

紧急情况下的重新安置和补充途径

30 十一月 2023

關鍵點

- 起草业务连续性计划，并在与主要合作伙伴的讨论中预测需求
- 计划在整个应急响应过程中继续积极开展重新安置工作
- 倡导重新安置国继续将个案处理作为优先事项，并具备必要的灵活性
- 尽早并有效地与难民沟通，向他们介绍可供选择的第三国
- 倡导相关国家在紧急情况下调整和简化本国的家庭团聚程序，以确保这些途径有效并可供难民使用
- 倡导根据已确定的需求创建人道主义途径和担保途径，以协助应急行动

1. 概述

本条目考虑了两种主要的重新安置方案：(1) 在紧急情况发生国重新安置（如果该国已有一项方案，或者该方案被认为是对紧急情况的一种保护对策）；以及(2) 在收容因紧急情况而被迫流离失所者的邻国重新安置。本条目还提供了与紧急情况下基于保护的补充途径有关的关键考虑因素。

2. 與應急行動的相關性

紧急情况下的重新安置工作可能会受到不可预见的挑战的严重影响，包括机场和空域关闭、安全限制和强制宵禁、停电、大使馆关闭以及新政府或临时政府对应机构的不确定性，特别是那些提供出境签证的政府机构。重新安置工作也可能在难民署内部受到影响，例如，非必要工作人员的撤离，或将财政资源转用于支持应急工作中拯救生命的保护和援助活动。然而，在紧急情况下，继续进行重新安置

工作也可等同于一项拯救生命的活动；应在不断变化的形势下，尽可能长时间地持续展开，并根据紧急情况的需要，采用替代、远程和/或灵活的处理方式。作为更广泛的区域应对措施的一部分，也应考虑**在邻国进行战略性重新安置**，帮助因紧急情况而被迫流离失所的难民保留进入领土的机会，同时实现更广泛的解决方案目标。

补充途径是难民前往第三国的途径，其中包含考虑到难民需要国际保护的具体保障措施。难民署应致力于在紧急情况下维持、恢复和促进家庭团聚，确保有效利用国家家庭团聚程序，并鼓励各国为面临风险的特定人群实施基于保护的人道主义应对措施，如人道主义和担保途径。

3. 主要指導

1. 在紧急情况发生国重新安置的关键考虑因素

紧急情况下的一个主要重新安置风险是，曾在紧急情况发生国（作为庇护国）寻求保护的难民的重新安置需求可能会大幅增加，并可能因为重新安置国无法再有效地进行重新安置处理和/或甄选任务而失去获得这一解决方案的机会。难民署应倡导并致力于保持处理能力，以帮助加快作出决定和离境。搁置重新安置或拖延重新安置进程可能会加剧保护风险并给个案处理带来挑战，使难民被迫转移到不同的国家或地点，失去与难民署的联系。以下考虑因素可在紧急情况下降低风险并促进业务连续性。

1.1 规划和准备

通过预测紧急情况可能给个案处理带来的诸多挑战并为之进行规划，可以降低关键的重新安置风险。以下考虑因素有助于做好准备和提高处理的灵活性，应酌情与同事（如登记、难民身份确定、保护、方案等部门的同事）和主要合作伙伴（如国际移民组织、重新安置国和政府对应部门）进行讨论并达成一致：

- **预测在公共服务捉襟见肘或崩溃的情况下，支持持续处理所需的额外基础设施和后勤需求。**可能需要为具体安排提供资金（例如，重新安置过程中难民的交通和住宿）。

2023年土耳其发生的破坏性地震影响到175万难民，难民署在土耳其当局的支持下，立即开始通过电话与已登记的难民联系，评估他们的保护需求，并优先考虑最需要重新安置的难民。由于公共基础设施遭到破坏，难民署与一家公共汽车公司签订合同，将难民从安置点运送到重新安置面谈地点。Airbnb向难民署提供现金赠款，以便为等待重新安置的难民提供临时住宿。通过在线平台，会员们可以使用代金券为难民预订住宿，并在平台上列出他们参加声援活动的住宿点的信息。重新安置国在地震应对工作中发挥了重要作用，它们同意加快重新安置工作；在甄选标准和身份证件要求方面表现出灵活性；加班加点执行甄选任务，以增加接收人数；并在难民离开前为他们提供酒店住宿。难民署要求重新安置国允许在地震后立即提交个案，使重新安置能够作为对最脆弱群体的即时保护对策和持久解决办法。

- **考虑延迟重新安置处理和离境安排对保护和援助的影响**（例如，增加对最弱势难民的现金干预和庇护所）。
- **优先考虑向数字化文件管理过渡**，即综合使用PRIMES、SharePoint和eSAFE。数字文件管理是常规行动环境中的良好做法，但在紧急情况下尤为重要，因为在紧急情况下，实物文件可能丢失、损坏、毁坏或无法访问。
- **确保适合紧急情况下处理工作的廉正性和保护性保障措施得到记录，并纳入个案管理流程的每一步**，以最大限度地减少欺诈，保护难民，并维持重新安置活动的整体可信度和有效性。
- **确保可能撤离的同事具备继续远程处理重新安置个案的能力**（如使用笔记本电脑、网络连接、照相机等），并确保所有参与个案管理的人员（如提供后备支持的难民署区域局同事）都有足够的PRIMES用户访问权限。
- **强调难民署在邻国的办事处的接收和登记职能在识别紧急情况发生国此前/当前积极重新安置的难民方面的关键作用**。确保通讯和系统到位，以便于继续在邻国处理个案（如联络人、数据传输请求）。
- **确定最适合根据紧急情况调整重新安置工作的重新安置国**，即那些拥有更好的行动设施、技术能力和资源（包括通过使馆合作伙伴）的国家，这些国家可以采用灵活的个案处理方法。这些国家可以倡导因地制宜的处理方式，并鼓励其他重新安置国通过简化、加速和/或远程处理以及加快离境手续来支持应急工作。可鼓励已实施档案/远程提交的重新安置国家加入应对工作，并与其他国家分享良好做法，以扩大档案处理能力。

尽管尼日尔在2023年8月政变后局势动荡，但仍有一个重新安置国能够加快获准重新安置的难民离境。该国调整了处理安排，以减少对地方安排的依赖。值得注意的是，该国暂时放弃了生物特征采集，同时通过首都一家经批准的签证机构建立了一个本地签证申请中心，并通过其境外领事服务机构签发旅行证件，然后由该机构通过国际快递公司递送签证。

- **确定难民署是否以及何时应将重新安置个案从一个重新安置国家转到另一个国家**。紧急情况可能改变了外交路线，从而阻碍了一些重新安置国的重新安置工作，而其他国家则能够继续开展这项工作。从一个重新安置国撤回个案并重新提交到另一个重新安置国的决定必须以透明的方式做出，并与有关难民、相关利益攸关方和重新安置国协商。**急迫和紧急情况**重新安置个案应及时转移到另一个重新安置国。
- **倡导重新安置国接受更多的难民**，以便立即提交申请并加快办理出境手续（如在大使馆关闭的情况下签发旅行证件），从而将重新安置作为一种即时保护措施。考虑使用**紧急转运设施**，以促成和/或加快难民出境。
- **与所有重新安置合作伙伴定期举行简报和协调会议**。确保快速变化的信息得到更新和交流，使每个合作伙伴都能尽其所能支持应急工作。难民署应随时准备帮助重新安置伙伴尽可能地简化

相关程序。

1.2 与难民沟通（请参见“[对受影响人群负责](#)”条目）

另一个主要风险与提供或不提供信息有关，因为这些信息会造成困扰、混乱和不安。这可能会使难民面临受到伤害的风险，包括容易受到错误信息或重新安置骗局的影响，并可能引发危险的二次流亡。就重新安置问题进行明确而相关的沟通，其重要性怎么强调都不为过。考虑以下因素，确保应急行动中有良好的沟通：

- 应在紧急情况发生之初设立**电话热线和/或数字平台**，并不断更新，以便难民能够：
 - 获取有关难民署在紧急情况下提供的服务及其重新安置方案的一般信息，以及接触关键联络人以询问各种问题。
 - 就其重新安置个案处理过程中的连续性或延误问题获得个性化的重新安置咨询。
 - 轻松共享更新后的联系方式。还应询问个人他们是否已经流离到了另一个国家，并告知他们如何与难民署联系，以便在新国家/新地点继续处理个案。
 - 报告情况变化，包括重新安置个案中的出生和死亡，以及需要进行紧急或迫切重新安置处理的严重恶化的情形。
- **信息必须清晰、经过风险评估并对有关难民的需求有敏感认识**。难民署应以直截了当的方式宣传重新安置工作及前景，解释所涉及的不同行动者的作用和责任（例如，由特定合作伙伴办理离境手续，由重新安置国及其合作伙伴办理接收后手续等）。建议确定一个联络人，不断更新沟通渠道和平台，让难民随时了解重新安置情况。难民署负责确保难民随时了解对他们有影响的重新安置情况。

2. 在邻国重新安置以支持应急工作的主要考虑因素

- 在紧急情况发生国是难民并在被迫流离到邻国之前**正在接受积极重新安置**的个人，应该有机会从新的庇护国继续获得个案处理。难民署将需要与有关当局联络，确保同意处理（和离开）新的庇护国。考虑使用[紧急转运设施](#)，以促成和/或加快难民出境。
- 也可以根据标准作业程序，对在紧急情况下属于新流动人口的**其他高度弱势的个人**，特别是那些没有融入社会的希望或没有回返机会的人，进行有针对性的重新安置。考虑使用[紧急转运设施](#)，以促成和/或加快难民出境。
- 从更广泛的意义上讲，重新安置的**实施可以从战略上支持应急工作**，并实现其他解决方案的目标，例如，解决邻国原有的或旷日持久的难民局势，以稳定保护空间，并开放边境接纳新抵达者。同样，重新安置国也可以通过其他方式来体现团结精神，例如接纳有特殊医疗或其他需求的难民，以减轻当地卫生系统的压力。

3. 增加获得人道主义补充途径的机会

数据收集

要宣传人道主义补充途径并确保其可供使用，就必须有针对性、有条不紊地收集数据，最好是基于自我报告和离线模式。有助于建立证据基础以便向各国和合作伙伴进行宣传，从而建立有助于应急工作的补充途径的具体数据领域包括有关海外家庭成员的数据，以及关于人口中特定需求或风险概况的信息（如人权维护者、LGBTIQ+人群）。在紧急状态后阶段，建议将**教育、工作和语言**信息纳入扩大的登记数据集，以便进一步为围绕基于技能的补充途径（如教育和劳动力流动）的方案编制提供信息。此类数据可通过以下方式收集：

- 难民通过自助服务亭、社交媒体等在线方式、热线以及伙伴组织进行自我报告。
- 快速评估人群需求。
- 如果有，合作伙伴数据（最好能与proGres互操作）。
- 从proGres中分析数据（具体需求；年龄、性别或多样性因素；和特定于该情况的其他脆弱性因素）。
- 难民署的实地观察，包括保护监测活动。

家庭团聚的主要考虑因素

- 必须将防止家庭分离作为一项优先工作。难民署必须支持有效的家庭追踪和团聚，包括通过伙伴组织提供方便儿童的登记程序、[信息](#)以及获得法律和行政援助的机会。无人陪伴和失散儿童必须在难民署进行仔细登记，并根据他们的最大利益将其移交给儿童保护干预机构。
- 难民署应倡导通过现有的协调结构和平台以及双边谈判，确保在紧急情况下仍可利用家庭团聚程序。应支持和鼓励各国根据紧急情况的紧迫性和制约因素调整方案，例如，允许有助于维护家庭团聚和加快家庭团聚的程序性豁免。难民署可以鼓励各国实施的其他相关程序上的灵活安排包括：加强大使馆、难民署和其他利益攸关方（国家、非政府组织和其他国际组织）之间的实际合作和伙伴关系，建立或加强远程处理模式，考虑优先处理，为已进入家庭团聚程序的个人设计人道主义走廊/集体方案。
- 如果离境家庭成员面临紧迫的安全问题，或者如果支持家庭团聚的惯常框架因紧急情况而中断，难民署可根据能力和风险管理办法，酌情考虑采取额外的直接个案干预措施。
- 如果拥有关于家庭组成和海外亲属人口的高质量数据，难民署就能够更有效地向特定国家和其他合作伙伴宣传如何加快受紧急情况影响的合格人员的家庭团聚。

人道主义途径的主要考虑因素

- 在紧急情况下，人道主义途径可以作为特别高危群体的解决方案，也可以作为促进家庭团聚的工具。
- 难民署鼓励各国利用人道主义签证，通过人道主义途径方案便利难民入境。
- 为确保人道主义补充途径得到充分利用，难民署应收集有关受影响人群的风险预测和具体需求的证据，提交给考虑利用人道主义途径的合作伙伴，包括国家、非政府组织、民间社会和信仰

团体。利用紧急情况下现有的相关人口数据来源（从协调平台和论坛到自助服务模式、保护监测和PRIMES数据），难民署可以有针对性地、知情地宣传人道主义途径，以满足已查明的需求。

担保途径的主要考虑因素

- 在紧急情况下，对第三国难民的社区支持可纳入专项担保方案。
- 在可能的情况下，难民署可以发挥咨询作用，支持各国、非政府组织、民间社会和社区团体（包括散居国外者）根据受影响人群的保护需求制定担保方案，例如，利用通过应急工作获得的人群数据和证据。
- 在紧急情况下，正在申请担保的人可能会在程序和进入大使馆方面遇到挑战。在这种情况下，难民署鼓励在程序上灵活安排——例如远程处理模式或大使馆之间合作，允许在伙伴大使馆提交申请和/或文件。与家庭团聚一样，各国可以通过采取替代办法，使个案得到处理，难民能够尽快和高效地离境，从而为应急工作做出贡献。

附录

[UNHCR Starter pack Complementary Pathways and Family Reunification, 2023](#)

4. 鏈接

[难民署重新安置手册，2023年](#)

5. 主要聯繫人

DIP/重新安置和补充途径服务处邮箱：hqdiprcps@unhcr.org