

## 支持政府做出承诺的补充指导性文件

### 介绍

拟于 2011 年 12 月 7 日至 8 日召开的部长级会议的一部分日程也是承诺大会。将期待各国政府借大会的机会做出具有前瞻性的明确承诺，从事旨在具体改善保护和援助难民和无国籍人士的一些列活动。一份“支持政府做出承诺的指导意见”的初步文件（联合国难民署 2010 年 10 月）已于去年分发，在联合国难民署网站上可以查阅到阿拉伯语，英语，法语，俄语和西班牙语的相关文档。具体请查阅 <http://www.unhcr.org/4d1c95859.html>。

此“补充指导性文件”是应政府的要求而进一步准备的，目的是为政府的自愿承诺进程提供更多的指导性建议，并充分考虑保护和援助难民以及解决无国籍人士问题在不同地区和不同国家之间的差异性。因此，这份补充指导性文件只提出了一些一般性的领域，各国政府可以根据所在国家和地区的特殊性，在相关的方面，考虑做出承诺。该补充文件既不能涵盖所有可能做出承诺的领域，也不能假设所有的承诺都涵盖整个国家，也可以是一个地区范围内的。

联合国难民署会尽力支持详尽阐述承诺的进程，因为这样的承诺可能会另外涉及到社会团体、难民和无国籍人士。如果有关政府希望在部长级会议召开之前向联合国难民署表达自己的承诺，谨请联系大会秘书处（[hqst00@unhcr.org](mailto:hqst00@unhcr.org)）。提前知会相关承诺有利于在大会上，或以政府希望的任何其他方式来得到广泛的传播。在大会结束之后，我们会准备一份文件，汇总所有的承诺，并分发给各国政府。

### 可以考虑做出承诺的领域

#### **难民和无国籍公约**

各国政府可以考虑对公约的加入和撤销保留方面做出承诺。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 正式批准或加入《1951 年关于难民地位的公约》和/或《1967 年议定书》，《1954 年关于无国籍人士地位的公约》和/或《1961 年关于减少无国籍人士的公约》；和/或
- 撤销对《1951 年关于难民地位公约》和/或《1967 年议定书》的保留，撤销对《1954 年关于无国籍人士地位公约》和/或《1961 年减少无国籍人士的公约》的保留。

## 难民地位甄别

各国政府可以考虑做出承诺：改进他们的难民地位甄别程序，确保高水准的效率性和一致性。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 庇护程序中对年龄、性别和多样性的关注；
- 听证和面谈中的语言障碍；
- 对寻求庇护者的程序性保护，包括有效的补救措施；
- 政府的能力建设和难民地位甄别专业知识；
- 废除法律条文中有关允许回来源国提出庇护上诉的条款；和/或
- 承担更多难民地位甄别的责任。

各国政府可以考虑做出承诺：根据需要，立法或修改法律，或者对庇护评审人员提供政策指导，帮助解释难民的定义。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 在国际和/或地区发展过程中，确保全面和完整地解释《1951年公约》中关于难民的定义；和/或
- 澄清与性别有关的迫害是难民地位认定的理由。

各国政府也可以考虑做出承诺：排除难民保护的理由的说明、解释和使用应与《1951年难民公约》及《1967年议定书》保持一致。

## 寻求庇护者和难民的接待和权利

各国政府可以考虑做出承诺：确保所有寻求国际保护的人士可以入境。承诺再次确认国际社会普遍承认的不推回原则。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 入境体制能对寻求庇护者和其他有特殊需求的团体进行识别并给予入境许可；
- 培训边防官员；
- 与利益相关方合作和协调，确保海上解救的寻求庇护者和难民能尽快在一个安全地方上岸；
- 在大规模人员涌入的情况下，至少允许临时入境，并根据国际基本原则给予保护；和/或
- 废除允许起诉或惩罚难民和寻求庇护者的相关法律，仅仅因为他们非法入境，或持有伪造或假文件（但是他们有充分的理由只能如此做）。

各国政府可以考虑做出承诺：解决所有寻求庇护者和难民的个人身份文件问题，包括妇女和女童。与此相关，可以更具体地承诺这种身份文件可以：

- 保护不被带走；和/或

- 保证寻求庇护者/难民可以获得基本服务，享有其基本的经济、社会和文化权利。

如果可能，各国政府可考虑做出承诺：为难民和无国籍人士的行动自由提供便利，包括海外旅行，特别是颁发符合国际民航组织 9303 文件标准的机器可读旅行文件，并。

各国政府可以考虑做出承诺：开放更广泛的教育机会给难民儿童、青年和成人，包括男性和女性。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 免除难民儿童的教育费用；
- 承认难民的学校证书；和/或
- 为难民提供扫盲和成人教育机会

在尽可能的范围内，各国政府可以考虑做出承诺：改善男女难民进入劳动力市场的状况。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 寻求庇护者在酒吧工作的时间限制；
- 承认难民的专业和职业证书；和/或
- 支持和推动性侵害幸存者的合法就业

## 寻求庇护者和难民的待遇

各国政府可以考虑做出承诺：改善条件，努力增进寻求庇护者、难民和无国籍人士中的妇女和女童享有和男子和男童同等的保护和援助，能够平等参与对她们产生影响的决策过程。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 获得生活机会，增加其经济自立性；
- 提供法律途径以起诉暴力、性侵害和强奸的行凶者；
- 提供服务设施，以支持和帮助暴力，骚扰，强奸和性侵害的受害者；和/或
- 如果需要，为服务提供者提供与性别相关的培训。

各国政府可以考虑做出承诺，制定相关的管理儿童的政策和办法，包括男孩和女孩，尤其是无人陪伴和离散儿童，确保他们能够有效地被识别并得到有效保护。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 对所有难民，寻求庇护者和无国籍人士儿童进行出生登记；和/或
- 给与难民和寻求庇护者儿童，无论男孩女孩，与本国儿童同样的非歧视性的保护服务

各国政府可以考虑做出承诺：针对有残疾的寻求庇护者、难民和无国籍人士的特殊保护需求及弱势，改善其条件。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 禁止针对残疾的所有形式的歧视；
- 采取措施保护有残疾的难民、寻求庇护者和无国籍人士免受歧视；和/或
- 为残疾的寻求庇护者、难民和无国籍人士提供支持、服务和便利。

各国政府可以考虑做出承诺：反对所有形式的种族主义、歧视偏见和不容忍，保护最弱势群体，包括寻求庇护者、难民和无国籍人士。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 立法禁止非法的歧视；
- 培训执法人员、律师和法官；
- 执行德班宣言中的行动计划，特别是其中有关的七个段落<sup>1</sup>，具体针对强制离散和无国籍人士；
- 通过政治领袖的公开宣言，谴责歧视偏见和不容忍，促进相互尊重和理解；和/或
- 为受害者提供有效的举报机制和法律支援，包括法律咨询和心理支持。

对寻求庇护者和/或难民采取拘留措施的国家，可以考虑做出承诺：减少对这种方式的依赖和/或改善拘留条件。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 结束拘留难民和寻求庇护者儿童；
- 结束对难民和寻求庇护者自动拘留的做法；
- 减少依靠对寻求庇护者的拘留；
- 对可允许拘留的时间在法律上设置限制；
- 改善拘留条件，使其与国际人权文书设立的相关标准和规范相一致；
- 对拘留建立程序性保护措施，使任何拘留必须依法执行；
- 建立或者指定独立的拘留监督机构；和/或
- 探索、试验或执行拘留庇护者和难民的其他替代方法，其中包括保释/担保，定期汇报或社区监督等等。

## 城市难民状况

各国政府可以考虑做出承诺：为城市难民提供更好的援助。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 跟联合国难民署及合作伙伴一起努力，争取达到联合国难民署有关“*城市地区难民保护和解决方案的政策*”中设立的目标；
- 加强有关国际组织，非政府组织和社区团体之间的伙伴关系，提升保护水平和可获得服务；和/或
- 在城市规划，减少贫困，减灾防灾方案制定中，要考虑城市难民因素。

---

<sup>1</sup>行动方案的段落：34-36, 78 (d) ,138, 144 (e) 和 185, 宣言中相关段落：16, 28, 52-55, 65, 89 和 111。

## 永久解决方案

各国政府可以考虑做出承诺：在可行的范围内，支持把自愿遣返、就地融合和重新安置三者综合考虑，以找到永久解决方案。与此相关，承诺可以更具体地针对：

### 自愿遣返

- 消除难民返回的障碍，为自愿遣返创造有利条件；
- 通过提供就业、教育和社会服务等机会，支持返回者的可持续性重新融合；
- 对接受返回者的社区和国家，支持其社会经济重建和和平建设的努力；和/或
- 根据联合国安理会决议 1325（2000）号关于妇女、和平和安全的文件，通过全国行动计划，把妇女和女童返回者纳入所有相关的和平谈判、和平协商和重新融合进程当中。

### 就地融合

- 通过诸如提供耕地、就业机会和/或长期可持续居留地位等方式，支持难民在法律、社会和经济等各方面融入到接受社区和接受国。

### 重新安置

- 引入定期安置计划，确定每年或者多年的配额指标；
- 增加每年安置的配额指标；
- 改善政府的能力，以便能及时应对突发紧急的安置需求，包括医疗需求，加快处理此类案例的速度；
- 加强新型安置国家的能力建设，比如可以通过结对或者指导项目的方式；和/或
- 为安置难民的融合提供便利，包括健康和社会服务、教育、就业和社区态度等方面

### 合法移民

- 探索其他解决难民问题的途径，其中包括适当的合法移民机会。

## 久拖不决的难民情形

各国政府可以考虑做出承诺：致力于解决久拖不决的难民情形。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 综合的、多边的和多部门的合作和行动来解决造成某个或者多个特定的久拖不决的难民情形的根本原因
- 某个特定的久拖不决的难民情形，通过与联合国难民署、不同政府和伙伴的参与，建立一个综合性的解决方案，包括战略性地使用重新安置计划；和/或

- 支持难民安置社区运用发展模式解决此类问题，例如，国家脱贫计划，联合国发展援助框架和其他机制等。

## 混合的人口流动

各国政府可以考虑做出承诺：应对不同类型的人群在混合的人口流动中的需要，例如寻求庇护者、难民、人口贩卖受害者、无人陪伴和离散儿童、非正常情形下的移民等等。与此相关，承诺可以更具体针对：

- 通过介绍机制对不同类型的人群进行身份识别、获得信息和提供情况；
- 通过不同的渠道和程序，满足不同人群的需求，对符合国际保护的人群提供永久解决方案；
- 防止和打击人口贩卖，其中包括对被害人的援助和保护，必要时，给予难民地位的保护；
- 承认有必要对人口贩卖受害者提供国际保护，包括那些因贩卖经历而出现的情况；和/或
- 通过合作以确保海上救援（包含寻求庇护者和难民）的行动与相关的国际法保持一致，让被解救人群能安全上岸，并能通过适当的程序得到适当解决。

## 国际合作

各国政府可以考虑做出承诺：再次确认他们通过国际合作来共同分担责任的诺言。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 与联合国难民署、相关国家和利益相关方就分担责任的国际合作达成一项共同的框架协议；
- 同其他相关政府一起，开发合作途径，本着扩大保护空间的宗旨，通过全面合作的方式，来解决某一特定的人口流离失所的情形。

## 无国籍问题

各国政府可以考虑做出承诺：在本国境内识别无国籍人士，以便了解无国籍人士在全球范围的分布情况。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 例如，可以通过抽样调查、人口统计或其他适当方式，汇总本国内的无国籍人口数据；和/或
- 制定一种正式而又简单的无国籍人士的甄别程序，以便给予他们可认可的地位。

各国政府可以考虑做出承诺：帮助预防无国籍现象，包括重新审核国籍法和国籍取得程序。与此相关，承诺可以更具体针对：

- 国籍法避免儿童出现无国籍现象，例如，对可能成为无国籍的儿童，在出生时给予其公民身份，无论他们是否在其领土内出生，或其父母是居住在国外的国民；
- 重新审查国籍法，确保政府给予其领土之内的弃儿以公民身份；
- 消除国籍法中的漏洞，避免因放弃、丢失或被剥夺国籍而成为无国籍人士；
- 确保国籍法中的性别平等，修改使妇女和/或她们的孩子成为无国籍人士的歧视性条款；
- 实施修改后的国籍法，追溯解决过去由于性别歧视而造成的无国籍案例；
- 精简行政程序，降低相关费用，以便有资格无国籍人士获得国籍；和/或
- 改进取得出生登记和其他身份证明的渠道。

各国政府可以考虑做出承诺：减少本国内的无国籍现象。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 对某一特定的无国籍人群给予公民身份；
- 解决某一个特定的久拖不决的无国籍状况；和/或
- 采纳一项全面战略或行动计划来减少和防止无国籍问题及其产生根源

各国政府可以考虑进一步承诺：改进对无国籍人士的保护，例如，给予他们在《1954年关于无国籍人士地位公约》中的标准相一致的待遇，包括提供身份和旅行证件。

## 国际难民保护文件范围之外的保护需求

各国政府可以考虑做出承诺：确保和/或改进对处于现有国际难民保护文件范围之外的人士的保护，包括对国内立法的重新审查。与此相关，承诺可以更具体地针对：

- 改进法律或政策指导，以便庇护评审人员给予补充形式的保护；
- 对于被给予补充形式保护的人员及其家属，增进他们的权益，使他们能享受与《1951年难民公约》规定的权利水平；和/或
- 提供合法的移民机会给那些因为缓慢的环境恶化和/或气候变化影响等，例如，海平面上升或者沙漠化，而被迫离开原籍国的人群。

各国政府可以考虑做出承诺：在当前被迫流离失所的趋势下，推动国际保护体系的发展。与此相关，承诺和联合国难民署、相关政府和利益相关方共同努力：

- 识别那些可能处于现有难民保护文件范围之外的状况；
- 发展国际保护体系，以政府现行的规范和良好的实践为基础，对此类情况能作出妥当和一致的反应；
- 建立一个应对临时性或过渡性保护情况的指导框架，能够确定在何种情况下启动保护、提供援助以及如何结束。

2011年5月26日