施人权监测来审查选举进程，通过开展选举观察来提高选举进程的透明度和包容性，将境内流离失所问题纳入选举监测和观察范围，确保覆盖境内流离失所者的选举地点(包括偏远的投票站)，并在选举前和选举日将与选举有关的事件和问题纳入保护和人权监测；

(f) 建议提供选举援助的专门行为体就特别措施开展宣传、能力建设、技术援助，促进境内流离失所者享受选举权；

(g) 建议捐助方调动资源以促进包容各方和透明的选举，加强选举管理机构的能力，支持制定和实施相关的特别措施。