

## - 保护

---- 保护原则

----- 人道主义原则

----- 防止性剥削和性虐待[PSEA]

----- 年龄、性别和多样性(AGD)

----- 难民署参与处理境内流离失所情况

----- 房屋、土地和财产(HLP)

---- 法律框架

----- 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

----- 难民定义

----- 移民定义

----- 无国籍人士的定义

----- 第三国国民定义

----- 庇护的平民和人道主义性质

----- 难民身份确定(RSD)

----- 认可难民身份的基于初步证据的方法

----- 临时保护

---- 保护机制

----- 紧急情况下的宣传工作

----- 基于社区的保护[CBP]

----- 紧急登记

----- 紧急情况下的重新安置和补充途径

----- 武装冲突中的保护

---- 处境危险的人

----- 高危人群概述

----- 保护女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人和酷儿(LGBTIQ+)

----- 少数群体和土著人民

---

## 人道主义原则

30 一月 2024

## 關鍵點

- 与合作伙伴（包括人道主义国家工作队）携手合作，确定人道主义行动的潜在风险，以及可能会限制其认可度并妨碍其普及度的负面看法。人道主义原则应作为制定有效战略的基础，以减轻或消除这些风险
- 有效地传达连贯和透明的信息，包括向受影响社区传达难民署任务及其工作以及其合作伙伴所从事工作的人道主义性质
- 采取注重年龄、性别和多样性差异的社区方法，让受影响人口参与需求评估，确保他们切实参与人道主义对策的设计、实施、监测和评估
- 难民署向非联合国安全部队（包括警察和边境官员）提供任何援助时，均必须遵守人道主义原则、人权标准和机构间准则，包括人权尽职政策
- 难民署以及主要合作伙伴要深刻理解人道主义原则，这是一项基本要求。酌情推动各方了解国际规范性法律框架，以维持合乎道德和有效的人道主义干预

## 1. 概述

所有人道主义行动的核心都是**人道、公正、中立和独立**的基本原则。这些原则植根于国际人道主义法，已通过联大第46/182号和第58/114号决议得到联合国的认可。《国际红十字与红新月运动及非政府救灾组织的行为守则》和[《关于质量和问责的核心人道主义标准》](#)也纳入了这些原则，进一步表明这些原则具有广泛的认可度和重要的意义。

难民署的任务建立在非政治性的人道主义原则基础上。难民署在应对各种危机时一贯坚持这些人道主义原则，无论这些危机源于冲突、暴力还是自然/人为灾难。难民署还应遵守与其关于“原则性人道主义”的承诺相辅相成的其他国际公认原则。其中一项原则是“不伤害”原则，要求难民署采取措施，预防和减轻其行动对受影响人口的任何不利影响。同样重要的是，难民署应竭力采纳基于权利和社区的方法，包括努力让受关注人员积极参与影响其生活的决策并赋予其力量。

最后，应由各国承担起保护和援助其境内受灾害、武装冲突或暴力影响的人员的主要责任。人道主义行动旨在配合和支持各国履行这些责任，它既不应削弱也不应增补各国的责任。

## 2. 與應急行動的相關性

在武装冲突、暴力和天灾人祸（许多紧急情况都具备这种特征）中，人道主义原则对相关行动具有实际指导意义。始终遵守人道主义原则能够将难民署这样的组织与其他行动者区别开来，并且能够：

- 接触和靠近受影响人口（包括被迫流离失所者、无国籍者以及收容社区），并保持这种接触；
- 减轻受影响人口、工作人员、合作伙伴和资产所面临的风险；
- 促进受影响人口的权利和尊严；
- 有原则地接触当局以及（适当情况下）冲突中的非国家行动者。
- 一视同仁地规划和实施保护与援助干预措施，优先考虑面临最严重保护风险或有最迫切需求的人员。

### 3. 主要指導

人道主义行动的主要动机就是在维护和恢复人格尊严的前提下挽救生命并减轻痛苦。因此，无论是由于冲突、暴力、自然或人为灾难造成的危机，**人道主义**都应该是应对危机的主要动力。

人道主义行动者应凭借其**对公正性的承诺**将自身与其他应对危机的行动者区分开来。这意味着人道主义行动完全基于需求，优先考虑最紧迫的情况，而不考虑其种族、国籍、性别、宗教信仰、政治见解或阶级等因素。如果人道主义行动者避免参加敌对行动或参与政治、种族、宗教或意识形态纷争，这更加维护了人道主义行动的**中立性**原则。与此同时，**独立性**要求人道主义行动者具有自主权。他们不受政治、经济、军事或其他非人道主义目标的控制，或屈从于这些目标或受其影响。

“有原则的人道主义”就是采取不同于和独立于政治动机和其他动机的方式，竭力满足受影响人口的援助和保护需求。

因此，人道主义行动者必须熟悉并始终如一地运用上述原则，在武装冲突情况下尤其如此。

在武装冲突中，当涉及到多个行动者时，要遵守人道主义原则，就需要在人道主义行动者与其他行动者（特别是政治和军事领域的行动者）之间进行明确的分工。军事行动者可能包括东道国的武装部队，也可能包括国际和地区部队、非国家武装行动者和联合国维和部队。通过确认与这些行动者的互补作用，人道主义行动者可以最大程度地保护平民。

例如，大多数联合国维和行动都有保护平民的任务。这种职责可能促使他们在高风险地区巡逻，为难民营和/或境内流离失所者营地提供安全保障，排除地雷区或未爆炸的战争遗留物，或为难民自愿回返或重新安置提供便利。

难民署或保护群组应努力配合这种努力，例如根据对冲突有敏感认识的可靠分析提供最新的保护分析结果。[军民协调条目](#)中可以找到协调人道主义行动者和军事行动者的更多指导原则。

如需了解难民署在武装冲突地区开展工作的指南（其中可能涉及到与具有保护平民任务的联合国维和特派团机构打交道），请参阅“[武装冲突中的保护工具包](#)”中的“保护平民——难民署的作用”。

该工具包还提供了有关与武器持有者接触以及如何进行人道主义谈判的指导。在武装冲突中，人道主义谈判在获得或改善准入，以及为有效保护创造条件方面发挥着至关重要的作用。

为此，难民署与[人道主义谈判能力中心\[CCHN\]](#)建立了战略伙伴关系，以加强其工作人员和合作伙伴在前线就保护问题进行谈判的能力。

## 後緊急階段

人道主义行动的目标是在危机及其余殃中拯救生命、减轻痛苦和维护人的尊严，同时还侧重于预防这种情况的发生和加强准备工作。不仅在紧急情况中必须遵守人道主义原则，而且在为可持续恢复和持久解决办法奠定基础时必须如此。

## 附录

[The CCHN Field Manual on Frontline humanitarian negotiation, 2019](#)

[Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief \(ICRC and IFRC\), 1994](#)

[\(Chinese\) The Sphere Handbook, 2018](#)

[The CHS Alliance and the Sphere Project - The Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, 2024](#)

[UNGA, General Assembly Resolution 58-114, 2004](#)

[The Human Rights Due Diligence Policy on UN Support to non-UN security Forces, 2015](#)

## 4. 鏈接

[CCHN前线人道主义谈判实地手册 难民署——武装冲突中的保护工具包 | 全球保护群组](#)

## 5. 主要聯繫人

第一联络人是难民署副代表（保护）或难民署助理代表（保护），以及/或该国的高级保护干事；或联系难民署区域助理代表或副代表（保护）以及/或区域办事处的高级区域保护干事（如适用）。也可以联系相应的联合国难民署区域局（覆盖相关国家区域）的高级区域法律顾问，他们将酌情联络联合国难民署国际保护司中的上级单位。

难民署应急、安全和供应司[DESS]电子邮箱：[hqemhand@unhcr.org](mailto:hqemhand@unhcr.org)）以及难民署对外关系司负责

与人道主义原则有关的机构间进程，包括在综合特派团环境中开展的难民署工作。

难民署应急、安全和供应司外勤安全处 ([FS00@unhcr.org](mailto:FS00@unhcr.org)) 负责受关注人员以及难民署工作人员的安全。

## 防止性剥削和性虐待□PSEA□

13 六月 2023

### 關鍵點

- 绝不参与性剥削和性虐待，如怀疑有任何针对被迫流离失所者和无国籍者的性剥削或性虐待行为，立即向监察主任办公室报告。
- 确保被迫流离失所者和无国籍者了解他们的权利和服务，以及在哪里/如何获得这些权利和服务，知道性剥削是不能容忍的，以及他们如何报告与性剥削和性虐待有关的任何问题。
- 确保建立有效、安全、便捷的反馈和响应系统，以报告任何怀疑被迫流离失所者和无国籍者遭受性剥削和性虐待的情况。
- 在宣传活动、提高认识、培训和与被迫流离失所者和无国籍者的会面中系统地纳入PSEA□
- 根据以受害者为中心的方针，确保性剥削和性虐待受害者能够及时获得他们所需的援助和支持。

## 1. 概述

性剥削和性虐待严重侵犯了被迫流离失所者和无国籍者的安全保障权和尊严。难民署致力于采取一切必要的行动，预防和应对不当性行为并减少其风险，并根据难民署[立足以受害者为中心的方针应对不当性行为的政策](#)（以下简称“以受害者为中心的方针政策”），将受害者的保护、权利和尊严放在首位。

**性剥削**是指为性目的而实际或试图滥用弱势地位、权力差别或信任，包括但不限于从对他人的性剥削中获取金钱、社会或政治利益。

**性虐待**是指通过暴力或在不平等或胁迫的条件下，实际实施或威胁要实施的与性有关的身体侵犯。其中包括性奴役、色情制品、虐待儿童和性侵犯。所有联合国人员和合作伙伴，

只要担心或怀疑同事实施了性剥削和性虐待，**都有义务报告**，无论该同事是否在同一机构，也无论该同事是否在联合国系统内；如果政府、非政府组织合作伙伴和参与提供援助的其他行为者有潜在不当行为，也有义务报告。

防止性剥削和性虐待的政策和做法旨在减少联合国人员、非政府组织合作伙伴或其他参与提供人道主义或发展援助的实体和人员（包括政府工作人员、承包商、社区志愿者和社区工作者）实施性剥削和性虐待的风险、预防和应对此类性剥削和性虐待，以确保及时和适当地报告和应对有关性剥削和性虐待的指控，并根据以受害者为中心的方针，向性剥削和性虐待受害者提供所需的支持和援助。

## 2. 與應急行動的相關性

防止性剥削、性虐待和性骚扰是[难民署应急准备和应对政策](#)的一项关键原则，必须系统地将防止性剥削和性虐待及性骚扰纳入应急准备和应对的所有阶段。无论何时何地，都可能会发生性剥削和性虐待。难民署在脆弱的环境中开展紧急行动，受流离失所影响的人遭受性虐待和性剥削的风险尤其高，因而面临着更大的保护风险。例如，在紧急流离失所的情况下，家庭、社区、政府和执法机构等通常的保护机构往往会崩溃。谋生手段会受到严重影响，而且通常还会对受影响者的生活产生相当大的实际影响和社会心理影响。被迫流离失所对相关女性和儿童的影响往往特别严重。被迫流离失所者在陌生环境中对自己的权利和应享待遇缺乏认识，也增大了被剥削和被虐待的风险。此外，紧急情况令参与人道主义应急行动的合作伙伴数量迅速增加，人员招聘和更替迅速，工作压力大，以及在确保有效协调和监督方面面临各种挑战，从而增加了包括性剥削和性虐待在内的一切形式不当行为的危险。

因此，紧急行动中的工作人员必须注意到性剥削和性虐待风险升高的趋势，并从应急行动一开始就采取措施，预防和应对性剥削和性虐待并减少其风险，同时确保根据[难民署以受害者为中心的方针政策](#)，向性剥削和性虐待受害者提供支持和援助。管理人员尤其有责任确保难民署的行为准则得到遵守，并营造和维持一个尊重和包容的环境，防止性剥削和性虐待。由于人道主义人员和接受援助者之间的关系在权力和权威方面本质上是不平等的，工作人员和合作伙伴必须避免从事任何可能给人以这样的暗示或造成这样一种印象的行为——与人道主义人员进行性活动可能会换得任何形式的援助或其他服务。如果还没有建立PSEA协调机构，则需要建立这样的协调机构，并且必须将PSEA视为应急响应业务战略中的优先事项。

## 3. 主要指導

从紧急情况一开始，难民署及其合作伙伴就必须建立相关机制，预防和应对性剥削或性虐待并减轻其风险。任何性剥削和性虐待行为都是严重的不当行为，必须立即向监察主任办公室报告相关指控。鼓励难民署人员直接向监察主任办公室报告可疑的性剥削和性虐待行为，可通过[inspector@unhcr.org](mailto:inspector@unhcr.org)



或监察主任办公室[在线投诉表](#)直接联系。此外，也可通过PSEA协调人、代表/办公室主任或[SpeakUp! 帮助热线](#)（仅限难民署工作人员使用）进行报告，所有这些人都有责任向监察主任办公室报告。有关举报性剥削和性虐待投诉的更多信息，请参阅“[举报不当行为](#)”（[此处](#)）。必须按照难民署[以受害者为中心的方针政策](#)中概述的以受害者为中心的方针，向性剥削和性虐待的受害者提供支持和援助。

在紧急情况下，相关体系和机构（如机构间防止性剥削和性虐待工作组或网络，或可用于报告性剥削和性虐待的安全、便捷的反馈和响应系统）可能并不存在，需要从头建立。为紧急情况而招聘的新工作人员和合作伙伴可能不具备处理性剥削和性虐待问题的知识或技能，而且可能缺乏关于防止性剥削和性虐待的专门政策知识和培训。在难民跨境流动和继续流动的情况下，可能需要在区域层面支持制定具体措施来预防和应对性剥削和性虐待。

至关重要的是，所有相关的行动、过程和程序都要采取以受害者为中心的方针，[难民署以受害者为中心的方针](#)政策将这一方针定义为“与受害者接触的一种方式，这种方式优先倾听受害者的心声，避免他们再次遭受创伤，并系统地关注他们的安全、权利、福祉、表达出来的需求和选择，从而尽可能将控制权还给受害者，并确保不妄加评判，提供富有同理心且贴心细致的服务和陪伴”。上述政策概述了关键原则，这些原则应用于指导难民署在预防和应对性剥削和性虐待并减少其风险方面的所有工作。

## 需要采取的步骤

从抵达工作地点的那一刻起，以及在工作地点工作的整个过程中，高级管理人员和其他工作人员必须采取措施，确保不会发生性剥削和性虐待；如果确实发生，则必须向受害者提供支持和援助，并消除其再次发生的风险。以下是在应急响应中必须遵循的关键步骤：

- **招聘：**根据[高级专员2019年8月5日的《全体工作人员致辞》](#)，确保所有新招聘的当地工作人员和附属工作人员在获得合同或聘书之前均通过了[联合国系统的“无污点审查”](#) [ClearCheck](#) [筛查数据库](#)（仅限难民署工作人员使用）的审查。确保所有工作人员都签署了《行为准则声明》，并完成了[Workday](#)上提供的关于防止性剥削和性虐待的强制性电子学习课程。非联合国合作伙伴可利用[不当行为披露计划](#)进行审查，以防止不当性行为的犯罪者在各组织之间流动。
- **能力建设和提高认识：**对所有工作人员、合作伙伴和其他利益攸关方进行防止性剥削和性虐待的培训并使其做好思想准备，并采取具体步骤来预防性剥削和性虐待。例如，在办公会议上讨论防止性剥削和性虐待行动计划，会见政府官员讨论预防问题，为工作人员、合作伙伴、当局、承包商和参与提供人道主义援助的其他行为者组织举办能力建设课程等。确保所有参与项目活动的人员（如仓库和配送人员、现金援助人员、人口普查员、社区动员人员、激励工作者）等，特别是与被迫流离失所者接触的人员，都接受过防止性剥削和性虐待培训，签署了《行为准则声明》（例如，见[《参与提供现金援助的服务提供者行为准则》](#)，仅限难民署工作人员查阅），并了解什么是性剥削和性虐待以及如何报告。请参阅[“防止性剥削和性虐待以及性骚扰”](#) [PSEA/SH](#) [内部网页上的“学习和资源”](#)（仅限难民署工作人员访问），查找供难民署工作人员和合作伙伴使用的学习工具和材料，也请参阅下文的“学习和资源”部分。



- **协调人：**确保任命一名PSEA协调人和一名候补协调人。对于大型行动，可在国家一级和每个办事处任命协调人和候补协调人。
- **协调：**建立一个机构间PSEA网络（如果还没有的话），以确保合作伙伴之间在PSEA问题上进行有效协调，以进行预防、风险缓解和应对。在难民响应行动中，难民署应与合作伙伴、地方当局和受影响社区密切合作，牵头建立和协调PSEA网络。在出现境内流离失所者的情况下，如果还没有PSEA网络，难民署应与其他机构合作建立和运作PSEA网络，并酌情积极参与其中或共同领导该网络。另见关于[防止性剥削和性虐待\(PSEA\)的协调](#)的条目，[难民署的应急准备和应对政策](#)，以及[防止性剥削和性虐待\(PSEA\) 集体责任](#)
- **评估和缓解风险：**与包括受影响的人在内的利益攸关方合作，按部门评估和绘制潜在的风险区域，并讨论可以预防和减少性剥削和性虐待风险的行动。将性剥削和性虐待预防、风险缓解和应对措施纳入保护分析和多部门方案编制。[此处](#)（仅限难民署工作人员访问）提供了一种工具，可为外勤行动提供协助，确保充分识别和分析可能存在的性剥削和性虐待风险，并细致考虑相关处理措施。
- **社区参与和提高认识：**加强社区参与和提高认识。关键的活动包括系统地将PSEA信息纳入宣传活动中，并通过不同的渠道传播与PSEA有关的信息，这些渠道应因地制宜，能够将相关信息传递给不同背景的妇女、男子、女童和男童。这些活动可能包括分发海报和传单、传播视听材料、社交媒体、提高认识会议和社区会议、焦点小组讨论、公共广播系统、大众媒体、在服务提供点传播等。为了有效地防止性剥削和性虐待，难民署有责任确保被迫流离失所者知道自己的权利和应享待遇，包括知道所有的人道主义援助和服务都是免费的，不应期望他们提供任何形式的性好处，并且严格禁止要求此类好处。同样，应加强宣传，阐明援助受益人和人道主义人员之间的性关系通常是被禁止的。难民署还应确保受影响的人知道在发生性剥削和性虐待事件时如何以及在哪里安全和保密地报告，如何以及在哪里可以获得多部门的支持和援助。
- **反馈和响应机制：**与[“对受影响人口负责”\[AAP\]](#)工作组/实地行为者合作，摸清现有的反馈和应对机制，以便安全、保密地接收社区和合作伙伴提出的与性剥削和性虐待有关的投诉，并在需要时设计和建立反馈机制以填补空白。特别是，确定并支持社区偏好的反馈渠道，并确保任何新机制在设计时都参考了社区的反馈意见。确保反馈机制对[年龄、性别和多样性](#)有敏感认识，并能为妇女、儿童、[残疾人](#)[老年人](#)、少数群体和其他高风险人群所利用。还必须采取措施，确保为反馈机制配备的所有人员充分理解性剥削和性虐待的定义（因为被迫流离失所者可能不会明确使用“性剥削”或“性虐待”等术语），并接受培训，以便根据所有援助工作者通过既定报告机制报告任何有关性剥削和性虐待的关切或怀疑的义务，酌情将个人转介到支持服务机构并报告性剥削和性虐待指控。（见：[秘书长公报：防止性剥削和性虐待的特别措施，2003年10月9日 \(ST/SGB/2003/13\)](#)，第3.2(e)节；[机构间常设委员会关于防止性剥削和性虐待的六项核心原则](#)(2019年)，原则5)。为了提高可及性和接受度，与“对受影响人口负责”[\[AAP\]](#)工

工作组/行为者合作，推动建立多种机制而不是依赖单一渠道，以适应社区内关注人员的不同偏好、需求和能力。向合作伙伴明确投诉收集程序和回应措施，并明确任务和职责（谁将做什么，在哪里做，如何做）。必须建立一个有效的机构间投诉转介机制，允许并鼓励个人以简单、保密、安全的方式报告性剥削和性虐待事件，即使他们不知道被指控的肇事者所属的组织。有效的机构间投诉转介机制旨在确保（受影响社区成员或人道主义人员）可以向任何现有的投诉和反馈机制或参与响应行动的任何组织提出投诉，并确保在受害者/幸存者同意的基础上，将投诉迅速、可靠地转介给其人员被认为是潜在的肇事者的相应实体，以寻求援助。

- **幸存者/受害者援助：**根据以幸存者/受害者为中心的方针、[《性别暴力指导原则》](#)和儿童最佳利益原则，与性别暴力和儿童保护分部门/群组合作，确保摸清现有的应对服务，并确保性剥削和性虐待幸存者能够通过现有的[性别暴力](#)和[儿童保护](#)转介途径获得所需的多部门支持。可获得的支持包括性别暴力个案管理/儿童保护个案管理/最佳利益程序和其他社会心理服务、医疗援助（包括针对强奸的临床管理）、安全服务（包括警察、安全庇护所以及为儿童幸存者提供适当的替代照料）和法律服务。相关支持还可以包括现金或实物援助以及增强经济权能的干预措施。确保与相关的协调机构和行为者合作，包括[性别暴力](#)和[儿童保护](#)等组织，这些机构和行为者将牵头在其各自的责任范围内摸底调查服务状况，并与PSEA协调人联络，以确保性剥削和性虐待考虑因素和具体情况被适当纳入其标准作业程序和工作方式。PSEA协调人必须接受关于性别暴力安全披露的培训（由性别暴力协调员/协调人提供支持）。
- **合作伙伴能力评估和能力加强实施计划：**根据[《联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书》](#)（联合国议定书，2018年4月）和[《关于伙伴关系管理程序的行政指示》](#)（仅限难民署工作人员查阅），评估参与应急响应的潜在执行伙伴的PSEA能力。所有评估均使用[联合国合作伙伴门户网站\[UNPP\]](#)上的PSEA模块进行。根据[难民署应急准备和应对政策](#)第8.17段，在宣布紧急状态后，应尽快完成对新伙伴的PSEA能力评估，最迟不得晚于签署伙伴关系协议后三个月。难民署办事处如果发现潜在的合作伙伴缺乏令人满意的PSEA能力（能力为低或中等），就必须证明选择该合作伙伴的决定是正确的，并与该合作伙伴一起制定一项加强能力实施计划(CSIP)来适当建设新合作伙伴的能力，监测其在方案活动过程中的表现，并管理相关风险。必须持续监测该计划的执行情况，并最终重新评估已有CSIP计划的合作伙伴的能力。无论其能力水平如何，都要定期监测合作伙伴为降低性剥削和性虐待风险和应对性剥削和性虐待而采取的措施。请参阅[《程序》](#)和[《方案手册》](#)（规划——第9节，获取——第2节和第4节），以及相关的资料库项目，了解有关合作伙伴PSEA能力评估程序和有用资源（仅限难民署工作人员查阅）的更多详情。此外，[联合国合作伙伴门户网站\[UNPP\]\[PSEA执行伙伴协议资源\]](#)提供了有用的资源，可帮助合作伙伴和联合国工作人员进行评估。

- **报告：**及时报告有关性剥削和性虐待的指控。担心或怀疑正在发生性剥削和性虐待或知晓性剥削和性虐待指控的人员，有义务立即将此信息提请监察主任办公室注意。被迫流离失所者或知晓性剥削和性虐待指控的任何人都可以使用监察主任办公室报告渠道。工作人员不应自行调查性剥削和性虐待指控，因为这样做可能会损害保密性，使受害者和证人面临风险，扰乱正当程序，并对调查过程的完整性产生负面影响。向监察主任办公室报告投诉或配合监察主任办公室调查的人员受到[难民署《关于防止报复的行政指示》\[UNHCR/AI/2018/10/Rev.1\]](#)（仅限难民署工作人员查阅）的保护，免遭任何形式的报复。

## 学习和资源

所有工作人员必须每三年完成一次最新的在线联合国PSEA培训模块。该模块可以在[此处](#)的难民署Learn and Connect平台上找到。[此处](#)还有一个关于处理紧急情况下不当性行为的简短入门学习模块。合作伙伴在[此处](#)注册后，即可访问各种语言版本的电子学习资料。

2021年，难民署推出了[内部PSEA/SH学习包](#)（仅限难民署工作人员访问），这是一个互动和创新的课程，旨在培养难民署所有人员（工作人员、附属工作人员和实习生）的技能、知识和行为，以界定、发现、预防和应对不当性行为。该学习包包括两门面对面的课程，以及一个用于虚拟授课的改编版本，是专门为难民署内部使用而开发的。对于培训合作伙伴和外部受众，还提供了[“机构间常设委员会对不当性行为说不”](#)学习包、[关于调查性剥削和性虐待指控的电子学习资料](#)和[配套资源工具包](#)，以及[Gouta案例会议](#)（促进PSEA协调人之间同行交流的案例研究工具）等资源。完整的PSEA/SH学习资源清单可在[此处](#)的难民署内联网上找到（仅限难民署工作人员访问），包括用于促进工作人员对话的短视频，以及Gouta案例会议（难民署版本在[这里](#)，合作伙伴版本在[这里](#)）

难民署PSEA协调人和参与PSEA工作的其他同事均加入了一个名为“PSEA社区网络”的实践社区论坛。这个社区是一个相互交流、获取资源、了解难民署对PSEA的承诺，以及从良好做法和范例中获得启发的空间。其中包括一个讨论区和一个资源库，您可以在其中按语言、类别（如外联材料、职权范围）和其他标准进行搜索。您可以在[此处](#)（仅限难民署工作人员访问）请求访问该社区。以下各部分包含额外的资源。

## 相关的联合国难民署管理系统

2018年3月，高级专员任命了一名高级协调员，负责领导和协调难民署涉及性剥削和性虐待以及性骚扰的工作。难民署的性剥削和性虐待以及性骚扰工作组也于2018年5月正式成立，由来自多职能部门的代表组成。目前，工作组由道德操守办公室、法律事务处[[LAS](#)]、监察主任办公室[[IGO](#)]、对外关系司[[DER](#)]、人力资源司[[DHR](#)]包括工作人员健康和福祉处[[SHWS](#)]、监察员办公室、应急、安全和供应司[[DESS](#)]、国际保护司[[DIP](#)]、创新处、战略规划与成果司[[DSPR](#)]和企业风险管理部门的代表组成。

## 附录

[\(Chinese\) Secretary-General's Bulletin. Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse](#)

[Policy on a Victim-Centred Approach in UNHCR's response to Sexual Misconduct](#)

[UN Protocol on SEA allegations involving implementing partners](#)

[UNHCR Risk Management Tool: Tackling Sexual Exploitation and Abuse](#)

## 4. 鏈接

[难民署，涉及性剥削和性虐待以及性骚扰的内联网专用网页 - \(仅限难民署工作人员访问\)](#) [难民署，涵盖性剥削和性虐待以及性骚扰的内联网页面 - 资源 \(仅限难民署工作人员访问\)](#) [难民紧急情况下PSEA的通用职权范围模板 \(仅限难民署工作人员访问\)](#) [支持难民署各区域局和国家行动部门的资源和工具 \(仅限难民署工作人员访问\)](#) [PSEA社区网络 - 主页 \(sharepoint.com - 仅限难民署工作人员访问\)](#) [UNHCR/AI/2021/06 难民署关于执行伙伴PSEA能力评估的行政指示](#) [我们处理不当性行为的旅程的可视化 \(仅限难民署工作人员访问\)](#) [难民署网站：处理性剥削、性虐待和性骚扰问题](#) [机构间常设委员会PSEA网站和资源库](#) [联合国网站：防止性剥削和性虐待](#) [机构间PSEA社区外联和传播基金](#)

## 5. 主要聯繫人

- 预防和应对性剥削和性虐待以及性骚扰的高级协调员办公室，[hqpseash@unhcr.org](mailto:hqpseash@unhcr.org)
- 监察主任办公室 IGO 联系邮箱：[inspector@unhcr.org](mailto:inspector@unhcr.org)。传真：0041 22 7397380 电话：004122 739 8844

## 年齡、性別和多样性(AGD)

27 一月 2025

### 關鍵點

- 在整个方案周期内利用评估和与被迫流离失所者和无国籍者协商过程所收集的信息
- 与不同AGD群体的个人和群体、被迫流离失所者和无国籍者以及收容社区成员交谈；仅仅与领导者接触是不够的

- 不要对社区做出你无法履行的承诺
- 要认识到每个社区和个人都有能力并会参与各种形式的个体性和/或集体性自我保护必须识别和了解社区保护机制，并支持行之有效的机制
- 要认识到在紧急事件发生之前可能就已经存在许多保护问题。社区中的某些做法可能不利于保护某些AGD群体
- 请注意，为了让特定的AGD群体（如儿童、老年人、残疾人、LGBTIQ+人士、少数民族和土著人民）有意义地参与进来，您可能需要调整与他们接触的方式，并确保他们参与进来
- 在组织开展需求评估、保护监测和其他类似活动时，根据需要收集年龄、性别、残疾状况和其他相关多样性特征。在进行分析时使用AGD数据，以便得出对AGD敏感的结论，并为制定AGD包容性方案提供依据

## 1. 概述

每个人都是独一无二的。人与人之间实际或感知到的差异决定了我们的机会、能力、需要和弱点；对差异的看法可能会影响他人对待我们的态度。

冲突和流离失所对个人的影响各不相同，这取决于他们的年龄、性别、残疾状况以及其他多种特征。[联合国难民署的《年龄、性别和多样性\(AGD\)政策》](#)旨在确保所有被迫流离失所者和无国籍者都能平等地参与影响他们的决策，并享有与他人平等的权利。

**年龄**是指个人生命周期的不同阶段。必须了解人们在其生命周期中的具体阶段，因为他们的能力和需求会随着时间的推移而发生变化。年龄会产生影响，能够增强或削弱人们行使其权利的能力。在所有保护、援助和解决方案中必须考虑到这个事实。

儿童和青少年可以为他们自身及其社区所面临的问题提供独特而宝贵的视角和解决方案。

青年人有机会来培养自己的才能和技能，有潜力为自己和社区的保护工作和解决办法做出重要贡献，这个社会群体却经常会受到忽略。

由于老龄化与环境中的障碍（包括歧视老年人的态度和其他个人特征）形成了一个消极的循环，老年人可能面临更高的保护风险。如果得到支持，他们也能在家庭和社区中发挥重要作用。

**性别**是指社会建构的男女性角色，通常是影响人们如何定义自身和被他人定义的核心因素。性别角色是通过学习获得的，可能会随着时间的推移而变化，并且在不同文化内部和之间各不相同。性别通常



确定了成年或未成年男女在各种背景下的义务、责任、限制、机会和特权。性别平等原则断言，所有人，无论其性别如何，都应平等地享有权利、责任和机会。这意味着尊重每种性别的利益、需要和优先事项。反对基于性取向和性别认同的歧视与性别平等是密不可分的，因为它会质疑偏见所导致的负面性别观念和全面歧视。

妇女和女童在社区和家庭和更广泛的社会中发挥着重要作用，并以各种方式协力强化保护工作和解决方案。支持增强妇女和女孩权能，对于消除性别障碍和减少不平等至关重要。

男子和男孩可以成为促进权利变革的推动者，并能够努力促进性别平等，防止性别暴力。

具有不同性取向、性别认同、性别表达和/或性特征[SOGIESC]的人，包括女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人和酷儿(LGBTIQ+)面临着复杂的挑战、威胁和障碍，并经常遭受歧视、虐待和暴力。

**多样性**指人们具有各种各样的价值观、态度、文化观、信仰、种族背景、国籍、性取向、性别认同、残疾状况、健康、社会经济地位、技能和其他特定的个人特征。多样性特征因人而异，并与年龄和性别相关，因此每个人都是独特的。难民署承诺在每种具体情况和行动中承认、理解、尊重和重视这些差异，确保所有被迫流离失所者和无国籍者得到妥善保护。尊重多样性意味着承认和重视这些差异，并营造保护性、包容性和非歧视性的环境，从而维护每个人的权利。多样性的一般概念也呼吁我们不要将自己局限于预先定义的群体，这些群体可能被边缘化或需要特殊的应对措施，因为这也可能与具体情况密切相关。

**残疾人**在获得服务和援助方面面临着实际障碍、态度障碍、信息障碍和沟通障碍。因此，他们可能被排除在相关方案之外，没有机会参与影响其生活的决策，并缺乏支持网络。

**少数民族和土著人民**往往被边缘化或被排除在社会经济生活之外，很少有机会获得政治权力，并经常在体现其身份时遇到结构性障碍。在强迫流离失所和无国籍状态下，少数民族和土著人民面临的这些障碍成倍增加，并增加了保护风险。

### **难民署关于AGD的政策(2018)**

2018年，联合国难民署修改了其AGD政策。新的政策强化和调整了难民署的以下义务：包容性AGD方针；[对受影响人口负责\(AAP\)](#)；以及帮助妇女和女童。这些承诺相辅相成，互为补充。AGD政策规定了十项最低限度的核心行动，难民署在所有情况下的所有行动部门都必须执行这些行动，包括紧急情况。

<p>✘ 尊重AD 的方案制定过程</p>	<p>为便于分析和制定方案，难民署收集的所有数据至少应按年龄、性别和残疾状况分类统计，并在适当和可能的情况下按其他多样性要素分类。</p>
<p>参与和包容</p>	<p>国家行动部门至少要在行动管理周期的每个阶段采用参与式方法，并将不同年龄、性别和多样性背景的人的能力和优先事项纳入保护、援助和解决方案中。在紧急情况下，这可能包括尽快组织与多样性群体进行焦点小组讨论，以确保所提供的应对措施是充分的，并找出可能需要调整之处。</p>
<p>沟通和透明度</p>	<p>国家层面的所有保护和解决方案战略至少要详细介绍在行动中如何采用社区内所有群体都可以利用的恰当手段，与不同年龄、性别和多样性背景的人进行沟通。在紧急情况下，可以通过多种渠道促进信息和沟通渠道的获取，包括广播信息、音频和印刷信息以及社区志愿者等。</p>
<p>反馈和回应</p>	<p>难民署的所有行动至少应建立和运行反馈和回应系统，包括机密投诉系统。可以针对应急响应调整各种渠道，包括使用数字化机制和面对面机制。</p>
<p>机构性学习和适应</p>	<p>难民署的行动部门至少应根据被迫流离失所者和无国籍者的意见调整方案和战略，并在国家行动计划和年度报告中记录下来。在紧急情况下，利用通过焦点小组讨论和反馈渠道收集到的反馈意见，尽快调整方案并记录经验教训。</p>
<p>促进性别平等</p>	<p>a. 难民署的行动部门应确保，在难民署领导下的管理和领导机构中，至少50%的成员是女性。难民署将鼓励包括政府在内的合作伙伴也这样做。  b. 难民署将至少向被迫流离失所和无国籍的妇女和女孩提供个人保护文件，并鼓励包括政府在内的合作伙伴也这样做。  c. 在接受实物或现金援助的家庭的主要受助者中，难民署将根据具体情况，增加女性受助者的比例。  d. 难民署至少应确保妇女和女孩有平等机会参加难民署提供的生计、教育和医疗方案，并将努力说服包括政府在内的合作伙伴确保她们有平等机会获得公共服务。  e. 难民署的行动部门至少应采用和遵循GBV标准作业程序；为所有幸存者实施四种主要的转介途径（安全/安保、法律、医疗和社会心理）；并鼓励包括政府在内的合作伙伴也这样做。</p>

## 2. 與應急行動的相關性

从紧急情况发生的第一天起，适当关注被迫流离失所者和无国籍人群的年龄、性别和多样性，对于确定和解决最紧迫的保护问题和需求至关重要。例如：残疾人和老年人可能在被迫流离失所期间被遗弃。在新近抵达的难民妇女中，性别暴力的范围可能并不明显。如果对境内流离失所游牧人口的饮食需求应对不足，可能会加剧营养不良。



必须快速确定影响特定群体的最严重保护问题和需求，并在紧急情况发生后的早期阶段制定特定的应对措施。然而，在紧急情况下，随着信息逐渐增多，必须继续进行AGD分析并制定新的应对措施，或调整现有的应对措施。

## 3. 主要指導

AGD政策是联合国难民署对受影响人口负责 (AAP) 的1项基本承诺，适用于难民署任务所涵盖的所有人员：难民、寻求庇护者、无国籍者、返回者和境内流离失所者，也适用于所有人道主义行动者以及每次紧急和非紧急局势中的所有的干预措施。在紧急情况期间，以下行动可以协助落实对AGD的承诺。

### 行动摘要

#### 评估和其他类型的协商

在被迫流离失所者和无国籍者的积极参与下，收集并系统地分析与所有被迫流离失所者和无国籍者的权利、需求、风险和优先事项有关的AGD分类信息。确定相关的、需要作为证据基础的AGD特征，为AGD包容性方案编制提供依据。相应地设计评估，以便能够按AGD特征对数据信息进行分类。始终要根据评估结果的有效期来权衡开展评估所需要的资源、时间和精力，在情况迅速发生变化时尤其如此。酌情利用各种机会和与被迫流离失所者和无国籍者的接触来了解他们的处境在如何发生变化，并确保系统地记录和分析这一信息。

#### 设计

应评估受影响社区和收容社区的保护需求和能力，并根据评估结果来设计方案。在设计对被迫流离失所者和无国籍者具有切身影响的方案时，应让他们以及其代表参与进来。

#### 资源分配

为了全面实施AGD办法，预算分配和方案干预措施必须考虑到评估结果和社区协商工作，并应考虑到社区确定的优先事项。在进行资源分配时，考虑与社区持续接触所需的资源。

#### 实施

决定需要采取哪些有针对性的行动来满足被迫流离失所者和无国籍者中不同AGD群体的具体需求，并消除障碍，以便于他们获得所需服务或成为解决方案的一部分。应审慎地执行这些行动，确保它们不会加剧不平等，并且不会不恰当地排除个人或团体。让被迫流离失所者和无国籍者参与执行各项方案，包括分发现金、食品和核心救济品(CRI)[]

#### 监测与评估

评估和咨询为被迫流离失所者和无国籍者提供了机会来评论干预措施的有效性。确保尽早建立反馈、投诉和回应系统，并确保所有被迫流离失所者和无国籍者了解这些系统，并有机会表达他们的顾虑。

处理被迫流离失所者和无国籍者的反馈意见，例如采取纠正措施，并向他们报告。

## 人员配备

应考虑到难民署和合作伙伴工作人员的AGD特点，在这些特点可能影响到他们或相关方案保护被迫流离失所者和无国籍者的能力时尤其应该考虑到这一点。请注意，被迫流离失所者和无国籍者可能更愿意根据人员的年龄、性别或其他多样性特征与其互动，例如，他们可能更喜欢女性口译员，或会说当地语言或手语的人员。

## 如何在外地层面实施此方案？

AGD政策与难民署立足于权利和[社区的方法](#)在根本上来说是密不可分的，后者竭力促使被迫流离失所者和无国籍者有效并全面地参与方案编制的各个阶段，从而参与影响其生活和社区的决定。

**采用参与式方法收集、分析和传播信息，并确定相关的AGD特征、类别和数据来源。倾听被迫流离失所者和无国籍者的意见，了解他们确定的优先事项，汲取他们的知识，并对反馈意见做出回应。**

- 利用各种参与式方法来了解被迫流离失所者和无国籍者的处境；勘查社区结构、沟通渠道和现有服务。
- 定期进行评估以确定和监测紧急情况发生之前和期间的保护风险和事件，以及人权侵犯事件。从AGD的角度分析根本原因及其影响，力求迅速采取预防和/或补救措施，避免进一步的虐待或流离失所。
- 在咨询社区成员时，应仔细考虑他们的安全。与援助机构进行沟通的个人或者群体可能会遭受其他个人或群体的怨恨甚至暴力。因此，应对识别信息及其来源加以保密。与地方当局协同工作时（尤其是在IDP情况下），采取措施确保没有任何个人或社区因为讨论侵犯人权问题或分享任何其他信息而受到消极影响。
- 做出安排，确保社区中的所有群体都知道他们有机会参与评估，并消除他们参与评估的所有障碍。
- 评估应利用所有工作人员（本国和国际人员）以及合作伙伴、当地非政府组织和民间社会团体、政府官员、被迫流离失所者和无国籍者的专门知识。采纳多职能团队(MFT)的方法。参与式评估是所有人员的责任，而不仅仅是[社区保护](#)项目和保护工作人员的责任。
- 在组织开展需求评估、保护监测和其他类似活动时，根据需要收集年龄、性别、残疾状况和其他相关多样性特征。在进行分析时使用AGD数据，以便得出对AGD敏感的结论，并为制定AGD包容性方案提供依据。
- 在紧急情况下，局势瞬息万变。尽可能多花时间深入社区，利用各种机会来接触受被迫流离失所者和无国籍者，以便了解他们的处境在如何变化。
- 不要只与领导者或地位更显眼、更有发言权的人员交谈。主动设法接触社区内的不同群体，并采取措施征求高危人群或边缘化人群的意见。
- 在令不同AGD群体感到安全和方便的时间和地点进行评估。采取步骤确保所有AGD群体中的个体都能参与评估（例如提供儿童照料、食物或交通补贴）。

- 向社区报告，并与他们一起验证评估结果和提议的方案优先事项。

### **将被迫流离失所者和无国籍者有效地纳入行动规划中。**

- 与社区协同规划和努力，以便实施保护解决方案。如果未能充分咨询社区，或在设计应对措施时未能考虑他们的意见，这可能会产生严重的后果。例如，如果没有咨询妇女，卫生设施可能会建造在男性的社交场所附近；这可能会危及妇女和女童，导致她们避免使用这些设施，从而危害公共健康以及她们的安全和尊严。
- 在制定计划时，应考虑到被迫流离失所者和无国籍者在评估阶段所确定的需求、优先事项和预定解决方案。利用反馈、投诉和回应系统提供的信息。
- 与由残疾人[LGBTIQ+人士、青年和妇女领导的组织，特别是由流离失所者和无国籍者领导的组织接触，并与他们合作设计和实施包容性的应对措施和安全的转介途径。投资与这些组织建立伙伴关系（包括通过赠款协议）。
- AGD政策要求难民署人员采取特定和适当的方法来有效地接触不同群体。（例如，为不同年龄段的男女孩制定适合儿童的信息资料和咨询措施）。

### **确定需要采取哪些定向行动来消除特定的保护差距。**

- 设计应对措施时，应确保它们能够接纳并提供给社区内的各种群体。采取具体行动，满足已确定的最迫切需求。必须让被迫流离失所者和无国籍者参与到这项工作中，并培养他们的能力。
- 在紧急情况下采取行动时，避免建立以后可能难以改变的行为模式或关系。尽量作出临时安排，并随着形势的发展定期审核修改。确保被迫流离失所者和无国籍者意识到，在紧急情况下推行的解决办法可能会在以后发生变化。
- 识别并支持社区的自我保护措施，不要推行可能削弱社区能力的新措施。识别积极和消极的应对机制，并与社区携手合作，应对有害的社会规范及其影响。
- 快速确认社区中能够并且愿意为高危人群安排社区支助（包括临时照顾孤身儿童的安排）的不同群体。确保将这种机制纳入更广泛的社区动员战略，确定并消除不同群体在紧急情况下争取获得登记、援助和其他服务时面临的障碍。例如，许多**残疾人**都会受到社会、文化、身体、经济和政治上的歧视，这阻碍了他们平等参与社会的努力，并可能妨碍他们享有权利和服务。

### **信息共享和交流**

- 与社区协商，确定难民署工作人员应该定期前往哪些地方会见被迫流离失所者和无国籍者，了解具体保护需求，解答疑问，并在安全和保密的环境中提供咨询服务。将这些安排告知社区。要注意的是，并不是所有社区成员都能够前往这些地方。相反，要主动去找他们！
- 与社区外联志愿者合作，确保及时在社区内传播信息，特别是向高危人群传播信息，使他们能够理解并利用这些信息就自己的生活做出明智的决定。
- 与社区携手合作；采取措施以便确保所有AGD群体中的个人都能够了解到有关援助和其他事宜的信息。在人们可能聚集的地方张贴通知，如取水点、社区中心、登记点以及分发援助物品的

地点，确保以当地语言向识字和数字连接水平较低的人提供信息。

**仔细考虑难民署及其合作伙伴的工作人员的组成及其对行动效果的影响，以反映我们工作所在社区的多样性。**

- 例如，如果联合国难民署和合作伙伴的所有工作人员都是男性，这可能很难鼓励妇女积极参与并发挥领导作用，也很难充分征求妇女和女童的意见。

## 後緊急階段

在紧急情况后期阶段，通常有机会深化和更持久地为多样性人群提供应对措施。例如，可以通过长期的妇女赋权措施来丰富针对性别暴力的方案编制。可以利用自助机制，同时向当局进行宣传，以协助个人获得证件。

在紧急阶段，必须明确国家责任，例如针对弱势群体的常规社会保护方案。在紧急情况后期阶段，可能会有机会从人道主义现金援助等直接干预转为支持当局，例如将流离失所者纳入现有的社会保护计划。

## 檢查清單

- 根据AGD快速了解可能受严重保护问题和需求影响最大的特定人群。
- 确保所有评估都适用于衡量上述内容，例如通过纳入特定指标。
- 根据已查明的需求调整方案和宣传对策。
- 通过具体或更深入的评估逐步完善知识，并相应调整应对措施。

## 4. 標準

管理难民署的成果指标

难民署成果监测框架鼓励按年龄、性别、残疾状况和其他相关的多样性考虑因素进行分类。在成果领域4、5和7下还提供了专门的良好做法指标，用于监测与高风险群体接触的情况。

[管理难民署的成果指标](#) —— 仅限难民署工作人员访问

## 5. 政策和指南

[UNHCR, Policy on Age, Gender and Diversity, 2018](#)

### 附录

[Understanding Community Based Protection, Policy Paper, 2013](#)

[UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, 2008](#)

[UNHCR, Gender Equality Toolkit, 2020](#)

[UNHCR Specific Needs Codes – Disability Interview Guide, 2022](#)

[UNHCR, Need to Know Guidance: Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement, 2019](#)

[UNHCR, Need to Know Guidance: Working with lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex persons in forced displacement, 2021](#)

[UNHCR, Need to Know Guidance: Working with Older Persons in Forced Displacement, 2021](#)

[UNHCR, Need to Know Guidance: Working with national or ethnic, religious and linguistic minorities and indigenous peoples in forced displacement, 2011](#)

## 6. 學習和實地實踐

AGD e-learning [[英语](#)], [[法语](#)] (也对外开放)

[基于社区的保护](#)

## 7. 鏈接

[机构间常设委员会《对受影响人士负责和保护免受性剥削和性虐待的承诺》… IASC\[\]人道主义行动中的性别平等及妇女和女童赋权政策… IASC\[\]人道主义行动数据责任业务指南, 2023年 难民署和儿基会, 指导说明: 负责任地分列难民… 难民署, 倾听和学习——儿童和青少年参与式评估… CBP内联网页面 \(仅限难民署工作人员访问\) 保护个人页面 高危人群 对受影响人士负责\(AAP\) 只有难民署工作人员才能访问: Participatory Assessment Toolkit, provisional release August 2024](#)

## 8. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事或高级社区保护干事。

或联系难民署区域局的保护负责人、副主任（保护），或高级保护协调员、高级保护干事、高级社区保护干事。

此人将酌情联系UNHCR DIP的相关技术部门。

# 难民署参与处理境内流离失所情况

09 二月 2024

### 關鍵點

- 难民署必须积极准备并采取行动，以应对导致境内流离失所的紧急情况
- 我们的参与基于《联合国关于境内流离失所问题的指导原则》、《难民署参与境内流离失所情况的政策》和《2022-2026年难民署战略方向》
- 保护成果是难民署与境内流离失所者合作的核心，也是从流离失所一开始就着手寻找解决途径的核心重点，由此促进地方和国家自主权、基层社区参与，以及与发展、人权及和平行动者密切合作
- 保护和解决方案是难民署在境内流离失所问题上开展工作的主要驱动力，也是我们独特的专业知识和比较优势领域

# 1. 概述

自1971年联合国大会首次要求难民署提供专门知识和援助以来，难民署一直参与解决境内流离失所者问题，这一要求后来又通过保护和援助境内流离失所者的各项决议得到了加强。这些都肯定了难民署在解决被迫流离失所问题方面的能力及其应对不断变化的危机的能力，还强调了必须解决境内流离失所的根源和流离失所者所面临的困境，这也是解决难民局势问题的一个重要方面。

难民署的境内流离失所者政策包括参与境内流离失所情况，从准备工作到提供保护，再到支持各项解决方案，与相关国家和受影响人口一起共同应对。该政策适用于难民署在外地、国家、区域和总部各级的所有人员，必须得到遵守。

## 2. 與應急行動的相關性

IDP政策重申了难民署在境内流离失所情况下果断和可预见地参与的承诺。这一承诺构成我们全球行动和我们在人道主义危机中保护领导作用的基本组成部分。该政策要求国家、区域和全球行动调动和部署其资源和能力，以支持难民署长期以来的承诺，即与其他各方合作，加强对境内流离失所者 (IDP) 的保护并为其提供解决方案。该政策授权并要求代表们积极准备和采取行动，以应对导致大量境内流离失所的紧急情况。IDP政策基于健全的保护和背景分析，是联合国国家领导下的人道主义应对措施的一部分。代表们将获得支助以便：履行机构间承诺；将保护置于人道主义行动的中心；及在全球宣传和资源调动的支持下，设计、执行和维持重要的、以解决方案为导向的行动应对措施，以应对境内流离失所问题。

## 3. 主要指導

在难民署接触境内流离失所者和更广泛的受流离失所影响社区的情况下，IDP政策可为其提供指导。该政策涵盖：国家责任；尊重人权和国际法；将保护和解决办法置于人道主义行动的中心；坚持人道主义原则；保障和问责；及通过伙伴关系促进多个利益攸关方的全社会方法。

该政策同样为难民署在国家 and 全球一级履行领导、宣传和协调以及行动方面的承诺提供了指导。该指导涵盖了IDP紧急情况的不同阶段，从准备、提供保护和解决方案到责任的脱离接触。为了有效落实难民署的参与，该指导还涉及：综合方案制订和基于地区的方法；数据和信息管理；身份管理；资源调动和供资；及劳动力管理。

如何在外地层面实施此方案？

IDP政策附有《难民署参与境内流离失所情况的成套指导方针》。这套指导文件包括一份难民署代表检查清单，并讨论了：机构间协调安排；方案制订；资源调动；通信；和负责任脱离接触的注意事项。作为补充，还提供了一份[境内流离失所者背景下的实施规划工具（构建模块）](#)（仅限难民署工作人员



查阅)，以在执行规划期间支持国家行动部门，作为完善计划和为境内流离失所者分配资源的实用工具。

## 後緊急階段

难民署作为HCT的保护牵头机构发挥着重要作用，应继续倡导为境内流离失所者采取共同的方法并实现共同的目标。难民署应继续投资并进一步加强参与针对境内流离失所者的长期规划工作，在应急行动与过渡计划和平台之间建立联系。

## 檢查清單

- 见《难民署参与境内流离失所情况的成套指导方针》中的难民署代表检查清单，以了解如何：
  - 1.1 为紧急情况做好准备
  - 1.2 提供保护和解决方案对策
  - 1.3 负责任地脱离接触

## 附录

[UNHCR Engagement in Situations of Internal Displacement 2019-2021](#)

## 4. 學習和實地實踐

仅限难民署工作人员访问

[境内流离失所者法律和政策 - Workday](#)

## 5. 鏈接

[难民署参与境内流离失所情况的成套指导方针，2019年 难民署 参与境内流离失所情况的政策，2019年 仅限难民署工作人员 访问：风险管理工具：境内流离失所情况 仅限难民署工作人员访问：境内流离失所者背景下的实施规划工具（构建模块）](#)

## 6. 主要聯繫人

[hqdipidp@unhcr.org](mailto:hqdipidp@unhcr.org)

# 房屋、土地和财产(HLP)

22 十二月 2023

### 關鍵點

- 说服地方当局采取措施确保人口流离失所期间，土地和财产登记册、地籍记录或个人持有的所有权、租用权或使用权证件不会遗失或损毁
- 在将土地用于紧急庇护所或相关活动（如生计等）之前，应清楚了解特定地区的土地保有安排。不同类型的土地保有系统（成文的、习惯的和宗教的）之间可能会有部分交叉或者冲突
- 应利用传统司法机制，只要这些机制便于使用，并能有效、迅速、可靠地解决争端；但须了解，该机制作出的裁决可能不具备法律约束力，甚至可能不完全公正。在错误的情况下应用这些机制可能会固化或助长歧视
- 应始终考虑到男子、妇女、男孩和女孩在住房、土地和财产方面的当地经历。在许多地方和传统中，女性经常依附于男性而获得住房和土地，而女性户主家庭要么可能被限制获得原本赋予男性户主的全部权利，要么可能被完全禁止继承
- 尽早采集相关HLP信息。留意习惯和成文土地制度（包括法律和当地习俗）、回返后的土地占有或土地权利要求争议；被迫流离失所者可能丢失或被迫遗弃的HLP资产

## 1. 概述

获得适足住房和土地在促进获得一系列人权方面发挥着至关重要的作用，这些人权包括食物权、住房权、用水权、环境卫生权、健康权、工作权、安全权、行动自由权（仅举几例）——因此是解决被迫流离失所的驱动因素和后果的关键因素之一。

许多冲突会因土地问题而加剧。除土地外，自然资源经常也是冲突的根源。在某些地区，土地会被武力掠夺、占有，或者是被国家或非国家行动者出于建设用地、基础设施用地或者种植经济作物而强行

征用，随后出现人口流离失所。游牧民与农民间的土地纠纷往往需要很长时间才能解决。国家或非国家行动者可能会为了迫使人口流离甚至种族清洗而蓄意没收并销毁HLP冲突参与方可能会故意销毁土地登记册，颁布有利于驱逐特定种族的法律，或者随意篡改官方的HLP记录文件。被迫流离失所者还可能会到环境恶劣的地方寻找住处，面临洪水、未爆弹药、强制征兵、诱拐等因素的威胁。

## 2. 與應急行動的相關性

在许多情况下，被迫流离失所者在流离失所期间会丢失表明其土地保有权的证书，或者原本就没有拿到这类证书。这些证书对于处理归还要求和解决争端至关重要。畜牧民、收益分成佃农以及其他社区依照习惯保有机制持有HLP资产，这些HLP资产可能并未备案，并可能得不到成文法的法律承认。此时要收回遗弃的资产，可能需要提供表明曾拥有、占有或者行使相应资产的证据。流离失所者可能无法提供支撑自身权利要求的证据，特别是在无法找到证人，或者在紧急情况发生后进行的改革（旨在减少对住房、土地和财产的欺诈性权利主张）严格要求提供文件证明现有HLP权利的情况下。

## 3. 主要指導

### 1. 理解HLP权利

HLP权利泛指多项彼此关联且部分交叉的权利。住房权指享有安全可靠的住房并得以安宁而有尊严地生活的权利。土地权指社会公认或者法律承认的土地所有权。财产权指拥有和处置财产的权利。

HLP权利并不限于充分的住房权和财产所有权。例如，保护HLP权利可能包括有权享有食物、隐私、受教育权和政治参与权。

HLP权利可以通过多种保有形式实现，包括私人拥有、公租或私租住处、合作建房、租赁、在非正式安置点占有房屋或租房，以及借助于习俗或传统安排。

任何人（包括所有者和占有者）均应该享有安全的HLP权利，亦即通过法律保护，确保他们不会被迫迁离，受到骚扰及其他威胁。

当违背他人的意愿，要求他人暂时或永久搬离其住房、土地或财产，且没有为其提供恰当形式的法律等保护时，即构成强迫迁离；这是严重侵犯人权的行为。

国际人权法禁止歧视行为，包括因他人拥有、租有或者占有土地或住所而对其采取的歧视行为。

### 2. 紧急情况中的HLP

不同类型的土地保有权系统（成文的、习惯的和宗教的）之间可能会有部分交叉或者冲突。因此，务

必了解某个地方管辖区普遍/最广泛接受的土地保有权安排。

传统司法机制可能较为方便，可以快速解决纠纷；但该机制作出的裁决可能不具备法律约束力，甚至可能不完全公正。使用这些机制可能会固化或助长歧视。

应始终考虑到男子、妇女、男孩和女孩在住房、土地和财产方面可能不同的经历。

在许多地方管辖区（乃至整个地区），女性经常依附于男性而获得住房和土地，而女性户主家庭要么可能被限制获得原本赋予男性户主的全部权利，要么可能被完全禁止继承。

流离失所情况下的二次土地占有，有些是出于善意的；必须区分善意的二次土地占有和非法土地占有或土地掠夺。

整个群组系统必须将HLP问题纳入主要工作，应提倡设立应急行动的HLP子群组。

协助并促进HLP问题各相关行动者（联合国、各群组、政府、各非政府组织、捐赠者等）彼此协调。

所有以土地为基础的活动（无论是为住房还是其他目的）都必须遵循特定管辖区有关土地获取、使用和开发的全部相关成文法或习惯法和惯例。

尽早采集相关HLP信息。留意正规及非正规的国家和地方法律框架、回返后的土地占有或土地权利要求争议；被迫流离失所者可能丢失或被迫遗弃的HLP资产。

记录（包括通过照像或者卫星成像）冲突前后的HLP资产情况。

督促保护监测和报告机制记录侵犯HLP权利的行为并提供指标以追踪HLP问题的规模和发生频率。

提醒被迫流离失所者保护好HLP证书，并对此提供相应的帮助。

说服当局采取措施确保人口流离失所期间，土地和财产登记册、地籍记录或个人持有的所有权、租使用权或使用权证不会遗失或损毁。这可能需要当局将登记册和记录文件保存在安全的地方，并定期在其他地方备份并安全存储这些登记册和记录文件（如情况允许，可使用数字备份）。

说服当局在遭受或极可能遭受人口流离失所的地区暂停购买或转让HLP资源，以防止人口流离失所破坏HLP权利。

组织公共宣传和外联活动，以遏制非法占有和破坏被遗弃的HLP

## 後緊急階段

暴力或冲突可能根源于HLP问题，或是由HLP问题触发，也可能反过来引发HLP问题。在大多数紧急情况中，HLP权利会迅速遭到破坏，这会延迟应对措施和解决办法并增加其难度。参与应急的行动者应了解当地（难民来源地和难民接收地）的HLP实践及历史，确保不会造成伤害。他们应该从最初就寻求HLP解决办法。

许多情况下，应确保被迫流离失所者拥有庇护所和土地，这将有利于人道主义行动。例如，土地资源可以确保被迫流离失所者在中短期内解决温饱问题，并最终能够自力更生。

只提供援助而忽略HLP权利问题，可能会阻碍或拖延解决办法的实施。反之，应急行动如果在紧急阶段期间就记录下临时保有形式、遗弃的HLP和侵犯HLP权利的行为，将便于在复原阶段尽早处理归还、补偿和占有等问题。

应急措施牵涉到当地土地保有和住区形式。人道主义行动者如果在应急阶段就建立起HLP意识，便不太可能在无意中引起或者激化HLP纠纷。（反之，如果地方当局未经协商或者没有适当补偿所有者就将私有土地用作难民营，纠纷将可能无法避免）。

保护HLP权利有利于推动性别平等，此外，如果当地社会的土地管理权与社区身份、宗教及社会关系密切相关，那么，保护这些权利则能够奠定文化认同感。

《难民问题全球契约》的目标强调了难民营的替代方案、自力更生和利用国家系统（在安全和有尊严的回返以及减轻收容国压力的背景下），从而将HLP权利置于解决方案议程的中心。

## 檢查清單

### • 流离失所者

- 难民署及合作伙伴组织的工作人员是否了解难民来源地和难民接收地的当地HLP实践、法规和习俗？
- 是否向流离失所者询问过其流离失所前后的HLP权利及相关资产的状况？
- 是否已采取措施来登记流离失所者的HLP权利及资产（例如，将HLP相关文件扫描到ProGres中）？
- 是否已向流离失所者告知其享有的HLP权利和承担的HLP义务？
- 他们是否知道哪些主管机构和服务提供者能够帮助他们获得或者保护自身的HLP权利？
  
- 已制定哪些机制来确保妇女及其他潜在弱势群体有机会表达自己关于HLP问题的观点，并产生若干的影响？
- 如果相应国家已实施了类似机制，那么，为让潜在弱势群体方便地利用这些机制，是否需要向这些机制提供支持？

## • 国家政府/当局

- 当局是否知道其在HLP权利方面的任务和义务？
- 相关地区中每个群体具备的权利、适用的程序和负责机构是否明确？
- 是否已向地方当局（政府或者传统当局）了解难民、境内流离失所者或无国籍人士当前居住的土地的所有者身份？流离失所问题还可能影响到哪些人？
- 相关地区实施了怎样的保有权系统？
- 流离失所者对分配或者获得的HLP资产具有哪些权利？
- 相应国家是否执行了住房计划？该住房计划中是否包含针对人口流离失所（非正规住区增多、更多人被迫迁离、租金成本上升）的应急措施？
- 是否制定了国家土地政策？该政策是否包括关于被迫流离失所者的HLP权利的措辞？是否考虑了保有权保障的年龄、性别和多样性因素？
- 该国因此在被迫流离失所者的HLP权利方面所持的政策立场是什么？
- 是否就非法交易和对被遗弃的HLP资产的未经证实的主张发表了公开声明？
- 是否已处理城市HLP问题？例如，流离失所者是否负担得起当下的租金水平？人口流离失所是否导致租金上涨？
- 人口流离失所以对充足住房的提供情况产生了怎样的影响？
- 有哪些机制用来应对任意驱逐，或者在冲突或分歧中保护缺乏资源的群体？
- 当地的纠纷解决机制是否正常运转？被迫流离失所者是否可以利用这些机制？

## • 收容社区

- 业主是否知道国家及国际法律规定其对承租人负有义务？
- 流离失所者及无国籍人士社区、回返者社区和收容社区（包括业主和其他提供庇护者）是否了解自身的权利和义务以及他人的权利和义务？
- 是否形成了混合社区委员会（包含被迫流离失所者和收容社区代表）？混合社区委员会中的人是否在协力处理并解决HLP问题？
- 是否已向收容社区了解被迫流离失所者的安置点位置或针对安置流离失所者的市镇区或住宅区拓展事宜？
- 收容者获取基本服务的情况与流离失所者有何不同？
- 是否知道哪些群体无法充分获取服务和体制资源？怎样安排才能满足他们的需求？
- 在与非正规当局和传统当局的协商中，妇女及其他潜在弱势群体是否能够自由发表观点？

## 4. 標準

可持续发展目标指标1.4.2

按性别和保有权类型分列，拥有可靠的土地保有权(a)拥有法律承认文件而且(b)认为其土地权利受到保障者在总成年人口中所占比例。

COMPASS核心成果指标16.1

对住房和/或土地的保有权和/或财产权受到保障的受关注人员比例。

## 附录

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General comment No. 26 \(2022\) on Land and Economic, Social and Cultural Rights](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - The Pinheiro Principles – United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2003](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons – Implementing the Pinheiro Principles, 2007](#)

[UN Food and Agriculture Organization \(FAO\) - Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 2012](#)

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment 7 – The right to adequate housing \(art. 11.1 of the Covenant\): forced evictions, 1997](#)

## 5. 學習和實地實踐

[难民署关于住房、土地和财产权利的学习模块](#)

## 6. 鏈接

[挪威难民理事会——住房、土地和财产 \(HLP\) 权利目录](#) [难民署关于住房、土地和财产权利的学习模块](#)  
[妇女、土地与和平（人居署）](#)

## 7. 主要聯繫人

复原力和解决办法司，综合解决办法科/永久解决办法工作组，全球保护群组 and HLP 责任区



# 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以及服务对象的性质。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移民局势下，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。

# 难民定义

01 三月 2019

## 關鍵點

- 难民的主要和普遍定义载于 1951 年《难民公约》。非洲和拉丁美洲的区域文书载有扩展定义。在考虑到国内法和国际法的情况下，澄清适用于你的东道国的难民定义。
- 难民的定义是宣示性的，即，在人们被确定为非难民之前，他们将被视为难民。难民定义适用于包括紧急情况在内的所有情况。
- 确保向所有难民和寻求庇护者（即被确定为难民和等待难民身份确定的人）提供难民保护。

## 1. 概述

难民定义回答了"谁是难民"的问题，是确定难民身份的基础。该定义既适用于个人，也适用于群体。

作为难民的个人有权享有一些（难民）权利，包括不被遣返回原籍国的权利（**不驱回原则**）。

难民的定义是宣示性的，即一个人一旦符合定义中所载的标准，就成为难民。这必然发生在正式确定其难民身份之前。在作出这种确定之前，必须假定那些越过国际边境以逃避在原籍国受到严重伤害的

危险的人是难民，并应受到难民待遇。

## 2. 與應急行動的相關性

难民定义适用于紧急和非紧急情况，在任何情况下都不能对其进行改变、限制或中止。

然而，紧急情况下通常不允许进行时间和资源密集型个人身份确定。在**初步**承认难民身份的基础上进行群体身份确定可能更适合于紧急情况。

如果无法立即确定难民身份（无论是以个人还是以群体为基础），必须回顾难民定义的宣示性，并在行动时假定逃离原籍国严重伤害局势的所有人都是难民（即使并不总是有正式声明）。

因此，他们都享有不被**驱回**的保护，以及来自人权法和（如适用）国际人道主义法的保护。

## 3. 主要指導

### 说明和指南

1951年《关于难民身份的公约》提供了难民的普遍定义。这一定义根据适用的区域文书和国内法中的标准得到扩展。如果联合国难民署根据其授权进行难民身份确定，这种权力来自难民署1950年《规约》项下的授权。然而，难民署采用了1951年《公约》规定的资格标准，该标准是难民定义在后期更具体和更权威的表述，并得到区域文书定义的补充（见下文）。

#### 1951年公约及其1967年议定书

适用于各国难民的主要和普遍定义载于经1967年议定书修正的1951年《公约》第1(A)(2)条，该条将难民定义为：

**"由于有充分理由害怕因种族、宗教、国籍、属于某一特定社会团体或政治观点而受到迫害，所以不在他的国籍国，因而不能，或者由于这种害怕而不愿意得到该国保护的人；或者由于没有国籍并且不在其以前惯常居住国之内而不能，或由于这种害怕而不愿意返回其以前惯常居住国的人。"**

如果一个人有一个以上的国籍，"他的国籍国"一词应指他是其国民的每个国家，如果一个人在没有基于合理恐惧的充分理由的情况下，没有利用他是其国民的国家之一的保护，则他不应被视为缺乏其国籍国的保护。"

1951年《公约》第1D至第1F条中的条款补充了第1A条中的纳入标准。它们共同构成了1951年



《公约》中的难民定义，但在紧急情况下，考虑定义的这些方面通常不是优先事项。为完整起见，将这些条款列出如下：

- 第 1 D 条表面上不包括目前接受联合国另一机构保护或援助的人（主要是巴勒斯坦难民），但也明确包括停止享有这些援助或保护的这些人。
- 第 1 E 条不包括目前享有通常给予居住国国民的权利的人。
- 第 1 F 条不包括因犯下或参与犯下某些严重罪行或十恶不赦行为而无资格获得难民身份的人。

最后，第 1 C 条说明了难民终止难民身份的情况。

终止考虑通常与紧急情况无关。然而，如果紧急情况导致难民过早返回原籍国，他们仍将是联合国难民署关注的对象，并将保留其难民身份。在实际上没有其他替代方案，或者替代方案不能提供比原籍国更多保护的情况下，任何返回都不能被视为自愿遣返，也不能改变或终止有关个人的难民性质。

非洲和拉丁美洲的区域文书补充了 1951 年公约第 1 条中的上述核心定义：

在**非洲**，1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》（一项对非洲联盟所有成员国开放的具有约束力的法律文书）第一条第二款将难民定义扩大到：

**"由于外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原籍国或国籍国部分或全部公共秩序的事件，被迫离开其惯常居住地，到其原籍国或国籍国以外的另一个地方寻求庇护的任何人"□**

在**拉丁美洲**，1984 年《卡特赫纳宣言》（一项不具约束力的文书，但已纳入中美洲和南美洲许多国家的国内法律框架）的结论三将难民定义扩大到：

**"因生命、安全或自由受到普遍暴力、外国侵略、内部冲突、大规模侵犯人权行为或严重扰乱公共秩序的其他情况的威胁而逃离本国的人"□**

## 联合国难民署的任务

根据联合国难民署的《章程》以及联合国大会和 ECOSOC（经社理事会）的一系列决议，难民署向难民提供国际保护的管辖权包括符合 1951 年《公约》第 1 条及其 1967 年《议定书》所载难民身份标准的个人，并扩大到其原籍国以外的个人，以及由于普遍暴力或严重扰乱公共秩序的事件对生命、人身安全或自由造成严重威胁而不能或不愿返回原籍国的个人。

## 国家法律

在任何行动背景下，国家法律框架也很重要，因为它通常是国家当局的主要法律来源，因此通常是他们的第一参照点。国际和区域文书中所载的定义一般会被纳入缔约国的国家法律框架。因此，了解和理解相关国家法律框架下的难民定义至关重要。

## 附录

[Convention relating to the Status of Refugees \(signed 28 July 1951, entered into force 22 April 1954\) 189 UNTS 150 and Protocol relating to the Status of Refugees \(signed 31 January 1967, entered into force 4 October 1967\) 606 UNTS 267](#)

[OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa \(adopted 10 September 1969, entered into force 20 June 1974\)](#)

[Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama \(adopted 22 November 1984\)](#)

## 4. 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）以及或该国的高级保护干事；或难民署区域助理代表或副代表（保护）以及/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。

## 移民定义

18 三月 2019

### 關鍵點

- 不要忽视混合迁徙或移民。混合迁徙中可能包括寻求庇护者和难民。被描述为"移民"的迁徙实际上可能是难民或混合迁徙。
- 实施并支持保护敏感的入境系统，以便将那些以混合迁徙方式抵达的人员转交给能够适当响应其需求的进程、程序和服务。
- 不要忘记，混合和移民迁徙涉及原籍国、"过境"国和"目的地"国，三者各有不同。应对策略必须将这三者都考虑在内。
- 与国家当局、IOM 和其他合作伙伴合作应对混合迁徙，包括在某些适当情况下疏散非国民和为可能需要国际保护的人提供保障。
- 确保在所有机构间和国家应对移民和混合迁徙的过程中遵守难民保护原则。

# 1. 概述

"移民"和"难民"这两个词有着重要的区别，它们不能互换使用。难民在其自己的国家之外是因为他们的生命或自由受到威胁。难民由特定的国际法律框架界定和保护。另一方面，"移民"一词在国际法中没有定义，不同的利益攸关方有时会赋予"移民"不同的意义。传统上，"移民"一词被用来指自行选择（而不是为了逃避冲突或迫害）进行移徙的人，通常是跨越国际边界的人（"国际移民"），例如为了与已经在国外的家人团聚、寻找生计或一系列其他目的而迁徙。该术语越来越多地被用作一个总括术语，指的是离开其通常居住地的任何人，无论这种迁徙是国内的还是跨越边境的，也无论这种迁徙是"被迫的"还是自愿的。

难民署建议将可能成为寻求庇护者或难民的人称为寻求庇护者或难民，"移民"一词不应用于泛指难民或可能需要国际保护的人。这样做有可能带来风险——使难民不能享有国家有义务向其提供的特定法律保护。

难民署支持对所有迁徙人口采取基于权利的方法，这既是因为所有人都有权得到人权保护，也是因为改善对移民的人权保护将对难民产生积极影响。难民和移民通常使用相同的路线、运输方式和网络。涉及难民和移民的跨境迁徙被称为"混合迁徙"。在混合迁徙中适当区分不同类别的人本身并不是目的，而是应该有助于建立适当的权利、责任和保护框架。当迁徙由难民组成时，不应将其定性为"混合迁徙"。

难民署在参与混合迁徙和国际移徙方面的基本任务关注是确保因与难民身份相关的原因而迁徙的人、可能是无国籍人或有无国籍风险的人能够得到保护。为此，难民署需要了解该地区更广泛的移民动态，并与广泛的合作伙伴密切合作。

## 2. 主要指导

### 保护目标

- 有效的入境制度需要包括相关机制，以在抵达者中识别可能希望寻求或需要国际保护的人，如难民和寻求庇护者，以及可能需要保护或援助的其他人，如无国籍人、贩运活动受害者或弱势儿童。
- 难民、寻求庇护者和无国籍人必须能够利用庇护程序或其他形式的国际保护。
- 需要有效的保障措施，以确保边境管制措施不会被任意采用，且不会导致驱回 [或阻碍庇护的获得]。

- 当跨境流离失所情况或其他人口迁徙（如混合迁徙）比较复杂且传统方法不适用时，[临时保护](#)或居留安排 (TPSA) 可能是确保获得国际保护的有用工具。
- 对于那些不是难民或寻求庇护者或无国籍人但需要保护或援助的人，包括贩运活动的非难民受害者以及孤身和离散儿童 (UASC) 必须向其提供替代机制。应当永远记住，有其他需求的人——如贩运活动受害者、无国籍人或无人陪伴的儿童——也可能作为难民需要国际保护。不同服务和程序之间的交叉转交途径很重要。

## 基本原则和标准

- 难民署，1951 年《关于难民身份的公约》。
- 难民署，1967 年《关于难民身份的公约》。
- 难民署，《十点行动计划：难民保护和混合移徙——2016 年更新》，2016 年 12 月，查阅网址
- 难民署，《‘难民’和‘移民’——常见问题 (FAQ)》2018 年 8 月 31 日
- 难民署，《需要国际保护的人》，2017 年 6 月
- 难民署，《难民署视角下的‘弱势移民’》，2017 年 6 月
- 难民署，《关于应对难民和寻求庇护者非正常继续迁徙的指南》，2019 年 9 月

## 保护风险

- 当难民和寻求庇护者一起混合迁徙时，他们的国际保护需求可能无法确定。
- 当难民和寻求庇护者一起混合迁徙时，他们可能面临更高的被驱回风险。
- 混合流可能包括寻求庇护者、难民、无国籍人、被贩运者、孤身和离散儿童 (UASC) 被偷运移民和身份处境不正常的移民。每个群体都有不同的保护需求和权利（尽管有些重叠）；对他们的情况作出不同的应对。
- 随混合流迁徙的个人，在途中的不同地点，可能属于一个以上的类别。（儿童可能同时是 UASC 和人口贩运的受害者；成年妇女在不同时间可能是被偷运者或人口贩运的受害者；惯常居住国以外的无国籍人也可能是难民。）类别的存在是为了确保适当的保护应对，并不总是相互排斥的。
- 随混合流迁徙的人通常很脆弱。无论他们被归为何种类别，他们可能需要获得立即的身体和心理社会关注，以满足他们的基本需求。这并不意味着所有人都像难民和寻求庇护者一样，有权获得特定形式的持续保护和权利（“国际保护”）。尽管如此，国际法规定有些人——例如人口贩运的受害者——需要特定形式的保护和援助，无论他们是否可作为难民额外有权获得国际保护。

## 其他风险

- 当难民和寻求庇护者在混合流中的存在未被有效发现时，各国无法履行其难民保护义务，难民署可能无法履行其保护任务。
- 如果难民署未能确定混合迁徙中的难民的存在和需求并提请有关方注意，一些政府、其他机构和公众容易将所有跨越国际边境的人统统视为"移民"（即使其中有大量可能是难民、寻求庇护者或无国籍人），这可能会损害难民获得国际保护的机会。
- 如果需要，每个人都有权寻求和享受庇护，如果他们申请庇护，则有权获得程序保障。然而，未能有效区分随混合流抵达者的不同需求和情况，可能会使庇护制度不堪重负，因为申请庇护的人中，有些人的情况意味着他们不可能有理由要求给予难民和寻求庇护者的特定保护，他们的需求可能可以通过其他方式得到最好的满足。这也会损害公众对庇护制度的支持。

## 决策要点

- 满足接待处所有人员的基本身体和心理社会需求。
- 建立边境入境系统，以识别可能寻求或需要国际保护或有其他特殊需求的新抵达者。
- 为有资格作为寻求庇护者或难民获得国际保护的个人和没有资格获得国际保护的个人建立不同的方法；采用适当的流程和程序。
- 建立简单的数据收集和分析系统。
- 确保合理界定新抵达者的保护档案，并且对新抵达者进行正确分类。确保向 IOM（国际移民组织）和国家机构等伙伴组织进行的基于需求的转交是适当和连贯的。
- 与合作伙伴（非政府组织、国际组织、国家）一起制定信息战略，以便有效地接触到可能随混合流迁徙的受关注人员。

## 关键步骤

### 保护敏感的入境系统

目标是确保不任意采用控制跨境迁徙的法定措施，确保边境入境程序确认难民、寻求庇护者和其他有权获得特定形式保护的群体，允许他们进入有关领土，并确保他们的需求得到适当评估和解决。

- 向边境和其他入境官员传达保护义务。协助他们建立识别混合流中潜在难民和寻求庇护者的程序。
- 协助入境官员识别潜在的寻求庇护者和其他可能有权获得特定保护的人，并将其转交给负责当局。
- 在入境官员和人道主义行为者之间建立对话和合作。帮助他们共同努力，找出在识别可能有权获得国际保护的人的程序中存在的缺陷，并加以解决。在针对没有申请庇护者的转交机制比较薄弱的情况下，这一点可能尤其重要。
- 建立独立的监控机制，帮助确认保护方面的问题、差距和培训需求。

## 筛查和转交的适当机制

目标是确保迅速确认和及时解决特定的保护需求，并减少被引入错误程序的人数。

- 建立相关机制，以根据可能的需求和概况将新抵达者分到适当的类别。建立这些机制将需要与一系列利益攸关方合作，并应在确定任何正式身份之前，产生一个灵活、无约束力的临时进程。
- 该进程：
  - 为新抵达者提供信息；
  - 通过问卷和非正式访谈收集信息；
  - 建立每个人的初步概况；
  - 提供咨询；以及
  - 将个人转交至与其概况相对应的程序。
- 将个人进行分类是一项特别具有挑战性的任务，因为所有个人都有许多需求，在他们被分配的身份下，这些需求可能得到满足，也可能得不到满足。因为事关重大，个人可能会隐瞒信息，提供不正确的信息，或自我认同某一特定类别。最重要的是，这些类别本身并不相互排斥。（寻求庇护的 UASC 也可能是人口贩运的受害者；被贩运的妇女可能是也可能不是寻求庇护者。）
- 抵达时的筛选或特征分析可能会对个人进行错误分类，或者无法确定他们所有需求。因此，必须有一定程度的灵活性，以确保在处理人员过程的任何阶段都可以将人员转交给适当的程序。

## 差异化的进程和程序

目标是针对混合迁徙人口的需求和情况提供有针对性的适当应对措施。

- 相关程序解决以下问题：庇护；被贩运者；儿童保护；家庭追踪；面临高风险的妇女和女孩；向遭受酷刑或创伤的个人提供支持；东道国的正规化或移民选择，或帮助未寻求或被发现不需要国际保护的人自愿返回；[临时保护](#)□□
- 混合迁徙可能包括从原籍国以外的另一个国家再度迁移过来的难民。这些个人可能在几个国家过境时间长短不一，可能未能获得国际保护[，或者出于各种原因没有在这些国家寻求保护]。解决再度迁徙问题需要一项基于对原因进行认真和理智分析的战略，该战略应考虑相关国家的合理关注点以及寻求庇护者和难民的福祉和保护需求。
- 为了维持可信的庇护制度和解决非正常移民问题，公平有效地对待非难民至关重要。这需要与 IOM□各国和其他利益攸关方合作。许多随混合流迁徙的人不会被归入满足他们需求或期望的类别。替代程序（包括针对那些未寻求或被认为没有资格获得难民保护的人实施的协助式自愿返回）可以帮助当局公平管理混合迁徙，解决抵达者的当前需求，并促进实现长期解决方案。

## 数据和信息收集

目标是合理利用数据和信息，以针对混合迁徙参与者的需求，进行理解、分类和满足。

- 获得关于混合迁徙的最新准确信息，有助于评估其规模和趋势，建立抵达者的基本概况（包括可能的国际保护需求），确定路线和交通工具，以及设计、实施和评估政策应对措施和实用干预措施。
- 应同时收集定性和定量数据和信息。
- 应制定国家和区域战略和政策（这些战略和政策也需要考虑并优先考虑保护问题），以解决混合迁徙各个方面的问题。
- 参与应对混合迁徙的不同行动者应就他们应收集的数据和信息以及标准达成一致，以便对信息进行整理和比较。

## 信息策略

在某些情况下，有效且设计良好的信息策略可能有助于限制非正常迁徙和相关伤害。如果潜在的迁徙者被告知风险，他们可能不会完全依赖谣言或走私者或贩运者的建议。信息还可以让东道主社区了解混合迁徙的原因和性质。

- 如果"推动"或"拉动"因素很强大，仅靠信息很难防止非正常迁徙。然而，它可以使个人做出更明智的决定（在他们有选择的情况下）。
- 信息不应无意中阻止受冲突或迫害影响者在海外寻求庇护。他们应该提供有关合法移民机会的信息（如有）。
- 信息策略应提高人们对人口贩运和人口走私相关风险的认识。
- 制作信息传单以说明抵达东道国者的义务和基本权利很有用处。这些信息应包括新抵达者可以利用的不同程序（尤其是庇护程序），包括何时何地可以利用这些程序。

## 管理的关键因素

- 与主要利益攸关方（包括相关国家当局、IOM、相关国际组织和非政府组织）适当开展合作。
- （为所有相关机构）倡导足够的工作人员和资源，以处理和满足混合迁徙人员的需求。并确保在混合迁徙中的寻求庇护者、难民和可能为无国籍人或面临无国籍风险的人的需求得到满足。

## 资源和合作

### 合作伙伴

- 国际组织，如 IOM、非政府组织、社区组织 (CBO)、其他执行伙伴。
- 政府官员和边境管理当局。

## 附录

[SAR leaflet - - UNHCR, IMO, ICS, Rescue at sea - A guide to principles and practice as applied to](#)



[refugees and migrants, January 2015](#)

[UNHCR, Rescue at Sea, Stowaways and Maritime Interception- Selected Reference Materials, December 2011, 2nd Edition](#)

[UNHCR, Global Initiative on Protection at Sea, 2014](#)

[UNHCR, Refugee Protection and Human Trafficking, Selected Legal Reference Materials, 2008](#)

[UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014](#)

### 3. 鏈接

[UNHCR, Asylum and migration webpage](#) [UNHCR, Trafficking in persons webpage](#) [UNHCR, Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea – how best to respond? Su...](#) [UNHCR, Maritime interception operations and the processing of international pro...](#) [UNHCR, The 10-point plan in action: refugee protection and mixed migration – 20...](#) [UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement ...](#)

### 4. 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）以及或该国的高级保护干事；或难民署区域助理代表或副代表（保护）以及/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。联系日内瓦总部国际保护司第一处庇护和移民股。

## 无国籍人士的定义

06 十二月 2023

### 關鍵點

- 始终牢记，一些寻求庇护者、难民、境内流离失所者和移民也可能是无国籍的。此外，还有一些无国籍人，他们从未跨越国界，而且身处“自己的国家”。他们的困境存在于原地，即在他们长

期居住的国家，在许多情况下是他们出生的国家。对于这些人来说，无国籍状态往往是由于国籍法的制定和实施方面的问题造成的。

- 难民署可向各国提供技术援助，以确认国籍未定的个人，并建立无国籍状态确定程序。在适当的情况下，难民署还可酌情审查一个人申请国籍的要求，并将其提交给适当的国家当局，同时提倡他们入籍
- 采取措施，在登记阶段确认无国籍的寻求庇护者；同时标记可能无国籍的情况
- 就无国籍难民而言，明确确认他们的难民和无国籍身份非常重要。尽管如此，首要工作仍应放在难民保护上，因为1951年《关于难民地位的公约》（1951年公约）赋予个人比1954年《关于无国籍人地位的公约》（1954年公约）更多的权利。最重要的是，这包括针对遣返的保护
- 始终记住，跨境流动可能包括接收国的国民。如果这些人无法确认和用证件来证明其国籍，则应帮助他们及时被识别，并协助他们被有关当局确认和记录为国民

## 1. 概述

1954年《关于无国籍人地位的公约》第1条第(1)项将无国籍人定义为“任何国家根据它的法律不认为它的国民的人”。

这一定义对公约的所有缔约国都有约束力，并适用于其他国家，因为[国际法委员会](#)认为这一定义是国际习惯法的一部分。除（根据[难民署章程第7款](#)和[1954年《公约》第1条第\(2\)项](#)）被排除的人外，符合这一定义的人属于难民署在其任务范围内关注的对象。

为了确定一个人是否属于该定义下的无国籍人，有必要分析与此人有相关联系的国家的国籍法，这些国家在实践中如何将其国籍法适用于个人案件，以及任何可能与个人案件有关的复审/上诉决定。该定义中提及的“法律”应当宽泛理解为不仅包括立法，还包括部级法令、条例、命令、判例法（在有先例的国家），并在适当时包括习惯做法。

## 2. 與應急行動的相關性

无国籍通常与其他形式的歧视和侵犯人权相结合，也可能是导致流离失所的一个原因。尽管大多数无国籍人仍居住在他们出生的国家，有些人会离开并成为移民或难民。根据1951年公约的规定属于难民的无国籍人，有权享有该文书下的保护。当一个人既是难民又是无国籍人时，两种身份都应该被明确地承认。尽管1951年公约通常赋予个人比1954年公约更多的权利（包括针对遣返的保护），但在1954年公约下，难民地位终止的人可能并不总是能获得国籍，并可能继续要求国际保护。国家当局承认无国籍人身份，也有利于无国籍人行使其其他权利，如协助入籍。

在紧急情况下，从一个国家到另一个国家的人口流动可能包括接收国的国民，如返回难民和移民，他们可能已经在国外生活了很长一段时间，甚至出生在国外。当流离失所是由于武装冲突造成的，这些个体的处境可能与难民的情况相似，因为他们可能没有国籍证明，并且他们到达时可能缺乏社会支持网络的帮助。因此，当他们到达时，必须确认接收国的国民，并在难民署的授权下帮助他们获取他们国籍的证明文件，以防止无国籍状态。

### 3. 主要指导

应采取措施（如有可能）确保在登记时记录原籍国，并将国籍记录为“无/无国籍”，以帮助在紧急情况下识别无国籍人。可在根据初步证据认定群体的基础上识别无国籍人或面临无国籍危险的人。这适合于以下情况：如果很容易找到关于某一群体成员缺乏国籍的明显、客观的资料，证明他们根据初步证据符合1954年《关于无国籍人地位的公约》第1条第(1)项中关于无国籍人的定义。如果有合理的理由相信一个人根据初步证据是无国籍的（例如，因为他或她属于无国籍的少数民族人口），这个人的国籍将被记录为“无/无国籍”。如果一个人的国籍不确定，则应在其国籍上做标记以方便后续调查。

关于根据1954年公约第1条第(1)项中关于无国籍人的定义确定个人是否无国籍的问题，难民署的主要作用是向各国提供技术援助，以建立无国籍无国籍状态确定程序(SDP)[]难民署可就各国制定新的SDP提供咨询意见，也可促进改进现有的SDP[]难民署可协调正在确定无国籍状态的一国当局与其他国家当局进行查询，并可作为关于国籍法律和惯例的资料来源。根据1961年《减少无国籍状态公约》（1961年《公约》）第11条，难民署可以在审查一人的申请国籍要求并将其提交有关国家当局方面发挥作用。

在紧急情况的第一阶段，国家通常不可能实施SDP[]但是，当认为执行确定难民身份(RSD)程序必要和可行时，也应考虑执行确定无国籍人或面临无国籍危险的人的程序，包括在登记的第一阶段标记这些情况的程序。可在RSD期间就个人是否无国籍或面临无国籍危险开展进一步调查，或者，可在RSD期间之后对被发现不是难民的个人开展进一步调查。在国家可以执行SDP的情况下，难民署应在这方面提供一切必要的技术援助。

应当指出的是[]SDP只适用于无国籍移民或无国籍难民，而不适用于原地无国籍人。就确定无国籍人身份这一工作而言[]SDP并不是最佳选择，因为他们与这些国家有着长期的联系。根据这些人群的具体情况，鼓励各国开展有针对性的国籍宣传活动或国籍核实工作，而不是通过SDP来确定无国籍状态。

必须尽早确认可能是接收国国民的个人，必要时，协助他们被有关当局承认和记录为国民。在某些情况下，不正确地将这些个人登记为难民可能会阻碍接收国承认他们为国民，进而可能使他们成为无国籍人。

### 附录

[UNHCR, Handbook on Protection of Stateless Persons, 2014](#)

[UNHCR, Global Action Plan to End Statelessness in 10 Years, 2014 \(in particular Actions 2 and 6\)](#)

[UNHCR, Good Practices Paper - Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons, 11 July 2016](#)

## 4. 鏈接

[联合国无国籍问题公约](#)

## 5. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事。也可与难民署区域助理或副代表（保护）、区域无国籍状态干事、或难民署各区域局的高级区域法律顾问联系，这些顾问负责各国家区域。他或她将根据需要与难民署总部DIP无国籍状态科联系。

# 第三国国民定义

31 一月 2024

## 關鍵點

- 在涉及两个国家的局势中，第三国国民是指不是其中任何一国国民的任何人；或者，在涉及区域组织时，是指不是该组织成员国的国民
- 一些第三国国民可能需要难民保护，因为他们无法返回原籍国，而原籍国无法或不愿意保护他们免受迫害或因武装冲突、严重公共骚乱或各种暴力局势而对生命、自由或人身安全造成的其他威胁。其他第三国国民虽然不需要国际保护，但仍可能无法返回原籍国（由于某些脆弱性因素或其他原因，包括人道主义考量）
- 联合国难民署应参与机构间机制，以确保满足难民署合作伙伴以及服务对象的保护需求
- 在混合移徙中，应将其他第三国国民与寻求庇护者、难民、无国籍者区分开来，并将他们转介给适当的国家实体和其他服务提供者，除非他们需要难民保护

- 在某些情况下，第三国国民可能会被困在其居住国（另见“危机国家移民”条目）。

## 1. 概述

在涉及两个国家的局势中，第三国国民是指不是其中任何一国国民的任何人；或者，在涉及区域组织（如欧盟）时，是指不是该组织成员国的国民。

本条目旨在专门讨论非难民或寻求庇护者，但可能与难民和寻求庇护者一起旅行的第三国国民的处境，包括在混合移徙的情况下。为确保遵守难民保护原则，尊重人人都享有的人权，必须理解这些类别间的区别。

此外，在协调应对难民危机的过程中，难民署还将第三国国民作为一个通用术语，用来指被迫离开居住国、受到冲突或灾难影响、作为主要由难民构成的大规模涌入一部分的移民。

在一个国家发生突发紧急事件（如冲突或灾难）时，移民和其他第三国国民等非公民可能会面临特殊的困难，因此可能无法离开居住国。

在其他情况（不同于紧急情况）中，为工作或其他目的而跨越国际边界的移民可能会因各种原因而滞留。他们可能会丢失证件，被驱逐到其他国家，欠缺返回家园的资源，或是面临着其他问题。（另请参阅 [“移民” 条目](#)）

特别是，移民可能会发现自己处于 [脆弱境地](#)，在旅途中的不同阶段需要保护和援助。必须与相关合作伙伴协调查明他们的需求，并根据国际标准予以解决。

## 2. 與應急行動的相關性

除非所涉第三国国民需要国际保护或无国籍，否则一般来说，他们不是难民署的合作伙伴或服务对象。然而，难民与第三国国民一样，也可能会在他们逃往的国家陷入危机或灾难局势，所面临的问题和风险可能与居住在这些国家的第三国国民类似。

此外，识别紧急情况下的第三国国民，特别是那些需要国际保护或具有特定脆弱性的第三国国民，对于制定适当的应对措施和确定可能负责满足其需求或有此能力的实体可能至关重要。

## 3. 主要指導

保护目标

- 保障难民和寻求庇护者持续享有自身法律地位所赋予的权利，即便是在危机（例如冲突或自然灾害）引起跨境流离失所时也不例外。
- 确保在混合人口流动中识别出难民和寻求庇护者，并且评估和满足他们的保护与援助需求。
- 确保在第三国国民寻求救济和援助时，其中需要国际保护的人员可以不受妨碍或阻碍地接受庇护程序。
- 区分出第三国国民，并确保将他们移交领事馆保护和援助，包括将他们疏散到原籍国。

## 基本原则和标准

- [IOM《移民危机行动框架》，2012年](#)
- [难民署，《不需要国际保护的人员返回原籍国：难民署的角色》，2010年](#)
- [联合国大会，《保护所有移工及其家人权利国际公约》](#)
- [难民署，《处境脆弱的移民](#)
- [难民署，《针对逃离武装冲突和其他暴力局势的人员的国际保护简要结论》](#)

## 保护风险

- 在大规模危机中，寻求庇护者和难民的保护需求可能得不到足够的关注，尤其是当大量的第三国国民也需要援助时。
- 在危机后逃离收容国的难民和寻求庇护者可能会被错误地划分为第三国国民，继而被遣返（驱回）原籍国。
- 庇护程序可能会因第三国国民的救济和援助申请而不堪重负，而他们并未达到难民身份资格。如果庇护系统或紧急庇护系统尚不成熟并承受到这种压力，这会危及待援人员获得庇护的渠道。
- 这有可能加剧第三国国民的无国籍状态——如果人们与原籍国缺少联系并在在危机国家中长期生活以后出逃，则情况更是如此。

## 其他风险

- 逃离危机的难民、寻求庇护者、第三国国民常常需要紧迫的物质援助和社会心理关怀来满足其基本需求。应将这种援助与难民、寻求庇护者和无国籍人士有权享有的长期保护区分开来。
- 在大规模危机导致众多第三国国民流离失所时，联合国难民署如果无法发现大规模混合移徙状况中的难民和寻求庇护者，便可能无法完成自身的保护任务。
- 在缺乏成熟的专门机制的情况下，难民署可能需要与其合作伙伴一起制定紧急应对措施，将不需要国际保护的第三国国民纳入其中。
- 错误的第三国国民归类可能会导致他们被疏散到与自身没有任何联系的国家，或在返回后面临人权受到侵犯的风险。

## 关键步骤

### 危机国家中的识别和归类。

需要采用不同的具体方法来评估、满足不同类别人员的需求和权利。第三国国民的权利不同于难民、寻求庇护者和无国籍人士的权利。

**逃离原本收容他们的危机国家的难民和寻求庇护者**不会失去自身获得国际保护的权利。必须监测疏散工作，确保不会将难民或寻求庇护者强行送回原籍国，因为这将等同于驱回。

必须向**希望返回原籍国的难民和寻求庇护者**开放自愿遣返程序，包括返回“意愿”摸查。

**第三国国民**。大多数第三国国民通常都能够证明自身的国籍。但应仔细地评估他们的身份和个人概况，以确保解决任何保护问题，并且将他们疏散到恰当的国家。部分第三国国民与国籍国联系较弱；部分可能未持有国籍证明，将需要更多的疏散援助。收集第三国国民的相关信息时，应考虑到无国籍的可能。IOM和其他国际组织和非政府组织将承担大部分处理工作；但联合国难民署需要始终了解实情，确保联合国难民署的合作伙伴以及服务对象不会被视作第三国国民并按照第三国国民处理，或确保将需要国际保护的第三国国民移交给庇护程序或难民署的难民身份确定程序。

## 接收国中的保护

在疏散过程中，难民署的合作伙伴以及服务对象可能会深陷困境，并且可能没有被评估保护需求。必须监测入境系统，以确保妥善地识别和保护联合国难民署的合作伙伴以及服务对象。

**并非接收国国民的个人**可以寻求国际保护。必须识别此类人员，并将其移交给国家庇护程序，或者酌情移交给联合国难民署的[难民身份确定](#)（RSD）程序。可能需要进行监测和宣传，以确保个人能够快速、有效地接受国家庇护程序。

**已逃离原本收容他们的危机国家的难民和寻求庇护者**不应失去自身获得国际保护的权利。必须核实他们的背景和个体情况，且必须为其提供恰当的解决方案，保护他们不被送回原籍国。

**大多数第三国国民都不会自视为难民**。但他们可能需要紧急援助，并需要帮助才能遣返回原籍国。应将他们移交给IOM。

## 援助

所有逃离冲突或灾难的平民，不论其国籍、身份或背景如何，都应获得援助，从而享有切实的人身保护，并得以享受基本服务（食物、住房、水、环境卫生和个人卫生、健康和营养、教育）。

作为联合人道主义危机应对措施中的成员，**联合国难民署的作用**可能是向疏散人员提供NFI或临时住所。

相关利益攸关方（例如IOM、ICRC和WFP）可能需要满足**第三国国民的其他特殊需求**，这可能包括：查找家人下落；社会心理需求；保护孤身和失散儿童；以及保护其他特别弱势的人员。



## 区分第三国国民——管理人员检查清单

- 建立有效的系统来识别需要保护的人员；此类系统需要将第三国国民与寻求庇护者、难民和无国籍人士区分开来。
- 务必由负责援助第三国国民的合作伙伴查明他们与原籍国之间的联系。应注意，个人有可能沦为无国籍状态。
- 确保建立分类和识别程序机制，并能够根据需求进行转介；这可能需要将个人转介给IOM或相关领事馆等伙伴组织。
- 与合作伙伴组织和政府当局共同协作，在接待时满足所有人的基本生理和社会心理需求。

## 附录

[UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration. The ten-point plan in action, 2007](#)

[UNHCR, 'Refugees' and 'Migrants' - Frequently Asked Questions \(FAQs\), 2018](#)

[UNHCR, Protection Policy Paper: The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's role, 2010](#)

[UNHCR, Persons in need of international protection, June 2017](#)

[UNHCR, Migrants in vulnerable situations' UNHCR's perspective, 2017](#)

## 4. 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，他们会酌情联络难民署国际保护司 (DIP) 的上级单位。

# 庇护的平民和人道主义性质

25 七月 2019

## 關鍵點

- 庇护具有固有的和平、平民和人道主义性质。军事活动与庇护制度不相容。在庇护国从事军事活动的人不能作为寻求庇护者或难民，不能留在或进入难民营，也不能受益于联合国难民署根据其国际难民任务规定提供的人道主义援助。
- 庇护的平民和人道主义性质是一项既定的和广为遵守的国际难民标准和国际保护原则。它源于国际难民法、人权法、国际人道主义法、国内法、联合国难民署章程和《联合国宪章》中的规则。
- 针对战斗者或战士可能出现或可能与难民和流离失所者混杂在一起的可能性，尽可能提前准备。分析冲突，启动预警安排，并迅速作出反应，因为如果一个国家在战斗人员进入营地或定居点之前将其识别、解除其武装并将其隔离，会取得最佳结果。根据联合国难民署的经验，防止难民营被渗透或军事化比修复其平民和人道主义性质已经受到威胁的局面更为有效。
- 首先将与武装部队和武装团体有关联的儿童视为受害者，无论他们是如何被征募的。他们应该受益于特别保护和援助措施，尤其是帮助他们复员和康复的措施。他们在身份识别上应享有优先权，原则上不应被拘留。
- 如果您需要关于战斗者或战士在特定情况下的地位和待遇的建议，以便适当地向当局和其他相关行动者提供建议，请咨询联合国难民署在该局或区域代表处的区域法律顾问，或 DIP 在日内瓦的实地保护支助处。
- 承认国家真正的安全重要事项和能力，但确保国家履行其义务。禁止驱回、歧视和任意拘留；各国应允许难民进入其领土，提供国际保护，并确保庇护的平民和人道主义性质。
- 与相关机构秘密讨论。参与并促进与其他相关行动者（联合国国家工作队、ICRC、OHCHR、UNDP、UNICEF、联合国/区域和平行动）的机构间对话。

## 1. 概述

当一个国家在其领土上向因迫害、严重伤害、武装冲突或其他暴力情况逃离另一个国家的个人提供保护时，称之为给予庇护。因此，庇护具有固有的和平、平民和人道主义性质。军事活动与其不相容，在庇护国从事军事活动的人不能算作寻求庇护者或难民。因此，只有平民可以受益于庇护或联合国难

民署及其合作伙伴根据其国际难民任务规定提供的人道主义援助。

难民营、营地和定居点也必须得到保护，以免军事化和出现战士或战斗者(定义见下文)。这意味着战士或战斗者不得进入或停留在这些难民营、营地和定居点，即使是短期内。

维持庇护的平民和人道主义性质至关重要，特别是在应急准备期间和紧急情况开始时。

在紧急情况下，特别是当人们逃离武装冲突时，战士或战斗者可能与难民同时或一起跨越边界。他们也可能寻求利用难民营、人道主义援助和服务，以进行招募或培训，重新部署、策划军事袭击或进行"休养"□

为了保持庇护的平民和人道主义性质，建议在所有难民行动中采取六项关键措施：

- (1) 准备计划。
- (2) 有效的安全管理。
- (3) 解除武装分子的武装。
- (4) 识别战斗者和战士。
- (5) 隔离和控制措施(包括扣押)。
- (6) 核实寻求国际保护的战士或战斗者已经放弃军事活动，从而能够确定难民身份。

就庇护的平民和人道主义性质而言,"战士"和"战斗者"指的是"已经进入庇护国的、属于国家武装部队成员（医务人员和宗教人员除外）或非国家作战部队成员的任何男子、妇女或儿童"。请参阅《[联合国难民署关于维持庇护的平民和人道主义性质的指导说明](#)》，2018年12月□

维持庇护的平民和人道主义性质，主要责任在东道国政府。然而，实践中往往需要多方利益攸关方参与。在适当的时候，联合国的所有三大支柱（人权、发展、和平与安全）、其他国际和区域组织以及其他国家都可以参与进来。在涉及国际和平与安全的特别复杂的情况下（例如，由于存在大量活跃的战斗者或战士），干预可能需要整个联合国国家工作队或人道主义国家工作队的集体参与，而不是个别联合国实体的参与。

虽然促进庇护的平民和人道主义性质完全属于联合国难民署的任务范围，但像难民署这样的人道主义组织既没有权力也没有途径去承担国家的安全职能（例如对战斗者和战士实施解除武装或隔离和控制措施）。因此，联合国难民署和其他人道主义组织不应单独作出与确定或核实放弃有关的决定。

联合国难民署可向有关当局提供技术建议和指导，并协助他们确定适当的程序和措施。在认为适当的情况下，难民署也可以选择参加或支持处理这些程序的工作队，或向有关东道国当局提供财政和其他支助，尤其是在它们采取行动确保难民安置区和收容地区安全性的情况下。

本节阐述了联合国难民署及其合作伙伴可以采取哪些行动，向当局和其他相关利益攸关方提供建议和协助，以确保庇护的平民和人道主义性质得到遵守。

## 2. 主要指导

### 保护目标

采取措施维持庇护的平民和人道主义性质，最终旨在：

- 保护难民，使其不会因武装分子和战斗者或战士的存在、接近或行动而遭受暴力或不安全。
- 允许使用人道主义，以提供国际保护以及人道主义援助和服务。
- 确保战斗者或战士不会受益于庇护，并确保根据国际法和国内法的相关规定，妥善管理抵达和出现在东道国的战斗者或战士，防止对东道国的庇护和保护空间造成不利影响，从而保障庇护机构的完善性。

### 基本原则和标准

采取措施维持庇护的平民和人道主义性质，最终旨在：

- 保护难民，使其不会因武装分子和战斗者或战士的存在、接近或行动而遭受暴力或不安全。
- 允许使用人道主义，以提供国际保护以及人道主义援助和服务。
- 确保战斗者或战士不会受益于庇护，并确保根据国际法和国内法的相关规定，妥善管理抵达和出现在东道国的战斗者或战士，防止对东道国的庇护和保护空间造成不利影响，从而保障庇护机构的完善性。

#### 基本原则和标准

庇护的平民和人道主义性质是国际难民保护的一项基本原则。这一原则本身产生了几项标准，即：

- 营地和定居点不应包含战斗者/战士（见下面的文本框）。
- 战斗者/战士不应登记为难民或寻求庇护者。
- 战斗者/战士不应受益于联合国难民署及其合作伙伴根据难民署的国际难民任务规定提供的人道主义援助。

维持庇护的平民和人道主义性质，主要责任在东道国。它们应该解除在其领土上携带武器的所有人的武装，确认战斗者和战士身份，并将他们与平民（包括难民）分开。它们还应采取其他措施，确保其

境内难民的安全和安保，无论他们是否被收容在难民营中。这些措施可能包括防止征兵的措施，包括防止征募难民儿童。

如果个人永久和真正放弃军事活动，他们的国际保护申请可能会（作为前战斗者或战士）得到评估。此类申请必须以个人为基础（不可基于初步证据）进行评估，并且必须考虑任何排除因素。

东道国为保持庇护的平民和人道主义性质而采取的任何措施都必须遵守该国根据国际人权法、国际人道主义法、中立法（如适用）、难民法和国内法承担的法律义务。尤其是，他们必须：

- 维护不驱回原则，允许被庇护者进入他们的领土。旨在确保安全的国家行动不得阻止一个人寻求国际保护，也不得导致其被驱回。任何寻求国际保护的人都不应该仅仅由于被怀疑是战斗者或战士而在边境遭到拒绝，或被遣返到原籍国；边境也不应该由于寻求庇护者中可能存在战斗者或战士而关闭。
- 尊重人身自由和安全的权利，禁止任意拘留。旨在确保安全的国家行动不得导致任意拘留。拘留和扣押只能根据国内法和国际法进行。在拘留或扣押期间，各国必须遵守最低程序保障、确保被拘留者享有人道的和有尊严的拘留条件的权利，并禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括性暴力和性别暴力 (SGBV)[]
- 保护儿童。与武装部队或团体有关联的儿童应受益于特别保护和援助措施。不管他们是如何被征募的，他们都应该被视为受害者。在身份查验、复员和康复过程中，及在核实放弃和评估庇护申请时，必须优先考虑儿童。在任何时候，必须先考虑儿童的最大利益。考虑到他们的脆弱性和保护需求，他们应该受益于专业知识和适合年龄的程序。应呼吁儿童保护机构向东道国提供建议和援助，并应特别关注遭受过性暴力和性别暴力 (SGBV) 的女孩和男孩。原则上，儿童不应被拘留或被剥夺自由。对于 15 岁及以上的儿童，拘留可作为最后手段，时间尽可能短，并考虑他们的最大利益。如果被拘留，儿童应与成人分开，并与成人保持一定距离，除非儿童有父母陪在身边。
- 解决妇女的保护问题。必须解决被武装部队或团体征募的妇女的特定保护和援助需求，尤其是如果妇女遭受过性暴力和性别暴力 (SGBV)[]如果妇女决定放弃军事活动，在适当的情况下（例如，因为她有特别的脆弱性或需要陪伴子女），应优先考虑评估其放弃和庇护申请。如果妇女被拘留，她们应该被拘留在与男子分开的拘留所中；他们的监督者应该尽可能由女性担任。

## 保护风险

在庇护的平民和人道主义性质受到损害的情况下，更有可能出现以下问题：

- 对营地或定居点的直接军事袭击。
- 强制征募成人和儿童。
- 身体暴力，包括性暴力、骚扰和处决。
- 武器进入营地或定居点。
- 法律和秩序的全面崩溃以及高犯罪率。
- 难民和收容社区之间的紧张关系。
- 人道主义援助的转移和人道主义准入的挑战。

在某些情况下，东道国的安全干预可能对获得庇护或和平享受庇护产生负面影响。基于国家安全考虑而关闭边境可能会阻止个人获得国际保护，或导致驱回或任意拘留寻求庇护者和难民。[请参阅关于[进入领土和不驱回](#)以及迁徙自由和拘留的条目。]

## 其他风险

难民营或定居点中出现战斗者或战士可能：

- 对难民和人道主义人员造成严重的安全问题，并破坏人道主义准入。
- 使难民营和定居点周围收容区的安全局势恶化，加剧收容社区的紧张局势。
- 危及国家或区域稳定，威胁国家间关系。

## 决策要点

- **根据现有信息，庇护的平民和人道主义性质是否受到损害或可能受到损害，需要联合国难民署采取行动？**

务必要了解和分析即将抵达或已抵达的难民和寻求庇护者群体的组成，特别是战斗者或战士（包括与武装部队或团体有关联的妇女或儿童）是否在其中。持续的冲突分析应在其他因素外同时考虑：武装冲突各方；各方的结构；非国家武装行动者的分裂和效忠情况；过去或现在违反国际人权法或国际人道主义法的行为 (IHL) 以及逃亡的原因。

- **哪些情况或问题可能会损害庇护的平民和人道主义性质？**

根据具体情况，宣传的关键问题可能包括：营地和定居点的位置；在边境点或国内解除武装的必要性；战斗者或战士的确认和隔离；以及难民营或其他难民收容地区（包括市中心在内）的整体安全和安保。

### ◦ 东道国当局是否愿意并能够采取必要的行动？联合国难民署可以开展哪些活动？

U联合国难民署采取行动时，应该始终促进东道国在确保庇护的平民和人道主义性质方面承担主要责任。需要在早期阶段开始进行支持相关政府行动的宣传，并应与其他利益攸关方协调。

首先，东道国需要确保提供足够的安全资源、人员和培训，以便尽早采取关键措施。在应急准备期间，这些措施包括：确定负责安全、解除武装、身份查验和隔离措施的有关当局；并在必要时，根据国家的国际法律义务，为此类措施颁布国家立法和程序。可能需要广泛的政府实体参与，包括外交、难民和人道主义机构、边境安全、警察、移民、武装部队（如果需要）以及区域和地方当局。为了管理应对，可以使用现有的结构或创建特定的协调机制，例如机构间工作组。在可能和必要的情况下，建议设立一个工作组。它应由东道国领导，由联合国难民署和其他相关合作伙伴进行支持。

其次，应联合国难民署和其他相关合作伙伴的要求，东道国当局应评估其是否需要额外支持，包括技术指导、建议或能力建设。这些服务可由其他国家、联合国难民署或其他联合国实体、区域或国际和平行动、或其他区域或国际组织如红十字国际委员会 (ICRC) 提供。

### ◦ 可能需要动员哪些其他行动者？

根据东道国当局在保护庇护的平民和人道主义性质方面的能力和意愿，联合国难民署应理解其他组织的任务，决定自己的参与程度，并要求其他行动者支持其宣传工作或活动。特别复杂的情况（例如，东道国存在活跃的战斗者或战士）将需要整个联合国国家工作队或人道主义国家工作队的集体参与，而不是个别联合国实体的参与。在这种情况下，联合国难民署应发挥促进作用，动员相关利益攸关方（包括区域或国际和平行动），并随时向联合国国家工作队或人道主义国家工作队通报相关问题的最新情况。

鉴于联合国难民署的任务，尤其是在被拘留的战斗者或战士方面的任务，其应经常与 ICRC 进行协调。若干联合国实体也可以根据其任务并按照其具体的专门知识和能力做出重大贡献。例如：



- 就地方备灾、预警和早期分析能力提供建议并采取加强措施（DPA（政策分析和公共事务司）、OHCHR（人权事务高级专员办事处）、UNOCC（联合国行动和危机中心）、UN OCT（反恐怖主义办公室）、UNDP（联合国开发计划署）、UNICEF（联合国儿童基金会））。
- 就法治问题提供建议并确保法治，加强边境安全人员、警察、移民和其他执法当局、社区和地方治理机制的能力，以及必要时加强武装部队的能力：由 DPKO（维和部）和 UNDP（联合国开发计划署）共同主持的联合国警察、司法和惩教问题全球协调中心；以及 UNDP（UNODC（联合国毒品和犯罪问题办公室）、或 DPKO（如果其在场并已获授权））。
- 就解除武装、身份识别、隔离和重返社会措施提供建议和支持（UNDP 和联合国和平行动（如果其在场并已获授权））。支持建立解除武装、复员和重返社会（DDR）和类似方案（DDR 机构间工作组的业务成员，如 UNDP（DPKO /和平行动（如果其在场并已获授权）、IOM（国际移民组织）和其他机构）。
- 就人道主义军民协调提供建议（作为互动的一种方式），并就军事（包括国家武装部队、联合国或区域部队、非国家武装行动者）相关的协调和宣传提供建议（OCHA（人道主义事务协调厅））。
- 就相关国家能力提供建议并予以加强，以支持与武装部队和团体有关联（或以前与武装部队和团体有关联）的儿童（UNICEF）。
- 就相关国家能力提供建议并予以加强，以保护妇女和女孩以及解决性暴力和性别暴力：联合国妇女署（OMEN）、UNFPA（联合国人口基金）。

请注意，关键活动，如解除武装、身份识别、隔离或拘留，通常涉及执法或国防机构。在某些情况下，应东道国政府的邀请或联合国安全理事会或主管区域组织的授权，可能需要获得外国军队或警察部队的援助。例如，在过去二十年里，联合国和平行动越来越多地被授权为平民（包括难民和寻求庇护者）提供保护。根据其任务，联合国特派团可以：

- 支持和促进武装部队和团体理解庇护的平民性质和难民地点的平民性质（包括根据国际人道法（IHL）保护它们免受军事攻击）。
- 保护难民所在地和其他难民收容地区及其周围的安全；或承担解除武装分子武装、或身份识别、甄别或隔离措施方面的具体职能。
- 向战斗者或战士（包括已经放弃军事活动并在东道国寻求庇护的战斗者或战士）提供复员方案、复员前方案或减少社区暴力培训。

# 关键步骤

## 1. 预先规划分析和信息收集

- 使用预警机制监控情况和行动环境。分析冲突（其性质、参与团体、逃跑群体的组成、逃跑群体中可能包含战斗者或战士的可能性）。
- 决定哪些事项和问题会最直接地损害庇护的平民和人道主义性质（解除武装、身份识别和隔离、营地安全等）。
- 评估当局的政治意愿、能力和资源，以及国家法律是否授权采取可能需要的安全措施（强制解除武装、人身隔离和拘留等）。
- 分析可能发挥作用的其他行动者的存在、能力和任务，尤其是 ICRC、UNDP、UNICEF 和联合国和平行动或区域特派团。

## 2. 宣传（在紧急情况下）

- 与相关当局讨论庇护的平民和人道主义性质及其与难民和收容社区的相关性。解释联合国难民署作用和任务的局限性。
- 确保宣传使用关于安全和保护的常识性论点，并借鉴国际法和[人道主义原则](#)。如果国家法律支持联合国难民署的立场，请参考这些法律。
- 在相关情况下，主张根据执行委员会《关于庇护的平民和人道主义性质的结论》（2002 年）和 OAU（非洲统一组织）《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》（1969 年）第二条第 (2) 和第 (6) 款，使营地与边境保持合理距离，且边境应保持开放。任何寻求国际保护的人都不应仅仅因为被怀疑是战斗人员而在边境遭到拒绝。请参阅条目[进入领土和不驱回](#)。
- 如果当局不愿意或不恰当地采取必要的行动，表示遗憾或抗议。强调对受关注人员的潜在后果。如果合适的话，考虑发布公开声明。
- 向所有相关利益攸关方解释庇护的平民和人道主义性质。随时向人道主义国家工作队或国家工作队通报所关注问题的形势（例如，东道国境内存在战斗者或战士），并在必要时促进采取多个利益攸关方办法。

### 3. 解除武装

- 如果解除武装成为优先事项（例如，因为武器被带入营地或定居点），敦促东道国做出适当和有效的安排，以保护营地安全、确保解除武装、搜寻武器等。
- 需要说明的是，由于其任务性质，联合国难民署不能采取解除武装或其他安全措施，尽管它可能出现在入境点。相关国家当局（警察和军队，可能在维和人员的协助下）应进行筛查和解除武装工作；包括联合国机构在内的其他行动者也可以发挥咨询作用。如在营地发现携带武器的人员，应将其移交给警察或其他负责安全的当局。

### 4. 识别战斗者或战士

- 当战斗者或战士试图与难民混在一起并冒充平民时，鼓励东道国同意实施透明的标准和操作程序，以识别和隔离他们，包括实施特定适龄程序以识别和筛查与武装部队或武装团体有关联的儿童。如果需要，动员其他行动者，如联合国国家工作队、儿童基金会或维持和平特派团（如果在场）。始终向 ICRC 通报情况，并探索其潜在作用。
- 尽管联合国难民署不能承担识别战斗者或战士的责任，但在安全条件允许的情况下，它可以提供技术支持。如果被邀请参加此类活动，请咨询总部[主席团/国际保护司 (DIP) ]
- 倡导尽早识别和隔离战斗人员，最好是在入境点、接待处或新抵达者的中转中心（异地安置前）就开始识别和隔离。
- 如果接受筛查者生病或受伤，他们的医学治疗应优先于登记或其他程序。一旦患者病情稳定，可以继续筛查。
- 如果被筛查者声称已经逃离军队，或已经逃离武装团体的兵役，他或她可能有资格（视情况而定）被视为寻求庇护的平民。应由东道国当局核实可信的放弃声明。一旦进入庇护程序，这种申请需要在个人（而不是初步证据）的基础上进行评估。该程序应评估潜在的排除问题。（请参阅联合国难民署《与兵役有关的难民身份申请准则》）。儿童在这种审核中应享有优先权。

### 5. 战斗人员的隔离和控制措施

- 一旦战斗者或战士被确认、解除武装并与平民人口隔离，当局可采取某些控制措施来保护难民和收容人口的安全。根据具体情况，战斗者或战士可能被拘留，被要求留在单独的营地或场所，或被强制要求每天或定期向当局报告。
- 如果对战斗者或战士实施了扣押，并且联合国难民署对他们的待遇或状态或拘留的法律依据有顾虑，呼吁东道国注意适用的原则和保障措施。其中包括：
- 战斗者或战士必须被扣押在远离边境的安全地点，并与平民分开扣押。由于扣押是一种非惩罚性的拘留形式，他们不应被关押在监狱里。
- 拘留在每个个案中必须是必要的，并且必须合理和相称。必须遵守某些原则和程序保障，以确保杜绝任意拘留（《公民权利和政治权利国际公约 (ICCPR)》第 9 条）。
- 与武装部队有关联的儿童应被视为主要受害者，无论他们是如何被征募的。他们应该受益于特别保护和援助措施，尤其是在他们的复员和康复方面。原则上，儿童不应被拘留或被剥夺自由。对于 15 岁及以上的儿童，拘留可作为最后手段，拘留时间尽可能短。在所有方面，必须首先考虑儿童的最大利益。如果被拘留，儿童应该与成人分开，并与成人保持一定距离，除非儿童有父母陪在身边。
- 必须考虑女性战斗者或战士的具体保护和援助需求，包括她们是否遭受过性暴力和性别暴力 (SGBV) 如果妇女或女孩决定放弃军事活动，在适当的情况下（例如，如果她有特别的脆弱性或需要陪伴子女），应优先考虑她的放弃和庇护申请。如果妇女被拘留，她们应该被拘留在与男子分开的拘留所中，而且她们的监督者应该尽可能由女性担任。
- 已确认的战斗者或战士的平民家庭成员应被视为寻求庇护者或难民，不应被拘留。

## 6. 放弃军事活动并最终确定难民身份 (RSD) 或解除武装、复员和重返社会 (DDR)

- 在相关东道国当局确定他们已经真正和永久放弃军事活动之前，已被确认和隔离的战斗者或战士不应被视为寻求庇护者。（一国应合理迅速地做出裁定，通常在一至六个月内做出。）裁定可以考虑主观因素（如个人的意图和计划）以及客观因素（如年龄、残疾、情况和背景的变化等）。
- 当裁定确定一个人已经永久放弃军事活动时，应将他或她的具体情况提交至国家的个人难民身份确定 (RSD) 程序。这些程序应该特别注意排除条款。（请参阅联合国难民署《与兵役有关的难民身份申请准则》。请同时参阅条目逃兵、出于良心拒服兵役者、难民身份确定，和排除条款。）如果该国没有难民身份确定 (RSD) 程序，或者不是 1951 年《难民公约》的缔约国，可以使用其他评估程序；这些程序应特别注意排除的理由。

- 不应基于初步证据给逃兵以及已经放弃军事活动的前战斗者或战士授予难民身份。
- 未放弃军事活动的战斗人员没有资格获得庇护，但最终可能受益于东道国或原籍国的解除武装、复员和重返社会 (DDR) 方案。
- 放弃但未寻求国际保护的战斗者，以及未被拘留或假释的战俘，作为东道国的外国人，原则上要遵守常规的移民和居留法律。它们不属于联合国难民署的国际难民任务范围。

## 管理的关键因素

- 如果东道国没有表现出维护庇护的平民和人道主义性质的意愿，联合国难民署可能需要进行高级别干预。主席团、保护司 (DIP) 司长、一名或两名主管保护和行动的助理高级专员或高级专员均可进行干预。
- 在某些情况下，庇护的平民和人道主义性质受到损害可能会对国际和平与安全构成威胁。在这种情况下，高级专员有责任随时向联合国秘书长通报情况。因此，让相关总部同事（如上所列）了解情况非常重要。
- 特别复杂的情况（例如，东道国存在活跃的战斗者或战士）将需要整个联合国国家工作队或人道主义国家工作队采取行动，而不是个别联合国实体采取行动。在这种情况下，联合国难民署应发挥促进作用，动员相关利益攸关方（包括区域或国际和平行动），并随时向联合国国家工作队或人道主义国家工作队通报最新情况。
- 为了管理这种机构间参与，可能必须由总部解决有些问题，包括联合日内瓦的 ICRC（红十字国际委员会）和纽约的 DPO（和平行动部）进行解决。例如，联合国难民署可主动要求在联合国和平行动的任务中纳入具体规定，以协助东道国根据安全理事会第 1674 (2006) 号决议确保难民的安全。
- 国家可能需要额外资源来确保庇护的平民和人道主义性质。在这种情况下，需要通过其他国家或机构预算或调动资金。联合国难民署或其执行伙伴向（非联合国）安全部队提供的任何支持必须符合联合国《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的尽职政策》(A/67/775-S/2013/110)

## 资源和合作

### 伙伴关系

- 政府主要负责采取必要的安全措施，确保庇护的平民和人道主义性质。
- 将需要使用多方利益攸关方的方式来说游未能充分确保庇护的平民和人道主义性质的国家。此类举措可通过联合国国家工作队或人道主义国家工作队进行协调，并酌情得到其他国家或区域组织的支持。

- 在授权许可的情况下，其他联合国实体也可以贡献其专业知识和能力。例子包括联合国 DPO、UNDP、OCHA 和 UNICEF
- 联合国和平行动有着保护平民（包括难民和寻求庇护者）的特定任务。在有难民的地方，联合国难民署应与联合国和平行动合作，促进庇护的平民和人道主义性质。

## 资源

- 如果当局希望维护庇护的平民和人道主义性质，但需要支持，联合国难民署可以提供财政或技术援助。向非联合国安全部队提供的任何支持都必须遵守联合国《关于联合国对非联合国安全部队的支持的尽职政策》(A/67/775-S/2013/110)

## 附录

[UN General Assembly, Resolution 68-141](#)

[UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, 2008](#)

[Guidance Note on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum](#)

[Guidelines on International Protection No. 10](#)

## 3. 主要聯繫人

- 第一联络人是难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护）、或本国高级保护干事；或联系难民署区域助理/副代表（保护）和（或）区域办事处区域高级保护干事（如适用）；或联系覆盖该国各地区的各难民署区域局的区域高级法律顾问，他们通常会酌联系难民署 DIP 的上级单位。

# 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。

# 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>[1]</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。

# 临时保护

07 十二月 2023

## 關鍵點

- 临时保护可以有效确保人们能够快速获得保护和服务，同时又不至于让庇护系统不堪重负，但临时保护不得阻止或防止人们寻求庇护
- 临时保护并非取代现有国际义务（具体包括1951年《难民公约》和/或其1967年《议定书》或区域性难民文书）的保护计划（例如在可以使用且/或适宜使用初步证据或更可取的保护措施时），也不能替代正式的混合流动管理措施
- 倘若逗留延期，临时保护便不再适用
- 该安排必须至少满足基本需求和最低待遇标准，以便体现国际难民和人权法义务，并且确保受保护者不会遭遇驱逐、驱回和其他保护风险
- 临时保护安排不应鼓励难民过早返回

## 1. 概述

在其他保护对策短期内无法使用或不足以允许入境并立即提供保护不被驱回的情况下，临时保护可以成为各国应对人道主义危机和复杂或混合人口流动的有效工具。临时保护应保证流离失所者享有最起码的基本待遇和核心权利，并以简化、高效的方式实施。

在某些情况下，提供临时保护时，至少在开始时不需要[确定难民身份](#)，而在另一些情况下，临时保护

可以作为庇护的额外选择（见条目“[难民定义](#)”“[无国籍人定义](#)”“[难民署的难民任务](#)”“[根据初步证据认可难民身份](#)”

临时保护尤其适合于难民大量涌入的情形<sup>[1]</sup>或在其他迁徙或过渡环境中作为应急措施。

联合国难民署的职责可能包括酌情倡导提供临时保护，并协力制定临时保护应对措施（例如通过提供技术建议）。提供临时保护的決定取决于收容国的主管当局。联合国难民署不建议各国在可以根据初步证据（请参阅“根据初步证据认可”条目）或通过单独的程序（请参阅“RSD”条目）确认难民身份的情况下提供临时保护。也就是说，在有些情况下，临时保护措施是对庇护制度的适当补充。此外，在没有签署1951年《公约》/1967年《议定书》或任何区域性难民条约的国家中，这可能尤其重要，因为它提供了实施紧急保护的方法，从而尊重了**不驱回原则**和其他人权。

[1] 大量涌入被定义为“大量的人在短时间内从同一个国家或地理区域入境，对于这些人，由于其人数众多，无法通过程序确定各自的难民身份”。

## 2. 與應急行動的相關性

临时保护尤其适用于四种情形：

- (i) 寻求庇护者、难民或其他类似人道主义危机受害者的大规模涌入。例如，在突发性灾害发生后的早期阶段，当原籍国正在调动资源（包括国际援助）救灾时，临时保护可能特别合适；
- (ii) 复杂或混杂的跨境人口迁徙，包括乘船抵达和海上救援情景；
- (iii) 迁徙或过渡背景 [例如，在危机初期，迁徙的确切原因和性质可能尚不明朗，或者在危机结束时，可能需要深入地评估离境动机]；以及
- (iv) 原籍国中的其他特殊和临时状况导致必须采取国际保护，且它们妨碍难民安全而有尊严地返回。

在这四种情形下，确定个体身份并不合适或不可行，或既不合适也不可行。

## 3. 主要指導

在紧急情况下，需要确定的关键问题是，临时保护是否是在特定情况下需要提倡的切合的、适当的机制。应遵循以下步骤来做出适当的決定：

- 收集和分析关于抵达者的个人概况、国家法律框架以及提供保护和援助的可用选项的信息，以确定最适当的保护对策。在考虑临时保护前，考虑现有的保护机制，特别是难民身份确定机制（包括基于群体或基于初步证据的方法）是否有能力应对。

- 随混合流动而迁移的个人可能属于不同但相互重叠的类别，因此可能需要采取不同的方法，特别是在临时保护结束后。
- 在迁徙或过渡背景下采纳临时保护措施时，在清楚地了解迁移的难民性质以后，需要立即认真考虑是否需要转向基于初步证据的方法。
- 考虑实施临时保护的实用性，包括潜在的实施方式，以评估实施这种办法的可行性。
- 与相关区域局和国际保护司讨论，以确保区域和全球层面的一致性。
- 如果临时保护被认为是一种适当的方法，则就临时保护对策的必要性、适当性和益处向当局进行宣传和/或提供建议。
- 各国可能会同意设置提供临时保护的时限（通常是六个月），并随着胶着态势而延长时间。若长期逗留，则需要逐步提高待遇标准，并决定何时结束临时保护。
- 确保明确界定有资格获得临时保护的群体。需要照顾到境内（就地）现有无法返回且没有其他合法逗留办法的该原籍国或国籍的人员。
- 与当局合作，为临时保护的申请、筛选/登记以及证件发放制定一套高效的程序。此类程序应包括向面临紧急保护风险或脆弱性的人员提供支持。
- 为受影响人群提供咨询和信息。必须确保定期向个人或群体告知相关保护的目的地、范围和期限，以便调整期望，避免收容国内的难民非法流入和流出。
- 在与武装冲突和其他暴力相关的紧急情况下，需要快速识别参与冲突和暴力的战斗人员或战士，将其与平民区分开（请参阅条目“庇护的平民性质”）。

## 管理的关键因素

提议临时保护的决策应基于行动环境的分析结果，包括收容国其他保护机制的提供情况和效果。

应建立监测机制并定期评估临时保护，这将有助于确保所实施的应对措施足以满足不同紧急情况阶段中的个人需求。

必须确保临时保护措施中包含基本标准的待遇，应在逗留延期时提高这些待遇。

高效地实施临时保护需要国家和/或区域层面的伙伴关系来确保各国家合作伙伴的长久参与。

## 基本原则和标准

- 临时保护（另称为“临时保护和逗留安排”）是切实可行的国际保护“工具”，应作为庇护的补充。
- 提供临时保护属于非政治性的人道主义行动。

在人道主义应对措施中，临时保护应能够灵活地迅速应对危机或灾难，并在同时至少提供最低程度的保护。

临时保护有助于在人道主义危机以及复杂且混杂的跨境人口流动中更好地管理全球应对系统，注重多

边合作，合理分担负担和责任。

如果能够在多边和区域层面商定临时保护，这还可以利用资源和人道主义援助，强化全球和/或区域团结，从而解决各国的问题，减少异常二次流亡的诱因。

- 临时保护应注重解决问题，且应限定时间。

临时保护允许受关注群体入境，包括让乘船抵达者上岸。

必须允许临时保护的受益者留在收容国并享有最低程度的待遇标准，同时保留可以采用的更可取的标准。

临时保护不妨碍各国履行国际法中的义务，具体包括1951年《难民公约》和其1967年《议定书》以及自身签署的其他人权和区域性难民文书。

临时保护不得替代其他充分应对当前局势的保护机制，或是取代现有的恰当或更合适的保护计划。

## 风险

*法律风险*：拒绝提供临时保护可能会使人们陷入穷困，面临各种侵犯人权行为的风险，并面临被驱回的风险。

*政治风险*：无法充分区分各类需要人道主义保护的人员；如果缺乏共同商定好的协调而高效的既有安排，会损害获得所需保护的机会；采用临时保护的方案不应破坏其他基于条约的保护应对措施。

*声誉风险*：如果关于临时保护安排的目的、范围和时限的信息有误，这会增加欺诈的风险，危害保护的效果和完整性；损害联合国难民署的信誉和声誉。

*危害风险*：1951年《公约》和/或1967年《议定书》及区域性文书的缔约国必须不负所望，诚信行事，在可以采取《公约》规定的其他应对措施的情况下，不应采用临时保护。

## 资源和合作

*伙伴关系*：政府官员（包括相关部门和机构）、相关区域性实体和论坛、边境管理当局和国际组织（如IOM、NGO、CSO以及执行伙伴）。

## 後緊急階段

在迁徙或过渡情况下，不断审查向根据初步证据认可或单独程序过渡的情况，以确定难民身份，并酌情审查其他补充形式的国际保护。

## 保护目标

- 确保向有需要的人员提供国际保护。
- 确保针对受关注人员和群体采用一系列基本的待遇和逗留标准，同时保留可以采用的更可取的标准。
- 保证为受影响的人群做出适当的接收安排，确保他们能够进入该地区，满足他们的迫切需求，建立适当的身份识别、登记和文件系统，并建立相关机制，以识别有特殊脆弱性或保护需求的人员，如儿童、老年人和残疾人。
- 在采用临时保护措施期间，提供原籍国局势的相关信息。

## 附录

[UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014](#)

## 4. 主要聯繫人

联系国际保护司（总部）下的保护政策和法律咨询科（条文解释）；庇护制度确认科（在任务行动执行战略中采用临时保护措施）；庇护和移民股（混合移民情形下的行动建议）。

## 紧急情况下的宣传工作

14 六月 2024

### 關鍵點

- 作为保护战略的一部分和对方案编制的补充，宣传是一种重要的工具，通常可与其他干预措施结合使用，以在短期和长期内推进保护成果
- 宣传涉及采取各种各样的方法和策略，包括那些更面向公众的方法和策略，以及那些私下和闭门

进行的方法和策略。所采取的具体宣传行动应经过严格的风险评估，体现难民署的任务和特殊价值，并以总体战略或计划为基础

- 通过合作的方式进行宣传往往是最有效的。这包括确保与合作伙伴和盟友协调一致，建立联盟和网络，推进联合或互补性宣传举措，利用不同利益攸关方的作用、声音和优势，包括受影响社区、民间社会和人权合作伙伴以及其他保护盟友的作用、声音和优势
- 确保采取循证和参与式的宣传方法，以可靠的数据为依据，并反映我们与之合作并为之工作的社区、民众和合作伙伴的经验和优先事项
- 遵守管理层的相关签核程序，并让国家、地区和全球层面的相关同事和合作伙伴参与进来。此外，确保对宣传行动进行持续监测和反馈，以纳入适应性战略和持续的风险评估

## 1. 概述

难民署认为，“宣传”是一套协调一致的战略活动，旨在通过推动政策、做法或法律的变革，使其符合国际标准，从而促进对流离失所者和无国籍者的保护。难民署及其合作伙伴应开展各种宣传活动，酌情采用说服、动员和谴责等方法。具体的宣传行动可包括媒体宣传、公共和私人活动及宣传产品、委托开展研究和发布研究成果、游说决策者等。在紧急情况下，循证宣传在努力影响决策者和利益攸关方采取保护难民、境内流离失所者、无国籍者和其他受影响人口的做法和政策方面发挥着至关重要的作用。循证宣传现在是全面保护和解决战略的核心要素，而且今后应该继续如此。

将宣传与其他保护活动（包括方案干预、宣传工作以及与责任承担者的谈判）战略性地结合起来，有助于转变将流离失所者和无国籍者置于危险境地的态度、制度和结构。与多样化的合作伙伴和盟友以协作和互补的方式开展宣传时，宣传往往是最有效的。这包括制定共同的宣传目标和联合计划，利用盟友的不同任务、关系和优势，进而提高可信度和影响力。

## 2. 與應急行動的相關性

宣传有助于提高对人道主义局势的认识，从而促使各国政府、非政府组织和国际社会提供更多的支持和资源。这种支持**对于资助和维持应急工作至关重要**□

宣传工作在紧急情况下至关重要，它使难民署及其合作伙伴能够向关键决策者紧急提出保护风险问题，并动员采取必要的行动。难民署作为人道主义系统内的一个机构和群组牵头机构，可能需要进行此类宣传，包括确保保护在整个人道主义行动中的中心地位，也可能需要向各级政府的责任承担者、武装



行动者、社区领袖或其他相关利益攸关方进行宣传。

无论协调框架如何，无论是在[《难民署-人道主义事务协调厅关于混合局势的联合说明：实践中的协调》](#)所涵盖的难民局势、复杂情况下的难民协调模块[RCM]框架内，还是在机构间常设委员会的群组框架内，难民署都在实现保护成果的宣传中发挥着关键且往往是主导的作用。

在发生境内流离失所和/或自然灾害的情况下，当群组作为国际应急行动的一部分启动时，包括保护群组在内的所有群组都有责任推进宣传工作，这是机构间常设委员会概述的六个核心群组职能之一。其中包括根据保护分析结果向人道主义国家工作队通报优先保护风险和需要采取的行动，以及与群组成员和受影响社区一起并代表他们推进宣传工作。

### 3. 主要指导

#### 保护目标：

- 减少保护风险，消除侵犯人权行为。其中包括通过鼓励利益攸关方（包括地方和国家当局、冲突各方以及维和特派团）履行其法律义务和保护责任，对人权给予必要的尊重并积极的遵守。
- 确保各利益攸关方根据人道主义需求，以保护为中心，不带任何歧视，以安全和保护尊严的方式向最脆弱的人群提供人道主义援助。
- 确保利益攸关方提供资金和资源，以满足受影响人群的需求。
- 使政策、实践和法律符合国际标准（特别是难民法、人道主义法、人权法、关于境内流离失所者的指导原则、关于防止无国籍状态和保护无国籍者的国际标准）。
- 促进收容社区更好地接纳流离失所者和无国籍者，并打击歧视和仇外心理。
- 宣传工作有助于接触冲突地区或其他具有挑战性环境中的受影响人口。通过与相关当局和利益攸关方接触，宣传工作可能有助于确保安全无阻地向有需要的人提供保护和援助。
- 宣传工具可以作为人道主义外交努力的一部分，用于加强与政府、国际组织和其他利益攸关方的接触和合作。这种接触和宣传有助于克服政治、官僚和行政障碍，促进更有效的保护和人道主义响应。

#### 主要原则和考虑因素：

- **以证据为基础**：宣传工作应以可靠的数据和分析为基础，以确保可信和产生有效的影响。然而，在紧急情况下，在收集和确认详细证据之前就发起宣传，这种做法有时可能是适当或必要的。（例如，在确定事件已经发生但尚未掌握全面证据之前，发布关于性别暴力的宣传信息可能是合适的）。
- **“不伤害”**。确保宣传工作以持续的风险评估为基础，以识别对社区、合作伙伴、员工和行动部门可能带来的任何负面影响，并采取措施有效缓解这些影响。受影响人口最了解自身的利益和风险考虑因素，并且（只要可能和相关），他们应参与宣传计划和风险评估。
- **接触**。难民署开展的大多数宣传工作都采用说服和动员的形式，侧重于与主要宣传对象和利益

攸关方开展建设性对话和建立关系。在考虑采取谴责或其他形式的冲突做法时，应进行额外的风险评估，并与领导层密切磋商。

## 後緊急階段

宣传工作应与反映特定保护风险和危机阶段的具体目标保持一致，但归根结底，宣传都是一项持续性活动，是任何保护战略的一个重要方面。在紧急情况后期阶段，宣传目标可能会转向更侧重于补救行动和环境建设行动的长期目标，同时继续处理紧急保护风险并满足应对需求。在紧急情况后期阶段，对应急响应期间采取的相关宣传行动进行事后审查，这非常有助于了解宣传对变革的贡献以及应该如何加强今后的持续宣传（包括建立必要的伙伴关系与开展合作）。

## 檢查清單

- 根据保护分析和其他证据，确定宣传目标。
- 确定主要盟友和合作伙伴，就共同的宣传目标开展合作，以扩大影响。
- 进行利益攸关方和权力分析，以确定您打算影响的对象，以及他们的利益和动机是什么。
- 确保持续进行严格的风险评估，并制定相关的缓解战略。
- 制定并实施宣传方法(即公开宣传、私下宣传等)、策略和信息，反映目标利益攸关方和风险评估结果。
- 遵循管理层的相关签准程序，并确保相关国家、区域、全球同事和合作伙伴参与其中。
- 确保对宣传工作进行持续监测，以了解宣传对变革的贡献，并帮助完善未来的战略。

## 4. 政策和指南

## 5. 鏈接

[全球保护群组，保护宣传工具包](#)

## 6. 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。

# 基于社区的保护□CBP□

27 一月 2025

## 關鍵點

- 让所有相关行动者（地方机构、国家机构、民间社会组织、社区组织，以及各年龄、性别和多样性群体的被迫流离失所者和无国籍者）参与到CBP活动中来。与其他国家和国际行动者协调，避免过度评估
- 确定社区结构和社区主导的倡议；支持和利用社区的现有能力；承认并利用领导者和社区志愿者在社区中发挥的积极作用。避免建立平行结构
- 每个面临威胁的社区都能设法保护其成员。必须确定和了解社区主导的保护，以支持积极的保护机制，并减少任何具有有害影响的做法
- 不要认为所有保护问题都是由于流离失所造成的。有些问题，包括亲密伴侣间的暴力和对某些群体的歧视可能发端更早，因此需要将紧急应对措施和长期方法结合起来加以解决
- 不要仓促地培养信任感和参与度，这二者的建立需要不断地定期与社区接触并进行透明沟通
- 尽可能在社区中多花时间，抓住一切机会与不同成员和机构接触。不要向社区做出任何可能无法兑现的承诺。

## 1. 概述

流离失所和无国籍社区往往是危机的第一批响应者。他们最能了解自己面临的威胁；同样，他们最熟悉这些威胁的原因和影响，也最能帮忙解决这些问题。因此，人道主义行为者需要了解并倾听目标社区的意见，以确保其方案不会削弱社区作为保护者的作用，也不会无意中恶化相关人群和社区的处境。

保护问题往往在人道主义紧急情况之前就存在，并因人道主义紧急情况而加剧。相关问题包括：有害做法、性别暴力、公开暴力、忽视有特殊需要的人群，以及基于年龄、种族、宗教、性取向、性别认同和其他理由的排斥或歧视。虽然了解这个问题很重要，但也必须批判性地审视社区生活，认识到它们既能提供支持和援助，但也可能造成威胁和伤害。

此外，人道主义组织需要了解社区如何保护其成员。保护可能涉及到复杂的应对措施（例如与武装团体谈判），也可能涉及简单和务实的行动（例如，安排上学交通或集体拾柴）。社区的战略可能有效，也可能无效；但我们必须了解这些战略，然后再采取新的保护措施，以避免新措施破坏战略效果。难民署努力利用社区的知识和资源，并加强其能力。如果受危机影响的社区能够增强自身的能力，它们就能更好地保护和支​​持自己的家庭，促进社会凝聚力，促进彼此之间以及与收容社区的和平共处，满足年轻人的愿望，并重建他们的生活。

基于社区的保护工作(CBP)在编制方案时尤其重视被迫流离失所者和无国籍者的能力、能动性、权利和尊严。它会强化当地资源和能力，并通过定期协商来确定保护差距，从而产生更有效和可持续的保护成果。

难民署应在所有工作中对其合作伙伴以及服务对象采用基于社区的方法。通过协商和社区行动规划，社区能够实质性并明显地参与所有影响其生活的方案，并领导变革。难民署意识到，如果没有被迫流离失所者和无国籍者的参与，单单依靠外部干预无法持续提升受关注人员的生活。

因此CBP不仅仅是与社区协商，或让他们参与快速评估或收集信息。这是个全面而且持续的社区参与过程，旨在让社区以分析者、评估者和实施者的身份参与进来，从而保护他们自身。

## 2. 與應急行動的相關性

社区成员往往是第一批应急响应者，因此，我们在工作中必须采取基于社区的方法。了解并借鉴社区自身的战略将有助于更快、更高效地应对紧急情况，即考虑到人口中不同的个人和群体可能受到紧急情况的不同影响。事实将证明，社区参与对于及时了解和解决这些因素非常重要。

## 3. 主要指導

何时，为何目的？

应将基于社区的方法纳入人道主义应急方案的所有阶段、所有部门和所有人道主义局势中。它牵涉到

所有的人道主义行动者，包括那些提供水卫、住房、医疗服务的人员。基于社区的保护工作致力于取得保护成果，如预防性别暴力、缓解风险和进行应对，以及[儿童保护](#)等保护成果，并确保社区在自身保护中发挥积极作用。

当你要确定采用何种基于社区的战略最有效时，请考虑其相关背景。尽力了解当前紧急情况背景将如何影响社区有效参与的能力和意愿。

无论在任何情况下，大量的社区参与都是可能的，也是非常可取的。

CBP方法应促进社区参与以下各项方案内容：

- 编写情况分析报告并为之做贡献（包括初步分析和后续分析）。
- 确定优先事项。
- 设计和实施对策和干预措施。
- 监测执行情况并酌情调整干预措施。
- 评估和报告成果。

在危及生命的紧急情况下，需要迅速采取行动，而CBP是确定现有风险和迫切需求的最高效、最可持续的方法之一。由于情况在不断发生变化，必须频繁地更新评估结果，因此必须根据局势分析报告（包括全面参与式评估活动）的有效生命期来权衡其投入时间。尽可能多花间接接触社区；利用任何机会与被迫流离失所者和无国籍者会面。使用各种各样的参与式方法来接触那些不太显眼的社区成员。虽然你没有时间与每个群体见面，但要确保你的评估包括来自整个社区的代表。不要仅仅依靠那些容易接触到的、更有发言权的受访者，如领导人、年轻人，或言辞让人道主义工作者倍感亲切的人员。尽可能多地与不同年龄、性别和背景的人交谈，以便更全面地了解他们的情况以及他们如何才能参与应对行动。务必要与社区一起验证评估结果，以树立主人翁意识，并找出社区自我确定的需求中存在的差距。摸清社区动态、资产和能力，并将其作为应对措施的一部分，而不是建立平行机制。

## 指南和/或可选方案汇总

基于社区的保护的十二项支撑原则。

1. CBP是个过程，而不是项目；不能通过与社区团体的简短会议来完成。它需要采取可持续的系统方法，并促使社区成为变革的推动力。应花费必要的时间与社区建立信任，并以渐进、系统的方式努力提高社区参与度。
2. 审慎选择社区对接人。实际情况要求我们与小部分社区成员合作。应确保边缘化群体的意见得到体现，并与更广泛的社区分享关于已指定的代表及其角色和职责的信息。设计欠妥或非参与式的过程很可能会加剧不平等和不安全感。
3. 社区很容易发现自身在保护工作方面的挑战，但外部合作伙伴也可以发挥重要的作用。要承认社区可能无法认识到外部专业人员认为很紧急的若干威胁。必须权衡社区的优先事项与保护专业人员的判断。

4. 有效保护干预的前提是准确诊断。不要认为所有问题都是由于流离失所造成的。要与社区合作，确定哪种方法最适合具体情况。
5. 社区已经具备保护其成员的方法。不要采取新的措施来取代之有效的现有做法。应关注会产生有害结果的应对策略。
6. 社区工作需要专业特长和培训。工作人员需要具备必要的保护技能，在与来自不同背景和环境的人员合作时应具备敏锐度和尊重意识。
7. 必须有支持性监督，紧急情况下的主管人员应认识到CBP的重要性。
8. 注重保护。社区最初可能不会将保护作为优先事项，而难民署的任务是与社区合作，确定并满足其保护需求。
9. 在最初就提倡可持续性。强烈的社区主人翁意识将提高保护方案的可持续性和有效性。
10. 协助现有的社区及国家机构，与他们协同工作。通过现有的机构和方案开展工作，几乎总是比建立新的或平行的系统更好。
11. 制定恰当的宣传策略来实现可持续变革。协助社区制定自己的宣传计划。发挥辅助作用。
12. 注重评估和报告。要想合理衡量进展情况，就需要从方案之初就与社区密切协商，分析挑战和成果。建立监测和评估程序或系统，以便分析和使用社区反馈数据来提高应对措施的质量。

## 如何在外地层面实施此方案？

### 评估社区保护风险

- 在对被迫流离失所者和无国籍者进行实地评估的过程中，了解相关机构、服务和社区的结构。将流离失所者和无国籍者的代表纳入规划评估和分析评估结果的多职能团队中。
- 尽早进行初步短期评估，以审查紧急情况发生之前和期间的保护风险和人权侵犯事件。从年龄、性别和多样性的角度来分析根源；迅速采取补救行动，以便避免加剧人权侵犯或流离失所。
- 花费必要的时间来了解社区的多样性，了解其权力动态、等级制度和影响决策的其他因素。识别社区保护其成员的方式，包括消极的应对策略。
- 仔细考虑受访社区成员的安全问题。与援助机构沟通的个人或者群体可能会遭受其他个人或群体的不满甚至暴力。因此不应透露信息来源和识别数据。在IDP背景下与地方当局协同工作时，尤其要谨慎行事，确保个人或者社区不会因为谈论人权侵犯行为而遭受不好的后果。
- 在进行评估时，应注意可能因参与评估而暴露的个人，他们可能因其他AGD因素而面临更高的风险，如不同的性取向、少数族裔成员身份等。
- 与社区分享评估结果以进行核实，并确保社区有意义地参与确定其优先事项。
- 留意社区内部以及流离失所者和收容社区之间现有和潜在的紧张关系的迹象，并查明这种紧张关系的根源以及社会融合的潜在机会。

### 基于社区的支持和对策

- 识别并支持社区的自我保护措施，不要推行可能削弱社区自身保护能力的新措施。识别会产生有害保护结果的做法和应对机制，并与社区合作以调整或取代这些做法或减轻其影响。



- 与社区领袖和其他社区机构合作，包括冲突解决机制。应支持已有的机构；避免建立平行的系统。确保现有结构是公平的、包容的，并能体现社区的多样性。必要时提供资源以促进此类工作，包括通过资助（阅读下文关于赠款协议的更多信息）、培训、技术支持、宣传、与其他利益攸关方建立联系并与其合作。
- 确定并支持社区主导的行动和项目，包括速效项目 (QIP) 或社区支持项目 (CSP) 以解决社区的优先事项，提高社区的复原力，并发挥现有能力。在[此处](#)阅读更多。
- 迅速确定能够并愿意为 高危人群 安排社区援助的不同社区成员群体，包括为孤身儿童做出临时照料安排。
- 让保护事件风险较高的群体和个人参与决策过程。特别关注妇女和女童、孤身和失散儿童、[残疾人](#)、老年人 以及 LGBTIQ+ 人士以及其他被边缘化的人员和群体。
- 支持/建立以社区为基础的制度，为有特殊需要的边缘化群体提供保护和照顾，例如为老年人或有医疗需求的人提供社区照顾安排。
- 从最开始就促进社区主人翁意识。尽可能建立和加强流离失所者和收容社区之间的联系。
- 优先考虑并提倡能够加强社会凝聚力的行动。强化和支持当地提供的包容性服务，并努力让流离失所者社区获得这些服务。
- 与合作伙伴和社区协力制定具体的应急计划。

## 外联和信息共享

- 酌情定期到庇护所和家中探访人们，如有社区成员已经这样做，则与之合作。抽出时间倾听人们的心声，直接与他们交流重要信息。
- 与被迫流离失所者和无国籍者协商，在他们方便的时间安排工作人员收集和交流信息。这些交流应关注高危群体和所有AGD群体，解答疑问，并在安全和保密的环境中提供咨询意见。
- 与社区合作，建立双向沟通机制，确保每个人（包括[老年人](#)、[残疾人](#)和其他可能被边缘化的群体）都能获得相关、准确的援助信息并了解其他问题。使用社区成员喜欢的多种沟通渠道，并使用当地语言。在人群可能会聚集的地方（如取水点、社区中心、登记点或发放援助的地方）张贴通知。
- 与社区外联志愿者合作，确保广泛传播信息，并传达给高危人群。
- 在社区层面建立相关机制，以便安全报告保护事件，并就处理这些事件的组织程序提供反馈。与社区协商，尽早建立有效的反馈和应对系统。这些系统应该能够收到并及时处理被迫流离失所者和无国籍者提出的问题，特别是有关性剥削和性虐待 或 SEA 或 欺诈的指控。

## 参与

- 确保所有年龄、性别和来自所有不同群体的被迫流离失所者和无国籍者都能参与决策。查明并消除参与障碍，特别是针对边缘化群体的障碍。
- 尊重社区领导结构，同时确保这些结构具有包容性并能代表更广泛的社区。确保干预措施不会破坏社区对这些结构的支持，同时积极主动地识别被边缘化人群并让他们参与进来。必要时，为领导机构中的代表设立配额（例如，[残疾人](#)、青年、[老年人](#)）。定期与社区领袖和当局（包

括边缘化群体) 就计划中的援助进行磋商, 是确保所支助的服务不会加剧紧张局势, 从而始终采取对冲突有敏感认识的方法的一个重要方面。

- 采纳各种各样的参与式方法, 确保社区所有成员都了解并有机会参与决策。
- 采用参与式监测方法, 确保社区积极参与监测方案和应对措施的执行情况。
- 对合作伙伴和服务提供者进行CBP培训, 并确保项目合作协议(PPA)包括相关活动, 以便促进社区参与所有方案。
- 在可能的情况下, 直接与社区组织合作, 包括被迫流离失所者和无国籍人士领导的组织。[赠款协议](#)工具(难民署内部链接)可以通过针对在社区一级提供宣传、保护和援助服务的非营利性基层组织来促进这项工作。赠款协议可授予由有被迫流离失所或无国籍生活经历的个人创办的组织, 或由此类个人担任主要领导职务的组织, 其目标重点是支持被迫流离失所者和无国籍者及其所在社区。此外, 东道社区的社区组织, 如果其活动支持被迫流离失所者和无国籍人, 也可获得《赠款协议》。
- 进行参与式评估时, 要在不同年龄、性别和不同群体的成员最有空的时候探访他们。在必要的情况下, 应协助某些群体参与(通过提供儿童护理、食物、旅行津贴等)。向社区报告你所开展的评估结果; 与他们共同核实你的分析结果; 并强调社区确定的优先方案事项。

### 防止虐待和剥削

- 与社区合作, 立即采取措施, 识别并分析不同年龄、性别和不同群体的人所面临的保护风险。商定预防和应对性别暴力([GBV](#))的方法。
- 与社区合作, 建立相关机制, 以确定很有可能遭受性别暴力的群体和个人。

### 宣传和倡导

- 建立社区系统, 以促使各方尊重个人权利, 识别具有特殊需求的群体, 并保护和照顾他们(参见上文)。
- 勿在紧急情况期间确定日后可能难以改变的行为模式或者关系。例如, 不要只与传统公认的社区领袖沟通, 或者排斥妇女、[老年人](#)和青少年。应定期审查协商模式。务必告知被迫流离失所者和无国籍者和工作人员, 紧急局势下做出的安排可能会发生变化。

### 支持社区项目:

社区主导项目是指由难民和寻求庇护者、境内流离失所者[IDP]返回者、无国籍者和/或收容社区成员自发组织的某个团体牵头的一项举措。项目规模可大可小。社区主导的项目也可能包括或被称为速效项目或社区支持项目。也可能是通过[赠款协议](#)向社区主导的组织提供赠款。社区主导项目的一些主要方面包括(但不限于):

- 意在增强社区的复原力;
- 对社区确定的优先事项做出回应;
- 由社区领导和实施;



- 以社区的能力为基础；以及
- 有一个明确的目标（如和平共处），具有预先确定的影响和目标群体，并能产生结果。

这些项目应实现以下一个或多个目标，同时遵守AGD政策和“不伤害”原则：

- 通过社区主导的活动和行动规划，解决具体的保护问题或减轻其对社区和个人的影响
- 通过具体的干预措施（如生计支持、重新造林或提高技能）解决流离失所者和收容社区的保护问题，使其受益。
- 通过提供技术、后勤和基础设施支持，加强地方、公共和社区设施与服务。
- 提高服务提供者的能力，为被迫流离失所者和无国籍者提供优质医疗、教育、水和卫生服务。
- 通过解决社会紧张局势的根源，加强社会凝聚力与和平共处。
- 请在[此处](#)参阅与刚果民主共和国 (DRC) 社区保护机构合作的这一案例。

## 後緊急階段

在紧急情况后期阶段，将能够加强和深化CBP方法和项目。必要时，这也可能是针对受紧急情况影响尤为严重的个人或群体，加强应对措施的机会。在局势相对稳定的情况下，也可以采取较长期的方法来加强社区机构和组织的能力。

## 4. 標準

COMPASS指标

请参考核心成果和产出指标，以及成果领域07下的良好做法指标及其指导：社区参与和增强妇女权能

### 附录

[UNHCR, Policy on Age, Gender and Diversity, 2018](#)

[UNHCR, Protection Policy Paper - Understanding Community Based Protection, 2013](#)

[UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, 2008](#)

## 5. 學習和實地實踐

仅限难民署工作人员参加的课程：

[基于社区的保护在线自学课程](#)

[基于社区的保护社交媒体电子课程](#)

[基于社区的保护](#)

## 6. 鏈接

[CBP内网页面（仅限难民署工作人员访问）](#) [CBP实践社区（仅限难民署工作人员访问）](#) [关于AGD和CBP的可行做法 仅限难民署工作人员访问——与流离失所者和无国籍者领导的组织的接触和伙伴关系 仅限难民署工作人员访问—— Participatory Assessment Toolkit, provisional release August 2024](#)

## 7. 主要聯繫人

作为应急先锋，应联系难民署副代表（保护）、难民署助理代表（保护）或该国的高级保护干事。或者，在区域局中，应联系难民署保护负责人，或副局长（保护），或高级保护协调员，或高级保护干事，或基于社区的高级保护干事。

他们也会酌情联络难民署国际保护司 (DIP) 的相关专业单位。

## 紧急登记

17 十一月 2023

### 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个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。应在标准操作规程中明确地区分职责。
- **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Rapp[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](#)

## 5. 主要聯繫人

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

# 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](mailto:hqdiprcps@unhcr.org)

# 武装冲突中的保护

26 一月 2024

### 關鍵點

- 在武装冲突局势中，国家和武装团体负有尊重和保护平民的首要责任。这包括采取一切可行的预



防措施，尽量减少敌对行动对平民的影响。与此同时，人道主义行动者和难民署通过与国家和武装行动者的对话和接触，以及通过开展行动，协助向平民提供人道主义保护

- 武装冲突中的保护以国际人道主义法(IHL)为坚实基础，该法规定了武装冲突行为的规则 and 标准。这一原则也深深根植于《联合国宪章》所述的集体安全框架之中。为了提供更有效的保护，难民署及其合作伙伴必须加深对国际人道主义法，以及他们在支持执行方面可以发挥的作用的理解
- 在我们应对武装冲突局势时，必须以冲突和保护分析以及保护监测结果为依据。了解和分析冲突影响我们所服务人员的不同方式（包括他们因性别、年龄和其他因素而受到的影响），是进行全面保护风险分析和采取有针对性的应对措施的关键所在
- 在武装冲突局势中，难民署应与其他机构合作。除其他相关行动者外，必须了解保护架构以及联合国特派团、维和人员、联合国军民协调平台、红十字国际委员会，以及受影响社区和地方行动者的作用和能力
- 武装冲突中的人道主义保护可能会给被迫流离失所者和无国籍者、人道主义者和其他合作伙伴带来重大风险。各种战略、联盟、参与和行动都必须以谨慎的风险和收益评估结果为依据，并遵守“不伤害”原则。必须严格遵守人道主义原则

## 1. 概述

武装冲突是造成被迫流离失所的最大因素之一。武装冲突还造成平民伤亡、民用基础设施被毁、包括地雷和未爆弹药在内的爆炸物增多、公共服务和法治中断、家庭离散和孤身儿童等影响。令人遗憾的是，当代冲突中的战斗人员越来越无视作为这些法律框架基石的国际人道法(IHL)原则，从而危及数百万平民的生活，有时甚至故意将其视为战争策略。国际人道主义法关于对待平民的主要原则如下：

- 区分：区分平民和战斗人员的义务；
- 预防：采取一切可行的预防措施，保护平民群体和民用物体免受攻击的影响；
- 比例：不造成与预期直接军事利益相比过分的损害。

难民署和合作伙伴以对冲突和保护的认真分析结果为依据，在武装冲突中提供保护。可以通过多种不同的方式为其提供支持，目的是增强冲突各方对国际人道主义法的尊重，以及增强社区参与保护行动的能力：

- 与当局和武装行动者对话和接触，包括宣传和人道主义谈判；
- 行动和项目，如加强社区的自我保护机制。

难民署在武装冲突中与其他机构密切合作。保护平民(PoC)这一理念意味着整个联合国的共同目标是

保护那些没有积极参与敌对行动的人。因此，难民署必须了解并参与武装冲突中的不同任务和保护机制，包括联合国政治和维和特派团、联合国保护顾问、红十字国际委员会、人权机制和CMCoord等机构。在非难民局势中，难民署还通过保护群组 and HCT开展工作并与之合作。

## 2. 與應急行動的相關性

武装冲突引发的人道主义危机可能会在该国不同地区造成难民涌入和境内流离失所现象，也可能需要在多个国家的行动中宣布紧急状态，尤其是在预计会出现跨境流离失所的情况下。武装冲突中的保护是紧急行动的一个关键和基本方面，因为人道主义行动的首要目标是拯救生命和减轻痛苦。保护平民是一项基本人道主义要务，冲突地区的紧急行动应以此为指导。

保护平民的某些方面（如成功的宣传和人道主义谈判），可能需要耗费大量时间。当以前没有派驻人员时，难民署和合作伙伴必须谨慎而迅速地了解冲突和保护方面的挑战，了解保护架构和现有能力，并建立必要的联系、设立实地机构并树立信誉。

## 3. 主要指導

### 分析、监测和报告

#### 冲突和保护分析

冲突分析有助于我们了解冲突的根本原因和背景。保护分析评估的是冲突期间平民（包括无国籍者和被迫流离失所者）面临的风险。可靠的冲突分析是可靠保护分析的基础。这两者都是我们制定保护战略、开展保护活动以及向主要合作伙伴（如HCT和联合国特派团）提供保护建议的依据。

冲突分析关注冲突的以下要素：

- 理解冲突及其背景，包括根本原因；
- 了解相关社区和领导人及其背景；
- 确定冲突的主要各方及其利益，包括需求、恐惧、担忧和愿望；
- 了解蓄意袭击平民背后的动机。

保护分析包括确定受影响人群的主要保护风险和需求。这要求我们根据年龄、性别和多样性，了解和不同人群在武装冲突期间面临的保护风险。可通过保护监测来丰富和更新保护分析。

#### 保护监测

保护监测关注保护局势随时间的变化，并识别相关模式和保护事件。在紧急情况下，难民署及其合作伙伴应尽早建立保护监测机制。该机制应涵盖与武装冲突有关的保护问题。

在存在MARA和MRM机制的国家，难民署有责任监测、记录和报告严重侵害妇女、女童和男童的行为。难民署还可以通过与联合国人权机制合作来强调侵权行为。难民署与各种问责机制（国家/国际法院和法庭、调查机制等）的合作需要得到难民署法律事务处和高级管理层的批准。

## **对话与接触**

在武装冲突期间，人道主义者与武装行动者和其他责任承担者接触，以求限制冲突对平民的影响，促进个人权利。根据保护架构的不同，这种接触可能通过特定的协调和领导机制来实现，如HC和CIMIC平台。同时，如有必要，难民署可直接与武装团体接触，以接触或保护其任务范围内的个人和其他受影响人口。视情况与红十字国际委员会合作，这一点始终至关重要。在努力保持或恢复收容流离失所者地点的平民和人道主义性质时，对话和接触通常都至关重要。

适当开展保护分析和了解国际人道主义法也至关重要。然而，难民署可能无法在对军事行动进行详细法律分析后再参与。实地同事需要牢记，建立信任、严格遵守人道主义原则以及了解当地价值观和文化，可以在宣传和谈判中发挥非常重要的作用。可能需要长期持续、全面地参与这两个过程。

## **保护宣传**

难民署及其合作伙伴向责任承担者进行宣传，使相关政策、做法或法律符合国际标准。与主要合作伙伴合作时，宣传效果最佳。要在武装冲突中成功开展保护宣传，需要做到以下几点：

- 有明确的目标，以我们所合作和服务的人群所期望的保护变化为基础；
- 正确识别我们争取影响的利益攸关方、他们的利益和权力。
- 慎重选择方法，包括谨慎说服、动员他人；以及作为最后的手段，在认真分析和决策后进行谴责。

## **人道主义谈判**

通过与责任承担者（包括国家和非国家武装行动者）进行人道主义谈判，难民署及其合作伙伴寻求在冲突环境中设立人道主义机构，确保能够接触到受影响人口，并为援助和保护提供便利。与宣传不同，谈判本质上是一种交易。成功的人道主义谈判特别需要：

- 明确我们的目标以及以及我们准备做出多大让步；
- 充分了解对方的利益和价值观，以及他们可能愿意做出多大让步；
- 明确一点：谈判方式可以谈，但人道主义行动者必须始终倡导遵守国际标准。

## **行动方法**

除了接触和对话、监测和报告之外，难民署和合作伙伴还可以通过具体的行动方法加强武装冲突中的保护工作。根据具体情况，其中可包括：

- 通过派驻人员提供保护，通常与社区支持项目[CSP]和保护监测等其他方法协同进行；
- 加强自我保护机制，如社区警务、流动法庭和基于社区的周期性流离失所应急计划；
- 人道主义评价。人道主义评价始终只能作为不得已而为之的最后手段，在情况对受影响的人口来说已经或可能很快将变得无法忍受时使用这些措施本身从来都不是持久的解决办法，必须根据难民署的现有指导方针并与合作伙伴协调，经过认真的决策、规划和风险管理后才能实施。

## 与其他机构合作

保护的核心地位要求采取集体行动，降低受影响人群的保护风险。作为这些努力的一部分，武装冲突中的保护工作将与其他人道主义和联合国合作伙伴密切合作进行。难民署需要密切关注人道主义和保护架构，包括负有保护任务的联合国特派团。

### 保护群组

在境内流离失所者和其他非难民行动中，将在难民署领导的保护群组内协调武装冲突中的保护工作。结合其责任区，保护群组可以在保护监测和分析，协调保护应对措施，以及向HCT接触工作组、群组间协调小组、军民协调小组和其他平台就保护优先事项和推进保护宣传提供信息指导方面发挥关键作用。保护群组还可通过HCT保护战略和HC推进各项行动和宣传。

除其他问题外，难民署倡导将地雷行动和爆炸物风险教育纳入保护战略和计划，并致力于提高受影响人口的风险意识。此外，难民署支持数据收集和需求评估，以确定难民和境内流离失所者所在地区地雷和爆炸物问题的严重程度。

### 联合国特派团

一些联合国维和特派团和政治特派团可能会包含保护目标。根据具体任务授权，可以通过综合人权组成部分、保护顾问、具体的平民保护战略和维和人员使用武力来履行这些职责。难民署应在协调机制（如保护群组和HCT内酌情采取行动）：

- 了解联合国特派团的保护任务和活动；
- 共享保护分析结果，包括早期预警分析结果；
- 指导保护战略和方式，包括提供人身保护；
- 开展人道主义保护方面的宣传和培训；
- 致力于保持境内流离失所者/难民营和安置点的平民性质。

## 风险管理

武装冲突中的保护工作可能会给受影响人口、人道主义工作人员和合作伙伴带来重大风险。错误和判断失误都可能导致人员伤亡或声誉受损。各种战略、联盟、参与和行动都必须以谨慎的风险和收益评估结果为依据，并遵守“不伤害”原则。必须严格遵守人道主义原则。难民署在向非联合国安全部队

提供任何援助时，都必须遵守联合国尽职调查政策。难民署和合作伙伴必须迅速但谨慎地设立实地机构和行动部门、树立信誉、建立联盟和联系，包括与受影响人口的联系。需要在持续对话和联合风险评估的基础上，特别考虑社区、当地合作伙伴和工作人员可能面临的不同风险。这些措施本身就有助于降低风险，也有助于逐步丰富风险缓解措施。

## 後緊急階段

在最初的人道主义紧急情况阶段之后，仍需在武装冲突中提供保护和遵守国际人道主义法<sup>[IHL]</sup>鉴于现代冲突日益旷日持久的性质，必须在武装敌对行动的整个过程中（从开始到解决，包括占领局势中），都始终坚持国际人道主义法原则。

除国际人道主义法外，保护平民还包括更广泛的内容，不止限于武装冲突中。国际人权法和其他法律框架在各种情况下（包括平时时期）的平民保护工作中也发挥着关键作用。

这项工作不可或缺的一部分是就开展对冲突有敏感认识的准备工作、应急计划和保护分析，同时与主要行动者进行有意义的接触并建立伙伴关系。在从紧急情况向紧急情况后阶段过渡期间，积极与和平与发展行动者接触，对于建设和平的总体目标至关重要。

许多返回迁徙将出现在紧急情况后阶段。然而，在所有导致流离失所的原因消失后，难民和境内流离失所者可能并不会返回。因此，在返回过程中，武装冲突中的保护可能仍然适用。

## 附录

[UNHCR, Toolkit: Humanitarian Protection in Armed Conflict, 2019](#)

[GPC, Access that Protects: An Agenda for Change, 2022](#)

[UNDPO, The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping, 2023](#)

[UNHCR/ICRC Aide Memoire - Operational Guidance on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Sites and Settlements, 2019](#)

[UNHCR, Guidance Note on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, 2018](#)

## 4. 學習和實地實踐

“武装冲突中的保护”是一门自定进度的电子课程，提供了实用的技巧、宝贵的资源和工具。只有难

民署工作人员才能通过以下链接学习该课程：

[武装冲突中的保护 | 学习 - Workday \(myworkday.com\)](#)

## 5. 鏈接

[红十字国际委员会，在武装冲突和其他暴力局势中加强对平民的保护 联合国关于 保护平民的文件：秘书长的报告 GPC 全球保护最新情况](#)

# 高危人群概述

27 一月 2025

## 關鍵點

- 不要假定特殊需求人士很容易分辨出来，请积极地识别他们
- 与特殊需求人士沟通以评估他们所面临的威胁、需求和能力，并确定保护和援助方案的缺点
- 考虑到有特殊需求的人可能面临特殊形式的歧视和暴力，且可能因其年龄、性别和其他特征而异
- 咨询特殊需求人士的意见，以便确定食品和非食品物资援助的内容，并确保他们能够接触到分发机制
- 请记住，特殊需求人士和团体通常不会主动提出自己的需求

## 1. 概述

每次发生紧急情况时，部分难民或境内流离失所个人和/或群体会由于其处境或环境而面临更高的保护风险。这些高风险者包括我们通常所说的“具有特殊需求的人员”，他们由于歧视、身份或其他因素而面临着特殊的障碍，因而无法充分享受其权利或获得所需服务。（请参阅[难民署，《标准化特殊需求代码使用指南》附件2 IOM 030-FOM 030-2009.doc \(live.com\)](#)）请注意，本指南并未反映proGres中现有的最新残疾 (DS) 代码。为此，请参阅[难民署特殊需求代码——残疾指南 | 难民署](#)

正如《登记和身份管理指南》第3.4章中所定义，“特殊需求是指需要特殊通知、干预或跟进的属性

或情况”。难民署经常使用“具有特殊需求的人员”这个术语，但如果它意味着剥夺权利，则应避免使用它。必须注意到，并非所有被归为具有特殊需求的人员都因个人处境或状况而需要获得专门的援助。例如，[残疾人](#)在试图享有其权利时会遇到障碍，但在许多情况下，他们面临的挑战主要源于社会、文化、生理、经济或政治歧视，包括遭到人道主义工作者有意或无意的歧视。

在非紧急情况下，社会服务和社区结构可以满足那些处境危险者的部分需求。然而，在紧急情况下，许多安全和支助网络都会瘫痪，甚至成为新的风险源。应急措施也可能会忽略或无法识别需要特殊保护的群体或个人，因此，必须采取措施迅速地识别所有高危群体或个人，并向他们提供适当的保护和协助。

以下类别的个人通常被认为高危人群，应在登记时予以优先考虑，但注意到可能还有其他群体与具体情况有关：[男孩和女孩](#)，包括孤身和失散的儿童；具有严重健康问题的人员；具有特殊法律或人身保护需求的人员；单身妇女；女户主家庭；[老年人](#) [残疾人](#)；具备不同性取向、性别认同、性别表达和/或性征的人员（[LGBTIQ+人士](#)）

必须记住，并非以上类别中的每个人都有特殊需求，而且，他们的需求可能会随着时间而发生变化并受到环境的影响。不应使用标准援助方案来应对这些“被贴上标签的”群体，而必须了解[年龄](#)、[性别](#)和[多样性](#)特征如何共同决定了这些人的独特能力、风险和需求。因此，难民署工作人员应该分析个人和群体所面临的保护和援助风险，并通过定向保护评估和/或需求评估来评定他们的需求。

## 2. 與應急行動的相關性

在紧急情况期间，必须识别高危人群和采取相应应对措施。高风险往往出现在社会歧视、危机前状况和与紧急情况直接相关的保护风险之间的结合处。例如，性别暴力往往被用作针对土著或少数民族妇女的武器。因此，务必及早识别这些个人或群体，以便确保针对最严重的保护问题和需求采取适当的预防行动、降低其风险和进行应对。

高危人群及其保护模式往往难以确定，造成这种情况通常是因为存在社会歧视、迫使其不愿求助的压力因素以及某些复杂的危机前歧视模式。正因为如此，在任何紧急情况下，都必须从第一天起就投入足够的资源来了解和应对这些模式。

## 3. 主要指導

### 保护目标

- 在紧急情况之初系统地识别高风险个人和群体，并确保利用参与性方法定期评估他们的需求。
- 与社区及其机构携手合作，建立相关机制，以便迅速识别并转介高危人员，特别是人道主义行动者不太注意的人员。



- 与高危人员及其社区共同设计和实施保护对策和援助方案。
- 在所有保护和援助应对措施（包括接收、登记、援助机制、[难民身份确定](#)和重新安置）中根据情况的紧迫性，优先考虑高危个人和群体。
- 与其他保护和援助行动者（包括国家合作伙伴）建立伙伴关系和转介机制，它们应具备相关的专门知识和充分的能力，可以援助高危群体和个人。
- 建立和维护机密的个案管理系统（使用proGres数据库），用于登记并跟踪高危人员，并记录他们需要和已获得哪些保护和帮助。如需详细了解如何在proGres中记录特殊需求，请访问[登记模块的基准SOP](#)。（仅限难民署工作人员访问）

对于需要进行个案管理措施的高危人员，可以将保护事件和干预措施记录在proGres的法律和人身保护模块、儿童保护模块或性别暴力模块中。请记住，在儿童保护和性别暴力模块中记录的信息只能由需要知情的人员访问，并且只能由直接从事儿童保护或性别暴力个案管理的人员编辑和查看。文件的相关部分可根据需要酌情与登记、难民身份确定、重新安置或任何其他方案共享，这些流程应在每个模块的SOP中加以概述。

可以通过数据库生成的报告来获取已记录在案的所有特殊需求人员的汇总信息。

## 保护风险

- 如果在紧急情况中没有及早识别出具有特殊需求的群体或个人，他们可能会面临更高的保护风险，包括歧视、虐待、暴力或污辱。
- 如果识别高危人群的机制无效，则可能无法识别某些需要特殊保护干预的个人，特别是在其特殊需求未被留意的情况下。
- 如果没有尽早消除具有特殊需求的群体或个人所面临的保护和援助缺口，那么，随着时间的推移，情况可能会更加恶化。
- 社区可以发挥至关重要的作用，以便识别和帮助高危人员（包括具有特殊需求的人员），并协力规划和实施保护与援助方案。然而，它们有时也会产生消极作用并造成伤害。在流离失所期间，可能会（重新）出现不良的传统习俗，边缘化和弱势群体可能会面临更多的极端排斥或剥削，权力失衡可能会加剧，等等。
- 如果相关系统仅根据个人特征偏袒某些具有特殊需求的人员，而不考虑环境中的其他风险因素，也不让社区参与这一过程，则可能会在社区中造成误导和紧张关系。因此，应随着紧急情况的演变，与社区协商，定期审查特殊需求以及其优先级。

## 关键行动 识别

### 总则

- 确保尽早识别出具有特殊需求的人员，并将其登记在案。
- 尤其是在非营地环境中，应确定合作伙伴并制定外联方案，以确保识别出具有特殊需求的个人并告知其权利。

- 确定具有特殊需求并需要立即关注的群体或个人。根据具体情况，确定已识别的风险群体的优先次序。也要识别出需要中期随访的人群。

## 登记

- 为具有特殊需求的群体或个人提供“快速”排队系统，以便他们能够迅速登记并获得援助和保护。根据其需求的重要性和紧迫性以及面临的风险，来确定优先级。在大规模的行动中，可以要求接待小组的成员监测接待区（和接待区以外），以便预先识别并优先关注具有特殊需求的人员。
- 不妨编制精选的关键特殊需求代码简表，列出与当前局势最相关和最恰当的需求，并对工作人员进行培训，以便识别和记录这些代码，而不是整个列表。还可以提供筛选性问题，以帮助工作人员进行识别。
- 将特殊需求人员的详细信息输入proGres（如果采用纸质方式进行预登记，请在物理记录中标记特殊需求）。
- 确保接待/登记处有难民署或合作伙伴的工作人员负责保护、[儿童保护](#)和[社区保护](#)事宜，以便于立即评估经登记人员介绍的具有特殊需求的人员。
- 在proGres数据库中建立和维护最新记录。（通过从proGress生成报告来）建立简单的定期报告系统。关注已确认的需求、已提供的服务，以及相关统计数据。
- 采取步骤确保访谈无障碍（例如，提供口译服务，包括必要时提供手语翻译），以免进行不必要的重复访谈，否则可能会影响保密性，并增加受访者的压力。为此，确保每当转移具有特殊需求的人员时，其个案记录也会随之转移。

## 社区保护

- 让社区参与进来。社区可以发挥至关重要的作用，以便识别和应对具有特殊需求的人员的保护需求。这尤其适用于人道主义工作者无法进入的地区。
- 对有特殊需求的群体或个人进行参与式评估，并在业务计划中考虑他们的意见。确保他们可以参加会议，或对他们进行家访，以收集他们的意见。采取多种参与式方法并进行调整，以便满足不同目标群体的需求。

## 宣传和培训

- 确保工作人员、合作伙伴和公共主管部门意识到并了解如何应对特殊需求。
- 培训接待和登记人员，以识别并酌情转介有特殊需求的人员。如需详细了解如何识别特殊需求代码并进行转介，请参阅联合国难民署的《登记和身份管理指南》，尤其是第5.2章“在登记过程中管理身份”，以及第4节[按照标准作业程序识别特殊需求并转介相关个人](#)。

## 应对

## 总则

- 具有特殊需求的群体或个人应迅速获得保护和援助：在接待、登记、[难民身份确定](#)、重新安置以及其他应对机制和流程中，应优先考虑他们。请参阅联合国难民署的《登记和身份管理指南》第5.1章，以便了解[在登记时如何优先关注具有特殊需求的人员](#)。
- 在确定特殊需求以后立即采取充分的对策，并确保酌情提供日常援助，包括利用社区援助机制。
- 建立适当的系统来预防、缓解和应对暴力（包括性别暴力）、剥削和虐待。

## 转介

- 建立机密的转介系统，确保具有特殊需求的人员可以接触到相关服务提供者。
- 确保将有紧急和慢性病医疗需求的人员转介给医疗服务人员，以立即进行治疗。

## 可及性和包容性

- 确保相关方案将具有特殊需求的人员包含在内。确保具有特殊需求的人员通过各种便利的沟通渠道了解到与他们有关的方案。
- 确保具有特殊需求的群体或个人能够前往援助分发点，并且在提供商品和服务时不会受到忽视。
- 必要时，安排单独的排队系统，或将商品送给无法前往分发地点的人员。在向具有特殊需求的群体或个人分发商品时要进行监督，以确保他们不会受到歧视和剥削。
- 记住，某些群体可能会遭受其他社区成员的暴力和虐待。必要时安排单独的分发活动和咨询服务。
- 如果个人无法亲自领取援助物品，请为其指定并记录代领人员。监测此类情况，确保预定的援助对象能够收到援助物品。考虑采取社区方法，利用社区的支持来帮助那些面临困难的人领取到援助物品。
- 监督住房、水资源和卫生设施的建造工作，确保这些设施便于使用并对其进行改造，以便满足具有特殊需求的人员的需求。规划相关设施时，让具有特殊需求的人员参与进来。
- 为身体[残疾](#)人士、无依无靠的[老年人](#)、孕晚期妇女以及承受严重[精神](#)痛苦的人士提供交通服务，方便他们获得医疗和其他服务。确保出行者有相关看护人员（通常是亲戚）陪同，并明确集合点，以防止与家人失散。

## 社区保护

- 识别现有的社区机构和社区自我保护机制，并采取措施消除消极的应对机制。
- 识别[残疾人](#)机构以及其他边缘化群体的代表机构，并与其携手合作。确保将他们纳入更广泛的社区领导机构中。
- 与受影响群体或个人以及社区协力建立机制或流程，以提供基本服务、监督服务的交付情况并采取后续行动。

## 信息、咨询和反馈

- 采取措施，确保具有特殊需求的群体充分了解他们有权享用的保护和援助措施，尤其是分发系

统。

- 采取步骤，确保以无障碍格式和受影响社区所用语言提供服务信息，并确保行动不便者可以实际使用基础设施。
- 在起草沟通信息时要考虑到语言、获取和无障碍需求。儿童、在种族或语言上属于少数群体的人、受伤的人、患有传染病和/或慢性病的人、老年人或残疾人不一定能通过常规渠道获得所需的信息。调整沟通战略以满足此类需求。
- 确保建立反馈和回应系统，并且具有特殊需求的人员能够使用它们，同时已收到的反馈意见会得到妥善处理。

## 长期干预

- 确定具有医疗保健设施的地方机构（诊所、学校、医院、娱乐场所等），并完善这些机构。
- 如有可能，可以为具有特殊需求的人或其家人提供职业培训和谋生机会，以帮助他们谋生并找到长期解决方案。

## 管理的关键因素

- 需要安排资源和足够的人员来满足特殊需求。
- 定期评估方案，确保实施[年龄、性别和多样性](#)(AGD)政策，并且这些方案能够接纳所有人。
- 建立监督机制，监督所有关键措施的实施。
- 建立机密的反馈和回应系统，确保具有特殊需求的人员能够使用它们。该系统应确保他们能够举报保护问题，包括性剥削和虐待。
- 建立国家伙伴关系，确保针对具有特殊需求的个人和群体所提供的方案和支持具有可持续性。
- 实施[社区保护](#)措施并与社区（包括收容社区）合作，以便识别和应对特殊需求人员的需求。

## 资源和合作

### 工作人员

关键部门包括：保护、[社区保护](#)[精神健康和社会心理支持](#)

### 财力

应足以规划和实施必要的服务、方案和干预措施。

### 合作伙伴

国家非政府组织和政府机构，包括相关部委。

## 4. 標準

管理难民署的成果指标

难民署成果监测框架鼓励按年龄、性别、残疾状况和其他相关的多样性考虑因素进行分类。在成果领域4、5和7下还提供了专门的良好做法指标，用于监测与高风险群体接触的情况。

[管理难民署的成果指标](#) —— 仅限难民署工作人员访问

### 附录

[UNHCR, Policy on Age, Gender and Diversity, 2018](#)

[UNHCR Specific Needs Codes - Disability Interview Guide, 2022](#)

[UNHCR, Manual on a Community-Based Approach in UNHCR Operations, 2008](#)

## 5. 學習和實地實踐

[社区保护](#)

## 6. 鏈接

[保护个人 难民署，关于年龄、性别和多样性的政策 只对难民署工作人员开放: Participatory Assessment Toolkit, provisional release August 2024](#)

## 7. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事或高级社区保护干事。

或联系难民署区域局的保护负责人、副主任（保护），或高级保护协调员、高级保护干事、高级社区保护干事。

此人将酌情联系UNHCR DIP的相关技术部门。

# 保护女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人和酷儿(LGBTIQ+)

27 一月 2025

## 關鍵點

- 确保工作人员了解难民署关于保护LGBTIQ+无国籍者和被迫流离失所者的准则，包括关于保护LGBTIQ+人员敏感个人数据的准则
- 确保与被迫流离失所者和无国籍者直接接触的工作人员和合作伙伴充分了解LGBTIQ+人员的需求和可能面临的保护风险
- 创建安全空间和包容性服务，支持LGBTIQ+人员的自我表露。谨慎行事；确保共享信息的保密性和个人安全
- 与LGBTIQ+民间社会组织合作并咨询LGBTIQ+人士，以确定他们面临的各种风险、其需求和能力，并制定应对这些风险的方案[]LGBTIQ+群体内部也各不相同
- 确保所有的程序和工作（家庭重聚工作、登记等）都把他们纳入其中。

## 1. 概述

在许多社会中，因为其性取向、性别认同、性别表达和/或性特征[]SOGIESC[]不符合占主导地位的社会和文化性别规范，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人、酷儿和其他多样性身份的人[]LGBTIQ+[]会遭受严重的人权侵犯。因此[]LGBTIQ+人员在流离失所期间——在紧急情况发生之初、在过境途中、在抵达庇护国时以及在寻求持久解决方案时——遭受暴力、虐待、歧视和剥削的风险往往更高。由于害怕受到伤害，许多人试图隐藏自己的SOGIESC[]难民署的保护对策、程序和方案必须具有包容性，并考虑到LGBTIQ+人员所需的具体方法和服务。

术语说明。

目前各界在使用各种术语来称呼和谈论不同性取向、性别认同、性别表达和/或性特征的人员[]SOGIESC[]（见下文）。联合国难民署承认语言在不断演变，并在同时使用LGBTIQ+人员和多样化的SOGIESC这两个缩写来统称不符合主流规范中男女二元性别角色的各个群体。某些其他术语包

括LGBTI+、LGBTQ、LGBTQAI、Queer等。

在任何情况下，都应确保工作人员知道哪些术语可以使用，哪些术语具备贬义并应避免使用。在这方面应咨询当地的LGBTIQ+组织。在接触LGBTIQ+人员时，如果不知道该用什么术语，请不要假设或推断，而是询问！

以下是相关的定义：

**LGBTIQ+：**是“女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人、酷儿和其他不同身份的人”的首字母缩写。请参见[此处](#)的定义。加号代表使用其他术语识别的具有不同SOGIESC的人。在某些情况下LGB、LGBT或LGBTI被用来指代特定人群。

**SOGIESC：**SOGIESC是“性取向、性别认同和表达、性特征”的缩写。所有人都有SOGIESC，但并不是每个人的SOGIESC都会使他们成为污名化、歧视或虐待的目标。

**性取向：**每个人对某一性别或多个性别的人产生情感和性吸引并与其发生亲密关系的能力。它包括异性恋、同性恋、双性恋、泛性恋和无性恋以及一系列其他性取向的表现形式。

**性别认同：**每个人针对性别的深刻内在个人体验，可能与其出生时的生理性别或社会赋予他们的性别相符，也可能不相符。性别认同包括对身体的个人感觉，可能涉及也可能不涉及通过医学、外科手术或其他方式改变身体外观或功能的愿望。一个人的性别认同不同于性取向。

**性别表达：**指每个人的外在性别表现，可能符合也可能不符合文化规范中对男性或女性外表和行为的期望。人们会通过一系列线索——如姓名、代词、行为、服装、发型、声音、举止和/或身体特征——来解读他人的性别。性别表达并不一定是性别认同的准确反映。一个人的性别表达不同于其性取向，有时也不同于其性别认同。

**性特征：**每个人与性有关的生理特征，包括染色体、性腺、性激素、生殖器和青春期出现的第二生理特征。

## 2. 與應急行動的相關性

在紧急情况下，因为其真实或感知的性取向、性别认同、性别表达和/或性特征SOGIESC不符合普遍的社会文化规范，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人、酷儿和其他不同身份的人LGBTIQ+面临独特的保护风险。在整个流离失所周期中LGBTIQ+人遭受排斥、剥削、暴力和虐待的风险更高LGBTIQ+人员在获得人道主义援助和服务（如安全住所、适当的医疗保健、性别暴力应对服务、教育和谋生机会）方面可能面临重重障碍。对于所确认的性别身份与其官方身份证件不符的人来说，障碍尤其严重。他们中的许多人试图掩盖自己的SOGIESC以避免成为虐待的目标，这使得



难民署及其人道主义合作伙伴很难识别其身份，也很难帮助他们利用庇护程序和获得人道主义服务。

本条目提供了基本信息，可以帮助难民署工作人员应对LGBTIQ+人员的保护风险和需求，并确保他们不会受到排斥，而无法获得满足这些需求的服务。

## 3. 主要指导

### 保护目标

难民署对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和间性人和酷儿(LGBTIQ+)的保护目标是：

- 确保难民署和合作伙伴的工作人员敏感地识别出LGBTIQ+人员的具体风险和保护需求。
- 确保难民署和合作伙伴的机构、登记场所、接待中心、服务提供点等均为被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员提供友好、保密、安全的空间。
- 征询被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员的意见并确保他们的意见能够指导应急行动的设计、实施及监控和评价。
- 确保被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员不受歧视，受到尊重，并充分参与影响他们的决策。
- 确保将LGBTIQ+人员纳入所有应对措施中，并根据年龄、性别和多样性 (AGD) 考虑到他们的具体能力和需求。
- 根据需要采取具体措施，以预防、缓解和应对紧急情况下针对LGBTIQ+人员的剥削、虐待和暴力行为。
- 与当地的LGBTIQ+民间社会组织合作，开发安全的转介途径和包容性服务。

### 保护风险

LGBTIQ+群体内部也各不相同。虽然他们可能会面对相似的风险和问题，但每个人都有不同的需求和问题，这些需求和问题源于他们的SOGIESC与其性别、年龄和其他多样性特征（如残疾状况、种族、宗教、文化水平等）的交集。

- 集体庇护所、卫生设施、诊所、警察局和援助物资分发点等公共场所往往会给LGBTIQ+人员带来风险。收容他们的社区可能会污辱、骚扰或边缘化LGBTI人员；他们自己的家庭和社区可能也会这样做。同性伴侣及其家人可能会被分开安置在不同的住所，变性人可能会被安置在错误的住所，从而造成进一步的风险。援助内容可能没有考虑到LGBTIQ+人员（如变性男子、间性儿童）的特殊需求。
- 女同性恋者可能因其性别和性取向而遭受迫害，并可能更频繁地遭受包括家庭和社区成员在内的私下性别暴力（包括名誉犯罪和强奸）。
- 男同性恋者通常比女同性恋者有更多的公共生活，因此也往往面临更直接的伤害风险，包括国家行为者在将男性自愿同性性行为视为犯罪的国家所施加的伤害。
- 变性人往往会被严重边缘化并遭受暴力。他们经常受到国家以及非国家行为者的性虐待。因为

他们通常被排除在教育资源之外，没有机会获取住房和就业，因此可能迫于无奈从事性交易。他们往往无法获得亟需的医疗服务。

- 间性人可能会受到仪式性的虐待，人们会认为身体的多样性是邪恶的。在未经其同意的情况下，他们往往会被迫接受绝育等手术，甚至包括间性儿童或婴儿。
- LGBTIQ+人员通常所依赖的应对机制和基础设施可能会因流离失所而失效或受到破坏。其中包括安全的公共场所和设施，例如非歧视性的健康和社区中心。

## 其他风险

如果难民署及其合作伙伴不履行保护所有被迫流离失所者和无国籍者的责任，其声誉将受损。

## 决策要点

- 确保所有工作人员和合作伙伴接受培训或查阅难民署《需知指南：援助被迫流离失所的女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和间性人和酷儿》，从而了解LGBTIQ+人员的特定保护需求。
- 确保难民署和合作伙伴的所有办公场所均为被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员提供友好而安全的空间。
- 确保所有员工和合作伙伴（包括司机和保安人员）了解在援助LGBTIQ+人员时哪些行为是适当的，哪些行为是不适当的。[难民署《行为守则》](#)确立了明确的规范，要求管理人员在发现不当行为时采取行动。
- 可能需要确定合适的合作伙伴，尤其是在缺乏（可靠的）国家服务的情况下。建议与当地LGBTIQ+领导的组织合作。
- 建立将LGBTIQ+人员不断转介给相关服务提供者的系统，并确保他们能够获得所有服务，不会受到歧视。
- 确保反馈和响应机制（包括保密报告机制）为LGBTIQ+人员所知、安全且可用。

## 关键步骤

### 1) 可及性和评估程序

- 确保难民署及其合作伙伴对LGBTIQ+人员而言是安全的、可接触的，并确保宣传和外联活动具有包容性。
- 如有可能，咨询民间社会行动者、非政府组织和其他民间社会组织，包括当地LGBTIQ+领导的组织。
- 在接待中心、登记场所和服务提供点，针对LGBTIQ+人员提供含有关键信息的直观资料。确保设立保密热线和其他报告渠道，并使其广为人知和具有包容性。
- 在评估过程中，需要留意到，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人、酷儿和其他具有不同SOGIESC的人面临着不同的风险，具有不同的需求和优先事项。
- 援助服务应将被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员纳入所有保护和援助方案中。在某些情况下，可能需要作出特殊安排和调整。

- 确保识别并充分满足LGBTIQ+人员的迫切需求；必要时采取有针对性的行动。将LGBTIQ+人员纳入预防和应对性别暴力(GBV)的计划中，并酌情与合作伙伴合作。
- 联系当地LGBTIQ+领导的组织和其他相关服务提供者，以便了解LGBTIQ+人员的需求，从而设计出保密、安全和有效的转介系统。
- 谨慎处理LGBTIQ+的个人数据，以避免暴露。对此类数据的处理采取保障措施，并限制对敏感信息的访问。

## 2) 获得服务

- 及时并充分地满足LGBTIQ+人员的特殊需求。了解合作伙伴、转介机制以及社区的能力。
- 与合作伙伴、其他行动者和当局（如可行）携手合作，确定恰当和安全的住房安排。
- 确保LGBTIQ+人员能够获得法律咨询、医疗和MHPSS等服务而不会受到歧视，并确保将他们纳入针对被迫流离失所者和无国籍者的各项方案中。
- 审查您的应对方案，以确定LGBTIQ+人员可能面临更高风险的地方。请注意LGBTIQ+人员有时可能无法安全地获得既有的主流服务。例如，许多公共卫生设施必须依法向当地执法部门报告GBV案件，这可能会让LGBTIQ+人员面临更多的风险。

## 3) 防止虐待和剥削

- 采取措施以建立相关系统，以预防和应对针对LGBTIQ+人员的暴力、剥削和虐待行为。应为此建立监督机制。
- 确保LGBTIQ+人员能够使用反馈和回应系统，并且通过这些系统报告的问题能够得到处理。

## 4) 包容和信息共享

- 在设计、实施、监测和评估对被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员有切身影响的方案时，确保证询他们的意见，并让他们有效地参与其中。
- 在各个地点以不同形式介绍LGBTIQ+人员应如何以及在何处寻求帮助。
- 确保办公室接待处提供安全和友好的环境，并以非歧视的方式完成登记。可能需要特殊的登记安排。

## 5) 宣传和倡导

- 将LGBTIQ+人员面临的众多保护问题，纳入与合作伙伴举行的宣传和培训活动中。
- 提供特定培训，以确保工作人员、口译人员和（来自政府和民间社团的）其他相关行动者了解被迫流离失所的LGBTIQ+人员的特殊需求和脆弱性。

## 管理的关键因素

- 应配足资源和知识丰富的工作人员，以满足被迫流离失所和无国籍的LGBTIQ+人员的特殊需求。

- 强化保护人员和合作伙伴应对LGBTIQ+人员保护需求的能力。将解决所有相关领域的LGBTIQ+问题的的工作纳入主流。
- 建立相关机制以便监控LGBTIQ+人员的安全状况和保护水平，以及他们获得服务的程度。
- 敦促国家服务部门和合作伙伴持续为LGBTIQ+人员提供支持。

## 资源和合作

### 工作人员

保护、社区保护、医疗、住房□CCCM□教育、生计和其他技术部门的工作人员尤为重要。在理想的情况下，每项行动都应有1名接受过培训并且知识渊博的LGBTIQ+联络人。

### 财力

需要财务资源来规划和实施相关服务、干预措施和方案。

### 培训

确保工作人员、口译人员和其他相关行动者（来自政府和民间社会）了解并能够获得有关如何援助被迫流离失所的LGBTIQ+人员的培训，以便了解他们面临的特殊风险和特殊需求。理想情况下，在紧急情况发生之前应进行此类培训。

### 伙伴关系

- 关注LGBTIQ+人员的国家非政府组织和政府机构。拥有相关专业知识的知名且值得信赖的国际非政府组织包括ORAM□ILGA和HIAS□此类合作伙伴通常还能够酌情提供心理健康和社会心理支持。
- 调查为LGBTIQ+人员提供特定服务的全国性LGBTIQ+组织。
- 了解基层LGBTIQ+组织，包括由流离失所者领导的组织，并探索支持这些组织的机会，例如通过赠款协议。

## 附录

[UNHCR, Policy on Age, Gender and Diversity, 2018](#)

[UNHCR, Need to Know Guidance: Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Persons in Forced Displacement, 2021](#)

[UNHCR, Guidelines on International Protection No. 9. Claims to Refugee Status based on Sexual](#)

[Orientation and or Gender Identity, 2012](#)

[UNHCR, Tip sheet on applying the UNHCR, Age, Gender and Diversity policy to LGBTIQ+ persons, 2021](#)

[UNHCR, 2021 Global Roundtable on Protection and Solutions for LGBTIQ+ People in Forced Displacement - Summary Conclusions + 2023 Progress Stock Taking](#)

[UNHCR Priorities on Protection and Solutions for LGBTIQ+ People in Forced Displacement](#)

## 4. 學習和實地實踐

援助被迫流离失所的LGBTIQ+人员电子学习[\[英文\]](#) [\[法文\]](#) [\[西班牙文\]](#) [\[阿拉伯语\]](#) (也可通过[学习门户网站](#)提供给合作伙伴)

[难民署关于LGBTIQ+的视频](#)

[难民署关于SOGIESC的视频](#)

## 5. 鏈接

[难民署关于LGBTIQ+人员的网页](#) [关于性别问题的 Refworld 门户网站](#) [日惹原则 Ilga World 数据库](#) [保护个人 \(外部\)](#) [联合国自由平等运动](#) [联合国 - LGBTIQ+群体](#)

## 6. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事或高级社区保护干事。

或联系难民署区域局的保护负责人、副主任（保护），或高级保护协调员、高级保护干事、高级社区保护干事。

此人将酌情联系UNHCR DIP的相关技术部门。

# 少数群体和土著人民

27 一月 2025

## 關鍵點

- 作为少数群体和土著人民的一项集体权利，他们有权将自己定义为某个少数群体或土著人民，也有权避开这种定义
- 牢记“不伤害”原则，积极但负责任地识别属于少数群体和土著群体的被迫流离失所者和无国籍者，并向他们伸出援助之手
- 征询少数群体和土著人民的意见，以便了解他们面临的风险以及如何最好地满足其优先事项并增强其能力
- 让少数群体和土著人民参与方案和保护活动的设计，以确保您的方案不会无意中歧视他们、使他们更受孤立，或导致他们与其他被迫流离失所者社区、无国籍者社区或收容社区之间关系紧张
- 了解受援人群中每个少数群体或土著社区的社会经济状况

## 1. 概述

由于少数群体所处的环境各不相同，国际上针对少数群体的定义尚未达成共识。难民署认为，“少数群体”一词指的是人数少于其他群体的种族、宗教、语言或文化群体，但其成员具有共同的身份和**权利**。与多数群体相比，属于这些少数群体的个人可能会有不同的感受，其文化方面的思维和行为也不同。这些差异可能会体现在宗教和/或政治立场、冲突管理方法、亲属关系和语言上。同时，少数群体的决定性特征在不同的背景下差异很大。请注意，“少数群体”一词通常也可用于称呼由其他特征（如性取向、性别认同等）界定的群体。

同样，针对“土著人民”的定义至今也没有达成共识，尽管难民署承认国际劳工组织《土著和部落人民公约》（1989年）（又称C169）中的措辞。一般来说，土著人民是某个地区原住民在该地区被征服、殖民或被当前主流文化划入当前国家边界后留下的后裔。土著人民通常能够显示出入侵之前或殖民之前社会的历史连续性，例如，这体现在占有祖先的土地、血统、语言或文化信仰和习俗等方面。与少数群体一样，与多数群体相比，土著居民社区在本国的社会经济和政治领域往往不占主导地位。应当指出，一些少数群体也认为自己是土著人民，可能会同时使用这两个词来指代自身。

然而，许多土著社区拒绝承认自己是少数群体，理由是“少数群体”一词可能并未准确反映该群体在其原籍国内的人口规模和人口特性。土著人民享有特定的集体权利，包括有权行使习惯法并保护其传统知识、知识产权和文化遗产。

## 为什么我们需要特别关注维护少数群体和土著人民的权利？

少数群体和土著人民往往受到歧视，在某些社会中，他们在社会、经济、政治和文化上被边缘化。属于少数群体或土著人民的被迫流离失所者和无国籍者在流离失所之前和期间可能在社区内部和/或国家层面受到歧视，也可能受到长期歧视遗毒的影响。他们可能是严重侵犯人权行为、暴力、冲突、种族和/或宗教迫害的受害者，在极端情况下，还可能是种族灭绝的受害者。这些多种形式的歧视可能对社区中的某些成员影响更大，特别是妇女、儿童、残疾人、老年人以及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、间性人和酷儿[LGBTIQ+]

气候紧急情况会给所有人带来生存威胁和流离失所的风险。然而，当结构性歧视与全球性资源匮乏相结合时，少数群体和土著人民最不可能从任何缓解其最恶劣影响的措施中受益。

除了禁止歧视和主张人人平等的人权原则外，根据国际人权框架以及某些区域和国家法律，少数群体和土著人民享有特定的权利。这些权利确认了他们的参与权、融入权，并确认他们有权享有自己的文化，信奉和实践自己的宗教以及使用自己的语言。

在我们帮助少数群体和土著人民的工作中采用[年龄、性别和多样性\(AGD\)方法](#)，力求确保所有保护活动（包括持久解决方案）都能包容少数群体和土著人民并为他们所用。

## 2. 與應急行動的相關性

应充分做好相关工作，让少数群体和土著人民充分、有意义地参与应急行动。为解决他们的保护问题，应急行动应专门投入资源来保护和支持他们，并与受关注人员以及服务提供者密切协商，以便规划和实施具体活动。这些活动应确保：

- 少数群体和土著人民可以不受歧视地获得保护活动和服务。
- 阻碍少数群体和土著人民充分参与影响他们的决策的障碍得到解决和减少。
- 应对措施方方面面都考虑到少数群体和土著人民的复合保护风险和能力。
- 少数群体和土著人民的能力和贡献得到承认和支持。
- 少数群体和土著人民拥有安全的场所来实践他们的宗教和传统，并通过自己喜欢的渠道以自己的语言获取信息。

## 3. 主要指導

保护风险



- 在许多社会中，少数群体和土著人民可能是最边缘化的群体。他们可能受到严重的歧视和排斥，无法参与社会、文化和经济事务，可能无法获得政治权力，经常无法表达自己的身份。这些障碍在流离失所和无国籍期间更加严重，从而加剧了他们面临的保护风险。
- 由于被歧视和边缘化，少数群体和土著人民获得教育、医疗和证件的机会可能有限。在流离失所和无国籍的情况下，这些问题可能需要特别关注。缺少证件是少数群体和土著人民共同的主要保护需求之一。由于他们的身份与其他年龄、性别和多样性特征有交叉，这种歧视也可能会加剧。
- 少数群体和土著群体的成员可能会受到周围民众、收容社区或自身家庭或社区的伤害，在某些情况下，[土著妇女和女童](#)面临更严重的暴力形式。
- 务必认识到，对少数群体和土著人民的系统性歧视可能会导致他们的社区陷入贫困、无法诉诸司法和无法获得服务。因此，他们可能面临保护风险，包括人身暴力和非法贩卖。在被迫流离失所的情况下，这些风险更为复杂。
- 少数群体和土著人民可能会因流离失所而丧失或无法自主掌握某些重要的个人和集体认同感，如果他们与原领土有密切的文化联系，则情况更是如此。人道主义行动也可能会左右着文化认同受到被迫流离失所影响的方式，因为如果应对流离失所的措施没有优先考虑保存某些文化习俗，那么仪式或行为可能会被迫改变。
- 如果口译人员来自原籍国或庇护国的不同社区，少数群体和土著人民可能不会坦率地发言。此外，少数群体成员和土著人民只能说一种少数群体语言或土著语言。
- 少数群体和土著人民往往受到无国籍状态的过度影响，因为世界上已知的无国籍人口中，有75%以上属于族裔、宗教或语言少数群体。这主要是由于直接或间接的歧视，包括国籍法中的歧视。有关可能导致无国籍状态的各种形式歧视的更多信息，请参见[难民署关于国籍法中的歧视和无国籍状态的背景说明](#)。特定少数群体和土著人民尤其受到无国籍风险的影响，影响大小视具体情况而异。
- 少数群体和土著人民有权拥有的土地和领土经常与政治边界并不重叠；因此，他们往往会跨越边界流动。在冲突或危机中，这可能会让他们陷入暴力局势或与所属群体分离。

## 其他风险

在族裔、宗教和语言上属于少数群体或土著人民的个人经常遭受歧视和边缘化，不分年龄和性别。

在与安保人员、兼职或咨询人员、合作伙伴的工作人员和口译人员等人员接触时，应注意他们的背景以及他们在与被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著人民沟通时的态度。即使口译人员表现得很专业，但如果口译人员来自原籍国的多数群体，少数群体或土著人也有可能不会坦率地发言。

各级工作人员，尤其是保安和保护人员等最常与个人互动的人员，都应接受与少数群体和土著人民打交道的培训，并在所有互动中保持中立和专业。

## 关键步骤

## 支持服务和护理安排

- 采取适当措施，确保流离失所的少数群体和土著社区能够按照其意愿共同生活，以维护其文化遗产和认同感
- 留意少数群体和土著人民的传统、做法和习惯法。必须始终表现出尊重和文化敏感性。
- 在所有方案编制阶段和领导结构中都要让被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著群体参与进来。
- 确定少数群体和土著人民领导的合作伙伴以及地方组织。建立转介机制。评估和支持社区解决问题的能力。
- 识别少数群体和土著人民的社区自我管理结构，并投资于增强他们制定社区行动计划的能力，以解决其社区内的保护问题和关切。考虑通过[赠款协议](#)来支持社区领导的组织解决社区的优先事项 (仅难民署工作人员可获得)。

## 识别和评估程序

- 运用[年龄、性别和多样性](#) [AGD] 视角和[基于社区的方法](#)来与少数群体和土著人民合作。
- 确保环境安全可靠，让人们能够放心地表明自己是少数群体或土著群体的成员。确保采取数据保护措施，不愿意表明自己身份的人员不会被强迫这样做，尤其是在他们可能面临风险的时候。
- 促进和支持收集关于被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著群体的全面分类数据，包括有关特定年龄、性别和多样性群体的保护风险、能力及拟针对其采用的解决方案的数据。数据收集应按照难民署的标准，对敏感问题要有充分的认识。

## 获得服务

- 建立无障碍和可信赖的双向沟通渠道，确保所有关于服务的信息都将少数群体和土著人民包括在内并可供他们使用，并通过他们喜欢的渠道提供。为确保少数群体和土著人民能够获得相关服务，可能需要有笔译或口译人员在场。
- 与少数群体和土著人民协商，确保为他们践行其文化传统提供空间。
- 采取措施以了解少数群体和土著人民的具体权利。国际人权法以及区域或国家法律都可能赋予这些权利。包括政府当局在内的众多行为者可能有责任保护少数群体和土著人民的权利，并向他们提供特定的服务。

## 防止虐待和剥削

- 确保少数群体和土著人民能够利用各种系统来预防和应对暴力、剥削和虐待。

## 参与和包容

- 确保所有方案都包括少数群体和土著人民并让他们切实参与其中，消除他们在充分、平等地获得保护服务和援助方面遇到的障碍。

- 确保以通俗易懂的方式和语言向他们提供相关方案、服务或其权利的信息。
- 如果安全状况允许，应鼓励来自不同年龄、性别和多样性群体（包括妇女、[LGBTIQ+人士](#)、残疾人和老年人）的少数群体和土著人民参与进来，并为其提供实质性的代表名额。
- 提供实践文化传统的场所并加强社区团体，包括以少数群体或土著人民所用语言为少数群体和土著人民子女提供教育或开展活动。

## 宣传和倡导

- 确保工作人员、合作伙伴、地方和国家当局都了解并知道如何与少数群体和土著人民打交道，同时注意难民署和合作伙伴工作人员的态度和成见。难民署的《行为守则》确立了明确的规范，要求管理人员在发现不当行为时采取行动。这需要敏感度和培训。
- 探索联合政府、其他联合国机构和民间社会在内的相关利益攸关方进行宣传的途径，以消除歧视性国籍法、政策和习俗。

## 管理的关键因素

- 确保拥有足够的人力和资源，促使难民署能够了解自身想要保护的社区并能满足少数群体和土著人民的保护需求。定期评估方案，确保所有分析报告都遵循AGD政策。
- 建立保护监测机制，监测被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著群体所享有的保护水平。
- 鼓励国家服务机构和合作伙伴继续支持“保护和援助被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著群体”的方案。
- 确保将少数群体和土著人民的需求纳入所有相关方案和服务中。

## 资源和合作

### 工作人员

保护、卫生、[心理健康和社会心理支持](#)、[社区保护](#)及口译人员。

### 财力

应提供足够的资源来满足少数群体和土著人民的需求。

### 合作伙伴

这尤其包括援助少数群体和土著人民的国家非政府组织、政府机构和国家人权组织。[少数群体权利国际](#)、[MRG Intertional](#)是维护少数群体和土著人民权利的最著名国际非政府组织。

## 与少数群体和土著人民合作的关键行动要点

- 确保少数群体和土著群体的身份得到确认和登记，以方便他们办理证件和获得服务。始终坚持自决和身份认同原则，确保对少数群体或土著人民身份的记录，包括族裔或宗教的记录，

不会使被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著群体处于危险之中（“不伤害”）。

- 识别少数群体和土著人民的决策结构、文化习俗和习惯法，确保他们切实地参与决策，能够参与确定服务和其他保护措施的必要性和可接受性，并且能够参与相关活动。
- 请注意，少数群体和土著人民群体内部也各不相同。应特别注意确保所有[年龄、性别和多样性群体](#)中的少数群体和土著人民能够切实地参与其中，并系统地查明和解决妇女、老年人、残疾人、LGBTIQ+人士、青年和儿童参与时所面临的障碍。
- 确保与少数群体和土著人民协商设计预防和应对暴力侵害、剥削或虐待被迫流离失所者和无国籍者的制度，以确保这些制度是包容的、安全的和可供使用的。
- 确保所有方案都将少数群体和土著人民包含在内。确保他们能够获得有关他们有权获得的信息和服务的信息，并确保他们能够通过自己喜欢的渠道表达自己的关切和分享自己的反馈意见。
- 促使相关的国家服务机构（如果存在）参与进来。如果这些国家服务机构不能充分满足被迫流离失所和无国籍的少数群体和土著人民的需求，请考虑提供支持以便强化其能力。

## 附录

[UNHCR, Policy on Age, Gender and Diversity, 2018](#)

[UNHCR Need to Know Guidance: Working with National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities and Indigenous Peoples in Forced Displacement, 2011](#)

[Tip Sheet on Applying the UNHCR's age, gender and diversity policy to Minorities and Indigenous Peoples, 2021](#)

[UNHCR, Understanding Community-Based Protection \(Protection Policy Paper\), 2013](#)

## 4. 學習和實地實踐

AGD e-learning [[英语](#)], [[法语](#)] (也对外开放)

[少数群体权利国际——说出我的名字](#)

[仅限难民署工作人员访问：年龄性别多样性电子学习教材](#)

[UNHCR Age, Gender and Diversity eLearning Textbook](#)

[UNHCR, Using a holistic and intersectional empowerment strategy for effective community-based protection of indigenous peoples: A promising practice on age, gender and diversity in Brazil, 2022](#)

## 5. 鏈接

[难民署——少数群体和土著人民页面](#) [人权事务高级专员办事处（人权高专办），少数群体](#) [少数群体权利国际——主页](#) [联合国 经济和社会事务部，土著人民](#) [人权高专办——《公民权利和政治权利国际公约》，关于少数群体权利的第27条](#) [国际劳工组织第169号公约——《土著和部落人民公约》，1989年（第169号）](#) [基于社区的保护实践社区（内部）](#) [国际发展与冲突管理中心，处于危险中的少数群体](#) [MAR项目](#) [MAR监测世界各地对少数群体的迫害和动员情况](#)

## 6. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事或高级社区保护干事。

或者，联系难民署保护负责人，或副主任（保护）或区域助理/副代表（保护）；或区域局的高级保护干事或基于社区的高级保护干事。

他们也会酌情联络难民署国际保护司 (DIP) 的相关专业单位。