



第七十三届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

境内流离失所者的权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告，该报告是依照大会第 72/182 号决议和人权理事会第 32/11 号决议提交的。

* A/73/50。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告概述了境内流离失所者人权问题特别报告员自上次向大会提交报告以来所开展的主要活动。

在专题部分，特别报告员探讨了越来越迫切需要确定和审查过渡期正义措施和从业人员在境内流离失所的背景下更好地开展工作、接触境内流离失所者和回应他们的司法权利主张的方式的问题。特别报告员还将为应对将境内流离失所者纳入过渡期正义进程的工作所面临的挑战、以及为这两个领域的从业人员、研究员和政策制定者彼此合作提供建议。因此，本报告旨在作为一种盘点/指导工具，用以实施现有框架和准则以及为所有利益攸关方提供执行方面的技术援助，从而确保过渡期正义措施成为境内流离失所者问题持久解决方案的固有组成部分。

一. 引言

1. 本报告系由境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽依照大会第72/182号决议向大会提交。

2. 第二节概述了特别报告员在2017年8月至2018年7月期间开展的主要活动。第三节重点阐述了境内流离失所背景下的过渡期正义问题，并探讨了采取种种措施和积极做法确保将境内流离失所者纳入过渡期正义进程，以作为持久解决方案的组成部分。第四节提出了若干结论和重要建议。

二. 特别报告员的任务授权和活动

A. 任务授权

3. 人权理事会在其第32/11号决议中授权特别报告员处理境内流离失所这一复杂问题，尤其是要：参与协调一致的国际宣传和行动以加强对境内流离失所者人权的保护和尊重；继续并增进与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织以及其他相关行为体之间的对话；努力加强对境内流离失所问题的国际应对；以及将境内流离失所者的人权纳入联合国系统所有相关部分的主流。

B. 特别报告员的活动

4. 2018年6月，特别报告员向人权理事会提交了她的年度报告(A/HRC/38/39)。该报告侧重点在于2018年《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年。该年度报告的增编中包含特别报告员对萨尔瓦多(A/HRC/38/39/Add.1)、利比亚(A/HRC/38/39/Add.2)和尼日尔(A/HRC/38/39/Add.3)的国家访问报告。

5. 以2018年《指导原则》二十周年为契机，特别报告员于2017年9月25日在日内瓦组织了一次利益攸关方会议，目的是达成一项更加强有力的承诺，并推动所有利益攸关方开展更具战略性、更加协调一致的行动。这次会议以及与国家、区域和国际各级伙伴开展的其他磋商所商定的结果是，将制定一项旨在推动对境内流离失所者的预防、保护和解决办法的行动计划。¹

6. 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。她在机构间常设委员会负责人一级的工作参与证明在这方面至关重要，因为这有助于确保和加强合作办法以及与联合国各关键机构、其他国际组织和民间社会之间的紧密联系。特别报告员参加了2017年10月和2018年5月机构间常设委员会负责人会议，并远程参加了2018年4月该委员会工作组和紧急情况主任小组会议。

7. 特别报告员与联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际人道主义法研究所分别于2017年10月和2018年6月在意大利圣雷莫共同主办了关于境内流离失所问题的法律的第十三期和第十四期培训课程。该课程继续为齐集从事境内流离

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx。

失所者保护工作的政府部门提供了上佳机会，并且特别报告员打算继续将其作为特别任务负责人的旗舰课程。

8. 2017年12月，特别报告员与瑞士和平基金会和巴塞尔大学联合组织了一次关于过渡期正义和境内流离失所问题的专家讲习班，该讲习班汇集了致力于境内流离失所和过渡期正义方面工作的学者和从业人员。与会者讨论了当前的知识状况，并确定了可以完善这一领域政策和做法的各种经验教训、最佳做法和建议。它为与会专家与特别报告员就特别报告员关于将境内流离失所者纳入过渡期正义进程的专题优先事项进行对话提供了一个平台。此次讲习班的结果直接为本报告提供了资料。

9. 除参加国家人权机构组织的、重点讨论国家人权机构作用的若干论坛和会议之外，² 特别报告员还进一步加强了其与此类机构的接触，参加了2018年2月举行的国家人权机构全球联盟的年度会议，并在会议期间组织了一次会外活动，以审查国家人权机构在《指导原则》方面的工作和提出关于如何扩大工作范围的建议。此外，特别报告员在2018年2月20日与难民署、全球联盟和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)共同举办了一次协商研讨会，邀请选定的国家人权机构就其在解决境内流离失所问题方面的现有和潜在作用交换了意见和观点。特别报告员向所有国家人权机构发送了一份调查问卷，以查明其目前就境内流离失所问题开展的工作，并确定各种良好做法和机会。问卷收集的信息将为其将于2019年向人权理事会提交的年度报告提供关于国家人权机构在促进和保护境内流离失所者人权方面的作用的资料。

10. 报告员还继续与支助国和其他相关利益攸关方接触交流，以便将境内流离失所者纳入关于移徙问题的更广泛讨论，尤其是关于《安全、有序和正常移民全球契约》的磋商。她于2018年3月向日内瓦和纽约常驻代表团发出了关于根据《关于难民和移民的纽约宣言》将境内流离失所者纳入《全球契约》的一封公开信。³ 特别报告员还是向所有常驻代表团和共同主持人发送的关于《安全、有序和正常移民全球契约》第二版草案的联合信函中19位特别程序共同签署人之一。

11. 特别报告员还是难民和境内流离失所者统计问题专家组的在职参与者，为关于境内流离失所者统计问题的技术报告的编写作出了贡献，该报告于2018年3月在统计委员会第四十九届会议上获得通过。

12. 2017年4月16日，特别报告员在日内瓦举行的一次会议上推出了“持久解决方案指标图书馆”⁴ 和“分析指南”⁵，同时阐述了在应对获得必要证据以支持境

² 特别报告员分别于2017年11月和2018年4月参加了在曼谷举行的亚太国家人权机构论坛第二十二届年会和基辅举行的欧洲国家人权机构网络会议，以讨论国家人权机构在其区域内的作用，以及集体讨论《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年的纪念活动和行动计划。

³ 大会第71/1号决议。

⁴ 见 <https://inform-durablesolutions-idp.org/>。

⁵ <https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2018/01/Durable-Solutions-Analysis-Guide-Apr2018.pdf>。

内流离失所问题的持久解决方案这一挑战方面的重要里程碑。该图书馆和指南是一项由特别报告员牵头、境内流离失所问题机构间联合概况调查处协调的题为“为采取对策帮助持久解决境内流离失所者的问题提供信息”的三年期多利益攸关方倡议的成果。

13. 为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年，2018年4月17日，在日内瓦举行的二十周年利益攸关方会议推出了有史以来第一项涉及多利益攸关方的《2018-2020年推动对境内流离失所者的预防、保护和解决办法的行动计划》，⁶ 该计划得到了奥地利、洪都拉斯和乌干达的赞助。该行动计划是在特别报告员、难民署和人道主义事务协调厅领导下，经与其他各机构和合作伙伴协商后起草的。该行动计划寻求在战略性和协调一致的多利益攸关方参与下，推动开展战略对话，采取协同行动和调动充足资源，以预防、应对和解决境内流离失所问题。地方、国家、区域和国际各级已经开展了一项关于为经确定的四个优先领域提供支持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，负责监督其实施并监测该三年期《行动计划》的进展。

14. 2018年4月23日至25日期间，特别报告员在法国特拉斯堡首次会见了欧洲委员会的对应人员，目的是加强与该委员会的合作。这次访问还为特别报告员提供了一个机会，可以与欧洲委员会议会的移民、难民和流离失所者问题委员会交流意见，参加关于议员在境内流离失所问题上的作用的会外活动，以及在议会就境内流离失所者的人道主义需求和权利举行辩论期间发表一项声明。

15. 2018年4月26日和27日，特别报告员在访问基辅期间与乌克兰监察员和联合国各机构(难民署、人道主义事务协调厅、联合国开发计划署和驻乌克兰人权监测团)进行了会晤，以追踪关于乌克兰境内流离失所情况的具体问题。⁷

16. 5月，特别报告员前往华盛顿特区，在关于境内流离失所问题的专题讨论会上概述了各项指导原则及其执行情况，并参加了乔治城大学国际移民研究所和移民研究院在5月22日举行的关于境内流离失所者的战略会议。特别报告员围绕其作为特别任务负责人的优先事项，还曾与国际非政府组织(在美国志愿国际行动理事会组织的一次会议上)、美国国际开发署的对应部门，以及华盛顿特区的世界银行工作人员(在一次特别的午餐会上)交流了想法。

17. 6月1日，特别报告员在奥地利常驻纽约联合国代表团在纽约举办的一次午餐会上对相关会员国作了关于《行动计划》的重要演讲。6月6日，特别报告员参加了人道主义事务协调厅在洛桑举行的人道主义协调员务虚会，讨论了可持续发展目标如何为重新界定旨在消除境内流离失所者脆弱性的干预措施提供机会。特别报告员介绍了如何利用《行动计划》在国家一级强化对境内流离失所状况的应对措施，以及是否需要与地方行为体和民间社会继续接触并建立创新伙伴关系。

⁶ 该行动计划于2018年4月17日提交；见 www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GP20PlanOfAction.pdf。

⁷ 见关于前任特别报告员2014年访问乌克兰情况的报告(A/HRC/29/34/Add.3)。

18. 根据人权理事会关于纪念《指导原则》二十周年的决定(A/HRC/DEC/35/101)，人权理事会第三十八届会议于6月26日首次举行了适用《指导原则》方面的成就、最佳做法、挑战和建议的专题小组讨论。特别报告员主持了该专题小组讨论，并强调了抓住二十周年这个机会以推进相关工作的重要性。会员国强调了《指导原则》和国家责任对境内流离失所问题的重要性，并表示愿意支持和分享取得的经验。发言国家多次提到了《行动计划》并将其称为可以增强解决境内流离失所问题的势头的有用框架。

19. 在人权理事会第三十八届会议期间，特别报告员于6月27日组织了题为“他们的自述”的会外活动，以一个由墨西哥、尼日利亚、日本和南苏丹的境内流离失所者组成的专题小组的形式提出了境内流离失所者自己的意见；该活动参与人数众多，颇受好评。此次会外活动由奥地利、洪都拉斯和乌干达常驻代表团共同主办，并得到了人权高专办、难民署、基督教援助组织和绿色和平运动的支持。在难民署与非政府组织举行年度协商期间，特别报告员于6月29日参与共同领导了一个专题小组，该小组强调了参与方面革命的必要性，这与特别报告员在2017年向大会提交的关于该专题的报告一致；该专题小组中包括境内流离失所者。

20. 7月17日，特别报告员在国际和平研究所与挪威常驻纽约联合国代表团组织的一次会议上，就存在境内流离失所者的国家将境内流离失所者纳入各自实现可持续发展目标的国家路线图的重要性作了评论。

21. 特别报告员还支持在7月20日——伦敦“难民法律行动”机构的年度会议期间，组织一次题为“振兴关于境内流离失所者的研究”的讲习班，并以主旨发言人的身份参加了该讲习班。特别报告员就研究如何为《行动计划》提供支持分享了她的想法，并讨论了如何最好地拟定关于境内流离失所者的政策相关研究。在访问伦敦期间，特别报告员还会见了大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的相关对应部门及非政府组织，目的是促进和讨论《行动计划》。

22. 特别报告员还继续担任全球保护群组法律和政策工作组的联合主席，其目的在于提供能力建设支持和为正在制定此类规范性文书的国家提供技术咨询。

23. 特别报告员亲自和远程参加了一些国际和区域会议及活动，其中包括2017年10月在瑞士博吉-博塞举行的灾害所致流离失所问题平台咨询委员会讲习班；2017年6月欧洲安全与合作组织主席在维也纳举行的关于境内流离失所问题的性别层面的会议；2017年11月东南亚国家联盟在马尼拉举行的关于安全理事会涉及妇女和境内流离失所者的第1325(2000)号决议的首脑会议；2018年5月在基辅举行的关于境内流离失所者参与和平进程问题的全球保护群组专题圆桌会议；以及2018年6月在荷兰海牙举行的关于人道主义事务协调厅-境内流离失所问题监测中心数据的圆桌会议。特别报告员还继续以发言人和主持人身份参加与相关政策调研和研究有关的活动，包括“难民法律行动”机构2018年7月在伦敦举行的境内流离失所者专题研究讲习班。

C. 国家访问

24. 自上次向大会提交报告以来，特别报告员对萨尔多瓦、利比亚和尼日尔开展了正式的国家访问。其所属特派团的调查结果和建议可查阅 2018 年 6 月向人权理事会提交的专题报告的增编(A/HRC/38/39/Add.1、A/HRC/38/39/Add.2 和 A/HRC/38/39/Add.3)。此外，特别报告员对危地马拉(2017 年 8 月 19 日至 22 日)、墨西哥(2017 年 8 月 23 日至 25 日)、洪都拉斯(2017 年 10 月 25 日至 28 日)和哥伦比亚(2018 年 2 月 26 日至 3 月 1 日)进行了工作访问。

三. 境内流离失所和过渡期正义：确保将境内流离失所者纳入过渡期正义进程

A. 导言

25. 过渡期正义是应对严重侵犯人权和违反国际人道主义法遗留后果的一种措施，因此需要就各国政府、联合国机构、非政府组织以及境内流离失所者本人在对过去具体涉及境内流离失所问题的不公正追究责任方面的作用提供更多指导。过去的非公正包括：境内流离失所本身所带来的损害的不公正，以及在流离失所之前、期间或之后发生的侵犯人权行为，例如，毁坏房屋、杀害家人或歧视。目前，寻求加强境内流离失所与过渡期正义之间的联系以及采取具体的过渡期正义措施应对境内流离失所问题尤为重要，因为侵犯人权、违反国际人道主义法和冲突导致的境内流离失所现象在过去二十年里大幅增加，截至 2017 年底，全球预计有 4 000 万境内流离失所者。⁸ 境内流离失所问题越来越持久，流离失所的平均期限长达 20 年，⁹ 这也促使人们在有效的人道主义应对之外，更多地关注采取和平建设举措的需求和为境内流离失所者的持久解决办法提供发展支助的需求。

26. 过渡期正义¹⁰ 是指刚刚经历了一段时期的冲突和压迫的国家应对系统性或广泛侵犯人权行为的做法，由于这些行为数量众多、情节严重，因此正常的司法制度不能或无法作出充分的应对。它寻求承认受害者的身份，以及提高和平、正义与和解的可能性。在流离失所的情况下，过渡期正义并不是一种特别的司法形式，而是一种适合经过一段时期境内流离失所后处于自我转型过程中的国家或社区的司法。

⁸ 见难民署，“全球趋势：2017 年强迫流离失所情况”(2018 年)。可查阅 www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html。

⁹ 人道主义事务协调厅，经济及社会理事会 2017 年届会人道主义事务部分的综合报告(2017 年 6 月)。可查阅：www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017-ecosoc-has-synthesis.pdf。

¹⁰ 在秘书长关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡期正义的报告(S/2004/616，第 8 段)中，过渡期正义被定义为与一个社会为抚平过去的大规模虐害行为所遗留的伤痛，确保问责、伸张正义、实现和解而进行的努力相关的所有进程和机制。

27. 国际人道主义法¹¹ 明确禁止以将本国平民驱逐或迁移至被占领土内为形式的强迫流离失所，这些做法被定为战争罪，¹² 或在某些情况下被定为危害人类罪。¹³ 其他违反国际人道主义法的行为也会导致流离失所。特定违法行为往往会引起流离失所，这些行为包括：杀害、处决、任意逮捕、酷刑或性暴力。其他违法行为还有：通过破坏住房和财产，蓄意阻止某些群体返回家园的可能性。¹⁴ 此外，流离失所导致受害者更容易遭受其他违法行为的损害，因为他们已经失去了本国、社区和生计的保护。

28. 鉴于大量侵犯人权和违反国际人道主义法的行为会引发、围困和保持流离失所问题，因此，过渡期正义举措和应对措施毫无疑问与境内流离失所问题密切相关。

29. 特别报告员认识到过渡期正义领域在境内流离失所方面迄今已开展的重要工作，¹⁵ 其目标是运用现有资源¹⁶ 并为其执行提供技术援助，她还寻求与相关国家、联合国机构和其他国际组织、非政府组织、研究者和学术界，以及国家人权机构合作，以处理这一重要的关注方面并将境内流离失所者重新视为过渡期正义的主体。¹⁷ 她将继续与正在开展过渡期正义与和平进程的各国政府进行对话，以促进将境内流离失所者纳入这些进程以及了解这些政府的经验、挑战和做法。

¹¹ 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》），第 49 条和第 147 条；《第一附加议定书》，第八十五条第四款第(一)项；《第二附加议定书》，第十七条；以及红十字国际委员会，习惯国际人道主义法规则 129。另见《第一附加议定书》，第五十一条第七款和第七十八条第一款，以及《第二附加议定书》，第四条第三款第(五)项。

¹² 《日内瓦第四公约》，第 49 条；《第一附加议定书》，第八十五条第四款第(一)项；《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第(8)目；另见红十字国际委员会，习惯国际人道主义法规则，规则 130；《前南斯拉夫问题国际法庭规约》，第 2 条(g)项。

¹³ 《罗马规约》，第七条第(一)款第 4 项。

¹⁴ 根据国际人道主义法，一旦导致流离失所的原因消失，境内流离失所者有权自愿安全返回其家园或惯常居住地（《日内瓦第四公约》第 49 条，以及习惯国际人道主义法规则 132）。

¹⁵ 最值得注意的是，2010 年和 2012 年期间，国际过渡期正义中心和布鲁金斯学会-伦敦政经学院关于境内流离失所问题的项目就过渡期正义如何应对流离失所的不公正和成为解决流离失所问题的综合办法的一部分开展了合作研究和案例研究。该项目最终得出了一份载有 8 项专题研究和 14 项关于国家经验的案例研究的最后报告。

¹⁶ 联合国人权事务高级专员办事处开展了一些分析研究，内容包括：和平协定的过渡期正义方面（A/HRC/12/18）、过渡期正义与解除武装、复员和重返社会之间的关系（A/HRC/18/23）、与过渡期正义有关的性别暴力和性暴力（A/HRC/27/21）以及了解真相的权利（E/CN.4/2006/91）。人权高专办还牵头制定了秘书长关于联合国过渡期正义办法的指导性说明（2010 年）以及关于为冲突中性暴力提供赔偿的指导性说明（2014 年）。

¹⁷ Susan Harris Rimmer, “Reconceiving refugees and internally displaced persons as transitional justice actors”, *New issues in refugee research*, research paper No. 187 (Geneva, 2010)。

30. 应当注意的是，虽然灾害期间和灾害发生后、甚至是与发展相关¹⁸ 并以大规模侵犯人权为特征的流离失所情况下采取的过渡期正义措施和做法相对于境内流离失所现象而言也应当获得更多关注，但是本报告的重点是冲突环境。¹⁹

B. 境内流离失所背景下的规范性框架和过渡期正义的意义

31. 人们承认《指导原则》是促进和保护境内流离失所者人权的国际框架。在非洲，《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》)连同其他规范性框架，为各国和相关利益攸关方提供了有关境内流离失所问题的全面指导。

32. 这些规范性框架均包含流离失所的三个“阶段”以及相关义务，即：(a) 防止强迫流离失所和任意境内迁移，(b) 在境内流离失所期间保护和促进人权，以及(c) 境内流离失所者的持久解决办法。人们的注意力多半放在了危机时境内流离失所期间的保护。然而，鉴于全球范围内境内流离失所者人数越来越多，流离失所的期限越来越长，必须更加重视预防和解决境内流离失所问题。

33. 为实现这一目标，过渡期正义的四大支柱尤其具有重要意义。²⁰ 这四大支柱可以概括为：了解真相的权利、诉诸司法的权利、获得赔偿的权利和保证不再发生，²¹ 它们在机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》中被明确提及。在这四个支柱中，了解真相的权利、诉诸司法的权利和保证不再发生既是对日后强迫流离失所的一种威慑力量，又是加强法律保护、防止流离失所的积极措施，而获得赔偿的权利和诉诸司法的权利则可直接促进消除持久解决办法面临的障碍，例如，除了对施害者提起刑事诉讼外，还可以归还住房、土地和财产，以及为基础侵权行为提供赔偿。

34. 解决住房、土地和财产纠纷是处理境内流离失所者的司法问题的一个至关重要的方面，也是一个极具政治意味的专题，需要具有高度的背景敏感性。许多国家长期持续存在的境内流离失所状况导致了土地和财产方面的权利主张错综复杂、相互重叠，处理这些问题可能会导致新的紧张局势，特别是在冲突正在进行之时或和平不堪一击之时。但是，如果不解决住房、土地和财产问题，就可能导

¹⁸ 尽管这些不公正现象迄今为止一直遭到忽视，但是人们越来越关注近期各项法律和政策中对灾害相关损害的问责。《坎帕拉公约》将自然灾害称为强迫流离失所的驱动因素(第 12 条第 3 款)，并且《难民和流离失所者住房和财产归还原则》和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等标准确认，自然灾害导致的境内流离失所问题的解决需要作出补救，特别是采取归还财产或补偿的形式。

¹⁹ 见 Megan Bradley, “More than Misfortune: Recognizing Natural Disasters as a Concern for Transitional Justice”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 11, No. 3 (2017), pp. 400–420.

²⁰ 见 E/CN.4/2005/102/Add.1, 被任命更新《通过打击有罪不罚现象的行动保护和增进人权的一套原则》独立专家的报告。

²¹ 见前任寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员 2015 年关于不再发生这一支柱的报告(A/HRC/30/42, 关于不再发生的一般性报告；以及 A/70/438, 关于安全部门改革和审查的具体报告)。

致进一步冲突和流离失所，因为这些不公正往往与歧视和边缘化的影响有关。要有效处理此类情况，必须迅速和透明地作出应对，并采取政治战略以确保无偏见地对待不同群体提出的权利主张。应当特别注意那些过去曾因歧视而被剥夺财产权的群体，以免加强这种边缘化，并应当采取措施，平等地将他们纳入归还进程。²² 在菲律宾，过渡期正义与和解委员会承认，围绕剥夺土地行为提出的申诉是历史上曾经导致冲突的不公正现象的组成部分，因此应当予以赔偿和归还。

35. 伴随流离失所产生的土地问题也会对性别平等和境内流离失所妇女的社会经济福祉产生相当大的影响。在正当摆脱大规模流离失所危机的国家，妇女往往不享有对其居住土地的正式所有权，并且依据习惯或正式土地所有权所享有的权力少于男子。土地归还方案仅仅恢复了流离失所前的土地所有权做法，而忽视了妇女的权利主张，可能有损于境内流离失所妇女的需求和关切。

36. 取代专制政权的新政府可能会引入和支持采用不同类型的司法政策以应对大规模暴行，不过在這些情況下，境内流离失所很少得不到承认。在一些国家，流离失所的规模很明显，但由于冲突尚未结束，启动过渡期正义进程的机会更为有限。

37. 尝试为一国之内人员的境内流离失所问题提供司法途径的工作也会遇到实际困难和挑战，这种流离失所问题有时候是由当局本身造成的。一国的政治平衡可能很脆弱，政府可能不愿寻求采取广泛和昂贵的举措，或者要这样做就必然会给自身的稳定带来风险。此外，流离失所问题中对正义心存畏惧的各方可能仍然控制着一些或大多数权力杠杆，因此权力分配将在很大程度上确定可采取何种措施。

C. 过渡期正义和预防境内流离失所

38. 《指导原则》中一项重要规定是承认不受任意迁移的权利，这使各国负有责任确保防止这类迁移。减少日后发生流离失所风险的一种办法是采取下列过渡期正义行动，这将有助于加强法治和问责。

(a) 境内流离失所可适用**刑事问责和起诉**，对象可以是导致任意迁移的违法行为人或者是任意迁移罪行本身。²³ 在刑法典中将任意迁移规定为一种罪行是第一步，不过应当注意，这一领域缺乏法官和检察官经验。它作为一种工具，应被视为诉诸司法权的组成部分，同时还应被视为预防日后境内流离失所问题的一个重要组成部分。在这种意义上，流离失所本身应当被视为一种对国际人权法和国际人道主义法的违反。国际法律框架，例如前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约、

²² 见 Scott Leckie, “Housing, land and property rights in post-conflict societies: proposals for a new United Nations institutional and policy framework”, Legal and Protection Policy Research Series (Geneva, UNHCR, 2005); 以及 Khaled Hassine and Scott Leckie, *The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: A Commentary*, International Studies in Human Rights (Brill, 2016)。

²³ 强迫流离失所若要被视为一种罪行，就必须是一种“任意迁移”，这意味着其命令或实施不具有国际人道主义法允许的理由，例如，涉及平民的安全或因迫切的军事理由而必须撤离。

柬埔寨法院特别法庭(通常称为“红色高棉法庭”，该法庭在第 002/1 号案件中审查了 1970 年代的人口强制迁移情况)规约、国际刑事法院规约和日内瓦四公约(允许对被其界定为战争罪或危害人类罪的强迫流离失所提起诉讼)。²⁴ ²⁵ 有些国家(例如，哥伦比亚和菲律宾)已在国家一级对这类罪行提起了诉讼。哥伦比亚的例子很重要，因为该国将流离失所视为一种侵犯人权行为并在《哥伦比亚刑法典》中将其规定为一种罪行，因此哥伦比亚拥有最全面的框架方案之一。²⁶ 2011 年，《受害者和土地归还法》出台，其中包含关于境内流离失所者的规定。这使得受害者人数大幅增加，已登记的境内流离失所者中约有 80% 因流离失所而获得了赔偿。

(b) 负责调查、报告和正式承认以往侵犯人权的时期或模式的非司法行为体可以通过真相委员会对境内流离失所采取真相调查(或实况调查)举措，这些委员会越来越多地承认流离失所是一种严重的人权问题并相应开展调查。调查的形式和方法可能各不相同，但始终应当对这些进程给予明确授权以消除流离失所的原因和后果，以便真相委员会的建议充分反映出此类经历。在东帝汶，这帮助确保了流离失所作为一种对人权的侵犯而受到一致调查，并在真相、接纳与和解委员会的报告中得到论述。这些机构应考虑召开具体侧重于境内流离失所问题的会议，以加深对相关侵权行为的理解，并加强与境内流离失所者的接触。设在利比里亚、塞拉利昂、东帝汶和危地马拉等国的真相委员会已经专门审查了流离失所在冲突和占领中的作用，以及流离失所者遭受的痛苦和耻辱。²⁷ 肯尼亚真相、正义与和解委员会在 2013 年 5 月向肯尼亚议会提交了报告，²⁸ 该报告为审查过去的情况提供了关键基础，而且重点是，该报告载有各种有益建议，包括若干关于境内流离失所问题的建议。肯尼亚近期在该报告成果的基础上为制定种种方案作出的努力应予支持。²⁹

(c) 对司法问题有敏感认识的安全部门改革寻求改革法律和机构(包括对以往违法行为负责的警察、军队和司法机构)，建立机构问责制、合法性、廉正性以及增强公民权能。这也可被视为保证不再发生方面的一种措施，而且，通过改革安全和司法机构以及控制和监督它们的治理体系，或者通过致力于制定和完善关于境内流离失所问题的国内法律和政策，这还可用作预防日后流离失所的途径。

²⁴ 国际过渡期正义中心研究处，“过渡期正义和流离失所：挑战和建议”，关于境内流离失所问题的项目，国际过渡期正义中心和布鲁金斯学会-伦敦政经学院(2012 年 6 月)。

²⁵ 《日内瓦四公约第二附加议定书》第十七条和《罗马规约》第八条第(二)款规定，禁止在非国际性武装冲突中迫使平民迁移。

²⁶ 见机构间常设委员会，《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，第 44 页，其援引了《哥伦比亚刑法典》作为一种良好做法。

²⁷ 同上。

²⁸ 肯尼亚过渡期正义网络，“摘要：真相、正义与和解委员会的报告”。可查阅 www.acordinternational.org/silo/files/kenya-tjrc-summary-report-aug-2013.pdf。

²⁹ 同上，第 43 页。

例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那以及在科索沃，³⁰ 旨在从警察部队中撤除侵犯人权行为实施者的改革进程与从任职人数不足的少数群体中进行征聘的工作协调一致，切实推动了境内流离失所者重返家园。³¹

D. 支持持久解决方案的过渡期正义

39. 根据机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决方案框架》，当境内流离失所者不再有任何与其流离失所相关的具体援助和保护需求，可以享有人权而不再因流离失所而受到歧视时，就实现了这一问题的持久解决。实现持久解决的途径包括：可持续地重返原居地(返回)；可持续地融入境内流离失所者避难地区的社会(当地融合)；或可持续地融入国家其他地方(在国内其他地方定居)。

40. 过渡期正义措施应当是境内流离失所者持久解决方案的固有组成部分。相反，在受境内流离失所影响的国家，任何可持续的过渡期正义举措只有在其对境内流离失所问题给予充分包容、特别是将境内流离失所者纳入赔偿方案的制定时，才有意义。机构间常设委员会《框架》十分重视和解决问题，并承认获得赔偿、诉诸司法、了解真相以及通过过渡期正义或其他适当措施结束以往不公正的权利，作为违反国际人权或人道主义法行为(包括强迫流离失所和任意迁移)受害者的境内流离失所者，必须能够充分和不受歧视地获得有效救济和诉诸法律。³²

41. 秘书长在 2004 年和 2011 年关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡期正义的报告都强调了全面法治和过渡期正义方案的重要性，这些方案特别注意对受冲突影响最严重的群体(例如[……]流离失所者和难民)实施的虐待行为，并为司法与和解进程中对给予的保护和补救制定了具体措施，确保对包括流离失所者在内的边缘化人口予以充分包容。³³

42. 与帮助境内流离失所者实现持久解决方案特别相关的是赔偿和归还方案，这些方案旨在消除境内流离失所者通常因流离失所而面临的物质障碍，但同时也强调其可能产生的心理影响。正如寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问所指出的那样：首先，获得有效补救是一项权利。从法律上说，不予补救本身就是一种侵权行为，是一种“司法不公”。从道德上说，补救承认了受害人及其家人的痛苦，有助于(在一定程度上)恢复其尊严。实际上，考虑到侵权行为的模式，补救从预防角度来看十分有必要。³⁴ 与上文所述的真相调查和刑事问责一样，安全部门改革也应当被视为一项建立信任措施，可能是促使实现针对境内流离失所者的持久解决方案的一项关键因素。

³⁰ 本文件所有提及科索沃的内容均应理解为符合安全理事会第 1244 (1999)号决议，且不妨碍科索沃的地位。

³¹ 见国际过渡期正义中心研究处，“过渡期正义和流离失所：挑战和建议”(见脚注 24)。

³² 同上，第 6 页。

³³ 见 S/2004/616，第 25 段；以及 S/2011/634，第 21 段。

³⁴ 见 A/HRC/37/65，第 9 段。

- 针对侵犯人权行为的赔偿方案³⁵ 可采取各种形式,例如为受害者提供个人、集体、物质和象征性的福利,包括补偿和道歉。赔偿的一个要素是归还,其目的是使受害者恢复到原来的状况。将住房、土地和财产归还那些曾被驱离的人们是与境内流离失所最直接相关的赔偿类型。针对任何归还方案,必须参考和利用联合国《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》,³⁶ 因为这些原则明确规定了如何最好地将归还住房和财产用作针对流离失所的核心救济方法。在境内流离失所的背景下,这些方案可以为因遭受虐待而流离失所的受害者提供惠益,就流离失所者在流离失所期间遭受的伤害或者就流离失所的经历本身为流离失所者提供惠益。这些惠益可包括获得高等教育、生计援助和现金赠款,但是就流离失所本身提供经济补偿并不总是适当或可行。此外,对于经历过大规模流离失所的国家,金钱补偿可能难以维持。象征性赔偿可能比较适当。相比个人和家庭单位层面的赔偿,为整个流离失所群体提供的集体赔偿可能会产生意义深远的惠益。它们可采取社区恢复方案的形式,例如:建设相关基础设施;制定针对返回者及其子女的集体教育方案;以及为那些因流离失所及随后的侵犯人权行为而遭受创伤的受害者提供医疗和心理服务。

E. 以全面的过渡期正义办法应对境内流离失所

43. 特别报告员指出,在境内流离失所背景下实施过渡期正义以及确定有助于增加实现过渡期正义目标可能性的方法时,需要铭记几个重要问题。对于国际行为体而言,这可能包括花费必要时间对一国的政治、社会和法律状况进行综合分析,以确保采取依靠国情驱动的办法。

44. 还应当适用一种性别化的办法,它要求探索妇女和男子在流离失所之前、期间及之后遭受的人权侵犯有何不同。^{37,38} 追求性别正义包括:对性别暴力提起诉讼;向不同群体的妇女及其家人提供赔偿;以及开展体制改革以满足人的安全需求和促进妇女获得司法救助。性别观点对于确保过渡期正义机制回应境内流离失所妇女经常被边缘化的关注事项至关重要。这包括具体的住房、土地和财产问题,因为在多数情况下,财产一般不由妇女和女童继承,而是转给她们的丈夫和父亲;这类问题在流离失所情形中非常重要,因为许多男子都遭到杀害或失踪了。冲突和流离失所以对境内流离失所妇女造成的社会经济影响值得过渡期正义进程予以

³⁵ 大会第 60/147 号决议及其附件(载有严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则)承认了获得赔偿权。

³⁶ E/CN.4/Sub.2/2005/17。另见欧洲委员会,第 1708(2010)号决议以及关于解决难民和境内流离失所者财产问题的第 1901(2010)号建议,后者赞成联合国各项原则,并列出了向欧洲委员会成员国建议的一系列具体适用于欧洲的归还原则。

³⁷ 见 S/2011/634, 第 22 段:“自 2004 年以来,越来越多的妇女和女孩参与了过渡期正义进程,突显了被迫流离失所的严重后果。”

³⁸ Lucy Hovil, “The nexus between displacement and transitional justice: a gender-justice dimension”, Project on Internal Displacement, International Center for Transitional Justice/ Brookings Project (June 2013)。

关注。在流离失所的情况下，许多境内流离失所者还会面临性暴力和性别暴力风险增加的状况，因此，应当将纠正此类侵权行为的工作谨慎纳入过渡期正义方案，同时承认男子和男童也可能受到这种虐待。同样，任何立法或其他过渡期正义工具或政策不违反或削弱为妇女提供的保护，包括将性别暴力和歧视定为犯罪，这一点至关重要。在某种程度上，真相委员会已经开始将妇女的经历纳入主流，利比里亚、秘鲁和塞拉利昂等国家正在举行具体侧重于妇女的听证会；真相委员会同时对境内流离失所者和妇女给予更大重视的做法应予支持。

45. 针对境内流离失所问题的过渡期正义办法还应考虑到那些因失去亲人而变得更加脆弱的境内流离失所者的特殊境况。亲人下落不明的痛苦以及隐约感觉会失去亲人的不确定性加剧了流离失所的创伤以及对自身命运的不测感，特别是在流离失所的时期变得漫无终日时。此外，境内流离失所者可能面临与搜寻进程有关的其他行政负担，例如，缺少必要的官方证明，或者相关程序可能需要在原居地启动，而返回原居地可能会给他们带来安全风险。如果不能解决该问题，就可能对境内流离失所者在新的地方尽可能建立正常生活以及实现持久解决的能力产生负面影响。它甚至可能导致进一步的紧张局势以及反复发生流离失所。

46. 确保采用适当和因地制宜的方法来处理境内流离失所者的权利主张，这需要接触非正式或习惯司法和安全机制，特别是在那些习惯法和法律制度往往为多数人口提供了唯一可用的司法形式、因此在处理申诉方面发挥着举足轻重作用的国家。在国际行为体提供的法律援助如何帮助返回家园的境内流离失所者使用习惯制度处理财产主张方面，阿富汗提供了一个有效实例。虽然正式、高级别的问责工作对确认侵权行为、打击有罪不罚现象和改革国家政治文化至关重要，但决不能假定高级别的过渡期正义举措将会产生积极的和解效果并下渗到地方一级。因此，需要对非正式或习惯进程进行调整，并将其适用于促进正义、和解以及境内流离失所者和平重返社会，并同时考虑到这些做法的局限性。这种做法所依托的传统或宗教信仰和价值观并不总能得到全体受影响人口的认同，甚至可能与性别平等等问题方面的人权规范相冲突。³⁹

47. 例如，在布隆迪和乌干达北部等地，过渡期正义的从业人员在群体希望使用传统仪式促进冲突中对立各方和解的地方，采用了当地或“传统”的正义措施。在这种情况下，过渡期正义的作用应当是确保采取整体办法(包含此类仪式)，但不排除使用其他过渡期正义措施的可能性。

48. 无论如何，为保障稳健的过渡期正义举措，这些措施均需让境内流离失所者参与从制定到执行的全部阶段，并且应当立足于不得克减这一基本原则或对现有权利的放弃，特别是非歧视——除其他外，这保障了对妇女、儿童、土著社区、族裔和其他少数群体以及残疾人权利保护。有效协调各部门和各专门知识领域的伙伴关系，同时积极投资于国家和地方架构、法律、政策和能力，同样至关重要。

³⁹ Bradley, “More than misfortune” (见脚注 19)。

F. 境内流离失所者对过渡期正义进程的参与

49. 为确保过渡期正义办法充分考虑到境内流离失所者的意见、需求和目标，必需适当的磋商和参与。确保从一开始就尽可能地将境内流离失所者纳入针对他们的过渡期正义措施的制定和规划过程，以及纳入其执行过程，这必须是过渡期正义进程的核心。境内流离失所者享有人权以及推进实现持久解决方案所依据的是境内流离失所者有权参与影响到他们的决定这项基本原则。

50. 这一意见反映出在过渡期正义领域，人们日益认识到需要纳入受害者和更广大民众并与之进行协商。⁴⁰ 这也是负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表瓦尔特·卡林在 2006 年关于其访问科特迪瓦的报告中建议，在制定应对境内流离失所的措施时，特别是制定针对流离失所者的适当的归还、补偿或其他形式的赔偿时，必须与受影响最严重的人们进行协商。⁴¹ 此外，正如前任寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在其全国过渡期正义协商报告中指出的那样，不仅应当就如何处理境内流离失所问题向境内流离失所者征求意见，还应当就其受害的其他方面或遭受的其他侵权行为向他们征求意见，以承认他们作为权利持有人的平等地位。⁴²

51. 境内流离失所者在参与或获得过渡期正义措施方面往往面临巨大障碍。在某些情况下，境内流离失所者无法获得关于过渡期正义措施的信息，这会妨碍他们提出权利主张，而且可能会影响其选择尝试返回家园、融入当地社会或到其他地方定居的决定。因此，必须确保在境内流离失所者定居的地方建立过渡期措施，并以其使用的语文为其提供这方面的信息。

52. 由于缺少信息、身份证明要求、因经济制约、边缘化和出入阻隔导致的旅行和接触困难，以及对于遭受报复的担心，境内流离失所者或曾经的境内流离失所者在参与或加入过渡期正义方案方面也可能面临重大挑战。

53. 境内流离失所人口还常常面临严重的物资挑战和后勤挑战，例如，缺乏人力和财力资源，协调水平不足，这对其调动造成了严重阻碍。哥伦比亚提供了一个很好的国家实例，该国努力创建技术和行政工具，以确认和描述武装冲突和流离失所的受害者，以便更好地组织国家的应对措施。其具体做法是在 2011 年第 1148 号法中确立了“受害者援助和全面赔偿”，该法律还制定了一项集体赔偿方案，以确保受影响的群体能够获得全面赔偿。

54. 强调过渡期正义措施的个人性质与集体性质不同，需取决于具体情况，此举非常重要。然而，虽然流离失所往往被视为一种集体现象，只要涉及具有共同权利和身份特征的群体，就可以正确地制定集体应对措施，但是这并不能排除境内流离失所者在正义举措中应有权获得个别救济的事实。

⁴⁰ 例如见前任寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员关于受害者参与的报告 (A/HRC/34/62)。

⁴¹ A/HRC/4/38/Add.2。

⁴² A/71/567，第 24 段。

55. 境内流离失所者作为关键的利益攸关方，给国家提供了机会以承认其不仅是该国享有同等利益的国民，而且是该国实现长期稳定、和解与发展的人力资源。否则就会导致流离失所人口进一步边缘化，延续不稳定性，以及导致冲突再现，此外，还会导致他们在国家努力执行可持续发展目标等发展目标的过程中“掉队”。对于在某些情况下与国家的关系在本质上出现损伤的境内流离失所者而言，国家作出这种承认还有助于促进他们重新融入政治生活。

56. 国家当局必须自始至终更充分地参与并支持参与性进程。尽管非政府组织和国际行为体仍然应当时执行过程中的重要伙伴，但促进境内流离失所者的参与必须被理解为政府的一项义务。加强参与、确保切实参与并确保参与成果适用于这些方法，这是加强政府接受境内流离失所者问责的一种有效手段。

G. 协调：跨部门的过渡期正义措施

57. 由于境内流离失所的复杂性和规模巨大，需要在过渡期正义、人权、人道主义、发展和建设和平领域的从业人员、政策制定者和研究人员等各类行为体的行动之间建立更密切的联系，以充分应对这些挑战。在有效的过渡期正义措施以及预防、应对和解决境内流离失所问题方面，目前已经积累了许多知识；然而，这种知识有时分散在各个领域、学科和同业交流群中，面临着得不到广泛、系统和跨学科部署的固有风险。缩小过渡期正义行为体与人道主义、发展、人权和建立和平执行人员之间的可能差距尤为重要。这些行为体往往在相同背景下行事，因此应当寻求加强协作与合作的机会。⁴³

58. 在建设和平进程期间及之后为满足境内流离失所者需要而作出的共同努力下，建设和平和发行为体也应当拥有发言权。各国境内流离失所状况发生期间及之后实现过渡期正义的机会频频出现在旨在结束境内武装冲突的和平进程期间及前后。和平协定可能会为同时应对境内流离失所和实现过渡期正义提供机会。⁴⁴

59. 尽管人道主义组织广泛支持和推动打击有罪不罚现象的工作，但有时会出现这样一种担忧，即与刑事司法程序之间的公共合作可能会影响其中立性，限制弱势人口诉诸此类程序的机会，并危及实地工作人员的安全。然而，一些机构已经与刑事法庭进行了接触(有时是通过法庭之友或以其他方式)，并且目前可以使用一些工具和保护措施最大限度地减少潜在的负面影响，包括证人保密性和不向公众披露信息。

⁴³ Bryce Campbell, “Addressing concerns about transitional justice in contexts of displacement: a humanitarian perspective”, Project on Internal Displacement, International Center for Transitional Justice and Brookings-LSE (June 2013).

⁴⁴ 见 Kirsten McConnachie, “Dealing with displacement in Myanmar’s peace process”, Political Settlements Research Programme working paper (Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2017), pp. 12–14. 可查阅 www.politicalsettlements.org/files/2017/09/201709_WP_McConnachie_Myanmar-Working-Paper.pdf。

四. 结论和建议

A. 结论

60. 境内流离失所的经历往往包括流离失所之前、期间和之后发生的大规模侵犯和践踏人权行为；在境内流离失所者仍处于流离失所状态时，甚至在他们实际返回家园、实现了当地融合或在其他地方定居之后，这些行为的后果仍将继续存在。到目前为止，过渡期正义并没有像解决其他类型的侵权行为一样直截了当地充分解决流离失所问题。

61. 承认境内流离失所者有权充分参与过渡期正义机制和建设和平进程这一点必须强化，并且各国政府在保障他们的实际参与方面的责任也必须强化。

62. 为有效应对境内流离失所，过渡期正义措施应当确保与人道主义、发展及建设和平措施相辅相成。应尽可能加强所有部门之间与过渡期正义有关的协调与合作，同时承认目前存在的种种挑战。将性别平等视角纳入过渡期正义措施至关重要，因为男子和妇女的流离失所经历不同，在流离失所过程中遭受的虐待也不尽相同。

63. 过渡期正义措施如果能成为应对境内流离失所问题的更广泛但更一致的整体应对措施的一部分，那么在解决境内流离失所问题方面很可能会有效。因此，应当以一种整体的方式来制定和实施各项方案，以便旨在解决流离失所相关不公正问题的不同措施能够相互促进。如果赔偿能够结合同样旨在解决流离失所本身的不公正的其他措施，例如：追究施害者的责任、公开承认流离失所以及进行机构改革以防止其再次发生，那么境内流离失所者可能会更多地将赔偿视为一种适当和公正的措施。加强防止流离失所的法律框架可能也是保证不再发生的一个重要组成部分。

64. 过渡期正义在促进境内流离失所者重返社会方面可以发挥重要作用，而境内流离失所者重返社会是实现持久解决方案的关键部分。过渡期正义措施，包括刑事司法和对司法问题有敏感认识的安全部门改革能够做到这一点，例如，提高地方社区的安全性，以及通过追究施害者责任和捣毁犯罪组织帮助预防导致流离失所的虐待行为再次发生。赔偿和归还也可通过经济复原、获得土地、重建生计和提供教育援助等途径促进重新融入社会。说明真相能够使受冲突影响的所有群体相互理解，从而缓和紧张局势，由此具体促进重新融入社会生活。对于在某些情况下与国家的关系在本质上出现损伤的境内流离失所者而言，过渡期正义还能促进其重新融入政治生活。

B. 建议

65. 各国和国际社会应当确保过渡期正义在促进预防和解决境内流离失所问题方面的潜力得到最大程度的充分发挥。在冲突后环境下应对境内流离失所的措施应当更加始终如一地纳入过渡期正义机制，并且各项过渡期正义措施应当将境内流离失所者完全纳入其进程。必须在过渡期正义的初期行动与长期做法之间实现平衡，以便对流离失所问题的解决产生最大影响。

66. 各国和国际社会必须作出进一步承诺，以支持制定和执行全面的过渡期正义框架，消除导致境内流离失所的暴力和冲突的根本原因。这些框架必须通过国家层面的全面协商进程制定，而且必须因地制宜，量体裁衣。

67. 在本报告中，特别报告员希望恢复和加强各国政府、联合国机构、国际组织、非政府组织和境内流离失所者等一系列行为体之间的必要对话，最终通过讨论实现做法的改进。

68. 特别报告员建议各国和过渡期正义行为体：

办法

(a) 与流离失所群体协商制定各项国家战略，通过对背景敏感、适当、可行且始终如一的过渡期正义措施确定和回应境内流离失所者的关切。为了切实有效，各项战略必须遵循现有国际框架的指导和义务，并以对区域、国家和地方情况的详细评估为依据；

(b) 仔细监测和评价境内流离失所者参与下的过渡期正义进程，并持续评估这些举措的影响，以便在必要时可以对补救与和解努力作出调整；

(c) 确保对于为境内流离失所者制定的过渡期正义方案的期待适度且得到明确解释，避免理想化地将返回家园作为和解的标志；

(d) 采取长期办法支持为正义和持久解决方案所作的努力，同时承认，解决境内流离失所问题、纠正过去的非公正和促进和解方面即使只是取得了微小的成功，也可能会带来新的权利主张和冲突；

(e) 在制定和执行旨在应对境内流离失所的非公正问题的过渡期正义措施时，由始至终将对背景敏感的因素考虑在内，例如，任何持续不断的冲突、土地和财产问题以及非正式的司法和安全措施。特别是，归还措施应该考虑到冲突后环境下的住房、土地和财产问题的敏感性；

(f) 认识到地方或习惯办法在推进针对境内流离失所者的过渡期正义与和解方面发挥的积极作用和潜在局限；

(g) 避免将过渡期正义描绘为恢复原状，因为这往往不可能，并且当原状本身极为非公正或者是造成流离失所的原因时，可能会适得其反；

(h) 法律框架应基于对与境内流离失所有关的已知受害模式的立法承认，作为证明此类框架合理并确保它们促进了高效程序方法(例如，减轻举证责任)的方式；

执行

(i) 确保根据适用的数据保护法律使用人口数据和特征类型分析，以便记录境内流离失所的范围和模式，并支持在国家一级针对境内流离失所罪行设置特定单位和调查方法；

(j) 在国家一级针对任意境内迁移和强迫境内流离失所罪确定独立的调查方法和起诉战略；

(k) 在过渡期正义方案中考虑作为失踪人员家庭成员的境内流离失所者的特殊需要，确保他们了解失踪亲属的命运和下落的权利得到妥善对待；

(l) 支持通过促进公平发展和(重新)融入社会以确保产生有益影响的补偿办法，以及考虑到境内流离失所妇女具体需要并给予她们对赔偿方案和福利分配方式更大控制权的补偿办法，以推进持久解决方案。以教育和培训方案的形式提供赔偿；

(m) 通过处理境内流离失所者所遭遇的各种不公正问题，支持对过渡期正义行为体开展能力建设；

(n) 对于刑事诉讼，应建立与流离失所有关的具体调查方法，并应酌情使用人口证据和证词，以确保准确描绘受影响的人口群体、其经历和对流离失所的责任；

(o) 考虑在适当的情况下，根据境内流离失所群体表达的需求，在其返回家园时或者在其当地融合地或其他定居地进行集体赔偿的可能性；

参与

(p) 将对境内流离失所的调查和与境内流离失所者的接触明确纳入真相委员会的任务授权；

(q) 确保将旨在确立优先事项的深入需求分析作为过渡期正义进程的一部分，以便按照后者的优先事项制定种种机制以解决境内流离失所者面临的问题；

(r) 通过以下方式系统地纳入境内流离失所者：就过渡期正义与和解举措的制定与境内流离失所者进行协商；在审判和真相委员会中征求他们以证人身份提供的意见；任命境内流离失所者担任过渡期正义机构和项目的职务；并利用信息和通信技术支持地理位置分散地方的此种纳入，同时认识到这些工具的功能会因缺乏先进技术以及需要有机会亲自参与而受到限制；

(s) 确保境内流离失所者积极参与和平谈判，以及在和平条约中纳入关于境内流离失所者权利的详细规定，为过渡期正义机制奠定基础；

(t) 通过使用多种语文、媒体和技术，协调旨在覆盖所有境内流离失所者及受流离失所影响的人的外联方案，以最大限度地传播信息和与收容社区接触；

(u) 允许根据境内流离失所者的现有能力(可能需要通过能力建设予以加强)，考虑让他们在真相委员会担任正式职务，例如，调查员、社区协调人或专员。提供有效的保护措施，以使境内流离失所者能够安全地参与这种进程；

(v) 通过下列途径确保境内流离失所妇女享有参与正义进程各个阶段的公平机会：在制定和执行此类进程时积极向流离失所妇女群体征求意见；建立种种机制确保其人身安全；以及支持妇女在司法机构中担任领导职务；

(w) 承认为人数众多的境内流离失所者提供经济补偿等直接物质福利并不总是可行，并确保围绕为境内流离失所者提供的特殊福利、此类福利的限制、领取资格、发放期限和分配过程与境内流离失所者进行明确沟通，从而谨慎处理他们的期望；

可持续性

(x) 确保在采取任何过渡期正义措施的同时，实施一系列更广泛的结构改革，以消除造成境内流离失所的根本原因；

(y) 协调涉及受境内流离失所影响的个人和群体的工作，以使它们支持更广泛的过渡期正义、发展、人道主义、和平建设与和解战略，以及城市化和性别角色平等化发展等社会进程；

(z) 支持转变造成性别不公正问题的结构和制度，例如，财产所有权方面根深蒂固的做法，同时确保旨在解决妇女提出的土地所有权主张的努力具有背景敏感性；

(aa) 确保对司法问题有敏感认识的安全部门改革工作被纳入旨在消除造成流离失所的根本原因的一系列更广泛的结构改革，例如，土地改革、更广泛的司法和安全部门改革，以及机构能力建设；

(bb) 率先就过渡期正义与境内流离失所之间的相互关联开展进一步的持续对话、讨论、研究、政策和实际举措，以期最大限度地发挥这些进程对受境内流离失所影响的个人和群体的潜在作用。

69. 特别报告员建议国际人道主义和发展伙伴以及国际捐助界：

(a) 加强组织能力，以参与并更系统地支持过渡期正义进程。侧重流离失所问题的组织以及参与保护和援助境内流离失所者的重要行为体应当通过任命过渡期正义协调人、借调和专门培训机会，最大限度地有效处理过渡期正义问题；

(b) 支持境内流离失所者切实参加有效的非正式机制，同时确保这些习惯程序符合人权原则；

(c) 通过以不同语文提供材料、在非正规住区和城市举行活动，以及派遣调查员和/或官员与境内流离失所群体会面，确保境内流离失所者切实接触和参与成为过渡期正义措施的核心；使用媒体和技术向分散的群体传播信息。