

# 紧急登记

04 十一月 2024

## 關鍵點

- 难民署应尽快部署合格的登记人员，以评估、支持和制定登记战略和实施计划
- 登记的成本很高。请确保为登记活动分配足够的人力和财力
- 在登记的所有阶段，应识别并优先关注具有特定需求的人员
- 让政府、联合国姊妹机构（粮食计划署、联合国儿童基金会等）、非政府组织和难民社区参与进来，并与其进行协调
- 利用各种形式和渠道，向所有利益攸关方广泛告知登记程序，强调数据保护

## 1. 概述

被迫流离失所者和无国籍者的登记在难民署的应急行动中发挥着至关重要的作用，登记工作的重点在于促进向有需要的人提供人道主义援助和保护措施发挥拯救生命的作用，包括识别和转介具备特殊需求并需要采取针对性干预措施的人员。紧急情况下的登记有助于获得证件、援助、保护和服务，并防止拘留和驱回。难民署还可以在紧急情况下登记境内流离失所者或其他人口群体，具体目的是管理援助方案或保护干预措施。随着难民署越来越多地提供现金援助，登记工作的紧迫性也随之增加，因为财务规定要求对此类援助的受援者进行严格的身份管理。登记方案必须始终考虑行动的具体目标、政府和合作伙伴的作用，以及难民现已抵达庇护国何处、如何抵达该处、现居于庇护国的哪个位置及居住条件如何。

就收集数据的数量和紧迫性以及基础设施和实地能力所造成的限制而言，紧急登记与非紧急登记有所不同。在紧急情况下强调个人登记，应该收集有关每个个体和每个家庭的最基本数据。如需更详细的信息，包括如何开展登记活动的指导、方法、工具和实用资源，请参阅难民署 [《登记和身份管理指导》](#)

中的紧急情况模块和 [《紧急情况下的登记检查清单》](#)。这些信息考虑了各种因素，确保登记流程符合紧急情况的具体条件和需求。

## 2. 與應急行動的相關性

登记是确定援助对象和实现保护目标的重要工具。登记流程的公正性和准确性对于妥善记录和提供现金援助至关重要，尤其是在通过数字支付提供商展开该类援助时。登记是通过与流离失所者单独面谈来实现的。这些数据对于识别可能需要专业合作伙伴紧急干预和跟进的特殊需求至关重要。通过个人登记获得的汇总数据还可用于资源规划、筹款和评估应急援助的有效性。

参与应急响应的政府和非政府行动者越来越多，为了减少重复登记的风险，它们之间的协调至关重要。在难民流离失所的情况下，难民署往往利用自身在登记和身份管理方面的授权和丰富经验，牵头开展协调工作。在基础设施和识字水平允许的情况下，部署创新技术，如远程（预）登记和数字登记证明，可以提高接触流离失所人口的机会和处理效率。在复杂的大规模流离失所情况下，这一点尤其重要，符合难民署有效、及时地提供援助的持续承诺。

### 保护目标

- 受关注人员获得初步的基本保护，以防止他们被肆意逮捕、强行招募、拘留和驱回
- 确定处境危险并具有特定需求的人员，并将其转介给恰当的保护服务机构
- 规划、协调和实施保护措施和援助干预措施，制定相关方案，以便提供长久有效的解决方案
- 确保了解每个受关注人员，并平等地向男女发放证件
- 确保以合乎道德和负责任的方式使用登记数据，保障被登记人员的权利、尊严和隐私

## 3. 主要指導

### 基本原则

尽管应由各国主要负责登记活动，但难民署可以协力与政府共同（或代表政府）筹划或开展登记活动。难民署还可根据其职责独立开展登记活动，包括规划和提供现金等特定形式的援助。

在紧急情况下，应使用难民署的登记原则和标准来查明登记系统中的漏洞，规划紧急登记程序，评估各项决策对于保护工作的影响，并妥善地优先安排登记资源。

如果在被迫流离失所事件的初始阶段过后很久才开始紧急登记活动，或者如果没有充分的实地计划、资源或专业知识就启动紧急登记活动，则可能会导致漏登或重复登记。这可能导致登记结果无法对待援人群提供帮助，或妨碍保护对策的规划、管理有效实施。

## 决策要点

**为什么要进行登记？** 务必与保护同事一起制定紧急登记目标。确定登记对象和登记原因有助于明确短期和长期的数据需求。了解这些方面，对于针对紧急情况有效地规划和执行应对措施和取得结果至关重要。还应注意的是，数据需求会随着时间的推移而变化，应与现实能力相匹配。在紧急情况之初应尽量减少数据收集工作，以便立即开展拯救生命的人道主义和保护工作。

**谁将参加登记？** 参与登记工作的利益攸关方众多，包括政府、合作伙伴和流离失所者社区，但它们往往有着相互冲突的优先事项。在对外共享数据之前，必须先制定数据共享协议。为避免重复登记，确保援助和其他干预措施协调一致，**合作伙伴从紧急情况一开始就必须保持一致**。

**如何进行登记？** 要选择适当的登记方法并分配相关资源，就必须在非常紧迫的时间内仔细规划并了解各种因素。其中包括考虑登记地点、访谈方法、时间安排、人员配备、设备、培训、信息要求、投诉程序、数据收集、证件发放、预算。来自保护、方案编制、管理、信息技术和登记专家的协作见解对于确保登记流程全面、高效至关重要。

## 关键步骤

- 有关以下各步骤的更多详细信息，请参阅[《登记和身份管理指南》](#)。
- 在流离失所人群中的个人和家庭停止流动并在某一地点安置下来后，**应尽快开始登记**。在确保数据准确性、资源分配以及提供及时和可重复援助的能力方面，等到流动停止或稳定后再采取行动有诸多优势。
- **进行初步评估**，包括确定需要登记的人数、[抵达率](#)、[人口统计](#)（包括地点）、可进行登记的地点、人力和物力资源需求。
- 在紧急登记的情况下，**必须制定一项全面的战略或计划**，来解决登记流程中各方面的问题。登记干事在与保护、方案、行政、人力资源、供应和其他领域的同事密切合作时，必须考虑以下事项：
  1. **目标**：制定明确的登记目标，包括保护和提供援助两个方面。
  2. **差距分析**：找出并分析任何差距或不足，确认需要加强或取代的现有登记流程或结构。
  3. **风险分析**：评估流离失所者和工作人员面临的风险，包括潜在威胁和缓解战略。
  4. **要收集的数据要素**：概述要收集的具体数据，包括个人信息和其他个人保护信息。
  5. **恰当使用生物识别技术**：确定是否以及如何使用生物识别数据，确保以合乎道德和安全的方式处理数据。在缺乏生物识别技术的情况下，在规划中纳入其他要素以确保数据准确可靠。
  6. **方法与技术**：确定要使用的登记方法和技术，并根据行动部门的独特需求和约束条件量身定制。
  7. **地点和场地位置指定**：指定登记地点，确保场地布局的无障碍性、便利性和安全性。

该战略还必须分析这些要素，以确定人员和技术支持需求、利益攸关方的角色和责任，以及资金和设备需求。登记干事可请求区域数据身份管理和分析(DIMA)部门的同事或总部数字身份与登记科(DIRS)提供协助，以符合最佳做法和组织政策。

- **选择地点并准备登记设施。** 登记地点应远离受武装冲突、不安全和暴力影响的地区。这些地点必须便于难民和工作人员进出。设计好场地布局，使人们能够在单向流动中快速完成登记流程。牢记安检、人群控制、排队系统、等候区、遮阳、厕所和卫生设施、照明、有隐私的访谈空间等因素。
- **确定家庭和个人的数据需求。** 数据需求主要取决于登记的目的。团体预登记旨在收集某个流动团体的核心数据，一般不得将其视为正式登记。团体预登记主要用于组织人口流动，协助分配最初的援助品（包括现金）和安排个人登记。在基础设施、识字水平和计算机技能允许的情况下，可考虑实施数字或远程（预）登记方法。其中可以包括用于预先登记和预约的在线自助服务工具、签发数字登记证明，以及在在线登记面谈前提供信息。这些技术可以提高可及性，减少冗余，扩大覆盖范围，尤其是在复杂的大规模流离失所情况下。将数字战略与传统登记方法相结合，可以确保登记方法的全面性。
- **尽快对所有人员进行逐一登记。** 如需有关不同级别个人登记最基本数据集的详细信息，请参见《登记指南》。
- **制定标准操作程序(SOP)**，说明如何进行登记流程中的每个步骤、如何记录数据、角色和责任、转介机制等。
- **建立欺诈管理和投诉机制。** 在识别和防止欺诈的程序中，强有力的监督和有效的投诉机制也非常重要。应在标准操作中明确地区分职责。
- **制定数据共享协议并确定数据共享的条件和条款。** 收容国政府和合作伙伴通常需要访问某些登记数据，以便进行规划并实施其活动。在达成数据共享协议(DSA)或签署伙伴关系协议之前，难民署必须评估参加登记的政府或其他合作伙伴具备的数据保护力度。为此，难民署可以利用数据保护影响评估 (DPIA) 以确保政府或其他第三方的系统和工具所具备的数据保护力度类似于难民署的[《个人数据保护和隐私一般政策》](#) [GDPP] 和[《关于保护难民署关注人员个人数据的政策》](#) 所规定的保护力度。
- **设计并开展宣传运动，以便解释登记的好处和风险。** 许多人可能不了解难民署，因此可能无法充分地了解登记的原因。为了提供与登记流程相关的信息，应使用多种媒体和各种消息传递格式组织一次宣传活动。准确的信息可以增加登记机会，减少焦虑，避免误会，并促进自愿参与。确保语言和形式符合其文化习俗，考虑到整体识字水平和所讲语言的多样性，并使用图片准确地表达基本信息。
- **对登记人员进行培训。** 针对保护原则和登记程序提供相关指导良好的培训是有效登记和保护的必要前提。在登记活动开始时，应在完成正式培训之后提供在职辅导。
- **进行登记访谈并会见每个人。** 访谈既可以面对面进行，也可以在条件允许的情况下远程进行。与保护同事共同指定登记访谈的内容。针对提问提供适当的指南。指南必须针对紧急行动的行动环境。可以通过自助服务应用程序安排预约，这可减少人们前往登记地点的次数。在登记访谈前提供信息（例如在线提供信息），可以缩短登记访谈的时间。

- **数据质量和完整性。**在登记流程中，务必保持最高标准的数据质量。关键考虑事项包括：
  1. **准确性和核实：**数据采集应由专职人员进行审查。在收集数据后，需要直接与数据主体核实姓名和出生日期的准确性，然后再签发证件。作为一项单独的工作，应进行例行的数据验证查询和报告，以加强质量保证。
  2. **避免重复登记：**确保身份的唯一性至关重要，尤其是在将援助与登记流程联系起来时。重复登记可能会导致意想不到的后果，例如为同一人提供过多的援助。避免重复登记的措施包括：
    - 防止难民署具体行动或区域内的重复。
    - 管理在难民署和其他组织都有登记的个人外部重复登记。
    - 实施数字战略和技术，以增强身份的唯一性并减少冗余。
    - **建立转介机制。**识别并优先关注具有特殊需要的人员。紧急登记过程应始终包含恰当的程序，以便记录、转介和跟踪具有特殊需要的人员。这是登记活动的关键保护目标。
    - **孤身和失散的儿童**特别容易受到伤害。发现他们以后必须立刻进行登记，并应立即向难民署保护干事报告此类案件。
    - **提供证件。**与其他保护同事和高级管理人员商定由谁发放哪种类型的证件。在确定身份证、登记证明、证书和带有或不带有政府徽标的证明等证件的有效期时，要考虑到行动部门的能力。随着越来越多的人倾向于使用数字身份，务必探索潜在的数字手段来验证和认证个人身份，从而方便他们获得服务。

## 管理的关键因素

外地行动的管理人员（包括代表和办事处负责人）应负责确保开展登记和人口数据管理活动，秉持最高标准，遵守并继续满足行动要求。

登记活动直接影响总体保护对策以及方案规划和执行。务必从紧急情况之初就具备登记专业知识，以便进行监督、制定和执行登记战略以及加强行动响应。

## 资源和合作

**外部合作伙伴。**关键利益攸关方包括收容国政府、流离失所者、正在开展活动或提供资源的其他联合国机构和非政府组织。从应急对策之初，难民署就应与所有利益攸关方进行接触，并努力培养和保持合作关系以及对于共同目标的责任感。本着这种精神，难民署及其合作伙伴应携手合作，以便减少重复，提高透明度和沟通力度。相关的协调论坛包括保护工作组或机构间现金工作组等。难民署通常根据项目伙伴关系协议（包括数据共享协议），通过培训和绩效管理为合作伙伴提供支持。

**内部资源。**登记人员通常需要与难民署的许多内部合作伙伴进行协调，包括PI/通信、信息管理和ICT同事、外地保护[SGBV和其他特定保护工作单位、供应/后勤和行政管理部门/人力资源。他们可能还需要获得区域办事处或总部的支持和建议。身份管理和登记干事可以建立协调和沟通机制，以确保登记活动实现其目的，并对保护和援助工作产生预期影响。

**数据库。**在紧急情况下，工作人员可以使用人口登记和身份管理生态系统[PRIMES]工具（包括快速

应用程序Rappo来快速收集接收和登记数据，然后将这些数据同步到难民署的机构登记、身份和案件管理工具proGres。如果行动环境允许，还建议利用生物识别身份管理系统BIMS收集生物识别数据。

根据行动环境，政府和合作伙伴可能获得使用PRIMES工具的权限。还可考虑使用预登记工具和预约自助服务工具。应向总部的DIRS或区域DIMA同事寻求建议。

**登记用品。**准备所需全部用品的清单（包括规格。DIRS在哥本哈根储备了登记材料，以便快速部署到现场。向DIRS提出的登记材料申请应限于无法及时在本地购买的材料。有关库存、储备和订购程序的更多信息，请点击[此处](#)（仅限难民署工作人员访问）。

**人员配备。**如果当地没有专门知识，则请求经验丰富的合格工作人员参加该行动或短期任务。向DESS请求派遣登记干事，以便规划和监督登记人员。欲了解更多信息，请参阅“[请求难民署内部部署机制进行应急部署|难民署](#)”和“[请求应急待命伙伴进行部署|难民署](#)”等条目。

可以估算相关人群的规模、每个登记点的拟定接待能力以及预期的登记方法（包括数据集、工具和流程），从而计算人员配置需求。应考虑到应急措施的规模和类型。例如，在大规模行动中，应为登记流程的每个步骤指定团队负责人，以便协调工作人员；流动登记或逐户上门登记可能比在固定地点登记需要更多的人手。如果由收容国政府主持紧急登记活动，则难民署可能只需要派遣较少的其他类型的工作人员。

确定需要增加哪些工作人员，包括每个类别需要多少人。根据紧急程度，行动部门可能会考虑国际特派人员、应急小组ERT临时派任或任命、编外工作人员安排等。最初可以根据个体承包商协议以及通过合作伙伴征聘当地工作人员。随着紧急情况的发展，需要定期重新评估所有的人员配置方案。

工作人员的职能包括：

- 出入和安全
- 接待和准入
- 数据收集和访谈
- 由保护或社区服务人员进行的评估工作
- 数据质量控制
- 采集照片/生物识别信息
- 证件发放
- 监督（登记干事、行动数据管理人员、团队负责人）
- 难民帮助人员、保安和人群管理人员、口译员、行政和档案管理员、司机

所有工作人员都需要接受职能培训。定期召开工作人员会议，建立反馈和投诉机制，听取工作人员的建议。

**预算** 一旦上述资源配置的各方面都纳入商定的登记战略和方法中，就应编制详细的预算。在此过程中，与方案部门的同事联系，以确认有可用资金。预算应涵盖（如适用）：

- 支持登记活动所需的全部设备
- 人员、工作人员餐饮、DSA以及针对政府和安保人员的奖励措施
- 人员住宿和基础设施
- 登记点（社区礼堂、学校、其他场所）的租金
- 工作人员交通，包括车辆租赁和燃料

## 後緊急階段

紧急登记通常是支持难民署应对紧急难民涌入的第一步，随后是更详细的个人登记，如确定难民地位或探索长期解决途径。因此，登记流程会随着时间的推移而演变，利益攸关方可能会发生变化，当登记职责从难民署转给政府时就会出现这种情况。务必尽早认识到这些动态因素。

## 4. 鏈接

[登记和身份管理指南 登记材料库存（难民署内联网）（仅限难民署工作人员访问）](#) [紧急情况下的登记检查清单](#)

## 5. 主要聯繫人

GDS DIRS职能邮箱：[hqdirs@unhcr.org](mailto:hqdirs@unhcr.org)