

难民署在难民和无国籍人士方面的职责，及其在境内流离失所局势中的作用

02 二月 2024

關鍵點

- 明确难民署合作伙伴及服务对象的性质。他们是难民、寻求庇护者、无国籍人士、返回者，还是境内流离失所者，还是以上都不是？在同时存在难民和境内流离失所者的情况下，这尤其重要
- 明确难民署的任务责任，并传达给所有相关的利益攸关方
- 了解其他人道主义行动者的任务以及政府当局的义务和责任
- 根据难民协调模式[RCM]和其他适用政策，确定最合适、最恰当的协调安排

1. 概述

难民署的职责是难民署各项活动以及其存在理由的（法律）依据，指导着难民署应该完成哪些**工作**以及应该**为谁服务**。

难民署的职责主要源于联合国大会于1950年通过的《章程》（12月14日第428(V)号决议）。《章程》第1款指出：“…难民署…根据…联合国大会的授权，应在联合国主持下承担向本《章程》范围内的**难民提供国际保护并寻求难民问题长期解决方案**的职能（…）”（已加上强调符号）。

《章程》还在第8款中确定了其事务范围。此外，难民署的难民职责载于各项条约中，例如1951年《难民公约》及其1967年《议定书》的缔约国有义务根据1951年《难民公约》第35条及其1967年《议定书》第2条与难民署合作（见下文）。

联合国大会随后扩大了其人员范围（如《章程》第9款所预见的那样），以便纳入**无国籍人士**（1974年由联合国大会阐明并于1976年得到确认，1995年和2006年进一步扩大了难民署的无国籍职责范

围)、**寻求庇护者** (1981年由联合国大会阐明) 和**返回者** (1985年获得联合国大会的确认)。

在**境内流离失所者**方面, 难民署为境内流离失所者提供保护和援助的历史可以追溯到五十多年前。联合国大会的各项决议授权难民署参与处理境内流离失所者问题, 承认难民署在被迫流离失所方面的专门知识以及适应和应对不断变化的紧急情况的能力, 并承认有必要解决本国流离失所者的问题, 因为这一工作和化解难民局势同等关键。

在返回者方面, 必须允许难民署在必要时自由和不受阻碍地接触返回的难民, 特别是根据国际标准监测他们受到的待遇; 在这方面, 鼓励难民署在必要时加强对返回者的监测活动, 以巩固可持续的返回 (难民署执行委员会第102(LVI)-2005号结论第(r)段)。

2. 與應急行動的相關性

难民职责适用于紧急和非紧急情况, 包括涉及寻求庇护者和难民以及移民的复杂迁徙情况。难民职责也适用于营地内和营地以外。简而言之, 难民署针对全球难民 (无论他们身处何地, 也无论他们的身份如何) 都需履行其职责。

所有人道主义行动者以及各国都需要了解难民署职责所规定的难民署作用, 以确保对其机构责任和问责制达成共识。这也有助于阐明难民署的作用与其在人道主义系统中的工作方式, 以及它在涉及难民事务时需要与政府当局保持的直接关系。难民署在其职责范围内的权威还取决于其实地行动的质量、影响和可信度, 以及其工作人员的外交和宣传技能。

机构间常设委员会[IASC]在紧急救济协调员的领导下, 为应对人道主义危机的全球和国家领导、宣传和协调责任做出了商定安排。难民署参与这些工作, 特别是援助境内流离失所者, 是对其难民和无国籍者职责的自然补充, 反之亦然。如果在复杂的人道主义紧急情况或自然灾害中, 难民署也正在领导难民应对工作, 确保IASC协调机构和难民署难民协调机构之间实现简化、相辅相成的领导和协调尤为重要。

3. 主要指導

说明和指南

1. 职责的性质

联合国大会的授权

必须记住, 难民署的职责是由联合国大会 (“联合国难民署根据联合国大会的授权...”) 确定的, 联合国大会旨在确保借助于其办事处, 难民署将在联合国内享有特殊的地位, 具备有效执行职责和行使道德权威所需的自主程度和声誉。

非政治、人道主义和社会的性质

难民署职责的总体特征就是它具备纯粹非政治的（即公正）、人道主义的和社会的性质（《章程》第2款）。基于这些理由，难民署及其工作人员应避免发表（或从事）任何积极表明或可能被视为表明政治立场的言论或其他活动（另见联合国难民署《行为守则》，承诺3：避免利益冲突，维护和增强公众对难民署的信心）。

双重法律根基

难民署和难民署的难民职责具备双重的法律根基。虽然难民署的职责主要源于《章程》，但随后的联合国大会决议、1951年的《难民地位公约》和1967年的《议定书》以及区域性难民文书对它进行了补充。这种双重的法律根据让难民署及其办事处享有了独立性。

排他性

难民署的职责涉及到法律界定的某个群体，涵盖其福祉的方方面面。这还包括努力确保难民和无国籍人士享有尽可能广泛的一系列基本权利和自由（见1951年《难民公约》和1954年《关于无国籍人地位的公约》序言），以及找到解决难民问题和减少无国籍状态的持久方案。2003年以来，这种职责都是长期性的[UN GA Res.58/153]

难民署的职责应遵守法律文书和联合国决议，是“不可转让的”。这意味着，在任何单纯的难民局势或混合迁徙局势下，都不能将对难民、寻求庇护者和无国籍人的责任转移或委托给其他联合国实体或其他行动者。

除难民署外，其他的联合国难民机构仅限于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处），其具体职责是在五个行动地区（加沙、包括东耶路撒冷在内的西岸、黎巴嫩、约旦和阿拉伯叙利亚共和国）向1948年的巴勒斯坦难民和1967年的流离失所者以及其后裔提供援助和保护。在这些地区之外，难民署对巴勒斯坦难民负有责任。

协调

协调国际保护、援助和解决方法是联合国难民署难民职责的天然组成部分，它基于难民署的责任，即在个人成为难民以后，难民署有责任确保这些人得到国际保护，直到他们找到解决方案。

难民署《章程》确定了难民署及其办事处在国际难民应对体系中的核心地位，包括其协调职能。难民署还有权“邀请各专门机构合作”，以协助其办事处履行职责。

难民署需要对全球难民履行职责，无论他们身在何处（营地，农村分散地区或城市环境），或是否面临紧急情况、非紧急情况以及混合迁移期间。有效履行难民署职责既以各国承诺与难民署及其办事处合作为前提，也以此为基础，并借此印证难民署在“有效协调该问题[难民问题]的应对措施”中的作用。

难民署的难民协调模式

难民署于2013年12月发布的难民协调模式[RCM]旨在向难民提供最佳的保护和援助，它为领导、协调和开展难民行动提供了框架，并强化了协调做法[RCM]

- 概括了难民署在难民行动和混合流离失所局势中的作用和责任。
- 为规划和协调难民行动提供了包容性平台。
- 阐明了与更广泛的人道主义协调结构（包括机构间常设委员会的群组体系）有关的协调模式。

在东道国政府的总体领导下，基于合作关系的包容性协调办法是有效应对难民紧急情况的先决条件。有效的协调和领导会直接影响向难民提供保护和援助[RCM]阐明了难民署的协调作用，重申了其职责的完整性以及难民署在难民保护方面的领导传统。

2. 事务范围

《章程》以及随后的联合国大会和经社理事会决议规定了难民署需要为难民和无国籍者开展的活动。难民署的主要职责是提供国际保护和人道主义援助，确保将之纳入国家系统，并与各国政府一道寻求持久的解决办法。

对难民职责而言，其常规职能包括登记、身份确定、根据难民署的职责向相关人员发放证件、宣传、保护方案编制、分发救济品、应急准备、特殊的人道主义活动以及更广泛的发展工作。关于其无国籍者职责，难民署支持各国政府识别和保护无国籍者，并防止和减少无国籍状态。识别无国籍者的工作包括了解无国籍状态的原因、收集有关无国籍人口的统计数据、协助各国政府制定和实施确定无国籍者的程序等。加强对无国籍者保护的典型活动包括宣传他们根据1954年《关于无国籍人地位的公约》享有若干权利。难民署通过宣传和技术支持，努力防止和减少无国籍状态，确保制定了相关法律框架和程序，以防止出生时和以后的生活中出现无国籍状态，并为无国籍者入籍或确认国籍提供便利。

难民署还应在国家不提供外交和领事保护的情况下，向难民和无国籍人士提供这种保护。难民署有权并有义务代表难民和无国籍人士直接斡旋，否则他们将不会在国际上拥有合法代言人。

难民署有义务监督难民保护文书的执行情况，这是难民署核心职责的有机组成部分。此外，1951年《难民地位公约》、1967年《议定书》以及1969年《非统组织公约》的缔约国均有责任与难民署合作（特别是针对其监督职责），并应向难民署提供有关难民待遇的信息和统计数据。难民署应独立或通过合作伙伴采取以下措施履行此职责：宣传、立法和司法参与、公共信息、能力建设和技术援助等。

登记和身份确定是其重要职能，因为难民署有权宣布哪些个人或群体属于其核心难民任务范围。这样行使其职责可以向其他外部行动者（包括东道国政府）表明，难民署愿意并有责任向此类人员提供国际保护。

难民署会通过多种方式确认难民，包括通过个人程序，以及在某些情况下在**初步证据**的基础上，宣布

某些群体为难民。

关于境内流离失所者，难民署的工作重点是宣传、协调、领导和行动。为境内流离失所者开展的援助行动与我们在保护、营地协调、营地管理和住房方面的领导和协调职责相一致。我们特别重视冲突和暴力局势。只要符合以下标准，难民署还将协助机构间应对灾害引起的境内流离失所问题，在保护方面发挥主导作用：

- 实地存在；
- 政府要求；
- 机构间协议。

难民署应发挥主导作用，与各国和其他伙伴合作，促进、便利和协调安全和有尊严的自愿遣返，并根据其法定责任和一般职责，有权监测返回条件，以寻求和支持自愿遣返作为持久解决办法。当难民署和更广泛的国内社会不相信安全和有尊严的条件能够得到满足时，难民也可能以自我组织的方式返回；

当难民发现自己在收容国的保护得不到充分保障，而返回对难民来说是唯一有实际意义或被认为可行的选择时，难民也可能在这种不利的情况下返回。这些不利情况可能是国家或非国家行动者的胁迫、恐吓或其他压力造成的，也可能是不稳定、不安全或没有保障的环境造成的。在不利情况下的遣返不符合自愿遣返的要求。即使在这种情况下返回属于知情选择，并得到了难民的同意，但这并不是完全自由的。如果难民是在不利的情况下返回的，难民署仍有责任继续为难民提供国际保护和人道主义援助，并与各国政府一道寻求持久的解决办法。

返回地区的保护监测是一项关键活动，因为它向难民署提供了关于所有返回者在原籍国的保护状况的相关、可靠的数据和信息，难民署将以这些数据和信息为依据来编制方案、开展宣传和与难民沟通。

3. 人员范围

难民和寻求庇护者

难民被纳入了难民署的核心职责中。难民是指根据难民署的职责或国家立法符合国际或区域难民文书中所定义的相关难民资格标准的所有人员。参见[难民定义](#)条目。

寻求庇护者也属于难民署的**职权范围**。寻求庇护者是指寻求难民身份或补充性国际保护身份但难民署或收容国政府当局尚未确定其身份的人员。

并非每个寻求庇护者最终都会被视为难民。但是，寻求庇护者在其身份被确定之前有权免受驱回（[进入领土和不驱回](#)），并享受某些最低权利和最低标准的待遇。

返回者

返回者也属于难民署的核心职责。他们以前是难民，已自发或有组织地返回其原籍国，但尚未完全（重新）融入社会。执行委员会和联合国大会对难民署在这方面的任务进行了完善和扩充。最初，难民在越过边境并进入其原籍国之时就不再被视为难民，现在，难民署的职责已经扩大，以便在难民返回以后提供重返社会援助并监测难民待遇。（请参阅ExCom, No. 18 (1980), No. 40 (1985), No. 74 (1994)和No. 101 (2004)□1985年12月13日的联合国大会40/118号决议；以及1995年2月24日的联合国大会49/169号决议。）难民署与返回者的接触通常有时间限制；其目的是将责任移交给其他行动者，特别是政府当局和发展伙伴。

无国籍人士

关于无国籍难民，联合国大会逐渐扩大了难民署的最初职责（见《章程》第6(A)(II)款和1951年

《难民地位公约》第1(A)(2)款的规定），如今，其职责包括了难民之外的所有无国籍人士。值得注意的是，代表无国籍人士开展各项活动属于难民署的法定职能，这包括识别、预防和减少无国籍状态以及保护无国籍人士。（请参阅 ExCom□No. 78 (1995)□1995年12月21日由联合国大会50/152号决议通过；以及ExCom□No. 106(2006)□2006年12月19日由联合国大会61/137号决议通过；另请参阅1954年《关于无国籍人地位的公约》以及1961年《减少无国籍状态公约》。）

境内流离失所者

作为能够代表难民进行交涉的法律实体，难民署历来都是第一个被联合国大会要求保护和援助境内流离失所者的机构（联合国大会1971年12月6日第2790□XXVI□号决议，经社理事会1972年7月27日第1705[[LIII]]号决议）。从那时起，联合国大会在其年度决议中将难民署有关境内流离失所问题的的工作视为难民署活动的一部分（联合国大会1992年12月16日第105□XLVII□号决议），补充了这方面的机构间努力（联合国大会1994年2月18日第48/135号决议）。

良好办事处

如果联合国大会或秘书长邀请难民署将其“良好办事处”扩大到其职责范围以外的不同群体，难民署也可能并且确实会开展活动，以便援助此类群体。

附录

[United Nations, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex to General Assembly Resolution 428 \(V\) of 14 December 1950](#)

[UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, 2013](#)

4. 鏈接

[难民署参与处理境内流离失所情况的政策，2019年](#)

5. 主要聯繫人

第一联络人是难民署副代表（保护）、难民署助理代表（保护）及/或该国的高级保护干事；或难民署区域助理代表/副代表（保护）及/或区域办事处的高级区域保护干事（如适用）；或负责该国各地区的各难民署区域局的区域高级法律顾问，他们通常会酌情联络难民署国际保护司(DIP)的上级单位。