

难民身份确定(RSD)

25 一月 2024

關鍵點

- 难民身份确定是一个法律或行政程序，各国政府或难民署通过这一程序确定寻求国际保护的人是否被视为国际、区域或国家法律规定的难民
- 在大规模难民涌入的紧急情况下，采取初步证据或群体办法来确定难民身份往往更可取，特别是在有国家庇护制度的情况下
- 如何或是否将个人RSD作为应急响应的一部分，将取决于具体情况：
 - 当有国家庇护制度时，大规模难民涌入很快就会使国家处理能力不堪重负。应提供支持来评估各种选择，如初步证据或简化的难民确定或临时保护办法，以确保难民及时获得保护和服务，并防止积压。
 - 在国家庇护制度无法运作时，难民署授权的RSD个案处理通常不是紧急情况下最有效的干预措施。在开始难民署授权的RSD应对措施之前，应评估这是否是在该国保护个人或群体的最佳工具
- 为了确保通过群体或个人方式或替代身份确定方式实施有效的RSD应对措施（包括在紧急情况阶段结束后），必须确保在接收和登记程序中收集适当的数据

1. 概述

在紧急情况下，首要任务是确保难民进入领土并向难民提供即时保护和援助，这通常在最初阶段通过登记来实现（见[紧急登记](#)条目）。

一旦这种获得保护和援助的初步机会得到保证，就必须考虑如何向新抵达者提供安全的法律身份以及给予法律身份的程序。这种身份可以是非难民身份（如临时保护），也可以是通过群体/初步证据认定办法或通过最终的个人RSD程序（包括通过各种处理方式）获得的难民身份。鉴于个人RSD的处理

相对耗时，如果采用这种方法来授予难民身份，那么这将是一项在最初紧急阶段之后仍将持续开展的长期举措。

在紧急情况的早期阶段考虑身份问题，将有助于确保：

- 国家庇护系统不会不堪重负
- 任何最终的个人RSD处理都可以高效地进行，包括通过基于群体或初步证据的方法（见[认可难民身份的基于初步证据的方法](#)条目）
- 如有需要，难民署将能够开展授权的RSD工作。

在紧急情况下，关于RSD类型的考量以及与之相适应的应对措施取决于许多因素，包括国家庇护制度是否存在、有效性如何。

2. 與應急行動的相關性

尽管RSD可能不是应急响应的第一要素，但国家庇护程序的有效性会对更广泛的保护空间产生影响，包括当局接收新抵达者的意愿和能力。如果国家庇护程序有效，还可以迅速执行基于初步证据或群体的身份确定程序，这将使难民能够获得身份保障并立即受益于适用的公约和文书所载的权利（见[认可难民身份的基于初步证据的方法](#)条目）。

对于面临紧急保护风险或易受伤害的个人或群体（包括混合移徙中的个人或群体）而言，如果识别、登记和RSD应对方面的工作效率低，可能会影响他们获得保护和持久解决方案的机会。如果RSD程序高效，且提供了关于RSD程序或其他形式的个案处理的目的、范围和期限的准确信息，可能有助于减轻滥用庇护制度的风险，可能减少吸引因素或阻止因其他原因从收容国继续迁移，以及减少个人或群体以及难民署工作人员的不安全感。

当不存在国家庇护程序时，可能需要授权RSD确认，以倡导反对驱回、保护难民权利或提供获得服务的机会。在可行和可取的情况下，这可以通过使用不同的个案处理模式进行个案处理来实现（见[根据难民署的授权适用于RSD的个案处理模式、术语和概念的备忘录和词汇表](#)）

3. 主要指導

难民身份确定[RSD]是评估和决定寻求庇护者是否为难民的程序。要被归为难民，寻求庇护者必须符合1951年《难民地位公约》或1967年《议定书》规定的资格标准、区域难民文书规定的标准或国家庇护立法中的标准（见[难民定义](#)、[无国籍人士的定义](#)、[难民署在难民、无国籍人士和境内流离失所者方面的任务规定](#)等条目）RSD主要由各国负责。在由国家庇护当局负责庇护程序的国家，难民署的行动部门经常被征求意见并提供技术咨询，以支持与确定难民身份有关的分析和决策过程，包括在应急响应期间。根据其任务规定，难民署可以在没有公平、有效的国家庇护制度的情况下确定难民身份，只要这样做对有关个人、特定群体或更大的保护环境有利。

RSD身份可通过多种方式进行，包括群体（通常是初步证据）程序、简化程序、合并程序或加速程序。

大规模涌入紧急情况下的RSD应对措施

在大规模难民涌入的紧急情况下，目标是确保难民尽快获得保护和援助。在这种情况下，最重要的是关注初始登记（见“紧急登记”条目）。然后，应考虑如果相关条件得到满足，是否有可能通过初步证据办法确定难民身份（见[认可难民身份的基于初步证据的方法](#)条目），或者如果在国家法律框架内可以提供临时保护，提供临时保护（见[临时保护](#)条目）是否可能是更好的选择。由于个人RSD程序可能比较耗费时间，它们往往不是紧急情况发生初期优先考虑的最有效、最具战略意义的保护工具。

紧急阶段的即时应对

在确保难民能够进入领土后，必须迅速评估并确定在稍后阶段是否要倡导或实施RSD应对措施以及应对措施的类型，以确保进行充分规划。应根据局势分析，再决定是否采取RSD应对措施以及采取何种应对措施。局势分析所需的信息包括相关、可靠的原籍国信息、寻求国际保护的人群信息、逃亡原因以及国家立法框架信息。可以通过案头审查、原籍国信息研究以及通过登记和保护面谈获得这些信息。

在决定采用何种方式确定法律身份时，需要重点考虑以下因素：

- 关于RSD的国家法律框架（包括有无基于群体的身份认可）、其他保护机制以及适用的移民法律框架。
- 人口概况，包括逃亡原因及其国际保护需求。
- 统一国际保护的需要、区分需要国际保护的人和其他人的可能性，或者区分需要国际保护的各类人的可能性。
- 是否有政治和实际意愿去采用基于初步证据的认定办法、临时保护安排或使用不同个案处理模式的个人RSD应对措施。
- 是否具备实施不同应对措施的能力（人力、物力和基础设施），以及需要做出哪些改进。

在确定身份的所有方法中都应开展的活动

无论选择哪种身份确定方式，负责保护工作的同事都应与国家庇护系统的有关当局或难民署授权行动部门中的难民署同事密切合作，开展以下活动：

- 确定并适当引导无法申请庇护或因其他原因无法获得庇护的人员，包括：
 - 可能是接收国国民的人员。
 - 现役战斗人员/战士，收容国当局应解除其武装，并将其与平民分开。这些人不得纳入庇护程序，因为他们的身份不符合庇护的平民和人道主义性质（见[庇护的平民和人道主义性质](#)条目）。
- 支持登记程序，以妥善收集、记录和分析信息，促进RSD应对措施的实施或规划。登记期间收集的数据可以令难民身份得到确认（如果使用初步证据方法），或者有助于就将要实施何种个

案处理模式作出决定。

- 通过与登记小组的密切协调，设计并实施一套有效、保密的数据和个案管理系统（见“紧急登记”条目）。该系统应与当局和其他相关行动者进行适当协调，以确保与现有的政府或难民署个案管理系统保持一致。
- 设计并实施转介程序和优先转介程序，包括转入和转出RSD的程序。需要与其他职能单位和外部合作伙伴（包括[基于社区的保护](#)小组、医疗小组、保护顾问、家庭追踪人员以及负责BIA和BID程序的人员）一起制定此类程序，以确保个案得到及时移交。
- 确保有适当的设施用于个案处理，并能够保密。个案处理设施至少应包括：个人面谈室和咨询室；辅助设备（包括电脑和互联网接入）；处理过程的安全安排；儿童友好型等候区；以及受控制的出入口。
- 确保寻求庇护者和难民定期了解RSD活动的目的、范围和期限。在规划宣传活动时，与难民署其他小组、国家庇护当局和外部合作伙伴合作，设计和开展大规模宣传活动，并确定在什么时候和由谁来传递哪些信息。宣传活动应包括反欺诈和诚信信息，并逐步将其纳入反欺诈计划。除了开展宣传活动外，还应考虑建立个人和团体咨询制度。此外，还必须让所有相关合作伙伴充分了解庇护、难民和移徙程序（见[紧急信息管理协调](#)和[对受影响人口负责\(AAP\)](#)等条目）。

有关个人RSD应对措施的具体考虑因素

如果基于初步证据的方法不可行，需要开展个人RSD处理程序，则需要制定RSD战略和编入预算的行动计划。这些文件需要得到政府对应部门的密切支持和/或与管理层和方案进行密切联系，才能确保将其纳入总体行动计划、预算、人员编制和供资机制。

该战略和处理计划应该：

- 考虑到具体环境和更广泛的保护应对框架，确定所有或选定的个人或群体的身份。
- 说明适用的处理方式，以提高各国监管框架所规定的效率；如果是难民署授权行动，则说明[根据难民署任务确定难民身份的程序标准](#)和[难民署个案处理方式备忘录和词汇表](#)中所载的程序。
- 包括初审、上诉和重审案件。
- 与该国的总体保护、持久解决方案和RSD战略保持一致。
- 包括明确但现实的结果和成果，以及相关的人员配备，其中包括要求进行充分管理，以确保充分的监督和辅导。
- 包括采取措施避免工作人员倦怠。
- 在RSD总体战略和计划中纳入反欺诈优先措施，并包括传递诚信信息。

在为难民署制定和实施RSD应对措施或向国家庇护当局提供建议时，保护工作人员可以参考[根据难民署任务确定难民身份的程序标准](#)或其检查清单，以确保RSD应对措施的所有关键要素都得到考虑。

授权RSD背景下的具体考虑因素

只有当难民署授权RSD个案处理是在庇护国保护个人或群体或实施解决方案的最佳工具，并且他们的

个案不可能由国家庇护程序决定的情况下，才会进行难民署授权RSD个案处理（见[重新安置](#)条目）。根据局势分析，特别是考虑到保护背景，决定是否需要根据难民署的任务授权开展RSD工作。

後緊急階段

在大多数情况下，根据紧急情况阶段制定的战略和处理计划，RSD处理工作将在紧急情况阶段继续进行。

RSD检查清单

- 收集关于人口流动原因的信息。
- 确定在稍后阶段是否要倡导或实施RSD应对措施以及应对措施的类型（基于群体/初步证据的方法或面向个人），以确保充分规划。
- 在需要进行个人RSD处理的情况下，制定RSD战略和编入预算的行动计划。
- 实施个人RSD程序。

4. 標準

从登记到做出初审庇护决定的平均处理时间（天）

这一核心成果指标用于衡量在报告所述期间，所有收到初审RSD/庇护决定通知的人，从庇护申请登记完成之日到收到初审庇护决定通知之日的平均天数。

正在接受庇护程序的人中获得法律代理的比例

这一核心成果指标是指正在接受庇护程序的人中，能够在庇护程序中行使自费或无偿聘请合格法律代表服务（在此类服务可用的情况下）权利的人员比例。

在庇护申请被一审驳回后，正在接受庇护程序的人中能够利用有效上诉机制的比例

这一核心成果指标是指，在庇护申请被一审驳回后，正在接受庇护程序的个人申请者中能够诉诸有效上诉机制的比例。

5. 政策和指南

附录

[UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 2011](#)

[UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, 2020](#)

[UNHCR, Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate, 2017](#)

6. 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。