

# 认可难民身份的基于初步证据的方法

06 十二月 2023

## 關鍵點

- 难民身份的认定可采用基于初步证据的方法，其依据是评估原籍国是否存在符合任何适用的难民定义（包括1951年《难民公约》）的显而易见的客观情况
- 通过基于初步证据的方法被认可的难民与通过任何其他程序获得认可的难民享有同样的地位和权利
- 在发生人道主义紧急情况时以及难民因为原籍国中的冲突、大量人权侵犯行为、大范围暴力或严重扰乱公众秩序事件，以及迫害处境相似的人群等局势而大规模逃亡入境时，尤其适合采用基于初步证据的方法来认定难民身份
- 即使在大规模难民入境的情况下，案件数量以及安全、法律因素和/或行动方面的考虑也可能使初步证据方法变得不合适
- 在采用初步证据方法进行认可时，人们通常在登记过程中获得难民身份，但初步证据方法也可用于单独的程序
- 初步证据方法只能用于认可难民身份。要做出否认难民身份的决定，则需要进行单独的评估

## 1. 概述

在采用初步证据方法时，认可难民身份的依据是原籍国或前惯常居住地国（以下简称原籍国）有显而易见的客观情况，如迫害、冲突、大范围暴力或严重扰乱公共秩序的事件，而非个人的具体处境。初步证据方法通常在所谓的“群体程序”中实施，案件处理时涉及的个人部分极少，在登记时已经完成。在讨论初步证据方法时，尤其是在紧急情况下，这往往被视为默认选项。然而，在个别难民身份确定 [RSD] 程序中同样有可能采用初步证据方法，但多在紧急情况之外。

初步证据方法最常用于难以、无法或没有必要确定个体身份的大规模流离失所情形，例如在大规模迁移期间，某个群体具备明显的难民性质，并且迫切地需要获得保护和援助。

初步证据方法多由各国采用来认可难民身份，但难民署在某些情况下也可采用这种办法。采用初步证据方法要求评估原籍国是否存在显而易见的客观情况，可对某一特定群体（如来自某一国家或符合特定特征的所有个人）适用难民定义。在几乎所有采用初步证据方法的紧急情况下，各国都会发布一份声明，确定初步证据方法将适用的情况，并在登记时实施各种程序，此后立即授予难民身份。

根据初步证据获得认可的难民在庇护国中享有难民权利，并且与根据不同的非基于初步证据的方法获得认可的难民享有相关法律文书所赋予的同等权利。

## 2. 與應急行動的相關性

在许多紧急情况下，都会有大批难民入境，而这些难民的难民性质是显而易见的。在这种情况下，进行个体[难民身份确定](#)既不切实际，也没有必要（请参阅条目“[难民身份确定](#)”）。如果有理由认为某一群体中的绝大多数人符合[难民定义](#)之一中规定的资格标准，那么在初始登记期间通过群体程序实施的基于初步证据的方法将使难民获得身份保障，并立即享有适用公约和文书中所载的权利。对难民身份认可采取基于初步证据的方法还可防止紧急情况下庇护申请积压，并有助于庇护机构的有效运作。

基于初步证据的方法并非适用于所有大规模入境的情况。应根据现有信息以及安全和法律因素（包括根据法律不予承认难民身份的可能性）来考虑工作量情况，并应考虑行动注意事项。其他应对措施或许更适用于此类情况，包括筛查及相关程序（请参阅条目“[临时保护](#)和庇护的平民和人道主义性质”）和某些特殊情况下的个体身份确定。

## 3. 主要指導

### 总则

基于初步证据的难民认可方法特别适合寻求国际保护的人士大规模入境的情况，这种情况使得单独确定他们的身份申请不切实际，而且在许多情况下没有必要，因为不需要详细的个人陈述来确定群体中的某个人是难民。基于初步证据的办法也可适用于处境相似的人群，他们的入境规模不大（或已经身在庇护国），但却有着显而易见的共同伤害风险，例如他们的种族、以前的惯常居住地、宗教、性别、政治背景或年龄，或这些因素的组合使他们面临迫害。可以根据任何适用的难民定义（包括1951年《难民公约》），基于初步证据认可难民身份。可以在城市、农村、营地和营地外环境中采用基于初步证据的方法。

采用基于初步证据的方法认可的每名难民与采用非基于初步证据的方法认可的难民一样享有难民身份。采用基于初步证据的方法授予的身份不应与临时或暂定身份相混淆，例如临时保护或居留安排（请参

阅条目“临时保护”）。难民身份一旦确定（包括通过基于初步证据的方法确定），除非满足终止条件，或以其他方式取消或撤销身份，否则在该国一直有效。

### **基于初步证据的方法的适用性评估**

在紧急情况下，应在对原籍国的相关、可靠的信息进行评估后，确认原籍国的条件足以将寻求国际保护的一个或多个群体视为难民，然后再决定采取基于初步证据的确认办法。

原籍国信息应与尽可能通过登记和保护面谈收集的、关于寻求国际保护的人群的信息相结合，以便就是否适合提倡基于初步证据的方法做出合理的决定。基于初步证据的方法的适用性评估结果应告知相关区域局和国际保护司，如果决定提倡基于初步证据的方法，还应告知各国政府。应始终遵守数据保护原则（请参阅条目“[数据保护政策](#)”）。在国家庇护当局负责庇护程序的国家，难民署的行动部门往往提供技术咨询，以支持分析和决策过程。

考虑到安全、法律或行动因素，基于初步证据的方法并非适用于所有情况。其他保护应对措施或许更适用于此类情况，例如筛查、替代程序，例如临时保护（请参阅条目“[临时保护](#)”），有时还包括个体身份确定。

### **关于采用基于初步证据的方法的决定**

一个国家需要根据本国的法律框架来决定是否采用基于初步证据的方法。各国采取了各种方法，以便通过基于初步证据的方法确认难民身份，最常见的方法是要求指定机构（如政府中的相关部长）作出正式决定或声明。国家法律框架通常会提供指导，说明关于采用基于初步证据的方法的决定应采取公开声明、法令还是命令的形式来作出。

关于采用基于初步证据的方法的决定通常会具体说明以下内容：

1. 适用的国内法为宣布采用基于初步证据的方法提供了依据；
2. 据以承认难民身份的法律文书，以及与难民身份相关的权利和义务；
3. 简要说明作出该决定所依据的原籍国或前惯常居住国的事件/情况；
4. 对基于初步证据的确认方法将适用的人群或群体的描述；
5. 定期审查和终止方式。

难民署只可在事先与区域局和国际保护司协商后，才能采取基于初步证据的办法来确认难民身份。

### **基于初步证据的办法的应用**

实施以后，基于初步证据的方法适用于受益群体中的所有人，除非在个案中存在不适用的证据。如果采用基于初步证据的办法认定某人没有资格获得难民身份，这并不意味着应拒绝该人，相反，这需要将个体移交给单独的难民身份认可程序（请参阅条目“难民身份确定”）。换句话说，基于初步证据

的方法仅仅可以用于核证难民身份。要做出否定难民身份的决定，则需要进行单独的评估。

在紧急情况下，几乎总是在登记时实施基于初步证据的方法。必须仔细明确登记时要收集的数据，因为这些数据将用于确定哪些人应作为采用基于初步证据的方法的群体的一部分获得难民身份，及在哪些情况下可能需要进一步的个体调查（请参阅条目“[紧急登记](#)”）。在实施根据初步证据认可的方法时，保护同事应与登记同事密切协作，以便实施稳健的登记程序（使用恰当的问责制框架），推动其使用率，并确保找出初步认为不适合采用初步证据方法认可的人员，记录任何相关证据，并将其妥善移交给单独的[难民身份确定](#)程序。

然而，某些类别的人不应纳入在登记时按群体实施的难民身份初步证据认可程序中：

- 现役战斗人员/战士，东道国当局应解除其武装，并将其与平民分开。这些人不能进入庇护程序，因为他们的身份不符合庇护的平民和人道主义性质。（请参阅条目“[庇护的平民和人道主义性质](#)”<sup>10</sup>

希望提交难民申请的前战斗人员/战士应始终移交给个体难民身份确定程序。一旦确定这些人真正和永久地放弃了军事活动，就可以将其纳入难民身份确定程序。

不属于上述类别的人，如果其特征和/或过去的活动使其更有可能被排除在外，原则上不应享有根据初步证据方法接受集体难民身份认定的待遇。然而，如果对抵达者中的某些人区别对待，可能会对收集相关信息的能力产生影响，因此，根据行动背景，可能需要将这些入纳入基于初步证据的方法。

应向通过基于初步证据的方法得到确认的难民提供这方面的证件。

## 後緊急階段

只要原籍国的普遍情况继续证明有理由这样做，就应该采取基于初步证据的方法来确认难民。因此，应定期审查关于采用基于初步证据的方法的决定。如果原籍国最初有理由采用基于初步证据的方法，但后来情况发生变化，则庇护当局可以选择重新采用单独的难民身份确定程序。如果申请数量不再超过逐案裁决的资源能力，庇护当局也可以选择采用单独的难民身份确定程序。

停用基于初步证据的方法的决定不影响已获得认可的难民身份。也不影响先前通过基于初步证据的方法接受集体评估的寻求庇护者通过单独的[难民身份确定](#)程序申请庇护的权利。

## 应用基于初步证据的方法时的检查清单

- 评估原籍国或前惯常居住国导致当事人离开其国家或逗留在其国家之外的、显而易见的客观情况是否符合任何适用的难民定义。

- 如果不符合，则应评估是否存在处境相似的人群，他们是否同样面临显而易见的共同伤害风险。
- 考虑安全、法律和/或行动因素是否支持采用基于初步证据的方法，或者是否需要采用其他保护对策。
- 根据国家法律框架，通过一项关于基于初步证据的方法适用性的决定。
- 在大多数紧急情况下，通过登记程序采用基于初步证据的方法，以确定应从基于初步证据的方法中受益的人员。

## 附录

[UNHCR, Guidelines on International Protection No.11 Prima Facie Recognition of Refugee Status June 2015](#)

## 4. 鏈接

[难民署，《根据关于难民地位的1951年公约和1967年议定书确定难民地位的程序和标准手册和准则》\(2011年\)，联合国文件 HCR/1P/4/ENG/Rev... 难民署，风险管理工具：预防欺诈 难民署，《根据难民署的任务确定难民地位的程序标准》，2020年8月26日 难民署难民身份确定执行人员关于初步证据/群体程序的平台工具（仅供难民署工作人员使用）](#)

## 5. 主要聯繫人

若有关于本条目的问题，请联系国际保护司（总部）庇护系统和确定科。