



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目3

促进和保护所有人权，公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

境内流离失所背景下的残疾人

境内流离失所者人权特别报告员的报告*

摘要

境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽，在报告中介绍了她根据人权理事会第41/15号决议赋予的任务开展的活动。

特别报告员在报告的专题部分，审视了流离失所背景下残疾人的经历，分析了平等享有权利的障碍，并就采取行动确保包容性保护和援助并寻找持久解决办法提出了建议。

* 由于提交者无法控制的情况，经商定在标准发布日期之后发布本报告。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动	3
三. 境内流离失所残疾人的权利	5
A. 引言	5
B. 适用的法律和政策框架	6
C. 参与	8
D. 数据和证据	10
E. 保护	12
F. 无障碍服务和基础设施	15
G. 为流离失所残疾人提供持久解决办法	17
四. 结论和建议	19

一. 引言

1. 境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告是根据人权理事会第 41/15 号决议提交的。特别报告员在报告中概述了她自上次报告 (A/HRC/41/40) 以来开展的活动。此外, 鉴于自 2016 年世界人道主义峰会以来残疾人权利方面取得的势头, 特别报告员在本报告中专门阐述了流离失所背景下残疾人的经历, 审视了当前的挑战以及各国、联合国和其他人道主义、人权和发展行为体为克服障碍实现平等享有权利而需采取的必要行动。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员根据其优先事项开展各种活动, 执行人权理事会赋予的任务。特别报告员在 2018 年为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年发布了多利益攸关方指导原则 20 周年行动计划, 涉及境内流离失所者参与、法律和政策、数据和分析、流离失所解决办法等主题。¹ 各国、民间社会、人权机构、联合国机构和国家工作队继续围绕行动计划开展活动, 特别报告员直接参与了部分活动。这些活动包括在日内瓦举行的指导原则 20 指导小组季度会议和两次区域交流: 即 2019 年 3 月在达喀尔举行的法律和政策会议² 以及 2019 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的关于持久解决办法的会议。³ 为了强调世界各地利益攸关方从行动计划中获得的收益, 还向人权理事会提交了特别报告员 2019 年年度报告的附件(A/HRC/41/40/Add.1)。为纪念今年《指导原则》22 周年, 特别报告员与全球保护小组和指导原则 20 联合发布了新闻稿, 特别强调这一框架在当前冠状病毒疾病大流行中的相关性。⁴

3. 促进《指导原则》并将其纳入主流是特别报告员 2019 年大部分活动的目标。其中包括(亲自或远程)在会议上的发言, 如 6 月在渥太华举行的国际大都市会议; 6 月在日内瓦举行的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)土著人民研究金方案; 9 月在伦敦举行的国内流离失所问题威尔顿公园会议; 11 月在菲律宾布敦市举行的棉兰老岛和平会议; 以及 12 月在墨西哥举行的拉丁美洲人权维护者会议。

4. 特别报告员与国际人道法研究所和联合国难民事务高级专员办事处合作, 在意大利桑雷莫共同组织和协办了三个关于国内流离失所法律和政策的课程, 其中两个在 6 月和 11 月用英语举办, 一个在 11 月首次用法语举办。参加课程的主要是来自 30 多个受境内流离失所影响国家的国家和地方当局。这项活动还促进了

¹ 见指导原则 20 周年, “2018-2020 年促进境内流离失所者预防、保护和解决办法的行动计划”(2019 年 5 月)。

² 见指导原则 20 周年, “预防、处理和解决国内流离失所问题的比较经验。西非预防和解决境内流离失所法律和政策区域交流”(2019 年)。

³ 见指导原则 20 周年, “预防、处理和解决国内流离失所问题的比较经验。伊加特地区支持复原力和持久解决境内流离失所问题的经验”(2019 年)。

⁴ 可查阅: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/GPID.aspx。

萨尔瓦多、埃塞俄比亚、洪都拉斯和墨西哥保护境内流离失所者法律草案的制定，包括作为全球保护专题组法律和政策工作组的成员。特别报告员特别祝贺萨尔瓦多 2020 年 1 月通过了国家法律。

5. 关于境内流离失所的数据和分析，特别报告员继续担任境内流离失所者联合概况服务执行委员会的成员。她为制定和促进难民和境内流离失所者统计专家组发布的关于境内流离失所者统计的国际建议作出了贡献，2020 年 3 月联合国统计委员会通过了这些建议。2020 年 1 月，她还参加了在开罗举行的国际移民统计论坛。

6. 非洲联盟宣布 2019 年为难民、回返者和境内流离失所者年，因此是特别报告员特别关注的焦点。在亚的斯亚贝巴，她参加了 2 月举行的非洲联盟根源及持久解决圆桌会议，以及 9 月举行的非洲国家人权机构网络持久解决办法会议。特别报告员参加了 10 月在班珠尔举行的非洲人权和人民权利委员会国内流离失所问题小组讨论会；以及在金沙萨举行的刚果民主共和国持久解决办法会议；11 月在内罗毕举行的非洲联盟被迫流离失所问题年度人道主义研讨会；以及 12 月在坎帕拉参加《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》)十周年紀念活动。特别报告员祝贺索马里和南苏丹成为《坎帕拉公约》的新缔约国。

7. 在整个报告所述期间，特别报告员进行了几次工作访问，以提高国内流离失所问题的能见度：7 月访问第比利斯，开展与指导原则 20 有关的活动；7 月访问曼谷，会晤区域组织；12 月访问布鲁塞尔，与欧洲联盟对口部门举行会议。她还多次出访，协助各国政府、联合国机构和其他利益攸关方开展境内流离失所者工作，如 9 月与紧急救济协调员和主管建设和平支助事务助理秘书长联合访问埃塞俄比亚；参加尼日利亚国家难民、移民和境内流离失所者委员会和国际公共服务社及其工会 10 月举办为期两天的促进批准《坎帕拉公约》活动；2020 年 2 月向菲律宾哥打巴托派出了为期四天的咨询团。特别报告员主要通过国家组织的利益攸关方会议和双边会议，与会员国进行建设性对话。2020 年 2 月，还对伊拉克进行了正式访问。

8. 2019 年，特别报告员在提交大会的报告(A/74/261 和 Corr.1)中重点述及了境内流离失所儿童的权利，为了倡导这项权利，她参加了儿童权利联通组织与 6 月在日内瓦举行的儿童权利委员会一般性讨论日有关的活动。她目前还为儿童人权维护者的儿童权利联通工具包提供咨询。特别报告员 6 月在日内瓦人权理事会第四十一届会议上与洪都拉斯共同组织了一次会外活动，10 月在纽约在大会第七十四届会议上与挪威、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)共同组织了会外活动。她还为国际难民协会、耶稣会难民服务社和天主教救济会 9 月在纽约举办的流离失所儿童问题会议和 11 月在日内瓦举行的儿童权利委员会纪念活动发表了视频致辞。

9. 特别报告员在即将提交大会的报告中重点阐述气候变化和境内流离失所之间的关系，因此参加了经济及社会理事会人道主义事务部分的会外活动，6 月在日内瓦讨论了冲突和灾难性流离失所问题，9 月在马尼拉参加了罗莎·卢森堡基金会气候移民问题国际会议。她继续担任灾害流离失所问题平台咨询委员会成员。

10. 学术机构和能力建设活动对于促进保护境内流离失所者十分重要。过去一年，特别报告员与日内瓦国际人道法和人权学院、伦敦大学难民法倡议和日内瓦大学全球移民中心进行互动，并参与了联合国机构组织的培训活动，包括人权高专办组织的国家人权机构亚太区域培训班和 9 月在曼谷举办的国家人权机构亚太论坛。

11. 为了将境内流离失所者的人权纳入联合国系统的主流，特别报告员作为机构间常设委员会的长期受邀者，参加了机构间常设委员会 5 月和 12 月在日内瓦举行的定期负责人会议以及各种其他活动，同时继续在全球、区域和国家各级与委员会成员开展双边合作。特别报告员还根据其职权范围，与秘书长设立的境内流离失所问题高级别小组密切互动。

12. 为了在冠状病毒病疫情期间促进保护境内流离失所者的人权，特别报告员发表了相关新闻声明，并认可了其他特别程序任务负责人的声明。⁵ 她还赞同机构间常设委员会发布的相关准则。

三. 境内流离失所残疾人的权利

A. 引言

13. 近年来，全球日益重视缩小残疾人的融入差距，确保他们不受歧视地享有人权。2006 年通过的《残疾人权利公约》为残疾人推出了一种新的权利范式，即将政策从慈善和医疗方式转变为基于权利的方式。《2030 年可持续发展议程》强调，不让一个人掉队，落在最后的群体应该首先得到支持。

14. 世界卫生组织(世卫组织)估计，残疾人约占世界人口的 15%。⁶ 将这一估计数应用于 2019 年底全球因冲突和暴力而流离失所的 4 570 万人，得出约有残疾人 680 万。⁷ 每年都有数百万人因灾难和气候变化的不利影响而流离失所，所以这个数字可能更高。

15. 残疾人包括患有长期身体、精神、智力或感官障碍的群体，这些障碍与各种环境障碍相互作用，可能阻碍他们在与他人平等的基础上充分和有效地参与社会。残疾是一种社会结构，是具有实际或感知障碍的人与态度、环境和制度障碍之间相互作用的结果。⁸ 残疾人不是一个同质群体；他们包括各种各样有不同损伤和支持需求的人，这些人的年龄、性别和其他身份相互交叉。

⁵ 可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25786&LangID=E。

⁶ 见世卫组织，“残疾与健康”，2018 年 1 月 16 日。

⁷ 见境内流离失所问题监测中心，《2020 年全球境内流离失所问题报告》(2020 年 5 月)。

⁸ 《残疾人权利公约》，第一条。

16. 据估计，46%的老人、20%的妇女和 10%的儿童有残疾。⁹ 在被迫流离失所的情况下，由于受伤风险增加、无法获得高质量的医疗服务以及环境带来的新的障碍，预计残疾人的比例会更高。¹⁰

17. 特别报告员将提高所有境内流离失所者的能见度和有效保护作为其任务的核心优先事项，包括被忽视、被无视和易受伤害的残疾人，以及因流离失所而面临最大挑战的残疾人(A/72/202, 第 5 段)。在流离失所之前和期间，以及在寻求持久解决办法的过程中，残疾人可能会面临歧视。境内流离失所的残疾人在获得与流离失所有关的具体信息、人道主义援助和服务，包括教育、就业、保健和社会保护方面，遇到了身体、环境和社会障碍，更普遍的障碍是他们无法充分享有人权，包括在与其他人平等和不受歧视的基础上参与社会的权利。境内流离失所的残疾人往往面临基于性别、年龄、族裔、宗教、群体归属和流离失所本身等的多重和交叉形式的歧视。

18. 被迫流离失所加剧了残疾人的安全、保障和尊严方面的风险。残疾境内流离失所者可能与其他流离失所者面临同样的挑战，但由于环境和社会障碍而受到不同的影响。援助和发展提供者可能忽视他们的挑战，甚至无意中对其造成挑战。残疾人不仅被边缘化，还继续被视为主要的援助接受者，他们为解决与流离失所有关的问题作出建设性贡献的潜力基本上仍未得到发掘。必须承认残疾人及其代表组织是紧急和长期境内流离失所局势中的关键利益攸关方。

19. 某些群体或类别的境内流离失所残疾人特别容易遭受暴力、孤立或忽视，特别是那些需要大量支助的人，如心理或智力残疾者、孤身、失散和孤儿残疾儿童或严重创伤事件的幸存者。残疾妇女和老人还面临更多的污名化、歧视和保护挑战。

20. 特别报告员在本报告中努力更好地了解流离失所残疾人的不同经历，这是有效保护和促进他们权利的必要条件；使残疾人在影响他们的决策过程中成为积极的利益相关者；提供包容性和无障碍的人道主义援助和服务；更好地支持实现持久解决。

21. 2020 年 1 月，特别报告员向所有会员国发出一份调查问卷，请他们讲述在境内流离失所残疾人方面的经验、政策和做法。她诚挚感谢柬埔寨、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、意大利、黎巴嫩、墨西哥、挪威、乌克兰和美利坚合众国政府的答复。她并感谢联合国机构、非政府组织和残疾人组织对报告作出的重要贡献。¹¹

B. 适用的法律和政策框架

22. 根据国际人权法，境内流离失所者的权利既不会因流离失所而减少，也不会因此受到限制。这包括核心人权条约特别是《残疾人权利公约》规定的权利。在

⁹ 见机构间常设委员会，《准则：将残疾人纳入人道主义行动》(2019 年 7 月)。

¹⁰ 见国际残疾协会，“人道主义背景下的残疾”(2015 年)。

¹¹ 所有贡献见 www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/CallforInputs_InternallyDisplacedPersons.aspx。

发生国际或非国际武装冲突时，境内流离失所者也有权获得国际人道主义法保障的对平民的保护，除非个人直接参与敌对行动。

23. 《残疾人权利公约》第十一条明确要求缔约国采取一切必要措施，确保在发生武装冲突和灾害时，残疾人获得保护和安全。此外，《公约》所有条款在流离失所情况下仍然适用(见 [A/HRC/31/30](#))。

24. 遗憾的是，在监测境内流离失所残疾人权利的过程中，这类残疾人却缺乏可见性。在普世人权索引数据库中搜索与《公约》有关的意见和建议时显示，2020年3月，在总共3 826条记录中，只有22条与境内流离失所的残疾人有关。

25. 《关于境内流离失所问题的指导原则》符合国际人权法和国际人道主义法，其中原则4明确规定，适用这些原则时不应有任何形式的歧视，包括基于残疾的歧视。《指导原则》的制定先于《残疾人权利公约》，在涉及残疾人问题时，应以基于权利的语言解释《指导原则》。重要的是，这些原则规定境内流离失所的残疾人有权安全和有尊严地获得可能需要的保护和援助以及持久解决办法。

26. 关于发展造成的驱逐和流离失所问题基本原则和准则指出，需要优先向包括残疾人在内的弱势群体分配住房和土地([A/HRC/4/18](#)，第31段)。

27. 联合国更新了全系统政策，以使政策对残疾人更具包容性。2019年6月，启动了《联合国残疾包容战略》，根据该战略，包括国家工作队和人道主义工作队在内的整个联合国系统承诺衡量和跟踪在残疾包容方面的表现。2019年6月，安全理事会通过了的第一项关于残疾人的决议，即第2475(2019)号决议，呼吁保护残疾人，包括在冲突期间流离失所的残疾人。

28. 2016年召开的世界人道主义峰会核可了《残疾人参与人道主义行动章程》，进而在2019年10月通过了机构间常设委员会的《残疾人参与人道主义行动准则》(机构间常设委员会准则)。这些准则补充了关于老年人和残疾人的人道主义包容标准和《环球手册》关于残疾人的订正规定等文书。¹²目前正在努力推进机构间协作，确保人道主义应急计划和人道主义需求概述做到残疾包容。¹³在外地一级，保护问题群组在整个人道主义方案周期加强了对残疾包容问题的重视。

29. 区域一级的相关文书包括《坎帕拉公约》(第5(1)条和第9(2)(a)(b)和(c)条)，以及大湖区问题国际会议2006年11月通过的《保护和援助境内流离失所者议定书》(第4(1)(d)和(f)条及附件，原则4和19)。

¹² 见老龄和残疾联合会，《老年人和残疾人人道主义包容标准》(2018年)和环球联盟，《环球手册：人道主义宪章和人道主义反应的最低标准》(2018年)。

¹³ 例如，见英国国际发展部，“关于加强将残疾问题纳入人道主义应急计划的指导”(2019年)。

30. 在关于境内流离失所问题的 86 项现行国家法律和政策中, 约有 35 项明确提及残及疾人。¹⁴ 一些国家为残疾人制定了国家框架, 这些框架也适用于那些境内流离失所的残疾人。¹⁵

C. 参与

31. 境内流离失所的残疾人有权参与对其生活有影响的所有事项, 包括流离失所对其生活的总体影响及其作为残疾人面临的具体障碍等相关事项。¹⁶ 确保他们参与所有决策进程, 有助于克服在保护、无障碍环境和沟通方面的障碍, 并减轻歧视和排斥造成的影响。参与可确保善治和社会问责, 帮助减少污名化(A/HRC/31/62, 第 13 段)。

32. 参与式办法对于各国政府、地方当局及所有人道主义、发展和其他相关行为体有效预防和解决境内流离失所问题至关重要(A/72/702, 第 11 和 33 段)。在流离失所的所有阶段, 利益攸关方必须与残疾人密切协商、积极推动他们参与, 为他们不受歧视地充分有效参与决策进程创造环境。无障碍环境是充分参与的前提条件。应尽一切努力确保流离失所人口中已查明的各类残疾人都有各自的代表。

33. 特别报告员曾指出, 境内流离失所者在流离失所的各个阶段通常无法获得足够信息, 也没有人与他们充分协商(同上, 第 11 段)。流离失所的残疾人也是如此, 身体和(或)沟通障碍更有可能限制他们对影响其生活的事项发表意见, 他们在营地环境和更广泛的社会中也更有可能面临歧视、偏见和陈规定型观念。¹⁷ 此外, 人道主义行为体和协调机制似乎很少听到残疾人提出的关切或建议, 或对这些关切或建议置之不理。

34. 当局通过适当的无障碍机制和程序, 反复、定期接触境内流离失所的残疾人, 避免过度“自上而下”的决策方式, 可以更好地整合境内流离失所残疾人的意见、需求、能力和优先事项。要进行有意义的参与, 就需要人道主义行为体与残疾人进行双向沟通, 并对残疾人及其代表组织提出的关切作出明确回应。还必须让残疾人组织参与监测和评价。¹⁸ 各国和人道主义行为体应优先倾听残疾人“的”组织发出的声音, 这与“为”残疾人服务的组织不同(A/HRC/31/62, 第 38 段)。¹⁹

35. 境内流离失所残疾人的积极参与对于援助和保护方案的编制、监测和评价至关重要, 而当境内流离失所者在营地或类似营地的环境中生活时, 这类残疾人的积极参与对营地的协调和管理也至关重要。以社区为基础的援助办法有助于动员

¹⁴ 见全球保护群组法律和政策工作组提供的资料。

¹⁵ 见柬埔寨、哥伦比亚、洪都拉斯、意大利、墨西哥和乌克兰提供的资料。

¹⁶ 见《残疾人权利公约》第三条第(三)项、第四条第三款和第二十九条;《关于境内流离失所问题的指导原则》原则 28; 残疾人权利委员会, 关于残疾人、包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第 7 号一般性意见(2018 年)。

¹⁷ 见世界之光和大赦国际提供的资料。

¹⁸ 见《残疾人权利公约》第三十三条第三款。

¹⁹ 见残疾人权利委员会, 第 7 号一般性意见。

这类人员。²⁰ 妇女通常是主要的照护者，应将妇女参与一切与家庭和生活相关的决策作为优先事项。²¹ 在社区一级对残疾人组织进行能力建设有助于残疾人发展领导技能和影响政策与实践的能力，加入人道主义协调机制也是发展能力的一个途径。此类机制还应通过满足合理便利²² 和无障碍要求确保残疾人参与。此外，努力在社区内提高对残疾人权利的认识将有助于他们充分、切实地参与协商和决策。

36. 国家和国际行为体应在技术和财政上支持在境内流离失所的环境中创建包容残疾人的团体和网络，并加强他们倡导自身权利和将自身观点纳入各级决策的能力。尊重表达自由、结社与和平集会自由都会大大促进残疾人的公众参与。

37. 让应急响应人员和残疾人组织走到一起的伙伴关系和培训，不仅是提高人道主义和发展行为体对残疾问题认识的良好做法，也是培养国家残疾人组织对流离失所问题和持久解决办法专门知识与兴趣的良好做法。²³ 由于更深入地了解了国内流离失所者面临的具体挑战，国家残疾人组织可以发挥重要作用，帮助收容机构与流离失所的残疾人建立联系。

38. 营地外流离失所残疾人的参与构成了更多挑战，因为他们可能分散在城市或农村各地的收容社区。各种形式的数字媒体和其他创新通信工具可能有助于接触流离失所的残疾人，包括营地外的流离失所残疾人。与收容社区内的残疾人进行协商也为当局及其人道主义伙伴和发展伙伴提供了重要的知识和视角。

法律和政策发展以及政治参与

39. 在制定与流离失所有关的法律和政策时，必须与境内流离失所者协商，包括与流离失所残疾人及其代表组织协商，考虑他们的观点和经验。²⁴ 他们的声音和观点对于制定符合其经验的政策至关重要。此外，他们的参与将减少污名化，表明残疾人是权利的主体，有能力切实参与和融入社会的方方面面(A/HRC/31/62, 第 31 段)。

40. 如果无法获得信息和通信，也无法获得支持，各类残疾人参与制定相关法律和政策的目标就会受到阻碍。决策机构很少以盲文或易读等无障碍形式提供信息，也很少确保提供手语翻译、为聋人或盲人提供导游翻译服务，或在公开辩论期间提供字幕(A/HRC/31/62, 第 76 段)。无障碍信息和通信技术可以显著促进残疾人参与公共决策进程(A/HRC/31/30, 第 52 段)。

²⁰ 见世界之光提供的资料。

²¹ 见安曼人权研究中心提供的资料。

²² 合理便利的定义见《残疾人权利公约》第二条。

²³ 例如，见残疾人联盟，“Bridge CRPD-SDGs Module 3 on article 11 of the CRPD”，2019 年 6 月 19 日。

²⁴ 例如，见 CRPD/C/UGA/CO/1, 第 20 (a) 段；CRPD/C/MMR/CO/1, 第 21 (a) 段；CRPD/C/HTI/CO/1, 第 20 (b) 段；CRPD/C/TUR/CO/1, 第 23 段。

41. 境内流离失所者在政治参与方面面临多重障碍，包括无法获得允许他们投票或竞选公职的文件，以及阻碍他们出席会议、前往投票站和参与其他进程的身体障碍、沟通障碍和态度障碍。国家法律可能以残疾为由剥夺他们投票或参加选举的法律行为能力(A/HRC/19/36, 第 41 段和 A/HRC/31/62, 第 19 至 20 段)。残疾人应该有权在本人选择的人员协助下投票。投票程序、设施和材料都应确保做到无障碍。辅助技术和新技术的使用可以促进政治权利。关于境内流离失所者政治权利的宣传运动和材料应突出宣传残疾人，特别是残疾妇女。²⁵

获取信息和通信

42. 残疾人及其家人一般无法获得关于现有服务、保护措施和报告机制的信息，也无法获得涉及自身权利的信息。缺乏信息会阻碍他们获得重要的援助和服务。他们可能不知道通信渠道，或者这些渠道可能不会以无障碍形式向各类残疾人传递信息，或者不会以他们所理解的语言传递信息，对于土著人民或其他语言上的少数群体而言尤为如此。像在 COVID-19 大流行这样的时期，以无障碍形式获得有关预防、卫生和援助的信息格外重要。²⁶ 营地内的保护官员和保护工作组成员很少接受适当的通信方法培训，也并不总能提供手语翻译。

43. 必须与残疾人协商，了解他们的通信需求和偏好，确保通过各种渠道并在一些无障碍地点传播信息，提供反馈和投诉机制。²⁷ 增加信息获取途径的例子包括：对营地管理人员、协调人和社区主要成员进行无障碍通信方法的培训，指派手语翻译，在询问台、分发地点和安全空间以多种形式(大字本、易读、语音、象形图)提供所有关键信息。²⁸

44. 一个积极的例子是建立了一支在营地和若干收容社区之间巡回的手语翻译工作队，使得失聪者和重听者能够更多地参与社区协商，并在必要时有机会将这些残疾人介绍给残疾人组织和其他相关服务提供者。²⁹

D. 数据和证据

45. 缺乏境内流离失所人口中残疾人的准确数据这一问题已得到广泛承认，这对分析、评估、规划、落实和监测具有包容性的流离失所情况应对措施提出了重大挑战。³⁰

²⁵ 见国际选举制度基金会提供的资料。

²⁶ 见世卫组织，“疫情暴发期间对残疾问题的关注”(2020 年)和儿基会，“应对疫情：关注残疾儿童与成年残疾人”。

²⁷ 难民署，“与被迫流离失所的残疾人携手并肩”(2019 年)，第 14 页。

²⁸ 见国际移民组织和人道与包容组织，“残疾人获得人道主义服务。南苏丹本提乌平民保护区情况分析”(2018 年)第 9 页。

²⁹ 见 CBM 国际、人道与包容组织和国际残疾人联盟，“2019 年案例研究汇编。将残疾人纳入人道主义行动”(2019 年 11 月)，第 36 页。

³⁰ 见大赦国际、人权观察、世界之光和联合国人口基金(人口基金)提供的资料。

46. 若干因素导致已查明的境内流离失所残疾人的人数低于实际情况，包括缺乏无障碍环境、能力不足和(或)没有优先次序、污名化、残疾定义过于狭窄，特别是在心理社会功能方面。在收集更普遍的境内流离失所者信息时受到业务上、政治上和概念上的限制，使得收集和分析流离失所残疾人的数据变得格外复杂。³¹ 在没有数据的情况下，机构间常设委员会在其准则中建议假定 15% 的受影响人口是残疾人。

47. 尽管如此，近年来，不同行为体一直致力于更系统地收集包括流离失所残疾人在内的境内流离失所者数据。就官方统计而言，主要数据来源包括人口普查、名册、总体或境内流离失所者抽样调查和行政登记册。最近通过的关于境内流离失所者统计的国际建议为按残疾分列现有数据等问题提供了指导。³²

48. 例如，哥伦比亚国家受害者登记册包含境内流离失所残疾人的信息：截至 2019 年 11 月，这类残疾人人数为 324 973 人。³³ 乌克兰境内流离失所者登记册显示，截至 2020 年 2 月，有 51 223 名境内流离失所的残疾人。³⁴

49. 已批准《残疾人权利公约》的国家有义务以尊重国际隐私规范的方式收集残疾人数据(第三十一条)。华盛顿残疾统计小组自 2001 年成立以来，已经开发和测试了用于收集国际可比残疾统计数据工具。其他广泛使用的工具包括世卫组织残疾评估表。世卫组织还支持各国开展示范残疾状况调查。³⁵

50. 然而，坊间证据显示，与残疾有关的调查很少生成按流离失所状况分列的数据；而这样做既有助于更好地观察和理解境内流离失所状况如何对残疾人造成影响，又便于与非残疾人和非流离失所的残疾人进行比较。此类数据还可以为相关举措提供信息，促进各国报告进展情况，包括在实现与该特定群体有关的可持续发展目标(特别是按残疾分列的优先具体目标和指标)方面的进展情况。³⁶

51. 在许多情况下，与境内流离失所残疾人有关的证据基础主要来自从各种来源收集的人道主义业务数据：从为战略决策、风险分析和规划提供信息的汇总数据，到更好地确定保护和援助目标的个案管理数据。³⁷ 虽然华盛顿小组设计的问题越

³¹ 见难民署，“获取关于境内流离失所者的代表性数据：挑战和建议”(2017 年 4 月)。

³² 见难民和境内流离失所者统计问题专家组，《关于境内流离失所者统计的国际建议》(2020 年 3 月)。

³³ 见哥伦比亚提供的资料。数据可以进一步按年龄和性别细分。

³⁴ 见乌克兰提供的资料。

³⁵ 可查阅：www.who.int/disabilities/data/mds/en/。

³⁶ 见可持续发展目标各项指标机构间专家组，“数据分类和可持续发展目标指标：政策优先事项以及当前和未来的分类计划”(2019 年 3 月)。

³⁷ 见难民署提供的资料。

来越多地用于人道主义领域，³⁸ 但业务数据往往仍未按残疾状况充分细分，从而限制了这些数据对改进应对措施的作用。

52. 因此，在相关和可行的情况下，开展侧重于残疾人的单独数据收集工作(包括需求和障碍评估，并对残疾人组织和针对残疾人的服务进行摸底调查)特别有价值。³⁹ 将残疾数据纳入主流的义务⁴⁰ 本身是不够的，还应辅之以侧重残疾状况的评估和来自个案管理系统的残疾状况信息。需要提高人们(包括数据收集者)对残疾问题的认识并建设相关能力，这一点已被视为至关重要。⁴¹

53. 对于某些目标而言，尽可能按年龄、性别和残疾状况分列业务数据可能就足够了(例如，计算受影响人口中的残疾人人数或分列需求和风险数据)。然而，与残疾人直接接触对于了解他们的经历和观点必不可少(例如，遭受歧视或针对残疾人的暴力经历，或他们对优先事项的看法)。⁴² 定性数据收集方法通过参与式过程和工具带来许多附加价值；遗憾的是，这些方法仍是例外，而非惯例。⁴³

54. 2017 年，对境内流离失所者营地内流离失所残疾人的状况进行了多部门评估。评估显示，由于受到歧视，有心理残疾的人、无人陪伴的残疾人和残疾妇女在享受无障碍环境方面遇到的障碍更加严重，一些援助人员对残疾人的态度恶劣。这些评估结果为所有行为体提供了明确的路线图，展示了应该如何改善残疾人的无障碍环境、促进残疾人参与和加强保护措施。⁴⁴

55. 尽管存在许多挑战，但必须尽更大努力，最好是通过残疾人组织或与残疾人组织合作，在境内流离失所残疾人的切实参与下使用定性方法收集数据。⁴⁵

E. 保护

56. 残疾人在流离失所情况下面临不平等和更高的保护风险。他们经常遭到遗弃、忽视、暴力或被剥夺获取基本服务的机会。行动能力受限者和机构托养者可能从一开始就没有能力逃离困境，这使他们易受暴力侵害，或在其他人逃离时被留下来任由自生自灭。各国的经验表明，残疾老人与年轻人或无残疾的老人相比更难离开

³⁸ 例如，难民署在 2018 年承诺将华盛顿小组的简易问题集纳入其持续登记过程，以改进对残疾人的识别和保护，并在住户调查中使用扩展问题集。

³⁹ 机构间常设委员会准则，第 25 页。

⁴⁰ 见《残疾人权利公约》第三十一条和可持续发展目标 17 和 18。

⁴¹ 机构间常设委员会准则，第 21 页和安第斯大学提供的资料。

⁴² 机构间常设委员会准则，第 24 页。

⁴³ 见世界之光提供的资料。

⁴⁴ 见国际移民组织和人道与包容组织，“残疾人获得人道主义服务。南苏丹本提乌平民保护区情况分析”。

⁴⁵ 例如，为使残疾人能够作出知情同意，可能需要以多种形式提供关于其数据用途的信息。可能还需要分配更多时间进行解释，让他们做出决定。有些残疾人可能希望请一位值得信赖的人协助他们作出知情决定。见机构间常设委员会准则，第 26 页。

冲突地区。一些人之所以推迟搬迁或选择留守，原因是功能缺陷、健康状况不佳、失去支持、因对家园和土地的眷恋或因负担不起搬迁费用而不愿在没有其他容身之所的情况下离开所在社区。⁴⁶ 在冲突期间，有残疾人的家庭可能不得不作出抉择，是冒生命危险试图拯救一名残疾亲属，还是将他抛弃。⁴⁷ 缺少针对感官残疾人的紧急预警系统也会妨碍他们的安全疏散(CRPD/C/UKR/CO/1，第 22 段)。⁴⁸

57. 残疾人遭受暴力的比例比其他人群高得多，可能因残疾而遭到针对性的暴力和虐待⁴⁹ ——这类风险可能在营地环境等流离失所情况下加剧，原因是这类情况下污名化和孤立现象严重且保护性社区网络不复存在。失去辅助器具的残疾人还会丧失独立性，被迫依赖他人，进而增加受剥削和虐待的风险。特别报告员收到的提请其注意的侵权类型包括：人身暴力、性暴力和性别暴力；抢劫、贿赂、恐吓和胁迫；拒绝提供食物和基本药物；骚扰、精神虐待和忽视，多为相识者所为。⁵⁰ 由照料者实施的侵权行为不太可能被举报，因此助长了有罪不罚现象。⁵¹ 人道主义危机可能对残疾老人的精神产生尤为重大的影响，加剧精神健康问题和已有的认知障碍。⁵²

58. 政府和其他利益攸关方必须改进数据研究和收集工作，以便确定侵权行为的程度和普遍性及其对境内流离失所的残疾人的安全、福祉和尊严的影响。需要专门提供适当服务和无障碍的举报机制。应与残疾妇女、女童、男子和男童协商，制定文化上适宜的行动计划、包括通过基于社区的办法，预防和应对针对这些群体的暴力行为。⁵³ 各国和其他人道主义行为体必须系统地将残疾问题纳入保护政策和框架，确保残疾人流离失所期间的安全保障不被忽视(见 CRPD/C/NER/CO/1、CRPD/C/HTI/CO/1 和 CRPD/C/SDN/CO/1)。

境内流离失所的残疾妇女、残疾儿童和残疾老人的状况

59. 据报告，境内流离失所的残疾儿童、残疾妇女和残疾老人、特别是智力或社会心理残疾者，比没有残疾的同龄人可能遭受更严重的虐待、暴力和忽视。⁵⁴ 这些人在流离失所情况下可能被极度孤立和边缘化，可能无法获得生存所需的基本卫生保健、食物、住所和支持。

⁴⁶ 见人权观察、大赦国际和国际助老会提供的资料。

⁴⁷ 见人权观察，“中非共和国：被落下的残疾人”，2015 年 4 月 28 日。

⁴⁸ 另见大赦国际提供的资料。

⁴⁹ 例如，见世卫组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011 年)，第 59 页。

⁵⁰ 国际移民组织和人道与包容组织，“残疾人获得人道主义服务。南苏丹本提乌平民保护区情况分析”，第 41 至 42 页。

⁵¹ 难民署，“与被追流离失所的残疾人携手并肩”，第 19 页。

⁵² 见国际助老会，“失踪的千百万：残疾老人为何被排除在人道主义应对措施之外”(2018 年)。

⁵³ 难民署，“与被追流离失所的残疾人携手并肩”，第 19 页。

⁵⁴ 见安曼人权研究中心、人口基金和难民署提供的资料。

60. 残疾儿童经常受到其他儿童的羞辱，遭到嘲笑或欺凌，由于学习需求得不到适当满足或由于营地内外的环境缺少无障碍基础设施，他们还被剥夺了受教育权。他们经常遭受性虐待和身体虐待、剥削和忽视。

61. 阻碍流离失所的残疾儿童接受教育的因素包括：教师、其他学生和家長持消极态度；缺少了解全纳教育的教师或对视力或听力障碍等特定障碍者的专门支持；学校或临时学习设施存在无障碍环境问题(例如，入口处或校内没有坡道，缺少交通解决方案或在儿童席地而坐的情况下没有提供适当的座位安排方案)；失去辅助器具。残疾儿童、尤其是女童可能受到多种形式的歧视。⁵⁵

62. 被排除在正规教育系统之外的问题尤其令人关切，因为较低的受教育水平会助长贫困循环，包括导致粮食不安全加剧、住房不安全或无保障以及无法获得医疗保健等基本服务。尤其是对流离失所的残疾儿童而言，无法上学会进一步限制未来的就业机会，并对他们的社会经济状况和健康状况产生持久影响，继而对家庭、支助网络和(或)整个社区产生连锁反应。为此，各国及其人道主义和发展伙伴必须支持、包括在教育领域支持面向残疾人、满足残疾人具体需求的各项工作。

63. 妇女可能受到交叉歧视，如果她们被隔绝在同伴保护网络之外并被排除在本可提供保护性接触机会的社会、文化或经济活动之外，这种风险便会加剧。她们可能在获得性和生殖保健服务和权利方面遇到阻碍，被剥夺受教育机会，遭受各种形式的家庭暴力。⁵⁶ 据报告，残疾妇女和女童以及残疾男子和男童(程度较轻)因残疾相关污名化、社会孤立以及失去社区保护网络而面临更为严峻的性暴力和性别暴力风险。然而，性暴力和性别暴力预防方案往往忽视残疾人。⁵⁷

64. 境内流离失所的残疾老人可能会被已经山穷水尽的家庭成员所遗弃。他们似乎无法在与其他流离失所者平等的基础上获得医疗保健，往往被排除在生计活动之外。⁵⁸

污名化和歧视

65. 特别报告员感到关切的是，有报道称，境内流离失所的残疾人受到服务提供者、营地居民和收容社区等各方的负面成见和污名化。这类歧视可能因基于年龄、性别、种族、宗教、族裔或少数群体身份的歧视而加剧。

66. 残疾人通常不被视为社区的平等成员，在社交场合遭到隔离。由于文化上的污名化，一些残疾人被家人“隐藏”。残疾人可能被以贬损的语言对待，受到偏见，并且不太可能获得在营地从事有偿工作的机会，原因是人们对残疾人执行任务的能力存在预设和偏见。⁵⁹ 不被认可致使残疾人无法融入社区，并可能阻碍他

⁵⁵ 见哥伦比亚提供的资料。

⁵⁶ 见人口基金提供的资料。

⁵⁷ 难民署，“与被迫流离失所的残疾人携手并肩”，第20页。

⁵⁸ 见国际助老会提供的资料。

⁵⁹ 例如，见向巴勒斯坦提供医疗援助组织提供的资料。

们表达观点和关切。污名化和无知也可能引发社区内部冲突。例如，据某营地的成年残疾人报告，由于在获取粮食和非粮食物品方面得到优先考虑或帮助，他们受到了非残疾同伴的精神虐待。⁶⁰ 一个营地残疾工作者组织试图缓和紧张关系，为此举办包容性活动，并促进境内流离失所的残疾人和非残疾人之间开展其他形式的积极交流。该组织在社区发展中采取残疾包容办法，提议开展联合安全巡逻，并提议在儿童友好场所提供志愿服务或担任课后辅导的机会。⁶¹

67. 污名化和歧视并非总是刻意为之；它们可能是无心之过，特别是当人道主义工作人员或照料者没有意识到或没有实施基于人权的残疾问题解决办法。由于缺乏经验或培训，人道主义援助组织可能只在事后才想起残疾人。消除无知和污名化的最有效做法是与残疾人组织合作，增进境内流离失所的残疾人与收容社区成员之间的联系。

追究责任和司法救助

68. 需要通过独立、公平、反应灵敏的报告机制，必要时通过司法程序，解决残疾人被排除在服务 and 援助之外以及残疾人的权利和正当法律程序可能遭到侵犯的问题。⁶² 为确保残疾人在试图举报侵权行为或获得有效补救时不受歧视，这类机制应做到包容和无障碍，包括提供程序便利以及适龄和性别意识正确的便利(见 [A/HRC/37/25](#))。⁶³ 应遵循特定保密程序，同时考虑到残疾人可能遇到的障碍。

69. 与人道主义行为体对受影响人口负责这一原则相关的其他进程也必须把残疾人包括在内。事实上，人道主义行为体有义务确保其援助给所有境内流离失所者带来尽可能好的结果，包括给残疾人等可能不太引人注目的群体带来尽可能好的结果。⁶⁴

F. 无障碍服务和基础设施

70. 残疾人往往不能平等获取设施和援助，且可能被排除在救济工作之外([CRPD/C/HTI/CO/1](#)，第 20(c)段；[CRPD/C/UKR/CO/1](#)，第 22 段)。他们可能被安排居住在远离保健中心、学校、水和卫生设施或收集点等基本服务提供点的地方。他们可能丢失了三轮车、轮椅、手杖或拐杖等辅助器具，也不清楚通过何种流程获取替代器具，又或者营地崎岖多石无法使用轮椅。⁶⁵

71. 临时收容所可能没有坡道、宽阔门道、无障碍厕所或清晰指示牌。残疾人可能不在财政赠款或实物建筑包的发放对象之列，原因是缺乏可供无障碍查阅的信

⁶⁰ 见世界之光提供的资料，附件三。

⁶¹ 见世界之光提供的资料和“将残疾问题纳入社区发展”(2019年)。

⁶² 见《公民及政治权利国际公约》，第二条第三款；《残疾人权利公约》，第十三条。另见《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》和全球保护群组《保护境内流离失所者手册》，可查阅 www.unhcr.org/4794b4e12.pdf。

⁶³ 另见《残疾人权利公约》，第十三条；人权理事会第 37/22 号决议。

⁶⁴ 机构间常设委员会准则，第 43 页。

⁶⁵ 见大赦国际、世界之光和人口基金提供的资料。

息，且对残疾人搭建住所的能力存在预设和偏见。发放的物资可能包括帐篷、睡袋、炊具等可能不适合残疾人使用的标准物品。在城市里，残疾人有时被安置在寄宿家庭中，这些家庭可能不了解他们的支助需求。⁶⁶

72. 水和卫生基础设施的设计可能无法让每个人都能以安全和有尊严的方式使用。可能尚未建立支持残疾人(包括残疾老人)自行取水的系统。厕所可能没有坡道、宽阔门道、坐便器和扶手，迫使轮椅使用者在肮脏、不卫生的地上用手爬行。一些厕所和浴室没有提供足够的隐私和安全保障，尤其是没有为残疾妇女提供足够的隐私和安全保障。此外，可能缺少卫生用品和大小便失禁用品，为此有必要普及水和卫生设施。

73. 粮食安全也可能对流离失所的残疾人构成风险。残疾人家庭更有可能经历粮食不安全，因为他们拥有较少的经济资源和工作机会，可能需要更多的医疗服务，并可能因残疾产生额外费用和支出。⁶⁷ 粮食分发点和与之相关的信息往往尚未实现无障碍。分发的食物可能并不是为咀嚼或吞咽困难者专门准备或经过改良的，或可能不适合有特殊营养需求者、特别是存在发育问题的儿童及老人。残疾人可能缺少易于握持的餐具或吸管等适当器具。此外，他们因污名化和歧视而在食物获取方面被列为更低的优先级，他们的口粮可能被偷，或可能被迫与提供饮食帮助的家人或其他人分离。⁶⁸

74. 平等的保健服务机会往往得不到保障。从非洲和中东老年人需求评估中获得的数据表明，残疾老人无法在与所有境内流离失所者平等的基础上获得医疗保健。⁶⁹ 残疾人面临的一些额外挑战包括：医疗保健机构距离远且缺少无障碍环境，特定医疗保健需求未获考虑，所需药物和设备供应中断。受伤、心理困扰、营养不良和其他情况尤其影响到既有残疾人，或可能致使其他人遭受可导致长期残疾的损伤。保健提供者通常不会把向残疾人提供性保健和生殖保健服务列为优先事项，因为他们错误地认为残疾人不是性行为者。这项挑战在紧急情况和流离失所情况下变得更为艰巨。

75. 确保残疾人、家庭成员和各组织在流离失所情况下积极参与决策、参与保健方案的设计、实施、监测和评价，对于促进包容性和无障碍至关重要。可能有必要采取更多针对性行动，满足不同类型残疾人的个人需求，消除保健服务设计和提供方面可能出现的具体障碍。在流离失所情况下，获取精神保健和心理社会安全服务至关重要，应面向全体社区成员提供这类服务。

76. 为确保残疾人不被排除在救济工作之外，服务提供者在工作中发挥了积极性和创造性，例如提供交通和上门服务、建立快速通道系统、创建残疾人支助网络。

⁶⁶ 见人口基金提供的资料。另见红十字会与红新月会国际联合会，《一个屋檐下：紧急情况下包容残疾的住所和住区》(2015年)。

⁶⁷ 机构间常设委员会准则，第93页。

⁶⁸ 见人口基金和世界之光提供的资料。

⁶⁹ 见国际助老会提供的资料。

然而，这些救济通常只针对身体残障人士，而且往往未被纳入确保平等获得援助和服务的总体战略。任何援助项目都需要从一开始就有意识地采取行动，将残疾人列为服务对象，并构思适当的建筑和设施通用设计方案。国际捐助者可以在确保援助包容性方面发挥作用，包括为能够保证所有活动做到安全、无障碍的拟议方案提供资金，以及将残疾人纳入需求评估、受益人选择、保护和援助活动以及监测和评价工作。⁷⁰

77. 为克服服务提供者面临的共同挑战，必须让残疾人组织参与到包容性评估、规划和预算编制以及援助项目的设计和implement中，并对人道主义工作人员进行残疾意识和沟通培训。从一开始就统筹开展改进包容性的各项工作并不意味着增加费用，而是意味着在这一问题上转变思维方式、加大重视程度。需要认真解决更多系统性问题，例如因分类数据收集不足导致的评估和应对计划对残疾人缺少关注以及对侵犯残疾人权利的行为知情不报的问题。

78. 缩小无障碍与合理便利二者差距是确保平等获得服务的关键措施，鉴于人道主义利益攸关方仍然没有始终如一地理解和实施这项措施，机构间常设委员会准则中有一节对此进行专门探讨，并在附件中进一步说明了提供合理便利的流程。

G. 为流离失所残疾人提供持久解决办法

79. 境内流离失所者的具体需求和人权关切不会在冲突或自然灾害结束时自动消失，也不会人们在人们刚刚在持续的冲突或灾难中找到安全时消失。相反，流离失所者无论是返回家园，在国内其他地方定居，还是就地安置，通常在他们的流离失所找到持久解决办法之前面临持续的问题，需要得到支持。

80. 境内流离失所残疾人在逐步实现持久解决办法时可能面临具体挑战。虽然所有残疾人都有权在知情的情况下自愿选择寻求何种持久的解决办法，但他们可能无法获得关于备选方案和风险信息。如前所述，他们参与规划和管理持久解决办法的权利也可能因参与受限而遭遇挑战。此外，流离失所残疾人往往受到限制，无法获得达成解决办法所需的资源，可能依赖支助人员(通常是家庭成员)协助其行动以及获得个人和通信援助。

81. 应对这些挑战意味着将无障碍环境和不歧视原则放在任何旨在实现持久解决的干预措施的中心，还意味着设计和实施包容和惠及各种残疾人的应对措施，同时包括支持残疾人决策的有针对性的行动，特别是关于其长期安全和保障的行动。

获得就业和生计

82. 境内流离失所残疾人在获得就业方面可能面临更多的挑战。即使在具体国家存在重大就业差距的情况下，坊间证据也表明，失业问题对残疾人(包括境内流离

⁷⁰ 见美国提供的资料。另见欧洲联盟委员会，“将残疾人纳入欧洲联盟资助的人道主义援助行动”(2019年1月)。

失所残疾人)的影响十分巨大。⁷¹ 失业率以及护理费用的叠加,表明流离失所残疾人更有可能面临经济困难,包括在残疾人与非残疾人的收入差距很小的情况下。

83. 残疾通常不止影响一个人,而是影响整个家庭。由于其他家庭成员缺课和失业的可能性增加,造成了脆弱性和贫困的循环。因此,支持创收活动有助于改善残疾人家庭的生计。例如,针对残疾儿童父母的创收方案帮助他们支持残疾子女和非残疾子女的教育,除满足其他基本家庭需求外,还满足了医疗需求。⁷² 此外,各国必须采取必要的具体措施,加速或实现残疾人在获得公职人员职位方面的事实上平等,并颁布政策和措施,确保残疾人受雇于公共部门(A/HRC/31/62,第21段)。

84. 与非残疾流离失所者相比,流离失所残疾人可能更依赖护理系统,包括更多地依赖配偶或近亲。认为残疾人将在家庭中得到照顾的假设催生的制度和做法增加残疾人对他人的依赖,侵犯了残疾人的自治权和独立。

获得证件和社会福利

85. 特别报告员收到的资料强调,境内流离失所残疾人,特别是老年人,在利用取得或恢复相关证件的程序(包括登记其残疾状况甚至在相关情况下登记为流离失所者的程序)方面,往往面临多个障碍。他们可能不熟悉这些可能被认为过于耗时和复杂的程序,或者他们希望避免身患残疾或境内流离失所导致的污名化。这反过来又会阻碍他们获得社会福利和(或)养老金。⁷³

住房、土地和财产

86. 获得适足住房、土地和财产在流离失所的各个阶段都很重要。在许多情况下,境内流离失所社区面临强迫迁离的风险,这也可能影响残疾人。⁷⁴ 能够利用恢复境内流离失所者住房、土地和财产或向他们提供补偿的有效机制,对于境内流离失所者实现持久解决办法尤其重要,同时能够不受歧视地获得信息和法律咨询,这是许多流离失所残疾人面临的关键挑战。一些残疾人可能因其法律行为能力状况而被剥夺签署合同、拥有财产或土地的权利(A/HRC/37/56,第24段)。他们中许多人可能不知道自己的权利,不知道去哪里寻求咨询,也不知道如何主张权利。需要采取额外措施,在这类过程中为他们提供充分支持。当残疾人及其家人处境特别脆弱时,应优先处理他们的权利主张。流离失所残疾妇女在获得住房、土地和财产权方面可能面临社会经济不利因素造成的多重歧视和障碍,这往往与法律和习惯做法的差距有关。

⁷¹ 例如,见人道主义需求评估方案,“残疾:发生率和影响”(2019年)和卡特和平、发展和人权基金会提供的资料。

⁷² 见世界之光提供的资料。

⁷³ 见国际助老会、大赦国际和人权观察提供的资料。

⁷⁴ 见难民署乌克兰保护问题组,2016年10月更新,可查阅:
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016_10_protection_cluster_factsheet_eng.pdf。

四. 结论和建议

87. 过去十年，在人道主义和发展环境中承认残疾人权利方面取得了重大进展，但是各国和其他人道主义和发展行为体需要从认识残疾问题转向采取积极的基于人权的残疾包容性战略，以管理境内流离失所问题。国家、地方政府、人道主义机构、捐助者、国家人权机构、残疾人组织和其他非政府组织、境内流离失所者和收容社区，都可以通过促进接纳和增加残疾人组织参与管理和寻找境内流离失所问题的持久解决办法，在实施变革、减少污名化和暴力方面发挥作用。他们还可以发挥作用，在任何临时或持久服务或基础设施开始阶段就考虑到通用设计，并确保境内流离失所残疾人与营地内外的对话者之间进行无障碍、透明的双向交流。尽管存在内在挑战，但收集关于处于流离失所境况残疾人的人数、概况、障碍和具体需求的更全面数据，是为有效包容的保护和援助对策提供参考并促进持久解决这些问题的优先事项。

88. 因此，特别报告员就残疾人的一般方面和重要的具体领域提出了下列建议。

一般性建议

89. 各国和所有相关的人道主义和发展行为体应确保：

(a) 与境内流离失所问题有关的法律、政策和战略框架具有包容性，应对残疾人的具体权利；

(b) 旨在防止被迫流离失所以及保护和帮助境内流离失所者的各项服务、方案和活动，应保证残疾人不受歧视的利用，要发现和消除态度、环境和沟通障碍，并根据需要提供合理便利；

(c) 投资提高认识和能力建设活动，分配核心资金，并与残疾人组织发展持久伙伴关系，以增强残疾人及其代表组织的能力，使其成为应对人道主义需求和解决流离失所问题的积极贡献者。

90. 从规划阶段到监测和评估，各国和其他相关人道主义和发展行为体应与残疾人及其组织密切合作，落实并划拨充足财政资源，专门用于支持流离失所残疾人包容准备和应对。

91. 向境内流离失所者提供国家和国际资金的捐助者，应将残疾包容作为项目提案的一项要求。解决人道主义危机和流离失所状况的资金应平等惠及残疾人和其他人。捐助者还应为旨在实现境内流离失所残疾人包容和参与的项目专门提供具体的供资机会，并为残疾人组织建设能力，使其方案能够接纳境内流离失所残疾人。

参与

92. 应把流离失所残疾人摆在与其相关的任何决策的中心位置，他们作为家庭和社区变革推动者的能力和努力应得到所有相关利益攸关方的支持。

93. 各国和所有相关利益攸关方应确保残疾人有平等机会参与政策和方案的制定、执行、监测和评估，并促进流离失所残疾人参与其中。
94. 国际和地方的残疾人组织应积极参与应对流离失所问题，并与响应者合作，增进对与残疾和流离失所相关问题的相互了解。它们可以共同努力，更有效地提高受流离失所影响的业务行为体和社区对残疾人权利的认识，并就解决无障碍问题和参与障碍的实际办法对业务行为体进行培训。
95. 在营地内外的环境中，流离失所残疾人应在社区领导结构和其他基于社区的保护机制中有自己的代表，同时考虑到残疾的范围以及性别、年龄和其他方面的多样性。应特别关注代表不足的群体和边缘化群体，如智力和心理社会残疾者、聋盲人、妇女和女童以及土著或少数群体。
96. 进一步推广包容性提供服务方面的组织良好做法，包括设立残疾问题协调中心；提供具有特定专门知识的流动援助小组；就消除污名化和定型观念、普及无障碍设计和提供合理便利对工作人员进行培训；促进同伴支持和建立志愿人员网络；雇用残疾人。
97. 各国及其人道主义和发展伙伴应以包括手语在内的多种可利用模式、手段和格式编制关键信息。有关服务、基础设施和活动以及反馈和投诉程序的信息应以无障碍格式有效传播。应向残疾人征求关于其通信需求和偏好的意见。
98. 应积极努力让流离失所民众参与促进残疾人权利的结构和进程，包括参与国家、区域和全球残疾人组织网络。

数据和证据

99. 各国和其他人道主义和发展行为体应酌情：
- (a) 投资制作关于被迫流离失所对残疾人影响的证据，并记录促进实现其权利的有效做法；
 - (b) 根据有关境内流离失所者统计的国际建议和即将出版的数据编制人员手册，将包容残疾视角纳入编制境内流离失所问题官方统计数据的工作；
 - (c) 在适当和可行的情况下，将包容残疾的视角纳入侧重于或包含流离失所问题的业务数据收集系统和流程中，包括按年龄、性别和残疾充分分列的数据，特别是为此使用华盛顿小组方法。如无数据，建议假定受影响人口中残疾人比例为 15%；
 - (d) 制定标准化方法，以确定残疾人所面临障碍的信息和数据，作为制定障碍解决办法的第一步；
 - (e) 使用创新的定性数据收集方法，使各种残疾人群体可以进行参与并开展有效合作；
 - (f) 在残疾人组织与收集境内流离失所数据的组织之间发展更加强大以能力建设 and 酌情分享专门知识为重点的伙伴关系；

(g) 根据适当的数据保护标准和规程加强数据共享做法，以便更好、更充分地利用现有的境内流离失所残疾人数据。

保护和问责

100. 各国及其人道主义和发展行为体应：

(a) 对残疾人及其家人和支助人员进行宣传和培训，使其了解残疾人的权利和福利，并懂得如何识别、避免和报告暴力、剥削和虐待事件；

(b) 对警察、保健工作者、儿童保护行为体和其他人进行宣传和培训，使其查明和应对虐待和暴力侵害残疾人的行为，包括了解因残疾和流离失所而在报告方面产生的独特风险和障碍；

(c) 确保残疾人及其代表组织参与保护需求评估，特别是妇女、儿童、老年人和少数群体人员或其他身份者；

(d) 实施减少对残疾污名化的战略，并采取步骤使广大境内流离失所人口和其他受流离失所影响的社区认识到残疾人的权利；

(e) 建立高危人群监测系统，并制定和实施文化适当行动，以预防和应对针对流离失所残疾人的暴力行为，包括通过基于社区的办法；

(f) 将流离失所残疾人纳入整个性暴力和性别暴力预防和应对机制；

(g) 确保残疾人有平等机会利用举报和投诉机制，并确保他们的关切得到承认和解决。为确保对残疾人可能面临的侵权行为作出适当反应，侵犯人权行为报告机制除其他外，应包括并特别关注残疾妇女、儿童和老年人以及属于少数群体的残疾人。反馈机制或保密报告机制应供所有人利用，尤其应关注性暴力和性别暴力的受害者，并确保有意义的双向交流，并向所有残疾人群体开放；

(h) 支持境内流离失所残疾男童和女童在平等基础上获得包容的高质量教育，包括通过扫除具体障碍并为各类残疾儿童提供合理便利，以确保他们根据具体需求有效地接受教育。

持久解决办法

101. 无论境内流离失所残疾人选择就地安置、返回还是在别处定居，各国都应确保任何持久解决办法和干预措施都有助于“重建得更好”，将参与、无障碍、不歧视和通用设计的原则应用于生活的各个方面。这将有助于境内流离失所残疾人克服他们可能面临的任何具体援助和保护挑战，并不受歧视地享受其人权。

102. 各国及其人道主义和发展伙伴尤其应酌情：

(a) 以无障碍格式提供关于解决办法备选方案的信息，采取更多措施支持流离失所残疾人参加决策；

(b) 根据流离失所残疾人的偏好，确定支持他们返回、就地安置或在其他地方定居所需的任何具体援助。可能有必要进行外联，以确定风险较高者，以便在持久解决进程中加以优先考虑；

(c) 为因流离失所而分离的家庭平等利用家庭团聚机制提供便利，优先考虑处境特别脆弱的人；

(d) 支持境内流离失所残疾人在平等基础上获得就业和生计，包括为此查明障碍并采取步骤消除障碍，必要时为残疾人提供合理便利，以便他们充分融入社会，促进他们的自治权和独立；

(e) 为所有境内流离失所残疾人取得享受公共服务和参与政治等所需的个人证件和其他证件提供便利，包括通过可能需要的合理便利，并在相关情况下保证不受歧视地利用作为境内流离失所者和(或)残疾人登记的程序；

(f) 采取步骤支持境内流离失所残疾人利用各种机制恢复其住房、土地和财产权，包括以无障碍格式分享信息和优先处理最弱势者的权利主张。