



Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency



# 国际难民保护与建立国家庇护制度指南

2017 年第 27 号《议员手册》

## 致谢

本出版物由各国议会联盟与联合国难民事务高级专员办事处联合出版。

作者：弗朗西斯·尼克尔森、朱迪思·库明。

**机构间联合编辑委员会：**科内利斯·沃特斯、阿里尔·里瓦、爱丽丝·爱德华兹、马德琳·加尔利克（联合国难民署国际保护司）；各国议会联盟促进尊重国际人道主义法委员会的成员，特别是参议员加布里埃拉·奎瓦斯·巴伦（墨西哥）、参议员菲利普·马霍斯（比利时）以及委员会秘书卡林恩·贾布里。

**其他评论者与贡献者：**桑娜·安德森、卡罗琳·杜林·布拉斯、苏斌·乔、卡罗尔·西蒙·达汗、爱丽丝·法尔默、西比尔·卡弗勒、杰基·基根、内赛·基林奥卢、亚历山德拉·帕梅拉·麦克多沃尔、迈克尔·西蒙、彼得·斯温尼亚斯基、比阿特丽斯·乌雷切、联合国难民署日内瓦总部以及联合国难民署驻各国代表处的许多其他工作人员。各国议会联盟感谢密克罗尼西亚联邦为本手册出版所提供的资金支持。

本出版物的所有部分均可复制用于个人以及非商业用途，但前提是同时复制版权及来源标识，且不做任何修改。请将对本出版物内容的使用情况告知各国议会联盟。

© 各国议会联盟以及联合国难民署，2017年

封面照片：© 联合国难民署/本杰明·鲁瓦瑟

设计与排版：BakOS DESIGN

国际标准图书编号：978-92-9142-707-9 Refugee Handbook (GB)

# 目录

前言 .....	6
缩略语表 .....	8
引言 .....	10
如何使用本《手册》 .....	12
第一章 难民保护的国际法框架 .....	15
1.1 概述 .....	15
1.2 国际难民法及标准 .....	16
1.3 区域难民法及标准 .....	19
1.4 保护寻求庇护者和难民的其他国际法律标准 .....	23
1.5 其他来源的法律及指南 .....	32
第二章 难民保护的作用和责任 .....	33
2.1 概述 .....	33
2.2 各国的作用和责任 .....	34
2.3 对特定类别的难民的责任 .....	37
2.4 联合国难民署的作用 .....	41
2.5 联合国难民署的伙伴关系 .....	45
2.6 为保护难民以及联合国难民署的工作提供支持和资金 .....	49
第三章 加入难民保护国际文书并建立国家庇护制度 .....	52
3.1 概述 .....	52
3.2 加入 1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》 .....	53
3.3 建立国家庇护制度 .....	55
3.4 国家法律和政策：国家庇护制度的核心 .....	59
第四章 边境及难民入境管理 .....	64
4.1 概述 .....	64
4.2 入境及不推回义务的范围 .....	66
4.3 确保安全和保护难民 .....	73

4.4	混合人群移徙的挑战.....	75
4.5	偷运、贩运和难民保护.....	82
4.6	混合移徙背景下的对保护敏感的入境制度.....	87
4.7	不处罚非正常入境.....	94
<b>第五章</b>	<b>接收寻求庇护者和难民.....</b>	<b>96</b>
5.1	概述.....	96
5.2	在单独的庇护体系下接待和对待寻求庇护者.....	97
5.3	行动自由、拘留和拘留的替代方式.....	104
5.4	应对大量人员涌入.....	115
5.5	应对紧急情况.....	118
<b>第六章</b>	<b>甄别需要国际保护的人员.....</b>	<b>125</b>
6.1	概述.....	125
6.2	国家在难民地位甄别中的职责.....	126
6.3	甄别难民地位.....	128
6.4	难民定义包括哪些人.....	132
6.5	巴勒斯坦难民的情况.....	144
6.6	哪些人应被排除在难民地位之外.....	144
<b>第七章</b>	<b>制定公平有效的庇护程序.....</b>	<b>152</b>
7.1	概述.....	152
7.2	公平有效的庇护程序.....	154
7.3	最低程序保障.....	156
7.4	根据相关数据保护原则和标准确保保密性.....	159
7.5	登记和裁决申请.....	161
7.6	准入性评估程序.....	163
7.7	初审面谈和决策过程.....	171
7.8	加速程序.....	175
7.9	后续申请和放弃或撤回申请.....	177
7.10	复议和有效补救措施.....	179
7.11	庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者.....	180
7.12	难民地位认定.....	188
7.13	难民地位的取消、撤销和终止.....	191

7.14 被认定为不需要国际保护的人 .....	195
<b>第八章 尊重难民的权利和尊严 .....</b>	<b>200</b>
8.1 概述 .....	200
8.2 非歧视原则 .....	201
8.3 难民的义务和权利 .....	201
8.4 补充性保护获得人之权利 .....	215
8.5 反对种族主义、歧视和仇外心理 .....	217
8.6 利用联合国针对寻求庇护者和难民的人权机制 .....	223
<b>第九章 持久解决方案 .....</b>	<b>228</b>
9.1 概述 .....	228
9.2 奠定解决方案基础：制度方法 .....	229
9.3 自愿返回 .....	230
9.4 就地融合：定居收容社区 .....	234
9.5 重新安置 .....	237
9.6 重新安置的创新方法及其他移民渠道 .....	240
9.7 入籍 .....	243
9.8 持久难民困境的全面解决办法 .....	244
<b>附录 1 1951 年《关于难民地位的公约》的加入书范本 .....</b>	<b>247</b>
<b>附录 2 1967 年《关于难民地位的议定书》的加入书范本 .....</b>	<b>248</b>
<b>附录 3 1951 年《关于难民地位的公约》的继承书范本 .....</b>	<b>249</b>
<b>附录 4 1967 年《关于难民地位的议定书》的继承示范文书 .....</b>	<b>250</b>
<b>附录 5 与难民保护有关的主要术语汇总 .....</b>	<b>251</b>
<b>附录 6 关于难民保护信息的部分网站 .....</b>	<b>267</b>
关于联合国难民署和各国议会联盟 .....	269

# 前言



© IPU

为寻求庇护的人提供保护是人类历史最悠久的传统之一。它不仅是众多宗教和文化传统共有的价值观，也是当今国际法的组成部分。这种价值观经受住了时间的考验。联合国所有 193 个成员国于 2016 年 9 月通过的《关于难民和移民的纽约宣言》再次强调了这种价值观。

在逃离家园的人数达到几十年以来的最高水平时，《纽约宣言》强有力地重申了难民保护这一基本原则。如今有近 6600 万人因冲突、暴力和迫害而逃离家园，其中约三分之一越过边境逃亡成为难民——规模与 20 世纪 90 年代中期水平相当，当时冷战爆发的余波导致大量人员流离失所。当前被迫流离失所人数的规模和复杂性在当今冲突范围之广、规模之大、持续时间之长以及国际社会无法找到解决冲突所需的统一目标有直接关系。

80%以上逃离祖国成为难民的人在邻国获得了保护，而提供保护的邻国的人民和政府往往也面临重重困难——既要应对邻近地区的冲突所产生的影响，又要解决本国的发展挑战。超过半数的难民是儿童——相比之下，世界总人口中大约有三分之一是儿童。不到五分之一的难民前往更遥远的地方寻求保护；他们之所以这样做，通常是因为看不到希望以及无法获得充分支持，原因包括接受他们的东道国和社区能力有限。一般而言，在迁移的人群中，有一部分人属于非正常迁移流动，包括那些因寻求经济机会等一系列原因而迁移的人。应当明确区分难民和移民，难民在国际法中具有特殊地位，他们由于冲突和迫害而无法返回家园——尽管这两个群体面临着许多相同的风险，比如他们常常在危险的陆路旅途以及海上航行中面临丧生或受到人身伤害的风险。

在《纽约宣言》发布之际，一些国家的行为也在考验难民保护原则——而事实上，这也将继续。在某些国家和地区，获得庇护的权利受到了限制——边境关闭、拘留人数增加，法律和程序方面的障碍增加了获得保护的难度。面对看似难以解决的冲突、深切的安全顾虑以及经济困境，一些政府采取的应对措施是关闭国门，将难民保护“外包”到其他地方，并放任仇外和民族主义言论不管。而与此同时，也有许多积极的例子，一些国家政府挺身而出，展现了道德、勇气与领导力，对成千上万逃离至此的人开放边境；世界各地还有许许多多的个人和社区通过行动展现了团结精神。

《纽约宣言》强调，保护难民需要社会各行各业参与。议员们在这一方面可以发挥关键作用——确保国际难民保护制度持续发挥有效作用，建立和维护国家庇护制度以贯彻保护原则并能有效应对当代挑战。

本《手册》的目的包括两个方面：让议员们了解国际难民法的基本原则和义务，并动员议员们支持建立和维护符合国际标准的、公平有效的国家庇护制度。这对于政府能够识别需要国际保护的人，并确保被迫逃离迫害和冲突的人能够继续根据 1951 年《难民公约》及其 1967 年《议定书》寻求和获得庇护是至关重要的。我们将本《手册》作为一项重要资源推荐给你使用，并相信它将有助于把《纽约宣言》的承诺转化为实际行动。



菲利普·格兰迪联合国难民事务高级专员



马丁·春玑  
各国议会联盟秘书长

# 缩略语表

**AIDS** 获得性免疫缺陷综合症

**BID** 最佳利益决定

**CAR** 中非共和国

**CAT** 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》

**CEDAW** 《消除对妇女一切形式歧视公约》

**COI** 原籍国信息

**CRC** 《儿童权利公约》

**CRPD** 《残疾人权利公约》

**CTD** 公约旅行证件

**DRC** 刚果民主共和国

**EASO** 欧洲庇护支持办公室

**ECOSOC** 联合国经济及社会理事会

**EU** 欧洲联盟

**ExCom** 高级专员方案执行委员会

**FAO** 粮食及农业组织

**FGM** 女性生殖器官切割

**HIV** 人类免疫缺陷病毒

**HRC** 联合国人权委员会

**IARLJ** 国际难民法法官协会

**ICAO** 国际民用航空组织

**ICC** 国际刑事法院

**ICCPR** 公民权利及政治权利国际公约

**ICERD** 消除一切形式种族歧视国际公约

**ICESCR** 经济、社会及文化权利国际公约

**ICRC** 红十字国际委员会

**IDP** 境内流离失所者

**IFRC** 红十字会与红新月会国际联合会

**IMO** 国际海事组织

**IOM** 国际移民组织

**IPU** 各国议会联盟



**LGBTI** 女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人

**NGO** 非政府组织

**NHRI** 国家人权机构

**OAS** 美洲国家组织

**OAU** 非洲统一组织（现为非洲联盟）

**OCHA** 联合国人道主义事务协调办公室

**OHCHR** 联合国人权事务高级专员办事

**OIC** 伊斯兰会议组织（现为伊斯兰合作组织）

**PRRA** 遣返前风险评估（加拿大）

**SAPS** 南非警察局

**SAR** 搜索与营救

**SGBV** 性暴力和基于性别的暴力

**SOLAS** 《国际海上人命安全公约》

**SOPs** 标准操作程序

**TBP** 多伦多巴厘岛方案

**TPS** 临时保护身份（由美国提供）

**UASC** 无人陪伴或失散儿童

**UDHR** 《世界人权宣言》

**UN** 联合国

**UNAIDS** 联合国艾滋病规划署

**UNCLOS** 《联合国海洋法公约》

**UNDP** 联合国开发计划署

**UNESCO** 联合国教科文组织

**UNHCR** 联合国难民署

**UNICEF** 联合国儿童基金会

**UNODC** 联合国毒品和犯罪问题办公室

**UNRWA** 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

**UPR** 普遍定期审议

**WFP** 世界粮食计划署

**WHO** 世界卫生组织

# 引言



© UNHCR

在本《手册》即将出版之际，全世界的难民人数比第二次世界大战结束以来的任何时期都要多。由于冲突、暴力以及人权侵犯行为与种族宗教仇恨、严重贫困和匮乏以及与气候变化有关的环境因素的联系变得日益密切，现如今流离失所的原因也变得越来越复杂。由于冲突已经持续了数年甚至数十年，并且没有任何可行的解决办法，生活在困境中的难民的数量达到了惊人的地步。世界上超过半数的难民是儿童，如果情况得不到改善，他们的子孙后代依旧会是难民。

难民是谁的责任？为什么他们往往被视为一种威胁，而不是受到威胁的人？既然大部分议员与造成数百万人流离失所的暴力和迫害无关，为他们编写本《手册》的意义又何在？

当一国法治崩溃时，那个国家的人民就会成为难民。他们依靠法治在其他国家寻求保护。他们希望恢复本国法治，从而有朝一日重返家园。在制定法律、政策和法规以庇护和保护战争及迫害的受害者，并确保东道国的合法利益得到维护的过程中，议员发挥着举足轻重的作用。本《手册》致力于帮助议员们完成这一重要任务。

本《手册》阐述了难民保护所依据的国际法律框架，并不断从这一框架中汲取经验。本《手册》阐释了各国加入有关难民保护的公约，特别是1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》的价值。本《手册》还阐述了难民保护体系的核心要素，包括从入境、接收、难民地位甄别、难民的权利和义务到持久解决方案。本《手册》还旨在揭示一些难点问题，如边境控制、种族主义及仇外心理、遣返不需要国际保护的人以及当前对安全问题的顾虑。

在21世纪的今天，每个大陆都面临着被迫流离失所的问题。许多国家和社区以慷慨无私的同情心来对待那些被迫逃离的人们。但是，难民在全球的分布仍然极度不平衡，大部分集中在不富裕地区。就属于联合国难民署职责范围的难民而言，每10个难民中差不多有9个生活在容易发生冲突的中低收入国家。最不发达的国家接收了世界上四分之一的难民。

第二次世界大战后建立的国际难民保护制度的目的是应对人口流动可能带来的不稳定影响。国际团结和责任分担是国际难民保护制度中必不可少但往往难以实现的要素。这两大要素对保障难民的权利（无论他们身在何处）以及支持接收难民的东道国至关重要。

在全球比以往任何时候都更需要团结和责任分担的时候，各国往往被国际恐怖主义引起的安全问题所困扰，并重新实施严格的边境控制措施。在许多国家，本国人民愈加敌视外国人。用于阻止非正常移民的物理和法律障碍也对许多试图前往安全地带的人产生了影响。正如本《手册》希望阐明的那样，管理边境和保护难民并不矛盾。各国可以而且应当建立强有力的机制来识别需要保护的个体，正如各国可以而且应当识别可能构成安全威胁的人一样。

当然，无论是在国家还是国际层面，都没有一蹴而就或简单的解决办法。作为意见领袖的议员们可以帮助阐明，民粹主义政治以及不以知情为前提的公开辩论对社会结构构成了威胁。议员们还可以传递出这样的信息：应本着人性和人权的基本原则应对难民潮问题，包括保障寻求和享有庇护免遭迫害的权利。历史表明，做出正确的选择——为战争和迫害的受害者提供保护——可以带来世世代代的亲善和繁荣，并有助于促进局势的长期稳定。

2016年的联合国大会认识到人员流动带来的挑战“首先关乎道德和人道主义”，因此大

会批准了[《关于难民和移民的纽约宣言》](#)。该《宣言》重申了1951年《公约》及其1967年《议定书》的重要性，同时强调“当今难民流离失所的规模和性质要求我们以全面、可预测的方式采取行动”。

因此，联合国大会同意针对大量难民流动的情况制定全面的应对措施。《纽约宣言》解释道，这类应对措施将“以国际合作以及负担和责任分担的原则为基础”，以便“更好地保护和帮助难民，并为有关东道国和东道社区提供支持”。这种重要的国际行动将需要社会各方面的支持，特别是议员们的支持。希望这本《手册》有助于实现《纽约宣言》所设定的目标。

“ 各国议会联盟，.....呼吁各国政府和议会承担起责任，保护难民的各项权利及其享有的国际保护权并倡导各国议会和政府履行保护难民及寻求庇护者的义务。”

履行保护责任：议会在保障平民生命方面的作用，第128届各国议会联盟大会一致通过的决议，基多，2013年

---

## 如何使用本《手册》

本《手册》供谁使用？

本《手册》主要供参与起草、制定涉及寻求庇护者和难民（包括新抵达的以及本国已经接收的）的政策与法律的**议员及政策制定者**使用。

其他从事难民工作或对难民事务发表意见的人也可以使用本《手册》，包括：

- 市长及地区/地方政府官员；
- 不同政府部门的工作人员，包括边防警卫、接待处工作人员、儿童保护服务工作者、地位甄别官员以及其他许多工作人员；
- 司法机关的成员、国家人权机构（NHRIs）的工作人员和督查专员；
- 记者；
- 国家民间社会团体、信仰组织、其他非政府组织（NGO）；
- 人道主义援助工作者；以及
- 国际组织和机构的工作人员。

本《手册》的目的是什么？

本《手册》旨在：

- 协助这些行为者制定法律和政策，从而及时、有效应对寻求庇护者和难民的抵达；
- 阐述有助于开展保护工作的入境制度的要素，从而在贯彻国际保护原则的同时应对人员的混合流动；
- 阐明公平、有效的庇护程序的要素；
- 帮助确保按照国际难民法的标准，向需要保护的人提供国际保护；
- 促进对难民给予更多的宽容和尊重；以及
- 为难民以及其他需要国际保护的人找到持久的解决方案；
- 辨别有利于为难民以及其他需要国际保护的人找到持久的解决方案的措施。

本《手册》旨在提供尽可能全面的信息，并尽量便于读者使用。由于某些议题比较复杂，本《手册》无法就每个问题都展开详细深入的论述。为此，本《手册》提供了更多材料以供参考。

每个章节：

- 阐述了为应对措施提供依据的、可供适用的国际标准；
- 列举了可以采取的对策和措施，以供借鉴；
- 通过**例子**讲述了不同国家和地区的积极做法；
- 摘引了权威机构的表述；
- 列出了联合国难民署以及其他机构出版的包含更多信息及指引的**参考文件**；
- 包含供议员使用的**检查表**。这类检查表针对某些问题提出了解决建议，但它们并不详尽，并且不是所有国家都面临这些问题。

本《手册》所讲述的一系列难民故事突出了逃亡和流离失所对难民个人及其家庭的影响。

## 难民故事：

### 通往安全地带的漫漫危途

在逃离中非共和国（CAR）发生的暴力事件近两年后，让、他的妻子以及他们幸存的四个孩子终于在刚果民主共和国（DRC）北部边境附近的一处难民营寻得了安全的栖身之所。

38岁的让回忆起2013年3月的那一天，他和家人先是逃离了一场针对中非共和国首都班吉发起的攻击。他说：“当塞雷卡政府武装（Sélékas）抵达班吉时，我的房子被损毁了。我当时就在现场。（塞雷卡武装）肆虐横行，四处放火。我和家人一开始一起逃到了森林里。”

在森林里待了一个月后，他们回到了班吉。让在班吉重建了家里的房子，并祈祷实现持久和平。但几个月后，“大刀反抗队”（anti-balaka）的战士对这座城市发动了反攻。这时，让和家人不得不再次逃离。当时正值2013年圣诞节。

他回忆道：“战况异常激烈。塞雷卡武装来到我家。他们把我带走，要杀了我。我哭了。我告诉他们，我不是反叛组织的成员。他们用弓箭射伤了我。12月25日，我意识到问题是灾难性的。”

圣诞节那天的袭击发生之后，一万多名来自中非共和国的难民设法渡过河流进入刚果民主共和国——通常乘船渡河只需10分钟。

让一家人的逃离之旅更为艰难。他们离河流太远，无法到达河边。因此，他们没有渡河而是又逃回了

森林里，靠吃树叶和树根过了两个月，躲避着不断发生的袭击。他说：“孩子们瘦了很多。我们很痛苦……我们无法获得任何帮助。”

让带着家人来到了他祖父的村子，但这座村子也遭到了袭击。最后，经过几个月的逃亡，在缺觉少食的情况下，他们在距离班吉400多公里的上游地区越过边境成功进入了刚果民主共和国。

让说：“我们坐上了独木舟（一种传统木船）。但是我们差点出了事故，因为船上有很多孩子。我们终于在2014年4月抵达了刚果。”

在靠近边境的一个非正式定居点住了11个月后，联合国难民署将他们带到离边境约50公里的一处新设立的难民营。

让说：“我很高兴能够来到这里。我房子周围的六间房子里都住着我的家人。我母亲和她的四个孙子孙女住一间房子。我姐姐带着两个孩子住一间房子。我哥哥带着一个孩子住一间房子。我弟弟则在等待他还在班吉的妻子和孩子。”

难民营里的许多人表示，他们预计中非共和国的战斗还将持续下去，但让很乐观。尽管遭受了种种磨难，但他说：“我希望能回到中非共和国，因为那是我的祖国。我在等待合适的时机回家。”

资料来源：《[通往安全地带的漫漫危途](#)》，联合国难民署，2015年

# 第一章

## 难民保护的国际法框架



© UNHCR

### 1.1 概述

各国有责任保护本国公民的各项权利。当政府不能或不愿这样做时，人民可能会面临严重的威胁，以至于被迫离开自己的祖国，前往异国他乡寻求安全。如果发生这种情况，另一个国家必须进行干预，确保维护难民的基本权利。这就是所谓的“国际保护”。

1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》是国际保护制度的核心，并得到了其他有关难民权利的区域性条约和宣言的补充。但是，国际难民法并不能孤立地发挥作用，而应当与以1948年《世界人权宣言》为开端的国际人权法以及国际人道法（战争法）结合起来加以理解。



这种更为广泛的国际法律框架为联合国难民署（UNHCR）的工作提供了支撑。联合国大会在第二次世界大战后设立了联合国难民事务高级专员办事处，以确保为难民提供国际保护，并与各国政府合作找到难民问题的持久解决方案。

本章阐述了以下难民保护国际法律框架：

- 国际难民法的核心文书：1951年《公约》及其1967年《议定书》；
- 与非洲、拉丁美洲和欧洲有关的区域性难民法及标准；
- 国际人权法、国际人道法以及国际刑法中的其他相关标准；以及
- 其他法律与指南。

## 1.2 国际难民法及标准

### 1951年《关于难民地位的公约》

[1951年《关于难民地位的公约》](#)是国际难民法的基础。该《公约》规定了“难民”一词的定义（见下文方框：根据1951年《公约》的规定，谁是难民？），确立了不应强迫难民返回其生命或自由会受到威胁的领土的原则（见下文方框：*不推回*原则），并规定了难民的义务以及各国对他们的责任。

该《公约》是在第二次世界大战结束后不久起草的，并且《公约》起草者所针对的是当时存在的难民问题。1951年《公约》所载的难民定义是指因1951年1月1日之前发生的事件而成为难民的人，各国必须声明它们是否将该定义仅适用于在欧洲发生的事件，还是也适用于世界其他地区发生的事件。由于20世纪50年代和60年代初全球各地出现了新的难民危机，1951年《公约》的时间跨度和地理范围显然需要进一步扩大。该《公约》的1967年《议定书》正是为此而通过的。

### 1967年《议定书》

[1967年《议定书》](#)独立于1951年《公约》，但与1951年《公约》有着密切联系。1967年《议定书》取消了1951年《公约》中的时间和地理限制。通过加入该《议定书》，各国同意将1951年《公约》的核心内容（第2条至第34条）适用于1967年《议定书》难民定义所涵盖的所有人，并且不受时间或地点限制。



大部分国家倾向于既加入 1951 年《公约》又加入 1967 年《议定书》。这样做的目的是重申这两个条约对国际难民保护制度的核心作用。

1951 年《公约》和 1967 年《议定书》是古老的庇护制度在现代的体现。它们的优势在于其普遍性和非歧视性以及它们所反映的基本价值观。

**“我们重申，1951 年联合国《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》是国际难民法的核心文书，它们对于保护难民仍然发挥着至关重要的作用。”**

各国议会联盟，《[关于议会采取行动支持联合国难民署及难民保护的声明](#)》，各国议会联盟管理委员会，第 188 届大会，巴拿马，2011 年

**“我们重申，1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》是国际难民保护制度的基础。我们认识到缔约国充分、有效地实施这些公约的重要性以及它们所体现的价值……我们重申尊重庇护制度以及寻求庇护的权利。我们还重申，应当根据国际难民法尊重并遵守不推回的基本原则。”**

联合国大会，《[关于难民和移民的纽约宣言](#)》，71/1 号决议，2016 年

## 难民与寻求庇护者： 二者有什么区别？

**“难民”**是指那些离开原籍国，并且由于自身生命或自由受到严重威胁而不能或不愿返回原籍国的人。“难民”一词的国际法律定义载于 1951 年《公约》。（关于“难民”一词的定义的更多内容请参见第 6.4 章）。难民有权获得保护，不被强行遣返至原籍国（不推回原则），并拥有 1951 年《公约》中规定的其他权利及义务。

**“寻求庇护者”**是对寻求国际保护的人的统称。在一些国家，“寻求庇护者”一词是一个法律术语，指那些已经申请难民地位但尚未收到最终申请处理决定的人。并非每个寻求庇护者最终都会被认定为难民。

但是，在庇护申请尚未经过公平程序的审查之前，不应该将寻求庇护者遣返其原籍国。

## … 那么移民呢？

正确区分“移民”和“难民”这两个词也同样重要。将这两个词混为一谈会对难民的生活和安全产生严重后果。

**移民**应当被理解为不是因为生命或自由受到直接威胁，而是为了找工作、受教育、与家人团聚或其他个人原因选择迁移到其他地方的人。与难民不同，移民并不担心在自己的国家受到迫害或严重伤害。移民即使在国外也继续享有本国政府的保护，并可以返回家园。

## 1951年《公约》及1967年《议定书》包含哪些内容？

1951年《公约》及1967年《议定书》涵盖三大主题：

- 难民的定义，以及关于终止和排除难民地位的规定；
- 难民在其庇护国的法律地位（权利和义务）。这包括难民有义务尊重庇护国的法律和法规以及他们在该国的权利，包括受到保护不被推回；以及
- 各国的义务，包括与联合国难民署合作促进联合国难民署行使职能，并协助联合国难民署履行监督《公约》实施的职责。

## 根据1951年《公约》的规定，谁是难民？

根据1951年《公约》，难民是指具有如下特征的人：

- 有充分理由担心会因为他或她的种族、宗教、国籍、某一社会团体成员身份或某种政治见解而受到迫害；
- 身处他或她的原籍国或惯常居住地之外的地方；
- 由于担心受到迫害，不能或不愿利用原籍国的保护，或不能或不愿返回原籍国；以及
- 没有被明确排除在难民保护之外，或者其难民地位没有因为情况的变化而终止。

如果一个人符合这一定义中所载的标准，那么这个人就是难民。换句话说，一个人不会因为保护申请获得批准而成为难民。难民地位认定是宣示性的：难民地位认定确认该人确实是难民。虽然这听上去是一个技术性问题，但这正是寻求庇护者在其申请得到审查之前不应被遣返至原籍国的原因。

## 根据1969年《非洲统一组织公约》，谁是难民？

除1951年《关于难民地位的公约》中的难民定义之外，**非洲统一组织（OAU）1969年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》**从区域层面对难民定义加以补充。因此难民的定义还包括：任何“由于外部侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原籍国或国籍国部分或整体公共秩序的事件”而被迫离开自己国家的人”。

## ... 根据《卡特赫纳宣言》，谁是难民？

与《非洲统一组织公约》一样，**1984年《卡特赫纳宣言》**也从区域层面对1951年《公约》的难民定义进行了补充。因此难民的定义还包括：

- “因自身生命、安全或自由受到频发暴力事件、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”而逃离自己国家的人。

## 不同国家的做法

**国家法律规定的推回义务。**国家宪法和立法以各种方式落实 *不推回*原则。有些国家将不推回原则适用于难民和寻求庇护者。而另一些国家则将不推回原则更广泛地适用于面临酷刑、死刑、其他不人道或有辱人格的待遇或处罚风险的人，或可能遭受侵犯个人尊严待遇的人。

## 1.3 区域难民法及标准

1951年《公约》和1967年《议定书》旨在确保难民尽可能广泛地享有其权利。由于不同地区的具体情况不同，世界不同地区的国家制定了区域法律和标准，作为国际难民保护制度的补充。

### 1969年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》

非洲殖民时代结束时所发生的种种冲突导致了一系列大规模的难民流动。人群的这种大规模流离失所也促使1967年《议定书》和 [1969年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》](#) 得以起草和通过。

1969年非洲统一组织《公约》确认，1951年《公约》是“有关难民地位的基本和具有普遍性的文书”。1969年非洲统一组织《公约》采用了1951年《公约》中的难民定义，但也将该定义扩大到包括任何因“外部侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原籍国或国籍国部分或整体公共秩序的事件”而被迫离开自己国家的人”。

这意味着逃离内乱、频发暴力事件以及战争的人有权在《非洲公约》的缔约国获得难民地位，即使他们没有充分理由担心会因为1951年《公约》规定的某种原因而受到迫害。当然，许多人同时符合这两个公约的条款规定，因而可以被认定为难民。（见下文方框：根据1969年非洲统一组织《公约》和《卡特赫纳宣言》，谁是难民？）

非洲统一组织《公约》还做出了其他重要规定。该《公约》申明，“向难民提供庇护是一种和平、人道主义的行为”，非洲统一组织（现为非洲联盟）任何成员国不得将其视为“不友好行为”。该《公约》还要求缔约国采取适当措施，“本着非洲团结和国际合作的精神”减轻提供庇护的国家的负担。

## 不推回原则

### 1951年《公约》关于不推回的规定

难民有权获得保护，不被强迫遣返或推回，这是国际难民保护的基石。1951年《公约》第33条第1款对这一原则做出了规定：“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回（‘推回’）至其生命或自由因为其种族、宗教、国籍、某一社会团体成员身份或某种政治见解而受威胁的领土边界。”

“以任何方式”意味着不推回原则适用于国家采取的会使难民面临被直接或间接遣返回原籍国的风险的任何行为。这包括在边境拒绝入境以及在境内驱逐。不推回原则适用于国家行使其权力的任何情况，包括在边境之外行使权力的情况，例如在公海上拦截船只。

所有难民都有权获得保护，免于被推回——包括那些没有被正式认定为难民的人。这意味着难民地位尚未获得有关政府部门认定的寻求庇护者也应受到保护，免遭强制遣返。

### 1984年《卡特赫纳宣言》

1984年，政府代表与杰出法学家齐聚哥伦比亚卡特赫纳召开了一次座谈会，就拉丁美洲的难民保护问题展开了讨论。受1969年非洲和统一组织《公约》启发，与会者通过了[《卡特赫纳难民宣言》](#)。

《卡特赫纳宣言》重申了1951年《公约》及其1967年《议定书》的核心作用、不推回原则，以及通过国际合作解决难民问题的重要性。该《宣言》建议将拉丁美洲地区使用的难民定义扩大至不仅包括符合1951年《公约》定义的人，还包括那些“因自身生命、安全或自由受到频发暴力事件、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自己国家的人”。（见上文方框：根据1969年非洲统一组织《公约》和《卡特赫纳宣言》，谁是难民？）

1951年《公约》第33条第2款列出了不推回原则的两种例外情况。如果有正当理由认为某个难民对其所在国的安全构成威胁，或者如果该难民已被判决犯有特别严重的罪行从而对所在国社会构成危险，则允许推回该难民。但是，第33条第2款并没有免除各国应根据国际人权法履行的义务。

### 人权法关于不推回的规定

许多国际和区域性人权文书的条款对国际难民法中禁止推回的规定做出了补充——禁止将任何人，无论是否是难民，移送至可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的地方。（见下文章节1.4：保护寻求庇护者和难民的其他国际法及标准。）

### 习惯国际法关于不推回的规定：所有国家的义务

普遍观点认为，禁止推回是一项习惯法规范。习惯法对所有国家都有约束力。这意味着，即使不是1951年《公约》缔约国的国家也必须遵循不推回原则。

虽然《[《卡特赫纳宣言》](#)》的文书不具有法律约束力，但大多数中美洲和南美洲国家都使用该《宣言》中的难民定义，并且许多国家已将这一定义纳入本国立法。美洲国家组织（OAS）、联合国大会和联合国难民署执行委员会都对《[《卡特赫纳宣言》](#)》表示支持。

自 1984 年以来，中美洲和拉丁美洲国家在《[《卡特赫纳宣言》](#)》的重要周年纪念之际通过了三项宣言，包括最近通过的 2014 年 [《巴西宣言及行动计划》](#)。

## 不同区域的做法

将《[《卡特赫纳宣言》](#)》中的难民定义纳入拉丁美洲国家的国内立法。尽管《[《卡特赫纳宣言》](#)》不具备约束力，但截至 2016 年年中，该《宣言》对难民做出的扩大定义已被纳入 [14 个国家](#)（[阿根廷](#)、[伯利兹](#)、[玻利维亚](#)、[巴西](#)、[智利](#)、[哥伦比亚](#)、[萨尔瓦多](#)、[危地马拉](#)、[洪都拉斯](#)、[墨西哥](#)、[尼加拉瓜](#)、[巴拉圭](#)、[秘鲁](#)和[乌拉圭](#)）的国内立法。[哥斯达黎加](#)和[厄瓜多尔](#)的法院分别裁定，区域定义构成国家法令的一部分，应当被纳入国家法律框架。

▶ [《第 12 号国际保护指南》](#)：根据 1951 年《[《关于难民地位的公约》](#)》和/或 1967 年《[《议定书》](#)》第 1A 条第 2 款以及区域难民定义提出与武装冲突和暴力局势有关的难民地位申请，第三和第四部分，联合国难民署，2016 年。

## 中东和亚洲

中东或亚洲没有针对难民法的有约束力的区域性文书。1994 年，阿拉伯国家联盟（LAS）通过了 [《关于在阿拉伯国家规范难民地位的阿拉伯公约》](#)，但该《公约》从未生效。2017 年 10 月，阿拉伯国家联盟通过了一项新的《[《阿拉伯难民公约》](#)》。

2001 年，亚洲和非洲国家通过了修订版 [《关于难民地位和待遇的曼谷原则》](#)。提议的《[《阿拉伯公约》](#)》和《[《曼谷原则》](#)》都采用了 1969 年非洲统一组织《[《难民公约》](#)》中的难民定义。《[《阿拉伯公约》](#)》将难民的定义进一步扩大至包括逃离灾难或其他破坏公共秩序的严重事件的人。

2012 年，伊斯兰合作组织成员国在土库曼斯坦举行的部长级会议上通过了 [《阿什哈巴德宣言》](#)。该《宣言》认识到，“14 个多世纪以前，伊斯兰教就为提供庇护奠定了基础，而如今提供庇护已深深扎根于伊斯兰教的信仰之中”。现在，它已深深扎根于伊斯兰信仰、遗产和传统之中。部长们还强调 1951 年《[《公约》](#)》及 1967 年《[《议定书》](#)》“在 21 世纪具有永久的价值和意义”，以及“尊重这些文书所依据的原则和价值观至关重要”。

这些不具备约束力的文件虽然很重要，但其地位及法律价值不如其他区域的文书。

## 欧洲

欧盟（EU）所制定的区域性文书最具深远意义。欧盟于1999年决定在“全面、包容地适用《日内瓦公约》”的基础上建立欧洲统一的庇护制度。之后，欧盟通过了四项关键立法文书的原始版本和修订版（或“重制版”）。每项文书都从1951年《公约》未涵盖的领域对难民法的内容进行了补充。

这些文书涉及：（a）[临时保护](#)；（b）[接收寻求庇护者](#)；（c）[获得难民地位或“辅助保护”](#)的资格以及受益人应享有的权利和地位；以及（d）[庇护程序的标准](#)。此外，[《都柏林第三条例》](#)规定了决定由哪个欧盟成员国或其他参与国负责审查庇护申请的标准。欧盟还设立了两个机构用于提供行动支持：欧洲边境管理局 [Frontex](#) 成立于2005年，[欧洲庇护支持办公室](#)（EASO）成立于2010年。

2007年通过的[《基本权利宪章》](#)的地位等同于欧盟的创始条约。该《宪章》对庇护权做出了规定，并且规定为难民和寻求庇护者提供保护使其不被移除、驱逐或引渡，以避免陷入死刑、酷刑或其他不人道或有辱人格的待遇或处罚的严重风险。

欧盟法院（CJEU）有权对欧盟的这些庇护文书做出解释，并对成员国被指控的侵权行为进行裁决。欧洲委员会的欧洲人权法院在[《欧洲人权和基本自由公约》](#)的范围内处理庇护问题。欧盟法院和欧洲委员会的欧洲人权法院对国际难民法的广泛发展产生了重要影响。

► [《欧洲地区法院与难民有关的判例法手册》](#)

## 1.4 保护寻求庇护者和难民的其他国际法律标准

如上文所述，国际难民法包括 1951 年《公约》、1967 年《议定书》以及有关区域性文书。但是，国际难民法并不是孤立地发挥作用的。其他法律，特别是国际人权法、国际人道法以及国际刑法，对国际难民法做出了补充。这些法律之间不存在等级关系，但它们之间是有联系的。

### 国际人权法

与所有人一样，寻求庇护者和难民也受到国际人权法的保护。该法适用于一国境内或在其权力或管辖范围内的所有人。正如 1948 年 [《世界人权宣言》](#) 申明的那样，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”。

因此，难民和寻求庇护者有权享有两组部分重合的权利：根据国际人权法，国家有义务尊重、保护和实现的权利，以及难民的具体权利。（有关联合国人权监督机构如何保护寻求庇护者和难民的更多信息，请参见第 8 章）。

根据国际人权法，某些保障，比如禁止酷刑和奴役，不能以任何理由加以限制或中止。但在特定条件下，比如为维护公共秩序或健康或保护他人权利，其他保障措施可予以克减，如维护公共秩序或健康或保护他人的权利。克减不得以歧视性的方式实行，并且必须正式宣布并依法实施。

《禁止酷刑公约》和《儿童权利公约》这两份人权文书旨在为寻求庇护者和难民提供重要的保护。其他人权条约也以重要的方式对国际难民法做出了补充，如下所述：

联合国难民署执行委员会建议各国……

**“在各国各自的儿童保护制度框架内，采用适当的程序甄别儿童的最大利益，促进儿童不受歧视地充分参与，根据儿童的年龄及成熟程度适当重视他们的意见，让具有相关领域专业知识的决策者参与进来，并权衡所有相关因素以评选出最佳方案。”**

联合国难民署执行委员会，[第 107 号结论](#)（LVIII），风险中的儿童，2007 年

## 《禁止酷刑公约》是如何保护难民的

[《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》](#)在国际难民法中具有特别重要的地位，因为：

- 该《公约》定义并禁止酷刑及其他形式的虐待。这些酷刑及其他形式的虐待正是导致许多难民提出保护申请的原因。
- 该《公约》禁止将难民及寻求庇护者 *推回*或强制送回至有“充分理由相信”他/她可能面临酷刑危险的境地。
- 该《公约》的不推回规定并不限于已被正式认定为难民的人。因此，它可以帮助那些错过了难民地位认定申请最后期限的人，或那些被错误判定为不是难民的人，或那些身处没有单独的难民地位甄别程序的国家的人。
- 与1951年《公约》中的规定不同，《禁止酷刑公约》的不推回规定是绝对的。不允许对该规定做出任何限制或克减少。
- 该《公约》下设禁止酷刑委员会。个人可以针对某一缔约国向该委员会提出投诉，但前提是被投诉的缔约国承认该委员会有权接受及审议个人来文。

（有关不推回义务的范围的更多信息，请参见第4.2章）。

## 《儿童权利公约》是如何保护难民的

几乎所有国家都批准了[《儿童权利公约》](#)。该《公约》适用于所有儿童，包括那些难民儿童或寻求庇护的儿童。

该《公约》阐明了作为所有儿童待遇的基础的四项基本原则：

- 非歧视原则（第2条）
- 儿童利益最大化原则（第三条）
- 生命权以及生存和发展权（第6条）
- 发表意见的权利（第12条）

此外，该《公约》还载有与难民儿童特别相关的条款。该《公约》：

- 阐述了一些基本权利，包括受保护免遭虐待、剥削和忽视的权利；身体和智力发展的权利；以及受教育、获得充足食物和达到最高健康水准的权利。
- 载有关于不违背儿童父母的意愿使儿童与其分离的规定，除非这样做符合儿童利益最大化（第9条）；有关家庭团聚的规定（第10条）；以及有关如果儿童被暂时或永久剥夺家庭环境，有权获得国家的“特别保护和援助”的规定（第20条）。
- 明确指出，每个申请难民地位的儿童或难民儿童在享有该《公约》规定的权利时，都有权获得适当的保护和人道主义援助（第22条）。



## 儿童利益最大化原则

《儿童权利公约》规定：“在一切有关儿童的行动中，无论是由公共或私营社会福利机构、法院、行政机关或立法机构采取的行动，都应以儿童利益最大化为首要考虑”。（第3条第1款）

儿童利益最大化原则不加歧视地适用于所有儿童，包括身处原籍国之外的儿童。

在儿童权利委员会看来，这一重要原则包括三个方面：

- **它是一种实质性权利：**每个儿童都有权获得最大利益评估，并将其最大利益作为首要考虑因素。
- **它是一项法律原则：**当一项规定有一种以上的解释时，应选择最有效地满足儿童最大利益的解释。
- **它是一条程序规则：**每当做出一项将影响特定儿童、一群儿童或所有儿童的决定时，在决策过程中必须评估该决定对儿童的可能影响（积极或消极影响）。

当**议员们**审议影响儿童的立法、审查影响儿童的政策或分配影响儿童的资源时，都应确保将儿童利益最大化作为首要考虑。

## 儿童与无人陪伴或失散儿童：这些词是什么意思？

“**儿童**是指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄少于 18 岁。”（《[儿童权利公约](#)》，第 1 条）

**失散儿童**是指是指与父母双方失散，或与其原先的法律或

习俗规定的主要照料者失散、但不一定与其他亲属失散的儿童。因此，失散儿童可能包括有其他成年家庭成员陪伴的儿童。（《[第 6 号一般性意见（2005 年）：身处原籍国以外无人陪伴和失散儿童的待遇](#)》，联合国儿童权利委员会）

**无人陪伴儿童**是指与父母双方和其他亲人失散且未得到法律或习俗规定的有照料责任的成年人照料的儿童。（联合国儿童权利委员会）。

- ▶ [《第 14 号一般性意见（2013 年）：儿童有权将其最大利益作为首要考虑》](#)，联合国儿童权利委员会，2013 年
- ▶ [《联合国难民署关于决定儿童最大利益的准则》](#)，联合国难民署，2008 年
- ▶ [《执行联合国难民署决定儿童最大利益准则的实地工作手册》](#)，联合国难民署，2011 年
- ▶ [《第 6 号一般性意见（2005 年）：身处原籍国以外无人陪伴和失散儿童的待遇》](#)），联合国儿童权利委员会，2005 年
- ▶ [《联合国机构间关于无人陪伴和失散儿童的指导原则》](#)，2004 年

## 其他人权文书是如何保护难民的

其他主要国际人权条约（许多条约还具有相关任择议定书）对保护难民起到了重要作用：

- 对 [《公民权利及政治权利国际公约》](#) 中各项权利的享有应当是不加任何歧视的，并且该《公约》几乎所有的条款都适用于一国领土内或其管辖范围内的每一个人。该《公约》载有免遭酷刑及残忍、不人道或有辱人格的待遇的权利，这一权利被解释为禁止遣返致使其遭受此种待遇。其他公民和政治权利包括生命权；人身自由及安全的权利；在国内自由迁徙的权利；受到保护不被驱逐的权利，除非驱逐是根据依法做出的决定进行的；以及受法律平等保护的權利。
- [《经济、社会及文化权利国际公约》](#) 确立了经济、社会和文化权利的不歧视原则。该《公约》要求各国努力逐步实现适足生活水准权、可达到的最高水准的身心健康权、受教育权等权利。
- [《消除一切形式种族歧视国际公约》](#) 载有关于禁止基于种族、肤色、血统或国家或民族背景的歧视的详细规定，并规定各国义务防止此类歧视。这对于可能因为种族歧视和仇外心理而被针对的寻求庇护者和难民来说尤为重要。
- [《消除对妇女一切形式歧视公约》](#) (CEDAW) 缔约国不得以任何方式歧视妇女，以免直接或间接导致妇女无法享有与男子平等的权利。此外，日益加剧的、不断累积的对妇女的歧视可能构成 1951 年《公约》中定义的迫害。
- [《残疾人权利公约》](#) 特别要求缔约国在危险情况下，包括在武装冲突和人道主义紧急情况下，确保为残障人士提供保护，保障他们的安全。
- [《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》](#) 要求缔约国将强迫失踪定为刑事犯罪，并将对此类犯罪负责的人绳之于法。如果有充分理由相信，引渡请求的目的是基于某人的性别、种族、宗教、国籍、族裔、政治见解或特定社会团体成员身份而对该人进行起诉，或者如果遵从引渡请求会因为上述任何原因对该人造成伤害，则《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》保护该人免遭引渡。该《公约》还保护人们不被强行送回有充分理由相信他们会面临强迫失踪风险的国家。

## 与难民保护有关的区域性人权文书

许多区域性文书都与难民保护有关。下文列出了一些最重要的与难民保护的区域性文书。

在非洲，与保护难民有关的区域性人权文书包括 [《非洲人权和人民权利宪章》](#) 及其 [《非洲妇女权利议定书》](#)、[《非洲儿童权利与福利宪章》](#)、以及 [《大湖区返回者财产议定书》](#)。

在美洲，相关人权文书包括《美洲关于人的权利和义务宣言》、《美洲人权公约》及其《关于经济、社会和文化权利的附加议定书》、《美洲被迫失踪人士公约》、《美洲预防和惩治酷刑公约》、《美洲防止、惩治和消除对妇女的暴力行为公约》、以及《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》。

在亚洲，南亚区域合作联盟（SAARC）已经达成《社会宪章》以及《促进南亚儿童福利区域安排公约》。东南亚国家联盟（ASEAN）于 2012 年发布了《东南亚国家联盟人权宣言》。

在欧洲，欧洲委员会的相关文书包括《欧洲保护人权和基本自由公约》及其《议定书》（特别是地 1 号、7 号和 12 号《议定书》）、《欧洲防止酷刑和无人道或有辱人格待遇或处罚公约》、《欧洲委员会保护儿童不受性剥削和性虐待公约》、《欧洲委员会防止和打击暴力侵害妇女和家庭暴力行为公约》、以及《欧洲社会宪章》（修订版）。欧盟制定了各种指令和条例以及《基本权利和自由宪章》作为共同的欧洲庇护制度的依据。（请参见上文第 1.3 章：区域难民法与标准）

在中东和北非地区，与难民保护有关的区域性人权文书包括《阿拉伯人权宪章》、伊斯兰会议组织（OIC）《伊斯兰会议组织成员国儿童问题拉巴特宣言》、伊斯兰会议组织《伊斯兰儿童权利公约》、以及伊斯兰会议组织《伊斯兰人权开罗宣言》。

## 寻求和享有庇护的权利

庇护或避难的概念为世界所有地区所接受。这一概念可以追溯到古代好客传统、哲学教义乃至宗教经典。许多人权文书也认可这一概念，特别是《世界人权宣言》第 14 条第 1 款的规定：“人人有权在其他国家寻求和享有庇护以免遭迫害”。

1951 年《公约》和 1967 年《议定书》确立的法律框架直接来源于《世界人权宣言》所确认的寻求和享有庇护的权利。

“庇护制度直接来源于《世界人权宣言》第 14 条规定的寻求和享有庇护以免遭迫害的权利。该制度是用于保护难民的最基本的机制之一。”

---

联合国难民署执行委员会，第 85 号（XLIX）结论，1998 年

## 寻求和享有庇护的权利涉及哪些方面？

国际法中没有规定“庇护”一词的定义，但该词已成为用于描述一国向其领土之内的难民提供保护的概括性术语。*不推回*原则是寻求和享有庇护的权利的核心，但庇护不仅仅是防止推回。庇护是一个过程，从接纳某人使其获得安全开始，到该难民成为某一国家的新公民，或该难民能够安全、有尊严地自愿返回其原籍国，或该难民被另一个国家接纳并实现持久解决方案时。

因此，寻求和享有庇护的权利包括：

- 遵循*不推回*原则，包括在边境不拒绝入境；
- 各国接纳寻求庇护者和难民进入其领土；
- 寻求庇护者通过公平、有效的程序对自身地位和保护需求进行甄别；
- 寻求庇护者和难民迅速、不受阻碍和安全地与联合国难民署取得联系；
- 根据适用的人权和难民法标准对待寻求庇护者和难民；
- 东道国有责任确保所提供的庇护是针对平民的，并且具有和平及人道主义性质；以及
- 难民和寻求庇护者有义务尊重和遵守东道国的法律。

### 不同国家的做法

不同国家宪法中寻求和享有庇护的权利：许多国家在宪法中承认寻求和享有庇护的权利，但承认的方式不尽相同。

- 一些国家的宪法以赋予个人权利的方式承认寻求和享有庇护的权利，如 [安哥拉](#)、[波斯尼亚和黑塞哥维那](#)、[克罗地亚](#)、[德国](#)、[几内亚](#)、[印度尼西亚](#)、[马里](#)、[黑山](#)、[巴拉圭](#)、[葡萄牙](#)、[塞尔维亚](#)、[索马里](#)、[委内瑞拉](#)，以及[南斯拉夫联盟共和国](#)。
- 另一种情况是，宪法中的相关规定可能被表述为国家的义务，如[阿塞拜疆](#)、[保加利亚](#)、[刚果民主共和国](#)、[捷克共和国](#)、[格鲁吉亚](#)、[匈牙利](#)、[前南斯拉夫的马其顿共和国](#)、[纳米比亚](#)、[俄罗斯联邦](#)，以及[土库曼斯坦](#)。
- 有些国家的宪法承认寻求和享有庇护的权利，但规定这种权利受“现行法律和法规”制约，或在宪法中以类似措辞做出规定。这可能被解释为赋予立法机关确定权利内容的自由裁量权。这类国家包括：[阿富汗](#)、[阿尔巴尼亚](#)、[布基纳法索](#)、[布隆迪](#)、[佛得角](#)、[哥伦比亚](#)、[刚果共和国](#)、[东帝汶](#)、[赤道几内亚](#)、[萨尔瓦多](#)、[伊拉克](#)、[意大利](#)、[墨西哥](#)、[摩尔多瓦](#)、[莫桑比克](#)、[波兰](#)、[葡萄牙](#)、[罗马尼亚](#)、[卢旺达](#)、[斯洛伐克共和国](#)、[斯洛文尼亚](#)、[西班牙](#)、[东帝汶](#)、[突尼斯](#)，以及[乌克兰](#)。
- 有些国家的宪法没有明确纳入寻求和享有庇护的权利，但通过宣布适用《世界人权宣言》，如[安道尔](#)和[多哥](#)，或通过引用区域性人权义务间接地纳入这项权利，如[贝宁](#)。

一些国家的宪法对寻求和享有庇护的权利做出了更详细的规定。比如：

- 一些国家的宪法用 1951 年《公约》定义难民的语言来界定这项权利，如刚果民主共和国、几内亚、匈牙利、马里、黑山、纳米比亚、塞尔维亚，以及土库曼斯坦。
- 还有一些国家的宪法提及因从事捍卫民主、民族解放、人权及/或基本自由活动而面临迫害的人的寻求和享有庇护的权利。这类国家包括：保加利亚、佛得角、古巴、朝鲜人民民主共和国、老挝、蒙古、莫桑比克、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、东帝汶、越南、南斯拉夫联盟共和国。
- 一些国家的宪法比较笼统地规定应按照国际规则和条约给予庇护，因此这些国家的宪法包含 1951 年《公约》和国际习惯法标准规定的义务。这类例子包括安哥拉、阿塞拜疆、赤道几内亚、格鲁吉亚、意大利、前南斯拉夫的马其顿共和国、摩尔多瓦、波兰、罗马尼亚，以及俄罗斯联邦的宪法。
- 最后，一些国家的宪法提及了国家给予“政治庇护”或“外交庇护”的主权权利，因此给予此种庇护通常是基于自由裁量的，而不考虑国际难民法规定的资格标准。这种政治或外交庇护可能与涉及认定难民地位的庇护以及 1951 年《公约》和其他相关文书规定的权利和利益同时存在。

无论宪法或国家立法是否提及寻求和享有庇护的个人权利或国家的相应义务，为庇护提供明确的法律依据是有益的。宪法或立法所使用的语言可以反映 1951 年《公约》和适用的区域性文书中载有的难民定义，也可以提及寻求和享有庇护的权利是以国际法律义务为基础的。这有助于阐明寻求和享有庇护的权利的性质是人道主义的且非政治性的。

## 国际人道法

国际人道法（也称为战争法或武装冲突法）是一个复杂的法律门类，其出现时间要早于人权和难民法。国际人道法旨在限制战争的手段和方法，以及武装冲突对没有参与或不再参与的人的影响。国际人道法的一大主要组成部分载于 1949 年的四项《日内瓦公约》以及 1977 年达成的两项《附加议定书》。

根据国际人道法，没有参加战斗的人，无论他们是否已经流离失所，都应该受到尊重，受到保护免受战争的影响，并获得公正的援助。由于许多难民和流离失所者处于国际或国内武装冲突之中，国际人道法的原则也可以帮助保护他们。

## 议员检查表：

### 寻求和享有庇护的权利

为确保在国家法律框架内尊重寻求和享有庇护的权利，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 根据 [《世界人权宣言》](#) 中确认的寻求和享有庇护的权利，通过加入 1951 年《公约》以及批准履行该《公约》规定的国家立法，确保这一权利在国家层面得到落实。
- ✔ 如果存在承认寻求和享有庇护的权利的区域性文书（[《非洲人权和人民权利宪章》](#) 第 12 条第 3 款；[《美洲人权公约》](#) 第 22 条第 7 款；[《美洲关于人的权利和义务宣言》](#) 第 XXVII 条；[《欧盟基本权利宪章》](#) 第 18 条），则应确保这种权利得到宪法的保护或反映在国家立法中。
- ✔ 在立法中明确区分难民地位和其他形式的庇护，如拉丁美洲的外交庇护或一些国家赋予国家元首出于政治原因给予庇护的自由裁量权。

比如，该《规约》在反人类罪和战争罪的定义中明确包括“强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或程度同样严重的任何其他形式的性暴力”。同样，**前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭**的判决也确认，奴役、强奸、酷刑以及种族灭绝是反人类罪。因此，《罗马规约》中的相关内容可被用于甄别哪些犯罪行为可能导致某人被排除难民地位。

- ▶ [《关于国际难民法、国际刑法和国际人权法之间的互补性的专家会议：结论摘要》](#)，联合国难民署，2011 年

国际人道法对冲突各方都有约束力，包括政府军和非国家武装团体。最严重违反国际人道法的行为被视为战争罪。根据 1951 年公约第 1F 条，有重大理由认为犯有“战争罪”的人必须被排除难民地位。（请参见第 6.6 章有关排除难民地位的内容。）国际人道法和国际刑法都与甄别难民地位有关。

- ▶ 如需了解更多信息，请参见 [《人道主义法——议员手册》](#)，国际红十字委员会及各国议会联盟，2016 年。

### 国际刑法

国际刑法旨在禁止极为恶劣的行为。自 2002 年起生效的 [《国际刑事法院罗马规约》](#) 规定：国际刑事法院（ICC）有权管辖灭绝种族罪、战争罪和反人类罪等重大罪行。该《规约》还载有对这些罪行的详细说明。

## 保护难民：议员可以做什么

议员可以在确保难民在法律和实践中得到保护方面起到关键作用。有必要采取以下重要步骤：

### 采纳不推回原则

- 不推回原则应被纳入本国有关立法。为此，有关边境管制和外国人入境的法律应当反映寻求庇护的人或可能需要国际保护的人与因其他原因想入境该国的人之间的区别。（另请参见第 4.2 章）
- 寻求庇护者需要通过公平、有效的程序提出自己的保护申请。这种程序对于国家贯彻其不推回的义务至关重要。（另请参见第 7 章）

### 加入国际条约

- 如果本国政府尚未加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》，应鼓励政府加入这两项国际条约。（另请参见第 3.2 章）
- 如果本国政府尚未加入与难民保护有关的国际人权文书（特别是《禁止酷刑公约》和《儿童权利公约》）以及国际人道法条约，还应鼓励政府加入这些文书及条约。
- 在区域层面，尚未加入《1969 年非洲统一组织公约》的非洲国家议会应考虑加入这项公约。非洲、欧洲和美洲的区域性人权条约也包含与难民保护有关的标准。这些地区尚未加入这类文书的国家应考虑加入。

## 审查保留意见及限制性解释

- 对 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》持保留意见的国家应审查是否有必要继续持保留意见，并审查本国立法中对这些文书做出的任何限制性解释，以期消除这种限制。
- 议员可以向本国政府提出有关条约保留意见的质疑，或要求由议会相关委员会对政策或立法开展审查，甚至就这一问题提出个人议员议案。

## 在建立国家庇护制度的过程中贯彻国际标准

- 在制定本国难民保护制度时，议员和政府官员可以从大量的国际标准——包括联合国难民署执行委员会通过的结论、联合国难民署的指南以及国际和区域性条约——中获得启示。
- 通过基于国际标准的难民立法对于加强庇护制度十分重要。这样做可以使保护更加有效，协调不同国家提供的保护，并为找到难民问题的解决方案奠定基础。国际法律标准特别有助于就 1951 年《公约》未涉及的事项（如难民地位甄别程序）制定法律和政策。（请参见第 3 章了解关于建立国家庇护制度的内容，以及第 6 章和第 7 章了解有关庇护程序的内容。）

## 拓宽难民标准

- 各国议会可以考虑将拓宽的难民定义纳入国家法律，如《1969 年非洲统一组织公约》和《卡特赫纳宣言》中的难民定义。
- 本《手册》鼓励议员尽量确保那些可能不是难民但却需要国际保护的人能够获得其他形式的保护（另请参见第 6.7 章）。



## 1.5 其他来源的法律及指南

### 联合国大会决议及宣言

联合国大会每年都会审议联合国难民署工作报告，并就此通过一项决议。联合国大会还就难民保护的一些具体问题（如无人陪伴的未成年难民、人权和大规模流亡，以及某些接收了大量难民的国家的状况）通过了多项决议。

2016年9月，联合国大会通过了[《关于难民和移民的纽约宣言》](#)，并启动了政府间谈判，以期“安全、有序和正常的移民流动”达成一项全球契约。《纽约宣言》与1948年通过的《世界人权宣言》一样，同属政治性文件。该《宣言》将难民作为政治关注的核心，并鼓励采取广泛的、全社会共同行动的方法来保护难民。

### 联合国难民署执行委员会结论

执行委员会（通常称为 ExCom）是联合国难民署的管理机构（另请参见第 2.4 章）。执行委员会每年召开一次全体会议，讨论联合国难民署的工作，并以协商一致方式通过结论。这些结论代表了近 100 个国家几十年来的共识，并构成了国际难民保护框架的重要组成部分。

各国政府、部委和议员在制定法律和政策时经常参考执行委员会的结论。此外，国家和地区法院也经常参考和依据这些作为“软法律”文书的结论。执行委员会的结论在政策、法律实践以及解释方面不仅具有说服力，还具有权威性。

因此，执行委员会结论代表了国际社会关于难民问题的集体立场和法律知识。这些结论有助于形成共识，推动在难民保护、难民问题解决方案等众多领域制定标准。通过这些结论还可以进一步促进国际保护制度的发展。

### 联合国难民署指南

联合国难民署本身也发布关于国际难民法的指南，其中最权威的是[《难民地位甄别程序及标准手册》](#)（1979年，2011年重新发布）。许多国家的庇护主管单位使用该《手册》指导其决策。世界各地的法院也经常引用该《手册》。

《国际保护准则》，作为《难民地位甄别程序及标准手册》的补充。这些准则为解释 1951 年《公约》/1967 年《议定书》的规定以及其他国际保护事项提供了更详细、更符合当今情形的指导意见。它们能够帮助议员审查本国的立法和做法。

► 联合国难民署的[《保护手册》](#)中列出了本机构所发布的法律及政策指南。



# 第二章

## 难民保护的作用和责任



© 阿基里斯·扎瓦利斯

### 2.1 概述

各国政府及联合国难民署在难民保护方面均具有角色并发挥作用。难民保护既是各国政府应单独承担的责任，也是所有国家应共同承担的集体责任。联合国难民署执行委员会强调，“尊重人权和人道主义原则是国际社会所有成员的责任”（《[2004年第100（LV）号结论](#)》）。联合国大会 2016 年通过的[《关于难民和移民的纽约宣言》](#)申明，应对大规模难民潮是各国的“共同责任”。

联合国难民署的职能是为难民提供国际保护，以及寻求难民问题的解决方案。联合国难民署只有通过各国合作才能履行该项职能。

本章探讨了：

- 各国政府在难民保护方面的作用和责任；
- 各国对特定类别的难民和寻求庇护者，包括儿童、妇女、女童以及残障人士的责任；以及
- 联合国难民署的职能，包括监督、管理和筹资的职责以及与联合国机构和其他机构合作的职责。

## 2.2 各国的作用和责任

政府的首要责任是解决导致被迫流离失所的根本原因。加强法治，并为公民提供安全、正义以及平等的机会，对于打破可能导致流离失所的暴力、虐待和歧视循环至关重要。

在加入 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》时，各国同意根据这些文书的条款保护处于其领土和管辖范围内的难民。各国还同意根据国际人权义务，让难民享有相关权利。即使不是 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》缔约国的国家也受不驱回原则的约束。该原则被认为是习惯国际法的一项规范，因而对所有国家都有约束力。

政府各部门，无论是行政、立法还是司法部门，在建立和维护基于法治的国家庇护制度以及为难民提供保护和持久解决方案方面具有相互补充的作用和责任。这些责任并不仅限于中央政府；区域和地方政府部门也发挥着重要作用。

### 国际合作和团结的重要性

**“……通过在所有国家之间本着团结与责任以及义务共同分担的精神开展坚定的国际合作，难民保护制度得到了加强”**

（联合国难民署执行委员会《2004 年第 100 (LV) 号结论》）。

当各国——特别是发展中国家——被要求在不一定具备充足资源的情况下长期接纳大量难民时，国际合作就显得尤为重要。大量涌入的难民以及旷日持久的难民形势给东道国带来了巨大的压力。其他国家可以通过提供财政和技术援助以及参与难民安置项目来做出重要贡献。

**“执行委员会……呼吁各国以及所有其他相关行为者本着国际团结和义务分担的精神，致力于通过全面、多边和多部门合作与行动，解决旷日持久的难民情况的根本原因，确保人们一开始就不被追逃离原籍国而前往其他地方寻求安全，并在充分尊重受影响者的各项权利的前提下解决持续存在的、旷日持久的难民情况。”**

联合国难民署执行委员会，《第 112 (LXVII) 号结论——从保护和解决方案的角度开展国际合作的》，2016 年

## 行政和管理机关的作用

只有建立起国家庇护制度才能为难民保护工作提供框架。这需要国家主管部门做出决策，并做出政治承诺（最好是在国家最高层面）。相关部委及其工作人员应充分参与制定国家庇护制度。根据他们的具体作用，他们应当：

- 理解关键概念和法律原则；
- 能够收集和评估相关数据；
- 审查可能适用或受影响的本国现行法律；
- 决定需要制定哪些新的立法和政策措施；
- 决定需要成设立哪些机构；
- 决定是否需要请求国际社会在建立难民保护框架方面提供技术支持；
- 确保所出台的措施得到实施；以及
- 随着时间的推移对实施情况开展监测，以确保所采取的措施的有效性和公平性。

## 国家议会

国家议会可以在建立和维护有关难民保护的国家法律框架方面发挥核心作用。议员负责审查政策文件，以及制定和批准符合国际标准的立法。他们还负责为政府部门和机构分配资金，并且可以帮助倡导本国公民以积极的态度应对难民问题。

在尚未加入 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》的国家，议员可以促进和支持本国加入这些文书。**各国议会联盟**经常重申，1951 年《公约》和 1967 年《议定书》对于确保难民获得保护至关重要，并呼吁尚未加入的国家加入这些文书。

## 议员的关键作用

- 议员可以作为意见领袖来倡导自己的选民尊重难民，并鼓励以知情和平衡的方式就难民问题开展辩论。
- 议员负责监督国家预算拨款，并能确保向国家难民保护制度以及联合国难民署提供充足的、具有成本效益的资金，因为联合国难民署是专门负责保护难民以及促进持久解决难民问题的国际机构。

议员可以鼓励本国加入 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》，以及其他相关的国际和区域性条约。议员可以设计和批准国家立法，促进建立符合国际标准的国家庇护制度，并监督其实施情况。

## 区域性议会

区域议会也参与难民保护工作。比如，在欧洲，欧洲委员会议会大会和欧洲议会（欧盟的立法机构，由直接选举产生）都积极参与解决难民问题，而且这两个团体都是各国议会联盟的准成员。

- 议会大会针对与难民保护有关的许多问题制定了指南，如拘留的替代措施、管理混合移民潮、应对不容忍现象、寻求庇护者的工作权利以及遣返措施所适用的标准。议会大会还对欧洲委员会 47 个成员国的寻求庇护者和难民状况进行监督和报告。
- 欧洲议会参与起草和批准作为欧洲统一庇护制度组成部分的欧盟法律。除了立法作用外，欧洲议会下属的几个委员会，特别是公民自由、司法和内政委员会，还参与了许多其他与难民有关的事务。

**“我们认识到，为解决难民、返回者、境内流离失所者和无国籍人士所面临的困境，还需要做更多的工作。我们承诺，作为议会成员，我们将竭尽所能……我们承诺加强实施这些文书（1951 年《公约》及 1967 年《议定书》）。”**

各国议会联盟，《纪念 1951 年《公约》通过 60 周年的声明》，2011 年

## 司法

在国家层面，法官在难民保护方面发挥着重要作用。他们的裁决有助于对相关标准进行一致、合理的解释和适用，并有助于在政治、行政和立法程序不得力的情况下弥补难民保护措施的不足之处。

区域法院和机关（尤其是欧洲和拉丁美洲的区域法院和机关）也支持解释和执行保护寻求庇护者和难民的法律标准。欧洲人权法院、欧盟法院以及美洲委员会和美洲人权法院是区域司法机关的典范，它们的一些开创性裁决对旨在保护寻求庇护者和难民的区域性文书做出了阐释。

此外，非政府性质的**国际难民法法官协会（IARLJ）**帮助司法机关更好地理解 1951 年《公约》以及其他相关文书所规定的义务。该协会为交流信息、分享最佳做法以及制定解释和适用难民法的统一方法提供了平台。该协会鼓励通过司法程序来判定寻求庇护者和难民的权利，并倡导在难民法的语境下更好地理解司法独立的要义，特别是在新兴民主国家和发展中国家。

## 国家人权机构及监察专员

世界上有 100 多个国家设立了国家人权机构（NHRIs）。虽然这类机构独立于国家运作，但它们对保护寻求庇护者和难民的权利以及监督权利保障工作做出了重要贡献。国家人权机构可以人权委员会或者以监察专员的形式存在。

除了负有监督保障一般人权职能的国家人权机构外，一些国家还设立了专门的委员会或任命了监察专员。这种委员会或监察专员负有与寻求庇护者和难民特别相关的、更有针对性的职能。这种更具有针对性的机构包括处理歧视或拘留问题的国家人权机构，或处理少数民族、儿童和妇女或残障人士权利的国家人权机构。

国家人权机构还就投诉展开调查并尽力解决投诉的问题，通常是通过建议或调解予以解决。国家人权机构还可以找出并努力补救导致人们（包括寻求庇护者和难民）权利受到侵犯的系统性问题。

▶ [联合国人权事务高级专员代表处及国家人权机构](http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx)  
<http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>

▶ [《关于国家人权机构和议会之间关系的贝尔格莱德原则》](#)，联合国人权委员会，2012 年

## 2.3 对特定类别的难民的责任

各国政府都对寻求庇护者和难民负有一般性责任。由于某些寻求庇护者和难民的年龄、性别、残障和/或其他因素，各国对这些人负有额外的责任。旨在为难民和寻求庇护者提供保护的措施应充分考虑到寻求庇护者和难民人群的多样性。

联合国难民署执行委员会已经认识到，一些寻求庇护者和难民所面临的风险尤为严峻。通过参照国际人权标准，执行委员会通过了三项结论，作为全面满足以下各类可能重叠的人群的需求的框架。

- 儿童
- 妇女和女童；
- 残障人士；以及
- 其他具有特殊需求的人。

## 对面临风险的儿童的责任

联合国难民署执行委员会《第 107 号结论》阐述了儿童保护的基本原则，以及采用系统性方法识别处于风险中的儿童的重要性。该《结论》建议采取措施以预防和应对风险加剧的情况，并为受影响的儿童寻求解决方案。可采取的措施包括：

- 制定和实施甄别儿童最大利益的程序；
- 确保儿童能够不受歧视地享有其权利。
- 建立对儿童和性别敏感的庇护制度；
- 确保为所有儿童提供出生登记和证件；
- 制定程序，防止儿童与家人失散，并为已失散的儿童寻找家人和实现家庭团聚提供便利；
- 为无人陪伴和失散的儿童提供替代性照料以及住宿安排，并对照料和住宿情况进行监督；
- 确保为儿童提供安全的环境；以及
- 支持为儿童找到持久解决方案。

## 对面临风险的妇女和女童的责任

联合国难民署执行委员会关于面临风险的妇女和女童的《第 105 号结论》承认，在保护流离失所的妇女和女童方面存在着复杂的挑战。该《结论》建议采取措施识别面临风险的妇女和女童，减轻她们所面临的风险，并制定个性化的应对措施和解决方案。在这些过程中，获得按性别和年龄分类的数据很重要，向难民妇女和无人陪伴或失散的女童提供个人证件也同样重要。

建议采取的**识别**策略包括及时、持续地对难民个人进行登记，包括出生、结婚和离婚登记；与社区合作以识别保护方面存在的问题；以及监测妇女和女童获得和享有服务的情况。

要减少风险就必须为难民**打造安全的环境并强化环境的安全性**。这包括尽力确保庇护是针对平民提供的并且是人道主义性质的；防止性暴力及基于性别的暴力（SGBV），保护受害者，并将暴力侵害妇女和女童的肇事者绳之以法；以及加强流离失所者社区的争端解决能力。

为流离失所妇女和女童**赋权**的措施包括发挥妇女的领导力；增强妇女和女孩的能力，包括使她们能够获得优质的教育，以及改善她们的粮食安全、生计机会、行动自由及经济独立状况。

建议为制定**个性化的应对措施和解决方案**采取如下的行动：建立机制以识别面临风险的妇女和女童个人，确定并实施适当的即时应对措施和后续解决方案；监测所采取的举措；帮助面临风险的妇女和女童求助司法途径；让更多面临风险的难民妇女和女童获得重新安置；无论是让她们融入当地社会、返回原籍国、重新安置或是为她们提供其他人道主义方案，都应当确保向她们提供支持，比如医疗和社会心理照护。

## 儿童

全世界一半以上的难民是儿童。在一些情况下，难民儿童的比例甚至更大。由于年龄、社会地位和身心发展程度等因素，儿童在被迫流离失所的情况下比成年人更为脆弱。

认识到这一事实，联合国难民署执行委员会于 2007 年通过了 [《关于面临风险的儿童的第 107 号结论》](#)。该《结论》为保护面临更高风险的儿童提供了非常详细的行动指引。

- ▶ [《关于面临风险的儿童的第 107 \(LVIII\) 号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，2007 年
- ▶ [《关于青年的第 113 \(LXVII\) 号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，2016 年

## 妇女与女童

寻求庇护者和难民中的妇女和女童往往面临着与她们的性别、文化和社会经济地位以及法律地位有关的特殊风险。这意味着她们可能比男子和男童更无法行使自己的权利。因此，有必要采取对难民妇女和女童有益的、有针对性的行动，以确保她们在与男子和男童平等的基础上受到保护和援助。

考虑到这一点，联合国难民署执行委员会于 2006 年通过了 [《关于面临风险的妇女和女童的第 105 号结论》](#)。

**“联合国大会重申，各国义务恪尽职守，防止和打击一切形式的暴力侵害妇女和女童的行为，为受害者提供保护，并调查、起诉和惩罚暴力侵害妇女和女童的肇事者，否则即是侵犯、损害或剥夺妇女和儿童享有的人权和基本自由。”**

联合国大会第 69/151 号决议，第四次世界妇女大会的后续行动及充分执行《北京宣言和行动纲领》和联合国大会第二十三届特别会议的成果，2014 年

- ▶ [《关于面临风险的妇女和女童的第 105 \(LVII\) 号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，2006 年
- ▶ [《联合国难民署妇女和儿童保护手册》](#)，联合国难民署，2008 年
- ▶ [《关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍与性别相关方面的第 32 号一般性建议》](#)，联合国消除对妇女歧视委员会（CEDAW），2014 年



## 难民故事：

### 赋权毛里塔尼亚的难民妇女

32 岁的布迪亚基在毛里塔尼亚努瓦克肖特的一家城市难民妇女中心开设了基础计算机技能培训课程。她在课堂上帮助学生与家人在线联络。

布迪亚基来自刚果民主共和国。她一生中曾多次因为冲突而流离失所。她回忆道：“当（一群武装人员）到来时，我正好在学校里。”她说：“我赶回我叔叔的家，却发现房子已经被士兵占领了。”

如今，她成了一名合格的培训师，每周上三次课。她还担任居住在努瓦克肖特的难民妇女的代表。“我明白不知道亲人下落是种什么感觉，以及与他们取得联系是多么重要，”她解释道，“这就是为什么我选择成为一名信息培训师，我想帮更多的人找到他们的家人。”

[《赋权难民妇女：为纪念国际妇女节，联合国难民署向世界各地流离失所妇女展现的力量和韧性致敬》](#)，联合国难民署，2016 年

## 残障难民

残障难民的特殊需求常常被忽视，特别是在人道主义紧急状况的早期阶段。残障人士可能会遭受歧视、剥削，以及性暴力和基于性别的暴力（SGBV）。他们还可能被排除在支持服务之外，或者难以获得这些服务。残障儿童可能无法获得教育，而残障儿童和残障老年人面临更高的虐待、忽视、遗弃、剥削、疾病以及与家人失散的风险。

联合国难民署执行委员会于 2010 年通过的[《关于残障难民的第 110 号结论》](#)更详细地探讨了这些挑战。

► [《关于残障难民和受联合国难民署保护和援助的其他残障关注对象的第 110 \(LXI\) 号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，2010 年

► [《就被迫流离失所的残障人士开展工作》](#)，联合国难民署，2011 年

## 其他有特殊需求的人

还有一些寻求庇护者和难民由于存在特殊需求，也可能需要有针对性的应对措施。这些人可能包括老年人；酷刑或性暴力和基于性别的暴力的幸存者；遭受创伤的人；人口贩运的受害者；女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人（LGBTI）；以及特定人群中或特定情况下的民族、种族、宗教或语言少数群体成员。

[《就被迫流离失所的民族/族裔、宗教和语言少数群体以及土著人开展工作》](#)，联合国难民署，2011 年

[《就被迫流离失所的女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人开展工作》](#)，联合国难民署，2011 年



- ▶ [《保护具有不同性取向和性别认同的人》](#)，联合国难民署，2015年
- ▶ [《就被迫流离失所的性暴力和基于性别的暴力的男子和男孩幸存者开展工作》](#)，联合国难民署，2012年
- ▶ [《就被迫流离失所的老年人开展工作》](#)，联合国难民署，2013年

## 2.4 联合国难民署的作用

### 联合国难民署的起源及职能

联合国难民署是联合国大会的附属机构。该机构成立于1951年1月1日，目的是为难民提供国际保护，并与各国政府一道寻求解决难民困境的办法。由于流离失所问题的规模和复杂性与日俱增，联合国难民署也在不断发展和调整，以应对这一挑战。

联合国难民署的[《规章》](#)是其开展工作的法律基础。该《规章》规定，联合国难民署的工作性质应当完全是非政治、人道主义和社会性的。该《规章》于1950年获得联合国大会通过，并对难民事务高级专员的职能做出了规定。高专的职能包括促进各国缔结和批准旨在保护难民的国际公约（如1951年《公约》及其1967年《议定书》），以及执行各项措施，包括各国提出的措施，以改善难民的处境并减少难民的数量。该《规章》还授权联合国难民署鼓励各国接纳难民进入其领土，并从各国政府获取难民数量和状况的信息以及各国有关难民的法律和法规的信息。

### 对残障人士的责任

联合国难民署执行委员会《关于残障难民的第110号结论》呼吁各国和联合国难民署与相关伙伴合作，保护和帮助残障难民免遭任何形式的歧视，并提供可持续和适当的支持措施以满足他们的需求。

建议采取的措施包括：

- 确保迅速和系统地识别、登记残障难民，以便能够评估他们的保护和援助需求；
- 将残障难民纳入相关政策和规划，并为他们提供服务；
- 将信息、程序、决定和政策传达给残障难民；
- 使残障儿童和青年能够获得适当的保护、援助和教育；
- 确保将残障难民妇女和女童纳入预防和应对性暴力和基于性别的暴力及其他形式剥削的方案中；以及
- 确保残障难民有平等的机会获得持久的解决方案，并得到适当的支持。

该《结论》重申了通过及时提供充足的人道主义和发展资金以及其他资源来开展国际合作对于改善残障难民（特别是身处发展中国家的残障难民）的生活条件是至关重要的。

这些年来，联合国大会和联合国经济及社会理事会（ECOSOC）扩大了联合国难民署的职责，以涵盖原《规章》所没有包括的职能和群体。扩大后的职责涉及自愿返回家园的难民（返回者）、无国籍人士以及境内流离失所者。因此，今天联合国难民署的职能范围比最初成立时要广得多。

联合国难民署已经从一个小型的专门机构发展成为一个拥有约 1 万名员工、在 120 多个国家设有代表处的组织。直到 2003 年，联合国难民署的职能必须由联合国大会每三年更新一次。2003 年，联合国大会将联合国难民署的职能期限延长至“直到难民问题得以解决”。

- ▶ [《联合国难民署援助难民及其他关注对象的职能》](#)，联合国难民署，2015 年
- ▶ [《关于联合国难民事务高级专员及联合国难民署的职能的说明》](#)，联合国难民署，2013 年

请参见以下资料了解有关无国籍人士以及境内流离失所者的更多信息：

- ▶ [《国籍与无国籍》](#)，《第 22 号议员手册》，各国议会联盟及联合国难民署，2014 年
- ▶ [《无国籍人士保护手册》](#)，联合国难民署，2014 年
- ▶ [《境内流离失所：责任与行动》](#)，《第 20 号议员手册》，各国议会联盟及联合国难民署，2013 年
- ▶ [《保护境内流离失所者手册》](#)，全球保护问题专题组，2010 年

## 联合国难民署在向难民提供保护和援助方面的作用

联合国难民署根据其职能所提供的 *保护* 包括物质形式的援助。这种形式的援助通常有助于减轻一个国家的财政负担，从而使该国有能力接收难民。有效的法律保护对难民来说至关重要，但难民的基本需求——住所、食物、水、卫生、医疗保健，以及教育——也需要得到满足。援助和保护是相辅相成的。

这些年来，联合国难民署越来越多地被要求在正在发生冲突的国家提供保护和援助。这种趋势开始于 20 世纪 90 年代的巴尔干地区和非洲大湖区。如今，联合国难民署参与了联合国系统对几乎所有复杂紧急情况响应工作。

只有当提供援助的机构能够无阻碍地开展援助工作时，及时、有效的人道主义行动才能成为可能。在冲突局势下，无阻碍地开展援助需要有关各方尊重人道主义原则，即人道、公正、中立和独立的原则。不幸的是，人道主义原则屡遭无视。当这些原则没有得到充分尊重时，包括联合国难民署在内的人道主义组织面临着艰难的决定，即组织愿意承担多大的风险来努力帮助那些需要帮助的人。

## 联合国难民署在世界各地的工作

联合国难民署大约 90%的工作人员都在驻地开展工作。他们与许多合作伙伴一道，在地球上一些最危险、最荒凉和最偏远的地方与难民一起生活和工作。他们的工作包括在难民营、定居点和城市地区提供保护和援助；应对紧急情况；将难民迁离边境以改善其安全状况；确保难民妇女在事务分配和社会服务方面具有发言权；帮助失散家庭团聚；走访过境点和拘留中心；并就庇护法草案、政策以及做法向政府提供建议。联合国难民署工作人员与合作伙伴越来越多地在政府很少具备有或不具备有效管理的武装冲突地区开展工作。在不安全地区的该国际组织存在本身就是一种保护，并且可以有力地阻止虐待行径——但这对工作人员来说也有风险。

联合国难民署还在许多国家的首都设有代表处，定期与负责外交和内政事务的部委合作。由于难民保护涉及较多职责条线，联合国难民署还经常与负责司法、移民、人权、警察和军队、教育和社会事务的官员、市长以及其他地方当局合作。联合国难民署也可以作为议员的信息来源，帮助议员就与难民法有关的问题向议会委员会提交提案，也可以向议员说明难民形势的具体情况以及其他相关问题。

## 属于联合国难民署职责范围的难民有哪些？

联合国难民署的职责范围所涵盖的难民包括其《章程》、1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》中所定义的难民，以及有关难民的区域性文书补充定义的难民。总的来说，联合国大会和联合国经济及社会理事会的决议，加上各国的做法以及条约法，进一步扩大了联合国难民署在国际保护方面的权限，以涵盖那些身处国籍国或惯常居住地以外，由于普遍性的暴力或其他严重扰乱公共秩序的事件导致自身生命、人身安全或自由受到严重威胁而无法或不愿意返回的个人。

## 联合国难民署的“关注对象”有哪些？

联合国难民署的“关注对象”一词指的是联合国难民署有权代表其行事的人。联合国难民署的关注对象包括：

- 难民
- 其他需要国际保护的人
- 无国籍人士
- 特殊情况下的境内流离失所者，以及
- 返回者，无论该人之前是难民还是境内流离失所者（IDPs）

## 联合国难民署如何发挥监督作用？

联合国其他人权文书都设有条约机构，但联合国难民署没有类似的具体机制（另请参见第8章）。因此联合国难民署制定了各种方法来发挥其监督作用。这些方法包括：

- 与合作伙伴一道提供技术和行动援助及服务；
- 支持各国制定与庇护有关的法律和政策；
- 促进遵守国际标准，并对遵守情况展开监督；
- 酌情与政府和法院进行交涉；
- 组织磋商和会议，以加强对保护工作所面临的挑战的理解和共识，例如自2007年以来每年举行的高级专员保护对话；
- 协调讨论/协商，以加强应对和解决具体流离失所问题；
- 着力提高各国高质量开展难民地位甄别工作的能力；
- 发布[关于国际保护事宜以及特定国籍的人难民地位资格标准的指南](#)；
- 向关注对象提供信息及法律建议；以及
- 制定并帮助实施全面解决方案战略。

## 联合国难民署的治理

联合国大会根据秘书长的提名，选举产生**联合国难民事务高级专员**，任期一般为五年。高级专员通过联合国经济及社会理事会向联合国大会报告，有时也应邀向联合国安全理事会介绍有关情况。

联合国难民署的管理机构是**高级专员方案执行委员会**（称为 ExCom）。该执行委员会由联合国经济及社会理事会于1958年设立，目前有100多个成员国。其主要任务是批准高级专员的预算和方案，就高级专员行使其法定职能（尤其是国际保护职能）提出建议，并审查本组织的所有财务和行政事务。该执行委员会的成员由联合国经济及社会理事会选举产生。该执行委员会每年10月在日内瓦举行为期一周的全体会议。在这些年度会议之间还定期召开较小规模常设委员会会议，以便于联合国难民署继续开展工作。

## 联合国难民署的监督作用

联合国难民署《规章》、1951年《公约》及其1967年《议定书》都赋予了联合国难民署职责——对与难民有关的国际文书的执行情况开展监督。

联合国难民署《规章》的第8段授权高级专员**对旨在保护难民的国际公约的执行情况开展监督**。非洲统一组织《难民公约》的第八条规定，缔约国应与联合国难民署合作。在欧洲，联合国难民署的监督责任也体现在欧盟的法律中。欧盟法律规定，应就庇护政策事宜征求联合国难民署的意见。联合国难民署的监督责任也体现在许多国家的庇护法中。

根据 1951 年《公约》第 35 条和 1967 年《议定书》第 2 条的规定，缔约国有义务与联合国难民署合作，以便联合国难民署行使其职能。1951 年《公约》的缔约国进一步承诺提供它们为确保该《公约》的适用而有可能通过的法律、法规和法令的信息。

## 不同国家的做法

关于国家在其立法中规定具有与联合国难民署开展合作的义务。

许多国家，如[亚美尼亚](#)、[比利时](#)、[波斯尼亚和黑塞哥维那](#)、[柬埔寨](#)、[格鲁吉亚](#)、[匈牙利](#)、[爱尔兰](#)、[韩国](#)、[吉尔吉斯斯坦](#)、[列支敦士登](#)、[立陶宛](#)、[摩尔多瓦](#)、[黑山](#)、[菲律宾](#)，以及[塞尔维亚](#)，将与联合国难民署合作的义务纳入了国家立法、法令或法规。此外，[比利时](#)、[柬埔寨](#)、[克罗地亚](#)、[希腊](#)、[匈牙利](#)、[爱尔兰](#)、[列支敦士登](#)、[立陶宛](#)、[摩尔多瓦](#)、[黑山](#)，以及[斯洛文尼亚](#)等国家的立法明确允许联合国难民署查阅有关寻求庇护者和难民的个人档案以及地位甄别决定，但前提征得有关个人的同意。[比利时](#)、[加拿大](#)、[格鲁吉亚](#)、[希腊](#)、[韩国](#)、[南非](#)，以及[乌干达](#)的立法或法令明确允许联合国难民署对在申诉阶段的个案予以干预。欧盟的《[庇护程序指令](#)》要求成员国允许联合国难民署接触寻求庇护者，包括在边境和过境区被拘留的寻求庇护者；允许联合国难民署查阅关于个人庇护申请、程序过程以及甄别决定的信息，但前提是征得当事寻求庇护者同意；允许联合国难民署在程序的任何阶段就个人庇护申请或者国际保护申请向任何主管部门提出意见。

## 2.5 联合国难民署的伙伴关系

联合国难民署与众多伙伴合作——2016 年合作伙伴的数量超过了 900 个——包括政府、政府间组织、联合国组织、其他国际机构以及非政府组织。

### 联合国难民署与其他联合国机构和政府间组织的伙伴关系

联合国是一个由组织、基金、规划署、专门机构和委员会组成网络，而联合国难民署是其中的一员。联合国难民署最常与以下[联合国姊妹组织](#)就难民和返回者问题开展以下领域的合作（按字母顺序）：

- **国际劳工组织（ILO）** —— 开展与难民融入与返回、劳动力流动以及移民结果有关的项目，以加强难民自力更生以及获得可持续生计的能力。
- **国际海事组织（IMO）** —— 根据各国的国际义务，促进开展海上救援，包括对寻求庇护者和难民开展海上救援。
- **联合国儿童基金会（UNICEF）** —— 儿童的健康、营养和教育权利，保护无人陪伴的儿童，以及帮助在逃离途中失散的难民家庭重新团聚。

## 议员检查表：

### 联合国难民署的作用

为了促进各国与联合国难民署开展合作，本《手册》鼓励议员：

✔ 支持在立法中规定政府部门有义务与联合国难民署合作，包括分享本国境内难民的信息和统计数据，以及分享涉及难民的法律、法规和法令的信息。

✔ 支持在立法中纳入相关规定，允许联合国难民署接触寻求庇护者和难民（无论他们身在何处，包括在边境被拘留或扣留的寻求庇护者和难民），并允许寻求庇护者和难民接触联合国难民署。

✔ 承认联合国难民署在国家庇护程序中的咨询作用并促进联合国难民署发挥这种作用，包括，比如，将庇护申请情况通知联合国难民署，允许联合国难民署查阅个案档案（经有关寻求庇护者同意），为难民地位甄别工作的主管部门提供咨询联合国难民署意见的机会，并在国家立法中规定联合国难民署有权在初审或申诉阶段就个案提出建议。

✔ 如果联合国难民署安排某个组织代表其开展工作，则应确保与该组织也进行合作。还可以根据具体情况将其他非政府组织也纳入这种合作，即使它们没有正式代表联合国难民署开展工作。

- **联合国反恐执行工作队（CTITF）**——通过合作加强联合国系统反恐工作的协调性和连贯性。
- **联合国开发计划署（UNDP）**——加强人道主义和发展项目之间的联系；持久解决方案，包括旷日持久的难民形势下的解决方案，融入与重新融入方案，解决方案联盟。
- **联合国人道主义事务协调厅（OCHA）**——协调联合国对超出任何单一人道主义机构能力和职能范围的人道主义危机开展援助。
- **联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）**——预防和打击贩运难民及联合国难民署其他关注对象的活动，并保护受害者。
- **联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）**——将人权纳入联合国难民署的工作，将关注对象纳入联合国人权事务高级专员办事处的标准制定、监测和实地执行活动，针对两个组织的关注群体或关注对象协调开展宣传工作，开展联合培训，根据个别情况采取补充或联合干预措施。
- **联合国人口基金（UNFPA）**——满足生殖健康需求；预防包括艾滋病在内的性传播疾病；以及预防性暴力和保护人们免受性暴力侵害。



- **联合国艾滋病规划署（UNAIDS）** 将联合国共同资助的包括联合国难民署在内的十个联合国组织的专业知识和资源汇集——加强艾滋病预防、治疗、护理和支持；将有关艾滋病和其他性传播疾病的信息纳入联合国难民署的卫生服务。
- **世界银行**——为难民和返回者提供生计机会并促进他们实现自力更生，为受影响的社区提供优惠的发展资金。
- **世界粮食计划署（WFP）**——分发食物，包括在紧急情况下分发食物。
- **世界卫生组织（WHO）**——改善难民和返回者的健康、营养、卫生和环境卫生。

联合国难民署通过“一体行动”倡议与其他联合国机构开展密切合作。该倡议旨在促进联合国机构在发展、人道主义援助以及环境领域合作开展行动。

联合国难民署的另一个重要合作伙伴是**国际移民组织（IOM）**——一个针对移民问题的政府间机构。2016年，该组织同意作为关联机构与联合国在法律和工作层面建立更密切的关系。国际移民组织在移民管理的四个广泛领域开展工作：移民与发展、为移民提供便利、规范移民以及应对被迫移民问题。联合国难民署与国际移民组织之间的合作涉及多个国家和多种活动类型，并可追溯至20世纪50年代两个组织刚成立之时。

## 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处与巴勒斯坦人的特殊情况

**联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA）**成立于1949年，旨在帮助那些在以色列国建立时流离失所的巴勒斯坦人。如今，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处大约登记了520万巴勒斯坦人。该机构在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、加沙以及约旦河西岸开展工作。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处将那些在1948战争之前的两年正常居住在巴勒斯坦，但是因冲突而失去家园和生计的人及其后代定义为巴勒斯坦难民。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处没有获得为巴勒斯坦难民提供保护的授权；这一保护责任默认由他们寻求庇护的国家承担。在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记并接受其援助的巴勒斯坦人不属于联合国难民署的职能范围。但是，在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处开展工作的地区以外的巴勒斯坦人则属于联合国难民署的职能范围。

巴勒斯坦人的法律地位因其流离失所的日期，或其父母和祖（外祖）父母流离失所的日期，以及他们目前的居住地而有所不同。大约85万巴勒斯坦人——1948年后留在新成立的以色列国的人及其后代——现在拥有以色列公民身份。还有巴勒斯坦人获得了中东以外国家的国籍，但具体人数不详。在接纳巴勒斯坦难民的阿拉伯国家中，只有约旦给予了大量巴勒斯坦人公民身份。实际上，其余巴勒斯坦人的地位大多是模糊不清的，并且许多巴勒斯坦人处于非常困难的境地。（请参见第6.5章，以进一步了解巴勒斯坦难民的庇护情况）。



联合国难民署还与**各国议会联盟（IPU）**开展合作。后者是协调世界各国议会开展对话的组织，并致力于促进各国人民之间的和平与合作以及牢固地建立代议民主制。

在**区域层面**，联合国难民署与非洲联盟、美洲国家组织、欧洲委员会、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织、西非国家经济共同体、东南亚国家联盟、亚非法律协商组织、伊斯兰合作组织以及阿拉伯国家联盟等机构合作。

### 联合国难民署与红十字国际委员会和国际红十字会与红新月会联合会的伙伴关系

**红十字国际委员会（ICRC）**是保护领域中的一个关键行为者。作为一个独立、中立的组织，红十字国际委员会致力于确保为武装冲突的受害者（这类受害者中的许多人是联合国难民署的关注对象）提供人道主义保护和援助，并推动尊重国际人道主义法。

**国际红十字会与红新月会联合会（IFRC）**由190个国家的红十字会和红新月会组成。该联合会向全球受紧急情况影响的人们提供人道主义救济。联合国难民署在许多国家与该联合会和/或国家红十字会与红新月会开展密切的合作。

### 联合国难民署与非政府组织的伙伴关系

与非政府组织的伙伴关系对联合国难民署履行职能起到了核心作用。这种伙伴关系的基石是平等、透明、结果导向、责任以及互补的原则。这种伙伴关系还以[高级专员与国际红十字会与红新月会联合会以及非政府组织的结构性对话](#)所提出的建议为指引。这一对话旨在建立战略性的、基于信任的关系，以及确定可以在哪些重点领域提高联合国难民署-国际红十字与红新月会联合会-非政府组织伙伴关系的有效性，特别是一线工作的有效性。

与非政府组织，特别是国家非政府组织的合作，对于满足受流离失所和冲突影响的人群的需求是至关重要的。如今，联合国难民署与700多个非政府组织伙伴开展合作。这些非政府组织获得了联合国难民署的资金支持。

联合国难民署在当地建立的伙伴关系使其在当地行动一线具有无可比拟的影响力。联合国难民署四分之三的非政府组织伙伴为当地组织，它们既拥有当地经验，又有能力在紧急情况下在短时间内开展行动。非政府组织也为开展保护工作以及筹措资源发挥了积极倡导作用。

## 2.6 为保护难民以及联合国难民署的工作提供支持和资金

在紧急情况下满足难民的生存需求，建立公平、有效的庇护程序，为妇女、男子、男童和女童提供保护，以及帮助难民返回家园或融入新的东道社区，都需要资金的支持。但是，难民的需求大大超过了可利用的资源。发展中国家的情况尤为如此，因为它们接收了世界上大多数的难民。

议员在预算拨款方面发挥着关键作用，并且可以帮助确保本国为支持联合国难民署及其他联合国机构和非政府组织伙伴的工作提供必要的资源。

### 将难民保护纳入国家预算

为满足寻求庇护者和难民的需求，议员可以鼓励本国政府规划设立有关国家机构以及制定有关程序和规划，并为这些机构、程序和规划提供资金。当然，要量化保护难民所需的总体资金金额可能比较困难。当一个国家接收难民时，该国是在以非常具体的方式做出贡献，比如，为设立难民营提供土地，或让难民获得本国的卫生、教育和其他服务。

除了为国家难民保护机制提供资金外，一些国家的政府可能有能力向接收大量难民的国家提供财政或技术支持，或接纳难民到本国重新安置。这些不同形式的国际团结都对难民保护做出了重要贡献。

### 捐助联合国难民署

联合国难民署是为数不多的几乎完全依靠自愿捐款提供运营经费的联合国机构之一。联合国难民署的年度预算中只有不到 1%来自于联合国；其余预算则依靠各国政府、个人以及私营部门的其他捐助者（如基金会和公司）提供资金。

联合国难民署每年在《全球呼吁》中提出预算要求，并就优先事项、项目实施情况及结果与捐助者开展定期磋商。联合国难民署每年发布一次《全球报告》，并在其[全球焦点网站](#)上向捐助者提供有关信息。

## 议员检查表：

### 为保护难民以及联合国难民署的工作提供支持和资金

为促进对难民保护以及联合国难民署的工作提供支持和资金，本《手册》鼓励议员：

✔ 倡导从国家预算中拨出资金，以满足难民接收需求，包括卫生、教育及其他服务；建立公平、高效的庇护程序；以及为寻求持久解决方案所开展的活动提供支持。

✔ 鼓励将难民纳入国家发展规划和预算编制——包括与可持续发展目标有关的工作——从而推动实施解决难民需求的项目，并避免制定重复的制度。

✔ 如果本国政府还没有向联合国难民署提供捐助，议员应鼓励本国政府提供捐助，因为联合国难民署的工作依赖于自愿捐助。

如果本国已经是联合国难民署的捐助国，则应倡导增加捐助，并敦促本国积极、迅速地响应联合国难民署针对难民紧急情况所发出的资金呼吁。

虽然资金的数额很重要，但资金的质量（包括资金的**可预测性、灵活性和及时性**）同样重要。尽早提供的、可预测的资金支持有助于联合国难民署做出行动规划，而灵活的资金可以使联合国难民署能够有效利用其资金资源。因此，联合国难民署鼓励捐助者不要指定其捐款的使用。如果一定要指定捐款用途，最好是大致指定用于某个区域或某种状况。这样，当出现新的需求或难民危机得到解决时，高级专员就可以重新安排资金的用途，从而按照政府、公众和难民的期望开展快速响应。

“执行委员会……鼓励各国及时、可预测地向联合国难民署提供灵活或未指定用途的资金，从而使联合国难民署能够在响应人道主义状况的同时履行保护难民和寻求难民问题解决方案的职能。”

联合国难民署执行委员会，《关于从保护和解决方案的角度开展国际合作的第 112（LXVII）号结论》，2016 年

联合国难民署收到了许多国家政府、政府间组织、非政府组织、个人、基金会和公司的捐款，但联合国难民署总资金的大约 95% 来自于不到 20 个捐助者。联合国难民署不断努力开拓更多捐助来源，并尝试从更多国家以及私营部门获得捐助。代表联合国难民署开展行动的非政府组织合作伙伴也通过公开呼吁来帮助联合国难民署筹集资金。

联合国难民署对紧急情况快速响应的有赖于捐助届的资助。在新的紧急情况发生的头几天，联合国难民署与接收难民的国家合作制定捐助方关系策略，并在行动期间持续实施这一策略。但是，近年来，被迫逃离家园的人的数量创下历史新高，而提供慷慨帮助的东道国的资源也达到了极限。联合国难民署可用于开展工作的资源与实际需求之间的差距已经扩大到惊人的程度。当资金出现短缺时，就不得不放弃一些可能拯救生命的项目。那些不再是媒体关注焦点的长期流离失所局势往往受影响最大。

## 保护难民的作用和责任：您可以做什么

为了确保各国、联合国难民署以及其他行为者能够履行其保护难民的责任，除了第一章末尾所列出的建议之外，议员还可以：

### 监督本国政府的行动

- 您可以监督政府在适用 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》以及履行其他国际义务方面所采取的行动，包括要求议会对令人关切的局势进行质询，支持国家人权机构、监察专员以及致力于难民问题的非政府组织的工作，以及参访难民设施和难民营以亲自了解情况。

### 考虑难民人群的年龄、性别及多样性

- 您可以确保为解决难民问题而采取的战略和立法将难民和寻求庇护者的年龄、性别及多样性纳入考虑，并且对面临风险的人群（如儿童、妇女和女童、残障人士以及其他有特殊需求的人）予以特别关注。

### 代表难民和庇护寻求者个人发出呼吁

- 您可以采取行动支持难民和寻求庇护者个人，以确保本国根据应承担的义务为他们提供保护。媒体、选民或社会其他各界，如学校或卫生服务提供者，可能会提醒您注意某些个案。在这种情况下，您可能希望提请有关政府部门注意您关切的问题，要求对具体问题或指控开展调查，并为倡议发声，以确保（比如）寻求庇护者和难民个人不被遣返到会遭遇危险的地方或被错误地拘留，确保他们得到适当的援助，或确保他们能够无不当拖延地与家人团聚。

### 鼓励与联合国难民署合作并促进联合国难民署发挥监督作用

- 您可以确保本国政府按照 1951 年《公约》的要求，向联合国难民署提供与本国境内难民（及寻求庇护者）的数量和状况有关的信息，以及与难民（及寻求庇护者）有关的现行法律、法规和法令的信息。
- 您可以就与难民保护有关的事项（包括协议或待立法案、法院案件以及政策决定）征求联合国难民署的意见。
- 如有必要，您可以鼓励本国政府允许联合国难民署接触难民（及寻求庇护者），包括在本国立法中就允许接触做出规定。

### 确保提供充足、灵活的资金和支持

- 您可以支持为本国境内的难民保护机构拨出足够的资金，也可以考虑向联合国难民署捐款。
- 您可以支持制定公共政策，以确保灵活、迅速地对难民形势做出响应，并将保护难民以及解决难民问题作为响应措施的重点。
- 您可以支持旨在与接收大量难民的国家加强国际合作与团结的倡议，尤其是在难民形势长期无法得到解决的情况下。（另请参见第 5.4 章，了解如何在难民大量涌入情况下开展国际合作以及分担负担和责任）

## 第三章

# 加入难民保护国际文书并建立国家庇护制度



### 3.1 概述

© UNHCR/Jean-Marc Ferré

难民问题是一个真正的全球性问题，不仅影响着全世界数千万人，也影响着全球几乎每个国家的政策和措施。联合国难民署和各国议会联盟认为，要解决难民问题就必须获得更多国家对1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》的支持。这将有助于确保难民保护的围更加广泛，难民保护的内容更加一致，以及各国更加公平地分担照管难民的责任。

各国在加入核心国际难民法律文书的同时也应当建立起本国的庇护制度，从而以可预测的方式应对涌入的难民潮并减少可能出现的滥用庇护现象。

因此，本章研究了“为什么”以及“如何”开展以下方面的工作：

- 加入保护难民领域的核心国际文书，包括一些与加入文书有关的常见问题；以及
- 制定国家庇护制度所要经历的过程和涉及的要素，以及规范庇护事务的国家立法的基本组成部分。

## 3.2 加入 1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》

加入 1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》有助于加强各国对难民保护的理解。加入这些国际文书能够从国际层面强化可预测性和问责制，并彰显对难民保护制度所依据的国际团结原则的支持。

各国议会联盟和联合国难民署执行委员会一再敦促尚未加入 1951 年《公约》和/或其议定书的国家加入该《公约》和/或《议定书》。截至 2017 年初，共有 148 个国家加入了这两项文书或其中一项文书。

**“执行委员会……鼓励尚未加入 1951 年《公约》、1967 年《议定书》以及相关、适用的区域文书的国家考虑加入这些国际文书，并/或考虑取消现有的限制或撤回保留意见，以确保尽可能广泛地适用文书中的保护原则。”**

联合国难民署执行委员会，《第 103 (LVI) 号结论》，2005 年

关于加入国际文书的常见问题：

### ❗ 加入难民保护国际文书是否意味着鼓励难民前往某一国家？

没有证据可以证明这一点。难民的目的是寻求安全，他们绝大多数人都留在本国附近的国家。世界上接收难民最多的一些国家往往没有加入难民文书。

### ❗ 没有签署 1951 年《公约》的国家能否拒绝接收寻求保护的人吗？

不能拒绝。不推回原则是国际习惯法的一项规则。该原则禁止将难民遣返至其生命或自由受到威胁的地方。因此，该原则对所有国家都有约束力，无论它们是否加入了 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》。



## 为什么加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》很重要？

1951 年《公约》和 1967 年《议定书》是唯一明确针对难民保护的全球性法律文书。一个国家加入该《公约》和/或《议定书》就意味着：

- 通过承诺按照国际公认的标准对待难民，以承认并加强国际难民法的普适性；
- 帮助避免国家间的摩擦——承认给予庇护是一种和平的、人道主义的和合法的行为，而不是一种敌对的态度，并且难民的原籍国也应当这样理解；
- 强调本国愿意与国际社会和联合国难民署合作，以寻求难民问题的解决办法。
- 表明本国愿意分担保护难民的责任，从而帮助联合国难民署动员国际社会支持难民保护。

## ❓ 加入国际文书会产生费用吗？

加入国际文书本身并不产生任何费用或成本。当然，建立国家庇护制度和接收难民是有成本的。无论一个国家是否加入了难民条约，都会产生这些成本。但是，加入难民条约表明了国家对国际标准的承诺，这可以帮助该国与联合国难民署合作，调动国际资金和其他支持来分担负担和责任。

## ❓ 是否要求缔约国向难民提供土地、住房或工作？

一般而言，1951 年《公约》和 1967 年《议定书》旨在确保被认定的难民在获得财产、就业以及住房方面与其他合法居留的外国人享有平等的待遇。在教育方面，难民应享有与该国民平等的待遇。

## ❓ 加入国际文书是否意味着难民将永久在本国居留？

一旦某个人被认定为难民，接收国一般会提供居留证，允许他或她长期或永久地留在该国。许多国家允许难民在一段时间后申请成为本国公民。但是，根据 1951 年《公约》提供的保护并非永久性的。当导致一个人成为难民的条件不再存在时，她/他可能不再是难民。

## ❓ 如果当地人民对于加入国际文书有顾虑怎么办？

议员可以帮助消除可能由于对 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的误解而产生的顾虑。这些文书为国家制定难民政策提供了一个框架。如果没有这种框架，国家可能会以临时、自由裁量的方式应对难民问题。

如果难民没有正式的法律地位，他们与当地社区之间可能会出现一些问题。各国应当在不得不对紧急情况之前就制定好完善的难民政策。一个国家在危机情况下匆忙制定的政策往往会损害本国利益。

► [《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》](#)，联合国难民署，2011 年



## 3.3 建立国家庇护制度

建立起国家庇护制度有助于一个国家管理那些抵达该国并声称需要获得国际保护的人，并使寻求庇护者和难民能够享有国际法赋予他们的权利。

根据情况的不同，最合适的方式可能是加入1951年《公约》和/或1967年《议定书》，然后颁布相关的国家立法并建立必要的机构。在其他情况下，最好是首先根据 *不推回* 原则和国际人权法规定的其他义务颁布保护难民的国家立法并建立相应机构，然后在建立国家庇护制度过程的最后一步加入1951年《公约》和/或1967年《议定书》。

### 国家庇护制度的要素

建立国家庇护制度包括 **建立立法框架、相关政策、战略以及行动计划**，从而使政府能够履行其对寻求庇护者和难民的国际义务。

国家庇护制度框架确立了若干机制，允许寻求保护的人不受歧视地进入本国领土，并对他们的庇护申请进行公平和有效的评估。这种制度还规定了需要采取的举措，以便寻求庇护者和难民能够行使其权利并获得适当的待遇，包括给予有特殊需要的个人重点关注。应当公平地制定有关庇护的国内法律和政策，并将寻求庇护人群的多样性纳入考量。

**法治**的概念是公平、有效的国家庇护制度的核心。以法治为基础的保护制度确保了规则适用具有法律上的确定性，并且能够取保问责制、公平性和透明度。保护制度以符合国际标准的法律和政策框架为依据，由公正、经过适当培训的官员管理，并得到司法机构及其他问责机制的支持。这种制度在危机时期尤为重要。

### 议员可以为加入国际文书做些什么

- 如果您的国家尚未加入1951年《公约》和/或1967年《议定书》，您可以采取行动，鼓励本国加入这些国际文书。成为这些文书的缔约国的法律程序如下：
- 如果议会已经收到了批准或加入文书的申请，则可以在获得必要的信息后投下赞成票；
- 如果本国政府已经签署了1951年《公约》和1967年《议定书》，但批准程序出现了延迟，则本《手册》鼓励议员：
  - 利用议会程序，质询批准程序为何耽搁如此长时间，并鼓励政府加快进程；以及
  - 利用您发起立法倡议的权利，就该事项提交一份提案。
- 如果本国政府反对批准或加入这些国际文书，则考虑：
  - 尝试找出原因；
  - 利用您提出立法倡议的权利，就该事项提交一份提案；以及
  - 帮助消除疑虑和误解。

## 关于国际文书加入程序的问题

### ❶ 如何加入 1951 年《公约》？

一个国家可以通过向联合国秘书长交存“加入书”以随时加入 1951 年《公约》。加入书必须由国家元首或政府首脑或外交部长签署。加入书通常由加入国常驻纽约联合国总部的代表团转交。加入 1951 年《公约》的文书范本见附件一。

### ❷ 如何加入 1967 年《议定书》？

希望加入 1967 年《议定书》的国家应遵循的程序与加入 1951 年《公约》的程序类似。加入 1967 年《议定书》意味着该国同意适用 1951 年《公约》的规定，并且不受任何时间或地理限制，除非该国根据 1951 年公约第 1B(1) 条 (a) 款的规定就后者做出了声明。加入 1967 年《议定书》的文书范本见附件二。

### ❸ 一个国家能否同时加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》？

可以。事实上，自 1967 年以来，大多数国家都同时加入了 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》。如今只加入 1951 年《公约》意义不大，因为该《公约》第 1A 条所载的难民定义只适用于因 1951 年之前发生的事件而逃亡的人。如果同时加入这两项文书，“1951 年以前发生的事件”这一时间限制便不再适用。但是，根据 1951 年《公约》第 1B 条第 1 款的规定，各国仍必须就该定义的地理范围做出正式声明。

### ❹ 如果发生国家继承的情况怎么办？

在国家解体或分裂的情况下，新国家原则上受被继承国作为缔约方的条约的约束。相应地，新国家应通知作为 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》保存人的秘书长其对这些条约的继承。继承文书范本见附件三和四。

### ❺ 一个国家是否可能对 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》提出保留意见？

原则上，在批准或加入时允许提出保留意见。但是，根据国际法的规定，任何保留意见必须与条约的目的和宗旨保持一致。另外，根据 1951 年《公约》第 42 条的规定，不得对该《公约》的几个基本条款提出保留意见，即：

- 第 1 条（“难民”一词的定义）
- 第 3 条（不歧视）
- 第 4 条（宗教自由）
- 第 16 条第 1 款（诉诸法院）
- 第 33 条（不推回）以及
- 第 36-46 条（最后条款）

在加入 1967 年《议定书》时，可对 1951 年《公约》的任何条款提出保留意见，但上述条款除外。不得对 1967 年《议定书》中关于与联合国难民署合作的第 2 条做出任何保留意见。

各国可以用“解释性声明”来代替保留意见。这种声明并不改变某个条款的法律效力，而是表达一个国家对文书某些方面的理解。

### ❻ 一旦做出了保留意见，还可以撤回吗？

可以。随着时间的推移，并且为了应对情况的变化，许多国家都撤回了在加入时提出的保留意见。事实上，自 2000 年以来，已有八个国家撤回了保留意见。

## 建立国家庇护制度：为什么这样做很重要

建立国家庇护制度是至关重要的，因为：

- 这样做是国家行使其主权的行為；
- 寻求庇护者和难民有获得保护和援助的权利；
- 这强化了给予庇护并非敌对行为的原则；
- 这表明国家认真对待其对寻求庇护者和难民的国际和区域义务；
- 这就避免了国家采取临时性应对措施（特别是在紧急情况下），并且使国家能够以协调、全面的方式让所有相关行为者参与所实施可预测的应对措施；
- 这让国家能够将其有义务保护的人与其他人区分开来，包括区分那些可能试图滥用庇护制度的人；以及
- 这可以提高政府针对寻求庇护者和难民采取的应对措施的可信性和可信用度，这反过来又可以促进国内和国际合作以及对保护措施的支持。

## 庇护立法：根本目的

在制定或审查立法时，议员应牢记庇护立法的根本目的：

- 界定谁有资格获得国际保护，无论是根据1951年《公约》还是适用的区域文书进行界定；
- 为寻求庇护者和难民的权利和义务提供明确的依据；
- 确保不同行为者（比如中央和地方政府部门、人道主义和发展组织）之间的有效分工和问责；
- 提供资金并确保资金的确信性；以及
- 提供实施持久解决方案的框架。

民间社会、法律界、联合国难民署以及寻求庇护者和难民本身都在与各国开展合作以识别挑战并确定可能的应对措施以及推进问责制方面发挥着重要作用。

## 建立国家庇护制度的过程

建立国家庇护制度是一个复杂的过程。当中涉及的方方面面并非都属于法律范畴。尽管议员应当了解如何最恰当地就庇护问题进行立法，但经验表明，最有效的庇护制度由一系列手段构成，包括法律、政策、战略、行动计划以及机构。

## 制度、法律、政策、战略和行动计划：有什么区别？ 庇护立法：哪种方法最有效？

**国家庇护制度**是战略、法律、政策和行动计划的总和，再加上充足的资源和机构，构成一个国家寻求庇护者和难民局势的应对举措。

**战略**规定了制定适当手段（法律、政策和计划）应遵循的基本宗旨、目标和预期结果。战略通常由行政部门制定，并“支撑着”一个国家对难民局势的应对举措。在某些情况下，在制定战略时可以咨询议会的意见。

议会制定的**法律**是国家制度的支柱，也是履行直接源于国际法律文书的义务的<sup>1</sup>最恰当的途径。

如需了解更多详细信息，请见下文“国家难民立法的基本要素”方框。

**政策**通常由行政部门制定，可由议会批准。政策可能先于立法，或在法律颁布后为执行法律提供指导。政策通常涉及到：

- 决策过程以及需要考虑的指标和因素；
- 协调机制，即应使用哪些渠道来解决具体问题；
- 操作指南或程序。

**行动计划**与实施有关。它们概述了在特定情况下委托给国家和地方各级不同行为者的具体责任和任务。行动计划通常由政府部门制定，并且尤其适用于应对紧急情况。

在对庇护进行立法时，应当考虑是制定一部**全面的法律**，还是通过对现有法律的进行**一系列修正**来实施改革。最好在政策制定阶段就解决好这一问题，但议会应该了解每种方法的利弊。

- 一部全面的文件可以减少出现空白领域的可能性，并让政策制定更为容易，因为所有问题得到了集中解决。
- 将改革分散到多部法律中去可以更好地利用各部门的专业知识，也更容易获得政治支持。但这种方法也会带来协调方面的挑战，并使实施工作的重点出现偏移，即不再以改善寻求庇护者和难民所处的局面为重点。

最好是将两种方法结合起来，即在一部一般性法律中规定核心原则和机构结构，并在必要时对现有立法进行有针对性的调整，以确保为寻求庇护者和难民实现最佳结果。比如，庇护法可以就接待工作的责任分配做出规定，但关于接待工作的具体立法可以对主管部门的确切作用做出更详细的规定。

定期对庇护立法开展**审查和更新**是至关重要的，目的是确保它们不会变得太过于复杂，并且能够应对当代的各种挑战。

## 3.4 国家法律和政策：国家庇护制度的核心

庇护立法获得通过是建立国家庇护制度的核心。庇护立法的通过可以使得 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的规定得到有效执行。建立国家庇护制度还应确保考虑本国特定的法律传统和资源。

在各国政府拟定立法或采取行政措施以加强移民管控和/或应对国家安全关切的时候，应特别注意确保将难民保护原则充分纳入法律框架中。

驱逐、引渡、国籍、刑法的立法，以及从享有医疗保健、住房和就业到儿童保护和人口贩运等一系列问题的立法也是如此。所有这些领域的立法都可能会影响寻求庇护者和难民对其权利的享有。

### 国家难民立法的基本要素

议员可考虑以下要素以及参考下文斜体字所示的关键国际法律和标准，以了解起草、审查和批准难民保护立法过程。本《手册》在不同章节对这些议题做出了更详细的阐述。

#### 获得难民保护的资格：难民的定义、排除难民地位以及终止难民地位

*1951 年《公约》第 1A 和 1B 条；1969 年非洲统一组织《公约》第 1 条第 1 款、第 1 条第 2 款和第 1 条第 3 款；[《卡塔赫纳宣言》](#)；[《联合国难民署执行委员会关于提供国际保护，包括补充保护形式提供国际保护的 103 \(LVI\) 号结论》](#)*

- 1951 年《公约》/1967 年《议定书》所载的难民定义应反映在国家立法中，最好是一字不差地反映在国家立法中。1969 年非洲统一组织《公约》的非洲缔约国，应使用该公约所载的更广泛的区域性定义，而拉丁美洲应使用《卡塔赫纳宣言》中建议的定义。（请参见第 1.2、1.3 和 6.4 章）。

- 非洲以外的国家可以遵循 1969 年非洲统一组织《公约》和《卡塔赫纳宣言》的建议，考虑在本国立法中明确规定，逃离普遍性的暴力、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的事件的人可以有资格获得难民地位。或者在国家立法中对补充形式的保护做出规定。（请参见第 6.7 章）。
- 根据 1951 年《公约》/1967 年《议定书》条款的规定，某些类别的难民被排除在国际保护之外。被排除在国际保护之外的难民一方面包括不需要该《公约》保护的难民，另一方面包括那些被认为不应予以保护的难民。1951 年《公约》第 1D 条（第一款）、第 1E 条和第 1F 条规定了被排除在国际保护之外的难民的类别。建议一字不差地采用 1951 年《公约》的表述来处理这些复杂的问题。（请参见第 6.5 和 6.6 章）。
- 对终止难民地位的条件做出规定的条款也是难民地位资格标准的一部分。这些终止条款载于 1951 年《公约》第 1C 条和 1969 年非洲统一组织《公约》第 1 条第 4 款。由于上述公约详尽无遗列举了终止条款，国家立法也应一字不差地纳入这些条款。（请参见第 7.13 章）。

## 其它定义

- 寻求庇护者的定义应包括表示希望获得庇护或担心返回原籍国后会面临安全风险的任何个人，无论该人是否提交了正式申请，也无论这种担心是如何表达的。（请参见第 7.5 章——登记和裁定申请）
- 根据《儿童权利公约》的规定，立法中应使用“儿童”一词而非“未成年人”一词。（请参见第 1.4 章——《儿童权利公约》是如何保护难民的）
- “无人陪伴和失散儿童”的定义应与儿童权利委员会使用的定义保持一致。（请参见第 1.4 章——儿童和无人陪伴或失散儿童：这些术语是什么意思？）
- “家庭”的定义应至少包括配偶、未成年子女和未成年兄弟姐妹（包括领养的子女，无论是合法领养还是按惯例领养），以及与寻求庇护者/难民有社会、经济或情感依赖关系并与其一直住在一起的其他人。家庭应被理解为不仅包括法律上承认的配偶（包括同性配偶），还包括组成真正的、稳定的家庭单位的受习惯法和普通法承认的夫妇。（请参见第 8.3 章——包括家庭团聚在内的家庭生活权利）。

## 不歧视和人权

1951 年《公约》第 3 条和第 5 条；1969 年非洲统一组织《公约》第 4 条；《世界人权宣言》第 2 条；《公民权利及政治权利国际公约》第 2 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条；《儿童权利公约》第 2 条；《残疾人权利公约》第 3-5 条。联合国难民署执行委员会第 15、22、80、85、93、102、103、104、105、107、108、110 号结论。

- 总则中应包含一项一般性保证，即立法的适用不应存在基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、出生或其他地位的歧视。

- 应当确保立法中没有任何规定允许任何政府部门做出任何歧视难民或寻求庇护者的行为。（请参见第 8.2 章——不歧视原则）。

## 联合国难民署的作用

1951 年《公约》第 35 条；1967 年《议定书》第 2 条；1969 年非洲统一组织《公约》第 8 条

- 应当制定关于与联合国难民署合作以及促进其发挥监督作用的具体规定，包括向联合国难民署提供与本国境内难民的状况、国际难民条约的执行情况以及涉及难民的法律、法规和法令有关的信息和数据。（请参见第 2.4 章——联合国难民署的作用及其监督作用）

## 不推回和驱逐难民

1951 年《公约》第 32 和 33 条；1969 年非洲统一组织《公约》第 2 条第 3 款；联合国难民署执行委员会的多项结论，包括第 6、7、79、81、82、94、99、103、108 号结论；《禁止酷刑公约》第 3 条；《公民权利及政治权利国际公约》第 7 条

- 国家法律应明确保护难民和寻求庇护者，不以任何方式将他们遣返至其生命或自由因其种族、宗教、国籍、特定社会团体成员身份或政治见解而受到威胁的领土边界。
- 这一不推回原则载于 1951 年《公约》第 33 条。该条款还规定了一个重要的例外事项：如果有合理的理由认为某个难民对其所在国的安全构成威胁，或被最终判决为犯有特别严重的罪行从而对其所在国社会构成危险，则该难民不能享有不推回原则的保护。
- 《禁止酷刑公约》、《公民权利及政治权利国际公约》或各种国际和区域性人权文书的缔约国在不推回原则方面负有不同的、额外的义务。这些国家的议员不妨考虑将这些保护措施全部纳入到一项立法中。



- 按照 1951 年《公约》第 32 条的规定，立法还应该规定，只有出于国家安全或公共秩序的原因才可以驱逐合法居留的难民，并且该难民在被驱逐前有权获得某些程序性保障措施。（请参见第 4.2 章——入境和不推回义务的范围）。

- 社会咨询，以及
- 法律援助（请参见第 5.2 章——接待庇护者及其待遇，以及第 7.3 章——最低程序性保障措施）

## 难民地位甄别程序

### 《联合国难民署执行委员会第 8 号结论——难民地位甄别》

- 地位甄别的确定是保护的关键，尽管 1951 年《公约》并没有对程序性步骤做出明确规定。许多国家以及联合国难民署在评估难民地位申请方面积累了丰富的经验。难民地位甄别不仅涉及到建立负责决策的机构，还要开展资源分配以支付日常运营费用以及开展能力建设、持续学习和质量保证工作所产生的支出。（请参见第 6 章和第 7 章）。
- 联合国难民署执行委员会对地位甄别程序提出了若干最低程序性要求（请参见第 7.3 章——最低程序保障）。这些要求的依据是国际和区域性人权法，包括与程序的公正性和获得有效补救的权利有关的要求。
- 使用差异化的案件处理模式有助于有效管理不同的案件量，确保需要国际保护的人迅速获得保护，而对不需要国际保护的人迅速作出否定裁决。这种案件处理模式必须利用现有资源，以**最有效**的方式为所有个人实现恰当的结果，同时根据程序性保障措施，确保难民地位甄别程序的**公平性**。**高质量**的制度也应当具有**灵活性**，以便能够根据寻求庇护者的情况和/或人数的变化选择适当的案件处理方式。

## 不处罚非正常入境

### 1951 年《公约》第 31 条；《联合国执行委员会第 44 (XXXVII) 号结论》；《联合国难民署拘留准则》

- 难民和寻求庇护者如果未经许可进入一国或在该国逗留，不应受到处罚，但前提是必须立即向有关部门报告，并说明其非正常进入或逗留的正当理由。（请参见第 4.7 章——不处罚非正常入境）

## 接待设施和援助

### 《联合国难民署执行委员会第 22 (XXXII) 号结论——在大规模涌入的情况下保护寻求庇护者》以及《联合国难民署执行委员会第 93 (LIII) 号结论——通过各自国家的庇护制度接待难民》

- 寻求庇护者在等待保护申请的最终裁定期间，有权获得满足其基本需求的接待条件，并享有足以维持其健康和福祉的生活标准。安全、有尊严的环境是公平、有效的庇护程序的必要组成部分。
- 可由国家、有关非政府组织，或必要时由联合国难民署提供的援助可能包括：
  - 食物、衣服、住宿和医疗服务；
  - 就提交和提出庇护申请以及行政事项提供咨询意见；



## 身份和旅行证件

1951年《公约》第27和28条，以及附表和附件；非洲统一组织《公约》第6条；联合国难民署执行委员会第35 (XXXV)、49 (XXXVIII)、91 (LII)、114 (LXVIII)号结论

- 立法应规定向寻求庇护者和难民签发身份证件。应给予获得认定的难民能够在本国合法居住的地位，而且向获得认定的难民签发的证件应明确表明这一点。（请参见第5.2章——接待寻求庇护者及其待遇，了解关于登记和识别寻求庇护者和难民的内容，以及第7.12章——难民地位认定，了解关于身份证件的内容。）
- 应向获得认定的难民签发旅行证件。这并不意味着赋予难民国籍，而是使难民可以为探亲、教育、就业、医疗等目的出行，并返回庇护国。还可以向出于重新安置或自愿遣返的目的出行的难民签发旅行证件。（请参见第7.12章——难民地位认定，了解关于身份证件的内容）

## 难民的其他权利和义务

1951年《公约》第2、3、4、5章

- 应按照适用于国民的标准赋予其以下权利：
  - 宗教活动和宗教教育的自由（不允许就此提出保留意见）
  - 公共初等教育
  - 公共救济、社会保障和劳动法
  - 诉诸法庭和法律援助（不允许就此提出保留意见）。
  - 艺术权和专利权

1951年《公约》还述及对难民的日常生活有重要影响的各类事项，比如：

- 获得动产和不动产（第13条）
  - 有酬就业（第17、18、19条）
  - 住房（第21条）
  - 公共救济（第23条）
  - 劳动法和社会保障（第24条）
- 每个难民都对其庇护国负有义务，并且必须遵守现行的法律和法规以及有关部门为维护公共秩序而采取的措施（第2条）。（请参见第8.3章——难民的义务和权利）

## 保密性

《联合国难民署第91 (LII)号结论——登记难民和寻求庇护者》

- 必须保障个人信息的保密性。通常来说，不应与其他人分享寻求庇护者或难民的个人信息，特别是不应与他们的原籍国分享这种信息，因为这可能危及他们或其家庭成员或同伴的安全。
- 披露个人信息应征得难民或寻求庇护者的知情同意，并遵守其他数据保护原则。如果另一个国家请求提供信息，考虑披露信息的国家应考虑请求国的合法利益、对有关个人的潜在风险以及有关个人的隐私权。（请参见第7.4章——根据相关数据保护原则和标准确保保密性）

## 持久解决方案

1951 年《公约》第 34 条；联合国难民署第 101 (LV) 号结论——难民自愿遣返情形下的法律安全问题、第 104 (LVI) 号结论——融入当地社会、第 112 号结论——从保护和解决方案的角度开展国际合作

- 至关重要的是要制定措施，使难民在获得持久解决方案之前能够自力更生；建立法律框架和制度，确保难民能够随着时间的推移享有更多的权利；以及所有的解决方案，包括自愿遣返和融入庇护国，都能够以安全、有尊严的方式实施。（请参见第 9.3 章——自愿遣返和第 9.4 章——融入当地社会）

那些愿意实施重新安置或人道主义接纳计划的国家，应当建立起适当的法律框架，对被重新安置的难民的地位和权利做出明确规定。（请参见第 9.5 章——重新安置）

- 应对国籍立法做出修订，使得获得认定的难民能够快速入籍，降低入籍程序的费用，并解决难民因其特殊情况而可能面临的入籍障碍。（请参见第 9.7 章——入籍）
- 那些拥有积极的移民或技术移民计划的国家，应对行政和政策框架开展审查，以确保难民不会因为他们的地位而无法参与这些计划。可能需要对行政和政策框架加以调整，从而使难民能够利用这类移民机会。（请参见第 9.6 章——富有创新性的方法）

# 第四章

## 边境及难民入境管理



© UNHCR/Francesco Malavolta

### 4.1 概述

得益于全球通信技术以及国际交通的发展，人们比以往任何时候都能更容易地在各国和各大洲之间迁徙。这种跨境迁徙既带来了挑战，也带来了机遇。

大多数国家鼓励国际旅行者作为商务、教育、旅游或探亲目的来访本国，还有许多国家接纳（甚至招募）特定的非公民永久移居本国。与此同时，对于试图逃离迫害或武装冲突的人来说，边境往往是不可逾越的，甚至许多人在努力前往安全地带时丧失了生命。

非正常移徙问题引起了各国越来越多的关注。非正常移徙指的是未经事先批准且往往没有任何身份证件的人试图越过边境的行为。就一般规则而言，任何国家都没有义务允许外国人进入本国领土。一个国家可以决定在什么情况下允许非公民入境，这是主权的核心要素之一。但这种一般规则也存在一种例外情况，各国义务遵循国际难民法和人权法中规定的**不推回**原则。该原则规定，任何人都不得被遣返至其生命、人身安全或自由会受到威胁的地方。

如今，边境管理制度的运作环境极为复杂。在安全问题切实存在的大背景下，各大洲都出现了非正常移徙的现象。许多出于不同原因离开自己国家的人使用了相同的路线和旅行方式，而边境管制机制和其他应对非法入境问题的策略并不总是能够区分这些不同的人群。

妥善运作的边境管理制度可以帮助各国监管外国人入境，履行本国负有的难民保护国际义务，并拒绝向犯有恐怖主义、战争罪和反人类的人提供“安全港”。

本章旨在为制定与以下方面有关的国家法律和政策提供指引：

- 入境和各国负有的**不推回**义务的范围；
- 在不削弱难民保护的情况下解决安全问题；
- 混合移徙所带来的挑战；
- 偷运、贩运人口和难民保护；
- 在混合移徙的背景下，制定和加强对保护敏感的入境制度；以及
- 不对非正常入境进行处罚。

有关移民及其人权的更多信息，请参见[《移徙、人权和治理》](#)，第 24 号《议员手册》，各国议会联盟、国际劳工组织及人权事务高级专员办事处，2015 年

## 4.2 入境及不推回义务的范围

国际保护的第一步是允许逃离迫害和暴力的人进入某个他们可以寻求庇护和安全的国家的领土。因此，至关重要的是：

- 各国政府和议员了解国家负有的 **不推回** 义务，以便建立起履行这些义务所需的入境制度；以及
- 边防警卫、移民官员以及其他与从陆、海、空抵达的外国人首先接触的政府人员清楚地了解 **不推回** 原则以及由此产生的责任，包括将新抵达者移交给国内有关部门的机制。

### 国际难民法和人权法规定的 **不推回** 义务

如第一章所述，根据国际难民法和人权法的规定（无论是基于条约规定还是作为国际习惯法的一部分），各国都负有 **不推回** 义务。

根据国际难民法的规定，**1951年《公约》第33条第1款** 所载的 **不推回** 原则保护难民不因其 **种族、宗教、国籍、某一社会团体的成员身份或政治见解而被驱逐或遣返至其生命或自由受到威胁的地方**。寻求庇护者在其地位甄别完成之前也受到这一原则的保护。

1951年《公约》第33条第2款列出了国际难民法规定的 **不推回** 原则所允许的 **例外**。例外包括两种情况：如果有合理的理由认为某个难民“对其所在国的安全构成威胁”，或“被最终判决为犯有特别严重的罪行从而对其所在国社会构成威胁”。

如同任何人权保障措施的例外一样，必须对 **1952年《公约》第33条第2款** 加以 **限制性解释**，并充分遵循 **相称性原则**。这意味着必须证明某个难民对东道国的安全或其所载社区构成的危险足够严重，以证明 **推回** 是合理的。“对安全构成威胁”这一例外要求是对避难国本身构成威胁，而且威胁程度是非常严重的。所做出的认定必须基于合理的理由，并有可信、可靠的证据支持。“对社会构成威胁”这一例外要求对某项特别严重的罪行做出了最终判决，并认定该人在将来构成威胁。

在这两种情况下，遣送难民与消除危险之间必须存在合理的联系。**推回** 必须是消除或减轻威胁的最后可行方式，而且必须遵循相称性原则，即对国家或社会的威胁必须大于难民在被 **推回** 后所面临的威胁。

相比之下，根据人权法的规定，如果推回会使有关个人面临酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险，则绝不允许推回。

《禁止酷刑公约》第 3 条禁止将任何人驱逐或遣返至面临严重酷刑威胁的地方。《公民权利与政治权利国际公约》第 6 条和第 7 条也被解释为禁止（将有关个人）驱逐或遣返至会遭受酷刑、或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚或死刑的地方。一些区域性人权文书也做出了类似规定。

在已经加入这两项公约的国家，寻求庇护者可以援引任何一项条约的保护规定。寻求庇护者可按照公约的保护规定寻求保护的情况包括：某人可能错过了国家法律规定的申请难民地位的最后期限；根据难民地位甄别标准，对某项申请做出的否定裁决是错误的；或者某人可能没有资格获得难民地位，但某人仍面临遭受酷刑的风险。但是，根据《禁止酷刑公约》受到保护而不被推回的人不一定能获得赋予难民的其他权利和福利，尽管他们有权获得国际人权法规定的更普遍的权利。

虽然 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》要求国家履行处理申诉的职责，但[联合国禁止酷刑委员会](#)（即《禁止酷刑公约》下设立的负责监督缔约国履行该《公约》规定义务的专家机构）可以在某些特定情况下听取个人提交的申诉。该委员会的判例法就核心人权义务提供了有益的指导，比如难民地位申请已被拒绝的人提出申诉的判例。

## 不推回的范围：

### 1951 年《公约》与《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的比较

1951 年《公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的**不推回**规定存在某种程度的重叠，但也存在一些重要的区别：

#### 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》： 保护谁？

难民，即有充分理由担心因其种族、宗教、国籍、某一社会团体的成员身份或政治见解而遭到迫害的人以及寻求庇护者。

#### 防止何种伤害？

生命或自由的威胁

#### 例外？

有合理的理由认为某个难民对庇护国的安全构成威胁，或被最终判决为犯有特别严重的罪行从而对庇护国社会构成威胁。

《禁止酷刑公约》：保护谁？

所有人

#### 防止何种伤害？

有充分理由相信该人有遭受酷刑的风险。

#### 例外？

无例外。

## 不推回原则：国家的责任是什么？

### 禁止推回

- 适用于所有难民，以及地位尚未甄别的寻求庇护者，因为这一群体中可能有难民；
- 适用于国家行使管辖权的任何地方，包括边境和域外，比如在公海上实施拦截；
- 一旦有人声称面临风险或害怕返回原籍国或任何其他国家，相关国家就应承担起不推回的责任。不存在唯一正确的表达这种恐惧的方式或话语；
- 要求各国尊重非歧视原则，不因某人的国籍、宗教、种族、健康状况或其他标准而限制其入境；
- 不仅适用于返回原籍国，也适用于将某个人遣送至该人有理由担心遭到迫害、严重侵犯人权或其他严重伤害的任何第三国，或者他或她有被送回原籍国的风险的地方（称为间接或连锁推回）；
- 要求试图将寻求庇护者驱逐出其领土或管辖范围的国家在实施任何遣送措施之前，在个案的基础上确定有关个人不会遭受禁止推回规定所涵盖的伤害；以及
- 要求计划遣送难民的国家提供有效的补救措施，包括在对该难民个人的地位做出最终甄别决定之前暂停遣送。

► [《关于 1951 年，〈关于难民地位的公约〉及其 1967 年〈议定书〉规定的不推回义务的域外适用事宜的咨询意见》](#)，联合国难民署，2007 年

► [《关于防止非法或不正常遣送难民和寻求庇护者的保障措施的指导说明》](#)，联合国难民署，2014 年

### 驱逐

正如各国有权控制外国人进入其领土，作为行使其主权的一部分，各国也有权将未获得批准的外国人（以及在特定情况下，合法居留的外国人）遣送或驱逐出境。但是，在这样做的时候，各国受到国际难民法和人权法规定的义务，特别是不推回原则的约束。

尽管驱逐或遣送规定可以适用于普通外国人，但只有在特殊情况下才允许驱逐合法居留的难民：1951 年《公约》第 32 条禁止各国“除因国家安全或公共秩序理由外，驱逐在其境内合法居留的难民”，而且即使上述理由成立，也只能将难民驱逐至其生命或自由不会受到威胁的国家。如上文所述，东道国根据 1951 年《公约》第 33 条和国际人权法规定所承担的不推回义务仍然适用。

第 32 条还规定，任何此类驱逐令只可按照适当的法律程序签发，其中应包括对裁定进行申诉或复议的权利。此外，应做出相应规定，让受影响的个人有一段合理的时间来寻求以合法的方式进入另一个国家。



## 议员检查表：

### 不推回原则

为确保遵循不推回原则，《本手册》鼓励议员：

- ✔ 确保立法明确规定，不得以任何方式将任何人遣返、驱逐或引渡到有充分理由相信他/她可能面临遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险的另一个国家。
- ✔ 确保立法明确规定不得推回难民和寻求庇护者。由于1951年《公约》第33条（禁止推回）不受保留意见限制，因此这种规定的措辞至关重要。一般来说，最安全的做法是将《公约》中的不推回规定一字不差地纳入国内立法。
- ✔ 确保立法明确保护符合适用区域性文书规定的难民定义的人不被推回。
- ✔ 支持在立法中纳入一项规定，明确说明禁止推回包括禁止间接推回。无论在什么情况下，都不应明确或隐含地排除保护难民和寻求庇护者免遭间接推回的规定。
- ✔ 考虑支持纳入一项规定，阐明保护难民和寻求庇护者不被推回包括在边境不拒绝难民和寻求庇护者入境，以便那些可能会因为被拒绝入境而被直接或间接遣返到受迫害、酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚的国家的寻求庇护的人不在边境被拒绝入境。

- ✔ 确保1951年《公约》第33条第1款的适用范围不隐含或明确地局限于在缔约国领土内的行为，而是适用于缔约国行使有效管辖权的任何地方。判定标准不是某人是否在某个国家的领土上，而是他/她是否在该国的有效控制和权力范围内。应尽可能地在法律案中中对这一问题做出明确规定。

### 不推回义务的例外

- ✔ 确保对不推回难民义务的例外的立法不超出1951年《公约》第33条第2款规定的情形。阐明例外仅适用于非常有限的情况的最佳方式是纳入第33条第2款的条文，该款对允许推回难民的情形做出了规定：
  - (i) 有“合理的理由认为（该难民）对其所在国的安全构成威胁”或
  - (ii) 该难民“被最终判决为犯有特别严重的罪行从而对其所在国社会构成威胁”。
- ✔ 如果您的国家是非洲统一组织《难民公约》（第2条第3款）或《美洲人权公约》（第22条第8款）的缔约国，则不允许就不推回原则做出任何例外规定，因为这些条约绝对禁止推回难民。
- ✔ 确保立法提及国际人权法规定的禁止推回具有绝对性，尽管1951年《公约》第33条第2款规定了一些例外。

## 议员检查表:

### 驱逐

为确保驱逐是在遵循国际法的前提下做出的，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 确保将寻求庇护者和难民排除在适用于一般外国人的驱逐或遣送规定的范围之外。这是为了确保遵循 *不推回* 原则。只有在 1951 年《公约》第 33 条第 2 款规定的特殊情况下才允许将寻求庇护者或难民遣返原籍国，而且在某些情况下，国际人权法可能禁止这种遣返。
- ✔ 根据 1951 年《公约》第 32 条第 1 款的规定，确保除非以国家安全或公共秩序为由，否则不得向合法在本国境内居留的难民签发驱逐令。
- ✔ 如果本国立法就驱逐做出了规定，则应确保在法律中明确提及 1951 年《公约》第 32 条第 2 和第 3 款所载的驱逐难民所需满足的条件以及程序性保障措施。
- ✔ 理想的做法是，不向申请尚未获得最终裁定的寻求庇护者签发驱逐令。法律应至少规定，在就庇护申请做出最终裁定之前不执行驱逐令。如果寻求庇护者被确认为需要国际保护，那么以前签发的任何驱逐令都应自动失去效力。

只有在特殊情况下，在适当考虑所有情况（包括难民进入其原籍国以外的国家的可能性）之后，并在确保本国充分履行国际人权法规定的义务的基础上，才能对难民采取驱逐措施。寻求庇护者在庇护程序期间受 *不推回* 原则的保护。如果他/她被认定为需要国际保护，任何先前签发的驱逐令应自动失效。

“各国议会联盟……呼吁东道国不要将难民驱逐出境或驱逐到另一个他们的生命会因种族、宗教或国籍、某一社会团体的成员身份或政治见解而受到威胁的国家的边境。”

《第 133 届各国议会联盟大会一致通过的决议决议》，日内瓦，2015 年

### 引渡程序

*不推回* 原则完全适用于引渡问题。该原则适用于难民或寻求庇护者的原籍国，也适用于被通缉者可能遭受迫害或被间接推回原籍国的任何其他国家。在收到引渡寻求庇护者的请求时，必须在就引渡请求做出决定之前开展庇护程序，并最好由庇护主管部门对庇护申请做出最终裁定。

如果一个国家根据双边或多边引渡协议或其他国际或区域性文书（包括制止和防止恐怖主义的条约）负有引渡的义务（通常被称为“引渡或起诉”义务），该国负有的不推回义务应优先于引渡义务。联合国安理会和联合国大会一再声明，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合本国根据国际法（包括国际人权法、难民法和人道法）应承担的所有义务。

如果所开展的程序可能导致寻求庇护者或难民被引渡，各国还必须确保遵循数据保护原则并对相关难民个人的申请信息保密。在这种情况下，引渡请求国在起诉犯罪行为责任人方面的合法利益可能构成披露某些个人数据的正当理由。但与此同时，被请求国也必须考虑到寻求庇护者或难民在保密和隐私方面的合法利益，并考虑与请求国当局分享被通缉者的信息可能带来的潜在风险。如果请求国是有关个人的原籍国，则这一点尤其重要。在所有这些情况下都应当对已做出的庇护申请保密。（如需了解更多信息请参见第 7.4 章——根据相关数据保护原则和标准确保保密性）

国家有时会在引渡和遣送程序（比如驱逐和驱逐出境，以及通过非正式措施移送至其他国家）中依赖“外交保证”。但是，在这种情况下，只有当这种保证事实上消除了有关个人面临的风险，并且这些保证受到有效监督时，遣送国才实际履行了本国的人权义务。[联合国酷刑问题特别报告员](#)申明，在请求国一贯存在严重、公然或大规模侵犯人权行为的情况下，或者在请求国系统性实行酷刑的情况下，“必须严格遵守不推回原则，并且不应采信外交保证”。

在收到将难民引渡至其原籍国的请求时，遣送国不能仅靠请求国做出的保证来确保该人在被移交后不会面临迫害或其他形式的伤害。遣送国如果指望迫害者保证的确有理由担心自己遭到迫害的人在回国后会受到妥善对待，这在根本上违背了 1951 年《公约》/1967 年《议定书》的保护规定。

如果一个国家收到了将寻求庇护者引渡至其原籍国的请求，该国在对引渡请求做出任何决定之前应先对庇护申请做出最后裁定。无论在什么情况下，只要尚未甄别被通缉者是否真的是难民，就不应执行引渡决定。关于寻求庇护者回国后待遇的外交保证并不影响东道国根据国际难民法规定履行遵守不推回原则的义务。

## 议员检查表：

### 引渡程序

为确保在引渡问题上遵循国际法的相关规定，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 鼓励在本国立法中明确规定，如果引渡难民或寻求庇护者不符合本国根据国际或区域性难民法和人权法承担的不推回义务，包括在引渡请求国已经做出有关人员在被移交后不会受到迫害或其他形式伤害的保证的情况下（外交保证），有关部门必须拒绝引渡。
- ✔ 确保通过独立的程序对庇护申请和引渡请求做出决定，并有相关保障措施确保程序的正当性。引渡事务的主管部门受到庇护事务主管部门做出的关于难民地位或其他国际保护需求的决定的约束，不失为一种好的做法。

如果引渡对象是难民或寻求庇护者，引渡法的某些规定也特别适用。这些规定包括适用于许多国家的“政治罪豁免”，即禁止引渡因政治性质的罪行而被通缉的外国人。越来越多的多边和双边引渡协议中都有所谓的“歧视条款”也适用于这种情况。这些条款规定，如果出于政治原因或歧视或迫害意图就普通刑事犯罪提出引渡请求，则应拒绝引渡。

### 各国做法

立法禁止引渡难民和寻求庇护者——在许多国家，如[阿根廷](#)、[亚美尼亚](#)、[巴西](#)、[中国](#)、[摩尔多瓦](#)、[塞尔维亚](#)和[乌干达](#)，国家立法或条例明确规定，如果被通缉的人是难民，则拒绝引渡。例如，阿根廷、巴西和格鲁吉亚等一些国家明确禁止引渡寻求庇护者。一些国家，如[阿根廷](#)、[巴西](#)和[格鲁吉亚](#)，明令禁止引渡寻求庇护者。

- ▶ [《关于引渡和国际难民保护的指导说明》](#)，联合国难民署，2008年
- ▶ [《关于外交保证和国际难民保护的说明》](#)，联合国难民署，2006年
- ▶ [《关于防止非法或非正常遣送难民和寻求庇护者的保障措施的指导说明》](#)，联合国难民署，2014年

## 4.3 确保安全和保护难民

由暴力冲突、极端主义团体以及有组织犯罪造成的不安全已成为世界上许多地方日常生活的一大共同特征。这些问题往往由更深层的原因造成，比如日益严重的不平等、薄弱的法治、治理不力，以及在某些情况下，气候变化对环境的影响和由此产生的对稀缺资源的竞争。这种不安全对寻求国际保护的人的生活产生的影响最为显著。与此同时，对国际恐怖主义的担忧也在加剧（特别是当世界上许多地方出现大规模的难民和移民迁徙时），这往往使得许多国家采取在边境“推回”寻求庇护者、拘留、限制进入领土和申请庇护程序等措施。寻求庇护者和难民不仅可能受到限制性立法或行政措施的负面影响，还可能受到在危机时期盛行的对外国人的负面态度的影响。

各国负有责任防止支持、计划、实施或打算实施恐怖行为的人进入本国领土，同时这也是各国拥有的合法权益。但各国面临的挑战是如何确保安全措施的实施不以牺牲那些因生命和安全受到战争或迫害的威胁而被迫离开原籍国的人为代价。

限制寻求庇护者和难民进入一个国家，可能只会改变迁徙路线，恶化人道主义局势，以及导致偷运和贩运活动日益猖獗（请参见第 4.5 章——偷运、人口贩运和难民保护）。

安全和难民保护并不相互排斥。一个重要的出发点是承认难民本身就是逃离迫害和暴力，包括恐怖主义行为。国际难民文书并没有为恐怖分子提供安全港，也没有保护他们免受刑事事起诉、引渡或驱逐。相反，国际难民文书承认识别恐怖分子既是可能的也是必要的，并预见到这类人的认定结果是被排除难民地位。

应当采取综合措施应对庇护和移民潮。这种措施能够让各国识别进入其领土的人员，并根据国际法规定的义务对保护需求以及安全问题做出响应。这就要求通过健全、有效的制度对寻求入境的人进行登记和筛查。对可能构成安全威胁的人员进行筛查需要符合必要性、相称性和非歧视性原则，并接受司法监督。（请参见第 4.6 章——混合迁徙背景下对保护敏感的入境制度）。

无论是就保护还是就安全而言，建立能够公平、有效地甄别国际保护申请的庇护制度都是至关重要的。各国在履行甄别难民地位的责任时，可以进行检查和问询，并确保严格、谨慎地适用排除条款。良好的做法还包括在明确了解国际保护原则和标准的基础上，在本国内部的边防警卫队、安全部门以及移民和庇护部门之间开展合作，并与迁徙沿线的其他国家、区域及国际组织（如国际刑警组织、欧洲刑警组织和欧洲边境管理局）开展合作。不仅需要入境点，也需要在抵达后采取确保东道国安全和保护难民的措施。这类措施包括让难民获得生计、教育和社会服务，开展促进难民自力更生以及与东道国社区互动的的项目。这些措施对执法以及安全都是有益的。

## 安全关切：1951年《公约》的应对办法

1951年《公约》的起草者在该《公约》中做出了一些规定，以便妥善处理各国的安全关切。

首先，第1A条第2款中的难民定义只适用于逃离迫害的人，而不适用于寻求逃避刑事起诉的人。第1F条规定了排除难民地位的理由，即某个人参与了严重的犯罪或从事了令人发指的行为（请参见[第6.6——哪些人应当被排除难民地位？](#)）第2条规定，难民必须尊重其东道国的法律——他们不能豁免于起诉。第9条旨在允许各国在战时或其他严重的特殊情况下，在审查申请之前采取对国家安全至关重要的临时措施。第32条和第33条第2款允许各国驱逐对社会、公共秩序或国家安全构成威胁的难民，但仍须遵守程序性保障措施（请参见第4.2章——入境及不推回义务的范围）。虽然庇护制度无法避免被滥用，但在申请审批期间寻求庇护者个人要接受详细的审查。

对国际恐怖主义的担忧有可能助长对外国人的负面看法，将移民、寻求庇护者和难民都视为安全威胁。如果将庇护视作为恐怖分子提供安全港，这不仅从法律层面而言是错误的，而且可能削弱用心制定的难民保护标准，同时导致种族主义和仇外心理泛滥。坚定的领导力有助于避免将保护难民这一基本的人道主义举措极端化和政治化，并促进人们更好地理解寻求和享有庇护的权利。

“安全理事会.....强调，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合它们根据国际法应承担的所有义务，并根据国际法，特别是国际人权法、难民法和人道法采取此类措施.....”

“还忆及《世界人权宣言》第14条所反映的寻求和享有庇护的权利，以及各国根据（1951年难民）《公约》及其（1967年）《议定书》所承担的不推回义务.....并忆及（这些文书）所赋予的保护不适用于有充分理由认为犯下违反联合国宗旨和原则的罪行的任何人。”

[联合国安理会1624号决议（2005年）](#)

▶ [在不损害难民保护的情况下解决安全关切——联合国难民署视角](#)，联合国难民署，2015年

▶ [对联合国安理会反恐恐怖主义委员会的公开通报会](#)，联合国难民署，2017年

## 4.4 混合人群移徙的挑战

当寻求庇护者和难民与其他人群混在一起非正常移徙时，这也给确保寻求庇护者和难民获得保护以及坚持遵循 *不推回* 原则带来了特殊的挑战。许多旨在防止非正常抵达的措施也给难民造成了障碍。为寻求安全，他们往往别无选择，只能采取危险重重的路线或旅行工具。在全球范围内——从地中海地区到东南亚，从亚丁湾到加勒比海——海上非正常人群移徙造成的死亡人数正在不断攀升。陆路旅行也同样充满危险并且条件异常艰苦，人们徒步穿越沙漠或山区，或偷藏在卡车或火车上。

许多行政措施导致难民和寻求庇护者无法进入安全地带。这类措施包括正式入境规定、承运人核认、入境前检查以及其他境外边境管制。此外，难民和寻求庇护者还遭遇了物理障碍，如栅栏、围墙、边境关闭和推回。然而，正如难民自己所指出的那样，即使边境关闭也不能阻止人们逃命。在逃离的过程中，他们面临许多风险，包括酷刑、强奸、绑架、敲诈，以及偷运者和贩运者施加的其他形式的虐待和剥削。无人陪伴和失散的儿童和妇女的处境尤为危险。虽然媒体关注的焦点往往是从全球南方国家向全球北方发达国家的移徙，但全球南方国家之间的移徙规模比发展中国家到发达世界的移徙要大得多。

### 议员检查表：

#### 确保安全和保护难民

为根据难民保护的国际法律原则、以切合实际且有原则的方式解决安全关切，本《手册》鼓励议员：

✔ 确保在考虑边境管制的安全保障措施时，首先承认难民本身就是逃在逃避迫害和暴力，包括恐怖主义行为。

✔ 如果政府希望加强边境管制和安全检查，包括通过使用生物识别技术（如指纹、虹膜扫描和/或面部特征）来开展此类管制和检查，则应确保：

- 管制措施的实施符合必要性、相称性和非歧视原则，并接受司法监督；
- 不会仅因为假定某人属于某种国籍、种族、宗教或族裔而选择该人接受检查，以及
- 按照数据保护原则以及其它相关人权标准进行检查。



## 应对混合移民的整体策略有哪些？

没有哪种单一措施足以应对大规模混合人群移民带来的挑战。有必要制定区域性战略，在主要移民路线沿线的原籍国、过境国和目的地国之间开展合作，并且合作内容应不仅限于采取措施加强边境管制以及防止偷运和贩运。全面的方法还包括一系列更广泛的要素，比如：

- 加强海上搜救行动的措施；
- 支持帮助过境国从混合移民人群中识别有国际保护需求的人以及其他有特殊需求的人（如无国籍人士、人口贩运受害者、无人陪伴和失散的儿童、无人陪伴的老人、残障人士）；
- 支持在过境国和目的地国建立和加强庇护制度；
- 为寻求或需要国际保护的人提供紧急迁离；
- 为难民提供重新安置名额；
- 为需要国际保护的人提供其他安全和合法的途径以前往安全地带；
- 加强本地区的合法移民渠道；
- 加强无需国际保护的人的返回安排；
- 在原籍国、过境国和目的地国开展信息传播项目，以便人们了解不同的移民方案以及潜在风险；
- 在原籍国采取措施，通过能力建设、创造生计机会、提供发展援助以及让人民享有基本权利和服务，解决人群移民的根本原因。

“我们将开展国际合作，以确保安全、有序和正常地移民，包括无论难民和流离失所者的移民地位如何，确保充分尊重移民的人权以及以人道的方式对待他们。这种合作也应加强难民东道社区（特别是发展中国家）的韧性。”

联合国大会决议，[《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》2015年](#)

## 海上混合移民

世界上许多寻求庇护者、难民以及出于各种原因而移民的人冒着生命危险踏上了海上旅途。这类海上移民通常由偷运者或贩运者组织，船只通常不适航且过度拥挤，船上也没有熟练船员或导航系统。在某些航线上，大多数乘客可能是难民；而在其他一些航线上，大多数乘客可能是为了寻求更好的经济机会的人。有必要一视同仁地拯救所有人的生命。

只有基于协商一致的框架和既定的保护原则，通过集体意愿和行动才能充分解决海上丧生问题。联合国难民署的[《全球海上保护倡议》](#)奠定了[高级专员2014年保护挑战对话](#)的基础，该倡议旨在帮助各国减少海上丧生人数；防止剥削、虐待和暴力；并制定对保护敏感的应对措施。2014年对话形成了一项强烈的共识，即单边行动或侧重于威慑的行动不足以解决海上移民现象，而实际上可能会让偷运者和贩运者选择更加危险的路线和旅行方式，从而加剧丧生风险。

## 海上救援：船长和政府的义务

搜救海上遇险人员是一种人道主义行为，是一项历史悠久的海事传统，也是一项国际法律义务。救援和上岸是复杂的行动，涉及多个行为体，且每个行为体都要承担国际海事、难民和人权法规定的特定义务。即使在乘客获救后，在确保有关国家同意他们在一个不会被推回风险的安全地点上岸方面也可能遇到问题。

- **船长**有义务向海上遇险人员提供援助，无论其国籍、地位或被发现时的情况如何。
- **各国政府和救援协调中心**有义务开展协调和合作，以确保悬挂其国旗的船舶的船长向海上遇险人员提供援助；确保搭载海上获救人员的船舶的船长尽早被解除搭载义务，尽量让船舶不偏离原定航程；并在合理可行的情况下尽快安排上岸。

这些义务是基于《国际海上搜寻救助公约》（SAR）、[《联合国海洋法公约》](#)（UNCLOS）、[《国际海上任命安全公约》](#)（SOLAS）和[《国际海上搜寻救援公约》](#)（SAR），以及各国根据国际难民法和国际人权法承担的**不推回**责任。

考虑到获救人员中可能有寻求庇护者或难民，因此应注意确保：

- 上岸地点不会让他们的生命或自由会受到威胁，也不会将他们遣返至可能受到迫害、酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚的地区；以及
- 对于海上获救人员中可能存在的寻求庇护者或难民，不应与其原籍国或其所逃离的并声称存在伤害风险的国家的当局共享其信息，也不应与可能向这些国家的当局报信的人共享其信息。（如需了解有关数据保护原则和标准的更多信息，请参见第7.4章——根据相关数据保护原则和标准确保信息的保密性。）

## 各国做法

海上获救人员上岸及援助——**突尼斯**主管部门允许在地中海上获救人员在突尼斯境内上岸并获得援助。联合国难民署与突尼斯主管部门以及当地和国际合作伙伴，如突尼斯红新月会和国际移民组织（IOM）合作，制定了标准作业程序（SOP），以确保通过在所有行为者之间开展更好的协调和分工来实施有效的响应措施。如此一来，突尼斯的接待能力得到了提高，人道主义援助的预测性也进一步提高。对海上获救人员的援助是根据他们的具体情况（无论是具有国际保护需求的人或是普通移民）来提供的，并且相关组织也推动实施了适当的解决方案。

- ▶ [《海上救援：适用于难民和移民的原则和做法指南》](#)，联合国难民署、国际海事组织、国际航运公会，2015年

## 难民故事：

### 相隔大海

从某些方面来看，卡西姆的的确确是个17岁的少年。他最喜欢的衣服是巴塞罗那足球俱乐部的球衣，但这件球衣是别人捐赠的。他想当医生。他不听父母的话，甚至离家出走。

因为是罗兴亚人，卡西姆不能上高中。他所逃离的家是1900公里外位于孟加拉国的一所难民营。那里他的出生地——卡西姆自出生起就是难民。

这所难民营提供小学教育。直到最近，难民营里的学校才获得许可提供直至八年级的课程。作为难民，卡西姆在上完小学后便无法继续上五年级以上的课程。所以他想到了通过其他方法继续上学。

一开始，他假装成孟加拉国人，与其他一些难民儿童一起在当地的一所高中上了三年学。在他准备上九年级时，学校管理人员发现他是难民，所以他被开除了。

但卡西姆并不气馁。他回忆道：“我决定动身前往另一个国家。或许别人或者别的国家的政府能允许我上学。”

卡西姆认识其他许多罗兴亚人，他们付钱让偷运者带他们乘船去马来西亚。但卡西姆的父母不允许自己唯一的儿子偷渡出国。因为渴望学习，卡西姆不顾父母的反对，在一天晚上瞒着父母离开了营地。某个偷运者主动提议带他去马来西亚，而且不需要支付任何预付款。于是，卡西姆先是上了一艘小船，之后又上了一艘大船。他就这样乘船进入了泰国水域。

在将近两个月的时间里，卡西姆与其他几百名乘客肩挨着肩地蹲在船上。船上没有厕所，仅在船体外部焊着几根铁杆，支在海面上，上面搭着几块木板。

当偷运者大批丢弃偷渡客时，卡西姆被转移到另一艘船上。但有关当局禁止该船靠岸登陆，此前这艘船上还因为争夺饮用水爆发了一场致命打斗，造成至少13人死亡。

打斗结束后，卡西姆被印度尼西亚渔民救起，并被带到一处临时庇护所。为了获得受教育的机会，他放弃了一切——他的家、他的家人，甚至是他的生命，但他的境遇几乎没有发生变化。他依然身处难民营，还是无学可上。但他仍然想当一名医生。

《相隔大海》，联合国难民署，2016年

### 海上拦截

一些国家通过采取域外行动来防止未经批准的抵达，并将“公海”视为本国可以实施边境管制措施的区域。如某国有合理理由认为船只违反国际或本国海事法运送人员，该国将采取海上拦截措施，对该船只予以控制。这种措施也可以用于保护乘客的生命和安全。从海上拦截的定义不难看出，要对海上拦截进行监测是很困难的。

在许多情况下，如果让乘客继续前往目的地，特别是在涉及寻求庇护者和难民的情况下，海上拦截常常会使得他们的基本权利无法得到应有的保护。普遍观点认为，国家无论在何处、

以何种方式行使这一管辖权，都受其国际人权义务的约束。实际上，[欧洲人权法院](#)主张各国必须采取积极措施确保在海上被拦截的人能够获得保护。

联合国难民署执行委员会的许多结论，包括下面引用的结论都证明，不论寻求庇护者或难民所处的地理位置在哪，*不推回*原则都是极为重要的。

**“拦截措施不应导致寻求庇护者和难民被剥夺获得国际保护的机会，也不应导致需要国际保护的人被直接或间接遣返至其生命或自由会因《公约》规定的理由而受到威胁的领土边界或其出于国际法规定的其他理由而需要保护的领土边界。”**

---

[联合国难民署执行委员会地 97 \(LIV\) 号结论，拦截措施中保护保障，2003 年](#)

- ▶ [《第 97 \(LIV\) 号结论：拦截措施中的保护保障》](#)，联合国难民署执行委员会，2003 年
- ▶ [《海上获救人员待遇准则》](#)，国际海事组织，2004 年

▶ [《关于海上获救人员登陆行政程序的原则》](#)，国际海事组织，2009 年

▶ [《全球海上保护倡议》](#)，联合国难民署，2014 年

该《框架》提供了一个可适用于不同情形的良好模式。请参见[《在海上遇险的难民和寻求庇护者——最佳应对方式是什么？》](#)总结结论，联合国难民署，2011 年，第 4 页以及部分工具和框架。

## 海上拦截：怎么做？

在被认为载有寻求庇护者的船只被拦截时，或有迹象表明船上的人打算申请庇护或可能需要国际保护时，这些人应当有机会申请庇护或获得国际保护。更具体地说：

- 应给予所有被拦截的人人道的待遇，并满足他们的迫切需求；
- 应迅速对他们开展单独筛查。在筛查过程中，他们应当能理解，并能解释自己的需求，以便有关当局能够确定适当的后续转介安排（如需了解更多详细信息，请参见下文第 4.6 章——混合移民背景下对保护敏感的入境制度）；
- 鉴于到安全考量以及在海上开展筛查的其他局限性，最好在陆地上开展这种筛查；
- 如果有人提出了保护问题，或者有任何迹象表明某人可能需要国际保护，应将其案件转交给主管当局，并通过实质、公平的难民地位甄别程序适当地甄别其申请；以及
- 即使涉及双边或多边移交安排，仍应确保他们有机会申请庇护或获得国际保护。

## 议员检查表：

### 海上救援和海上拦截

为确保在开展海上救援和海上拦截时遵守国际法，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 支持采取措施加强区域和国家在搜索和救援（SAR）领域的能力和协调，以帮助减少海上丧生现象；建立区域机制，确定获救者的“安全上岸地点”；确保不惩罚实施救援的船长；确保相关国家当局执行上述文件中规定的关于搜救和登陆的国际法律标准和指南。
- ✔ 鼓励沿海国家和非沿海国家分担区域负担，包括支持能力建设措施以及为海上获救人员登陆的国家的接待安排分配资金。
- ✔ 支持采取和/或加强措施，确保与救援无关的海上拦截不会导致推回，不会阻止寻求庇护者和难民寻求保护，不会将负担转移到其他地方或削弱国际保护和责任分担。海上拦截必须包括保护保障措施，并确保遵守国际法。
- ✔ 倡导本国对通过海路抵达的人（包括被救援或被拦截的人）采取应对措施，并考虑到他们的国际保护需求。应对措施应包括让抵达者进入安全区域并防止他们被推回；提供人道的待遇；迅速采取措施识别寻求保护者或有特殊需求的人，包括难民、寻求庇护者、无国籍人士、人口贩运受害者以及无人陪伴或失散的儿童；提供公平、有效的庇护程序，并将有特殊需求的人转介到提供适当照料和保护的程序或机构。
- ✔ 倡导采取更广泛的举措解决导致出现海上非正常移徙的根本原因，包括支持原籍国的和平建设和发展，鼓励采取合法流动和有序入境途径，以及努力寻求持久解决旷日持久的难民局势的办法。

### 继续移徙

大多数难民和寻求庇护者逃到并留在邻国，但有些人继续向更遥远的国家（包括向遥远地区的国家）移徙。他们选择继续移徙往往也是有原因的，包括保护的可获得性和标准存在局限；缺乏援助或其他生存手段，特别是，缺乏获得持久解决方案的可能性。导致继续移徙的其他因素还包括家庭失散和社区联系；缺乏正常移民机会；以及非正常混合移徙的广泛趋势（包括有完善的旅行路线和偷运网络）。

在某些情况下，人们认为继续非正常移徙的风险要低于留在第一庇护国的风险。出于这种看法选择继续移徙的难民和寻求庇护者往往成为了更广泛的迁徙流动的一部分。

## 难民故事：

### 进退两难

古勒德的摊位周围聚集了 10 个年龄不到 25 岁的年轻人。他们几个要么出生在达达布（即肯尼亚东北部沙漠中的难民营，那里居住着 35 万名主要来自索马里的难民），要么是小时候来到这里的。

然后有人的手机响了。电话是这群人的一个朋友打来的。古勒德刚来到这里时就认识了这个打来电话的男孩。这个男孩大约一年前离开了难民营。他打电话来告诉朋友们一个消息：他在意大利。男孩们简直不敢相信。这群男孩轮流接过手机通话，既羡慕又羞愧。

他跟通电话的其中一个男孩讲述了自己穿过撒哈拉沙漠抵达利比亚，接着渡过海洋的艰辛旅程。男孩们知道这一行既危险重重，也很昂贵。但他们都希望自己有条件尝试；为了这个梦想他们都愿意付出自己的生命。

穷凶极恶的偷运者并不少见。偷运途中，在苏丹、利比亚等地，绑架移民勒索赎金的事件时有发生。此外发生过整车人在沙漠中脱水死亡以及在试图穿越地中海时溺水身亡的事件。

十二天后，难民营又发生了一起爆炸。古勒德忧心忡忡。

这群男孩谈到，难民营里弥漫着一种“深深的恐惧”：索马里不安全，达达布也不安全。

由于达达布难民营的不安全局势以及资金有限导致的口粮削减，一些人已经返回了索马里。他们认为这是在故意让他们挨饿，好让他们返回原籍国。生活越来越困难了。他们已经准备好回家碰碰运气了。

但古莱德在脑海里想象着前往世界上别的一些地方。几个星期以来，他们只有高粱米可以吃。早餐吃的是寡淡的粥，晚餐也一样。古勒德很瘦，胃也疼。每天他都把自己的那份食物分给怀孕的妻子玛丽亚姆以及他们的两个孩子。

摩加迪沙被他排除在外，因为他在被青年党从学校绑架后逃走了。尽管从合理性来讲，在摩加迪沙生存和找到工作的几率可能更大，但过去的创伤、未来的风险，以及现在无法养家糊口的耻辱，都让他难以忍受。

离开难民营去往其他地方虽然危险又昂贵，但至少切实付出了行动；这是一种决定，为此努力是光荣的，即使可能付出生命。他说：“相比我们现在的的生活，我宁愿死在撒哈拉沙漠里或海里。”

---

根据本·罗斯的《荆棘之城》改编，2016 年

有效应对继续移徙现象需要弄清楚所有导致这一现象的因素，并提出这样一个问题，即在逃离冲突和暴力的人数达到历史最高水平的时候，到底由谁来承担保护和援助难民的责任。大多数难民是由发展中国家和中等收入国家接收的。包括世界银行和其他机构在内的国际发展和金融行为体更多地参与应对这类局势，可以为难民及其东道社区提供更多机会，并减少一些导致继续移徙的因素。

► [《继续移徙的寻求庇护者和难民：为继续移徙问题专家圆桌会议编写的讨论文件》](#)，联合国难民署，2015 年



## 继续迁徙

为确保遵守与难民和寻求庇护者迁徙有关的国际法原则，本《手册》鼓励议员：

倡导区域和/或双边合作，以应对难民和寻求庇护者继续迁徙的现象，无论为了专门应对继续迁徙问题还是作为应对混合迁徙问题的更广泛方法的一部分。通过这种合作可以采取更具有一致性和连贯性的应对措施，促进更公平地分担责任，并提供一个框架来解决导致继续迁徙问题的一些根本原因。

认识到发展中国家和中等收入国家在接收难民方面所承担的不成比例的责任，倡导国际发展和金融行为体更多地为东道国提供帮助。将难民纳入更广泛的发展战略，从而推动加强难民保护以及找到问题的解决方案。

帮助东道国加强保护能力以及协调保护工作：

- 制定和加强促进安全和尊重基本权利立法、法治和制度；
- 加强东道国实施反映国际标准和良好做法的庇护制度的能力。

支持为难民提供安全、合法的继续迁徙途径，让他们与家人团聚或者满足他们的保护和援助需求，从而减少非正常、危险迁徙以及减少使用非法偷运网络。

## 4.5 偷运、贩运和难民保护

边境关闭、缺乏合法的通往安全地带的路径以及不断恶化的安全和人道主义形势往往迫使难民和寻求庇护者选择偷运。如此一来，他们会面临更高的人权侵犯、暴力、剥削，甚至死亡的风险。寻求庇护者、难民以及无国籍人士面临的被贩运风险也尤其高，他们在被贩运后往往沦为苦力或性剥削对象。

贩运人口和偷运移民之间既有相似之处也有不同之处。两者往往都是在危险和/或有辱人格的条件下进行的，并且涉及对人权的侵犯。但是，偷运一般是自愿行为，需要向偷运者支付费用以获得特定的服务。相反，人口贩运的受害者是被强迫、威胁或欺骗而陷入被剥削的境地的，贩运者往往严重、持续地侵犯被贩运者的人权。

偷运和贩运网络往往密切相关：两者都对寻求国际保护的人或寻求前往国外找工作的人的脆弱性加以利用。主动接触偷运者寻求偷运服务的非正常移民，最终也可能沦为人口贩运的受害者。



## 偷运和贩运：区别是什么？

[《联合国打击跨国组织犯罪公约》](#) 有两项关于偷运移民和贩运人口的《补充议定书》。它们对术语做出了如下界定：

- **偷运移民**：为了直接或间接获得经济或其他物质利益，使某个人非法进入其并非国民或永久居民的缔约国”。这一定义的关键因素是被偷运者非法越境以及偷运者获得物质利益。

**贩运人口**：“为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。”剥削包括性剥削（如卖淫）、强迫劳动或服务、奴役和切除器官。如果使用了上述任何一种手段，则不论贩运受害者是否同意被剥削，都不影响贩运人口的认定。就儿童而言，即使没有使用暴力威胁或胁迫，为剥削目的招募、运送、转移、窝藏或接收儿童的行为都被视为“人口贩运”。

### 这两项《补充议定书》：

- 要求缔约国将偷运者或贩运者的相关行为定为刑事犯罪，建立和实施国内执法机制，并与其他国家合作，以加大对偷运和贩运活动的预防和惩罚；以及
- 规定其条款不影响 1951 年《公约》/1967 年《议定书》规定的个人权利和国家义务，也不影响 *不推回* 原则。

[《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》](#) 承认，“偷运移民可能危及相关移民的生命或安全”。该《补充议定书》要求各国确保被偷运者的“安全和人道待遇”，并“充分保护”他们的权利。

对于贩运受害者，[《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》](#) 鼓励各国采取措施，“为贩运受害者提供身体、心理和社会康复服务”，并规定了一系列广泛的保护措施。虽然许多人口贩运受害者之后能够返回祖国，但有些人可能也需要国际保护。

**“各国议会联盟第 118 届大会，.....提醒各国政府和议会，根据国际人权法的规定，它们有义务保护人口贩运的受害者，包括通过有效识别受害者以及遵守不推回原则，保护他们免遭立即驱逐出境，并给予他们考虑期和/或临时或永久居留许可；”**

## 难民故事：

### 艰难穿越

当巴拉特·阿里·巴图尔在印度尼西亚海边登上一艘船时，他便知道自己可能无法活着抵达澳大利亚。但是他表示自己不得不冒这个险。

31岁的巴图尔说：“这个决定对我来说并不容易。”事实证明，他比许多跨越公海寻找庇护或机会的人要幸运。他说：“这一去，死在海里的几率是90%。我是在冒险。哪怕为了那一丁点的希望。因为在家乡我们连一星半点的机会也没有。”

巴图尔一家是哈扎拉人。哈扎拉是一个讲波斯语的少数民族，在阿富汗和巴基斯坦长期受到迫害。巴图尔的职业是摄影记者，这使得他面临着更大的风险。最终，他不得不去海上碰碰运气。

他踏上了旅程，并表示此行的原因“非常简单”。他说：“我别无选择。合法途径是不可能的。阿富汗护照在任何地方都不管用。……除了偷渡，我别无选择——我只能付钱给偷运者，走非法途径。”

巴图尔在巴基斯坦出生和长大，并于成年后移居阿富汗，希望能帮助重建阿富汗。他找到了为联合国、美国大使馆和欧洲几家新闻机构担任翻译和摄影师的工作。他说，2012年，在他的一篇摄影文章发表后，他开始收到死亡威胁，并意识到自己必须得离开阿富汗。

巴图尔回到了巴基斯坦。但作为哈扎拉人，他在巴基斯坦并没有感到更安全。他说：“我随时可能被杀害。”因此，他付钱给偷运者，让他们把他先后送到泰国、马来西亚、印度尼西亚，最后乘船前往澳大利亚。他希望这趟旅程最终能让他在一个可以“让他和平生活”的地方安定下来。

“在第一个白天和晚上，我们满怀希望能成功抵达澳大利亚。但第二天晚上，天气变了，海浪越来越大。船进水了，浪很高，你能感到感觉船轻飘飘的，就像一只火柴盒浮在水面上。”

乘客们开始哭泣和祈祷。“我们真的已经绝望。我们所有人（93个人），都认为我们将命丧于此。我们可以看到死神就在眼前。我们看不到其他东西，只能看到汹涌的海浪。我们真的丧失了希望。”

幸运的是，所有93个人都活了下来。“我们能活着回来真的很幸运。在行驶了六个小时之后——面对滔天海浪，在漏水船的船上呆了六个小时——我们活了下来。现在回过头想想就像一场梦。我仍然不敢相信我们是怎么活回来的。”

这艘船在爪哇岛附近的一个小岛上触礁，船上所有人都游到了岸上。之后，这群寻求庇护者被印度尼西亚警方逮捕，并被带到一个拘留中心。他们在第一个晚上全部逃走了。

经历了创伤的巴图尔在雅加达等待联合国难民署处理他的难民地位申请。巴图尔在一位曾在阿富汗合作过的战地摄影师的资助下来到了澳大利亚定居。

传播寻求庇护者和难民的故事现在已经成为他的人生旅程。“我有了和平，我有了机会，我几乎拥有了一切，”巴托尔说，“但我觉得我有责任为他们而战。”

“ 认识到主管部门明确负有为人口贩运受害者提供一切必要保护措施的义务，并确保受害者方便利用这些措施；如果有合理的理由认为某个人是人口贩运受害者，则在识别程序完成之前不要将其驱逐出境，并且只有在适合的情况下才将其驱逐出境；如果不确定受害者的年龄，则应假定他/她是儿童。”

《移民工人、人口贩运、仇外心理和人权》，第 118 届各国议会联盟大会协商一致通过的决议，开普敦，2008 年

## 各国做法

打击人口贩运的立法：虽然不要求反人口贩运立法明确规定适用不推回原则以及人口贩运受害者应能寻求和享有庇护，但这是一种良好的做法，并且一些国家的立法明确提及了这些义务。

比如，在非洲，[塞内加尔](#)的反人口贩运立法明确规定，人口贩运受害者可以申请以居民或难民身份暂时或永久地留在该国境内。[莱索托](#)、[毛里求斯](#)、[莫桑比克](#)、[南非](#)、[坦桑尼亚](#) 以及 [赞比亚](#) 等国的反人口贩运立法要求相关部门在计划遣返外国贩运受害者时，适当考虑他们在原籍国和遣返过程中的安全问题，包括他们遭到伤害、杀害或被再次被贩运的可能性。

在美洲，[阿根廷](#)的反人口贩运立法特别提到了本国根据 1951 年《公约》规定承担的各项义务以及不推回义务，而[危地马拉](#)的立法规定，在不破坏遣返程序的情况下，有关部门必须确保人口贩运的外国受害者享有庇护权。

在欧洲，[科索沃](#)的一项反人口贩运条例规定，该条例的任何内容都不得影响根据国际难民法和国际人权法规定，尤其是根据不推回原则，向难民和寻求庇护者提供的保护。[摩尔多瓦](#)的反人口贩运立法规定，如果在评估和安全评估后发现合理理由认为人口贩运受害者或其家庭成员的安全将受到威胁，则不得将其遣返或驱逐至其原籍国或第三国。

## 各国做法

应对人口贩运问题的联合战略：2015 年 5 月，苏丹批准了《2015-2017 年联合国应对苏丹境内人口贩运、绑架和偷运问题的联合战略》。该《战略》为行动提供了框架，其中包括预防、识别、援助和保护人口贩运受害者。在苏丹，难民和寻求庇护者作为弱势群体，面临着贩运、绑架和偷运的风险，因此他们可以从该《战略》中受益。该《战略》还着眼于为继续移徙寻求合法的替代方案，比如开展自力更生项目、动员私人捐款用于实施重新安置项目以及帮助难民和寻求庇护者家庭团聚。

## 议员检查表：

### 偷运、贩运人口和难民保护

为寻求以符合国际法规定的方式解决偷运和贩卖人口的犯罪现象，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 区分偷运移民和贩运人口，并鼓励使用正确的术语，因为所适用的义务和政策响应不同。
- ✔ 在支持将偷渡者和贩运者的行为定为刑事犯罪的立法以及将其绳之以法的措施时，确保受害者不被定罪。
- ✔ 确保告知人口贩运的外国受害者，如果害怕返回原籍国，他们有权寻求和享有庇护，并且不以配合刑事诉讼为前提。同样，避免将庇护申请的评估与受害者是否愿意在法律诉讼程序中针对被指控的贩运者提供证据挂钩。

✔ 确保立法中关于遣返人口贩运外国受害者的规定遵循不推回原则，并在实践中得到落实。

✔ 倡导确保参与识别人口贩运受害者并为其提供身体、心理和社会支持的国家部门接受培训，并了解受害者潜在的国际保护需求。如果受害者可能存在国际保护需求，这些国家部门应允许受害者提出并进行难民申请。

如需了解有关可能有资格获得难民地位的人口贩运受害者的更多信息，请参见第 6.4 章——难民的定义：他们有权获得难民地位吗？与年龄和性别有关的若干案例。

## 区域做法

人口贩运受害者寻求和享有庇护的权利：在欧洲，[《欧洲理事会打击人口贩运行动公约》](#)明确规定，给予人口贩运受害者居留许可“不损害其寻求和享有庇护的权利”，而且该《公约》的任何规定都“不影响国家和个人的权利、义务和责任……特别是在适用情况下，亦不影响 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《议定书》的规定以及其中所载的不推回原则”。在欧盟，2011 年出台的[《关于预防和打击人口贩运和保护其受害者的指令》](#)提出其规定“不影响 1951 年《公约》规定的不推回原则”，并要求各国向人口贩运受害者提供关于作为难民或补充保护受益者获得国际保护的可能性的信息。

▶ [《打击人口贩运：议员手册》](#)，第 16 期，各国议会联盟，联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国打击人口贩运全球倡议，2009 年

## 4.6 混合移徙背景下的对保护敏感的入境制度

在考虑通过立法和政策解决非正常抵达问题时，必须认识到非正常的移徙流动的人群中可能包括难民、寻求庇护者和其他有特殊保护需求的人，比如被贩卖的人、无国籍人士以及无人陪伴或失散的儿童。

各国政府可以采取一系列合法措施来防止和应对非正常移徙，但制定和实施此类措施必须符合以下要求：

- 确保所有人，无论其法律地位如何，都得到有尊严的待遇，其基本权利亦获得尊重。
- 使得寻求庇护者能够获得入境许可，并进入公平、有效的庇护程序；
- 迅速识别所有人的脆弱性和具体需求；以及
- 识别不需要保护的、可以被遣返的人。

### 对保护敏感的入境制度的基本要素

对保护敏感的入境制度包括：

- 筛查非正常抵达者的机制，并协助入境官员识别寻求庇护者和其他有特殊需求的人，并将他们转介至有关主管部门；
- 制定措施，确保边境警察、移民官员（包括驻外移民和航空联络官员）和海岸警卫队队员等入境官员了解本国的保护义务；
- 对入境官员开展定期、持续的培训，以确保他们对相关法律、法规、准则、程序和责任的认知和理解；
- 确保以非歧视的方式适用入境限制规定，而不是仅仅基于某个人的国籍、宗教、种族或健康状况限制其入境；
- 将运输公司（承运人）和其他私营行为者纳入保护策略；
- 开展跨境保护合作，包括在海上救援行动中开展这种合作；以及
- 就独立监测做出规定。

这类机制可以支持尽早识别可能构成安全风险的人，以便将其移交给适当的执法部门。

为方便需要国际保护的人入境，还可以为他们提供**通往安全地带以及获得保护的合法途径**。允许需要国际保护的人入境的方案包括：签发人道主义签证，允许他们前往第三国申请庇护；将有紧急医疗需求的难民撤离到第三国接受治疗；通过便利、简化的家庭团聚程序允许已经居住在第三国的人的亲属入境；通过私人捐助资金为重新安置提供支持；以及为难民学生提供奖学金。（另请参见第 9.7 章——新方法及其他成果）。

## 各国议会联盟大会

**“呼吁各国议会和各国政府在法治、民主、尊重人权和国际公约等价值观的基础上坚定地开放边境，特别是在如此大量的受害者是儿童的情况下，并找到一种兼顾边境保护和尊重寻求庇护的权利的方法。”**

《关于议会在保护儿童（特别是无人陪伴的移民儿童）的权利以及在武装冲突情况下防止剥削儿童方面的作用的决议》，第 130 届各国议会联盟大会，日内瓦，2014 年

对保护敏感的制度应具备如下要素：

- 筛查非正常抵达者，以识别需要保护的人（包括需要国际保护的人），有特殊需求的人，以及可能构成安全威胁的人，并将他们转介给相关部门；
- 在混合移徙的情况下，确保儿童利益最大化；以及
- 在边境为寻求庇护者提供最低保障。

### **筛查非正常抵达者以识别特殊需求并转介给相关服务机构**

在针对移民和难民混合移徙采取有效、对保护敏感的响应措施时，议员可以考虑支持在立法和实施条例或政策中纳入某些机制，即在人员抵达时，特别是在大批人员抵达边境时，对他们展开分析或筛查。

这种机制可以帮助识别国家可能负有保护义务的人以及有特殊需求的人，以便引导他们进入适当的渠道，对他们的庇护申请展开评估或为他们提供其他支持。这种机制还可以帮助尽早识别可能构成安全威胁的人。

在这种情况下，分析/筛查是指在任何正式的地位甄别程序前进行的不具有约束力的程序，其目的是将混合移徙中的各类人群（包括寻求庇护者）区分开来。这是一种案件管理工具，而不是一种用于甄别个人权利或地位的、具有法律约束力的实质性程序。

分析/筛查有助于提供符合相关个人情况的援助和保护。开展分析/筛查可以迅速识别有特殊需求的人，让他们获得所需的援助，并对他们开展持续、定期的监测。为确保分析/筛查工作的顺利开展，应提供翻译服务和对儿童友好的空间，并保障隐私和保密性。还应当以易于理解的语言和格式提供相关信息。

通过采取基于权利的筛查方法，各国可以填补保护方面的空白，特别是保护那些不在既有保护框架内但需要人道主义援助或其他类型支持的个人。（如需了解更多有关寻求庇护者在接待环节的特殊需求的信息，请参见第 5.2 章——寻求庇护者的接待和待遇）

因此，分析/筛查程序可以：

- 识别到达人员的特征，并对每个人采取适当的应对措施；
- 及时识别有特殊需求的弱势人群（见下文方框），并将他们转介至相关渠道；
- 促进有关部门向寻求庇护者提供有关其权利和义务的信息；
- 帮助各国在保密和保护数据的前提下，收集个人信息，从而帮助改善应对混合移民的措施；以及
- 有利于尽早识别可能构成安全威胁的人，并将其移交给适当的执法部门（另请参见第 4.3 章——在不损害难民保护的前提下应对安全问题）。

## 非正常抵达者中有特殊需求的人：他们是谁？

可能面临较高风险的人包括：

- 难民、寻求庇护者和其他害怕返回原籍国或中间国的人；
- 无国籍人士；
- 无人陪伴或失散的儿童（包括青少年）；
- 处于弱势的无人陪伴的儿童或青少年，比如遭受剥削或暴力的儿童或青少年、怀孕的女童和青少年；
- 人口贩运的受害者或潜在受害者；
- 偷运移民途中遭受剥削和虐待的受害者/幸存者；
- 性暴力和基于性别的暴力（SGBV）的受害者/幸存者（无论是在原籍国还是在旅途中遭受此类暴力），或可能会遭受这种暴力的人；
- 遭受创伤的人；
- 少数民族或宗教团体的成员；
- 土著人民；
- 怀孕或哺乳期妇女；
- 携带未成年子女的单亲父/母；
- 老年人；
- 女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人（LGBTI）；以及
- 残障人士。

一些人可能不只属于以上某一个类别，因此需要若干服务组织和机构协调实施应对措施。鉴于需采取的应对措施范围较为广泛，应确保经转介为有关人员提供服务的不同的机构有效、定期地开展沟通，持续对有关情况进行检测，并对相关官员开展相关培训。





© 联合国难民署 / 约翰·温德尔

## 各国做法

赞比亚的《[弱势移民援助准则](#)》对弱势移民和寻求庇护者的识别程序做出了规定。该《准则》针对的是“首先接触”的人员，如移民官员、警察、社会福利官员、卫生和监狱官员以及民间社会组织人员。初次面谈时使用的“移民分析表”有助于确定该人是否属于以下类别：寻求庇护者、人口贩运受害者、无人陪伴或失散的儿童（UASC）、滞留的移民、无国籍人士或其他弱势移民。以个案为基础，将有关个人转介至保护服务机构及各类法律程序。

## 各区域做法

美洲——《[弱势移民人群分析识别及转介机制区域准则](#)》。该《准则》是在 2013 年于哥斯达黎加召开的移徙问题区域会议（RCM）上达成的。该会议是由北美洲和中美洲 11 个国家组成旨在分享信息以及促进就移徙问题对话的政府间论坛。该《准则》阐述了每个关键行为者根据不同移民群体的具体弱势情况识别和转介弱势个人的步骤。该《准则》构成了移徙管理方法的一部分，而移民管理的目的是既考虑国家的主权又保障移民和难民的基本人权，包括其诚信、安全、尊严和福祉。

▶ [《进入庇护程序：与移民首先接触的官员的实用工具》](#)，欧洲庇护支持办公室（EASO），2014年

▶ [《脆弱性筛查工具——识别和解决脆弱性：庇护和移民制度的工具》](#)，联合国难民署，2016年

## 混合移徙中的儿童利益最大化

[《儿童权利公约》](#)第3条第1款规定，“关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”

### 各国做法

保护寻求庇护的儿童的立法：**墨西哥**于2014年通过的[《儿童和青少年权利一般法》](#)载有确保保护寻求庇护的无人陪伴儿童和陪同儿童的特别措施。该《一般法》禁止以任何方式将儿童或青少年遣返至其生命、安全或自由会受到威胁或面临迫害、泛滥暴力、大规模侵犯人权、酷刑或不人道或有辱人格待遇风险的国家。除了申明尊重核心原则（比如儿童利益最大化和家庭团聚），该《一般法》还规定，应建立相关机制以初步识别和评估可能是难民的儿童和青少年，应采取适当的个体化保护措施，当局之间应开展合作，以及应对数据加以记录。

## 混合移徙中的儿童利益最大化：如何实现儿童利益最大化

利益最大化原则应适用于对儿童有影响的所有行动。这包括越来越多的随着大规模、非正常、混合移徙人群抵达的儿童，包括无人陪伴和失散的儿童。

鉴于无法在移民抵达时开展某些行动以确保儿童利益最大化，比如开展年龄评估或指定监护人，那么应优先采取以下措施：

- 对抵达者开展分析/筛查，以便迅速识别无人陪伴和失散的儿童，并且在有必要的情况下，在年龄评估程序得出结果之前先假定为未成年人；
- 将那些看起来是未成年的人与同他们无关的成年人分开，以减少人口贩运（再贩运）和/或其他形式的虐待的风险；
- 确保将儿童转介到能够提供临时住所、基本医疗及其他护理和援助的机构；
- 登记儿童以及留守或可能身处另一国家但该儿童希望与其团聚的家庭成员或亲属的基本生物数据，并确保在需要时将儿童转介至寻亲服务机构；
- 以对儿童友好的方式，用儿童能够理解的语言提供关于庇护程序和/或（如相关）人口贩运受害者程序以及包括自愿返回在内的其他方案的基本信息和咨询；
- 确保将儿童转介到普通保护服务机构以及专门服务机构，包括为儿童提供他们可能需要的社会心理咨询服务；以及
- 确保在合理范围内尽快为儿童安排教育。

## 在边境为寻求庇护者提供最低保障： 有哪些最低保障？

如果寻求入境者表示害怕返回原籍国，应不加歧视地允许他们入境并让他们进入庇护程序。联合国难民署执行委员会在其 [《第 8 号结论》](#) 中规定的最低保障包括：

- “在边境接待申请人的主管官员……应获得明确的指示，知道应如何处理可能属于相关国际文书范围的案件。应当要求该官员按照 [不推回](#)原则行事，并将此类案件提交给上级主管部门。”
- “应就应遵循的程序向申请人提供必要的指导……”
- “申请人应获得必要的协助，包括获得合格的翻译服务，以便向有关部门提交其申请案件。”
- “申请人还应该有机会与联合国难民署的代表取得联系，并且应当及时告知申请人他们可以与联合国难民署联系。”
- “在主管部门对其最初申请做出裁定之前，应允许申请人留在本国。”

当在**边境（包括在机场的国际区）**提出庇护申请时，这些保障措施尤为重要。这种处境下的寻求庇护者尤为脆弱，因为边境程序的运作往往不受公众监督。此外，在边境被拘留可能会使寻求庇护者难以获得适当的信息和建议，也会使他们难以解释自己的国际保护需求。边境的接待和程序安排往往缺乏基本的保障措施。

## 各国做法

关于照顾寻求庇护的无人陪伴儿童的法定指南：英国内政部与其他政府部门于 2009 年发布了标题为 [《每个儿童都很重要：为儿童而改变》](#) 的法定指南。该指南规定了在移民和庇护的情形下为保障和促进儿童福利必须做出的安排，包括为保障儿童程序性和实质性权利规定了转介和听证的要求。2014 年，还为地方有关部门颁布了 [法定指南](#)。该法定指南规定了地方有关部门应采取哪些措施为寻求庇护的无人陪伴儿童和人口贩运的儿童受害者提供支持。

### 在边境为寻求庇护者提供最低保障

在边境就是否允许某人入境和进入庇护程序所做出的决定通常是在很短时间内做出的。因此，应当采取适当的保障措施以及提供适当的支持。

- ▶ [《难民保护和混合移徙：10 要点行动计划》](#)，联合国难民署，2016 年
- ▶ [《难民保护和混合移徙：10 要点实施计划》](#)，联合国难民署，2016 年
- ▶ [《通过其他入境形式经由合法途径获得安全和保护》](#)，联合国难民署，2014 年
- ▶ [《关于国际边境人权问题的建议原则和准则》](#)，联合国人权高专办，2014 年

## 议员检查表：

### 对保护敏感的入境制度

本《手册》鼓励议员通过以下方式支持制定和采用对保护敏感的入境制度：

- ✔ 支持并确保将对非正常移徙者的筛查机制纳入法律、政策和实践，以协助入境官员识别寻求庇护者和其他有特殊需求的人，并将他们移交给有关主管部门，以及识别潜在的安全风险和关切，并将构成安全风险的人移交给有关执法部门；

倡导并支持将对保护敏感的入境制度纳入法规、政策和/或战略，以便：

- ✔ 规定整个过程中需要遵守的基本原则，包括 *不推回*、非歧视、尊重人权和人的尊严、不惩罚非法入境的寻求庇护者和难民，以及让害怕返回原籍国的人进入庇护程序；
- 确定参与机构，并对有关职责进行分配，包括儿童保护和监护服务机构、移民和庇护机构、负责确定无国籍状态的机构（如有）、负责打击人口贩运的机构以及卫生服务机构；

- ◆ 制定程序，根据关注对象的情况，确定适当的转介途径，以便为其提供援助和保护以及对其地位做出甄别决定；
- ◆ 确定其他参与机构，包括联合国难民署、国际移民组织、国家非政府组织或其他机构；
- ◆ 规定不同的参与机构应如何协调、实施和监督应对措施，以确保定期开展沟通、协调实施应对措施以及问责；
- ◆ 确保应对措施适用于不同的入境情形，如海港、机场（包括过境区）、陆地边境和国境之外的情形；以及
- ◆ 为这些机制的有效运作分配足够的资源，包括培训官员和提供必要的翻译和咨询服务。

## 4.7 不处罚非正常入境

未经许可越过边境寻求庇护并不是犯罪。1951年《公约》第31条规定，对于直接来自其生命或自由受到威胁的国家的难民，只要他们直接来自该国，并且毫不延迟地自行向当局报告并说明其非法入境或逗留的正当原因，就不得应因该难民非法入境或逗留而加以处罚。这项规定承认了难民逃亡的现实。难民往往被迫在没有必要证件或事先许可的情况下抵达或进入一国领土。第31条也适用于寻求庇护者，因为他们中的一些人是尚未获得认定的难民。

联合国难民署执行委员会申明，鉴于拘留可能导致的困境，通常应避免拘留。如有必要，只有根据法律规定的理由才可采取拘留措施，以核实被拘留者的身份；确定难民地位或庇护申请所依据的理由；处理难民或寻求庇护者销毁其旅行和/或身份证件或使用假证以误导其计划申请庇护的国家的有关部门的案件；或保护国家安全或公共秩序。非正常入境并不包括在这些标准中。（如需了解更多关于拘留和拘留替代措施的更多信息，请参见第5.3章——移徙自由、拘留和拘留替代措施）。

### 非正常入境的寻求庇护者：1951年《公约》是如何规定的？

1951年《公约》第31条规定：

“缔约各国对于直接来自其生命或自由受到威胁的领土……未经许可而进入或逗留于本国领土的难民，不得因该难民的非法入境或逗留而加以处罚，只要该难民毫不延迟地自行向当局报告并说明其非法入境或逗留的正当原因。”

“缔约各国不得对难民的移徙加以除必要以外的限制，此项限制只能于难民在该国的地位正常化或难民获得另一国入境许可以前适用……”

#### “直接来自”

这是指寻求庇护者/难民直接从以下地方抵达：

- 他/她的祖国；

- 来自另一个他或她无法获得保护、安全无法得到保证的国家；或
- 他或她短暂停留的过境国，但没有在该过境国申请或获得庇护。

对“直接来自”一词的理解不应狭义地从时间或地理的意义上对“直接来自”一词进行理解，并且不应对经过另一国或在另一国停留的时间进行严格的限制。因此，1951年《公约》的第31条适用于从其他国家过境的人或无法在先前逃往的国家获得保护的人。

#### “毫不延迟”

同样地，不能对“毫不延迟”的概念做出机械的限制。这是因为寻求庇护者往往要应对各种问题，包括创伤的影响、语言障碍、信息匮乏、由于过往经历对有关部门心怀恐惧或怀疑，以及缺乏基本的谋生手段。

#### “正当原因”

这个词语要求考虑寻求庇护者为何逃离。

此外，虽然各国负有责任根据《偷运议定书》第 6 条的规定将偷运行为定为刑事定罪，但该《议定书》第 16 条要求各国采取一切适当措施，按照国际法规定的义务，维护和保护被偷运者的权利。（另请参见上文第 4.5 章——偷运、贩运人口和难民保护）。

### 各国做法

关于不处罚非正常入境的立法：许多国家的立法都规定，寻求庇护者不应因其非正常入境而受到处罚。具有此类立法的国家包括：[阿根廷](#)、[亚美尼亚](#)、[白俄罗斯](#)、[玻利维亚](#)、[波斯尼亚和黑塞哥维那](#)、[巴西](#)、[智利](#)、[哥斯达黎加](#)、[克罗地亚](#)、[厄瓜多尔](#)、[冈比亚](#)、[危地马拉](#)、[洪都拉斯](#)、[墨西哥](#)、[摩尔多瓦](#)、[黑山](#)、[尼加拉瓜](#)、[巴拿马](#)、[秘鲁](#)、[菲律宾](#)、[塞拉利昂](#)、[斯洛文尼亚](#)、[土耳其](#)、[乌拉圭](#)，和[委内瑞拉](#)。

## 议员检查表： 不处罚非正常入境

为确保遵循 1951 年《难民公约》有关不处罚非正常入境的规定，本《手册》鼓励议员：

- ✔ 确保立法明确规定，如果难民直接来自其生命或自由受到威胁的领土，只要他们立即向当局报告并说明其非法入境或居留的正当原因，就不得因该难民的非法入境或居留而加以处罚。
- ✔ 倡导在刑事立法中纳入相关条款，禁止对申请庇护的个人提起或继续进行涉及其非法入境或居留的法律诉讼，直至庇护申请得出最终结果，同时参考相关的移民/庇护法条款，以确保规定的一致性。
- ✔ 根据 1951 年《公约》和《偷运议定书》的不惩罚条款，确保立法不对寻求庇护者进行刑事定罪，并规定在寻求庇护者出于正当原因不配合指认偷运者的情况下，不得对其进行拘留。



# 第五章

## 接收寻求庇护者和难民



© UNHCR / Jiro Ose

### 5.1 概述

在接受那些寻求保护的人员方面，各国面临着诸多挑战，不论是个别到达的情况还是大规模涌入的局面，不论是工业化还是发展中国家，也不论农村还是城市地区，皆是如此。尊重这些人寻求和避难的权利，这涉及到做好相关的接待安排，使其开放、安全且符合基本人权。

在大量涌入的情况下，各国的接待能力可能不堪重负。国际合作可以协助东道国分担这一负担，减少新到人员面临的危险，并加强对他们的保护。其中关键点是采取措施来确保保护的平民和人道主义性质。

在社区或开放设施中进行接待应成为一种模式。封闭设施接近于拘留，应只在万不得已时使用，同时应不断考虑其它替代手段。如寻求庇护者被拘留，其必须依据单独情况甄别其必要性和合理性，同时不论是初期还是长期，都应与某种合法目的成比例。

本章提供了关于编制国家法律和政策的指导，以应对这些挑战，内容包括：

- 确保开放、安全且使寻求保护的人员获得有尊严的接待和对待，包括登记、甄别特殊需求及获得有关服务并就业；



- 自由往来，无拘留并采取拘留替代手段；及
- 应对好大范围涌入和紧急情况。

## 5.2 在单独的庇护体系下接待和对待寻求庇护者

国际人权法承认了每个人均有权享有充足的生活标准。对于那些无法自食其力的寻求庇护者，各国能够提供的协助范围取决于具体情况。但总体上，充足的接待环境是确保避难所各项流程公平且高效的必要组成部分。如果寻求庇护者的饮食、起居和医疗等基本需求得不到满足，可以想见他们无法进行正常的庇护申请。

1951年《公约》/1967年议定书没有对接待寻求庇护者设定标准，但《公约》规定的一些权利明显适用，包括不受歧视的权利、宗教自由权、享有司法保护权、接受教育的权利、获得地位证件，及不受任意拘留且不因非正常入境而受处罚（还可见4.7章—非正常入境不受惩罚，及8.3章—难民的义务和权利）。联合国难民署的执行委员会提出了整体应考虑的有关事项，为接待安排提供指导，[这载于第93\(LIII\)号结论：关于在单独的庇护体系下接待寻求庇护者](#)。

在单独庇护体系的环境下，各国采用了不同方式来接待寻求庇护者。一些国家提供实物援助，另一些提供资金援助，或两者兼而有之。在提供服务方面，既有政府部门，也有非政府行为体参与其中，同时其社会和经济福利的涉及面和包含范围各有不同。

在某些情况下，寻求庇护者可以选择的居住地和自由往来的范围被限制在指定地点，如具体某个城市或特定的接待设施。任何这类限制都必须有法律依据，并对保护合法利益至关重要，例如公共安全、公共秩序或公共卫生。接待中心不得封闭，否则就变成了拘留。

## 接待的指导准则

联合国难民署的执行委员会通过 [第 93\(LIII\)号结论：关于在单独庇护体系下接待寻求庇护者](#) 制定了有关原则，用以指导接待安排。这些包括：

- 尊重寻求庇护者的尊严和国际人权法与标准；
- 寻求庇护者应获得援助以满足其基本需求，包括食物、衣着、住宿和医疗，并充分尊重其隐私；
- 在接待安排中应加入对性别和年龄的意识，注重解决儿童的特殊需求，尤其是无人照顾或与家人离散的儿童；性暴力和性剥削的受害者；遭受创伤和酷刑的受害者；及其它弱勢群体。
- 尊重在该领土上生活的家庭的完整性；
- 为寻求庇护的男性和女性同等登记，并为他们发放适当的证件以反映他们作为寻求庇护者的地位，其应保持有效，直至就此庇护申请作出最终决定为止；
- 承认多数寻求庇护者在获得机会的情况下能够实现一定程度的自立；及
- 寻求庇护者有权联系联合国难民署，反之亦然。

在寻求庇护者到达的最初几个月，让他们集中住在收容中心有助于提供相关信息和建议。后期，提供小规模或单独的居住条件通常更适宜，因为长期呆在集中式的收容中心会导致边缘化和依赖性。对于那些有条件与亲属或朋友单独在一起的寻求庇护者，不应要求他们住在集中式的收容中心。

不论采用那种方式或施以何种援助，按照国际人权标准来提供安全且有尊严的环境是最重要的，尤其是允许寻求庇护者享有包括食品、衣着和居住条件在内的充足的生活标准。对有特殊需求的人群，应提供相应的援助，具体见下文所述。

在资源有限的情况下，来自国际社会的支持能够增强东道国的能力，来接待寻求庇护者并作出充分的接待安排。

► [关于在单独庇护体系下接待寻求避难者的结论，第 93\(LIII\)条](#)，UNHCR, 2001 联合国难民署执行委员会，2002 年

► [关于国际保护/第三轨道的国际磋商：在单独庇护体系下接待寻求庇护者，包括接待标准](#)，联合国难民署，2001 年

► [联合国难民署对欧洲议会和欧洲理事会关于制定接待国际保护申请者的有关标准的第 2013/33 号指令（2013 年 6 月 26 日）的带注解意见（难民）](#)，联合国难民署，2015 年

## 对寻求庇护者的登记和地位确认

为寻求庇护者进行登记并提供个人证件是重要的保护工具。通过提供地位和情况证明，登记和证件有助于确保他们不被推回。

登记还有助于确保他们获得其它基本权利和服务，同时提供来甄别他们的特殊需求。制定和实施持续性的解决方案也很必要，其中包括定居。

因此，立法应指定一管理部门负责接待和登记庇护申请。该管理部门需要对其职责有清楚的指示，并不单在陆地边境，还要在机场、港口和火车站，以及各地方的政府部门/机构有专人负责。

寻求庇护者应获得能够证明其地位以及能够证明其寻求庇护的文件。这将作为其合法居留证明，直至就其申请作出最后决定为止。女性应同等享有获得这类写有她们自己名字的证件的权利，无需依附于任何男性亲属。为儿童登记，尤其是无人陪伴和与家人分离的儿童，并为他们提供能表明其状况的个人证件，这对保护工作十分重要。

## 登记指导准则

在[第 91\(LI\)号结论：关于难民和寻求庇护者登记](#)中，联合国难民署的执行委员会制定了如下的指导性关注点：

登记应是一个持续进程，用以记录抵达之时的关键信息以及任何的后续变化（如出生、死亡、离境、难民状态终止、获得特殊地位，归化入籍等）；

- 登记过程应遵守基本的保密原则；
- 登记过程应尽可能地易学会用，并在安全且有保障地方进行；
- 登记应以非恐吓、无威胁且中立的方式进行，并充分尊重难民的安全和尊严；
- 开展登记的人员应得到充分培训，应包括充足数量的女性员工，并对登记的程序和要求有清楚的指导说明，包括需要对收集的信息予以保密；
- 应采取特殊措施以确保登记过程的完整性；
- 原则上，难民应被单独登记，并记录如下的基本资料：地位证件和号码、照片、姓名、性别、生日（或年龄）、婚姻状况、对保护和援助的特殊需求、教育水平、职业（技能）、家庭规模和人员构成、抵达日期、目前所在地和出生地。

## 对有特殊需求的人员应如何做好接待安排

在边境采取早期应对措施后，应在随后的接待环境中采取更正式的机制，以甄别处于危险中的个体并采取适当的应对。这可能包括：

- 提供信息、咨询、医疗和社会心理护理；  
如对儿童年龄存疑，应开展年龄评估，因此举符合儿童最大利益。年龄评估应公平进行，采取对儿童和性别敏感的方式，并充分尊重个人尊严。如无法定论，则申请人应被视为儿童；
- 如发现无人陪伴或与家人分离的儿童，应确保指定一名监护人或顾问；
- 决定住宿安排符合面临风险的女孩和男孩的最佳利益；
- 在可能情况下支持家庭寻亲和团聚，这符合儿童的最佳利益；
- 为残障人士和独居老者提供可持续且适当的支持，特别注意那些无法说清自我需求的人；及
- 确保有特殊需求的个体能够获得专门符合他们需求的庇护程序。

## 有特殊需求的寻求庇护者

在接待过程中，需要注意的是有特殊需求的人分为很多类型，对他们应调整应对方式。包括：儿童，含无人陪伴和与家人分离的儿童；处于危险中的妇女和女童；酷刑、虐待、性暴力和基于性别暴力的受害者/幸存者；遭遇贩运的受害者或潜在受害者；有创伤的人；男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者；民族和宗教少数群体及土著人群；残障人士；及老年人。关于如何在混杂的到达人群中甄别并转介有危险的个体，见 4.6 章——混合移徙背景下的对保护敏感的入境制度。

- ▶ [联合国难民署执行委员会第 105\(LVII\)号结论：关于处于危险中的妇女和女童](#)、[第 107\(LVIII\)号结论：关于处于危险中的儿童](#)和[第 110\(LXI\)号结论：关于残障难民](#)中列出了更详细的措施。关于这 3 号结论的更多信息，请见 2.3 章——对特殊类型的寻求庇护者和难民的责任。
- ▶ [用于甄别有特殊需求人士的工具](#)，欧洲庇护支持办公室，2016 年

## 寻求庇护者获得医疗服务

寻求庇护者像任何其他个体一样，有权体验“享有能达到的最高标准的身心健康”的权利（《[经济、社会、文化权利国际公约](#)》所规定）。因此，各国至少应确保寻求庇护者在抵达和申请庇护程序期间享受免费的基本和紧急医疗护理。如各国在提供这些服务时面临困难，可寻求国际社会的援助，同时在很多情况下也可覆盖东道国的本国国民。

由于在原籍国或在逃亡期间遭遇过迫害和暴力，寻求庇护者可能出现身体或心理健康问题。遭受酷刑的幸存者或遭遇创伤的人员应免费获得相应治疗，其中包括心理关怀和咨询。

[经济、社会和文化权利委员会](#)强调指出，各国在提供医疗服务时（预防性、治疗性或缓解性）必须防止出现歧视性行为。因此，寻求庇护者不应被剥夺享受这些服务的权利。委员会特别关注了妇女健康。寻求庇护的妇女和女童需要相应的关注和护理，对人类免疫缺陷病毒和艾滋病的寻求庇护者也是如此。联合国难民署认为，在预计将提供医疗筛查的地区，不应采取强制性的人类免疫缺陷病毒/艾滋病检测。

**“我们鼓励各国克服移民和流动人口以及难民和受危机影响的民众在艾滋病毒方面的脆弱性，满足他们在保健方面的具体需要，采取步骤减少污名化、歧视和暴力，并审查因艾滋病毒而限制入境的政策，以取消这类因艾滋病毒而限制人们和将他们推回的做法，帮助他们获得预防和治疗艾滋病毒以及护理和支持服务。”**

联合国大会，《关于难民和移民的纽约宣言》，第 71/1 号决议，2016 年

- ▶ [关于人类免疫缺陷病毒/艾滋病和为难民、境内流离失所者与其他有关人群提供保护的说明](#)，联合国难民署，2006 年
- ▶ [关于人类免疫缺陷病毒/艾滋病和为难民、境内流离失所者与其他有关人群提供保护的 10 个关键点](#)，联合国难民署，2006 年

## 寻求庇护者获得工作

允许寻求庇护者进入劳动力市场可有助于减轻寻求庇护者的支持成本，并有利于当地经济（关于工作权问题，还可见 8.3 章）。

在甄别庇护申请期间，允许寻求庇护者工作，或至少允许其自雇，这将有助于减少他们被排除在社会和经济之外，减少技能丧失，及在长期赋闲中经常出现的低自尊和精神健康问题。这还有助于减少寻求庇护者被剥削利用的风险，增加他们的融入前景（前提是他们获准留在东道国），以及在返乡的情况下顺利实现再融入的可能。

### 国家和地方实践

关于寻求庇护者获得工作，欧盟在 2013 年重新制定的接待条件指令规定，寻求庇护者从进入庇护居留到获准工作前的最长等待期为 9 个月，前提是没有对其申请作出任何决定，且延迟并非由申请人造成。部分欧盟成员国允许寻求庇护者更早进入劳动力市场，如瑞典（立即开始，前提是可将其原始证件或经授权的副件确定其身份）；马耳他（立即开始，前提是没有被拘留）；希腊（登记后即可）；葡萄牙（申请被宣布获批准后即可，通常在 1 个月后）；意大利（两个月后）；奥地利、保加利亚、德国（3 个月后）、比利时（4 个月后）、丹麦、芬兰、荷兰、波兰和西班牙（6 个月后）。在实践中，就业可能受到如下因素的影响：语言障碍、仅在部分行业工作的要求、一年内有限的周数、或只能从事当地工人无法满足的职业、或难以证明教育或工作经历。

在拉美和中美洲，寻求庇护者可以立即进入阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、厄瓜多尔、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭的劳动力市场。在哥斯达黎加，如果在 3 个月后无法就寻求庇护者的申请作出决定，则允许他们工作。在阿根廷、巴西和智利，寻求庇护者的亲属也有权工作。

在瑞士，寻求庇护者如果在 3 个月后没有收到关于其申请的决定，则可以申请工作，但必须申请工作许可证，并且只能从事在国内劳动力中无法找到合适候选人的工作。在韩国，寻求庇护者在提交庇护申请后 6 个月即可参与获得报酬的雇佣劳动，但必须携带雇佣合同前往移民局并申请工作许可。在南非，1998 年的《难民法》允许获得承认的难民（但不明确甄别是否包括寻求庇护者）有权工作。尽管如此，法院认为依据宪法赋予的尊享有尊严的权利，在提交庇护申请后寻求庇护者才可以工作，其中包括自雇。在美国，寻求庇护者在提交庇护申请 180 天后允许其工作，但在获得工作许可证过程中会有很长的延迟。

## 议员检查表：

### 接待设施、登记和援助

为了使接待设施、登记和援助按照国际标准和良好实践标准，鼓励政府议员在如下领域提供支持：

- ✔ 在立法中加入有关条款，为那些无法独立满足温饱需求的寻求庇护者提供援助。此种援助应持续提供，至少到其申请有最后结果为止。
- ✔ 对于立法监管的位于边境上的接待设施（包括航空和领海边境），确保这些地方有一切必要的援助，包括食品、住宿和基本卫生与医疗设施。
- ✔ 对于立法中限制寻求庇护者自由移动的条款，通过游说以确保这些限制不致过度。
- ✔ 确保立法中规定每一个体寻求庇护者都将获得个人证件以证明其地位和现状，并确认持有者获准在该国领土上停留，直到就其庇护申请作出最终决定。
- ✔ 确保单身男性和女性分开居住，并确保家庭成员能够在一起。
- ✔ 通过游说确保不会因未遵守庇护程序要求而被取消接待安排（如未参加面谈），因为此举可能影响寻求庇护者的家庭成员，尤其是儿童。
- ✔ 确保寻求庇护者在抵达和在申请庇护的过程中享受基本医疗和紧急医疗护理（包括必要时的抗逆转录病毒治疗请再核对一下病毒这地方翻译是否准确）。
- ✔ 支持为受酷刑的幸存者和受创伤人员免费提供心理护理和咨询。
- ✔ 支持寻求庇护者有权获得基本学费以学习庇护所在国的语言。习得该语言有助于与当地人口建立良好关系并加强其对庇护流程的了解。
- ✔ 支持寻求庇护者进入劳动力市场，可以立即进入或在提交庇护申请后的有限时间内进入，同时在有公共援助项目时参与职业培训。
- ✔ 推动那些考虑到性暴力和性剥削及创伤和酷刑的幸存者的特殊需求的接待安排，并推动采用有关措施以及早发现有特殊需求的寻求庇护者。
- ✔ 对于寻求庇护的儿童，确保立法中应规定在各种围绕儿童进行的活动中，将他们的最大利益放在首要考虑之列。
- ✔ 确保所有寻求庇护的儿童享受免费且义务性的基础教育。鉴于教育的重要性，中等教育也应向寻求庇护者提供。如果为寻求庇护者提供的教育是在常规学校以外的设施中单独进行，则应只维持一段时间，因此举会造成边缘化。
- ✔ 确保立法应规定对处于危险中的女童和男童加以甄别，并确定何种住宿安排最符合他们的利益，包括必要时的寄养。
- ✔ 对于无人陪伴或与家人分离的寻求庇护的儿童，确保立法应规定一旦确定其无人陪伴或与家人分离时即指定一名监护人或顾问，同时在可能情况下进行寻亲和家庭团聚，这符合儿童的最大利益。
- ✔ 确保立法规定无人陪伴和与家人分离的寻求庇护的儿童享受社会服务和法律保护，他们与东道国那些没有双亲照顾的任何其他儿童应一视同仁。
- ✔ 确保立法规定联合国难民署有权访问各种接待设施并允许所有寻求庇护者联系联合国难民署。



## 5.3 行动自由、拘留和拘留的替代方式

人类的自由和安全是基本人权，这体现在国际社会禁止任意拘留并且支持行动自由的权利。在行使其权利以寻求和享有庇护的过程中，寻求庇护者经常被迫在没有许可的情况下抵达或进入庇护所在国。很多人无法获得护照或签证，可能被迫使用假证件或在没有证件的情况下成行。

考虑到寻求庇护并不是非法行为，并且与国际难民法和人权法及标准相符，因此通常应避免对寻求庇护者施以拘留。对行使其权利的个人施加任何自由限制，都需要法律作出谨慎仔细的规定，并予以立即审查。只有在为合法目的时，同时确认其有必要且符合个案的情况时才予以采取拘留。

“考虑到拘留带来的痛苦，通常应避免使用这种方式。如有必要，只有按法律规定的理由才可进行拘留，用以：核实有关身份；甄别申请难民地位或庇护所依据的要素；处理难民或寻求庇护者毁掉其旅行和/或地位证件，或使用假证件以误导其申请庇护的所在国的管理部门这种情况；或为保护国家安全或公共秩序。”

联合国难民署执行委员会第 44(XXXVIII)号结论：关于寻求庇护者的拘留，1986 年。

“没有任何经验性证据表明，拘留会遏制非常规迁移，或打消人们寻求庇护的念头。”

联合国难民署/联合国人权高专办，关于对寻求庇护者、移民和无国籍人员采取拘留替代方式的全球圆桌会，综述结论，2011 年

### 哪些情况构成拘留？

在庇护的背景下，**拘留**是指剥夺寻求庇护者获准随意离开的自由或将其限制在一封闭场所。这包括但不限于监狱或专门建造的拘留设施和封闭的接待或留置中心。拘留可以出现在一系列场所，包括陆地和海洋边境，机场的“国际区域”、岛屿和船上。

不论特定的拘留场所的位置或名称为何，或是否由公共机构或私人管理，重要问题是寻求庇护者是否被剥夺了自由，以及这种剥夺是否符合国际法。

## 关于拘留的 10 条指导准则

1. 必须尊重**寻求庇护的权利**。
2. **个人的自由和安全权利以及行动自由的权利**适用于寻求庇护者。
3. **拘留必须符合且得到法律授权许可**。
4. **不得任意拘留**，同时任何拘留决定必须建立在对个人特殊情况的评估之上。
5. **拘留不得具有歧视性**。国际法禁止以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、国籍或社会原籍、财产、出生或其他状况为依据对个人进行拘留或限制其行动。政府如对具有某个特定国籍的个人施以拘留，则可能会因为种族歧视而担责。
6. **无限期拘留具有任意性**，因此法律应对此予以**限制**。相称性对初始的拘留令和任何之后的延期均适用。拘留时长可能使原本合法的决定不相称并因此有了任意性。寻求庇护者不应被拘留超过必要时长。为了防止发生任意行为，国家立法中应规定最长的拘留期限。
7. 决定拘留或延长拘留必须有**程序性保障**。
8. 拘留条件必须**符合人道且有尊严**。
9. 必须考虑特定的寻求庇护者的**特殊状况**和需求。这些人包括创伤或酷刑的受害者、儿童、妇女、人口贩运的受害者或潜在受害者，有残障的寻求庇护者、老年的寻求庇护者，以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者中的寻求庇护者。

10. 拘留应接受**独立的监督和视察**。

### 何时拘留合法？

拘留属于例外情况，并且是最后的措施。拘留只有为合法目的才算合理。否则将被视为任意拘留。立法和/或条例中应明确规定拘留的目的。在寻求庇护的背景下，出于公共秩序、公共健康或国家安全等理由，在个案情况中可能有拘留的必要。

只有确定拘留**有必要，在各种情况下合理且与合法目的相称**，这时才可以采取拘留措施。这必须逐案审定，不论是在初期还是长期。

### 保护公共秩序

如有充足的理由令人相信某一特定的寻求庇护者**可能潜逃或拒绝与管理部门合作**，则拘留是必要的。在对这种拘留的必要性进行整体评估时，需要权衡的因素包括：过去的合作或不合作历史；过去的遵纪守法或不服管教且有条件释放或假释；家庭或社群关系，或在庇护所在国的其他支持网络；愿意或拒绝提供关于其庇护申请中基本要素的有关信息；或申请是否被认为明显毫无依据或滥用申请。

对“**明显无依据**”或“**显著滥用**”的申请进行**加快处理**时，任何拘留都必须受法律监管，并需要从相称性的角度出发，权衡其中涉及的各方利益（见 7.8 章 – 加速程序）。

## 何时拘留不合法？

为了**初期身份和/或安全核查**，可以允许最短时间的拘留。拘留期只能与开展合理工作的期限一样长，以确定其身份或开展安全检查，并应在法律规定的严格时限内进行。无法出示证件不应自动认为其不愿配合或导致负面的安全评估。

在已进行了初步面谈的背景下，**为了记录下寻求庇护者申请国际保护的有关要点（没有拘留无法获得）**，允许对其进行有限的初期拘留。这包括从寻求庇护者那里获得关键事实，诸如为何寻求庇护，但通常不会扩大对其申请的所有情况进行评定。

### 保护公共健康

对个体寻求庇护者进行健康检查可以成为短时留置的合理依据，前提是在个案情况下合乎情理，或是对特定的传染性疾病或流行病采取预防性措施。在移民入境情况下，这种健康检查应在进入该国时进行，或在之后尽可能早地开展。

### 保护国家安全

对于那些可能对国家安全构成威胁的特定个体，政府可能需要对其拘留。尽管政府有权来决定哪些情况对国家安全构成威胁，但采取的措施应是必要的，与所受威胁的情况相称，具有非歧视性且接受司法监督。

没有合法目的的拘留和/或拘留条件不符合国际标准，尤其是没有考虑到个体寻求庇护者的脆弱性问题，这些都属于任意拘留且不合法。

根据国际法，对于寻求庇护人员，以拘留作为其**非常规入境的惩罚手段**是非法的。寻求庇护者非正常入境或停留并不意味着该国自动有权进行拘留或限制其行动自由。（还可见 4.7 章 — 对非常规入境不予惩罚）

采取拘留作为**遏制人们寻求庇护**的手段，这与国际规范不符。不应允许以拘留来作为对非常规入境或在一国停留的惩罚性措施。此举可能构成 1951 年公约第 31 条规定的处罚，可能违反国际人权法而构成集体性惩罚。

一般来说，对于那些已进入庇护申请流程的寻求庇护者，**通过拘留以将其驱逐出境**是非法的，因为直到关于其申请得出最后决定之前，他们不得被赶走。只有在对庇护申请作出最后决定并予以驳回之后，才可以为了驱逐出境的目的而将其拘留。尽管如此，如有理由认为寻求庇护者提出上诉或发起庇护申请只是为了拖延实施驱逐或遣返令，则管理部门可确定拘留有必要且符合个案情况，从而在评估寻求庇护者的申请的同时防范其潜逃。

## 决定拘留或延长拘留：需要采取哪些保障措施？

在作出关于是否拘留的决定时，寻求庇护者有权获得如下的最低程序性保障：

- 知悉其被拘留的原因，以及与拘留有关权利，包括审查程序。这需要在他们被逮捕或拘留时进行，并以他们熟悉的语言和措辞告知；
- 知悉其有权获得法律顾问，并且与那些被拘留的本国人享有一样的该项权利，是免费的；
- 被即时带往法院或其他独立机构以审查其拘留决定；
- 除了对拘留决定进行初步审查外，还应有常规的定期审查，以决定是否有必要持续拘留；
- 不论上述审查如何，寻求庇护者应有权，通过个人或其代表，以随时在法院上质疑对其拘留的合法性；
- 管理部门负责举证以证明拘留的合法性；
- 能够有效地使用庇护程序；
- 联系联合国难民署和其他机构（如国家难民机构、监察员办公室、人权委员会或非政府组织）并与后者保持沟通；
- 必须遵循通用的数据保护和保密原则来保护寻求庇护者的有关信息。

## 如何确保人道且有尊严的拘留？

按照国际标准，被拘留的寻求庇护者应**受到有尊严的对待**。他们有权享有如下的最低拘留条件：

- **只有在正式认可的拘留场所进行的拘留才合法。**
- 对因移民入境问题而被拘留的寻求庇护者，拘留从本质上**不得作为惩罚性手段**。应避免使用监狱。如寻求庇护者被留置在这种设施内，应将他们与一般的监狱人员隔离开。
- 被拘留者的姓名、拘留地点和负责其拘留的人员姓名应记录在**登记簿**上，以随时供有关人员查阅，包括亲属、法律顾问，对这些信息的查阅应考虑保密问题。
- 男性和女性应**分开**，除非他们属于同一个家庭单元。儿童应与成人分开，除非他们是亲属。在可能情况下应为家庭成员提供住宿。
- **在需要时必须提供适当的医疗护理**，包括心理咨询。在被拘留者到达后应立即有资质的医疗专员为其提供医疗和心理健康检查。很多被拘留者在其原籍国或旅行途中遭受了创伤。还有一些人因拘留而出现心理或生理影响。因此应开展定期评估。对于出现医疗或心理健康问题的情况，应对受影响者提供适当的护理和治疗，包括考虑将其释放。
- 被拘留的寻求庇护者应能够**定期联络**（包括通过电话或可能提供的互联网）并接待来自**亲属、朋友以及宗教组织、国际和/或非政府组织**的访问（如他们愿意）必须确保其能联系联合国难民署并与后者保持联络。

- 被拘留的寻求庇护者应每日有机会通过室内和室外活动进行**体育锻炼**，并享有适当的户外空间，包括清新空气和自然光。
- 被拘留的寻求庇护者有权实践其宗教信仰。
- 应提供**基本的必需品**，包括床、床垫、洗浴设施、基本厕所用品和清洁衣物；寻求庇护者在入浴和如厕时享有**隐私权**，这应与设施的安全管理相一致。
- 应提供与年龄、健康状况和文化/宗教背景相适的**有营养价值的食品**，为孕妇或哺乳期妇女提供特别餐食。
- 寻求庇护者能获得**阅读材料并及时了解资讯，能接受教育和/或职业培训**，这应与其**停留时长相适**。对于儿童，不论他们处于何种状态或停留时长，均有权接受至少初级教育。
- 应避免将寻求庇护者**从一个拘留设施频繁转移到另一个设施**；这可能影响与法律代表的接触和联系。
- 需要有非歧视性的**投诉机制**。
- 围绕被拘留者开展工作的所有员工都应接受**适当的培训**，包括庇护、性暴力和基于性别的暴力、发现创伤和/或压力症状，及与拘留有关的难民和人权标准。
- 对于**私人合同者**，好的实践做法要求规定其按照法定职责考虑被拘留人员的福利。由于国家主管部门无法外包其义务并仍需负责，各国需要确保对私人合同者的有效监督。
- **在拘留期间生下的儿童**在出生后应按照国际标准立即登记，并发放出生证。

## • 某些寻求庇护者的特殊情况

在拘留的背景下，需要考虑寻求庇护者当中一些人的特殊情况，包括：

### ➤ 受创伤或酷刑的受害者

由于寻求庇护的经历和在逃亡期间不时发生的创伤性事件，寻求庇护者可能出现创伤、抑郁、焦虑、攻击和其他身体、心理和情感上的问题。在评估是否有拘留的必要性时，应考虑这些因素。**对受到酷刑或其他严重的身体、心理或性暴力的受害者，应予以特殊关注并一般不采用拘留。**

### ➤ 儿童

按规定，**不得出于移民入境原因而拘留儿童**。拘留绝不符合儿童最大利益。

《儿童权利公约》制定了关于儿童的国际法律义务，并对儿童保护提出了若干指导性原则，对寻求庇护的儿童是否应被拘留与其具有特殊的相关性。这些包括：

- 儿童享有最大利益的原则，包括寻求庇护儿童和难民的儿童（《公约》第 3 条和相关的第 22 条）；
- 非歧视原则（第 2 条）；
- 生命权、生存权和最大程度实现发展的权利（第 6 条）；

- 家庭团聚的权利（除其它外，第 5 条、第 8 条和第 16 条）；
- 不得违背其意愿而与父母分离的权利（第 9 条）；及
- 不论是否有人陪伴，寻求难民地位或已被承认的难民的儿童有权获得保护和援助（第 22 条）。

**“不论何种情况，仅以其入境移民地位或其父母的地位为依据来拘留儿童都侵犯了儿童的权利，这绝不符合儿童的最大利益，并且永不法。”**

联合国儿童权利委员会，关于在国际移民背景下所有儿童的权利的一般性讨论当日报告，2012 年

整体上，在与寻求庇护的儿童（包括有家庭的儿童）进行互动时应采取**关爱准则**，而非强制执行，要把儿童的最大利益放在首要考虑之列。儿童的脆弱性应优先于对其移民入境地位的审议。

**在儿童陪伴在父母身边**的情况下，应考虑采用一切适宜的替代性关爱措施，因为已有资料明确记载了拘留对儿童健康（包括对其身体和心理发展）造成的有害影响。将儿童与其父母或主要看护人一起拘留时，需要权衡—除其它外—家庭权利和家庭整体的隐私生活、拘留设施是否适宜儿童及儿童的最大利益。

**无人陪伴或与家人分离的儿童**应被送到其在庇护所在国的家庭成员那里照顾。如此举无法实现，则应由主管的儿童福利机构采取替代性关爱措施，如寄养安置或家庭式的设施，以确保儿童得到适当的监护。其首要目标必须以儿童的最大利益为出发点。

确保对寻求庇护的儿童进行准确的**年龄评估**，这需要采用符合人权标准的适当方式。年龄评估错误（即他们被错误地判定为成人）会导致儿童被拘留。

如儿童被拘留，他们有权像成人一样获得程序性保障，以及针对他们的特殊情况采取额外保障。对于无人陪伴或与家人分离的儿童，应立即指定独立且有资质的**监护人及法律顾问**。

儿童（包括被拘留的儿童）**有权接受教育**，并且理想的情况是在拘留地以外的场所进行。应为他们提供娱乐和玩耍设施，包括与其他儿童玩乐。

这些工作（包括优化庇护流程）旨在释放被拘留的儿童，并将他们安置在适当的住宿环境中。

## › 妇女

**按一般规定，怀孕妇女和哺乳期母亲不得被拘留。**应考虑她们的特殊需求而为其住宿提供替代性安排，包括保障其不受性暴力和基于性别的暴力和剥削。

尽管如此，如发生女性寻求庇护者被拘留，则应安排好有关设施和用品材料以满足她们的特殊卫生需求。应推广使用女警卫和女典狱长。所有被指派与女性被拘留者工作的人员应接受关于具体性别需求和女性人权的培训。如无法为女性和/或家庭提供单独的拘留设施，应特别考虑采取替代性拘留手段。

被拘留的女性寻求庇护者如报告受到虐待，应立即提供保护，支持和咨询服务。应由独立的主管部门调查其申诉，并充分保密。应采取专门的保护措施，其中要考虑到打击报复的风险。

遭受性虐待的女性需要得到相应的医疗建议和咨询服务（包括怀孕带来的结果），并获得必要的身体和心理健康关怀、支持和法律援助。

▶ [联合国关于对待女性囚犯和无需入狱的女性犯罪者的规则（曼谷规则）](#)，联合国大会，2010年

▶ [联合国关于对待囚犯的最低标准规则（纳尔逊·曼德拉规则）](#)，联合国大会，2016年

## › 人口贩运的受害者或潜在受害者

防止人口贩运或再贩运不应作为拘留的理由。被贩运的人员首先是受害者，因此不应被拘留、罚款或控告其采取非常规方式入境或居留或涉及任何非法活动，这是由他们作为被贩运者的情况所导致的。对于这类受害者或潜在受害者，包括儿童和青少年，必要的情况下应采取替代性拘留，包括提供安全住宿和其他关爱措施。

## › 有残障的寻求庇护者

有残障的寻求庇护者有权获得非歧视性的待遇。因此，各国需要提供“合理的住宿”或改变拘留政策和做法以满足他们的具体需要和需求。需要尽快对这些人进行系统性的地位甄别和登记，以避免被任意拘留。任何替代性安排都需要调整以满足他们的具体需求。**按一般规定，有长期的身体、精神、智力和感官障碍的寻求庇护者不得被拘留。**



## › 老年的寻求庇护者

老年寻求庇护者因其年龄、脆弱性、运动能力下降、心理或身体健康问题或其他状况，可能需要特殊的护理和协助。在不能提供这种护理和援助的情况下，对其拘留是不合法的。

## › 各种性取向和/或性别身份的寻求庇护者

对于各种性取向和/或性别身份的寻求庇护者，在监禁时不应使其面临被恶意对待或身体、精神或性虐待的风险。在需要时他们应得到相应的医疗护理和咨询服务。在拘留设施中工作的人员需要接受关于国际人权标准和平等与非歧视原则方面的培训，其中包括性取向和性别身份。如在拘留中无法保障安全，则需要考虑采取拘留的替代性方式。单独关禁闭并不是对各类个体进行管理或确保其安全的恰当方式。

### 拘留的替代方式

“拘留的替代方式”并非法律术语。它只是一种简称，指允许那些本可能被拘留的个体按照某些条件得以在社区居留。

考虑是否采用拘留的替代性方式——从报告要求到结构性社区监督和/或个案管理方案——这是对拘留是否必要、是否合理及是否相称的整体评估的一部分。评估必须表明鉴于寻求庇护者的特殊状况，在不采用侵入性或遏制性手段时能够实现同样的目的。这些考虑能确保对寻求庇护者的拘留是别无他法时的最后手段。

最佳实践表明当寻求庇护者在如下情况时，采取拘留的替代性方式最为有效：

- 在庇护全程得到了有尊严、人道且受到尊重的对待；
- 在早期阶段清楚并简要地了解拘留的替代性方式所涉及的权利和职责，以及不服从的后果；
- 在庇护全程能得到法律建议；
- 获得充足的物质支持、住宿和其他接待条件，或能有方式实现自给自足（包括工作权）；及
- 能够从与其庇护申请相关的个案管理或咨询服务中获益。

**文档记录**是拘留的替代性方式的必要特征，从而确保寻求庇护者有在社区居住权的证据。文件还作为其不受拘留的保障，并促进庇护寻求者发挥能力去租房并获得就业、医疗、教育和/或其他适用的服务。

## 拘留的替代方式涉及哪些内容？

拘留的替代方式：

- 需要按照**法律和法规**的要求，其中明确规定可用的替代方式，适用的标准，及负责实施和执行的有关部门；
- **符合人权标准**，包括由独立机构定期对个人案卷进行审查，能够及时运用有效的申诉机制和适用的救助；
- **不得被用于**正常的开放式接待安排的**替代办法**；
- 应遵守**最低干预**原则，并密切关注特别弱势群体的具体处境；
- 根据个体的特殊情况，可采取**各种形式**，包括登记和/或保管/收缴文件、交保证金/保释/担保、现状报告、释放并采取监督、指定住地、电子监控或居家宵禁；
- **或多或少会对出入或自由造成限制**。电话报告和使用其他技术手段可被视为良好实践，尤其是对那些行动困难的个体，但电子监控（如手环或脚环）手段则被视为是严厉的，这不仅因为其使用带来的污名化。因此应尽可能地避免使用。

### 地区实践

**拘留寻求庇护者是别无他法的最后手段**。欧盟在 2013 年**重新制定的接待条件指令**强调，拘留寻求庇护者是别无他法的最后手段，只有在必要时才使用，且应以单独评估为依据。欧盟成员国在采取拘留前，必须审查拘留以外的非监禁性替代措施。他们必须审慎行事，对于非因寻求庇护者导致的行政程序拖延，不应成为持续拘留的理由。

### 国家实践

**将报告规定作为拘留的替代方式**。在**瑞典**，瑞典移民局或瑞典警方可以发布监督令，要求有关人员在特定时间向距离其居住地最近的警局或瑞典移民局报到。可能要求某一个体上交其护照或其他身份证件。对于进行监督或拘留的决定，可以随时提出上诉。在**美国**，寻求庇护者可以通过电话报告来履行其报告义务。有关人员可以使用政府分包商的生物语音甄别软件来向移民执法机构“报到”。呼叫的频率以对其进行的风险评估为依据，并根据个人情况而增加或减少。如有关人员未按规定报到，则将增加其报告规定或将其拘留。

## 国家实践

国家资助的假释和社区监督。在**加拿大**，边境事务局与多伦多保释计划署（TBP）签订了合同，后者是一个为移入的被拘留者提供支持的非盈利机构，这些被拘留者包括寻求庇护者和等待离开的人员，目的是使他们从拘留中被释放。TBP 为那些没有家人或担保人的人员充当“保证金支付人”，以支付保证金。TBP 不会付钱帮助寻求庇护者保释，而是让他们在 TBP 提供担保的情况下被释放。寻求庇护者同意与 TBP 及各项移民程序进行合作，包括 TBP 规定的任何报告条件，并在其庇护申请被最终驳回后离开加拿大。他们与 TBP 签订合同，同意出席各种预约见面活动，并告知 TBP 其地址变更情况。TBP 明确表示如不能报告情况，则会导致重新被拘留。随着 TBP 和寻求庇护者之间建立起更多信任，报告的要求会逐渐减少。TBP 还会对寻求庇护者的住所进行不打招呼的拜访。在 2012-2013 年，95% 的被监督人员全面遵守了 TBP 的各项要求。TBP 的成功部分来源于案件管理，包括在计划最开始时提供全面的情况介绍。

- ▶ 第 44(XXXVII)号结论：对难民和寻求庇护者的拘留，联合国难民署执行委员会，1986 年
- ▶ 关于拘留寻求庇护者和拘留的替代方法的适用准则和标准的指导准则，联合国难民署，2012 年
- ▶ 关于第 9 条（人身自由和安全）的一般性评论第 35 条，联合国人权委员会，2014 年，其中概述了各国义务避免进行随意拘留
- ▶ 监控入境移民拘留：使用手册，联合国难民署，防范酷刑协会（APT）和国际拘留联合会（IDC），2014 年
- ▶ “拘留的替代方式”，大会文件，联合国难民署，2015 年

## 议员检查表：

### 拘留和拘留的替代方式

为确保遵守国际法律和人权标准，鼓励议员如下行事：

- ✔ 确保立法中关于拘留的任何定义还包括在机场或港口的过境区域进行的拘禁，包括离开这些受限区域的唯一机会是离开该领土。
- ✔ 由于人权法禁止任意拘留，因此应确保只有法律规定的情况才可以进行拘留，必须通过拘留才能实现合法目的，以及与拟实现的目的成比例。在考虑过替代方式的基础上，需要决定每一个案拘留的必要性。
- ✔ 支持一般性原则，即不得只因移民入境相关原因而拘留寻求庇护者和难民。
- ✔ 在制定立法以授权对寻求庇护者和难民进行拘留时，应明确列出合理的依据，即不得超过联合国难民署执行委员会在[第 44 号结论](#)中列出的内容，即：核实身份；在初步面询的背景下甄别某一申请中的有关要素；对于那些毁坏地位证件或使用假证试图误导管理部门的寻求庇护者，确保其参与合作；及保护国家安全。
- ✔ 推动并支持禁止拘留儿童，不论其是否无人陪伴、与家人分离或有家人在身边。如不可能实现，支持采用其他方式，避免以非常规入境或停留为依据对儿童进行拘留，并要求在进行拘留前研究能否采用替代性方法，诸如住家式居留或寄养安置。

### 充分的程序保障

- ✔ 确保法律中有相应的条款，规定对那些丧失自由的个人，应使用其所懂的语言被及时告知被拘留的原因。
- ✔ 确保法律中有相应的条款，规定寻求庇护者不得被不必要地长时间拘留；所有拘留措施均应接受司法或行政审查；对授权拘留的情况，应对其定期审查；及设定最长的拘留时限。
- ✔ 确保法律中有相应的条款，规定被拘留的寻求庇护者和难民能有机会与联合国难民署联系，或在没有难民署办事处的情况下与国家难民援助机构联系，同时联合国难民署能够联系任何被拘留的难民和寻求庇护者。

### 拘留条件

- ✔ 确保有关拘留寻求庇护者和难民的法规和法规中包含有关措施，以保障他们的尊严。
- ✔ 赞同寻求庇护者和难民不应与那些被指控或判处刑事犯罪的人员关在一起。
- ✔ 通过探访拘留中心和/或国家人权机构、其他机构或非政府组织通过拘留情况报告的跟进，来对拘留状况进行监控。
- ✔ 如立法中规定了拘留条件，应与联合国难民署和/或其他组织（如在相关情况下联系国际红十字会）进行磋商以确保立法符合现行的国际和地区标准。

## 5.4 应对大量人员涌入

大量的寻求庇护者和难民抵达会造成危机，这将使任何一个即便怀有最大善意的国家都无法应对。在于 2016 年 9 月通过的[关于难民和移民的纽约宣言](#)中，联大强调“没有任何一个国家能够单独应对这种流入情况。”面对这种情况，国际合作是必要的。

尽管如此，要求捍卫根本性的保护原则如不推回原则是一项独立的义务，不应成为负担或责任分担的条件。对大规模涌入的难民作出正确的应对，这将拯救很多生命，促进地区稳定和鼓励国际合作。

**“执行委员会认识到国际社会团结一致并共承担对于落实难民保护原则取得满意效果有着直接的重要意义；但在此方面强调寻求庇护和各国满足其保护义务不应依赖于共承担这一首要安排，这尤其因为尊重基本人权和人道主义原则是国际社会全体成员的义务。”**

联合国难民署执行委员会，第 85(XLIX)号结论，1998 年

联合国难民署执行委员会认识到了大规模涌入的情况带来的挑战，并为之提供了以下的指导：

- 在大规模涌入情况下的接待标准及
- 国际合作，及负担和责任共担。

如发生大量涌入，对庇护请求进行逐个审查可能不切实际或不可能。这时需要暂停甄别单独难民的状况，并考虑提供基本保护和援助的必要性。如出现大量人员逃离，在这种情况下这一群人员可被甄别为难民，庇护国可将这一群人甄别为[初步甄别](#)这一状态，关于[初步甄别](#)的甄别和临时保护，请见 6.3 章—难民地位甄别和 6.7 章—国际保护的补充形式和临时形式。

▶ [第 22\(XXXII\)号结论：在大规模涌入情况下为寻求庇护者提供保护](#)，联合国难民署执行委员会，1981 年

▶ [关于临时保护或停留安排的指导准则](#)，联合国难民署，2014 年

▶ [有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题](#)，联合国大会，A/70/59，2016 年

## 在大规模涌入情况下的待遇标准： 如何开展工作？

为了应对大规模涌入情况，联合国难民署执行委员会已达成共识，应通过保护措施和最低待遇标准。委员会[第 22 号结论](#)指出：

“在大规模涌入的情况下，应允许寻求庇护者进入其首先寻求庇护的国家，如该国无法让他们持续停留，应至少允许他们临时停留并为其提供保护...”

**在各种情况下，不推回这一基本原则（包括不在边境线上拒绝入境）必须全面遵守。”**

此外，上述结论针对那些大规模到达但其地位无法被快速甄别的人群制定了**最低待遇标准**。这些标准包括：

- 安全进入，不受歧视；
- *保护其不被推回*；
- 提供充足的接待设施，包括现场登记；
- 在庇护国享有临时居住权；
- 根据最低人道主义标准获得最低待遇，包括：
  - 提供住宿，
  - 提供物资援助或工作的机会，
  - 享受基本医疗，及
  - 儿童享受教育
- 尊重基本人权，包括获得司法保护和行动自由；及
- 可能与在其他国家庇护的已分离的家庭成员团聚，并为失散的家庭成员安排寻亲。

## 在大规模涌入情况下的国际合作， 负担和责任共担

提供保护是一国政府的首要责任，但在大规模涌入的情况下，各国无法单独履行这一职责。1951 年《公约》通过之时，其前言部分承认“庇护可能对某些国家带来过分的沉重负担，因此，在没有国际合作的情况下，可能无法满意地解决联合国认为的这一具有国际范围和性质的问题”。

联合国难民署执行委员会[第 100\(LV\)号结论：关于在大规模涌入情况下的国际合作与负担和责任共担（2004 年）](#)提供了进一步指导。其中提出了有关措施，以协助更有效、更可预测、更平等地应对直接发生的人道主义紧急情况，并建议国际社会通过磋商制定全面的行动计划以分配负担和责任，包括解决和促进可持续的解决方案。

在这种情况下需要开展国际合作，这已被普遍认为既是一个原则，又是一种方法。根本原则在于，国际社会有集体责任来应对人道主义危机，包括涉及大量人口流动的情况，并且在开展这些工作时应尊重他人的尊严，并展现出国际社会的团结。

通过国际合作以应对大规模涌入这种方法可能有多种形式，包括物质、技术或资金援助，以及将寻求庇护者和难民重新定居或重新安置，或推迟将有关人员送回危机地区。这种合作可能涉及那些远离危机区域的国家以及临近的国家。

**“我们承认，以人道、敏感、同情和以人为中心的方式管理难民和移民大规模流动问题是大家共同的责任。我们将为此开展国际合作，同时认识到应对这种流动的能力和资源各有差异。国际合作，特别是来源国或国籍国、过境国和目的地国之间的合作，比以往任何时候都重要。这方面的“共赢”合作对人类有着巨大惠益。国家必须对难民和移民大规模流动提供符合国际法义务的全面政策支持、援助和保护。我们还回顾，我们有义务充分尊重他们的人权和基本自由。”**

联合国大会，[关于难民和移民的纽约宣言](#)，第 71/1 号决议，2016 年

## 国家实践

在人道主义危机的情况下推迟迁回—加拿大采取的办法是发布[推迟迁回的行政通知](#)。其可用在因人道主义危机而无法迁回的情况，在这些情况下，事态影响巨大，以至于难以想象让任何人迁回，直到安全得以一定程度恢复为止。但这不适用于那些不被接待及由于刑事犯罪、违反国际规定或人权、有组织犯罪或破坏安全等原因而需要被迁回的人。

- ▶ [第 100\(LV\)号结论：关于大规模涌入情况下的国际合作和负担与责任共享](#)，联合国难民署执行委员会，2004 年
- ▶ [关于通过国际合作以共享负担和责任的专家会](#)，联合国难民署，2011 年
- ▶ [第 112\(LXVII\)号结论：关于从保护和提供解决方案角度开展国际合作](#)，联合国难民署执行委员会，2016 年



## 议员检查表：

### 应对大规模涌入

议员可以采取如下措施以确保按照国际法律和各国实践来切实有效地应对大规模涌入。

#### 在接收大规模涌入的国家：

- ✔ 采取支持性措施以确保边境保持开放，并遵守不推回原则。
- ✔ 采取支持性措施以确保新抵达的人群所获得的保护和援助至少符合执行委员会在第 22 号结论中列出的有关标准。
- ✔ 鼓励制定有关程序，并在立法或规章中作出规定，以应对大规模涌入的局面。理想情况是在发生大规模涌入之前完成上述工作。
- ✔ 鼓励政府邀请联合国难民署（和其他联合国机构）在开展保护和援助方面提供建议和协助。
- ✔ 鼓励政府呼吁开展国际磋商，以制定适当的应对和全面的行动计划，从而
- ✔ 在应对涌入时分配负担和责任。

#### 在其他国家：

- ✔ 鼓励政府呼吁并参与关于国际社会应对大规模涌入局面的磋商，以便制定全面的行动计划来分配负担和责任，并敦促政府提供协助和支持。
- ✔ 采取支持性措施，不但要避免让有关人员返回从其逃亡的国家，还要避免让他们去往因从陷入危机的国家承接了大规模抵达人员而不堪重负的国家。
- ✔ 游说采用紧急重新安置、人道主义撤离/准入、家庭团圆和/或人道主义和学生签证（包括由本国签发），以便为那些受危机影响的人员提供获得安全的法律途径。

## 5.5 应对紧急情况

在难民遭遇紧急情况时，人员的生命受到威胁，这时通常需要提供大量的保护和援助。难民可能涌入一个国家，而这个国家却没有任何经验来应对大量抵达的饥饿、生病、受伤或受到惊吓的人群。提供庇护的一个或多个国家可能面临巨大的压力，同时还经常要面对媒体的无情批判。

紧急情况应对的目的是提供保护，并确保及时为有关人员提供必要的援助。庇护国对在其领土上的难民负有安全和安保职责，并有责任维持法律和秩序。政府通常要依靠国际社会来协助分担负担；联合国难民署会应各国政府和联合国秘书长的请求为难民提供援助。

对于发生的难民紧急情况，联合国难民署肩负着协调联合国系统响应的职责，其与世界粮食计划署、联合国儿基会、联合国开发计划署和其他机构（如国际红十字会）密切合作。非政府组织在协助解决难民紧急情况中发挥着关键作用。庇护国、联合国难民署和参与其中的各类国际和非政府组织各有职责划分，以避免重复劳动以及保护和援助中出现空缺。

## 难民故事：

### 逃亡的四代人

当渡船在坦桑尼亚的坦噶尼喀湖岸边的卡贡戈村靠岸时，60岁的福布·恩迪库马纳正耐心地坐在沙滩上，等着人们叫她的名字。她迫切地渴望离开这个拥挤不堪的湖边小村，还有令她逃离布隆迪的挥之不去的记忆。

她半生都在逃亡之中，现在她已第四次成为难民。在她八个孩子中，只有最小的一个出生在布隆迪。

两周前，福布家族的四代人从布隆迪南部到达了卡贡戈村。“我们逃出来，是因为那里缺乏安全，”她说，“政党开始竞选时，有些人会用这样的措辞，如‘我们会像用洗涤剂洗衣服那样把你们清洗掉。’由于前三次逃亡时发生的状况，我们很害怕。”

福布于1972年第一次逃离了布隆迪，当时约有上万人被杀害，其中包括她父亲，之后她在坦桑尼亚逃亡了17年，并于1989年返回了布隆迪。几年后的1993年，发生了刺杀总统梅尔希奥·恩达达耶的事件，她再次逃亡坦桑尼亚。两个月后她返回了家园。但和平并没有持续太久。

“杀戮是从1997年开始的，”她回忆说。“当时我丈夫被杀。我们发现他是被人捅死的，但不知道凶手是谁。”于是她再次逃到坦桑尼亚的另一个难民营。在那里呆了五年后，她最终返回了家园，直到2015年再次发生了暴乱。

福布和她的家人努力在卡贡戈村维持生计，由于大量人口的突然涌入，这意味着食物只能优先给孩子和正在怀孕或哺乳的妇女。“这里生活太难了，”她说，“环境很拥挤，而且臭味很大。这里没有食物。有的人天天挨饿。有的人患了各种病。每个人都是奄奄一息。我们在这里只能睡在地上。”

尽管卡贡戈村的条件很恶劣，但她还是很高兴能逃到坦桑尼亚获得安全，并且短期内没有打算返回布隆迪。

很快，有人叫了福布的名字，她和家人一起登上了渡船过河。在对岸，他们将经陆路到另一个难民营，在那里她们才开始感觉能过更舒适的生活。

“我们在这里的待遇很好，”福布说，“人们给我们提供了一处可以歇息的地方，还给了我们睡垫。这里比卡贡戈好多了。生活渐渐恢复了正常，但我们实在不想做难民了。我们向上帝祈祷，希望一切尽快结束。”

---

“[逃亡的四代人](#)”，联合国难民署，2015年

## 如何保持庇护的平民化和人道主义性质？

东道国对确保庇护的平民和人道主义性质具有首要责任。联合国难民署执行委员会第 94(LIII)号结论为如何确保庇护的平民和人道主义性质提供了指导。关键行动包括：

- 采取措施尽快(最好在入境点)发现、隔离并拘留战斗人员并解除其武装；
- 通过对新抵达人员进行登记（其中涉及仔细的筛查过程），将有助于尽早发现并隔离战斗人员；
- 在难民营和定居点保证充足的安保部署，有助于遏制武装势力的渗透，加强法律和秩序；
- 一俟在难民人口中发现和隔离战斗人员并解除其武装后，应将其从边境转移到安全的地方拘留；
- 如果一组人群被甄别了难民地位，则战斗人员的平民家庭成员应按难民对待，不得将其与战斗人员本人一起拘留；  
不应将战斗人员视为寻求庇护者，除非主管部门在合理的时间框架内确定了其真诚且永久性地放弃参与军事活动。如一旦确定了这一情况，则应对其难民状况进行单独甄别，并高度关注可能被排除在外的理由，以避免那些不值得获得国际保护的人员滥用庇护体系。
- 对于前童兵，应予以特别保护和援助，尤其是他们的退役和恢复；
- 必要时，东道国应在联合国难民署的协助下制定关于在群体甄别的背景下的业务指导准则，以排除那些不值得获得难民保护的人员。

当危机发展所需要的应对超过了单独机构的授权或能力，联合国人道主义事务协调办公室可通过协调、政策制定和宣传来发挥领导作用。

以下部分对必要的应对措施进行了审查，以确保：

- 保持庇护的平民化和人道主义性质；及
- 确保难民男童、女童和妇女得到保护。

### 庇护的平民和人道主义性质

难民紧急情况通常是由于在其本国发生武装暴力和冲突。在逃离的人群中，可能不光是平民，还有那些希望在邻国寻求暂时喘息或栖身的武装分子。但是，难民营和定居点应保证绝对的平民和人道主义性质。战斗人员在此无栖息之地。战斗人员会破坏对逃离冲突的平民实施的保护。

各国政府对于确保庇护的平民化和人道主义性质承担首要责任。为了确保实现这一点，各国政府可以协助将难民营和定居点与边境保持合理距离，维持法律和秩序，防止武器流入难民营和定居点，以及按执行理事会的如下建议从而采取措施。

联合国大会：

“敦促各国维护难民营和居住点的平民和人道主义性质，包括为此采取有效措施防止武装分子渗透，甄别和区分混入难民群体的任何此类武装分子，将难民安置于安全地点，并使高级专员公署，酌情也使其他人道主义组织能够迅速、顺畅和安全地接触寻求庇护者、难民和其他相关人员；”

联合国大会第 69/152 号决议，2014 年

- ▶ [第 94\(LIII\) 号结论：关于庇护的平民和人道主义性质](#)，联合国难民署执行委员会，2002 年
- ▶ [保持庇护的平民和人道主义性质：有关结论和初步提出的问题](#)，联合国难民署，2004 年
- ▶ [关于保持庇护的平民和人道主义性质的业务指导准则](#)，联合国难民署，2006 年

## 保护处于难民紧急状况下的儿童

儿童的身体和心理健康会受到暴力和流离失所的严重影响。家庭和社区的结构被破坏。儿童很容易变成孤儿，或与家人分离。这使得他们特别容易被政府武装或有组织武装团体雇佣成为童兵，以及遭受性剥削。

需要在发生紧急情况时尽快启动登记程序，以甄别处于危险中的儿童，并努力寻找其健在的家庭成员。联合国难民署执行委员会第 [107\(LVIII\) 号结论](#) 中列出了旨在为难民儿童提供安全环境并确保其受到保护和关爱的其他措施。该结论提出了将儿童的需求和权利纳入规划和合作战略中的重要性。

## 议员检查表：

### 庇护的平民化和人道主义性质

为了保障庇护的平民化和人道主义性质，鼓励国会议员如下行事：

- ✔ 推动在紧急应对程序中加入一项国家层面的职责，以便从难民人口中发现和隔离战斗人员，将他们解除武装，并将他们拘留在离边境较远的安全地点。
- ✔ 推动为过去曾与武装团体有关的儿童提供特殊保护和援助，尤其是让他们退役并复员。
- ✔ 推动人道主义通道，允许并推动人道主义工作人员、设备和对有需求平民的救灾物资得以快速且无阻碍地通过。  
关于对一个群体的难民或表面难民身份确认的建议，请见 6.3 章—甄别难民地位，根据表面证据来甄别难民状况。

根据《儿童权利公约》，难民儿童有权享有特别保护和对待。《公约》的 3 个任择议定书之一要求各国确保不得强征儿童加入军队，并采取一切可行措施以保证其军队中未达 18 岁年龄之士兵不得直接参与敌对行动。任择议定书还要求各国采取必要的法律、行政和其他措施，防止武装团体雇佣儿童和儿童参与武装敌对行动。这涉及到努力防止武装部队或团体非法雇佣或利用儿童，并努力使那些被武装力量或团体非法雇佣或利用的儿童得以无条件释放，以及支持对他们的保护和重新融入社会。

各国议会联盟大会

“鼓励各国议会通过有关立法，旨在解决与家人分离、无人陪伴的儿童和卷入武装冲突的儿童的特殊需求，最低标准是在有关立法中规定符合法治的具体程序”

各国议会联盟大会

“敦促各国政府采取措施，以便使与家人分离和无人陪伴的儿童逃离武装部队或团体的非法雇佣，从而能够穿越边境并行使要求其庇护的权利，同时属于此类情况的儿童不应被送回使其完全处于危险境地的一国的国境以内。”

[关于各国议会在保护儿童权利（尤其是无人陪伴的移民儿童）以及在防止儿童在武装冲突情况下被剥削方面发挥的作用，各国议会联盟第 130 届大会，日内瓦，2014 年](#)

## 保护处于紧急状态中的难民妇女和女童

妇女和女童尤其会受到武装冲突和被迫流离失所的影响。当代武装暴力和冲突的标志性特点是性和基于性别的暴力，包括被武装团体强奸、贩卖、性奴役、绑架和强迫雇佣，以及故意的性传播感染。这些虐待行为的主要目标是妇女和女童。在冲突和流离失所期间，由女性和儿童占主导的家庭数量不断增加。成年女童需要努力照顾她们年幼的弟妹，她们处于特别危险的境地，卖淫为生可能是她们支持自身和家庭的唯一方式。

根据国际人道法，冲突的各方有责任确保妇女和女童“得到特别尊重”和“保护她们不受强奸、强迫卖淫和任何形式的猥亵性袭击”。这适用于营区和非营区。

联合国难民署执行委员会在[第 98\(LIV\)号结论：关于防止性虐待和性剥削](#)中，敦促各成员国：

- 制定并实施培训方案，指导准则和其他措施，以推动对每个人的人身安全之权利的尊重，并加强防止性虐待和性剥削；
- 针对指称的性暴力和性剥削采取后续行动，其中包括在必要时的救治；及
- 设立人人可用且保密的投诉机制和救济机制。

在更广义上，为妇女难民登记并确保她们由自己的地位证件，这可以使她们更容易享受服务和保护。寻亲和团聚有助于重新建立正常生活。执行委员会在[第 105\(LVII\)号结论：关于处于危险中的妇女和女童](#)中更详细的规定了为保护妇女和女童所需的应对措施。

## 面对难民紧急情况该如何做？

### 确保边境开放以使其进入安全区

确保人们能够进入安全地区，为此应通过立法框架以便在发生紧急情况前允许他们进入并提供接待。确保此举依据的是不推回原则，包括在边境不被拒绝。如果一国的立法框架和体系结构在危机发生前已经就位，这将有助于更高效的应对，并将协助联合国难民署更快速有效地调动国际支持。

### 坚持尊重权利和尊严的待遇标准

- 不得仅因为难民在一国被认为非法存在而对其进行惩罚或令其受到不友好对待。除了为公共健康和公共秩序而采取的必要限制之外，他们的流动不应受任何限制。
- 难民应享有国际社会公认的基本权利，尤其是[《世界人权宣言》](#)中所列出的那些权利。
- 难民应得到各种必要的协助，并获得生活必需品，包括食品、避难所和基本的卫生和医疗设施。在此方面，国际社会应以国际团结精神开展合作，为承接大批难民的邻国提供援助。
- 难民不得受到残酷、非人道或有辱人格的待遇。
- 不得以种族、宗教、政治观点、国籍、原籍国、身体缺陷等理由或其他理由进行歧视。

- 法律面前，难民应被视为普通人，可自由出入法庭和其他主管行政机构。
- 应根据难民的安全和福祉情况，以及接待国的安全需求来甄别难民的所在地。他们应与原籍国的边境保持合理的距离并尽可能远离，并且不应卷入针对其原籍国或任何其它国家的颠覆活动。
- 应尊重家庭团圆，并尽可能地协助寻亲。
- 为保护儿童提供充分的供给，包括无人陪伴和与家人分离的儿童，并确保尊重他们的最大利益。
- 应允许通过正常邮件或其他方式保持沟通，并允许朋友或亲属提供物质援助。
- 为出生、死亡和婚姻登记提供适当安排。

**采用的难民定义应包括逃离武装冲突和暴力的人员，并在必要时提供辅助或临时性的保护形式。**

根据 1951 年《公约》、《1960 年非洲统一组织公约》、《卡塔赫纳宣言》和各国的国家立法，难民的定义为在紧急情况下向难民提供保护奠定了基础，其中包括逃离武装冲突和暴力的人们。

关于基于“表面证据”来甄别难民地位的更多信息，请见 6.3 章 — 甄别难民地位，基于“表面证据”来甄别难民地位，在逃离武装冲突和暴力的难民背景下 1951 年《公约》的适用性，以及辅助和临时保护形式（见 6.7 章）。

**呼吁国际支援和责任分担**

议员可以为此提供支持，呼吁国际社会团结一致和责任分担，为此应宣传难民的需求，国家为提供庇护所作出的贡献，允许人道主义组织进入该国等，并号召通过国际磋商制定全面的行动计划以便与各类行为方互动，同时支持对紧急情况采取更有效的应对。

**号召各国政府确保营地安全和庇护的平民和人道主义性质**

议员可以呼吁各国政府尽一切可能来保护难民和国内及国际援助工作者。公共安全和秩序是提供庇护国的责任。如果需要国际社会支持才能发挥这一职能，则该国政府应探索获得必要援助的各种方式。

**人道和社会影响：  
为难民呼吁**

在发生紧急情况期间，议员可以发挥作用使难民得到应有的待遇。他们可以呼吁其国家遵守国际人道主义承诺。他们可以了解局势、访问难民营、定居点或拘留中心，以此来展现与难民的团结一致。他们可以解决当地人口的问题和关切，并尝试缓解可能由于缺乏信息、误解或偏见而导致的任何负面态度。



# 第六章

## 甄别需要国际保护的人员



### 6.1 概述

为了保护难民，一个国家必须了解难民是哪些人。各国政府必须能够找出哪些人需要国际保护，并将他们与其他寻求进入该国领土的人区分开。建立有关机制以甄别哪些人需要国际保护，即难民，这使得各国能够尊重他们寻求并享有庇护的权利，并捍卫 1951 年《公约》和国际人权法规定其的义务。

一些国家采用了个体化的方式来甄别难民地位；另一些采用按难民群体来区分；还有一些国家采用混合方式，在部分案例中根据个人情况甄别难民地位，但对另一些则基于“表面证据”来进行群体甄别。采用群体甄别的方式一般可在大规模涌入的情况下使用，这时采用个体甄别并不实际，并且在这种时候显然需要提供国际保护（表面证据）。在某些国家，联合国难民署按其职能对难民地位进行甄别，或参与庇护程序的有关工作。

尽管联合国难民署和其他各方努力推动一致的行动方式，但不同地区甄别国际保护需求的做法各有不同，甚至是同一地区的各国之间也有区别。

本章为制定国家法律和政策提供了指导，有关内容涉及如下领域：

- 各国在开展难民地位甄别方面的职责；
- 难民地位，采用“表面证据”或基于个人情况；
- 难民定义中有哪些人，包括难民定义的组成要素，尤其是年龄、性别和多样性；
- 巴勒斯坦难民现状；
- 应被排除在难民地位之外的人员；及
- 国际保护的辅助和临时形式。

关于地位甄别的程序性事项载于第 7 章。

## 6.2 国家在难民地位甄别中的职责

各国通过关于甄别难民地位和其他国际保护需求的国内立法至关重要，而不是依赖非正式或临时性安排。这是国家在保护难民方面履行职责的关键要素，有助于确保在实践中与国际义务保持一致。

1951 年《公约》没有对甄别难民地位应遵循的程序作出规定。议员可以对难民保护发挥重要影响，其方式是推动通过与国际难民保护和人权义务相符的立法，同时考虑到该国特殊的宪法和行政结构，以及其他国内法律。

**“执行委员会强调难民保护是各国政府的首要责任，联合国难民署在此方面的职能不能代替各国应采取的有效行动、政治意愿和全面合作。”**

[联合国难民署执行委员会第 81\(d\)号结论，1997 年](#)

## 联合国难民署在甄别难民地位方面的监督作用

作为联合国难民署监督并支持 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》实施的职责的一部分，难民署随时协助各国建立庇护体系，并努力加强难民地位甄别的工作质量。联合国难民署在当地的办公室可以为难民署能够参与的各类工作提供建议。

在这一监督性职责中，联合国难民署还发布了有关指南以协助各国（及其自身员工）甄别难民地位。应执行委员会的要求而发布的[联合国难民署关于难民地位甄别程序和标准的手册](#)具有特别现实的意义。其他法律和政策的指导是联合国难民署关于[国际保护的专题指导准则](#)和与国家相关的资料，包括准入条件指导准则、保护考虑和非返回建议。

1951 年《公约》和/或《1967 年公约》的缔约方向联合国难民署提供关于如下内容的信息和统计数据：难民状况、《公约》履约、法律、法规和与难民有关的法令。联合国难民署有时会扮演咨询顾问或观察员角色，甚至会参与初审或者复议的决策过程。在某些情况下，法律规定联合国难民署的干预权高于法庭或法院（关于联合国难民署的一般性监督作用的更多信息，请见 2.4 章—联合国难民署的职能和角色）。

## 关于难民地位甄别的立法：需要通过哪些立法

关于难民地位甄别的立法和相关程序需要：

- 指定一个集中管理部门，负责在初审阶段评估有关申请；
- 指定一个独立的申诉机构，为初审阶段申请被驳回而选择复议的人员提供有效的复议机制
- 确保初审和申诉阶段的处理人员具备相关的知识和专长，包括提供资金以推动能力建设，培训，获取原籍国信息和建立并维护质量保障机制；
- 根据 1951 年《公约》和使用的区域文书定义甄别难民，包括哪些人准入，哪些人应被排除，以及任何适用的辅助保护形式；
- 规定应遵守的有关程序—不论是否个人或群体—采用适当保障以确保效率和公平，包括最低的程序性和正当程序保证；
- 甄别需要国际保护人员的地位，为甄别—无论是作为难民或辅助保护形式的受益者—以及他们应享有的权利；及
- 分配必要的资源以确保程序的公平和高效。

还可见 3.4 章—制定国家庇护制度。第 7 章提供了关于确保庇护程序公平且高效的进一步信息。

在一些国家，**联合国难民署根据职能开展难民地位甄别**，尤其是那些尚未成为 1951 年《公约》/1967 年《议定书》缔约方的国家，但也在作为 1951 年《公约》/1967 年《议定书》的缔约方且尚未建立难民地位甄别程序或程序不充分的国家开展这项工作，这是协助各国承担难民地位甄别职责的流程的一部分。联合国难民署还进行个体难民地位甄别，以作为安置的前提条件。

联合国难民署进行的难民地位甄别通常会带来重大的保护利益。它有助于保护个别难民不被推回，使他们能够获得援助和持久的解决方案，尽管只有各国政府才能将难民地位甄别纳入更广泛的法治框架中。为此，**联合国难民署鼓励各国承担难民地位甄别**的责任。

对于那些刚开展难民地位甄别的国家来说，这一过程可能会是逐步渐进的，联合国难民署将在其中努力提供持续不断的支持。在最常见的情况下，联合国难民署的参与活动包括：为各国提供技术支持以起草相关立法、协助建立国家庇护体系、能力建设、活动监督、在一段时期内开展联合或平行的甄别工作，或融入决策程序中或发挥长期的观察员作用。

► [提供保护：协助各国承担难民地位甄别](#)的责任，[初步审查](#)，联合国难民署，2014 年

## 6.3 甄别难民地位

根据 1951 年《公约》和适用的地区文书确立的有关标准，甄别难民地位涉及根据其自身的情况对每个国际保护申请进行单独评估。在多数情况下，如抵达并寻求庇护的人数并不庞大，各国可以选择批准并实施有关立法，规定在根据个体情况甄别难民地位时需要满足的有关标准。

许多国家制定了复杂的系统来甄别难民地位和寻求庇护者的其它国际保护需求。一些国家采用单一流程来同时审查难民地位和其它国际保护需求，但在评估其是否有资格获得另一辅助性地位前，优先重点是给予难民地位。

有时，各国通过立法条款，规定以群体为单位来甄别难民地位，并规定了采取这种方式需满足的条件，其中包括依据抵达人数和申请的性质。

下一小节探讨了基于“表面证据”来甄别难民地位。后续小节列出了各国需要在立法中纳入的关键要点，以便能够先准确地甄别准入条件接待，然后再甄别难民地位排除条件。

### 基于“表面证据”的难民地位甄别

当出现大批人群逃离武装暴力和武装冲突或其它严重侵害人权的事件时，逐个审查难民地位的申请既不现实，也不必要。在这种情况下，各国和联合国难民署可以对整个群体进行难民地位甄别。如果在其原籍国有显而易见和客观状况，表明逃离的人群有遭受侵害的风险，使他们符合 1951 年《公约》或《非洲统一组织公约》及《1984 年卡塔赫纳宣言》对难民的定义，据此进行甄别是合适的。

如果没有相反的证据表明某一个体不符合准入条件或适用排除条款之一的情况，则群体中的每名成员都将基于表面证据被甄别为难民。

采用表面证据的方式也适用于那些具有相似处境的群体，他们并非大规模抵达，但同样面临显而易见的共同的受侵害风险。

### 采取表面证据甄别方法涉及哪些内容？

表面证据法：

- 指一个国家或联合国难民署基于在原籍国显而易见的客观状况来甄别难民地位；
- 承认那些逃离这一状况的人员有遭受侵害的风险，使他们符合 1951 年《公约》、《非洲统一组织的难民公约》（如适用）/《卡塔赫纳宣言》中（针对国家）和（针对对联合国难民署）根据职能确定的的难民定义；
- 可用于个体的难民地位甄别程序，但更常以事先存在的登记数据为依据用于群体甄别的情况，这种情况由于大规模抵达而使得个体地位甄别变得不实际、不可能或不必要；
- 仅用于甄别难民地位—做出驳回申请的决定需要进行个体评估；
- 允许每个难民在其获得承认的国家享受难民地位，并享有适用的公约/文书所载的有关权利；及
- 不会产生临时或过渡性地位，保持有效直至达到终止的标准，或其地位被取消或撤回（还可见 7.3 章—难民地位的取消、撤销和终止。）

基于表面证据来甄别难民地位是各国及联合国难民署 60 多年来的共同实践。面对大规模涌入，由于采取了基于表面证据来对群体进行甄别，使得在发展中地区的大部分难民都得到了承认。

## 采取表面证据方法需要有哪些法律框架？

作出采用表面证据方式甄别的决定，需要遵循国家法律框架。在此基础上，各国采用了不同的方式用来甄别难民地位。

最常用的办法是采用行政决定，例如相关政府部委或总统或内阁决定。庇护国负责难民事务的国会或行政主管部门也可以作出这类决定。在每种情况下，相关部门需要有法律授予的权力来如此行事。

这种决定可以采用发布公告、法令或指令的形式。一般会规定如下内容：

- 适用的国内法律，以供有关机构宣布采用表面证据方式开展难民地位甄别；
- 关于难民地位甄别所依据的国际或区域文书，以及与此种地位相关联的权利和责任；
- 有关在原籍国或前居住区发生的事件/状况的描述，以支持有关决定，或该方法适用的受益人群的特征描述；及
- 采用的定期审查和终止的模式

一些国家和联合国难民署对单个程序采用表面证据法，比如可将其作为简化或加速流程的一部分，这要以查有实证的事先存在的登记数据、申请类型的性质为依据，或假设可将其纳入。在这种情况下，这种方法以可接受的部分客观事实为寻求庇护者提供了“实证性受益”。对于哪些能够证明其属于事先设定的“受益群体”的人，可以宣告他们难民地位，除非有证据证明相反。

关于在难民紧急情况的早期通过认证筛查找出战士/战斗人员，并将其与平民隔离的重要性，请见 5.5 章——应对紧急情况。

### 各国实践

通过立法或法规来规定基于表面证据甄别难民——在非洲，包括[布隆迪](#)、[冈比亚](#)、[肯尼亚](#)和[卢旺达](#)，许多国家的难民法有包含相关条款，对出现大规模涌入时如何基于表面证据来甄别难民地位作出了规定。在[拉丁美洲](#)，阿根廷、玻利维亚、智利、哥斯达黎加、萨尔瓦多、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉，这些国家都有关于应对大规模涌入的立法或法规。这些立法或法规基本上规定了与联合国难民署合作以采用基于表面证据或群体为单位的甄别方法。

## 议员检查表

### 基于表面证据甄别难民地位

为了推动快速且高效的发现和甄别难民的程序，鼓励议员：

在批准基于表面证据来甄别难民地位的立法时，支持通过一项条款，要求甄别难民的法律依据要专门依照其据以确立的有关文书，即 1951 年公约或地区文书。

确保立法规定，基于表面证据甄别的有关人员应得到难民地位的所有福利。

确保立法对难民和战士/战斗人员进行明确区分；后者没有资格作为难民接受保护。战士/战斗人员的平民家庭成员能够基于表面证据而被宣告难民地位，因此不得将其与战士/战斗人员一起拘留。

前战士/战斗人员不应被视为寻求庇护者，除非可以甄别他们永久性并真诚地放弃参与军事活动，在这种情况下，通常需要对他们的申请进行全面的单独审查（尤其是因为他们可能参与一些应被排除在外的行径）。

如立法条款还授权主管部门可以终止采用表面证据法的决定，应确保这仅适用于在修改或修订生效日之后抵达的寻求庇护者。对于已经是难民的群体，对其成员的地位或权利的任何修改都应按照难民地位条款中的取消、撤销或终止条款来进行（有关于此的更多信息请见 7.13 章）。

关于难民紧急情况的更多信息，请见 5.5 章。

### 各国实践

部委法令通过表面证据确认难民地位——在刚果民主共和国，2013 年通过了一项部令，对于 2010 和 2012 年逃离中非共和国的人，基于表面证据确认他们的难民地位。2015 年，另一项部委法令规定对逃离布隆迪乱局的有关人员，基于表面证据将其确认为难民。

▶ [关于国际保护的指导准则第 11 号文件：基于表面证据甄别难民地位](#)，联合国难民署，2015 年，其中包括宣告的模板。



## 6.4 难民定义包括哪些人

为了能够被确认为难民，有关人员必须具有正当理由的畏惧，其一旦返回原籍国或常居地即有可能被迫害。这种畏惧必须与1951年《公约》第1A(2)条中列出的五种被迫害原因中的一种或多种有关，即：种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解。

对于那些将1969年《非洲统一组织公约》或《卡塔赫纳宣言》纳入国内法律的国家，将采用这些文书中所载的难民定义（还可见1.3章—地区难民法律和标准。）

### 什么是迫害？

“迫害”一词没有普遍采纳的定义，并且1951年《公约》中也没有对其进行定义。迫害可以理解为严重侵害人权，包括威胁生命或自由以及其他形式的严重侵害。此外，程度较轻的侵害可能累积起来构成迫害。歧视也会造成迫害，其结果是造成有关人员处于无法被容忍或面对严重偏见。

何为迫害，这取决于寻求庇护者的个体情况，包括其年龄、性别、意见、情感和心理因素等。

迫害可能与国家权力机关的行为有关，也可能来自于非国家机构，如武装团伙、刑事或有组织犯罪集团、家庭成员或普通大众，而国家在其中无法或不愿意提供保护。

### 什么是具有正当理由的畏惧？

什么构成“具有正当理由的畏惧”，这取决于每个个体的情况。这包括主观和客观要素。

- 主观上，需要对寻求庇护者的背景、档案和经历进行评估，以甄别其申请庇护的主要动机是否是出于畏惧。
- 客观要素要求结合实际情况考虑申请者的陈述。要考虑其原籍国已知的现状，寻求庇护者的个人经历，以及其它处于类似情况的人的经历，以及申请人的畏惧是否有正当理由。

## 五种被迫害原因中的一种或者多种原因：

根据 1951 年《公约》，为了被确认为难民，一个人必须证明其有充分理由担心被迫害，包括“由于种族、宗教、国籍、**属于某一社会团体或具有某种政治见解**（第 1A(2)条）。这被称为“因果关联”。在调查案件的真实情况时，审查人员必须甄别担心被迫害的一或多个理由，并时刻记住如下问题：

- 可能有五个理由中的一或多个，并可能经常交叉重叠；
- 《公约》提供的理由可能是个人畏惧的重要因素，但不一定是唯一甚至主导性的原因；
- 在某些情况下，迫害者的动机或目的可能很清楚。能够表明迫害者利用《公约》提供的理由给寻求庇护者归罪或惩罚，这足以满足“因果关联”要求。
- 在其它情况下，可能无法甄别迫害者的目的或动机。这不是前提条件。关注焦点是寻求庇护者在该国整体环境下面临的令人担忧的困境；
- 如果迫害者是非政府，如果迫害的原因与 1951 年《公约》给出的理由相关（不论该国未能提供保护的理因为何），或迫害的原因与 1951 年《公约》提供的理由无关，但该国不愿意或不能提供保护也是由于 1951 年《公约》列举的相关理由，则可以据此确立因果关联。

## 是否有资格获得难民地位？一些特殊案例

### ① 士兵可否成为难民？

为了被确认为难民，该人必须是平民。如该人继续参与武装行动，则其没有资格获得国际难民保护。（关于庇护的平民和人道主义性质，请见 5.5 章—应对紧急情况。）

### ② 逃兵役者可否成为难民？

作为行使自卫权的一部分，每个国家都有权要求其国民服兵役。与此同时，国际人权法认为每个人都有权出于良心反对而拒绝。一些国家的法律没有充分地规定何为良心反对，以使其豁免服役或允许采用相应的替代性服务。在这种情况下，如寻求庇护者因完全拒绝服兵役或在服役期间拒绝参与违反国际法的行为而面临不适当或随意的惩罚，则其可以据此提出理由充分的对迫害的畏惧。

### ③ 罪犯能否成为难民？

国际难民法的目的不是为了保护罪犯，从而使其无需为其行为承担责任。这在 1951 年《公约》中的难民地位的资格标准有所体现。如某人是为了逃避合法的刑事诉讼或惩罚，而不是迫害，则通常不属于难民。但是，有些人可能因政治原因或其它非法原因而被指控犯罪。在这种情况下，起诉所依据的法律或政策本质上迫害性的或采用迫害性方式实施，而刑事罪行产生于 1951 年《公约》所列举的原因的，和/或可能采取的惩罚过量或不成比例地严重。

与此同时，面临合法起诉的个人可能因为其刑事程序无关的原因而有被迫害的风险。对于既涉及被迫害风险又有迹象表明此人参与了刑事活动的案件，则有必要考虑是否有理由采用 1951 年《公约》第 1F 条规定的例外条款中的任一条。

### ❶ 战犯可以成为难民吗？

参与过战争罪的人应专门被排除在难民应享有的保护和援助之外。如果有切实的理由表明某一寻求庇护者犯下了或参与制造了这类罪行，则不应给予其难民保护。同样情况适用于那些犯下了反人类罪和其它严重侵害人权（包括种族灭绝罪）的人。（关于排除的更多信息请见 6.6 章 哪些人应被排除在难民地位之外？见下文）

### ❷ 无国籍者可以成为难民吗？

难民的定义明确地包括了那些没有国籍者和那些“在其过去的常居地所在国家”以外的人士。但是并非无国籍者都是难民。他们必须是按难民定义给出的原因而生活在其常居地所在国家之外的人。无国籍会使一个人特别容易被侵犯人权。他们可能没有个人证件，可能无法享有其它权利，还有时会因此而面临严重和累积性的歧视。这种处境是否达到了上述任一公约所列的迫害程度，这需要逐案甄别。

### ❸ 逃离气候变化的人员可以成为难民吗？

如果某人为逃离气候变化而穿越了国际边境，其正常不会被定义为难民。但有时情况很复杂。比如，气候变化可能导致关键的资源匮乏（如水、土地和食物）。这种匮乏会引发暴力和武装冲突，迫使人们逃到另一个国家。按 1951 年《公约》列举的原因，如果他们被有针对性的恶意指控，或其国家有意识地不提供或阻碍各种援助以惩罚或使他们边缘化，则这些人有资格成为难民。比如，一个少数民族裔或宗教团体由于冲突而受到粮食安全或饥荒的严重影响，他们有充分的理由担心受到迫害，同时涉及到了 1951 年《公约》中关于难民定义的一或多个原因，则两者之间形成了联系。在气候变化的背景下，某一个人穿越边境还可以按照地区的难民法律文书被认定为难民。例如，1969 年的非洲统一组织公约在第 1(2) 条中包括了更广泛的难民标准，其中规定，对于那些因“在原籍国部分地区或全国发生严重影响公共秩序的事件”而被迫寻求庇护的人员，应对其提供保护，这可能包括因气候变化的影响而加剧冲突或暴力的情况。

- ▶ [2011年关于根据1951年《公约》和《有关难民地位的1967年议定书》甄别难民地位的程序和标准的手册及指导准则](#)，联合国难民署，1979年，2011年重新发布
- ▶ [《1951年公约第一条（关于难民地位）的解读》](#)，联合国难民署，2001年
- ▶ [关于国际保护指导准则第10号文件：在1951年《公约》第1A\(2\)条背景和/或《关于难民地位的1967年议定书》背景下涉及军队服役人员的难民地位申请](#)，联合国难民署，2013年
- ▶ [关于对逃离受冲突和饥荒影响的国家的有关人员提供难民保护的法律问题考虑](#)，联合国难民署，2017年
- ▶ [关于国际保护指导准则第12号文件：在1951年《公约》第1A\(2\)条背景和/或《关于难民地位的1967年议定书》背景下的武装冲突和暴力情况下的难民地位申请和地区难民定义](#)，联合国难民署，2016年

## 逃离武装冲突和暴力的人是否适用1951年《公约》？

当前，大批难民正在逃离暴力和冲突。在2016年年底，在联合国难民署负责管理的难民中，有一半来自于4个处于冲突状态的国家，既：阿富汗、索马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

1951年《公约》保护那些逃离武装冲突（不论国际性或是内部冲突）和其它暴力局面的人们。通常这种局面源于种族、民族、宗教或政治、性别或社会群体，由其引发或围绕其发展。在这种情况下，个体或整个群体可能由于某些原因而受到威胁、攻击和根除，这些原因与《公约》所列的原因之一有明显的联系。

对于逃离武装冲突的人，在采用1951年《公约》中关于难民的定义时，需要注意如下因素，包括：

- 1951年《公约》并未表示必须单独对某个难民进行迫害。难民可以有充分的理由担心受到迫害，且很多其他人也遭受同样的迫害；
- 对生命或自由的威胁、严重侵犯人权，包括酷刑或不人道或侮辱性的待遇，以及其它根据难民定义构成迫害的侵害形式，不论是否在和平年代、武装冲突或其它暴力情况下发生；
- 冲突和暴力通常因民族、宗教、政治或社会分层而起，并/或可能影响民族、宗教、政治、社会或性别相关的人群；及
- 决策者必须得到关于寻求庇护者的原籍国现状的高质量信息，以使其能理解冲突的性质和处于受迫害风险的人员（单独个体或作为群体的一部分）情况。

## 在难民地位甄别中采用注意年龄、性别和多样性的方式

多年来，主要以成年男性的框架体系来解读难民的定义。因此，许多妇女和儿童提出的庇护申请，以及个人因性取向或性别身份提出的申请被错误地评估或被完全忽视。

但如今，在难民背景下，如何分析和理解年龄、性别和多样性等问题取得了重大进展。目前人们广泛认为，需要更好地理解这些因素，并在决定某人是否为难民时考虑这些因素。（见 7.11 章— 在庇护流程中有特定需求的寻求庇护者）

在难民定义中，注重**年龄**的解读要考虑到儿童受迫害的特殊情况，相关因素诸如年龄、成熟和发展程度，及其对成人的依赖性。该国法律和法规需要考虑到儿童遭受的迫害的特殊形式和表现方式。一些针对儿童的迫害形式和方式包括亲属迫害；雇佣童工；贩运儿童进行卖淫；性剥削；及对女性的割礼，这些都可以甄别其难民地位。老人也会因其地位（如社会中的长者）而受到针对。针对较年轻的成年人，一些对待方式可能未达到迫害程度，但由于老人的羸弱则可能构成迫害。

**性别**在难民定义中没有专门提及，但人们广泛接受的观点是性别可以影响或左右受到的迫害或伤害形式以及构成遭受此种对待的理由。难民的定义在合理解读下包括与性别有关的内容。在此情况下，对迫害的畏惧很可能涉及《公约》提到的多个理由。比如，违反宗教教义行为的难民地位申请可以从宗教、具有某种政治见解和/或属于某一社会团体或的多角度分析。 ，

以注重**多样性**的方式来甄别难民地位，可以确保庇护立法和那些负责实施立法的人意识到并特别考虑到不同群体（经常被社会排斥）面临的不同的经历和挑战。这些群体包括：残障人士；男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者；种族或少数民族、宗教和语言少数群体。这种方式需要注意寻求庇护者的个人处境对其经历的影响，他们所经历过的迫害形式和迫害造成的影响，以及任何物理和其他形式的障碍（包括他人的态度），这些都可能影响他们提交申请的能力。

## “性别”及相关词汇的含义？

一直以来，人们对“性别”和若干相关词汇的理解并不充分。根据[联合国妇女署](#)和[联合国难民署](#)发布的定义，以及[2007年关于国际人权法在性取向和性别身份中的适用性的日惹原则](#)，这些词汇的定义如下：

### 性别

虽然性是一个生物学概念，但“性别”指女性和男性根据社会或文化结构建立的关系，并且各自性别都被赋予了明确的身份、地位、角色和职责。性别不是静止或固有的，它随着时间不断获得社会和文化结构方面的含义。性别通常决定了女性和男性在任何背景下的职责、责任、限制、机会和特权。

### 与性别相关的迫害

“与性别相关的迫害”是一个非法律性词汇，它涉及到一系列场合，其中性别是决定是否具有难民地位的相关考量因素。女性和男性都可以提出性别相关的诉求，但多数情况是女性提出。通常情况下，与性别相关的迫害包括但不限于：性暴力、家暴、胁迫性计划生育、女性割礼和其它有害的传统做法、对跨越社会习俗者进行惩罚，以及给基于性取向或性别身份进行歧视或其它侵害。

“执行委员会赞赏地注意到了各国努力将性别视角纳入庇护政策、法规和实践；鼓励各国、联合国难民署和其它相关行为方推动更广泛地接受如下理念并将其纳入各自的保护标准，即：迫害可能与性别相关，或通过性暴力造成影响。”

[1999 联合国难民署执行委员会第 87\(n\)号结论，1999 年](#)

### 性取向

“性取向”指一个人对另一个不同性别、同一性别或多余一种性别的个体形成的巨大的情感、感情和性吸引并与其建立亲密关系。

### 性别身份

“性别身份”指一个人深刻感受到的内在后个体的性别体验，这可能于其出生时的性别相对应或不相对应，这包括对身体和其它性别表达（包括着装、言语和仪态）的个人感知。

## 部分年龄和性别案例是否有资格 获得难民地位？

### ⑦ 童兵能否成为难民？

尽管国际和地区法律严禁使用童兵，但这一现象依然存在。联合国难民署认为，强征 18 岁以下的儿童参军，不论是国家或是非国家武装团伙，均构成迫害。

男童和女童都被强行征召参军，并且不只是充当士兵，还要作为厨师、搬运工、信使和间谍。女童可能被强迫与军队或武装团伙的成员保持性关系。因此，童兵有充分的理由畏惧被迫害，这都是因为他们所面临的待遇，或因为他们被迫参与的行为（或二者兼而有之）。在返回原籍国和原社区时，这些儿童面临着被骚扰、重新征召或报复的风险。

如寻求庇护的儿童属于以上描述的类型之一，则其应被甄别为难民。

原则上，童兵如犯下重罪将被排除在难民地位以外。但是在评估是否将儿童排除在外时必须十分慎重，因为儿童既是犯罪者又是受害者，而且可能没有达到庇护国规定的承担刑事责任的年龄，即时应适用排除的情况。优先重点还是帮助这些前童兵重新融入到平民生活中。（关于排除的一般性介绍，请见 6.6 章 哪些人应被排除在难民地位之外？）

### ⑧ 人口贩卖的受害者能否成为难民？

并非所有被贩卖的受害者都是难民，但有些可能是。如果被贩卖的受害者对回到其原籍国表示畏惧，则必须评估其所担忧的侵害是否因被贩卖导致，以及是否会构成迫害。有关部门需要评估该人所畏惧的由其家庭或社群排斥、歧视或惩罚的情况，在没有国家保护情况下被再次贩卖的情况，以及作为受害者与执法部门官员合作来调查或起诉贩卖行为却被报复的风险。在某些情况下，被贩卖者的残酷遭遇本身就达到了迫害的程度，其返回原籍国的创伤可能很大。在这些评估中，性别和年龄考量有特殊的现实意义。很多国家的法院认为，人口贩卖的受害者和潜在受害者可以被视为“特殊社会群体成员”，这取决于其返回原籍国的风险。关于难民地位认定的其它理由也适用，但要进行个案研究。

### ⑨ 担心接受割礼的妇女或女童能否成为难民？

针对女性的各种形式的割礼都被认为是伤害性的，并侵犯了一系列人权，国际和国家法理及法律条款均确认了这一点。许多司法体系认为针对女性的割礼造成了严重伤害并达到了迫害程度，因此规定其违法。由于这种做法特别影响女童，因此可以被认为是针对儿童和/或有性别针对性的迫害形式。这通常 1951 年《公约》列举的政治见解，宗教和/或特定社会群体成员原因有关。



## ❶ 妇女能否因为拒绝服从社会或宗教规范而被视为难民？

妇女如果因为未能服从社会中严格的社会或宗教规范，从而逃离暴力、严重歧视或达到迫害程度的其它形式的严重侵害，可以有资格获得难民地位。迫害可能出于政治、民族或宗教原因，或基于该妇女的种族或所属的各种形式的社会群体。迫害可能来自于政府部门，或在没有充分的国家保护的情况下，来自于非国家行为方。

## ❷ 担心家暴的妇女能否成为难民？

遭受家庭暴力的妇女不会自动获得难民地位，但如果暴力过于严重且没有主管部门提供保护时，一些人可以获得这一资格。需要根据每一案例的情况以及在其特定的文化、宗教和政治背景下对其进行审查。需要评估的有关问题包括：侵害的严重程度和持续时间如何，是否构成迫害？如果担心迫害是有理由的，是否与《公约》规定的一或多个理由相关？寻求庇护者按法律享有哪些保护，在实践中情况如何？主管部门是否明知有迫害但却纵容？主管部门是否无法或不愿意提供保护？

## ❸ 因性取向问题而逃离的人员能否成为难民？

在世界各地，人们因其实际或被感知到的性取向和/或性别身份而遭受严重的人权侵害和其它形式的迫害，因此有资格成为难民。性取向和性别身份是人们身份的基本组成。不得要求个人放弃或隐藏其性取向和/或性别身份。因此，当根据 1951 年《公约》对寻求庇护的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者进行适当的分析以甄别其是否为难民时，出发前提是要看这些申请者是否能够以其真实身份在社会中生活，无需对此隐藏。

寻求庇护的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者通常遭遇过严重的虐待，包括强奸和其它形式的身体、心理和性暴力。在某些国家，他们还可能被强制收容、重变性手术、电击和药物治疗，旨在改变或变更其性取向。这些都构成迫害。

如果寻求庇护的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者来自于那些将基于自愿的同性关系认定为犯罪的国家，则在甄别时需要评估其受到的惩罚的严重程度（将其认定为犯罪行为本身即具有迫害性），以及此种法律的实施范围。即便很少实施，禁止同性关系的刑事法律会制造或促成不宽容的氛围，使得男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者面临迫害。此外，普遍适用的法律（如规范社会公德、婚姻或性工作）可能不成比例地用于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者。

## 难民故事

### 失明的萨尔瓦多夫妇装死逃脱 团伙威胁

当持枪的歹徒团伙向他们在萨尔瓦多的家中射出几梭子弹后，盲人夫妇罗萨里奥和维克多抓起 10 岁的女儿娜塔莉亚，全家人都扑到了地板上。

几分钟后，有几个人形冲进来屋里，但他们没有看清，这些人站在他们跟前，而他们还拥在一起倒在地板上。“我当时像瘫痪了一样，全身每个关节都僵死在地板上，”罗萨里奥说，“然后我们才意识到是警察，我这才开始再次呼吸”。

这家人被一伙歹徒包围，这些人要求这家人为经营的两家按摩理疗诊所交“租金”。当歹徒将勒索金额翻倍后，这家人停业并多次搬家，以逃避折磨他们的这些歹徒。

由于他们拄着灰色拐杖容易辨认，歹徒多次找到他们。警察也注意到这家人的脆弱处境，于是想出了一个新颖或说麦克白式的方式帮这家人偷偷离开房子。让他们装死。

他们被抬上担架并用白色罩布盖上，警察把他们从房子里一个接一个抬出来并穿过街道，旁边还跟着一个法医病理学家，以便让整个表演更可信。

很显然这家人在萨尔瓦多的生活结束了。一旦离开了这个街区，他们就加入了上千名逃离这种街头团伙的人们，这些团伙在中美洲也叫“帮派”，其犯罪活动包括谋杀、强奸、勒索、贩毒、绑架和贩卖人口。

警察将他们带到了距离危地马拉较近的边境，让罗萨里奥和维克多照顾娜塔莉亚。“我们安全了，但除了睡衣之外身无一物，”维克多回忆说，“在女儿的引导下，我们穿越危地马拉边境时，身上只有借来的几美元。”

到了危地马拉后，他们有两天时间睡在街头，一点东西都没吃。最后有一个卡车司机注意到了他们的处境，于是偷偷把他们送到了墨西哥边境，他们在一个移民庇护所寻求帮助。在联合国难民署的帮助下，这家人被转移到了墨西哥其它地方的庇护所，那里有更好的设施，专供有视力障碍的人。

这对夫妇申请并被批准在墨西哥接受庇护。他们现已定居并生活在和平中。罗萨里奥和维克多希望再次经营按摩理疗生意，但他们依然担心那些团伙，他们的触角遍及全球。

\*出于保护原因，文中皆为化名。

---

[失明的萨尔瓦多夫妇装死逃脱团伙威胁](#)，联合国难民署，2016

“[人权]高级专员建议各国采取如下方式来解决[基于性取向和性别身份而针对个人的]暴力问题：...确保因性取向或性别身份而逃离迫害的个人不会重返其生活或自由可能受到威胁的领土上，确保法律和政策承认因性取向或性别身份而被迫害可以成为申请庇护的依据；取消对庇护申请者的性历史进行侵犯性的不适当质询，及避免大肆宣传难民和庇护者的情况。”

联合国人权高级专员办公室报告：“基于性取向和性别身份而针对个人的歧视和暴力”，2015年

## 各国实践

在立法中规定迫害可能与性别相关—许多国家选择在立法中规定，与性别相关的迫害构成申请难民地位的理由，即便并不需要专门加上这种条款以使国家能够以性别相关的理由承认某人为难民。在中美洲和拉丁美洲，如阿根廷、智利、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉都选择采用这种方式。在欧洲，欧洲联盟在其2011年的修订版申请资格法令中规定，迫害包括具有针对性别属性的行为。很多欧盟成员国都为此制定了立法，一些临近的非欧盟国家，诸如前南斯拉夫马其顿共和国、摩尔多瓦和挪威也采取了同样的做法。在其它地区，如南苏丹和乌干达在立法中提出“性别歧视行为”有可能构成迫害。

## 各国实践

在立法中规定迫害的可能理由是性取向和/或性别身份—在欧洲联盟，修订的申请资格法令规定，特定社会群体可以包括“以共同的性取向或性别身份特征为基础的群体”。在南非、芬兰和瑞典的立法中，还专门提到了有特定“性取向”的人能够成为特定社会群体。

## 地区实践

《欧洲理事会关于防止针对妇女的暴力和家暴的公约》—该《公约》第60条要求各缔约方承诺“采取必要的立法或其它措施，以确保针对妇女的基于性别的暴力应按照1951年《公约》第1A(2)条的内容（有关难民地位）认定为一种迫害形式，并作为一种严重侵害形式需要给予辅助/附属保护”。

- ▶ [关于国际保护的指导准则第 1 号文件：“在 1951 年《公约》第 1A\(2\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》背景下的与性别相关的迫害”](#)，联合国难民署，2002 年
- ▶ [关于国际保护的指导准则第 2 号文件：“在 1951 年《公约》第 1A\(2\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》背景下的特定社会群体的成员”](#)，联合国难民署，2002 年
- ▶ [关于国际保护的指导准则第 7 号文件：“关于将 1951 年《公约》第 1A\(2\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》适用于被贩卖的受害者和有被贩卖风险的人”](#)，联合国难民署，2006 年
- ▶ [关于国际保护的指导准则第 8 号文件：“根据 1951 年《公约》第 1A\(2\)条及 1\(F\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》儿童庇护申请”](#)，联合国难民署，2009 年
- ▶ [关于国际保护的指导准则第 1 号文件：“在 1951 年《公约》第 1A\(2\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》背景下基于性取向和/或性别身份申请难民地位”](#)，联合国难民署，2012 年
- ▶ [关于女性割礼的难民申请的指导说明](#)，联合国难民署，2009 年
- ▶ [一般性评论意见第 6 号文件（2005 年）：在原籍国以外的无人陪伴和与家人分离的儿童待遇](#)，联合国儿童权利委员会，2005 年
- ▶ [一般性评论意见第 32 号文件：女性的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态下的性别相关角度](#)，联合国消除对妇女歧视委员会，2014 年

## 各国可否自由通过自己的难民标准？

一国可以自由地通过相关标准，并且比 1951 年《公约》中的内容或 1969 年《非洲统一组织公约》和《卡塔赫纳宣言》中的定义更具包容性。

但缔约国不可以强行采用更具限制性的标准来缩减 1951 年《公约》中的难民定义，或作为 1969 年《非洲统一组织公约》的缔约国拒绝采用该公约更广泛的标准，例如拒绝将残障人士或艾滋病人或来自特定国家或特定宗教的人甄别为难民。这些人如满足难民定义，必须给予保护。应尝试为这些人在庇护国提供适当的援助和解决方案，或在紧急或无法抗拒的情况下在另一庇护国安置。

- ▶ [关于国际保护的指导准则第 4 号文件：“在 1951 年《公约》第 1A\(2\)条和/或《关于难民地位的 1967 年议定书》背景下的国内逃亡或替代性重新定居”](#)，联合国难民署，2003 年

## 什么是国内逃亡或替代性重新定居？

在审查难民地位申请时，有一些法律体系采用国内逃亡或替代性重新定居这一理念。这是指寻求庇护者所在原籍国的特定区域没有理由充分的被迫害风险，同时这一区域的个体在特定状况下预计能够合理地定居并正常生活。

在甄别难民地位的背景下，如果需要考虑国内逃亡或重新定居的可能性，则**必须甄别特定区域**，同时**寻求庇护者需要被给予充分的机会进行答辩**。

作为全面评估难民地位申请的一部分，如果其因为《公约》列举的原因而被认定为在该国的某一地区具有畏惧被迫害的正当理由，有必要评估难民在该国特定的替代性地点开始生活是否具有现实意义和合理性。

在评估**现实性**时，应考虑未来的重新定居区域是否安全实用且可以合法出入，以及难民是否可能面临被迫害或遭受其它严重伤害的风险。如果国家是迫害者而具有迫害风险，则国内逃亡或替代性重新定居不具有现实意义。

**合理性**分析包括评估是否能够在拟定区域过上免遭过度困难的生活，并考虑到寻求庇护者的个人情况，包括过去被迫害的情况、安全和安保、对人权的尊重和具有经济条件生存的可能性。

该理念不适用于 1969 年《非洲统一组织公约》的缔约方或《卡特赫纳宣言》中关于“由于外部侵略、占领、外国统治或严重扰乱公共秩序的事件”而逃亡的个人。在这些情况下，上述文书明确要求，无论该国的某一地区或全国存在风险，均应给予这些人难民地位。

## 议员核查表：

### 包含

为确保按照国际法律标准来甄别难民，鼓励议员：

确保国家立法中难民一词的定义包含了

- 1951 年《公约》中所载的所有要素。其定义应特别提及 1951 年《公约》第 1(A)2 条及其 1967 年《议定书》（如相关的话，还应提及 1969 年《非洲统一组织公约》第 1 条第 1 款或《卡特赫纳宣言》）。

- 如所在国是 1969 年《非洲统一组织公约》的缔约方，应确保“难民”一词的定义包含《公约》第 1 条第 2 款所列的额外要素。

- 如国内立法履行了《1984 年卡特赫纳宣言》，则应确保难民一词的定义包含论 III 第 3 款中列出的额外要素。

- 如所在国还不是 1951 年《公约》、1967 年《议定书》或 1969 年《非洲统一组织公约》的缔约方，则支持采取实用的应对措施，以便临时性将个体或群体甄别为难民，并鼓励今后采取更系统性的方式将这种保护扩大到其它难民中。

- 如立法草案建议对难民定义的具体领域作出要求，则应使用联合国难民署的关于**甄别难民地位的程序和标准的手册**和联合国难民署的**国际保护指导准则**作为参照点，已确保在其国内法律中充分地包含该定义。

## 6.5 巴勒斯坦难民的情况

1951年《公约》第1D条规定，《公约》不适用于已从另一联合国组织或机构获得保护或援助的个人。在实践中，这就排除了巴勒斯坦人，因为他们在1948或1967年阿拉伯-以色列冲突中已经成为了难民，并通过联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处获得了保护或援助。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处在约旦、黎巴嫩、叙利亚、约旦河西岸和加沙地带运营。（还可见2.5章—联合国难民署与联合国有关机构和其它机构的合作，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处与巴勒斯坦人民的特殊情况。）

但这并不意味着巴勒斯坦难民永远无法获得1951年《公约》的保护。《公约》第1D条还规定，如其它联合国机构或组织的保护或援助“出于某种原因而停止”，并且有关个人的状况没有按联合国大会有关决议而得以明确甄别，则该相关人员应“根据已知事实而有权享受本《公约》的福利”。

如果巴勒斯坦人在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的运营区域之外申请被承认为难民，这常会涉及“出于某种原因而停止”的含义。这句话的解读不应过于局限。关键在于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处是否由于一或多个客观原因而停止提供保护或援助，包括有关个人是否由于生活、客观融入、安全、自由面临现实威胁或与保护有关的重大原因而离开联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的运营区域，以及是否有实际存在的法律和/或安全障碍使其无法返回之前的东道国并重新享受联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处提供的保护或援助。

在那些联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处停止提供保护或援助的地方，同时第1C、1E和1F条不适用的地方，有关人员有权根据已知事实享有1951年《公约》下的福利。在此方面，1951年《公约》避免了与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处及联合国难民署职能之间的交叉重叠，同时根据联合国难民署的规章制度确保持续向巴勒斯坦难民提供必要的保护和援助。

► [联合国难民署就埃尔考特等人诉匈牙利一案向欧盟法院提交的书面陈述](#)，联合国难民署，2011年

## 6.6 哪些人应被排除在难民地位之外

1951年《公约》第1条载有若干条款规定有些人虽然满足难民定义中的准入条件但是没有资格获得国际保护。如上所述，这种情况可能是这些人获得了联合国难民署以外的联合国组织或机构提供的保护或援助（如上文述及的第1D条第1款）。但也可能是他们由于其它原因而不需要国际保护，或不值得被保护。这些“排除”条款载于1951年《公约》第1E和1F条。

## 那些值得国际保护的人

根据 1951 年《公约》第 1F 条，如果审查发现有如下的重大原因，则某人不得享受难民保护：

- 犯有反和平罪、战争罪或反人类罪；
- 在进入一国成为难民之前，在寻求庇护国以外犯下了严重的非政治类罪行；或
- 曾犯下与联合国宗旨和原则相背离的行为。

这些**排除条款的理由**有两方面，首先，部分行为过于严重，使得肇事者无法享有难民保护。其次，难民保护框架不应阻碍需要接受审判的严重犯罪分子。

各国立法应逐字使用第 1F 条中的语言，因其全面地阐述了基于犯罪行为或参与了与联合国宗旨和原则相背离的行为而被排除的理由。这些理由不应与 1951 年《公约》第 33(2)条所规定的不得推回相混淆，即只涉及难民对东道国或其社区的安全构成威胁的情况。

联合国难民署执行委员会呼吁各国“全面认真地”使用排除条款，以便保持庇护体系的完整性第(82(XLVIII)号结论)。在运用得当的情况下，第 1F 条的排除条款还保证了那些犯下恐怖主义罪的人员不能获得难民地位（还可见 4.3 章—解决安全关切，同时不破坏难民保护）。被排除对个人体会产生严重后果，因此必须要**限制性地**运用排除条款，并仅在对案件的个体情况进行全面评估后再使用。

根据第 1E 条，如某人被其现居国的政府承认与该国公民享有相同的权利和义务，则某人不得享受《公约》提供的保护福利。这些人确实不需要难民保护，因为他们已经享有一国政府的保护。

第 1F 条解决了那些不值得享有难民保护的人的更复杂问题。

排除需要有理由，就必须以清晰可靠的证据为依据，即需要考虑有重大缘由表明，有关人员亲身参与了第 1F 条列出的 3 个类别中的一或多个类别中的行为。这种**分析较为复杂**，不适合加快或简化有关程序，但需要优先处理案件的情况下是合适的，例如在引渡程序中出现此种情况（关于引渡的更多信息，请见 4.2 章—准许入境和不推回义务的范围）。

1969 年《非洲统一组织公约》在第 1(5)条中复制了 1951 年《公约》中的第 1F 条的措辞，还使用了相关人员犯有与非洲统一组织（现为非盟）第 1(5)(c)条的宗旨和原则相背离的行为。这一措辞应被解读为包含在 1951 年《公约》第 1F(c)条中，因为《非洲统一组织公约》是 1951 年《公约》的补充，同时应考虑到非盟和联合国各自的宗旨与原则之间存在密切联系。



## 议员检查表：

### 排除

为确保不值得难民保护的人员通过排除规定得到公正对待，鼓励议员：

- 支持在国内立法中采用 1951 年《公约》（并在适用情况下采用 1969 年《非洲统一组织公约》）中有关排除条款的相同措辞。反对增加排除难民地位的其他理由；

- 对于排除问题，反对采用简化或加快程序的方式进行审查。
- 同样地，在甄别是否接受申请时反对考虑任何排除的可能性。排除是一个复杂问题，需要全面审查。

- 确保立法中不包含以庇护申请者在东道国犯下严重的非政治罪为理由而将其排除在难民地位之外的条款，因为第 1F(b)款提到了接受申请之前的犯罪问题，即在进入该国之前的行为。对于在东道国有犯罪行为的嫌疑人，其案件应根据所在国刑法进行处理。

- 如国内立法包含了关于严重和非政治性犯罪的定义，则应咨询并考虑[联合国难民署关于国际保护指导准则中关于排除](#)（第 14-15 段和第 37-43 段中相应的[背景注释](#)）的有关考虑内容，以确保任何定义都符合该指导准则。

- ▶ [关于国际保护的指导准则第 5 号文件：排除条款的适用：1951 年《公约》第 1F 条（涉及难民地位）](#)，联合国难民署，2003 年
- ▶ [关于排除条款的适用情况的背景说明：1951 年《公约》第 1F 条（涉及难民地位）](#)，联合国难民署，2003 年
- ▶ [联合国难民关于解读 1951 年《公约》第 1F 条（涉及难民地位）的说明](#)，联合国难民署，2009 年

## 6.7 国际保护的辅助和临时形式

1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》依然是确保那些越过国际边境而被迫流离失所的人们得到保护的核心国际文书。它们得到了有关的区域难民文书的补充，特别是 1969 年《非洲统一组织公约》和《1984 年卡塔尔宣言》。《非洲统一组织公约》和《卡塔尔宣言》载有更广泛的难民定义，保护那些因暴乱或破坏性局面而被迫离开国家的人们，他们仍需要长期或临时性地获得国际保护。现已设计出了辅助和临时性的保护来解决这一挑战。

## 保护的补充形式

部分国家为那些根据国际或区域法律不符合难民地位的个人提供补充形式的保护，但这些人由于在其原籍国面临严重伤害的风险且在那里得不到保护，因而需要获得国际保护。补充形式的保护受国家法律管理。有时会涵盖那些由于实际原因（包括由于发生自然或地质灾害，或有具体的令人同情的理由）而无法返回本国的人。

重要的是这种形式的保护是完全的补充形式，且不会破坏难民保护。对于满足《1951年难民公约》规定的难民标准，或在地区难民文书中包含的更广泛的难民标准的寻求庇护者，应给予他们难民地位。

补充形式的保护附带的权利依据各国情况差异很大。一些国家通常给予其难民所有的权利，而另一些仅提供防止被推回的保护。经验表明需要获得补充形式保护的人（如难民）多年后依然无法回归家园。为了使他们能同时过上有尊严的生活，他们—除其它外—需要有保障的法律地位、能进入劳动力市场、有身份和出行证件、并有可能与家庭成员重新团聚。

► [第 103\(LVI\)号结论：关于提供国际保护，包括通过补充形式的保护](#)，联合国难民署执行理事会，2005年

## 保护的补充形式：指导准则

联合国难民署执行委员会 [第 103\(LVI\)号结论：关于提供国际保护，包括通过补充形式的保护](#) 就该问题列出了若干指导准则，包括：

- 补充形式的保护有助于确保为有关人员提供国际保护，这些人有权获得不被推回的保护，但又不满足 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》或地区难民法律所列的难民定义；
- 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》列出的难民地位的标准应正确解读，以便所有满足这些标准的人员都得到妥善承认并受到难民保护，而非给予其补充形式的保护；
- 在扩大补充形式的保护时，国家应致力于为受益人提供最高水平的稳定性和甄别性，为此应确保对其人权和基本自由的尊重，不得歧视，这包括注重家庭团聚原则和儿童利益最大原则；
- 由一个集中的专家机构负责开展单独且全面的地位甄别程序，以便对是否享有难民地位资格进行评估，紧接着是对其它国际保护需求的评估。这样就可以确保所有国际保护需求都得到考虑，同时不破坏难民保护。

## 议员检查表：

### 辅助保护

为确保那些需要国际保护的人按照国际法律标准和各国实践获得保护，鼓励议员：

- ✔ 在那些 1969 年《非洲统一组织公约》或《1984 年卡塔赫纳宣言》未适用的国家，支持采用辅助形式的保护，使其作为一种实用的方式来满足那些因暴乱或破坏性局面而被迫离开其国家的个人的保护需求。
- ✔ 留意关于辅助形式保护的国内立法不得破坏难民保护制度，为此应在法律中澄清首先要甄别寻求庇护者是否为难民，然后再评估其是否有资格享受辅助形式的保护。
- ✔ 在立法中包括为那些有资格享有辅助形式保护的人提供可靠法律地位的条款
- ✔ 如国内立法规定将某些人排除在辅助保护之外，则确保适用的标准与 1951 年《公约》第 1F 条所规定的内容相同，因为这些排除的理由可能会影响身为难民的人群。
- ✔ 推动实施有关条款，确保难民和辅助形式保护的受益人得到同等待遇。

### 临时保护或停留

联合国难民署执行委员会承认临时保护能提供暂时性的保护应对，尤其是在大规模涌入的情况下，以及在其它人道主义危机的情况下。临时保护不应被用作难民保护或其它辅助形式保护的替代方式。如果一国无法评估是否适用其它形式的国际保护，则临时保护将十分有用，可直到该国可以再次评估为止。

临时保护或停留安排是国际保护的实用工具，反映了各国对那些逃离或遭受人道主义危机的人提供庇护的承诺和实践。

▶ [联合国难民署关于临时保护或停留安排的指导准则](#)，2014 年 2 月

### 各国实践

**临时保护地位**—在[美国](#)，如果一国的状况使得其国民暂时无法安全回国，则相关部门可以指定另一外国给予临时保护地位。这包括武装暴力和冲突、自然灾害后流行病，或其它特殊和临时的状况。持有临时保护地位的个人不得被赶出美国或因其移民地位而被拘留。临时保护地位的受益人可以获得工作许可，并可被允许离开和返回美国。但是，临时保护地位只是自由裁量所给予的暂时利益，不能带来合法的永久居留。

▶ [关于临时保护或停留安排的指导准则](#)，联合国难民署，2014 年

## 各国实践

对于因灾害而流离失所的人群提供人道主义和临时保护：很多国家为因环境或自然灾害而流离失所的人群提供人道主义或临时保护。比如，海地于2010年发生了地震，各国采取了各种方式来向那些逃离灾害或在地震发生时身处海地以外并因为灾害而无法回家的人们提供人道主义保护。比如在**巴西**，有一系列的“规范性决议”允许有关部门首先为那些逃离地震的海地人发放为期5年的人道主义签证，随后又为那些在巴西领土上的海地人发放了几千份永久居留签证，并通过巴西使馆和位于太子港的巴西使馆实现了此举。在**阿根廷**，移民条例允许“临时登陆”，并对那些不满足常规入境条件的人提供基于人道主义原因的入境许可。阿根廷还规定那些逃离人为制造的自然或环境灾害的个人可以获得“短暂过渡居民”这一特别移民地位。在欧洲，**芬兰**的立法规定对于不符合难民地位或无法获得附属保护的个体，如果他们无法返回原籍国，则可以获得人道主义保护，其中包括“因自然灾害等原因”。还规定了在大规模涌入的情况下提供临时保护，这包括因自然灾害导致的情况。在**瑞典**，立法规定对于“因自然灾害而无法返回原籍国的个人”，因其需要获得保护并应为其提供居留许可。

## 临时保护包括哪些？

临时保护：

- 是对大规模涌入人群作出的紧急应对，以直接保护他们免受危机或灾难的影响，并提供最低标准的待遇；
- 可用以为更广泛类型的人群提供保护，其覆盖范围大于1951年《公约》、地区难民文书或辅助形式的保护；
- 随时间推移发展成了一种适当的应对方式，包括应对人道主义危机和复杂或混合的跨境人口流动，其核心是多边合作和平等分享负担和责任；
- 还可以根据保护需求的性质或动荡局势需要采取有时间限制的应对时，予以采用，尤其是在初期；
- 需要灵活实施，以便对危机或灾害进行快速反应，同时提供最低层次的保护；
- 应至少提供关于在大规模涌入的情况下为寻求庇护者提供保护的[执行委员会第22号结论](#)所规定的待遇标准。以及提供正式的法律地位，明确保护其不受暴力影响，包括性暴力和基于性别的暴力，以及对特定群体的特别保护，诸如残障人士；
- 一般不适用于那些造成局势的根源由于长期存在的冲突或事件，并且短期内不可能返回原籍国的局面；及
- 在特定场合，需要不断监督其能否持续适合作为保护工具。

## 逃离灾害和气候变化的人们

在世界许多地方，由于灾害导致的流离失所已经是一个现实，这包括了跨越国际边界的流离失所。这一情况有可能会增加，因为气候变化，这类灾害的范围和频率预计将有增无减。

这类流离失所大部分发生在一国的国境内，即国内流离失所人群。这时**由国家承担主要责任**，在可能情况下防止发生流离失所，并在无法避免时，为流离失所的人群提供保护，并为他们的流离失所问题找到可持续的解决方案。

**现有的国际和地区机制、法律及政策不能充分地解决由于灾害导致的跨境流离失所问题带来的挑战。**对于那些因气候变化而跨境的流离失所人群，没有一份国际文书能提供保护。根据国际难民法，逃离因气候变化导致的局面的人群通常没有资格成为难民。（见6.4章— 难民的定义包括哪些人？逃离气候变化的人群可否成为难民？）

尽管如此，**可以采用广泛的各类措施**来保护那些受灾害影响而穿越边境逃亡的人群。这些包括：发放人道主义签证、允许驱逐出境者停留、例外情况下给予难民地位、就人员的自由流动达成双边或区域安排，或发放工作许可证。但迄今为止，各国采用的方法大多数是临时性的，缺乏协同。

## 南森倡议和因灾流离失所平台

2012年，瑞士和挪威发起了[南森倡议](#)，从小就一项保护议程建立共识，旨在解决在灾害和气候变化背景下人群出现跨境流离失所时的需求。这一过程包括与有关政府和民间团体进行地区磋商，包括在太平洋、非洲之角、中美洲、东南亚和南亚。

2015年，这些努力最终使得109个国家认可了南森倡议下的[在灾害和气候变化背景下为跨境流离失所者提供保护的议程](#)。南森保护议程为各国提供了有关实践，以更好地预防和准备应对与灾害相关的跨境流离失所问题。议程还载有相关保护步骤，以便对那些因灾害或气候变化影响而被迫逃离的人群作出可预见的应对。该议程具有全面性，解决了跨境流离失所者的保护问题，并对原籍国因灾导致的流离失所的风险进行管理。该议程支持采用的方式并不是侧重于编制新的国际文书，而是按各国和次区域组织的具体情况和面临的挑战，将他们的有效实践整合成为各自规范性的框架。

2016年，这一由国家主导的进程最终使得南森保护议程顺利通过，并由[因灾流离失所平台](#)负责落实，由联合国难民署为其提供支持。其旨在确保南森保护议程的有关建议得到落实。

- ▶ [关于为逃离受冲突和饥荒影响国家的人群提供难民保护的法律问题](#)，联合国难民署，2017年
- ▶ [关于气候变化和因灾流离失所的关键概念](#)，联合国难民署，2017年

## 议员检查表：

### 临时保护或停留

为了按照国际法律和各国实践在适当的情况下采用临时保护或停留的方式解决国际保护需求，鼓励各国议员：

- ✔ 如国家立法中引入了临时保护，鼓励将其用作临时性保护措施，以应对大规模涌入和人道主义危机的局面。

- ✔ 支持为那些获得临时保护或停留的人群提供正式的合法地位。在理想状态下，这种地位最初应持续 1 年，并可最多延长至 3 年。

- ✔ 至少应确保获得临时保护或停留的人群得以免于被推回，并且其待遇符合[执行委员会第 22 号结论](#)（还可见第 5.4 章——应对大规模涌入，针对大量抵达的难民的待遇标准：应开展哪些工作？）、适用的国际或区域人权法律所概述的基本人权标准。

- ✔ 确保临时保护或停留安排的受益人能够申请庇护程序，并且不因临时保护制度过期而排除其使用庇护程序。

- ✔ 调查是否可能对临时或人道主义地位作出规定，以应对那些逃离灾害和气候变化影响后果人群的保护需求（因其不满足 1951 年《公约》中的难民定义）。

- ✔ 运用区域和/或双边论坛，以便对因灾害和气候变化影响而出现的跨境流离失所问题形成共同的认识并采取共同的方法，诸如通过发放人道主义签证、允许驱逐出境者停留、在例外情况下授予难民地位、就人员自由流动作出双边或区域安排、加快正常移民渠道，或发放工作许可证。

# 第七章

## 制定公平有效的庇护程序



© UNHCR / Bassam Diab

### 7.1 概述

根据 1951 年《公约》，各缔约国可自行制定甄别难民地位和其他国际保护需要的程序，最终采用的程序须遵循国际难民保护和人权义务，并且适合本国独特的宪法和行政结构。

本章将介绍一些核心要素和程序标准，以便按照国际难民保护原则制定公平有效的庇护程序。本章中还包括一些加快处理速度的工具。在很多情况下，单一的程序可能更公平、更有效。



根据具体情况，一些国家建立的机制可能不适合其他国家，因为这些国家可能资源更丰富、行政和法律传统不同以及或移民更多。因此，本章中的许多问题可能仅适用于某些管辖区域。

然而，世界各地的人权条约和行政法律体系中均包括最低程序保障和正当程序原则，因此，应在所有庇护程序中纳入最低程序保障和正当程序原则。

本章各小节的重点为：

- 公平有效的庇护程序；
- 最低程序保障；
- 根据相关数据保护原则和标准确保保密性；
- 在边境和机场等各种场合登记和裁定申请；
- 准入决定，包括第一庇护国和安全第三国概念，以及一些国家在该阶段分配审查庇护申请责任的安排；
- 初审面谈和决策过程，包括可信度评估；
- 加速程序，包括加速处理明显不具有合理依据的申请；
- 后续申请和放弃或撤回申请；
- 复议和有效补救措施；
- 庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者，包括儿童、无人陪伴和失散儿童、妇女、家属、暴力和酷刑幸存者、受创伤者、女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人（LGBTI）以及残障人士；
- 认定难民地位，包括提供安全和持久的合法居留地位，以及签发身份证件和旅行证件；
- 取消、撤销和终止难民地位；以及
- 被认定为不需要保护的人，包括此类人员的回返。

有关被认定为难民的人或需要国际保护的人的义务和权利，包括 1951 年《公约》和一般国际人权法规定的权利，请见第 8 章。

## 7.2 公平有效的庇护程序

### 公平有效的庇护程序需要什么支持体系？

确保在初审和复议阶段建立合适的**难民地位甄别体系**，因此，议员需要：

- 确定负责登记庇护申请的机构，该机构可能与初审甄别机构相同或不同；
- 指定一个专业的中央机构，负责接收申请、确定寻求庇护者的国际保护需求，包括在必要时开展准入性评估、边境处理和加速程序；
- 指定一个独立的专业法庭或其他复议评估机构，确保就初审不认定难民地位的决定采取有效补救措施；
- 在法律中规定这些机构的责任，要求其保持公正并具有相应的资格；以及
- 向这些机构分配足够的人力和资源，并就适用的国际难民法和人权法以及合适的面谈技巧为其提供培训，以便机构官员能够迅速、公正地完成任务。

为全面充分地实施 1951 年《公约》，公平有效的庇护程序必不可少。这样，一国可以根据 1951 年《公约》确定需要和不需要国际保护的难民。一国要建立健全的庇护制度，必须基于公平标准建立程序，并确保决策的一致性。

议员为确保寻求庇护者能够有效利用庇护程序，并确保各国能够履行其国际义务，需要：确保已建立合适的难民地位甄别体系；各参与机构的责任已明确写入本国法律；边境处理和其他程序清晰明确；提供并维持最低程序保障。

建立一个**单一程序**，在一个程序中评估所有可能存在的国际保护需求，以便根据 1951 年《公约》/区域难民定义和其他补充/辅助保护需求完整地评估申请。在许多情况下，单一程序是确定可能需要国际保护人群的最清楚和便捷的方法。对于庇护申请相对较少的国家，建立单一、迅速和有效的决策程序很可能是最高效和最合适的办法。

实施相关举措，加强**初审决策质量**，这也是支持正确决策、减轻复议阶段压力和降低翻案率的一个策略。此类举措包括建立持续评估、决策质量审查和质量保证机制。

如果一国难以处理大量案件或积压案件，该国可以采用或制定**程序性案件管理办法**，以便简化流程，加速确定寻求庇护者的国际保护需求。此类办法包括合并登记程序，简化或按组处理，例如，当申请人来自易于被认定的国家时。采用这些方法时，要同实施加速程序（详见第 7.8 章《加速程序》）一样充分确保程序保障和高质量标准。

- ▶ [《根据 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》开展难民地位甄别的程序和标准手册和指南》](#)，联合国难民署，1979 年，2011 年重新印发。
- ▶ [《关于国际保护的全球磋商/第三轨道：庇护程序（公平有效的庇护程序）》](#)，联合国难民署，2001 年。
- ▶ [《联合国难民署根据其职责开展难民地位甄别的程序性标准》](#)，联合国难民署，2003 年。

## 公平有效的程序有什么作用？

如果庇护程序公平有效，那么它们：

- 有利于难民，让他们能够快速地收到决定，安全得到保证，并开始重建生活；
- 有利于政府，因为申请得到安全高效的处理，人权原则得到尊重；
- 减少对接收系统的整体需求，阻止对庇护系统的滥用，并避免寻求庇护者长期处于不确定状态；
- 极大地增强各国管理非国民入境者的能力；
- 如果国家政府在应对寻求庇护者问题，公众也更愿意去支持难民保护；
- 迅速确定无权获得国际保护的个体，并促进他们回返。

## 议员检查表：

### 公平有效的庇护程序

为推动各国根据国际法和良好做法制定和实施公平有效的庇护程序，我们鼓励议员：

- ✔ 确保在法律中明确指定一个专业机构负责审查难民地位申请并做初审决定，包括就准入性、边境和加速程序（如适用）做决定。根据有关国家的现行法律制度，该指定机构可以是行政机构或准司法机构。该机构需要充足的资源，包括合格和训练有素的工作人员以及优质的原籍国服务，以便有效履行职责（详见下文第 7.7 章《初审面谈和决策过程》）。
- ✔ 确保在法律中同时指定一个法庭或其他独立的专业机构负责评估复议申请，以便针对初审不认定难民地位的决定采取有效补救措施（详见下文第 7.10 章《复议和有效补救措施》）。

- ✔ 如果在法律中规定了难民身份以外其他形式的国际保护，应支持采用单一程序来确定国际保护需求，以便同一机构全面审查每个案件。
- ✔ 确保法律和政策中包括最低程序标准以及后续章节详细介绍的其他内容。
- ✔ 提供充足的资金和资源来支持公平有效的决策，以确保：
  - 边境官员、登记和甄别申请的官员以及其他相关官员具备必需的能力，还可以分配足够的资源，用于招聘合适的工作人员，并持续为他们提供培训；以及
  - 提供原籍国信息和其他信息服务，以便庇护主管部门基于信息准确地评估每个案件；同时要确保这些服务提供关于寻求庇护者的原籍国或惯常居住地及其法律和实际适用情况的准确、公正和最新信息。

## 7.3 最低程序保障

世界各国认定寻求庇护者难民地位的程序各不相同，因为各国的法律传统、国情和资源条件各异。不管各国建立何种制度，都必须针对所有申请确立最低程序或正当程序标准及保障措施，包括在边境提交的申请，以及进入准入性评估程序、加速程序、简化程序或其他精简程序的申请（如有）。

寻求庇护者有**发表意见的权利**，在初审阶段，法律中指定的专门中央机构应按照适当的程序、在合理的时间范围内处理申请；复议阶段则由未参与初审的独立机构或法庭负责。为保障发表意见的权利，应允许寻求庇护者向主管部门提出庇护申请，这意味着寻求庇护者已身处安全之中，并且免于被推回，包括免于在边境被拒绝入境和免于被间接推回。寻求庇护者在基本权利遭到侵犯的情况下也**有权获得有效的司法补救**。

## 什么是最低程序或正当程序保障？

根据执行委员会的结论文件和国际人权标准，为确保发表意见的权利和获得有效补救措施的权利，法律和实施条例中需包括以下最低程序/正当程序保障：

- **在边境或一国境内接待寻求庇护者的官员应遵循不推回原则行事。**如果寻求庇护者表示害怕被遣返，该名官员应明确知道该如何处理此类案件，并按照要求将此类案件交由负责庇护申请的专门中央机构审查和决定。
- **应向寻求庇护者提供必要的信息和指导，**让他们知道需遵循的程序，并以他们理解的语言和方式开展。
- **明确指定的机构应在专门建立的程序框架内审查申请，审查人员需符合资格，**具备必要的知识和经验，并且了解寻求庇护者的特殊脆弱性、困难和需求。
- **在庇护程序的所有阶段都应遵循数据保护和保密原则**（另请参见下文第 7.4 章《按照相关数据保护原则和标准确保保密性》）。
- **应为寻求庇护者提供必要的支持，包括提供合格的口译员以及法律咨询和代理，**以便他们将申请提交给有关机构。如果有免费法律援助服务，寻求庇护者在需要时应有机会获取此类服务。还应适时告知并确保寻求庇护者有机会**联系联合国难民署代表。**
- **应允许寻求庇护者查阅个人面谈报告，并就报告内容征求其同意，**以避免误解，澄清矛盾（另见下文第 7.7 章《初审面谈和决策过程》）。
- **原则上，寻求庇护者应承担举证责任；**但寻求庇护者和审查官均有责任查明和评估所有相关事实。寻求庇护者需要尽可能完整地填写申请，并提供支持其申请的证据。审查官应在其职权范围内做进一步的查询，并收集与申请相关的信息（另见下文第 7.7 章《初审面谈和决策过程》）。
- **应在决定中写明不认定难民地位的事实和法律依据。**应尽快以书面形式将这些信息告知寻求庇护者，以便其及时准备和提出复议。应以寻求庇护者理解的语言口头告知其做出该决定的原因、其就不认定难民地位决定提出复议的权利以及提出复议的适用时限和程序（另见下文第 7.7 章《初审面谈和决策过程》）。
- 如果寻求庇护者未被认定为难民，他/她应有合理的时间向其他独立的行政或司法机构申请复议，**要求正式对该决定进行再审议。**要确保补救措施的有效性，法院或法庭需对申请进行复审，并根据最新信息审查事实和法律依据。在复审过程中，还应允许寻求庇护者留在该国境内，直至就其申请作出最终决定，极少数情况除外（另见第 7.10 章《复议和有效补救措施》）。

## 议员检查表：

### 最低程序保障

为确保各国遵守国际标准，建立最低程序保障，我们鼓励议员：

- ✔ 为确保最低程序/正当程序标准和保障措施到位，在法律和/或实施条例中纳入上述所有保障措施，包括：
  - 明确分配相关机构及其人员的责任，以便其提供必要的信息和指导，并按照国际难民法，尤其是不推回原则行事；
  - 建立具体的庇护程序并使用有资质的人员；
  - 规定寻求庇护者有权获得法律咨询和代理服务、获得合格翻译服务以及有机会联系联合国难民署，让有关机构负责告知寻求庇护者他们拥有这些权利，并在有免费法律援助的情况下告知寻求庇护者需要时可获取；
  - 规定寻求庇护者有权查阅个人面谈报告，并有机会在后续面谈中澄清明显的不一致之处；
- 规定虽然寻求庇护者必须提出申请，但寻求庇护者和审查官均有责任查明和评估所有相关事实；
- 要求有关机构以书面形式做出不认定难民地位的决定，并在必要时尽快以书面形式告知寻求庇护者做出该决定的事实和法律依据，以便其及时准备和提出复议；
- 要求以寻求庇护者理解的语言口头告知其做出该决定的原因、其就不认定难民地位的决定提出复议的权利以及提出复议的适用时限和程序；
- 确定一个合理的时间期限，以便未被认定为难民的寻求庇护者可以要求未参与初审的机构、法院或法庭对决定进行正式复审，并要求该机构、法院或法庭根据最新信息审查事实和法律依据，同时允许寻求庇护者留在该国境内，直至就其申请作出最终决定，极少数情况除外（见下文第 7.10 章）。
- ✔ 确保分配充足的资源，以便相关人员在实际操作中落实这些保障措施。

▶ [《关于难民地位甄别的第 8 号结论（XXVIII）》](#)，联合国难民署执行委员会，1977 年。

▶ [《联合国难民署根据其职责开展难民地位甄别的程序性标准》](#)，联合国难民署，2003 年。

## 7.4 根据相关数据保护原则和标准确保保密性

应在庇护程序的所有阶段对庇护申请的所有内容保密，包括寻求庇护者提出庇护申请的事实。确保保密性至关重要，这有利于创建安全和信任的环境，以便寻求庇护者披露与申请有关的所有信息，也有利于相关机构适当和准确地评估申请。

根据数据保护原则和人权法标准，应对敏感个人数据保密，且不得向第三方披露，除非相关人员知情且同意。任何此类披露都应是必要的，且与具体的合法目的相称。

因此，一般而言，各国不应向另一国政府透露任何关于个人身份的信息，无论是寻求庇护者还是难民，除非有关个人明确同意分享此类信息。如果另一国是难民的原籍国，这一点尤其重要。此项规定适用于难民的个人信息以及与其庇护申请相关的所有内容，包括此人已经提交庇护申请的事实。

披露此类信息可能会使相关个人和/或其家庭成员或伙伴面临严重危险，和/或引发其他保护风险，导致他们无法回返。在没有合法依据的情况下披露信息或披露超出目的所需的信息构成对难民隐私权的侵犯。

然而，数据保护原则也有例外，可能会影响到寻求庇护者和难民。例如，联合国难民署[执行委员会](#)认识到，在符合数据保护原则和国际人权法义务的前提下，适当分享一些个人数据有助于各国打击欺诈行为，解决难民和寻求庇护者非正常流动问题，并确定哪些人无权获得国际保护。

这些原则和义务规定，在以下情况下，仅应将个人数据传输给国家执法机构或国家法院：

- 为侦查、预防、调查或起诉严重刑事犯罪，尤其是为了避免个人或公众的安全遭受直接和重大风险所必需的；
- 要求传输数据的执法机构或法院负责侦查、预防、调查或起诉有关犯罪时；
- 传输数据将极大地协助执法机构或法院实现这些目的，且这些数据无法从其他来源获取时；
- 传输数据不会过度影响寻求庇护者或难民或其家庭成员或伙伴的隐私权或其他人权时。



## 议员检查表:

### 根据相关数据保护原则和标准确 保保密性

为确保遵守保密性和数据保护原则和标准，我们鼓励议员：

牢记数据泄露对寻求庇护者和难民的潜在风险，支持在法律中纳入相应条款，保障寻求庇护者和难民相关个人数据（包括指纹和其他生物特征数据）的保密性。

如果一国数据保护法律不够完善，考虑在庇护法律中纳入相应的保障措施。

确保法律中明确规定，如果另一国要求提供寻求庇护者或难民的信息，则必须遵守数据保护原则和国际人权法义务，且个人数据只能传输给符合上述标准的国家执法机构或国家法院。

确保法律中明确规定，与寻求庇护者和难民接触的所有工作人员，包括边境守卫人员、安保人员、接待中心工作人员、顾问、口译员、法律顾问和医务人员，都有义务对收到的或关于寻求庇护者或难民的信息保密。

如果拟立法允许执法机构访问庇护数据库，则应提醒他人，这样做可能会引发犯罪嫌疑推定风险，但寻求庇护并不违法；这样还会加深人们对庇护与犯罪之间联系的误解，并助长仇外心理和不容忍态度。

如果法律条款可能允许相关机构向被指控迫害庇护申请者的人索要信息以评估庇护申请，则应予以反对，因为这可能会导致寻求庇护者及其家庭成员和受抚养人回返后面临更多保护风险，和/或危及其仍居住在原籍国的家庭成员或伙伴的自由和安全。

如果要传输受害者和证人有关的数据，必须要获得他们的同意（要进一步了解引渡情况下的保密要求，请参见第 4.2 章《准许入境和不推回义务的范围》及其中的“引渡程序”部分）。

在一些国家，执法机构被获准访问庇护数据库。然而，应当记住的是，这会导致寻求庇护者比其他人更容易被视为犯罪嫌疑人，这可能违反不歧视原则。这也可能加深人们对庇护与犯罪之间联系的误解，助长仇外心理和不容忍态度。就有效管理移民流动和避免社会紧张而言，这样做可能会适得其反。

► [《关于保护联合国难民署关注人员个人数据的政策》](#)，联合国难民署，2015 年。

## 7.5 登记和裁决申请

无论寻求庇护者以何种方式抵达一国管辖范围内，都应以公正、非歧视且符合申请性质的程序裁决其申请。

根据联合国难民署执行委员会《[关于难民和寻求庇护者登记的第91号结论（LII）](#)》，在登记过程中，应：

- 以非恐吓、非威胁和公正的方式进行登记，并尊重难民的安全和尊严；
- 遵守保密这一基本原则；
- 易于实现且在安全可靠的地点进行；
- 由训练有素的人员开展，并且有足够数量的女性工作人员，她们明确了解登记程序和要求；以及
- 单个登记寻求庇护者（原则上）。

**在边境、包括在机场**提出的庇护申请特别麻烦，因为寻求庇护者往往被暂时关押在边境/机场，只有获准进入完整庇护程序后才被允许入境。在这些情况下，可以理解的是，各国都想尽快处理不需要国际保护的人并及时安排其回返。

然而，这种做法可能会带来问题。例如，陆地边境守卫人员的权力较为宽泛，包括有权评估申请的实质内容，但是他们对于庇护相关的专业知识知之甚少或毫不了解。在边境：

- 不管寻求庇护者是否持有个人身份或旅行证件，都应允许其进入该国境内，为其提供临时居留权，直至就其庇护申请做出最终决定。如果他们没有身份证件，应根据1951年《公约》第二十七条为其提供身份证件。
- 边境官员不应就庇护申请做决定，而应根据不推回原则行事（详见第4.2章《准许入境和不推回义务的范围》），并将寻求庇护者转介至相关机构。
- 如果寻求入境者的情况引发庇护相关问题，则应告知此人庇护流程和程序，并将其转介至负责庇护的中央机构，以决定其是否符合庇护程序要求，并在适当情况下登记其申请并评估申请的实质内容。

## 议员检查表:

### 登记和裁决申请

我们鼓励议员采取以下步骤，确保按照国际标准公平有效地登记和裁决庇护申请：

- ✔ 确保法律中指定获授权登记和评估庇护申请的机构，并确保边境官员不负责这一工作，而是将寻求庇护者转介至指定机构。
- ✔ 确保法律中规定，无论庇护申请以何种方式提出，都应予以登记；寻求庇护者的定义中包括任何表达庇护意愿的人，无论其是否提出正式申请；法律中不包含任何直接或间接阻碍被拘留者（包括移民拘留）提交庇护申请的障碍。
- ✔ 确保登记寻求庇护者及其同行的所有家庭成员均被登记，并为他们签发相应的个人证件，用于证明他们寻求庇护者的身份，有效期直至就其庇护申请做出最终决定。

#### 在边境提交的申请

- 确保法律规定，允许在边境提交申请的寻求庇护者进入该国境内，并获得暂时居留权，无论他们是否拥有个人身份或旅行证件，

直至就其庇护申请做出最终决定。

- 根据一国情况，考虑是否在法律中规定采用特殊边境程序评估在边境（包括机场）提交的申请，这种程序一般要求寻求庇护者待在入境点。如果使用这种方法，请确保采用与境内提交的申请相同的正当法律程序。第 8.2 章更详细地介绍了“不歧视原则”，根据该原则，应对所有寻求庇护者适用相同的基本原则和保障，不管他们是在边境还是境内提交申请。
- 如果法律禁止在边境提交申请的寻求庇护者进入该国境内，确保法律仅将此限于明显不具有合理依据的申请、明显滥用的申请或有必要确定另一国是否根据双边或多边协议有权审查庇护申请（见下文第 7.6 章《准入性评估程序》）且针对这种程序有最低程序保障的情况。确保法律同时规定，即便在这种情况下，也应允许特别弱势的寻求庇护者入境，如失散儿童、老年人、残障人士、病人和受伤者，同时应以常规程序处理他们的申请（另见下文第 7.11 章《庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者》）。
- 考虑前往边境，监测寻求庇护者入境和进入庇护程序的有效性，或建议国家人权委员会或监察员这样做。

由于边境/机场的决定涉及实质性问题，且有时是在很短时间内做出的，所以此类决定出错的可能性更高。因此，必须：

- 建立相应的程序保障，至少包括其他“入境”加速程序中的保障措施；
- 如果因行政或实质性原因无法在截止日期前做出决定，应允许寻求庇护者入境并让其进入常规程序；
- 不管在边境还是机场过境区，都应确保寻求庇护者可以获得法律咨询、联系联合国难民署和代表联合国难民署工作的非政府组织。

有关初审和复议阶段裁决申请的更多信息，请参见第 7.7 章《初审面谈和决策过程》和第 7.10 章《复议和有效补救措施》。有关酷刑受害者、妇女、儿童（尤其是失散儿童）等人群的具体需求的更多信息，请参见第 7.11 章《庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者》。

► [《关于难民和寻求庇护者登记的第 91 号结论 \(LII\)》](#)，联合国难民署执行委员会，2001 年。

## 7.6 准入性评估程序

提供国际保护的主要责任方是收到庇护申请的国家。因此，寻求庇护者和难民抵达的国家或抵达地点的管辖国家往往应处理他们的申请，并为他们提供保护。

然而，一些国家在其庇护程序中增加了准入性评估阶段，以确定是否应基于实质情况对申请予以考虑。在这个阶段，一国可以确定另一国是否应负责审查申请的实质情况。中央机构之外的机构（如边境官员）可以接收庇护申请并进行初步面谈，但不应就准入性做决定，必须要将申请转介至中央机构。

如果收到庇护申请的国家开展准入性评估程序，寻求庇护者可能被拒绝进入该国的实质性庇护程序：

- 如果寻求庇护者已经在另一国（“第一庇护国”）得到有效保护，即便寻求庇护者可以申请并获得申请国的保护，申请国可以仅因为这一点就宣布该寻求庇护者不具备准入性；或者

## 第一庇护国指的是什么？

**第一庇护国**指的是：寻求庇护者已经在另一国获得保护，可以返回该国，并且可以获得该国的保护。

如果一国希望将寻求庇护者送回第一庇护国，该国必须开展个体性评估，确定第一庇护国会重新接纳寻求庇护者并为其提供保护。还应为寻求庇护者提供有效的机会，以便其反驳任何认为他/她在第一庇护国会受到保护的推定。

这种程序本身并不违反国际难民保护原则，但必须要满足一些要求，并建立程序保障。尤其要开展个体性评估，确定第一庇护国会重新接纳寻求庇护者，并为其提供与 1951 年《公约》和国际人权标准相称的待遇标准，包括保护其免于被推回。合法居留权至关重要。

将相关的国际和区域文书纳入进来仅是一国保护和尊重权利的一个指标，一国的实际做法及其一贯履行义务的表现才是该国是否会提供这种保护的的决定性因素。原则上，如果联合国难民署根据其职责在一国开展难民地位甄别，不应将该国视为第一庇护国。联合国难民署经常承担这种职能，因为该国不是 1951 年《公约》和/或其 1967 年《议定书》的缔约国，或者没有能力开展难民地位甄别或提供有效保护。

在程序中，个体难民还必须有机会反驳认为他/她基于自己的特殊情况能够在“第一庇护国”受到保护的推定。即便上述标准已满足，若以一国是负责寻求庇护者的“第一庇护国”为由驳回申请也可能不合适，例如，第一庇护国的安全、法治和/或人权状况不佳，难民无法安全和有尊严地返回；难民与当前国家有联系，如家族联系、曾经居住或长期访问、文化联系或其他联系；或者有其他重大人道主义理由。

- 如果第三国负责评估该庇护申请的实质内容，并允许寻求庇护者入境、保护其免于被推回，寻求庇护者能够根据国际公认标准（“安全第三国”）寻求和获得庇护。

由此做出的决定应为宣布申请具备准入性，在这种情况下，相关国家应对申请进行实质性审查；或者布申请不具备准入性，在此情况下，应在决定中说未对申请做实质性审查，第三国应开展实质性审查。

如果一国适用这些概念，则应在法律中作出规定，使国家法院可以在司法上予以采用并执行，还要确保这些概念符合下文所述的标准。

此外，根据国际合作、团结和各国分担责任原则，如果其他国家面临着压力，尤其是在大量难民涌入、无力接收或保护难民的情况下，一国应认定并保护从这些国家移动到本国的难民。应尽可能考虑寻求庇护者希望在某国申请庇护并获得保护的意愿。

在这种情况下，应就相关国家的安全性开展个体性评估，只有在有适当程序保障的情况下对是否可以移交难民进行个体性评估后才能进行移交。移交前评估对于无人陪伴和失散儿童等弱势群体尤其重要。必须首要考虑儿童的最大利益。要进行移交，必须根据评估确定寻求庇护者：

- 将被拟接收国允许再次入境并在庇护程序期间以合法身份居留；
- 将受到保护，免于被推回；
- 将有机会进入公平有效的难民地位甄别程序和/或获得其他形式的国际保护；
- 将获得公认国际标准的待遇（如，享受相应的接待安排；获得医疗、教育和基本服务；免于被任意拘留；确定是否有特殊需求并获得援助）；以及
- 如果被认定为需要国际保护的人，将能够享受庇护并获得持久解决方案。

将相关的国际和区域文书纳入进来仅是一国会保护和尊重权利的一个指标，一国的实际做法（包括建立和执行公平有效庇护程序）及其一贯履行义务的表现才是该国是否会提供这种保护的的决定性因素。

### 安全第三国指的是什么？

“安全第三国”概念指的是，寻求庇护者本可以也应该在对其安全的国家申请庇护，但他/她正在前往其申请庇护的国家。因此，如果前一国，即第三国，同意重新接纳此人，以公平有效的庇护程序审查其申请的实质内容，并在认定后为其提供难民地位，则另一国可能决定不审查其申请的实质内容。

如果一国试图适用安全第三国概念，则该国主管机构需负责证明第三国对于有关寻求庇护者个人是安全的，并且必须就该国对于寻求庇护者的安全性开展个体性评估，如下所述。寻求庇护者还应获得一个有效的机会，就认为第三国对其安全的推定进行反驳。

如果寻求庇护者在当前国家有亲戚或有密切联系，则应将这些因素考虑在内。联合国难民署确定的此类联系包括：家庭关系；曾在当前国家获得权利，如曾经居住或长期访问该国；以及语言、文化或其他类似联系。联合国难民署认为，除了存在此类联系，只有当寻求庇护者去往前一国是合理的情况下（包括基于已建立的联系），才应适用安全第三国概念。

在程序中，寻求庇护者还必须有机会反驳认为第三国安全以及他/她基于自己的特殊情况能够进入公平有效的庇护程序或在必要时获得保护的推定。

即便上述标准已满足，在许多情况下，若以一国是负责寻求庇护者的“安全第三国”为由驳回申请可能并不合适，例如，前一国的安全、法治和/或人权状况不佳，难民无法安全和有尊严地返回；或者有其他重大人道主义理由。

此外，与第一庇护国概念相同的是，根据国际合作、团结和各国分担责任的原则，如果其他国家面临着压力，尤其是在前一国面临着大量难民涌入、无力接收或保护难民的情况，一国应认定并保护从这些国家移动到本国的难民。应尽可能考虑寻求庇护者希望在某国申请庇护并获得保护的意愿。

对于只是从前一国过境而从未在该国申请庇护的寻求庇护者，当前国家往往要负责让他们进入庇护程序，并对他们的申请开展实质性评估。

### 不合作或无证件的寻求庇护者

对于其他类别的寻求庇护者，如不合作者、以非正规手段或使用伪造证件入境者或销毁证件者，不应仅以这些理由拒绝其进入庇护程序。这种行为本身不代表申请具有滥用性或欺诈性，如做出滥用推定，应开展审查以确定申请的有效性。

最初的不合作可能是缘于沟通困难、迷失方向、痛苦、疲惫和/或恐惧。在多次要求后仍不配合确认其身份和/或拒不提供其申请相关信息的，会严重妨碍相关人员充分审查其申请。



## 时间限制

不应设置庇护申请时限来拒绝对申请进行实质性评估。寻求庇护者未能在某一时限内提交庇护申请或未能满足其他正式要求本身不应导致庇护申请被排除在考虑之外，但在某些情况下，迟交申请可能会影响申请的可信度。

如果国家法律要求“立即”或“立刻”提交庇护申请，不应从字面上僵硬地理解该要求。即便申请人没有尽早提出国际保护申请，他/她也可能是难民。很多合理的原因跟申请理由的可信度无关，但能够解释申请人抵达缔约国后未能立即联系该国主管机构和走法律程序的原因。这些原因包括申请人认为需要首先咨询法律顾问，或者可能跟创伤、文化或性别问题有关。

在要求寻求庇护者亲自提交申请的情况下，应作出适当规定，确保寻求庇护者无法亲自提交的情况下（例如，寻求庇护者被拘留），可以通过代表或书面形式提交申请。

能够在抵达后的任意时间提出庇护申请至关重要，这样寻求庇护者可以申请“就地”被认定为难民。这在有些情况下是必要的，例如，如果申请人原籍国的情况在他/她离开期间发生变化或因其行为发生变化，他/她就需要国际保护。

- ▶ [《关于难民和寻求庇护者二次流动中“有效保护”概念的总结结论》](#)（里斯本专家圆桌会议，2002年12月9日至10日），联合国难民署，2003年。
- ▶ [《关于寻求庇护者双边和/或多边移交安排的指导说明》](#)，联合国难民署，2013年。

## 议员检查表:

### 准入性决定

- ✔ 为确保寻求并享受庇护免受迫害的权利得到尊重，我们鼓励议员促进并确保：
  - 法律不会自动禁止对庇护申请进行实质性审查，除非“第一庇护国”和“安全第三国”概念适用，并且本节规定的相应保障措施已到位；
  - 对于向相关机构提交庇护申请没有严格或死板的时限；
  - 法律中应规定，以准入性为由拒绝申请应是申请“不具备准入性”，而非申请“被驳回”。这种区分是必要的，可充分说明申请不具备准入性并不是基于对申请的实质性审查确定的。

### 第一庇护国

- ✔ 如果法律规定了第一庇护国概念的适用情况，应推动在法律中纳入开展个体性评估的要求，以确定另一国是否真正“可以提供”保护（即有关个人是否可以获得保护），且此种保护是有效的，即符合 1951 年《公约》规定的标准和上述标准。

### 安全第三国

- ✔ 不鼓励在法律中做此规定：以第三国（一般是过境国或先前停留国）负责为由宣布申请不具备准入性（安全第三国概念）。

而应推动双边或多边谈判，签署责任分担协议（见下文）。

- ✔ 如果立法草案中仍有“安全第三国”概念，则应推动设置以下条件：

- 必须逐个评估是否可以寻求庇护者安全地送往第三国，以开展难民地位甄别，同时必须给予申请人反驳安全推定的有效机会；
- “安全第三国”必须是寻求庇护者能受到保护、免于被推回、免遭迫害或其他伤害风险的国家；
- 必须根据公认的国际标准尊重寻求庇护者的基本权利；
- 寻求庇护者应在第三国已有亲戚或密切联系，这样要求他/她首先在该国申请庇护才比较公平和合理；
- 第三国明确同意寻求庇护者进入其境内，并允许他/她在庇护程序期间以合法身份居留；
- 第三国明确同意以公平有效的程序对申请进行实质性审查，如果寻求庇护者被认定为难民，就会让其享受 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》规定的权利；以及
- 证明第三国对有关寻求庇护者是安全的责任在于想要驱逐该寻求庇护者的相关机构。

## 审查庇护申请的责任分配安排

一般来说，寻求庇护者抵达的国家或对抵达地区具有管辖权的国家应负责处理庇护申请，包括寻求庇护者被拦截的情况。这是让寻求庇护者进入接收设施和公平有效庇护程序的最切实可行的办法，以便迫切需要保护者能够入境，同时确保其个人权利得到保护。

寻求庇护者无需在第一个有效机会出现时便申请庇护，但同时也没有自由选择庇护国的权利。然而，应尽可能考虑寻求庇护者的意愿。

具备具备双边或多边协议规定负责评估庇护申请的责任分担，优于一国单方面激起第三国负有审查庇护申请责任的单方面决定。为最大限度地提高这种安排的有效性和可持续性，应做出规定，要求保护寻求庇护者的权利，并考虑其对于负责甄别申请和提供保护的国家的意愿。

在某些情况下，可以在拦截国境外处理国际保护申请，以替代标准的“国内”程序。值得注意的是，在有共担责任安排的情况下，也可开展此类**域外处理**程序，以公平分配责任，扩大合适的保护空间。

开展此类处理程序时，一国或多国依据双边或多边安排，处理寻求庇护者在其抵达的另一国的难民地位申请，并共同承诺，在申请人被成功认定为难民后立即将其和家人重新安置到其申请的国家。所有域外处理和接收安排都要遵循适用的国际和区域法律标准，尤其是国际难民法和人权法，如下所述。

- ▶ [《关于寻求庇护者双边和/或多边移交安排的指导说明》](#)，联合国难民署，2013年。
- ▶ [《保护政策文件：海上拦截行动和国际保护申请处理：关于域外处理的法律标准和政策考虑》](#)，联合国难民署，2010年。

## 审查庇护申请的责任分配：如何安排？

最好依据具有法律约束力的协议来安排审查庇护申请的责任分配。这样有助于确保对有需要者的保护申请进行公平审查，并进一步明确各国在难民地位甄别和提供保护方面的责任。

在以下情况中，此类安排可能对各国和寻求庇护者都有利：

- 适用的难民法和人权法标准均已满足，包括开展了个体性评估以确定是否适合移交，确保寻求庇护者能够被重新接纳、能够免于被推回，并且能够享受公认国际标准的待遇；
- 协议中规定，各方根据已确定的合理标准分配审查国际保护申请的责任；
- 各方明确承诺按照基本的保障和标准接受和履行保护责任；
- 协议中明确规定每个国家的权利和义务以及寻求庇护者的权利和责任；

- 纳入保障措施和司法监督，包括确保寻求庇护者有机会在法院或法庭质疑移交的合法性，以确保在执行过程中尊重基本权利和保护责任；
- 公平有效地开展难民地位甄别和/或其他国际保护需求处理工作；
- 为被认定为难民的人员提供庇护，包括让其享受 1951 年《公约》规定的权利；
- 在合理时间范围内为难民和其他需要国际保护的人员提供保护和持久解决方案；以及
- 此种安排改善了接收国、移交国和/或整个区域的庇护空间。
- 如果各方无法就保障措施达成一致或无法确保保障措施，那就不适合移交；
- 如果 1951 年《公约》缔约国试图借此摆脱自己的全部或部分责任，或者以此为借口拒绝或限制国际难民法和人权法规定的管辖权和责任，那此类安排就不合适。

## 议员检查表：

### 审查庇护申请的责任分配安排：

- 如果贵国政府希望与拥有类似保护制度的其他国家做出转移庇护申请审查责任的安排，请在考虑此种可能性时牢记，必须要制定相应的保障措施，详见上文所述和联合国难民署关于这一问题的[指导说明](#)（2013 年）。

## 7.7 初审面谈和决策过程

在初审阶段做出高质量的庇护决定能够极大地提高整个庇护制度（包括复议制度）的公平性和效率。下文列出了面谈和决策过程的一些关键要素。有些国家可能将这些内容纳入了法律和实施条例中。

如果议员熟悉这些内容，他们可以在决策时将其考虑在内，以此加强庇护制度的公平性和效率（有关有特殊需求寻求庇护者情况的更多信息，请参见下文第 7.11 章《庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者》）。

应为寻求庇护者提供**必要的协助、时间和设施，以便其尽早准备和提出申请**。这包括提供口译员（如需）、法律咨询和代理以及其他相关内容（见上文第 7.3 章《最低程序保障》）。

在初审阶段审查难民地位申请时，应**先由合格和公正的官员与申请人进行面谈**，之后由难民地位甄别主管部门决策。应与所有成年寻求庇护者进行面谈，而不仅仅是主要申请人，因为配偶或其他家庭成员可能有获得庇护的单独原因。如果初始面谈由边境官员进行，则应要求其不得拒绝寻求庇护者入境，而是将寻求庇护者转介至中央机构，确保他/她有机会亲自向中央机构提出申请。在申请人明显具有合理依据且会被认定难民的情况下，也不一定要进行面谈。

在面谈中，**应为寻求庇护者提供机会，以便其充分说明申请理由**，并提供其在原籍国的个人情况和条件的相关信息和证据。应由能够做出独立、客观和公正决定的合格官员来进行面谈。必须要为寻求庇护者提供这一机会，以便确保国际保护申请审查程序的公平和有效性。

**寻求庇护者有责任配合庇护国主管部门**。原则上，证明申请真实性的责任在于寻求庇护者。然而，在庇护程序中，**由于寻求庇护者处境脆弱，举证责任由个人和国家共担。因此，决策部门也需与寻求庇护者合作**，以便更好地收集信息，确保掌握与申请相关的所有重要内容。庇护程序应将这两方面都考虑在内。

## 可信度评估：关键原则和标准

庇护申请可信度评估是庇护申请裁决的核心部分。如果法律和/或实施条例中对决策过程有所规定，则要确保其中包括以下内容：

- 必须开展**个体性**可信度评估，将寻求庇护者的个人和背景情况考虑在内。评估应是**客观的、公正的且有证据可依**，而且应重点评估寻求庇护者对申请中关乎其国际保护资格的重要内容的陈述。
- 在评估寻求庇护者关于申请中重要内容的陈述的可信度时，必须参照以下**可信度指标**：细节的具体性和充分性；寻求庇护者的口头和书面陈述以及已提交的申请支持材料之间的一致性；寻求庇护者的陈述与原籍国信息和从家庭成员或证人处获得的其他可靠信息的一致性；以及合理性。
- 寻求庇护者应**有机会就可能出现的严重不利可信度调查结果进行澄清和/或提供解释**。这是发表意见的权利的一部分。

- 开展可信度评估时，**必须考虑**寻求庇护者提交的和难民地位甄别机构自行收集的**所有可用的相关证据**，包括寻求庇护者提供的额外说明和文件或其他证据。
- 必须对寻求庇护者陈述的可信度评估进行**严格仔细的审查**。
- **存疑有利**原则肯定了寻求庇护者在获取和提供证据证明申请方面面临着巨大困难，而且如果拒绝为需要的人提供国际保护，可能会造成严重后果。若在合适的情况下采用存疑有利原则，决策者在对部分内容存疑的情况下，也可以得出明确结论，接受寻求庇护者关于申请重要内容的陈述是可信的。
- 决策者应**清楚明白地确定寻求庇护者关于申请重要内容的陈述的可信度**，并明确说明这些陈述是否可信。对可信度进行**结构化评估**有助于合理应用上述标准。

**应允许寻求庇护者查阅个人面谈报告，并就个人面谈报告内容征求其同意**，以避免误解，澄清矛盾。必要时还需进行后续面谈，以便澄清任何明显的不一致，解决矛盾之处，并要求其解释做出虚假陈述或隐瞒重要事实的原因。

在许多情况下，寻求庇护者本人的证词即便不是唯一的证据来源，也是主要的证据来源。因此，与其本人进行面谈至关重要，以便难民地位甄别主管部门确定哪些内容对寻求庇护者的申请至关重要；尽可能从寻求庇护者那里收集与这些重要内容相关的所有必要信息；并调查寻求庇护者关于重要内容的陈述的可信度。难民地位的认定不取决于寻求庇护者是否能够提供任何具体的正式证据，但可能完全取决于寻求庇护者的证词，即他/她提供的所有与申请甄别相关的、并且已被评估为可信的陈述。

**确立事实的过程**一般包括：收集相关信息、确定申请的重要内容以及根据所有现有证据评估申请人陈述的可信度。如果对申请中某一特定方面的内容仍然存疑，在申请整体可信的情况下，可就这些内容对寻求庇护者适用“存疑有利”原则。

应基于来源广泛、可靠准确和最新的**原籍国信息**就国际保护申请做出决定。联合国难民署维护着一个原籍国信息数据库 [Refworld](http://www.refworld.org/) (<http://www.refworld.org/>)，并根据从多个预选来源收到的原籍国信息文档每天更新数据库。奥地利原籍国信息中心（ACCORD）也维护着一个公共原籍国数据库（[www.ecoi.net](http://www.ecoi.net)）。许多庇护国都建立了本国专门的原籍国信息中心，以便为决策者和裁决者提供庇护国语言的原籍国信息。

**决策者**还应接受相应的跨文化面谈技能培训，包括学习识别和合理地应对创伤；熟悉如何使用口译员；掌握难民和庇护事项以及适用法律等方面的必要知识。

应为寻求庇护者免费提供合格和公正的**口译员**，并为其提供获得**法律咨询**的机会，如果处境类似的国民可以获得免费法律援助，则应在寻求庇护者需要时免费为其提供法律咨询。

**在做决定时**，决策机构应考虑根据寻求庇护者的陈述（经评估为可信）和其他相关信息确立的申请中的重要事实，同时根据相关原籍国信息评估寻求庇护者的案件是否符合难民标准或庇护国规定的任何其他保护标准。要符合 1951 年《公约》中的难民定义，还应证明迫害是有合理依据会发生的事情。

应在法律中规定，无论是关于准入性还是申请本身，所有寻求庇护者都应自动收到书面决定。如果申请被驳回或不具备准入性，应说明做出此决定的理由，并且必须告知寻求庇护者其申请复议的权利以及适用的程序和时限。如果驳回申请，必须充分说明做出此决定的事实和法律依据，以便寻求庇护者据此决定是否申请复议。无论是否认定难民地位，只要做出的决定有充分的理由，便可以提高决策的透明度和一致性。



## 议员检查表：

### 初审面谈和决策过程

- 如果法律和/或实施条例中对决策过程有
- ☑ 所规定，议员应支持在其中纳入以下规定：
    - 确保难民地位甄别主管部门选择合格和公正的决策者与每位成年寻求庇护者进行初审面谈；
    - 规定寻求庇护者在这一过程中有与决策部门合作的义务；
    - 规定寻求庇护者和决策部门共担举证责任；
    - 说明可信度评估的要求：应考虑寻求庇护者的个人和背景情况；重点关注寻求庇护者对申请中关乎其国际保护资格的重要内容的陈述，如果仍然存疑，在申请整体可信的情况下，可就存疑的具体内容对寻求庇护者适用“存疑有利”原则。
  - 要求决策者在评估寻求庇护者是否对迫害具有充分根据的畏惧时，必须确定迫害是有合理依据会发生的事情；
  - 要求中央庇护主管部门提供可靠、准确和最新的原籍国信息，以便决策者评估申请，并为决策者提供初步和持续培训，确保其掌握必要的面谈和决策专业知识以及庇护法知识；
  - 无论是就准入性还是申请实质内容做出决定，应确保所有寻求庇护者收到书面决定；以及
  - 如果申请被驳回或不具备准入性，应以书面决定说明事实和法律依据，并告知寻求庇护者其申请复议的权利以及适用的程序和时限，以便其及时准备和申请复议。

- ▶ [《关于难民地位甄别的第8号结论（XXVIII）》](#)，联合国难民署执行委员会，1977年。
- ▶ [《关于庇护程序中可信度评估的审议摘要》](#)，匈牙利布达佩斯专家圆桌会议，联合国难民署，2015年。
- ▶ [《证据之外：欧盟庇护制度中的可信度评估：摘要》](#)，联合国难民署，2013年。
- ▶ [《问题的核心——儿童在欧盟申请庇护时的可信度评估》](#)，联合国难民署，2014年。

## 7.8 加速程序

许多国家对明显滥用或明显不具有合理依据的申请采用了加速程序，以免其加重庇护程序的负担，对那些有充分理由申请庇护的人造成不利。执行委员会在《关于明显不具有合理依据或滥用性难民地位申请或庇护申请的第 30 号结论》中说明了这一问题。还可以采用加速程序来加快评估明显具有合理依据的申请或有重大保护理由的申请。

“加速程序”一般指的是在对难民地位申请进行实质性和个体性评估时，加速处理所有或某些流程，所以登记、面谈和决策之间的时间可能更短。加速程序可以与简化程序相结合。然而，加速程序并不意味着对申请实质性内容的甄别或程序的任何方面进行简化，也不意味着减少程序的公平保障。

如果可以明确说明和界定明显滥用或明显不具有合理依据的申请类型，并且有相应的保障措施，那么这种加速程序将是有效的案件管理工具，以便在案件数量较大时加快决策进程。

如果收到的申请较少，根据单一程序迅速做出高质量决策应是更有效的选择。

### 何时采用加速程序？

可以在以下情况中采用加速程序：

- 对于有重大保护理由的申请，例如在明显具有合理依据和/或纳入推定适用的情况下，可以迅速对庇护申请作出认定难民地位的决定。
- 联合国难民署执行委员会界定的“明显具有合理依据”或明显“滥用性”申请，即“明显具有欺诈性或与 1951 年《公约》规定的认定难民地位标准或任何其他提供庇护的标准无关的申请”；以及
- 来自所谓“安全原籍国”的人提出的申请，**但前提是**寻求庇护者有有效机会就针对其案件的安全推定提出质疑（详情见下文：如何确定安全原籍国？）

### 同时要适用联合国难民署执行委员会第 30 号结论中规定的**以下程序保障**：

- 应与其他庇护申请的程序一样，由完全合格的官员与寻求庇护者进行完整的个人面谈，并在可能的情况下，由主管部门官员进行难民地位甄别（即不适合在准入性评估阶段采用加速程序）；
- 明显不具有合理依据或滥用性申请应由一贯负责难民地位甄别的主管部门确定；以及
- 未被认定为难民的寻求庇护者在边境被拒绝或被强行驱逐出境之前，应能够就此决定提出复议，相比于并非因明显不具有合理依据或具有滥用性而被驳回的申请，此类申请的复议程序可以更为简化。

## 何时不可以采用加速程序？

不应在以下情况中采用加速程序：

- 仅因为寻求庇护者没有身份证明或旅行证件或使用了伪造证件——因为这本身不意味着申请具有滥用性或欺诈性，应对任何滥用推定进行审查以确定其有效性（但是，寻求庇护者故意销毁身份证件并拒绝配合相关部门会降低其申请的可信度）；
- 如果申请涉及难民地位排除或境内逃离或重新安置，这将引发复杂问题，应对案件的实质内容进行全面的事实和法律评估，并将案件转介至常规程序；或
- 如果寻求庇护者是无人陪伴或失散儿童、受创伤者，或面临其他脆弱状况，应按照常规程序优先对其申请进行实质性审查。

## 如何确定安全原籍国？

安全原籍国概念可作为有效的决策工具，但将**某些原籍国评估为整体安全时**，应：

- 依据各种来源的准确、可靠、客观和最新信息；
- 考虑该国批准的国际文书和颁布的相关法律、对人权和法治的实际尊重程度、该国无产生难民的记录、遵守人权文书的情况，以及该国是否支持独立的国家或国际组织核查其人权问题；
- 能够根据原籍国情况的变化迅速作出调整，即必须要有反应迅速且透明的程序，以便在此类名单中添加或删除相关国家；以及
- 为每位寻求庇护者提供有效的机会，以便其对基于其特殊情况确定一国整体安全的推定进行反驳，并将其申请转介至常规程序，进行全面审查。例如，一国可能整体安全，但对于特定宗教或族裔的男子和/或妇女、面临女性生殖器官切割风险的女童、男女同性恋/双性恋/跨性别者和间性者以及人口贩运受害者或其他人来说可能并不安全。

▶ [《关于明显不具有合理依据或滥用性难民地位申请或庇护申请的第 30 号结论\(XXXIV\)》](#)，联合国难民署执行委员会，1983 年。

▶ [《加速庇护程序中的人权保护准则》](#)，欧洲委员会部长委员会，2009 年。

## 议员检查表:

### 庇护申请实质性审查的加速程序

- ✔ 如果法律对加速程序有所规定，我们鼓励议员：
  - 支持在法律中明确限制采用此类程序的申请类型，即仅将这些程序适用于明显具有合理依据、明显滥用性、明显不具有合理依据或来自安全原籍国的申请，而不将其适用于其他类型的申请；
  - 确保被视为明显滥用性或明显不具有合理依据的申请类型仅限于上文执行委员会第 30 号结论中所提及的；
  - 确保任何规定程序步骤的时限都在合理范围内，以便寻求庇护者能够有效地申请庇护，决策机构能够对申请进行充分和全面的审查；以及
  - 确保法律规定，不应采用加速程序来决定一些事项，比如排除条件适用或者境内重新安置问题，因为这需要对案件的实质情况开展全面的事实和法律评估；也不应采用此类程序处理无人陪伴或失散儿童、受创伤者或其他特别弱势人群的申请。
- ✔ 如果法律草案和/或实施条例中有将来自安全原籍国的寻求庇护者转入加速程序的规定，应：
  - 确保为每位寻求庇护者提供有效的机会，以便其对自己在该国安全的推定进行质疑，并将其申请转介至常规程序；
  - 确保基于准确、可靠、客观和最新信息开展原籍国整体安全评估程序，同时考虑该国批准的国际文书和颁布的相关法律及其实际执行情况，并针对原籍国情况的变化及时做出反应；以及
  - 确保不将安全原籍国概念用于阻止有关人员进入庇护程序。

## 7.9 后续申请和放弃或撤回申请

为防止滥用庇护制度，可立法规定：对于基于实质情况最终被驳回后**再提交的申请**，应采用加速和/或简化程序。

如果一个案件已在一国管辖范围内得到相应的实质性裁决（而且没有基于准入性被驳回或在申请人明示或暗示撤回先前申请后结案），那么不接受申请而不是重新审议申请的简单行政决定符合既判力原则。也就是说，如果已基于实质情况对案件作出最终裁决，一般情况下，不得将案件再次提交法院。

## 议员检查表:

### 后续申请和撤回或放弃申请

- ✔ 如果法律规定以加速程序处理后续申请，我们鼓励议员确保此项规定仅适用于已充分考虑其实质性内容的案件，且要对此类案件进行初步审查，以评估该案件是否出现了新要素或新证据，从而有必要审查申请的实质内容。
- ✔ 如果法律对撤回或放弃申请的问题有所规定，议员应支持在法律中规定，撤回申请只会导致程序中止和档案关闭，申请人可以重新提出申请，没有时间限制。

**如果寻求庇护者被视为撤回或放弃申请的**，则驳回申请的理由不能仅是寻求庇护者未能履行正式义务，例如未能按照要求前往接待地点或未能在指定时间到相关机构。

申请者明示或暗示撤回难民地位申请的原因有多种，但不一定是因为不需要保护。寻求庇护者可能因其无法控制的情况而未能遵守程序要求，或者可能有其他合理的解释。

在这种情况下，对于重新申请设置时限或者驳回申请可能会导致现有的保护需求得不到审查和认可。

而，在这种情况下，根据正当程序和难民定义性和前瞻性特点，各国仍需要评估寻求庇护者情况，以确定：

- 寻求庇护者的个人情况和/或原籍国情况是否发生重大的实质性变化，可能导致其需要就地申请；以及
- 是否有与初始申请相关的新支持性证据，导致需要审查新申请的实质内容或重启初始申请。

求庇护者未能在初始申请中披露所有相关事实合理的理由，例如与性暴力、创伤和/或虚假信的污名。

同样地，如果某人的申请已得到相应的评估和裁其在面临被遣返或驱逐时申请庇护，这也属于况。如果某人因其他原因面临被遣返或驱逐，次申请庇护，那么需要根据申请的性质，采用序或加速程序对申请进行评估。

## 7.10 复议和有效补救措施

根据正当程序标准要求，应建立复议或复查机制，以确保庇护程序的公平运作和初审决定的质量。因此，所有寻求庇护者都应有权就不认定难民地位的决定（包括不具备准入性的决定）向非做出初始决定的主管部门、法院或法庭申请复议或复查。

### 什么是有效补救措施？

- 为确保在复议阶段根据国际人权标准为寻求庇护者提供有效补救措施，需建立以下保障：
- 应由非做出初始决定的主管部门、法院或法庭进行复议；
- 应为寻求庇护者及时提供口译员和程序相关信息，以及法律咨询，如果处境类似的国民可以获得免费法律援助，则应寻求庇护者在需要时为其免费提供法律咨询；
- 补救措施要在实践中和法律中可行，即，申请复议者必须有足够的时间提出和准备复议，或者即使被拘留也可以提出复议；
- 在复议时应根据可靠、准确和最新的信息考虑事实和法律情况；
- 一般来说，应进行复议面谈或听证会，以便寻求庇护者有机会就复议阶段提供的证据进行陈述和接受询问。如果认定申请明显不具有合理依据或明显具有滥用性，并且合格的官员已经进行当面的面谈，则面谈就非绝对必要；
- 然而，在以下情况中，一般需要进行复议面谈：（1）初审不认定难民地位的决定所依据的可信度调查结果未在面谈或书面评估中得到适当确认；（2）初审面谈或书面评估未充分考虑寻求庇护者提供的与甄别申请相关的证据；（3）寻求庇护者提供了支持初始申请的新证据；（4）初审时违反了程序公平性（例如，解释不充分、未能给予寻求庇护者提供支持证据的机会、提问不当、保密问题等）；
- 如果没有自动规定，申请人应能够要求在复议阶段进行口头听证，复议主管部门应有权应其要求或自行进行听证；
- 原则上，复议应具有“中止效力”，即，在做出复议最终决定之前，应允许寻求庇护者留在一国境内。初审的错误决定可能会造成严重后果，因此，庇护复议的中止效力是确保不推回原则得到遵守的关键保障；以及
- 中止效力应是自动的。例外情况仅包括：执行委员会第30号结论（见上文第7.8章《加速程序》）中规定的明显不具有合理依据或滥用性申请、既判案件（见上文第7.9章《后续申请和放弃或撤回申请》）以及根据双边或多边协议分配庇护申请审查责任的决定（见上文第7.6章《准入性评估程序》）。即便在这些情况下，提出复议者也应能有效地申请中止效力。

## 议员检查表:

### 复议和有效补救措施

- ✔ 为确保国际标准得到遵守，议员应确保法律针对复议有以下规定：
  - 针对申请在初审被驳回的寻求庇护者采取有效补救措施；
  - 应由法院或其他独立机构进行复议，并根据可靠、准确和最新的信息考虑事实和法律情况；
  - 必须将程序告知寻求庇护者，以便其有足够的时间申请正式重新审议其案件，不得禁止寻求庇护者在复议阶段提供新证据；
  - 在做出最终决定之前，应允许寻求庇护者留在该国境内；以及
  - 中止效力非自动的情况仅包括执行委员会第 30 号结论中规定的明显不具有合理依据或滥用性申请、既判案件以及根据双边或多边协议分配庇护申请审查责任的决定。即便在这些情况下，提出复议者也应能有效地申请中止效力。

原则上，应确保寻求庇护者有权留在庇护国境内，在对案件或评估案件的责任作出最终决定之前，不得将其赶走、驱逐或遣返。

根据该国适用的行政法标准，复议或复审的性质可能截然不同。多数司法管辖区还允许进一步开展司法审查，但此类审查只涉及法律问题，并且可能要求申请人离开该国。

## 7.11 庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者

欧洲人权法院已将寻求庇护者认定为[社会经济地位低下、需要特别保护的弱势群体](#)。其中包括因年龄、性别或其他特征，或在原籍国或逃亡过程中的创伤经历，或这些因素的综合影响而具有更多脆弱性的寻求庇护者。

具有更多脆弱性的寻求庇护者包括儿童、无人陪伴和失散儿童/青少年、老年人、孕妇或女童、有未成年子女的单亲父母、贩运（潜在）受害者、具有不同性取向和/或性别认同的人、身心残障者、无国籍者、少数族裔和宗教团体成员、土著人民、酷刑/强奸或其他严重的心理、身体或性虐待受害者/幸存者以及受创伤者。这些人在庇护程序中可能有特殊需求，庇护机构的官员在处理申请时应注意并考虑这些特殊需求。

法律和实施条例可以有效地突出这些需求，并规定采取何种措施来考虑这些需求。



## 如何处理庇护程序中的弱势寻求庇护者？

寻求庇护者可能不知道，他们经历的遭遇或者返回原籍国后会面临的情况可能构成他们获得难民地位的理由。他们可能仍然害怕当权者或害怕遭到家人和/或社区的排斥和/或报复。

其他寻求庇护者可能也是如此，但那些因为年龄、性别、社会地位、教育水平、残障或其他情况而处于弱势的寻求庇护者尤其如此。如果寻求庇护者经历了非典型的迫害和/或遭遇了创伤，他/她的情况也很可能如此。面临年龄和性别相关迫害风险的寻求庇护者，如妇女、儿童或有不同性取向和/或性别认同的寻求庇护者可能会因自己的遭遇感到羞耻和/或耻辱。

因此：

- 对于有特殊需求的寻求庇护者，**应以他们能够理解的语言和方式提供信息，包括难民地位甄别过程和程序、他们获取信息的权利以及关于法律咨询的信息**，同时要加以调整，确保这些信息适合他们的情况，包括他们的年龄、性别、教育水平、文化和社会背景以及理解能力。
- 对于涉及性别问题的庇护申请，如申请人是有不同性取向和/或性别认同的女性或寻求庇护者，提供**开放和令人放心的环境**、让寻求庇护者相信自己的申请会被**严格保密**（包括对其他家庭成员）至关重要。
- 寻求庇护者**应有机会要求与他们偏向性别的工作人员和口译员面谈**，主管部门应尽可能在现有资源允许的情况下满足此类要求。在涉及性别问题的庇护申请中，这有助于寻求庇护者充分披露有些敏感的个人信息，从而促进公平和有效的决策。顾及性别和文化差异的面试技巧同样重要。
- 为建立信任并获取所有必要信息，**有可能需要进行多次面谈**，尤其是对于性暴力和性别暴力受害者、其他创伤受害者以及儿童。就此而言，面谈官应对申请人的创伤和情绪保持敏感，并在寻求庇护者感到痛苦时停止面谈。
- 应注意的是，如果申请人**未能披露完整信息或未及时披露信息**，包括在后续庇护申请中才披露相关信息，这并不意味着申请不可信。相反，这可能是因为寻求庇护者无法或不愿回忆和重述自己遭受的或担心自己会遭受的所有迫害，和/或者他/她不知道自己的经历构成获得难民地位的理由。
- 尊重所有寻求庇护者的**人格尊严**应始终是一项指导原则。

需要对面谈官和口译员进行**专门培训**，以提高他们对寻求庇护者的脆弱性和具体需求的认识和敏感性，并让他们更了解适用的法律和程序问题。这有助于确保特别脆弱的寻求庇护者的具体需求都被考虑在内，并对他们的申请进行敏感和灵活的处理。还需为官员提供培训和专门知识，确保他们了解并考虑特殊文化或宗教因素或年龄、性别、社会经济地位和教育水平等个人因素。同样地，为决策者、面谈官、口译员、律师和法律代表提供专门培训也至关重要，以便他们了解基于不同性取向和/或性别认同提出的庇护申请的特定内容。

为准确评估此类人员提出的申请，**原籍国信息**中还应包括年龄和性别信息，而不是只将重点放在成年男性的经历上。因此，申请中需要提供的信息还包括法律规定和实际情况以及妇女、儿童、具有不同性取向和/或性别认同的人和其他人的经历。未提供此类信息并不代表没有遭受迫害。

下文除讨论这些较为一般性的问题外，还重点关注以下几个寻求庇护群体的具体需求：

- 儿童，包括无人陪伴和失散儿童；
- 妇女；
- 寻求庇护家庭；
- 酷刑幸存者和受创伤者；
- 具有不同性取向和/或性别认同的人；以及
- 残障人士。

当议员们在讨论和批准建立庇护机构及其运作框架的法律或条例时，他们应确保将特别脆弱寻求庇护者的具体需求考虑在内，并分配足够的资源，以便庇护机构履行其职责。

### 儿童，包括无人陪伴和失散儿童

根据《儿童权利公约》第二十二条，各国应采取适当措施，确保所有申请难民地位的儿童（不管是有人陪伴、无人陪伴或失散）都得到适当的保护。

这包括建立一个在程序和实质上都能考虑儿童寻求庇护者特殊情况的庇护制度。尤其是要制定法律，规定如何适当地对待无人陪伴和失散儿童，同时要建设能力并提供必要的资源，以便根据《儿童权利公约》和其他国际人权、难民保护或人道主义文书采取上述行动。

## 如何对待庇护程序中的儿童？

由于儿童年龄小、受人扶养且相对不成熟，应采取专门的程序和证据保障措施，确保对他们的申请做出公正的难民地位甄别决定。

儿童庇护程序的最低标准包括：

- 一般来说，由于儿童往往有特殊的保护和援助需求，因此，不管他们是否有人陪伴，都应以**正常程序优先处理他们的庇护申请**，缩短庇护程序每个阶段的等待时间，并尽一切努力迅速、公正地作出决定。
- 在开始程序之前，需要以适合儿童的方式向儿童提供关于程序的信息，同时要**留出足够的时间，以便儿童准备**和回想他们的经历，与他们的监护人和其他专业人员建立信任关系，并且确保他们感到安全。
- 如果儿童是庇护程序的主要申请人，他们有权获得一位训练有素的**法律代表**的支持，帮助他们完成程序。
- 儿童有权**表达自己的观点**并以有意义的方式参与：儿童对自己经历的讲述对于确定他们的个人保护需求往往至关重要。在很多情况下，只有儿童自己能够提供这些信息。

- 这包括**建立安全和适合儿童的程序和环境**，在庇护程序的所有阶段建立信任，确保以儿童寻求庇护者能够理解的语言和方式提供所有必要的信息，让他们了解自己的选择及其带来的后果。
- 在程序的不同阶段，必须使用**合适的沟通方法和面谈技巧**，同时考虑儿童的年龄、性别、文化背景、成熟程度和发展程度，以及逃离的背景和抵达方式。
- 面谈官应具备**必要的培训和技能**，以进行面谈并正确评估儿童陈述内容的可信度和重要性。
- 应以**儿童能够理解的语言和方式告知其决定**。应在支持性和非威胁性的环境中，在其监护人、法律代表和/或其他支持人员在场的情况下，将决定告知儿童本人。如果是不认定难民地位的决定，应特别小心地向儿童传达信息，并说明下一步可能采取的措施，以避免或至少减少心理压力或伤害。

**最重要的是确保儿童的最大利益。**不应在入境点拒绝儿童入境或将其送回，也不应将儿童在入境点接受移民部门的详细面谈。

确认儿童无人陪伴或与亲人失散后，应指定一名独立、合格的代表或**监护人在所有阶段**免费为儿童提供协助。应尽快启动追踪父母或其他家庭成员并与他们团聚的工作，除非这可能会使父母或其他家人处于危险之中，或者这不符合儿童的最大利益。

如果对儿童的年龄存疑，必须以安全、顾及儿童和性别问题的方式开展**年龄评估**，充分尊重人的尊严，并全面评估儿童的外表和心理成熟度。在不确定的情况下，应将其视为儿童。对于自称为儿童的人，应在开展年龄评估前将其暂时视为儿童。

*“建议各国、联合国难民署和其他各方密切合作，在可行的情况下……制定顾及儿童和性别问题的国家庇护程序……并对程序进行调整，纳入相关证据要求，优先处理无人陪伴和失散儿童寻求庇护者的申请，为无人陪伴和失散儿童提供合格的免费法律或其他代理服务，在履行1951年《公约》时顾及年龄和性别因素，承认专门针对儿童的迫害表现和形式，包括未成年招募、儿童贩卖和女性生殖器官切割。”*

联合国难民署执行委员会，《关于危难儿童的第107（LVIII）号结论》，2007年。

- ▶ [《关于无人陪伴和失散儿童在原籍国外待遇的第6号一般性意见（2005年）》](#)，联合国儿童权利委员会，2005年。
- ▶ [《关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权力的第14号一般性意见（第三条第一款）》](#)，联合国儿童权利委员会，2013年。
- ▶ [《关于1951年《关于难民地位的公约》第一条第一款\(乙\)项和第六款和\(或\)其1967年《议定书》范围内儿童庇护申请的第8号国际保护准则》](#)，联合国难民署，2009年，尤其是第65-77节。
- ▶ [《问题的核心——儿童在欧盟申请庇护时的可信度评估》](#)，联合国难民署，2014年。

## 妇女

为确保男女寻求庇护者平等地进入庇护程序，并确保各国能够准确识别国际保护需求，各国需确保庇护程序顾及性别，同时确保承认性别相关的迫害是认可难民地位的理由（见第6.4章《难民的定义包括哪些人？》开展难民地位甄别时顾及年龄、性别和多样性），应以顾及性别的方式建立和实施庇护程序，以便女性寻求庇护者能够有效地提出申请。

如果女性寻求庇护者由男性亲属陪同，还应私下以她们理解的方式告知她们，她们自己有理由提出有效申请，并且她们在任何阶段都有权提出独立的庇护申请。她们应有机会在提出申请前寻求法律意见。

庇护部门还应安排女性寻求庇护者在没有男性家庭成员在场的情况下单独接受面谈，确保她们有机会陈述自己的情况。顾及性别和文化因素的面谈技巧至关重要，能够让寻求庇护者披露信息、确认迫害情况，并确保准确评估此类申请。

**“执行委员会敦促各国在必要时，在难民地位甄别程序中提供熟练的女性面谈官，确保女性寻求庇护者即使在男性家庭成员陪同下也能适当地进入此类程序。”**

联合国难民署执行委员会，第 64 (XLI) 号结论，1990 年。

- ▶ 《关于 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第一款(乙)项和(或)其 1967 年《议定书》范围内与性别有关迫害的第 1 号国际保护准则》，联合国难民署，2002 年，尤其是第 35-36 节。

## 寻求庇护家庭

如果一个家庭寻求庇护，那么不止一名家庭成员可以有效提出独立的难民地位申请，不管是父亲、母亲或子女，还是其他随行亲属或受抚养人。因此，作为一般规则，不管主要申请人是否被认定为难民，都应按照实质情况评估家庭成员和其他受抚养人的申请。

如果主要申请人获得难民保护，核心家庭的其他成员和受抚养人也应获得同样的难民地位，以确保被认定为难民者的家庭团聚。主要申请人未获得难民保护的事实并不影响家庭成员的申请得到独立的实质性审查。

## 暴力和酷刑幸存者和受创伤者

除上述一般要点外，还应建立转介机制，以便暴力、酷刑或其他创伤事件的受害者/幸存者获取心理社会咨询和其他支助服务。最佳做法应是提供训练有素的心理咨询师，让他们在整个过程中协助寻求庇护者。

**“执行委员会……建议为性暴力难民受害者及其家属提供适当的医疗和心理社会护理，包括提供适合其文化背景的咨询机构，并在提供援助和寻求持久解决方案时将其视为各国和联合国难民署特别关注的人。”**

联合国难民署执行委员会，第 73 (XLIV) (F) 号结论，1993 年。

## 具有不同性取向和/或性别认同的人

对于具有不同性取向和/或性别认同的寻求庇护者，面谈官和决策者除考虑上述问题外，还需保持客观的态度，以免基于对具有不同性取向和/或性别认同的人的刻板、不准确或不恰当的看法得出结论。

面谈官和口译员必须避免以口头或肢体语言表达对寻求庇护者的性取向、性别认同、性行为或关系模式的任何态度。应使用非冒犯性的词汇，并对性取向和性别认同的多样性表现出积极的态度。使用不恰当的术语可能不利于寻求庇护者说出其所恐惧之事的真实性质。

如果一人寻求庇护的国家认定同性关系非法，那么这些法律可能会阻碍他或她进入庇护程序，或者导致此人在难民地位甄别面谈中避免提及自己的性取向或性别认同。在这种情况下，联合国难民署可能需要直接参与案件，包括根据其职责开展难民地位甄别。

- ▶ [《关于1951年《关于难民地位的公约》第一条第一款\(乙\)项和\(或\)其1967年《议定书》范围内基于性取向和/或性别认同的难民地位申请的第9号国际保护准则》](#)，联合国难民署，2012年，尤其是第58-61节。

## 残障人士

在处理残障人士的庇护申请时，应尊重他们的尊严和个人自主权，并遵守[《残疾人权利公约》](#)中的不歧视和参与原则。

这意味着在庇护程序中确保寻求庇护的残障人士获得适当的法律咨询和支持，并为他们进入相应地点提供便利，以便其有效地提出申请。精神残障人士或有精神健康问题的人员可能需要由指定监护人或代表（除法律代表外）陪同，并且可能需要医疗或心理支持。作为一般规则，他们的申请应和儿童寻求庇护者的申请一样，由训练有素的专业决策者优先审查。

**“执行委员会……建议各国和联合国难民署（如适用）确保残障人士能够进入难民地位甄别和其他相关程序，并且能够在必要的支持下全面、公正地提出申请。”**

[联合国难民署执行委员会，《关于残障难民的第110（LXI）号结论（j）》，2010年。](#)

## 议员检查表：

### 庇护程序中有特殊需求的寻求庇护者

- ✔ 议员应推动在法律中纳入明确措施，以满足特别脆弱的寻求庇护者的具体需求，包括女性寻求庇护者、暴力和酷刑幸存者、受创伤者、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者寻求庇护者和其他人。此类措施包括：以寻求庇护者能够理解的方式和语言为其提供相关信息，包括庇护过程和程序、他们进入此类程序和获得法律咨询的权利，并且要根据他们的年龄、教育水平、残障和其他情况做出调整；让女性寻求庇护者有机会与熟练的女性面谈官和口译员进行面谈；让主要申请人的家庭成员和受抚养人有权独立提出庇护申请，并且在适当情况下，能够自己被认定为难民。
- ✔ 根据《儿童权利公约》第二十二条，议员应确保法律：
  - 规定如何对待儿童寻求庇护者，包括无人陪伴和失散的儿童寻求庇护者，提供顾及儿童的程序保障，并明确提及“儿童的最大利益”原则；
  - 规定在确认儿童无人陪伴或失散后，立即指定一名独立、合格的监护人或顾问，为儿童免费提供协助；
  - 规定在庇护过程的所有阶段，都有一名合格的法律代表协助无人陪伴和失散的儿童提出庇护申请。还应免费为儿童提供法律代表；以及
  - 如果法律规定了年龄评估程序，则规定只应在对儿童年龄存疑的情况下才开展此类程序，并且年龄评估是综合评估的一部分，同时考虑儿童的外表和心理成熟度，而且是在自愿的基础上、由具有相应知识的独立专业人员以顾及儿童情况和性别的方式开展，如果对年龄有疑问，应将相关人员视为儿童。
- 推动在法律中纳入一项规定，即，一般情况下，如果主要申请人符合难民定义的标准，则应按照被认可难民的团聚权认定其核心家庭成员和其他受抚养人的难民地位，除非认定难民地位不符合其核心家庭成员和其他受抚养人的个人法律地位（例如，其配偶是庇护国的国民）。
- 确保法律不禁止其他家庭成员或受抚养人在主要申请人收到不认定难民地位的决定后单独提出独立的庇护申请，尤其是在有性别相关迫害和针对儿童的伤害的情况下。
- 向庇护机构分配足够的资源，确保其能够提供专门培训、适当的原籍国信息和其他服务，以便能够基于特别脆弱的寻求庇护者的具体需求决策，同时顾及其年龄、性别和多样性。
- 呼吁庇护机构在需要时发布关于相关内容的准则，例如，关于程序保障、面谈技巧以及儿童、妇女、酷刑受害者、受创伤者、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者寻求庇护者和其他弱势群体的申请评估。



## 7.12 难民地位认定

寻求庇护者被认定为难民后，应获得安全的合法居留地位。难民和寻求庇护者一样，有权获得身份证件。被认定为难民者有权获得旅行证件。

### 安全持久的合法居留地位

如果无法提供永久居留权，至少应为难民提供合法居留权，这是确保一国履行 1951 年《公约》规定义务、让难民享受《公约》赋予权利的合法和必要措施。安全的居留地位也是各国可以采取的最有效措施之一，以促进难民融入社会，最终拥有一个永久性的家，并成为社会的正式和平等成员。

如果各国根据法律规定，提供一种可延期的短期地位，则在认定难民地位后提供的合法居留地位应与最终入籍所需的居留形式相一致。也就是说，如果未能向已被认定为难民者提供永久居留权，至少应为其提供一种可以申请永久居留权的身份，以便其之后申请入籍。

议员应牢记，如果仅在一定年限内认定难民地位，之后再行难民地位审查，这样不仅会使难民处境更加危险，放慢其融入社会的进程，还会消耗大量的行政和财政资源。

### 身份证件

1951 年《公约》缔约国必须向其境内的所有难民签发身份证件（第二十七条）。向难民签发证明其难民地位的身份证件能让他们获取其他服务和权利，保护他们免于被骚扰和推回。应向所有成年难民以及失散和无人陪伴的儿童难民签发此类证件，因为这种证件能够提供保护并让他们拥有相关权利（寻求庇护者和难民一样有权获得身份证件，有关更多信息，请见第 5.2 章中的寻求庇护者的接收和待遇、寻求庇护者与难民的登记和身份证明）。

## 旅行证件

缔约国必须向合法居留在本国境内的难民签发旅行证件，以便难民在其领土以外旅行，除非因重要的国家安全或公共秩序原因而另有要求（第二十八条）。《公约》附表提供了有关旅行证件的详细信息，附件中包括一份公约旅行证件样本。

向难民签发“公约旅行证件”（CTD）有助于他们行使离开任何国家（包括东道国）的基本权利。这并不意味着难民获得了国籍，但此类证件得到了其他国家的广泛认可，让难民能够前往其他国家去学习、工作、求医、重新安置或做其他事情。

根据现代国际标准，最好签发机器可读的旅行证件，见《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）附件 9 中规定。机器可读的旅行证件有助于难民开展国际旅行，并且更为安全，不易涂改或伪造。电子化或生物识别旅行证件的安全标准更高。

2016 年，国际民航组织的新标准成为所有旅行证件的强制性标准。联合国难民署和国际民航组织联合发布了[向难民和无国籍人士签发机器可读旅行证件的指南](#)。

联合国难民署和国际民航组织建议各国将合法居留在其境内的难民获得机器可读旅行证件的个人权利纳入其国家庇护、难民、移民和（或）公民法。许多国家已经采取此类措施。最好在国家议会法案中规定此类权利，但可以在行政法规中更详细地规定标准和程序性问题。联合国难民署和国际民航组织的联合文件中列出了需要加以规范的问题。

缔约国还必须向因其身份而无法从其国家政府获得文件或证书的难民签发**文件或证书**（第二十五条）。因此所收取的任何费用必须合理，并且与向国民收取的类似服务费用相当。及时登记出生、结婚和离婚情况并签发相关证件对于难民妇女和儿童的权利尤其重要。

- ▶ [《关于难民身份证件的第 35（XXXV）号结论》](#)、[《关于难民旅行证件的第 49（XXXVIII）号结论》](#)和[《第 114（LXVIII）号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，1984 年、1987 年和 2017 年。
- ▶ [《为难民和无国籍者签发机器可读的公约旅行证件的指南》](#)，联合国难民署和国际民用航空组织，2017 年。

## 议员检查表：

### 难民地位认定

应在法律中规定，被认定为难民者可在本国合法居留，并获得身份证件（和寻求庇护者一样）和旅行证件。为此，议员应：

#### ☑ 就**合法居留身份**而言，确保：

- 法律规定，寻求庇护者在被认定为难民后可获得安全的合法居留地位，最好是永久居留权；如果难民没有获得永久居留权，他们至少应获得一种能让他们申请永久居留权并最终申请入籍的地位。

#### ☑ 就**身份证件**而言，确保：

- 规定向寻求庇护者和难民签发个人身份证件。对于已被认定为难民的人员，也可以根据 1951 年《公约》第二十七条向所有难民签发旅行证件；
- 还应根据派生难民地位向被认定为难民者的家庭成员签发此类身份证件（如果是寻求庇护者，则签发给主要申请人的家庭成员）；
- 证件格式可防止盗用，能够让相关部门确信使用证件者即是获发证件者。作为一种良好做法，应为难民签发与永久居民证件格式和期限相似的证件，因为这往往有助于其获取服务和享受权利；

#### ☑ 就**旅行证件**而言，确保：

- 规定按照 1951 年《公约》第二十八条及其附表中关于公约旅行证件的签发、有效期和续期的规定向被认定为难民者签发旅行证件（包括基于派生难民地位签发）；
- 签发旅行证件所收取的任何费用不得超过国民护照的最低收费标准（见 1951 年《公约》附表第 3 节），减少行政程序和降低制作此类旅行证件费用的一种方法是签发有效期更长的证件；以及
- 如果尚未修改国家庇护、难民、移民和/或公民身份相关法律，则对其进行修改，以确保合法居留在本国的难民获发机器可读的旅行证件，以便使证件符合公认的标准，让难民能够享有出行和出国旅行的自由。

## 7.13 难民地位的取消、撤销和终止

只有在满足某些条件的情况下，被认定为难民的人员（不管是一国根据 1951 年《公约》规定认定的难民还是被联合国难民署承认的难民）才可能失去难民地位。

### 难民地位的取消和撤销

在得知某人当时并不符合资格标准但仍被认定为难民后，应**取消其难民地位**。这可能是由于其未满足纳入标准，或者本应适用排除条款。认定难民地位的决定可能是错误的，原因包括此人为获得难民地位而故意歪曲或隐瞒了重要事实，或者有贿赂等不当行为，或者是决策部门失误。

在大多数法律体系中，不管是民法还是普通法，一般行政法中都对更改最终决定有所规定。根据做出错误决定的原因，更改可能会有时间限制。要求考虑措施的相称性和尊重“既得权利”的一般法律原则往往也适用。虽然 1951 年《公约》中没有明确规定，但如果相应保障程序中规定，有关人员在作出初始决定时不符合难民标准，则取消难民地位就符合国际法。

在这种情况下，因最初被认定为难民时不符合资格标准而被取消难民地位的人，在开展取消程序时可能会因 1951 年《公约》中的理由有充分根据担心遭受迫害。因此，必须根据现行法律体系，让此人有机会进入取消程序或单独的程序中，以确定其当前是否有资格获得难民地位。

如果被认定为难民者做出 1951 年《公约》第一条第六款（甲）项或（丙）项范围内的行为，则应**撤销其难民地位**，当然前提是适用其中一项或这两项排除条款的所有标准都已满足。

### 取消和撤销的区别是什么？

**“取消”**是联合国难民署使用的术语，指的是推翻最初本不应认定的难民地位的决定。取消针对的是最终决定，即不能再复议或复审的决定。取消之后，难民地位自初始认定之日起（从头开始或从当时开始）无效。

**“撤销”**指的是相关人员在被认定为难民后从事 1951 年《公约》第一条第六款（甲）或（丙）项规定的行为而被撤销难民地位。这一决定的效力针对的是未来（从现在开始）。

## 取消和撤销：需要建立什么程序保障？

取消或撤销决定只能逐案做出。如果要取消或撤销难民地位，应：

- 告知相关难民这一程序的性质，以及拟取消或撤销难民地位所依据的证据；
- 为相关难民提供机会，反驳主管部门提出的任何欺诈或其他不当行为指控；
- 如需要，为相关难民提供翻译协助，并允许其获得法律顾问的支持；以及

- 确保相关难民有权就由非做出初始决定的人员或小组作出的此类决定申请复议或复审，复议或复审应评估法律和事实情况，并应具有中止效力。

在做出取消或撤销难民地位的最终决定之前，难民地位保持不变。

不应将取消或撤销难民地位与 1951 年《公约》第三十二条规定的驱逐出境或第三十三条第二款规定的在推回情况下失去保护的概念相混淆，上文第 4.2 章《入境及不推回义务的范围》对此已有说明。后两条均未就难民在初始甄别时符合 1951 年《公约》的资格标准但却失去难民地位的情况作出规定。

## 议员检查表：

### 取消和撤销难民地位

- ✔ 如果法律允许主管部门考虑取消难民地位，议员应确保：

- 取消难民地位的实质性理由符合国际难民法，所遵循的程序建立了上文概述的程序保障，并考虑到相称性因素和相关难民的先前既得权利，包括难民在该国建立的任何联系；以及
- 被取消难民地位的人应有机会进入程序，以确定自己当前是否有资格取得难民地位，可根据现行的法律体系确定在取消程序中开展或是以单独的程序开展此类难民地位甄别。

- ✔ 如果法律规定被认定为难民者做出某些行径后应撤销其难民地位，应确保仅在该难民做出 1951 年《公约》第一条第六款（甲）项或（丙）项范围内的行为，且不包括《公约》第一条第六款（乙）项或第三十三条第二款范围中的行为时，才撤销其难民地位，并且撤销难民地位不影响其家庭成员的难民地位。

确保法律规定，应告知受影响个人其难民地位被取消或撤销的原因，并为其提供质疑该决定的机会，最好向负责难民地位甄别的主管部门提出质疑，并有机会向上级主管部门申请具有中止效力的复议。

▶ [《关于取消难民地位的说明》](#)，联合国难民署，2004 年。

## 难民地位终止

难民地位被认定后没有时限，只有当满足所谓的“终止条款”<1951年《公约》第一条第三款和1969年《非洲统一组织公约》第一条第四款（甲）至（戊）项>规定时，难民地位才会终止。这些条款规定了难民地位被终止的条件，其前提是，国际保护已不再必要也不再合理，因此不应再继续提供国际保护。

因此，除非难民符合其中一项终止条款的规定，否则应保留其难民地位。这样做是为了向难民提供保证，即他们的地位不会因其原籍国一时的短暂变化（而非根本性变化）而受到持续审查。

如果一国想要适用情况不复存在的终止条款，庇护国要负责证明原籍国发生了根本、稳定和持久的变化，援引第一条三款（戊）项或（己）项的规定是适当的。但在某些情况下，有些群体仍然面临着遭受迫害的风险，应将其排除在全面终止难民地位条款的适用范围之外。

## 难民地位何时终止？

根据1951年《难民地位公约》第一条第三款，难民地位终止可能是因为难民的行动（该款（甲）至（丁）项）或者是因为难民地位所依据的原籍国客观情况发生根本变化（该款（戊）和（己）项）。

在六项终止条款中，前四项反映的是难民本人造成的自身状况的变化，即：

1. 其自动接受其本国的保护；
2. 其自动重新取得国籍；
3. 其取得新的国籍，以及
4. 其在曾畏受迫害的国家内自动定居下来。

最后两项终止条款，即第一条第三款（戊）和（己）项，这两项条款的依据是：难民曾畏受迫害的国家发生变化，国际保护不再是合理需求，因为此人成为难民的原因已经不复存在。这些便是“情况不复存在的终止条款”。

**“各国必须认真评估国籍国或原籍国变化的基本特征，包括一般人权状况以及畏受迫害的具体原因，以便以客观和可核查的方式确认，认定难民地位的理由已不复存在；……各国进行此类评估时应参考这方面的相关可用信息，包括有关专门机构、尤其是联合国难民署提供的信息，务必确认这种变化是根本的、稳定的和持久的。”**

联合国难民署《关于难民地位终止的第69（XLIII）号结论，（a）》，1992年。

即便整体情况已发生变化，难民地位不再必要，但个别案件的具体情况可能有所不同，需要继续提供国际保护。因此，所有受难民地位全面终止影响的难民都应可以根据其个人的国际保护理由，请求重新考虑其申请。

## 议员检查表：

### 难民地位终止

鉴于 1951 年《公约》第一条第三款和 1969 年《非洲统一组织公约》第一条第四款（甲）至（戊）项详细列举了难民地位终止的理由，为确保难民地位的终止符合国际法律标准，议员应保留 1951 年《公约》和 1969 年《非洲统一组织公约》（如适用）中难民地位终止条款的措辞，并确保法律中不包括其他终止理由。

如果难民从事 1969 年《非洲统一组织公约》第三条第二款中所述的颠覆活动，根据该公约第一条第四款（庚）项预知其难民地位会被终止，议员应在法律中规定，应在 1951 年《公约》第一条第六款的框架内解读这些条款，并适用与这些规定相同的标准。

根据国际标准，议员还应：

确保法律规定，如果难民能够援引先前所受迫害给出拒绝返回其国籍国或前惯常居住地的重大理由，则难民地位终止条款不适用。

确保第一条第三款（戊）和（己）项第二节中的“重大理由”也适用于第一条第一款（乙）项中的难民，因为这是一项一般性的人道主义原则，各国在实践中已广泛采用。

确保法律规定，将难民地位终止的原因告知每位受影响者，并为其提供质疑该决定的机会，最好向负责难民地位甄别的主管部门提出质疑，并让其有机会向上级主管部门申请具有中止效力的复议。

如果国内法律规定了终止补充性保护的理理由，确保这些内容遵循 1951 年《公约》第一条第三款中的规定，包括第一条第三款（戊）和（己）项中的“重大理由”例外情况，这些条款同样适用于终止补充性保护。

推动在法律中纳入规定，要求主管部门在考虑终止难民地位时与联合国难民署协商。

根据两项情况不复存在的终止条款，难民拒绝接受原籍国的保护时，均可以“援引先前所受迫害给出重大理由”。这一例外情况针对的案件是，难民或其家庭成员遭受了残暴的迫害，因此无法返回原籍国或前惯常居住地。

此外，联合国难民署执行委员会在第 69 号结论中提出建议，如果有关人员“在庇护国长期居留，建立了紧密的家庭、社会和经济联系，不能离开庇护国”，各国应考虑做出“适当安排”。



- ▶ [《关于难民地位终止的第 69 \(XLIII\) 号结论》](#)，联合国难民署执行委员会，1992 年。
- ▶ [《根据 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第三款（戊）和（己）项终止难民地位（“情况不复存在”的终止条款）的第 3 号国际保护准则》](#)，联合国难民署，2003 年。

## 7.14 被认定为不需要国际保护的人

如果按照公正程序最终决定寻求庇护者不需要国际保护，且其没有留下来的重大人道主义理由，则此类人员有两种选择：返回原籍国，或者寻求其他合法移民选择，如正规化移民。根据各国法律规定，后者一般仅适合有特定背景或情况的个人，因此，本节重点关注返回这一选择。

### 如何促进自愿回返？

如果没有权利留在东道国的个人可以自愿回国，最好确保他们回返的可持续性。自愿回返有助于确保他们以安全和有尊严的方式返回，对回返国来说更具成本效益。

鼓励和支持自愿和可持续回返的良好做法包括：就回返选择和原籍国情况提供信息和咨询；提供交通、重返社会和/或回返后援助；以及开展回返后监测。

**在任何情况下，回返都应尊重不推回原则。**因此，需采取相应的保障措施，评估新的或未经审查的风险，例如，回返程序中的人员不曾有机会进入庇护程序，或者他们曾进入庇护程序，但原籍国出现了新风险。各国采取了两种不同的方法来应对这种情况：将相关人员重新推介至庇护程序，或在回返程序中建立单独的程序来审查此类风险，例如加拿大开展的遣返前风险评估（见下文）。如果担心返回者可能滥用该程序来延长逗留时间，应通过有效的程序和案件管理机制加以解决。

对于**有特殊需求的人**，应确定是否能在其回返和重返社会的过程中为其提供适当的援助。如不能，则此人可能无法返回原籍国。例如，被贩运者可能被认定为不再需要国际保护，但可能仍需为其提供医疗和心理护理以及具体的重返社会支持，确保他们不会被再次贩运。如果允许无国籍者返回其惯常居住国，可能需要为其提供重返社会援助。

**国际移民组织**可以成为各国政府的重要伙伴，以开展项目，协助难民自愿回返和重返社会。

## 《关于强制遣返问题的二十项准则》

2005年，欧洲委员会部长委员会通过了[《关于强制遣返问题的二十项准则》](#)，以指导各国负责遣返外来人员或外国人的主管部门。总体而言，这些准则呼吁各国政府：

1. **促进自愿回返**，而非强制遣返。
2. 仅可在以下情况下**使用驱逐令**：考虑了所有相关信息，并依法确定遣返不违背不推回原则；遣返是相称的措施并且符合合法目的；就儿童而言，已确定此举符合儿童的最大利益，且东道国政府确信将儿童送回至其家庭成员、指定监护人或返回国的相应接待机构；返回国会重新接纳返回者，否则，东道国将允许其返回。
3. 确保**不进行集体驱逐**，只有在对每个人的案件进行合理和客观的审查并考虑到每个案件的具体情况后才可发布驱逐令。
4. 直接或通过其授权的法律代表向有关个人发出书面**驱逐令**，并以其理解的语言解释发出驱逐令的原因。驱逐令中应说明所依据的法律和事实依据、可采取的补救措施及其是否具有中止效力，以及采取此类补救措施的期限。
5. 让其有机会请求有权审查驱逐令的公正和独立的主管部门**就驱逐令采取有效补救措施**，包括暂时中止执行驱逐令，并确保采取适当的程序保障措施。
6. 为确保执行驱逐令而在**驱逐前拘留相关人员**的做法仅适用于：按照法律规定的程序开展，并且在详细审查个案中剥夺自由的必要性后，东道国主管部门确定非拘禁措施无法确保驱逐令的有效执行。
7. **如果遣返安排暂停**或未被尽职执行，则**应释放被遣返者**。
8. 确保尽可能**缩短驱逐前的拘留时间**，并审查以合理的时间间隔拘留相关人员的必要性。
9. 确保**就拘留采取司法补救措施**，并提供法律援助，由法院迅速确定拘留的合法性，如果在复议时确定拘留不合法，则应立即释放相关人员。
10. 确保将等待遣返的人员**拘留在专门指定的地点**，提供适当的物质条件，配备适当的合格人员，并确保其有机会联系律师、医生、非政府组织、家人和联合国难民署。

11. **就儿童而言，应将拘留作为最后手段，并在适当的情况下将拘留时间减到最短。**
12. **各国就重新接纳问题开展合作**，促进在东道国非法居留的外国人回返，同时确保东道国政府和返回国政府之间交换信息不会使被遣返者或其亲属在返回后面临危险，特别要注意不共享与庇护申请有关的信息（有关适用的保密标准和原则的更多信息，请见上文第 7.4 章《按照相关数据保护原则和标准确保保密性》）。
13. **确保各国履行义务**，包括原籍国遵守国际法规定的义务，无手续、无延误或无障碍地重新接纳本国国民。
14. 不任意剥夺有关人员的国籍，尤其是在此举会导致其成为**无国籍者**的情况下。
15. 在遣返过程的所有阶段寻求**被遣返者的合作**，尤其是提前提供关于遣返安排的信息和向返回国政府提供的信息，以便其做些在东道国和返回国的必要联系来准备回返，并在必要时取回用于体面返回的个人物品。
16. 如果被遣返者患有疾病、需要治疗或者需要采用约束手段，应在遣返前对其进行**医疗检查**，确保其**适合旅行**。不应遣返身体不适合旅行的人员。
17. 尊重被遣返者的**尊严**，同时确保其他乘客、机组人员和被遣返者本人的**安全**。如果继续遣返会危及上述人员的安全，则可能需要中断遣返。
18. 确保所使用的**护送人员**经过仔细挑选，并接受了充分培训，包括关于正确使用约束手段的培训。
19. 为约束被遣返者，仅应采用与实际或合理预期的抵抗严格相称的**约束手段**。不要采用可能会阻塞部分或全部气道的约束手段和强制措施，也不要迫使被遣返者摆出可能有窒息风险的姿势。
20. 实施有效的**强制遣返监测制度**，并全面记录强制遣返行动，尤其要记录行动中发生的任何重大事件或采取的任何约束措施。如果返回者就强制遣返过程中据称发生的虐待行为提出投诉，确保在合理的时间内开展有效和独立的调查。

及时就非难民或无权获得国际保护者的案件给出有效的结果，这对于确保国家庇护制度的完整性至关重要。这对于保持公众对庇护制度的信心、控制非正常移民以及防止偷运和贩运此类人员也很重要。

各国缔结**重新接纳协议**时，应按照国家依据国际难民法和国际人权法应承担的义务措辞和实施。例如，在协议中明确规定，应根据不推回原则实施协议，并且此类协议不适用于寻求庇护者。协议中还应规定，应单独评估拟返回者被重新接纳的合法性和适当性，并考虑家庭团聚原则和个人的具体需求，同时确保首要考虑儿童的最大利益。重新接纳协议中还应包括程序保障措施，包括对边防人员的明确指示和在边境提供口译员。

**“促进庇护申请经充分公正的审理被驳回的人员和非正常移民回返时，应以安全和人道的方式行动，尊重不推回原则和禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的原则，同时维护儿童的最大利益，保障人们个人和家庭生活得到尊重的权利。”**

[《关于必须实现更公平、更良好和更人道移民的一般性辩论宣言》](#)，各国议会联盟第 133 届大会，日内瓦，2015 年。

**“执行委员会……重申，应以人道的方式，在充分尊重人权和尊严的情况下，促进被认定为不需要国际保护的人回返，并在必要时，以符合人权法且相称的方式使用武力；需要强调的是，在涉及儿童的所有行动中，应首要考虑儿童的最大利益。”**

[《关于被认定为不需要国际保护的人回返的第 96 号结论 \(LIV\)，\(c\)》](#)，联合国难民署执行委员会，2003 年。

## 国家实践

**加拿大的遣返前风险评估：**在将某些类别的人遣离该国之前，主管部门会进行遣返前风险评估（PRRA），确保该国履行其不推回义务。任何收到驱逐令的人，包括担心返回后遭受迫害的未被认定为难民的寻求庇护者，都可以申请遣返前风险评估。评估的风险包括遭受迫害、酷刑、生命危险或残忍和非常规待遇或处罚的风险。

## 议员检查表:

### 被认定为不需要国际保护的人的回返

为确保按照国际法和人权标准对待非难民，议员应：

如果通过公平程序最终认定相关人员不需要国际保护，且其没有继续留在该国的重大人道主义理由，应支持优先让其自愿回返，而非强制遣返，同时确保就回返选择和原籍国情况为此类人员提供信息和咨询；分配资金用于提供交通援助、重返社会援助，以及开展回返后援助和监测。

为确保回返工作遵循不推回原则，应支持在法律中纳入适当的保障措施，以评估新的或未经审查的风险，此类措施包括将相关人员重新推介至庇护程序，或在回返程序中建立单独的程序来审查此类风险。

为确保将返回者的具体需求考虑在内，应确保法律规定对这些需求进行评估，如果被返回者无法获得适当的援助，应停止回返。

促进在重新接纳协议中纳入以下条款：要求按照国际难民法和国际人权法实施协议，包括明确申明协议的实施要遵守不推回原则，且协议不适用于寻求庇护者。协议中还应规定，应单独评估建议拟返回者被重新接纳的合法性和适当性，并考虑家庭团聚原则和相关个人的具体需求，同时需要确保首要考虑儿童的最大利益。此类协议中还应包括程序保障措施，包括对边防人员的明确指示和在边境提供口译员。

在通过公平程序最终认定相关人员不需要国际保护，且其不可能自愿回返，需要考虑强制遣返的情况下，确保上述保障措施到位并得以实施。

鼓励监测返回者被重新接纳的情况，确保他们以人道、体面和有秩序的方式被重新接纳。

- ▶ [《关于被认定为不需要国际保护的人回返的第 96 号结论 \(LIV\)》](#)，联合国难民署执行委员会，2003 年。
- ▶ [《关于强制遣返问题的二十项准则》](#)，欧洲委员会部长委员会，2005 年。

# 第八章

## 尊重难民的权利和尊严



© 联合国难民署 / Adam Dean

### 8.1 概述

难民有权受到保护，不应被推回，另外，1951年的《公约》（《关于难民地位的公约》）以及更具普遍性的国际人权法还赋予了他们一系列其他权利。

不过，讨论难民权利问题不应脱离他们的实际生活环境，例如，一些难民得到了东道国的正式庇护或妥善安置，通常享有与东道国公民同等的权利，而其他难民就只能住在农村和城市地区的难民营或临时定居点，一待就是数载甚至数十载，其难民地位长期得不到官方承认，导致他们仅能获得有限的权利，也很难指望有持久解决方案助其脱离困境。

毋庸置疑，收容难民会给东道国带来巨大压力，尤其是对于经济、社会负担本身就重的国家或地区而言。迫于这种压力，东道国通常会制定相关政策限制难民权利，这又会导致本国公民的种族主义和仇外情绪进一步上升，甚至对难民进行人身攻击。因此，想要解决难民问题，就不能将难民边缘化，而应接纳他们参与到东道国的生产经济发展中。

本章对关于尊重难民及补充性保护受益人权利的鼓励性措施和政策进行了审议，重点如下：

- 倡议指导原则——非歧视原则
- 难民权利及难民遵守东道国法律的义务
- 适用补充性保护的人员权利
- 种族主义和仇外心理的疏导
- 利用联合国人权机制保护难民。

## 8.2 非歧视原则

非歧视原则是国际法的核心原则，也是所有人权条约的基础。非歧视原则规定：不应以种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他见解、国家或社会出身、财产、出生或其他身份为由而有所歧视。1951年的《公约》第三条规定缔约国应对难民不分种族、宗教或国籍，适用本公约的条款，《非洲统一组织难民公约》第二条原文引用了此规定，并进一步规定缔约国不应以特定社会群体成员身份为由而有所歧视。

各缔约国议员应尽最大努力确保难民相关立法条款的起草和适用符合非歧视原则。

## 8.3 难民的义务和权利

1951年的《公约》第二条规定了难民对东道国负有的义务，第三至三十四条规定了难民应有的权利。难民或寻求庇护者进入某国境内或以其他方式受该国管辖之时，《公约》的部分权利条款将即刻适用，其他一些权利则在庇护申请提出时或难民地位获得后或某一确定居住期后适用。

一般人权法自然适用于难民。



### 根据 1951 年《公约》规定，难民负有哪些义务？

难民应对其东道国负有义务。难民必须遵守东道国现行法律法规以及相关部门制定的公共秩序维护措施（第 2 条）。

### 难民享有哪些权利？

前几章讨论了《公约》第 31 条至第 33 条（不得对非法入境难民实施驱逐和推回等惩罚措施）赋予难民的权利，另外，根据难民对庇护国的依附程度，《公约》还为其提供其他保护，基本原则是难民在庇护国停留、居留时间越长，他或她获得的权利就越多。

### 所有寻求庇护者和难民享有的权利（不考虑地位或停留时间因素）

- 宗教活动权和受宗教教育权（第四条，不允许限制此权利，应与本国国民等同）；
- 获得动产和不动产的权利（第 13 条，政策应尽可能向其倾斜，任何时候，待遇一般不得低于外国人）；
- 诉诸法院及获得法律援助的权利（第 16 条，不允许限制此权利，应与本国国民等同）；
- 受初等教育权（第 32 条第 1 款，应与本国国民等同）；
- 受中等和高等教育权（第 32 条第 2 款，政策应尽可能向其倾斜，任何时候，待遇一般不得低于外国人）；
- 获得身份证件的权利（第 27 条）。

### 合法寻求庇护者及合法难民的权利（自难民地位申请之日起）

- 从事自营职业权（第 18 条，政策应尽可能向其倾斜，任何时候，待遇一般不得低于外国人）；
- 在庇护国境内的居所选择权和迁徙自由权（第 26 条，按外国人适用的任何规定）。

### 合法居留难民的权利

- 结社权（第 15 条，按外国人标准给予最高待遇）；
- 以工资受偿的就业权（第 17 条，按外国人标准给予最高待遇）；
- 从事自由职业权（第 19 条，政策应尽可能向其倾斜，任何时候，待遇一般不得低于外国人）；
- 住宅权（第 21 条，政策应尽可能向其倾斜，任何时候，待遇一般不得低于外国人）；
- 受公共救助和社会保障权（第 23、24 条，应与本国国民等同）；
- 获得旅行证件的权利（第 28 条）。

### 惯常居住难民的权利

- 艺术权和专利权（第 14 条，应与本国国民等同）。

## 议员检查表：

### 难民的义务

鼓励议员支持在立法条款中明确：难民应按 1951 年《公约》第 2 条规定遵守东道国法律法规。

难民权利相关检查表的建议列于下列副标题项下。

以下列出了难民享有的权利，在后续各节中将进行详细介绍：

- 迁徙自由权；
- 享受家庭生活的权利，包括家庭团聚；
- 工作权；
- 受教育权；
- 诉诸法院的权利；
- 获得社会福利和医疗服务的权利；
- 其他权利

本章重点介绍难民的权利。寻求庇护者——难民申请已提交但尚未获得难民地位的人——有权享有该庇护国领土范围内合法难民所享有的权利，见下文所列。

有关寻求庇护者寻求接收的权利详见第 5 章第 2 节——**寻求庇护者的接收和待遇**）。

### 迁徙自由权

1951 年《公约》第 26 条要求缔约国应给予其领土范围内合法难民选择居住地的权利，以及一般与外国人等同的迁徙自由权。因此，缔约国不能对难民施加针对性限制，必须尊重非歧视原则。（拘留等有关迁徙自由限制的内容详见第 5 章第 2 节。）

国际人权法还给予合法处在一国领土范围内的人居所选择权和迁徙自由权（《公民权利及政治权利国际公约》第 12 条），其中包括难民。

### 居住在城市的难民：目前属于大多数

人们一想到难民，就会想到那些住在偏远农村的帐篷里、靠人道主义援助维持生活的人。事实上，出于公共秩序或安全考虑，或为避免难民与本国国民发生冲突，东道国政府通常会建立难民营。

但近年来城市地区难民人数占比持续上升，现如今，平均每 10 个难民中就有六个住在城市，主要在发展中国家和中等收入国家。

相比难民营，难民更愿意住在相对有更多个人自由的其他地方，这是人之常情。尽管难民营有各种不同管理形式，但其本质确实在某种程度上限制了难民的权利和自由，限制了他们选择实现自我意义生活的能力。在难民营，难民人身和财产安全可能会受到威胁，或者无法与家庭成员团聚，或得不到医治，得不到中等和高等教育机会，或直接无法维持生计，因此他们会寻求离开难民营。

因此，无论是城市还是农村，都应给予难民自由、合法生活的权利，鼓励其自力更生、积极承担自身责任。这一理念不提倡依赖，而是鼓励恢复，帮助难民做好回归正常生活准备。该理念也是联合国难民署 2014 年制定难民营替代方案有关政策的基础。

## 议员检查表：

### 迁徙自由权

为确保尊重国际法和国际标准规定的难民权利，鼓励议员：

- ✔ 支持给予难民在领土范围内选择居住地并自由迁徙的权利。
- ✔ 在选择建设难民营、或指定居住点还是定居点方面，考虑所选形式是否有助于难民享受其权利，包括安全权利。
- ✔ 如果难民被安排到**难民营或定居点**，
  - 确保这些地点与边境保持合理距离，维护法律和秩序，限制武器流入难民营和定居点，防止对关押战俘使用，解除武装分子的武装，明确参战人员身份，并隔离关押等（详见第 5 章第 5 节——应急措施，针对平民的人道主义庇护）；
  - 支持采取措施，确保难民人身和财产安全，使难民家人团聚，能够获得医疗救治，获得中等和高等教育和培训机会，使难民生活质量提高等。
- ✔ 如果难民被安排到非难民营居住地
  - 支持难民自由迁徙，特别是使他们能够获得相关权利和服务，力争终止限制难民自由迁徙的难民营政策。
  - 合理分配资源，确保有效、准确的登记、发放难民证件；
  - 支持制定措施，联合卫生、教育和社会福利等关键服务部委以及中央、地方和社区等各级政府相关部门的力量，提高对难民需求和权利的认识，协调各项措施实施，增强城市收容社区所有人员的安全保障，确保收容社区及其难民获得支持；
  - 支持各相关部门与各经济活动领域的专业民间组织（如商会、小微经济协会和基层社区）制定措施并形成伙伴关系，提高难民和收容社区的生活质量，提供难民自力更生的机会。

权利限制必须有法律依据，并且必须是出于保护合法利益（如公共安全、公共秩序和公共卫生）的目的。

尽管这些人权标准已然存在，许多国家仍对难民的迁徙自由权进行了限制。各国不许难民离开难民营或以其他方式限制其住行的政策给难民带来了诸多不良影响，包括获得工作、接受教育和医疗救治的机会都会受到影响。（关于难民可获得旅行证件的权利详见第 7 章第 12 节：难民地位的承认及其旅行证件。）

## 国家实施情况

迁徙自由:乌干达 2006 年制定了本国的《难民法》及相关法规,这标志着对难民看法的一种转变——从援助接受人转变为掌握自己命运的经济活动参与者。该《难民法》给予了合法难民相对迁徙自由权、从事工作和经营企业的权利以及获得社会服务的机会。合法难民还可以在指定定居点获得土地使用权(非所有权),用来建造有年限的房屋或种植作物或从事畜牧业。这体现了乌干达在难民问题上的开拓精神,增强了社会凝聚和融合,促进了难民和收容社区和平共处。

- ▶ [联合国难民署关于城市地区难民保护和解决办法的政策, 2009 年](#)
- ▶ [联合国难民署关于难民营替代方案的政策, 2014 年](#)
- ▶ [城市在难民问题上的优秀实践, 处理城市居留难民问题的专业人员数据库](#)

## 享受家庭生活的权利, 包括家庭团聚

由于遭受迫害或在冲突和逃亡中的失散,许多难民与家人天各一方。这导致难民家庭成员面临更多危险,尤其是妇女和儿童,她们可能遭受暴力和掠夺,无法得到保护和援助,同时她们还得承担维持整个家庭生计和照顾幼小弟妹的重任。家人离散毁灭了这些难民的幸福梦。

## 保护难民家庭团聚权: 如何实施?

联合国难民署执行委员会强调,必须制定措施对难民家庭团聚权给予保护,包括:

- 制定程序预防难民家人离散,确保难民家人均被接收入境并最终得以团聚;
- 本着积极和人道主义的精神,严肃考虑难民提交的家庭团聚申请,不得无故拖延审批,并按照自由标准,决定哪些家庭成员可以被接纳;
- 一旦家庭主要申请人的难民地位被承认,则家庭所有成员皆被视为获得了难民地位,允许有权提出庇护申请的每个家庭成员单独提交庇护申请;
- 在开展难民相关活动的早期阶段,将确保难民家庭团聚作为优先事项,包括为其寻找亲属提供一切可能的援助;
- 优先识别无人陪伴或失散儿童,寻找家人线索,按照儿童利益最大化要求帮助他(她)们与家人团聚;
- 帮助难民成年家庭成员自力更生,提升其供养家庭的能力,推进难民家庭平稳、快速融入社会;
- 在难民自愿接受遣返期间以及回国之后,协助不同国籍配偶和家庭成员团聚。

## 家庭成员：都有哪些？

**关系近的家庭成员**（通常为核心成员），一般包括：

- 配偶——包括合法配偶（包括同性配偶）已订婚约的人以及习惯法婚姻（customary or common-law）的伴侣，包括同性伴侣；
- 未成年或需抚养的未婚子女和未成年兄弟姐妹，包括继子、女和收养子女（无论是合法收养还是习惯法收养）。
- 18岁以下的难民，其关系近的家庭成员包括父母、主要合法或习惯法照顾者、依靠其成年父母或照顾者生活的其他人、以及其未成年兄弟姐妹。

在决定哪些家庭成员可以团聚时，应适当考虑成员之间是否存在依赖性。

- 依赖指一种人们在社会方面、情感方面和/或经济方面的相互关系。依赖双方的关系通常应是牢固的、延续的，并有合理的持续性。
- 在确定成员之间是否存在依赖性时，其是否共同生活只是一个相对性的判断因素，不是决定性的。

难民家庭成员及其重塑生活的能力。

国际人权法承认：家庭作为基本的社会群体单元，有权获得社会和国家的保护。联合国难民和无国籍人地位全权代表会议（1951年通过了《关于难民地位公约》）重申应给予难民家庭团聚的“基本权利”。

**“会议认为，家庭是自然、基本的社会群体单元，家庭团聚是难民的一项基本权利，这种权利长期遭受威胁。”**

### [1951年联合国难民和无国籍人地位全权代表会议最后文件](#)

《儿童权利公约》（几乎为所有国家全票通过）的规定，“对于儿童或其父母要求进入或离开，缔约国以便与家人团聚的申请，缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理。”（第10条）。无论一国是否为1951年《公约》的缔约国，这项义务都适用。

难民无法返回原籍国或惯常居住地，在庇护国实现家庭团聚可能是保护其该权利的唯一途径。

家庭的构成没有一个统一、公认的定义，关键要采取一种超越传统“核心”家庭的、具有文化敏感性的方法去界定。在许多社会中，“家庭”包括亲近关系延伸的家庭成员。

**“希望庇护国在决定哪些家庭成员可以被接纳时使用自由标准，以帮助难民实现全家团聚。”**

## 议员检查表：

### 家庭团聚权

立法者可以通过以下方式保护难民家庭团聚权：

- ✔ 确保立法给予难民家庭团聚权，包括临时进入该国领土的难民；
- ✔ 倡导对家庭构成的进行合理解释：应包括合法婚姻配偶及其未成年子女、其他构成事实稳定家庭单元的习惯法夫妻、以及其他与之存在社会、经济或情感依赖关系的人；
- ✔ 确保难民地位不受家庭地位变化、家庭成员结婚、离婚或合法分离、户主死亡或达到成年年龄的影响，除非适用终止条款中的一项(终止条款详见第7章第13节——难民地位的取消、撤销和终止)；
- ✔ 确保立法允许家庭成员投奔在庇护国获得地位的难民，并应给予其与主要申请人等同的居住权，立法应规定：若拒绝家庭团聚申请，则需制定有效补救办法；
- ✔ 确保立法以及执法都不应以难民返回原籍国作为启动家庭团聚程序的前提；
- ✔ 快速实现失散难民家庭团聚，包括不要求难民在东道国居住一定时间后才有权接纳家人，提倡积极、快速地办理难民家庭团聚申请(《儿童权利公约》第10条)；
- ✔ 不要求难民提供其具备供养家庭成员的能力证明，例如证明有合适的住所、医疗保险和经济来源；
- ✔ 采取灵活手段验证难民家庭关系，在难民无法提供书面证据的情况下，允许其采用其他证明手段，不提倡完全使用DNA检测技术来证明难民家庭关系；
- ✔ 使用DNA检测技术确认难民血缘关系时，应按照[联合国难民署关于难民背景家庭关系建立中的DNA检测说明](#)执行；
- ✔ 规定在符合儿童利益最大化要求的情况下，追寻儿童家庭成员下落，特别是无人陪伴或失散儿童。

▶ [联合国难民署关于难民背景家庭关系建立中的DNA检测说明](#)，2008年

▶ [第24号结论——家庭团聚，1981年；第85号结论——国际保护，1998年；第88号结论——保护难民家庭，1999年](#)。联合国难民署执行委员会

▶ [《关于难民和移民的纽约宣言》](#)第57款和第79款以及附件1(综合性难民应对框架)第5(a)款和第14(c)款

## 工作机会：可以带来什么？

难民能不能过上正常生活、为其收容社区做出贡献，关键在于他（她）是否能够获得工作。难民能够获得工作是制定难民问题持久解决方案的重要先决条件，确保难民获得工作，就能够提升其生存技能并利用这些技能创造价值。因此，为难民提供工作机会：

- 对实现难民其他人权和维护个人尊严至关重要，是难民重建正常生活和主体意识的基础，有助于预防其产生消极悲观的生活态度，如靠性工作谋生；
- 可以保证难民个人、家庭收入，是他（她）们获得足够生活质量的核心因素，还可以降低国家社会保障、援助成本；
- 与被迫依赖人道主义援助相比，可以使难民更加坚韧，足以克服未来挑战；
- 给予难民辛勤劳作、积极纳税的机会，为其接纳社区的发展做贡献；
- 有助于难民与其收容社区形成密切关系，促进社会团结；

- 可以帮助难民做更好的准备，迎接任何后续持久解决方案。

## 工作权

1951年《公约》明确了给予难民社会经济权的重要性。它明确了四项关于工作机会和工作权利的规定：以工资受偿的就业权(第17条)，从事自营职业权(第18条)，从事自由职业权(第19条)，以及劳动法规给予的受益权(第24条)。

应允许获得地位的难民进入劳动力市场，从事以工资受偿的职业、自营职业或其他任何方式的自由职业。(寻求庇护者的相关内容详见第5章第2节——寻求庇护者的接收和待遇，寻求庇护者的工作机会。)

国际人权法也承认“人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利”(《经济、社会及文化权利国际公约》第6条)。允许难民通过就业和创业为其接纳社区做出贡献，可以使他们能够获得、增强和维持生存技能，这些技能在他们返回原籍国或接受重新安置后也有用。

如果难民未获得工作权或遭受实际阻拦，例如，昂贵的工作许可证、语言要求或不承认其职业资格等，他们将别无选择，只能从事非正规工作。在这种情况下，他们会面临被剥削、歧视和虐待的风险，他们的劳动报酬往往低于该国公民，或工作时间更长，或工作条件更危险。

“给予寻求庇护者工作权，提供难民进入劳动力市场的机会，这在经济和社会方面都具有合理性。如果寻求庇护者和难民不需依赖东道国援助，而是通过自己工作自力更生，那么东道国将节省很大一笔花费。提供就业机会将激励和改善难民、寻求庇护者与当地社区形成良性关系，可以增强社会凝聚力。”



## 难民故事：

### 莱文特——改写多人命运

一个人可以改变很多人的命运？只要问问住在土耳其伊兹密尔（Izmir）附近一个小镇的叙利亚难民就会有答案：此人就是莱文特·托普苏（Levent Topçu），难民们只知道他叫莱文特。莱文特是一家土耳其皮具公司的总经理，该公司有 60 名员工。

莱文特有一个 Facebook 好友群，群友们组建了一个协会帮助有需要的人，其中包括土耳其境内的叙利亚难民（土耳其有 270 万叙利亚难民）。在联合国难民署的帮助下，莱文特和他的朋友已经改变了 100 多人的命运。

他们协会翻新了一栋废弃的楼房，好让难民家庭能有个安身之所。之后，莱文特去了难民们搭建的简易避难所和帐篷，附近就是他们劳作的田地。“莱文特找到了我们，”32 岁的叙利亚人阿比尔(Abeer)说，她有 10 个孩子，一年前她从阿勒颇（Aleppo）附近的村子逃了出来。“你说不清我们是什么感受，就是我们终于找到了关心我们的人。

2016 年，土耳其通过一项新法，赋予了难民工作许可获得权，莱文特和他们协会“和谐团结组织”迅速行动。新法生效之前，逃避战火来到土耳其的叙利亚人和数十万其他难民一样都没有合法工作权。

在联合国难民署的建议和帮助下，莱文特开始利用新法来帮助难民。他找到两名叙利亚人，为他们整理了申请材料，六周时间就帮他们打通了审批渠道，最终两人获得了工作权。两个现在都在一家工厂工作，这是该地区第一家雇佣难民的工厂。他们的收入与土耳其同事相同。很快将有 6 名叙利亚难民在这家公司工作。

“这是一个很好的工作，感谢上帝，”穆罕默德（Mohammed）说，他就是前两位之一。“我的心愿就是回家和家人在一起，我从没想过去欧洲，所以我们留在了这里，现在我有工作了。”

莱文特说他的想法很简单。“这些人都是我的兄弟姐妹，我们都只有一次生命，我们有义务去帮助别人。《古兰经》讲，帮助有需要的人就是将你所爱赠与他们。”

---

“莱文特——改写多人命运，联合国难民署,2016 年

## 国家实施情况

许多国家在立法中明确规定难民享有工作权。厄瓜多尔 2008 年通过新《宪法》，规定非国民和国民享有平等权利，包括进入劳动力市场的机会、工作权和享有完全社会保障的机会，从 2012 年开始，难民不再被要求提供工作许可证。拉美其他国家也立法承认了难民享有受偿就业权。乌干达 2010 年通过《难民条例》，允许获得地位的难民从事可获得收入或以工资受偿的职业，并按在乌外国人标准给予最优待遇。欧盟 2011 年对《资格指令》进行了修订，要求各成员国给予国际保护受益人在保护获批之时可即刻就业或从事自营职业的权利。

## 议员检查表：

### 工作权

基于工作权相关国际标准，鼓励议员：

- ✔ 支持立法，确保获得地位的难民从事以工资受偿职业、自营职业和自由职业享有与本国国民同等待遇。若此要求无法满足，则至少应按 1951 年《公约》第 17 条和第 18 条，立法推进从事以工资受偿职业和自营职业的难民享有与本国国民同等待遇之行动。
- ✔ 支持采取措施，确保承认外国学术、专业和职业资格证书，若不承认外国资格证书，则应免除难民参加专业资格认证考试的费用并提供其他相关帮助。
- ✔ 鼓励采用灵活措施，公平高效地评估难民对就业要求的符合性，例如，根据其宣誓陈词临时授予其就业资格，或通过专项考试验证难民声称已取得的资格。
- ✔ 支持难民获得接受职业和语言培训的机会，提高其就业机会。

### 国家实施情况

多国制定了促进难民进入劳动力市场的计划，其中，瑞典公共就业服务局(Arbetsförmedlingen)根据难民的个人情况、经验和需求，为其融入当地社会提供定制方案，包括语言课程，就业准备(例如，工作经验、受教育程度和专业经验的验证)，以及公民导向课程——提供瑞典的社会基本知识。该服务局还识别有雇用难民愿意的雇主，并与雇主协商共同承担提升难民技能所需投资。

- ▶ [《密歇根关于工作权的指南》](#)，密歇根大学法学院，2010 年
- ▶ [《谋生与自力更生》](#)，联合国难民署，2016 年

### 受教育权

获得非歧视受教育机会是一项基本人权，是实现其他权利的关键。教育有助于难民儿童学习文化知识，防止其受虐待、受剥削、从事童工、早婚、加入武装组织等。

全球一半以上的难民是儿童，其中只有一半上了小学，四分之一上了中学。如何确保性别平等、确保校园环境安全，以及在紧急情况下如何提供教育，目前也存在诸多挑战。如果难民教育得不到更多支持，他们就无法获得重塑生活、重建国家所需的技能。

联合国难民署执行委员会鼓励各国确保所有难民儿童都接受满意的初等教育，并使难民也有机会接受中等、职业和高等教育以及文化知识、技能和职业培训。它还认为教育与难民问题持久解决方案之间存在联系。

## 难民故事：

### 难民少女积极倡导女孩教育

2013年初，穆松（Muzon）一家人逃离了战火中的叙利亚家园。教育在穆松的生命中一直扮演着重要的角色。她的父母都是教师，姑姑和叔叔也是。“我不需要他们告诉我教育有多重要，我一直都能感觉到，”她解释道，“我们的房子是由工程师建造的，我生病的时候需要看医生，教育就是人生的一切。”

穆松今年17岁，她坚信教育的重要性，这已成为她流亡生活标志性特征。她不仅在约旦继续她的学业，还积极推进叙利亚难民，特别是年轻女性和女孩接受教育，她的事迹也受到越来越多人关注。

到达约旦的扎阿塔里难民营之前，穆松最担心事就是难民营可能没有学校，但她的担心很快立刻烟消云散了，因为一到那儿她就得知有学校。她参加了暑期班，熟悉约旦的新课程，以便能通过九年级考试。

在继续学业的同时，她发现许多同学不再

上课，多数是和她年龄相仿的女孩。她还听说有个女孩退学了，打算卖掉她的课本。穆松找到了她，说服她改变了主意。一个活动家就此诞生了。

“从那以后，无论何时何地，我都在积极倡导教育。朋友、朋友父母、邻居，甚至只是街上碰到的女孩，都是我的宣传对象。”她说。她还反对难民营内普遍存在的这种观念，即早婚是确保年轻女性难民未来生活的最佳途径。

她说：“每当我听到有人不让女儿上学而是早早嫁人时，我就很气愤。教育是你生活的护甲，如果你没完成学业就结婚了，你将无法解决自己的问题，也无法教育自己的孩子。”

尽管自己年纪轻轻，外界也是困难重重，但穆松还是取得了很多成就。“当然，我一直努力让这段经历充满正能量，”她说，“沦为难民并不一定会毁掉你的生活，许多成功人士都经历过艰难岁月。”

在流亡时期，教育给了穆松新的生活目标，她向世界传达了一个简单信息，就是每个年轻难民都可以也应该如此（积极接受教育）。

[难民少女积极倡导女孩教育](#)，联合国难民署，2015年

“执行委员会建议各国、联合国难民署和其他相关机构和伙伴采取以下措施：鼓励将所有儿童纳入教育计划，采取措施提高儿童能力，包括使他们在流离失所的所有阶段和在无国籍情况下能够有平等机会接受优质教育；促进形成安全的学习和学校环境，避免暴力，促进形成和平与对话的文化；在难民营和城市环境中划定儿童友好型的场所；在可能和适当的情况下提高青少年接受小学后教育、生活技能和职业培训的机会，并支持其参加娱乐、体育、游戏和文化活动。”

[联合国难民署执行委员会，第107\(LVIII\)号结论——处境危险的儿童\(h\)\(viii\)，2007年](#)

## 议员检查表：

### 受教育权

基于受教育权相关国际标准，鼓励议员：

- ✔ 按照《儿童权利公约》第28条的要求，确保所有儿童接受免费义务初等教育，包括难民儿童，无论其是否在该国持有合法地位。
- ✔ 支持制定举措，确保安全的学校环境、加强对难民女童、男童的招生力度，并促进其完成学业。
- ✔ 对于接受中等和高等教育的机会，支持难民享有国民同等待遇，特别是费用方面。根据1951年《公约》第22条的规定，难民应至少享有与其他合法居住的外国人同等的待遇。
- ✔ 为了公平、高效地评估难民对接受高等教育要求符合性，支持采取灵活措施，例如根据宣誓陈词或专项考试临时授予其教育程度认证证书。

“我们注意到，当今世界有很大一部分失学人口生活在受冲突影响的地区，教育机构危机、针对教育机构的暴力和攻击、自然灾害和流行病对全球教育和发展造成了持续破坏，我们对此严重关切。我们将继续推进更加包容、更加积极响应、更具韧性的教育体系建设，以满足上述背景下的儿童、青年和成人的教育需求，包括境内流离失所者和难民。我们强调教育必须获得一个安全的、支持并保障学习的、无暴力的环境。我们建议制定充分的教育危机应对措施，从应急响应到秩序恢复再到教育重建；制定更好的国家、区域和全球应对措施协调机制；推进风险防控综合能力建设，以确保在冲突、危机的情况下、以及冲突后和秩序恢复早期维持教育体系运转。”

UNESCO, 《仁川宣言》，教育 2030：迈向包容、公平的优质教育和全民终身学习，2015年世界教育论坛，韩国仁川，2015年

关于难民儿童接受教育的重要性：《关于难民和移民的纽约宣言》，第81和83款以及附件1(综合性难民应对框架)第6(b)、13(b)和14(a)款

### 诉诸法院的权利

1951年《公约》第16条规定，难民有权诉诸法院以及获得等同本国国民的法律援助待遇。而实际上，由于贫穷、边缘化和歧视等因素，难民行使此项权利往往面临诸多阻碍。确保难民能够有效诉诸司法对基于法律的难民保护制度至关重要(另见《关于难民和移民的纽约宣言》第39款)。

## 议员检查表：

### 诉诸法院的权利

为确保符合程序公平和诉诸司法的国际标准，鼓励议员：

- ✔ 确保立法保证难民可以诉诸法院(1951年《公约》第 16 条)，向难民提供必要支持，例如口译、笔译设备、替付或免除费用；向难民提供免费法律援助，待遇与本国国民等同。
- ✔ 支持制定措施，提高难民的权利补救意识——在自身权利遭受侵犯时采取补救措施，所述侵犯包括性暴力、性别相关暴力以及其他侵犯妇女和儿童权利的情况。
- ✔ 支持制定措施，提高执法的非歧视程度以及强化正式、非正式或习惯性的司法机制。

### 享有社会福利和医疗救治的权利

《世界人权宣言》第 25 条申明，人人有权享受维持健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣服、住房、医疗和必要的社会服务。这项权利涉及其他多项权利，以及获得这些基于非歧视原则的权利的机会，这些机会是维持健康的基本决定因素，例如，获得安全饮用水和适当卫生设施的机会；获得健康相关教育和信息的机会，包括性健康和生殖健康。(另见第 5 章第 2 节——庇护寻求者的接收和待遇，寻求庇护者获得医疗救治的机会)

**难民有权获得社会援助和社会保障。**1951 年《公约》第 24 条(劳工立法和社会保障)和第 23 条(公共救济)为合法居留于该国的难民提供了一个从社会保险(供款计划)和社会援助(非供款计划)计划中受益的机制。这些条款明确考虑了难民无法谋生的情况。

许多国家以供款制度作为社会保障福利的主要来源。然而，在某些情况下，难民更有可能从事非正规工作或不安全、低收入的工作，或失业，这导致他（她）们可能无法向社会保险计划供款，也无法享受失业和疾病补助金或养老金。这种情况对女性的影响可能更严重，一些女性是因为要负责照顾孩子，没有在外面从事过工作；一些是因为工作停了，一些因为工资比男性低。

因此，难民也应有机会成为东道国的社会福利制度的受益者。1951 年《公约》第 23 条旨在确保难民可获得东道国国民所享有的社会援助(另见《关于难民和移民的纽约宣言》第 39 款和附件 1(综合性难民应对框架)第 7(b)款)。

## 议员检查表：

### 享有社会福利和医疗救治的权利

(1951年《公约》第24(1)条)。

鼓励议员采取措施，确保尊重难民社会权利，如下：

- ☛ 游说立法，在病假、产假、失能、失业和养老金计划等社会保障方面给予合法居留于该国的难民本国国民同等待遇
- ☛ 如果非上述情况，游说立法，给予合法居留于该国的难民获得本国国民同等公共救济和援助待遇的机会，包括医疗保险(1951年《公约》第23条)。

### 其他权利

关于政治权利，难民一般无权在其庇护国选举或竞选公职，除非其获得该国公民地位。不过，对于参加非政治性和非营利性协会和工会及其活动方面，应按外国人标准给予难民最优惠的待遇(1951年《公约》第15条)。《国际人权法》也赋予每个人自由结社权(《公民权利及政治权利国际公约》(ICCPR)第22条)。

关于难民在其原籍国参加选举的问题，《公民权利及政治权利国际公约》(ICCPR)第25条规定，每个公民都享有自由选举和被选举的权利，“不受不合理限制”。非洲和美洲地区人权文书也有类似条款。难民参加选举有利于原籍国制定和平、信任的政策和创造长期便利条件，促进难民自愿返回原籍国。如果难民有参加原籍国选举活动的意愿，则原籍国和庇护国都必须参与，以确保任何此类选举活动都是难民在知情、自愿的基础上参加的，而且还要予以保密并使其不受胁迫；清除选举注册和参加选举相关的任何障碍；难民不应因参加原籍国的选举活动而被认为重新获得了国家保护，不会因此而面临失去难民地位的风险。

在获得动产、不动产以及获得住房和住房相关方面，1951年《公约》第13、21条给予了难民尽可能优惠的待遇，任何时候一般都不低于外国人待遇。然而，由于歧视的存在，在行使适宜住房权时，难民往往面临诸多困难。(自愿返回难民的住房、土地和财产所有权恢复的相关内容，详见第9章第3节-自愿返回。)

## 议员检查表：

### 其他权利

- ✔ 虽然立法可以限制难民的政治权利，但鼓励议员在难民参加非政治性和非营利性协会和工会的权利问题上，确保按外国人标准给予难民最优惠待遇(1951 年《公约》第 15 条)。另外，也鼓励议员：
  - ✔ 如果难民意愿参加其原籍国的选举活动，支持采取措施，确保任何此类选举活动都是难民在知情、自愿的基础上参加的，还要予以保密并使其不受胁迫；清除选举注册和参加选举相关的障碍；确保难民不会因参加原籍国的选举活动而被认为重新获得了国家保护，进而失去难民地位。
- ✔ 支持立法，允许按外国人标准给予难民拥有动产和不动产的权利(1951 年《公约》第 13 条)，若可能，提高对其待遇，与本国国民等同。
- ✔ 在确定国家儿童保护立法范围时，推动将所有难民儿童纳入国家儿童保护系统。

关于儿童，《儿童权利公约》要求各国“确保寻求庇护儿童和难民儿童获得适当的保护和人道主义援助”，并给予无人照料的、失散的难民儿童与“因无论何种缘由永久或暂时失去家庭环境的其他儿童同等的保护”(第 22 条)。联合国难民署执行委员会同样呼吁各国制定并执行儿童保护制度，使其治下所有儿童，包括寻求庇护儿童和难民儿童，均能不受歧视地获得这些制度保护(第 107 号结论(b)(ii)款)。

## 8.4 补充性保护获得人之权利

补充性保护条例规定的权利有时少于难民享有的权利；在某些情况下，该保护条例仅用于防止难民被推回。

那么，人们对补充性保护的需求没有对 1951 年《公约》规定保护的需求迫切？或者两种保护形式适用的人道主义状况有明显不同？不过，这种推测几乎没有根据。因此，联合国难民署建议各国将给予补充性保护获得人的权利和福利与给予难民的权利和利益保持一致。



## 补充性保护获得人的权利应该是？

- 应给补充性保护获得人及其家庭成员办理身份证件。否则，他们可能难以获得应有的权利和利益。
- 如果补充性保护获得人及其家庭成员无法获得国家护照，则应向其发放旅行证件。要求其提供无法获得国家护照的证明不应给其造成太大负担。
- 与其他所有人一样，补充性保护受益人享有家庭生活的权利。但与难民一样，他们在原籍国或惯常居住国无法享受这一权利。因此，在家庭团聚权方面，没有理由将他们与 1951 年《公约》下的难民区别对待。
- 应允许补充性保护获得人享有与难民同等的工作条件，并能在等同条件下获得职业培训和其他就业相关教育的机会。给予他们进入劳动力市场的机会可以减少公共和社会援助成本，有助于补充性保护受益者融入东道国社会，进而能够为当地经济发展做出贡献。

“执行委员会……鼓励各国在向有需要的人提供补充性保护时，非歧视性地保护其人权和基本自由，同时考虑相关国际文书规定，并适当考虑儿童利益最大化和家庭团聚原则，以给予其最高程度的稳定性和确定性。”

[联合国难民署执行委员会，第 103\(LVI\)号结论——包括补充性保护的<sup>1</sup>国际保护条款，2005 年](#)

### 区域实施情况

#### 补充性保护受益人的权利

欧盟重新修订的《资格指令》一般给予难民和辅助性保护（人道主义保护）受益人相同的权利，包括家庭团聚、就业、接受教育、资格认证、医疗救治、居住和迁徙自由的权利。无人照看的辅助性保护受益儿童享受难民同等利益。不同之处在于，辅助性保护受益人的居留许可证有效期至少一年，延续期两年(而难民的证件延续期至少三年)；应向辅助性保护受益人发放旅行证件(而不是难民旅行证件)；辅助性保护受益人仅有机会获得与本国国民同等水平和同等资格的核心社会福利。

## 议员检查表：

### 补充性保护获得人的权利和利益

- ☑ 鼓励议员支持立法，使补充性保护获得人的权利和利益与难民的权利和利益保持一致，包括：在补充性保护获得人及其家庭成员无法获得国家护照情况下，向其发放旅行证件；进入劳动力市场的机会、获得融入社会所需援助和社会福利的机会；家

## 8.5 反对种族主义、歧视和仇

### 外心理

除了造成国民流亡海外，种族主义、歧视和仇外心理和民粹主义政治也会影响东道国对难民的庇护质量。种族主义和仇外心理会导致难民难以融入东道国社会，如果原籍国是一个难得和平、种族或民族紧张局势依然严峻的国家，那难民返回原籍国的可能性就会更低。

对未知和“他人”的恐惧通常是形成种族主义和歧视的基础。可能还有其他因素，包括移民人口的突增、经济衰退、失业率上升和城市化。如果难民被误解为罪犯、非法移民、“插队者”甚至恐怖分子，那情况就更加糟糕。这导致对难民的态度两极分化，增加了种族主义和不容忍行为的风险。

如何看待问题对于问题的解决至关重要。如果将难民问题视为一个人道主义问题和基本人权问题，就有利于为其创造保护空间。如果将其本质视为移民，往往导致有需要的人得不到保护。因此，我们既要维持开放，也要尽最大努力减轻东道国人民的恐惧和担心。把难民问题作为一项人权问题讨论，将有助于建立适用于所有人的普世价值观，也有助于促进对难民的理解和包容。

在流离失所的每个阶段，种族主义和歧视都可能对难民产生影响。

- 民族、种族和宗教的紧张关系经常会导致难民潮出现。对某种族或宗教的歧视可能是实施某种政治手段而导致的结果或者本身就是其组成部分。如果民族认同成为一个国家的决定性特征，那么少数民族/族裔群体就可能会被视作社会团结或国家建设的障碍。如果一个国家不愿调解或直接参与种族冲突，就可能导致“种族清洗”或其他形式的迫害。事实上，蓄意驱逐某一特定群体可能就是冲突的目的。
- 难民寻求安全之所，可能不会受到周围人们欢迎，他们认为难民打扰了他们的生活。难民的到来会对庇护国产生巨大影响，尤其是在大量难民涌入的情况下。一些收容社区可能认为难民会造成资源紧张，会威胁社会生活或文化，甚至威胁国家安全与稳定。歧视就这样产生了，无论是以公开暴力方式还是更隐秘的方式。
- 即使难民选择遣返，歧视还是会阻碍其恢复正常生活。遣返往往伴随着不太理想的情况，有时候冲突还未停止，环境还很不安全。大量难民的返回会导致当地资源紧张，阻碍重建、破坏和平工作，尤其是大量难民返回可能会导致各族裔权力平衡转移。这反过来可能导致对返回难民的歧视，这些难民可能会被视为造成不良经济、军事或政治后果的“原因”。

## 消除对难民的偏见

“我想帮助难民”，这是一对夫妇创建的一个 Facebook 群，两人在拉脱维亚首都里加经营着一家玩具店。“我想帮助难民”群是一个志愿者组织，为留在拉脱维亚的难民力争权利，拉脱维亚正在艰难应对欧洲移民危机，拉脱本身不存在难民危机，它面对的是一场与难民有关的政治危机。

因此，该组织试图让这种局面回到人的层面。他们为来自伊拉克、叙利亚、阿富汗和其他地方的人组织了各种活动，例如在一个文化中心举办了一场美食、休闲宴会，他们想让人们知道，这种局面关乎所有人，而不是抽象的难民。“出于各种原因，人们很担心。”一名志愿者说，“人们害怕未知，这对我们所有人来说都是第一次经历。”

当地人非常慷慨，捐赠了物资，包括食物、衣服等。在接收中心，寻求庇护者说，这场

自己和家人的生命是难民时常担心的问题。在逃往一个可以申请庇护的国家之前，他们就已经不断经历着巨大磨难。但他们仍充满希望，企业家、创新者和冒险者的队伍不断壮大，不断为庇护国做出重大贡献。

难民是我们人类同胞，这一点至关重要。接纳难民不仅符合每个社会的利益，也是我们作为人类的基本意义。一个共同人类意识可以促进不同社会的人们团结起来。

派对让孩子们非常兴奋。非常感谢志愿者的付出。

“我们历经险阻不是为了过上更好的生活，也不是来这里拿钱，这不是事实。”一名来自叙利亚的学生说，“我们在叙利亚生活的很好，但这场战争改变了一切。我们逃离祖国不是为钱，我们只是想过平淡生活，这就是全部。”

该组织创始人希望人们团结一致，拒绝分裂，解决难民问题，增强拉脱维亚人民的凝聚力。他说：“如果我们像一个国家一样团结，所有民族凝聚起来，那(我们)就会更强大，更自信，更愿意帮助别人。”

该组织现在是在册非政府组织。它还在持续促进援助寻求庇护者和难民，并通过拉脱维亚媒体继续推进人们了解难民现状。

[“拉脱维亚志愿者消除对难民的偏见”，联合国难民署，2016年](#)

## 关于种族主义和仇外心理：我们能做什么？

如何防止种族主义、歧视、仇外、不容忍心理危害难民？这需要国家政治层面和领导人层面有这方面的意愿。当地民众感到威胁时，他们的担忧情绪很容易被不良媒体煽动，或被政治目的利用。分裂言论可能对难民的生活带来毁灭性打击，他们发现自己因此成为攻击目标，而东道国社会最终也会深受其害。

各国议员有责任防止难民保护工作——一项基本人道主义任务——戏剧化和政治化，以及促进公众更好地了解难民及其寻求且享有庇护的权利。

任何群体、民族或宗教团体都不能高人一等。所有国家都有责任向难民提供不受歧视的保护，营造增进各民族、种族和宗教团体相互理解、包容和友好的教育环境(《世界人权宣言》第 26(2)条)。履行这一责任有助于创造尊重、多元和宽容的社会，使人们有安全感、有发言权，社会责任感。

全面采取措施防止种族主义和歧视（包括针对难民的种族主义和歧视）：

- 各国应鼓励社会所有部门采取一致行动，解决种族分裂和冲突问题，包括针对

“外来人”或“外国人”的种族主义问题；

- 中央和地方政府应提供资源推进根除种族主义和仇外心理，并与非政府组织、宗教团体以及其他群体合作促进跨文化交流；
- 社区各级单位——家庭、学校、工作场所、宗教活动场所——也有责任促进各群体相互包容；
- 各国、非政府组织、联合国机构和媒体应尽最大努力提高对种族主义和歧视的认识，促进尊重和包容，推进社会态度正向转变。

## 消除种族主义和仇外心理：议员的关键作用

作为顶层提议人，议员可以：

- 引导推进对难民的尊重和包容；
- 正确定义区分难民和移民，不以刻板印象看待或不以错误方式描述难民；
- 按人道主义关切事项提议难民问题，这样庇护国就可以敞开国门接收因冲突、迫害而流亡的人，以展现其对人權的尊重；
- 确保关于非公民（无论是难民、移民还是其他人）的全国性辩论，应基于理性、有根据的论点，而不是感性的想法。

“我们强烈谴责针对难民和移民的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为和表现，以及对他们的刻板印象，包括基于宗教或信仰的陈旧观念。多样性可以让社会丰富多彩，并增强社会凝聚力。难民或移民妖魔化严重违背了我们一直努力追寻的价值观——人人有尊严、人人平等。”

联合国大会，[《关于难民和移民的纽约宣言》](#)，第 71/1 号决议，2016 年

## 维护难民的尊严：如何做？

如何维护难民的尊严？议员可以采用不同方法，包括：

### 提倡尊重

- 明确难民有权不受歧视地享有 1951 年《公约》规定的权利。难民还受国际和区域人权法以及国际人道主义法（若适用）的保护。
- 确保国家立法向难民提供保护，包括难民地位甄别程序、难民接收和难民获得社会、经济权利机会相关的保护。
- 支持按照 1969 年《非洲统一组织难民公约》和《卡特赫纳宣言》的规定，将难民定义延伸——包含逃离武装暴力和冲突的人。至少提倡给予所有需要国际保护、但不属于 1951 年《公约》难民定义范围内的人补充性保护，给予其明确的法律地位和尽可能充分的权利。
- 提倡采取措施，确保难民的权利意识。
- 支持开展提高公众对难民认知的活动，支持学校和社区开展难民相关教育，促进人们进一步了解难民对经济、社会的积极贡献。

### 防止种族主义、仇外行为和态度，保护难民

- 与种族主义和仇外行为的其他目标同样，难民应获得法律保护，以防止其免受遭受此类伤害，犯罪者应受到公开谴责和有效惩罚。

- 虽然有司法部门负责处理刑事案件，但议员可以构建一个法律框架，以确保所有种族攻击和其他仇恨犯罪应判尽判，不允许形成有罪不罚的风气。

- 这很重要：安排资源对边境官员进行培训，包括边防警卫、移民官员和警察等，提高他们对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的敏感性，确保他们非歧视性地履行职责。
- 这同样重要：安排资源对与难民和寻求庇护者有来往的其他人员进行培训，包括法官、翻译、律师、服务提供者和裁决者，提高他们对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的敏感性，培养他们的责任意识。

### 为难民发声，聆听他们的故事

- 作为立法者和政府的“发言人”，议员在保护人权和维护法治、确保难民获得国际保护以及确保其摆脱困境方面有特殊作用。
- 议员应引导制定法律和程序，确保国家能够有效应对难民入境，向有需要的人提供保护，并推进难民最终自愿返回、融入当地或在另一庇护国得到重新安置。
- 为了更好地了解难民关心的问题，议员应在其选区与难民进行交谈，了解其需求，走访接收中心或难民定居点、以及难民儿童就读学校。他们还可以与新安置难民进行会谈，并参加难民作为新公民的入籍仪式。

## 发挥引导作用

- 通过提高公众对难民的认识，让其意识到难民不是威胁，而威胁的受害者，议员可以在很多方面发挥其在难民和难民庇护问题上的引导作用。
- 议员可以促进公众积极了解国际难民法，帮助政府和选民了解他们的国家在一个包容、稳定、一致的国际保护体系中的位置。
- 议员可以通过明确移民问题和难民保护问题的差异、谴责种族主义和仇外心理、避免刻板印象等方式，来支持平衡辩论。他们应鼓励客观、平衡地描述人、事件和历史。他们可以提醒各国，很多国家历史上也有难民。

## 推进区域和国际倡议

- 最后，议员可以与其他国家的议员联系，推进区域和国际倡议——尊重难民、保护难民权利。

“执行委员会……呼吁各国打击不容忍、种族主义和仇外心理，并通过公开声明、适当立法和制定社会政策，特别是针对难民和寻求庇护者的具体情况，促进对难民和寻求庇护者的同情和理解。”

[联合国难民署执行委员会，第 77\(XLVI\)\(h\)号结论，1995 年](#)

反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议之审查会议敦促各国“采取措施，打击政客、执法和移民官员以及媒体针对非公民长期存在的仇外态度和负面刻板印象，这种态度和刻板印象导致了仇外暴力、杀戮和针对移民、难民和寻求庇护者的行为。”

[反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议之审查会议，成果文件，日内瓦，2009 年](#)

## 议员检查表：

### 解决种族主义和仇外心理问题

除了上述支持尊重难民尊严的一般性措施外，为了杜绝种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，议员可以：

- 确保旨在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为（包括针对难民的行为）的立法通过并贯彻。此类立法应将种族主义、仇外行为以及煽动任何形式仇恨的行为（包括仇恨言论）定为犯罪。
- 参考“**消除种族歧视委员会第 30 号一般性建议**”，在关于防止基于公民地位或移民地位的歧视方面，考虑委员会建议各国应采取的措施，有哪些是符合本国国情的，然后游说通过这些措施。
- 支持旨在促进社会多元化发展的积极政策通过并贯彻，支持难民、本地居民和民间社团积极互动。
- 推进制定打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的国家行动计划，与相关利益攸关方协商，监督计划贯彻情况，推动制定国家方案帮助所有人可以不受歧视地获得基本社会服务。
- 通过法院、人权委员会和监察员办公室以及议会讨论，确保种族主义和仇外暴力的施暴者受到有效、公开的谴责。

### 国家实施情况

2015 年，南非仇外事件激增，包括对难民的袭击，造成数人重伤、死亡，很多人再次流离失所。为解决这一问题，南非警察局(SAPS)、南非地方政府协会(SALGA)、联合国难民署、非政府组织、宗教组织和大学形成伙伴关系，以支持社区对话和社会团结。内政事务部、国际关系和保护部和联合国难民署形成合作，以提升对难民权利的认识，促进难民、移民群体和当地社区的社会交流。联合国难民署还通过“仇外心理热线”等方式与南非警察局(SAPS)建立了牢固的伙伴关系，以支持警方做出迅速、果断响应，防止国内对难民的暴力袭击事件爆发或升级。

[第 30 号一般性建议：对非公民的歧视](#)，联合国消除种族歧视委员会(CERD)，2002 年



## 8.6 利用联合国针对寻求庇护者和难民的人权机制

国际人权法是国际难民保护机制的基础，为制定国家难民保护制度提供了重要参考。事实上，联合国难民署执行委员会已经意识到“保护人权和预防难民问题之间的密切联系”，以及在从难民接收到难民问题解决等一系列政策方面，人权标准所体现的重要价值。

联合国人权机制旨在保护每个人的人权，是强化难民保护的重要工具。本章将讨论如何利用这些机制增强对难民权利的尊重，重点讨论以下流程和程序：

- 普遍定期审议；
- 联合国特别程序
- 联合国人权条约监督机构

### 联合国人权条约监督机构

联合国有 10 个人权条约机构，每个机构都是按照其监督的人权条约规定设立。这些机构都是由独立专家组成的委员会，其中 9 个机构负责监督核心国际人权条约的执行情况，1 个机构是按照《禁止酷刑公约任择议定书》设立的防范酷刑问题小组委员会，负责监督《任择议定书》缔约国的拘留场所。各条约机构支持从国家层面加强人权保护，包括寻求庇护者和难民的人权，并在这方面发挥了重要作用。各国需向条约机构报告其核心国际人权条约规定义务与责任的执行情况，相应地，条约机构应就如何彻底执行条约向各国提供实施意见和帮助，包括有关国际保护方面的建议。一些国家就寻求庇护者和难民问题发表了一般性评论或建议。

#### 基于联合国条约设立的机构：有哪些？

负责监督[核心国际人权条约](#)执行情况的十个联合国人权条约机构：

- 人权委员会（CCPR）；
- 经济、社会及文化权利委员会（CESCR）；
- 消除种族歧视委员会（CERD）；
- 消除对妇女歧视委员会（CEDAW）；
- 禁止酷刑委员会（CAT）；
- 防范酷刑问题小组委员会（SPT）；
- 儿童权利委员会（CRC）；
- 移徙工人委员会（CMW）；
- 残疾人权利委员会（CRPD）；
- 强迫失踪问题委员会（CED）。

在某些情况下，条约机构还应处理关于侵犯权利的个人申诉。任何人都可以向某一委员会提出针对某一国的申诉，但该国必须是有关条约的缔约国，并接受该委员会审查个人申诉的权限。第三方可以代表个人提出申诉，前提是经个人书面同意，但个人如果是，例如，无法接触外界的服刑人员或强迫失踪的受害者，则不需其书面同意。

个人申诉程序适用于寻求庇护者或难民，尤其适用于非 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》缔约国的寻求庇护者或难民。例如，曾有寻求庇护者和难民根据《公民权利及政治权利国际公约》（ICCPR）、《禁止酷刑公约》（CAT）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）、《消除一切形式种族歧视国际公约》（ICERD）或《残疾人权利公约》（CRPD）的权利受到侵犯，为防止被推回，他们通过这些程序进行了申诉（按《CAT》第三条或《ICCPR》第 7 条）；在因担心被贩卖为性奴隶而拒绝庇护申请的情况下（《CEDAW》第 6 条）适用；在获得国籍方面因民族出生而受到歧视的情况下适用（《ICERD》第 5 条）。

“执行委员会...注意到国际难民法和人权法具有互补性以及联合国人权机制在这一领域可能会发挥作用，因此鼓励各国在向联合国条约监督机构提交的报告中酌情说明被迫流离失所者的情况，并建议这些机构，在其任务范围内，反过来就强迫流离失所者人权层面的问题进行讨论。”

[联合国难民署执行委员会，关于国际保护的第 95 号一般性结论，2003 年](#)

- ▶ [联合国人权条约体系，概况介绍第 30 号/第 1 版](#)，人权高专（OHCHR），2012 年
- ▶ Refworld 人权网址：<http://www.refworld.org/humanrights.html>.

## 与联合国特别程序协作

“**特别程序**”是在人权理事会主持下调查具体国家情况或专题问题的机制的总称。特别程序可以是个人（特别报告员或独立专家）、或者工作组。任务负责人向理事会报告其调查结果和建议；许多任务负责人还向联合国大会报告。截至 2017 年 8 月，共建立了 56 项特别程序（44 项专题任务和 12 项国家或领土相关任务），其中很多程序与难民问题尤为相关。

特别程序任务负责人定期进行国别访问，根据任务规定，他们可以访问边境地区、难民营、接收中心、拘留中心或行政拘留寻求庇护者的场所。在进行国别访问时，他们通过咨询国家各部委、议员、司法部门、移民官员、边防人员、国家人权机构（NHRI）、联合国各组织(包括联合国难民署)、民间社团和其他行为体，了解其任务相关问题，这些问题可能会影响寻求庇护者和难民。

- 在专题任务特别报告员中，与保护寻求庇护者和难民尤为相关的包括：适足生活水准权所含适宜住房权和在这方面不受歧视的权利问题特别报告员；残疾人权利问题特别报告员；受教育权问题特别报告员；与享有安全、清洁、健康及可持续环境有关的人权义务问题特别报告员；赤贫和人权问题特别报告员；食物权问题特别报告员；促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员；宗教或信仰自由问题特别报告员；人人有权享有可达最高标准身心健康问题特别报告员；人权维护者状况问题特别报告员；土著人权利问题特别报告员；境内流离失所者人权问题特别报告员；移徙者人权问题特别报告员；少数群体问题特别报告员；当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员；买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员；当代形式奴隶制及其原因和后果问题特别报告员；在反恐的同时促进和保护人权问题特别报告员；酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员；贩运人口（特别是妇女和儿童）问题特别报告员；享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员；对妇女的暴力行为及其原因和后果

- 在工作组中，与寻求庇护者和难民尤为相关的包括非洲人后裔问题工作组、任意拘留问题工作组；强迫或非自愿失踪问题工作组；法律和实践对妇女的歧视问题工作组；人权与跨国公司及其他工商企业（后者是因为与流离失所的根源有关）问题工作组。
- 还有一些独立专家，其中与寻求庇护者和难民尤为相关的包括：白化病患者享有人权问题专家，老年人享有所有人权问题专家、人权和国际团结问题专家，防止基于性取向和性别认同暴力和歧视问题专家。

### 难民可获得或有利于难民的联合国特别程序

根据若干特别程序，可以严格按照人道主义发出紧急呼吁。特别报告员或工作组可以联合政府进行干预，帮助防止寻求庇护者或难民受遭受迫在眉睫的侵犯人权行为，或对此类侵犯人权行为的指控进行回应。

当涉及即将违反不推回原则时，在某些情况下，可以诉诸联合国酷刑和即决处决问题特别报告员或联合国强迫失踪问题工作组，这两个程序与其尤为相关。

此外，特别程序任务负责人可以发表保护难民相关专题研究报告，例如，反恐措施或关于赤贫和人权问题指导原则草案给难民保护带来的挑战。任务负责人还可以就个别案件和更广泛的结构性问题采取行动——他们向相关国家发出信函提请其注意涉嫌侵权行为。

## 普遍定期审议：议会的关键作用

议会在普遍定期审议程序中可发挥重要作用。各国议会联盟与人权事务高级专员办事处（人权高专）进行国际和区域级别合作，促进其更积极地参与。各国议会：

- 在编制和批准国家咨询报告之前应参与国家咨询；
- 接受建议时应征求意见；
- 实施建议时发挥关键作用，特别是对于要求立法的建议。

特别程序有时是国际社会人权问题的唯一预警机制，因为它们可以处理全球所有地区的局势，不需要以国家批准人权文书或同意接受条约机构管辖权为前提。

## 与普遍定期审议协作

普遍定期审议(UPR)是 2006 年联合国大会设立的国家间机制，是联合国人权理事会审议所有国家人权状况的程序。该机制的基础是：在提交国家报告后，被审议国家与人权理事会成员国和观察员国之间开展的对话。

普遍定期审议向每个国家提供了机会用以说明它为履行对其管辖范围内所有人（包括难民）人权义务而采取的行动。

该进程分几个阶段，包括审议依据文件编制、审议以及各项建议的后续行动。第一周期(2008-2011年)，普遍定期审议程序审议了所有 193 个联合国会员国的人权记录。第二周期(2012-2016年)及后续周期，重点是贯彻所有周期中向各国提出的建议，以及推动其人权状况的进一步提升。民间社会组织、国家人权机构和联合国机构（包括联合国难民署）积极参与了这一进程。

参加普遍定期审议的国家认识到，广泛的被迫流离失所和无国籍问题属于人权框架，因此属于这一机制的权限范围。对各国的建议涉及尊重不推回原则、加入 1951 年《公约》/1967 年《议定书》、难民地位甄别程序、贩运受害者的庇护程序、支持性暴力和基于性别的暴力受害者的行动、拘留寻求庇护者以及消除歧视，包括对寻求庇护者和难民的歧视所需的措施。

## 议员检查表：

### 与人权机制的协作

各国议员可以采取以下措施，利用人权机制促进各国遵守国际标准：

- 确保各国议会积极参与普遍定期审议，并在普遍定期审议国家报告或联合国人权条约监督机构的结论性意见和建议等其他机制报告的编制、批准和后续行动中纳入寻求庇护者和难民保护相关问题，包括通过立法举措促进其实施。相关问题包括：加入 1951 年《公约》/1967 年《议定书》问题；国家庇护立法改革问题；接收条件问题；高质量的难民地位甄别程序问题；法律援助、文件和其他权利问题；拘留问题；迁徙自由问题；关于有特殊需要的人情况的问题；以及种族歧视问题。
- 向特别报告员或工作组提供资料以便其调查难民和寻求庇护者的情况以及可能影响他们的问题。对需要议会采取行动的建議采取后续行动。
- 要求访问该国的特别报告员或工作组通报调查情况。
- 敦促本国政府跟进按特别程序发出的信息请求或紧急呼吁的回应情况。
- 关注寻求庇护者和难民相关普遍定期审议建议以及条约监督机构报告的结论性意见和一般性意见，并支持对其中建议采取的行动。

# 第九章

## 持久解决方案



© 联合国难民署 / Annie Sakkab

### 9.1 概述

寻求持久解决方案是破解所有难民问题关键，也是每个难民的核心关切。联合国难民署成立之时就指派了这项任务，当时称为难民问题“永久解决方案”。现今通常称其为“持久解决方案”。

持久解决难民问题，就是难民能够享有稳定法律地位，能够长期享有其权利。难民自愿返回原籍国、或自发抵达庇护国定居、融合（“就地融合”）或被组织重新安置，这些方式都可以持久解决难民问题。联合国难民署的《规约》中关于难民自愿返回以及与新国家新社会“同化”的内容，对这些方式进行了笼统描述。

联合国难民署与各国、各民间社团开展合作，针对难民群体或单个难民，明确并扫除各解决方案的实施障碍。如果从一开始就规划好方案，并鼓励难民积极自立、放弃被动接受人道主义援助，那这项任务就易于完成。

尽管难民问题得到了重点关注，但世界上许多难民、或许甚至是大多数仍然没有获得任何持久解决方案助其脱困，有时甚至会终生深陷泥潭。全球处于持久困境的难民数量之众和规模之大，如何根除？国际社会面临着重重困难。难民对持久解决方案有迫切需求，特别是长期、甚至几代都流离失所的难民，各国议员可以促进各国提高在这方面的认识。

本章介绍了难民问题解决方案的具体实施及相关问题，如下：

- 奠定解决方案基础：制度方法
- 自愿返回
- 就地融合：定居东道国
- 重新安置
- 重新安置的创新方法及其他移民渠道
- 入籍
- 持久难民困境的综合解决办法

## 9.2 奠定解决方案基础：制度方法

所有持久解决方案的基础是将难民问题纳入国家制度和服务支持范围，如有必要，可以将国际社会的支持作为补充。确保地方当局和民间社会做好服务和制度支持范围的扩大、调整工作，为新来者及其可能存在的特定需要做好准备，这是国家协调部门、培训机构的一项重要任务。如果做好这方面的准备，再加上预先确定好潜在的国际援助需求，那么接纳大量新来者甚至都有可能。即使一开始服务质量不高，但对难民和收容社区来说，在东道国制度(而不是建立平行制度)方面做工作，可能会有巨大收获。

难民和寻求庇护者（包括在庇护国和返回原籍国的人）数量在不断增长，满足这么多人的服务需求可能需要相关部门进行结构性调整，例如在医疗和教育领域。

将新来者纳入行政、司法和治理制度支持范围可能是个很复杂的事情。然而，使难民或返回者对所居住社区有归属感是任何持久解决方案的核心。难民恢复情况越好、适应能力越强、越自立，那么当机会出现时，难民问题就越能成功解决。



出于向新来者或返回者提供国家制度支持之目的，国家或地方当局、机构需要财政或技术支持以扩大国家制度支持范围的，应提出请求。联合国难民署执行委员会的第 112（LXVII）号结论：从保护和解决问题角度开展国际合作，明确了这一要求。

## 9.3 自愿返回

全球有几百万难民，他们只想回家。如何确保自愿返回者安全地、有尊严地回到原籍国？要求原籍国必须承诺实现国民的重新融合，并确保恢复向返回国民提供有效国家保护。另外，还需要国际社会提供支持，以确保那些决定返回的人能够获得稳定环境并重建生活，对于将要返回到刚摆脱冲突、法治脆弱国家的难民，情况尤为如此。

决定回归可能是一个艰难的过程，这本不应该是庇护国减少保护和援助的结果，但现实就是如此，这令人悲哀。在和解初成、重建新启的国家，回归难民往往只能面对脆弱的和平环境。回国后，他们可能会面临诸多经济、法律和社会方面问题，包括难以收回财产或丢失财产的获得赔偿。

近年来，遣返的难民数量一直很少，这是因为许多原籍国冲突持续或频频复发，以及政治、经济和社会面临严重困难。因此，长期流亡海外的难民远多于过去。

确保难民自愿返回，或被安全、有尊严地遣返，同时在遣返过程中和遣返后能够获得充分保护和援助，这是关系到各国和国际社会稳定的利害所在。如果制定推动重建和发展的各项措施，支持国家相关机构做好难民重新融合、国家法治重建工作，那么难民遣返活动就更有可能是得到可持续发展。

联合国难民署执行委员会认识到回归难民可能会面临诸多挑战。因此，为确保难民遣返活动的自愿性、安全性、受尊重性以及可持续性，委员会的关于难民自愿返回的法律安全问题第 101 号（LV）结论提出了难民遣返工作需要解决的问题，主要建议见以下议员检查表。

## 让难民自愿、安全、有尊严地返回：该怎么做？

确保难民自愿返回，并获得安全和尊重：

- 难民有权**事先获得遣返相关信息并自由选择**是否返回。因此，需要向难民提供关于原籍国局势的准确信息，包括关于人身、物质和法律安全等方面的信息。理想情况下，应向难民社区代表提供“去返回地看看”的机会；
- 庇护国应向难民提供保护，**使其免受任何威胁和骚扰**，包括任何群体或个人试图阻碍难民了解原籍国信息、或妨碍他们自由行使返回相关权利的情况；
- 原则上，只要符合国际人权法允许的限制条件，难民有权**返回其原籍国/地区或其选择的地方**。各方应做好相关工作以降低难民返回后再次流离失所的可能性；
- 返回期间以及返回后，应**尊重难民家庭团聚的权利**，必要时包括确保不同国籍的家庭成员能够团聚；
- 应与返回社区和难民本人进行协商，确定并解决各类**返回难民群体的具体需求**，例如与女性户主家庭、儿童、老年人、残疾人和其他人；
- 如果**无人陪伴或失散儿童**有返回意愿，则应确保这种情形符合儿童利益最大化要求。应在无人陪伴或失散儿童返回之前寻找到其家庭成员，同时应做好接收准备并安排好陪伴人员，然后才能将其返回。
- 各国不得阻拦联合国**难民署与返回难民接触**，应方便其按照国际标准监督难民的待遇情况，包括赦免或其他承诺（作为难民回归前提）的执行情况；
- 所有返回难民都有权**恢复其流亡之前或流亡期间被以非法、歧视性或专横方式剥夺的任何住房、土地或财产，或获得补偿**。《皮涅罗原则》和《难民和流离失所者住房和财产归还手册》提供了这方面的指导意见；
- 原籍国应与难民署和其他联合国实体、国际组织和非政府组织，特别是法治、经济、和平领域的专业组织开展合作，扫除**返回者面临的法律、行政和其他方面的障碍**；
- 国际社会应鼓励为难民返回国家，特别是刚刚摆脱冲突的国家，**提供充分、持续的支持**，以帮助其恢复向寻求返回公民和前惯常居民提供国家保护。

## 议员检查表：

### 自愿返回

支持持久解决方案，确保难民自愿、安全、有尊严地返回，鼓励议员：

### 在庇护国和原籍国

- ✔ 在返回的早期阶段，明确并扫除任何阻碍返回的法律和行政方面的障碍，确保难民自愿返回以及回归后的全部权利。
- ✔ 支持庇护国、原籍国和难民署签订三方协议，构建一个自愿、安全、有尊严、可持续的难民返回活动框架。三方协议应明确难民自愿返回的方式、相关行为者的作用和责任以及各国对返回难民的义务。
- ✔ 确保返回筹备活动尊重难民在返回期间和返回后的家庭团聚权，必要时包括规定不同国籍的配偶和家庭成员可以团聚。
- ✔ 确保返回筹备活动明确并解决返回各类难民群体的具体需求，包括妇女、儿童、老年人、残疾人和其他特殊人群。
- ✔ 确保无人陪伴或失散儿童不被遣返，除非是回到家庭成员身边、或在其他已做好具体、充分的接收和照料安排的情况下。确保在无人陪伴或失散儿童返回前完成其家庭成员查寻工作。
- ✔ 充分认识在冲突后促成各方达成和解的复杂挑战，并在必要时支持利用过渡司法机制创造有利条件，促进难民自愿返回以及可持续重新融合。

### 在庇护国

- ✔ 为了使每个难民能够知情且自由地决定是否返回，应确保向难民提供完整、可靠和准确的原籍国局势信息，包括关于人身、物质和法律安全方面的信息。鼓励当局允许难民代表“去可能的返回地看看”。
- ✔ 确保采取保护措施，使难民免受试图阻碍其行使返回权利的任何威胁和骚扰。

### 在原籍国

- ✔ 确保政府承认重新接纳国民的义务，并为其返回创造实际便利条件，包括根据需求向其签发旅行证件。确保该国惯常居住难民（非本国公民）也被接纳，包括无国籍人士。
- ✔ 支持制定措施，鼓励难民自愿返回，包括确保返回难民不会因之前离开该国而面临被诉，不过，这种赦免情况不应适用于被指控严重违反国际人道法、国际人权法或涉及死亡或严重身体伤害等常见罪行的难民，无论是在流亡之前还是流亡期间。
- ✔ 确保国家立法承认返回难民的公民地位，包括流亡期间发生的地位变更（出生、死亡、收养、婚姻和离婚等），以及庇护国或其他地方主管机构签发的公民地位证明文件。立法还应考虑一些特殊情况——女性返回难民可能没有公民地位的证明文件。

- ✔ 支持建立归还机制，使返回难民能够收回其在流亡之前或流亡期间被以非法、歧视性或专横方式剥夺的任何住房、土地或财产。确保女性返回难民享有财产权。如果财产无法恢复，倡导给予难民公正、充分的赔偿，同时并适当考虑难民财产占用人的情况。
- ✔ 确保返回筹备活动酌情考虑无家可归的返回难民，为其提供与当地标准相当的土地和/或适宜住房。
- ✔ 确保返回筹备活动承认难民国外小学和中学学历，与本国等同，同时为返回难民提供非歧视性的学历资格认证程序，承认其取得的国外学术和专业资格，与本国等同。
- ✔ 确保联合国难民署自由地、不受阻碍地与返回难民接触，以便其按照国际标准监督他们获得的待遇。

## 在捐赠国

- ✔ 鼓励向难民返回国家，特别是刚刚摆脱冲突的国家，提供财政和技术支持。支持各项倡议，从返回障碍清除计划，到难民创收工程，再到促进难民长期发展活动，以推动难民成功返回。

“执行委员会...强调难民返回的自愿性以及返回本国后所享有的权利，它认为，基于自愿性原则，原籍国必须坚决做好支持工作，包括向难民提供恢复条件及长期发展援助，以促进难民自愿、安全和有尊严地返回，推进可持续重新融合，同时确保恢复向难民提供国家保护”

联合国难民署执行委员会，[第 112 \(LXVII\) 号结论：从保护和解决问题角度开展国际合作](#)，2016 年

- ▶ [第 101 \(LV\) 号结论：难民自愿返回的法律安全问题](#)，难民署执行委员会，2004 年
- ▶ 《归还难民和流离失所者住房和财产原则》，联合国促进和保护人权小组委员会，2005 年
- ▶ [《难民和流离失所者住房和财产归还手册》](#)，执行“皮涅罗原则”，联合国难民署、粮食及农业组织 (FAO)、挪威难民理事会 (NRC)、机构间境内流离失所问题司 (IDD)、联合国人权事务高级专员办事处 (人权高专 OHCHR)、联合国人居署，2007 年

联合国难民署执行委员会发表了第 104 号结论，认为融合是一个涉及难民和东道国社会的动态过程，应以多样化、不歧视和容忍的价值观为基础。它要求：

- 难民方面，做好适应当地环境和文化规范、尊重收容社区价值观的准备，当然，难民不必放弃自己的文化传统；
- 收容社区和公共机构方面，做好欢迎难民的准备，促进其融入社会文化结构，并满足人口多样化需求。

融合需要在法律、经济、社会和文化等多方面开展工作。这些方面的工作对塑造难民成功融合能力至关重要。

- 法律方面，需要东道国给予难民稳定的法律地位，并逐步增加其权利，使其与公民所享权利大致相当，并确保难民后期成为公民的可能性。
- 经济方面，实现难民良好就地融合，需要其逐渐提升自给自足能力，为当地经济做出贡献。这不仅需要就业机会，而且需要行政、法律程序上的支持。
- 社会、文化方面，要求收容社区和难民之间保持平衡，接受彼此的不同文化、信仰和社会规范。

## 9.4 就地融合:定居收容社区

如果难民自愿返回无法实现，则在庇护国社区就地融合就成为难民问题的持久解决方案。要求按个人庇护程序或在群体初步甄别的基础上承认难民地位，帮助难民实现就地融合。下文将进一步讨论难民融合的另一途径：重新安置。

融合是一个复杂、渐进的过程，涉及法律、经济、社会和文化等多方面的活动，这些活动既有独立性又有关联性。融合不会自然发生，需要难民和接收社区协调一致、双向奔赴。如果难民能够获得国家服务和制度支持，那融合就能加快。这可以帮助难民理解、适应当地社会规范，并促进难民与收容社区加强社会和文化方面的联系。当难民与收容社区之间存在种族、文化或语言等方面的联系时，就更容易融入社会，但这不应成为对难民的要求。

1951 年《公约》缔约国承诺，难民在其领土范围内停留时间越长，所获得的权利就越多，另外按《公约》第 34 条，缔约国还承诺为难民融合以及入籍提供便利。

帮助难民充分参与社会活动、积极为社会做贡献，是各级（中央、区域、地方）当局以及其他行为者的工作任务。所述其他行为者包括住房和就业机构、学校、医疗服务提供者、媒体、非政府组织、雇主、工会、体育俱乐部、宗教机构、邻居等。

## 难民故事

### 新家与援助之手

乍得南部有一个宁静的村庄，迪林加拉（Dilingala），时间在这里似乎都停止了。但对许多当地村民来说，包括40岁的尼古拉斯，他们的生活一直在改变。

一年前，中非共和国发生了暴力事件，战火一直蔓延到了50公里外迪林加拉。尼古拉斯现在接收了一个难民家庭，他们的家被烧毁，牲畜和财产被盗。“中非人民是我们的兄弟，”他说，“以前我们国家爆发战争时，他们也为我们提供了庇护，我们欠他们人情。”

尼古拉斯有八间房屋，他把一间容给了一个难民家庭：雅各布（Jacob）、他的两位妻子、五个孩子以及他母亲。在尼古拉斯、其他村民、联合国难民署及其合作伙伴的帮助下，难民们开始了新的生活。“我们得到了两头牛，一把犁、一驾车，还有一套斧子和镰刀。在雨季，我们轮流用牛耕地。”

牛和工具以贷款形式提供，分期偿还从雅各布及其同事获取收入时开始。希望创收活动能够帮助难民自力更生，这是必需的，因为国内冲突还在持续、返回仍遥不可及。

向难民及其收容社区提供对等支持，可以防止双方互生嫉妒和怨恨。难民和当地人都获得了小微经济启动资金贷款，还有建筑材料，比如用于修理棚屋茅草和草包。联合国难民署及其非政府组织合作伙伴还为难民修建了水井、厕所、储藏室和学校。

联合国难民署选择难民的安置村庄时，为了维护社会和谐，会避开难民人数超过乍得人口三分之一的村庄。限制每个社区的难民人数也有助于减小对自然资源造成的影响，尤其是稀缺的木柴。另外，长期的文化相似性也有助于难民成功融合。

迪林加拉主广场，芒果树下阴凉之地，各方交易如火如荼，一位老人说：“中非人来之后，这里热闹多了。”

[新家与援助之手](#)，联合国难民署，2015年

- 同学，同事以及社区里数不清的人，他们的贡献或大或小，汇集起来，给那些失去家园、归属感、在新环境中重启生活的难民带来了改变。

### 国家实施情况

2012年，赞比亚政府启动了一项计划，向多达1万名前安哥拉难民发永久居留许可。获得就地融合资格的安哥拉人再获取公民地位资格需经历一定期限，该期限根据居住许可类型而异，平均为10年。赞政府还为这些前难民提供了土地，他们在经济和社会方面一般都达到了良好融合。2014年赞政府启动了[在赞前难民就地融合战略框架](#)，本计划开启得益于赞比亚和安哥拉政府的良好合作以及联合国难民署和捐助国政府的支持。

## 议员检查表：

### 就地融合

出于以国际标准促进难民融合之目的，若可行，鼓励议员：

- 确保立法规定，应及时给予获得承认难民安全法律地位。理想情况下，这将意味着获得承认难民可立即获得永久居留权，或者，最晚在初始许可到期之前获得。
- 领会 1951 年《公约》第 34 条理念，支持制定其他措施，推动难民东道国融合并最终入籍。
- 支持法律方面的融合，采取以下方式：
  - 鼓励以 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》和有关人权文书为框架，指导融合进程；
  - 根据需要倡导调整、修订国家法律和行政框架，以促进难民平等享受权利和服务；
  - 确保立法和政策尊重难民的公民、经济和社会基本权利，包括迁徙自由和开展创收活动的权利；
  - 如果外国人相关立法规定了对不履行融合义务行为的制裁，例如取消未通过语言考试的人的居留许可，则应确保不对难民实施这种制裁，因为这可能损害难民权利。
- 促进经济方面的融合，采取以下方式：
  - 鼓励考虑制定促进难民积极参与东道国经济活动的措施，包括教育和技能发展措施；
  - 审查现行法律及其实施情况，明确并扫除难民就业障碍；
  - 审查促进难民获得农业用地的措施（若合适），给予其自力更生的机会，提升难民及当地人口粮食安全；
  - 倡导做好筹划活动，承认难民在其原籍国取得的学术、专业及职业文凭和证书；
  - 确保将难民收容地区纳入国家发展计划。
- 支持社会和文化方面的就地融合，采取以下方式：
  - 支持旨在打击歧视、促进社会多元化正向发展的反歧视政策和行动；
  - 倡导立法并制定政策，允许难民充分参与东道国群众、经济、社会和文化活动；
  - 鼓励给予难民接受教育的机会，包括成人教育和职业培训；
  - 鼓励促进难民家庭团聚，难民家庭成员的存在可以巩固难民社会援助体系，承认这一事实可以促进难民家庭融合。



## 区域实施情况

中、南美洲团结的城市。《卡特赫纳宣言》20周年之际，“团结的城市”倡议通过，它也是2004年《墨西哥宣言及行动计划》的一部分。根据这项倡议，**阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、乌拉圭和委内瑞拉**等国城市承诺促进难民就地融合。该倡议成功的关键在于其目的是改善难民及其收容社区的生活条件和发展机会。地方政府官员和市政当局的承诺至关重要，他们的职责是评估需求并制定行动计划解决需求，包括制定住房、教育、就业和职业培训方案、医疗和福利服务方案、企业或信用合作社开办援助方案。具体例子包括扩建小学教室、新建公共厕所、儿童游乐场，向家庭暴力妇女受害者/幸存者中心提供支持。

## 国家实施情况

支持难民融合：奥地利支持难民融合的项目中有一项称为“**维也纳窗口**”，它是由欧盟和政府资助的服务项目，就相关问题向难民提供个人咨询服务，包括住房、儿童保育、就业、教育和语言培训等，该项目的重点是初步向难民提供稳定环境并培养其独立性。自2008年以来，它已经帮助了大约1万名难民和辅助性保护受益者。

- ▶ [第104号结论 \(LVI\)：就地融合](#)，联合国难民署执行委员会，2005年
- ▶ [新的开始：欧洲难民融合](#)，联合国难民署，2013年

## 9.5 重新安置

重新安置，指将寻求安全的难民从其抵达的首国转移到另一个国家，后者同意接纳并给予其难民地位，同时也给予其永久居留权和最终成为公民的机会。不过，获得重新安置不是难民的权利，各国没有义务接受难民并进行重新安置。然而，它是一种强有力的保护工具，也是国际社会团结的重要信号。从抵达接受国的那一刻起，获得重新安置的难民就开启了融合之旅。

接受重新安置难民的国家相对较少。如果按重新安置难民的绝对数量计，从二战爆发初算起，美国一直是世界上主要的难民重新安置国。但如果按人均数计，其他许多国家也做出了巨大贡献，例如澳大利亚、加拿大和北欧国家等。然而，2016年只有37个国家重新安置了18.93万难民，不到全球难民人口的1%。

## 重新安置：它有什么作用？

### 重新安置的三个并行功能：

- 当难民的生命、自由、安全、健康或其他基本权利在其寻求庇护国受到威胁时，重新安置可以作为一种工具，向其提供国际保护并满足其具体需求。
- 重新安置也属于难民问题的持久解决方案，可以与自愿返回方案、在第一庇护国就地融合方案一起发挥作用。
- 重新安置是国际社会团结的具体表现，也是各国与受最大影响庇护国共同分担难民保护责任的一种方式。

从战略上分析，有时候重新安置创造的价值可能会超过被重新安置难民所获的利益。例如，重新安置可能有助于“解锁”其他解决方案，或促进东道国改善留下难民的生存条件。

### 有重新安置项目的国家

截至 2017 年，提供难民重新安置数额的国家有：阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、巴西、保加利亚、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、大韩民国、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美利坚合众国、乌拉圭。

大多数重新安置国按照联合国难民署的建议开展难民重新安置工作。联合国难民署支持对难民署职责范围内难民进行重新安置。优先考虑法律和人身保护需求最迫切的难民、酷刑和暴力幸存者、有医疗需求的难民、处于危险境地的妇女和儿童以及需要家庭团聚的难民。如果难民无法获得其他持久解决方案时，那么在重新安置数额足够的情况下，联合国难民署也会寻求重新安置此类难民。

在决定哪些难民需要重新安置时，联合国难民署敦促重新安置国应重点考虑难民保护需求，而不应按照基于融合潜力的标准，例如年龄、家庭成员数量、健康状况、教育水平或其他歧视性指标。

“我们敦促尚未制定重新安置计划的国家考虑尽早这样做。鼓励已经这样做的国家考虑扩大重新安置难民规模。我们的目标是提供足够的重新安置数额和其他合法收容途径，以满足联合国难民事务高级专员办事处确定的年度重新安置规模需求。”

[联合国大会，《关于难民和移民的纽约宣言》，第 71/1 号决议，2016 年](#)

### 国家实施情况

八年时间，**10 万长期滞留尼泊尔的不丹难民获重新安置**，[尼泊尔难民营超 10 万不丹难民](#)被重新安置到第三国。

## 难民故事

### 一屋安全

离维也纳不远有一个小镇，阿米恩·阿尔·达约布(Ameen Al Dayoub)和他的妻子伊兹迪哈(Izdihar)、还有9个孩子在这里安了新家，也得到了当地人热情欢迎，从此远离了摧残故土的战火。

“战争爆发之前，我们在叙利亚霍姆斯，一家40人住在一幢三层的阿拉伯房子里。”39岁的阿米恩说，他曾是一名校车司机，但很遗憾，那些快乐时光已经回不去了。“霍姆斯是一个奇妙的地方。我们从来都不区分阿拉维派、什叶派、逊尼派或基督徒，”他解释道，“但这种生活在叙利亚已经一去不复返了。”

2011年，他们三岁的女儿图拉雅(Thuraya)被诊断为心脏缺陷，会危及生命，再加上战争，让他们更感惊慌。后来，他们的社区被毁，一个亲戚也被枪杀。

阿米恩和妻子伊兹迪哈带上9个孩子，打包行李，拦了一辆出租车匆匆逃离。从此饱受战争摧残的叙利亚人走上了悲惨之旅。一开始，阿米恩一家住在霍姆斯的一个难民营，但生活并没有好转，这里很快也陷入了战争。

最终，他们设法越过边境，进入约旦。在那里，因图拉雅的心脏原因，他们被选中重新安置到奥地利。

2014年年中，他们乘坐的飞机落地维也纳机场。六周后，图拉雅成功地接受了手术。起初，他们一家住在一套三居室的公寓里。后来，他们搬到了一所带花园的家庭住宅里。当回想起志愿者热情欢迎的场景时，他们一家人的脸上仍洋溢着喜悦。“即使在叙利亚，我们也没受到过这样的帮助和热情欢迎。”伊兹迪哈。

他们一开始就受到了欢迎，这真的很重要。他们得到了帮助，后续也有持续支持，包括帮助学习德语，指导日常生活用语，甚至直接安排其与他人交谈对话。

学习德语现在是他们家的首要任务。六个小的孩子上学学习，三个大的和父亲参加了奥地利公共就业服务机构的课程。当地志愿者也来到家里为他们辅导家庭作业，并提供了更多德语课程。

邻居们不可以指责他们一家。“我绝不能说他们任何负面的话。”其中一位邻居说。

阿米恩下决心要向奥地利表达感谢之情。只要德语再好一点，他希望为红十字会或明爱工作，甚至也可以加入当地志愿消防队。“奥地利已经是我们的家了。”他高兴地说。

[一屋安全](#)，联合国难民署，2016年

· 在此之前，2007年达成了一项协议，目的是解决不丹难民持久困境问题，这些难民20世纪90年代初逃往了尼泊尔。这是同类方案中规模最大、最成功的方案之一，涉及八个重新安置国家：澳大利亚、加拿大、丹麦、荷兰、新西兰、挪威、英国和美国。最后，只有十分之一难民留在尼泊尔，他们会继续为持续解决自身问题而努力。

▶ [《联合国难民署重新安置手册》](#)，难民署，2011年

▶ [《铺平道路：重新安置难民的接收及融合手册》](#)，国际天主教移民委员会，2011年

## 议员检查表：

### 重新安置

如果国家已经参与重新安置计划，则鼓励议员：

- ✔ 确保重新安置国家制定并实施相关程序、政策和方案，提供支持重新安置的有效框架，允许重新安置的难民自力更生、融合并稳定生活；
- ✔ 倡导制定基于保护需求而非融合潜力的重新安置标准，以确保处境最危险的人获得安全和保障。不鼓励使用被视为存在歧视性的选择标准，例如种族、宗教、教育水平、语言或其他技能。
- ✔ 对于在寻求庇护国被威胁推回或人身安全受到严重威胁的难民，为其提供应急或紧急安置名额。

倡导根据当前需求扩大现有重新安置规模，并提高对重新安置重要性的认识：在难民保护、持久解决难民问题和安置责任分担等方面的重要性。

如果国家尚未参与难民重新安置计划，议员可以：

- ✔ 鼓励讨论制定一项重新安置方案，并考虑制定试点方案；
- ✔ 促进与有完善重新安置计划的国家进行信息和经验交流。

## 9.6 重新安置的创新方法及其他移民渠道

流离失所现象日益增多，而难民获得重新安置的机会有限，因此，我们需要开展新的思考：是否存在难民重新安置新途径？是否存在新的难民流动形式——可以对传统重新安置方案进行补充，并可以替代危险且非正规的难民迁徙方式？

“我们将考虑扩大现有的人道主义收容规模、可能的临时后送规模(包括医疗后送)，增加家庭团聚灵活援助名额、提高针对单个难民的私人资助、提高难民劳动力流动速度(包括通过与私有经济合作)以及增加教育机会，例如提供奖学金和学生签证。”

联合国大会，《[关于难民和移民的纽约宣言](#)》，第 71/1 号决议，2016 年

## 哪些新方法可以补充传统重新安置方案？

补充并扩大现有重新安置和人道主义收容计划规模的合法途径包括：

- 私人资助机制，可以推动个体公民、非政府组织、宗教团体、大学、私有企业等支持将难民重新安置到另一个国家。私人资助，例如加拿大长期实施的方案，可以帮助扩大一个国家的难民重新安置容量，还可以为难民和接收社区建立联系纽带，促进融合。私人资助可以为难民实现家庭团聚提供一个框架标准，优于东道国通常狭隘的标准。
- 近年来，尤其是为应对叙利亚危机，一些国家实施了人道主义收容方案，加快收容临时或永久居留难民。人道主义收容计划的一些特点可能与私人资助形式相同，例如，该计划允许已在重新安置国定居的难民和其他人申请接纳他们能够帮到的亲属。
- 人道主义签证向需要国际保护的人提供了前往第三国寻求庇护的合法途径。阿根廷、巴西等国实施了人道主义签证计划，这些国家（见下文难民故事）允许此类人到达并获准入境。抵达后，他们可即刻获得难民地位或寻求庇护者身份（可以申请庇护）。人道主义签证也适用于难民和补充性保护受益人，使其实现家庭团聚，例如，在无法按照定期家庭团聚条例实现延伸家庭成员团聚的情况下适用。
- 增加家庭团聚成员名额：采取更加灵活的家庭

定义，加快难民家庭团聚，这是持久解决方案的重要部分，同时也能减少难民的非正常流动。

- 学业奖学金可以帮助难民继续接受教育。它是社会、大学和政府等行为体联合出资设立的奖学金，向难民提供路途费用、住宿费、生活费和学费等。学业奖学金可以确保学生在学习期间获得合适的旅行证件和签证，还可以向学生提供语言培训、文化导向和社会心理方面的支持等。学生完成学业后，理想情况下还可以申请延长居留许可，或申请更安全的地位，或申请庇护。
- 劳动力流动：难民保护不同于经济学领域的劳动力迁移，但劳动力迁移有可能推动持久解决难民问题。实现这一效果可以采用两种具体方式，包括使难民能够利用区域迁徙自由议定书，如西非国家经济共同体（ECOWAS 西共体）或南方共同市场国家之间的行动自由议定书，以及向难民开放现有的劳动力迁移计划。

## 新方法:哪些是必要元素？

新办法应符合国际保护原则：

- 确保需要可申请庇护的权利；
- 保护难民不被推回；
- 给予难民合适的法律地位和证件；
- 承认难民法律意义上人的公民基本权利并给予其尊重；
- 根据需要向难民提供可达基本服务以及社会心理和医疗方面的支持；
- 帮助难民实现自力更生；
- 确保向难民提供适宜居住条件，保护其幸福生活。

## 难民故事

### 叙利亚人在巴西的新生活

12 岁的哈南·达卡（Hanan Dacka）和家人一起从叙利亚战火逃离出来，越过重洋来到巴西圣保罗，在那里他们再次找到了幸福和希望。“我喜欢待在巴西，”哈南说，“我很高兴能来到这里，在这里我交了朋友，老师也是极好的。”

战乱，逃亡，历经 4 年，哈南一家有幸获得巴西的人道主义签证计划支持，她和父亲哈立德、母亲尤斯拉、弟弟和妹妹从约旦的阿扎里难民营搬到了这座不断发展的大都市。巴西人道主义签证计划为逃离叙利亚冲突的人提供了一个重新开始的机会。

自 2013 年以来，巴西驻中东领事馆简化相关程序，持续向难民发放特别人道主义签证，允许战争幸存者前往巴西，抵达后再提出庇护申请。

尽管与叙利亚远隔万里，巴西最近又将“门户开放”政策延长两年，想让更多逃离战火之人有机会重新生活。

巴西国家司法长兼全国难民委员会主席贝托·瓦斯孔塞洛斯（Beto Vasconcelos）表示，饱受战争蹂躏的叙利亚存在“严重侵犯人权”情况，因此，我们有必要实施特别签证计划。他指出，该计划“遵循人道主义保护逻辑，同时也考虑了冲突地区的具体困难。”

全家人都说，他们热爱巴西，想永远住在这里，因为他们看不出叙利亚战争会很快结束。“一到巴西，你又变回了人。”哈立德说，“这感觉真好，我以前从来没有过。”

[叙利亚人在巴西的新生活](#)，联合国难民署，2016 年

注：2013 年发布的[第 17 号规范决议](#)允许“基于人道主义……向受阿拉伯叙利亚共和国武装冲突影响、希望在巴西寻求庇护的个人发放签证”。2015 年，该计划继续延长两年。截至 2016 年 3 月，已发放近 8500 份特别人道主义签证，2250 名叙利亚人获得庇护。

### 国家实施情况

[加拿大私人资助方案](#)：2015 年年底，加拿大政府宣布将在未来几个月内安置 2.5 万名叙利亚难民，并向加拿大公民寻求帮助。1978 年，为应对越南船民危机，加拿大制定私人资助方案，从此该方案纳入了加拿大难民重新安置计划。第一年，加拿大公民群体、非政府组织、社区团体和其他私人团体承担了帮助新来者的大部分任务。加拿大第一批重新安置了 25 000 名叙利亚人，其中近一半获得了私人资助。研究表明，私人资助促进了难民融合，因为新来者一入境就获得了现成的社区小组支持。

### 国家实施情况

[关于南方共同市场缔约国和联系国国民居留许可的协定](#)，根据本协定，从 2009 年开始，缔约国和联系国的公民在申请居留许可时可享受简化程序，受益人包括在其他南美洲国家定居的哥伦比亚难民和/或希望移民到这些国家的人。居留许可给予他们与国国民同等的社会、文化和经济权利，包括工作权、家庭团聚权和获得社会保障福利的权利。

- ▶ [解决方案战略](#)，联合国难民署，2015年
- ▶ [通过其他准入形式获得安全和保护的合法途径](#)，联合国难民署，2014年
- ▶ [全球生计战略：2014-2018年战略](#)，联合国难民署，2014年
- ▶ [难民劳动力流动：日内瓦研讨会，2012年9月11日~12日，结论概述](#)，联合国难民署，2012年

## 9.7 入籍

难民能够获得新庇护国国籍标志着难民融合活动的终点。根据1951年《公约》第34条，缔约国应促进难民入籍，特别是“尽一切努力加速难民入籍，并尽可能减少入籍所需费用成本”。

根据国家的情况，当难民获得永久居住许可并居住一定时期、同时也满足语言和其他融合要求，可授予其公民地位。在一些国家，例如**比利时、加拿大和美国**，难民获得公民地位的比例很高，并且所需永久居留时间也相对较短。在其他国家，有些要求难民难以满足，比如在一定时间内不依赖社会保障，导致其可能推迟入籍。

只有少数国家统计入籍人数时会区分难民和其他新公民，因此难民入籍人数的相关信息不是很详细。

## 议员检查表：

### 重新安置的创新办法及其他移民渠道

支持提高难民获得持久解决方案的机会，议员可以：

- ✔ 鼓励发展难民重新安置私人资助机制；
- ✔ 考虑灵活应用人道主义收容方案应对特殊情况下的紧急需求，例如出现大规模流离失所情况，尽管该计划不应影响现有重新安置方案；
- ✔ 支持通过人道主义签证、家庭团聚和留学等其他方式接收和安置难民。
- ✔ 在有劳动力迁移计划国家或地区，寻求将难民纳入计划。



## 议员检查表：

### 入籍

推进长期解决难民问题，鼓励议员：

- ✔ 支持制定相关条款，促进难民获得公民地位，例如：
  - 缩短难民所需居留期限，降低入籍所需费用成本；
  - 对难民语言、读写能力和公民知识等方面的要求不应太高；
  - 如果难民不可能满足放弃另一国籍的要求，应取消该要求；
  - 鉴于难民特殊情况，考虑其入籍可能面临的任何其他困难。

## 国家实施情况

入籍坦桑尼亚：2014年，坦桑尼亚联合共和国政府授予国内前布隆迪难民公民地位。1972年，这些难民逃离祖国，几十年来，他们已基本实现自力更生，成为坦桑尼亚的纳税人。2016年，15.1万名前布隆迪难民获得了公民身份证。坦桑尼亚通过了一项针对新公民的新融合战略-大多数新公民已经达到了很高的自给自足水平，并采取了社会经济举措促进难民和收容社区发展。1982年坦桑尼亚联合共和国接纳了约3.2万名卢旺达难民，2014年接纳了约3000名索马里班图族难民（1991年逃离索马里）。

## 9.8 持久难民困境的全面解决办法

许多难民多年生活动荡不安，不被允许融入庇护国，甚至不能在庇护国境内自由迁徙，也不能安全返回祖国。这严重危害了难民的身心健康。持久难民困境也给东道国，特别是资源有限的东道国，带来了巨大负担。

解决持久难民困境是一个复杂的过程，需要各方有明确的政治意愿。每种解决方案都不同。对于一些情况，主要从逃难根源上解决问题，并制定必要的规范和体制以帮助难民原籍国获得正义与和平。在这种情况下，可将自愿返回视为主要解决方案。而另一些情况，似乎不太可能从根源上解决逃亡问题，解决方案可能主要是就地融合和在第三国重新安置。然而，在大多数情况下，需要采取综合方案，即将这三种持久解决方案结合起来，同时需要原籍国、庇护国和重新安置国政府以及难民、发展行为体、收容社区和其他方面的开展合作。

“执行委员会……呼吁各国以及所有其他相关行为者本着国际团结和义务分担的精神，致力于通过全面、多边和多部门合作与行动，从根源上解决持久难民困境，确保人们一开始就不被迫逃离原籍国而前往其他地方寻求安全，并在充分尊重受影响者各项权利的前提下解决持久难民困境。”

[联合国难民署执行委员会，第 109 \(LXI\) 号结论：持久难民困境，2009 年](#)

持久难民困境：它是指什么？

持久难民困境是指难民的一种生活状态，确切地讲就是一种无限期不确定状态。他们的可能没有遭遇生命危险，但他们的基本权利、经济、社会和心理方面的基本需求一直未得到满足。在这种情况下，难民往往连自给自足都无法实现，仍然依赖人道主义援助。

出于统计目的，联合国难民署将持久难民困境定义为 25000 名或更多难民在某一庇护国流亡五年或更长时间的状态。

按上述定义，根据联合国难民署估计，截至 2016 年底，约 1160 万难民（约占难民署关注的难民的 70%）仍身处持久难民困境，他们（她）们居住在 27 个东道国，持久困境状况总共 32 个。

## 国家实施情况

区域性难民自力更生和恢复计划：针对乌干达的持久难民困境，政府、联合国驻地协调员、联合国难民署及其他利益攸关方正在推行区域性难民自力更生和恢复计划，提升难民能力，为其收容社区做出积极贡献。这一战略旨在提高难民的粮食自给能力，向难民提供职业培训，协调保障社会服务，并增强地方当局的基本服务能力。难民的管理和保护已纳入乌干达国家发展计划和联合国发展援助框架。这是一项包容性计划，是解决难民问题的关键环节。

- ▶ 联合国难民署执行委员会，[第 109 号结论：持久难民困境](#)（2009 年）
- ▶ [生计和自力更生](#)，联合国难民署，2016 年

## 议员检查表

### 持久难民困境

敦促议员鼓励本国政府为全面解决持久流离失所问题作出贡献，尽一切努力了解清楚长期难民困境，并开始推进解决难民困境。具体如下：

#### 在原籍国

- ✔ 呼吁政府表明解决其公民长期流离失所问题的政治意愿。
- ✔ 探索并倡导采取措施，帮助难民返回家园，消除其惧怕遭受报复或伤害的担心，并重新给予其公民权利。
- ✔ 支持社会和经济措施，确保难民返回活动的可持续性，促进难民重新融合。

#### 在庇护国

- ✔ 支持促进难民自给自足的措施，相当于对后续持久解决方案的一种投资。
- ✔ 如果可以，了解收容社区和难民需求以及各自想法，支持就地融合。

#### 在重新安置国和捐赠国

- ✔ 支持将重新安置作为分担负担和责任的战略性工具，并探索符合国家立法、法规的更灵活的方法，以弥补国家重新安置标准与持久困境中难民的具体状态、需求之间可能存在的差距。
- ✔ 支持向即将或正在接收自愿返回难民的國家提供人道主义和经济援助，以及其他形式的支持。
- ✔ 如果就地融合合理并可行，则为难民和收容社区提供财政援助和其他形式的支持，包括经济援助。号召支持难民返回后东道国受难民影响地区的重建。

# 附录

## 附录 1

### 1951 年《关于难民地位的公约》的加入书范本

#### 1951 年《关于难民地位的公约》的加入书范本

鉴于《关于难民地位的公约》已由联合国难民和无国籍人地位全权代表会议于一九五一年七月二十五日通过，并根据本《公约》第三十九条开放加入；

又鉴于所述第三十九条（三）款规定，加入本《公约》应经向联合国秘书长交存加入书后生效；

据此，以下签字人，[国家元首或政府首脑或外交部长]，特此通告[相关国家]加入所述《公约》，声明[相关国家]承认受本《公约》第一条（二）款（一）项（丑）目的约束，即“1951 年 1 月 1 日之前在欧洲或其他地方发生的事件”。

本人亲笔签署\_\_\_\_\_，二〇\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

[托管人公章及签名(如适用)]

[国家元首、政府首脑或外交部长签字]

## 附录 2

### 1967 年《关于难民地位的议定书》的加入书范本

#### 1967 年《关于难民地位的议定书》的加入书范本

鉴于《关于难民地位的议定书》已由联合国大会于一九九六年十二月十六日通过，并根据本《议定书》第五条开放加入；

又鉴于第五条规定，加入该本《议定书》应经向联合国秘书长交存加入书后生效；

据此，以下签字人，[国家元首或政府首脑或外交部长职务]，特此通告[有关国家]加入所述《议定书》。

本人亲笔签署\_\_\_\_\_，二〇\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

[托管人公章及签名(如适用)]

[国家元首、政府首脑或外交部长签字]

## 附录 3

### 1951 年《关于难民地位的公约》的继承书范本

#### 1951 年《关于难民地位的公约》的继承书范本

鉴于 1951 年 7 月 25 日在日内瓦通过的《关于难民地位的公约》已由[前缔约国]批准；

又鉴于[继承国]政府已审查所述《公约》；

[继承国]政府声明所述《公约》对[继承国]继续有效，特此继承该《公约》；

据此，以下签字人，[国家元首或政府首脑或外交部长]，特此通告[继承国]加入所述《公约》，声明[继承国]承认受本《公约》第一条（二）款（一）项（丑）目的约束，即“1951 年 1 月 1 日之前在欧洲或其他地方发生的事件”。

本人亲笔签署\_\_\_\_\_，二〇\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

[托管人公章及签名(如适用)]

[国家元首、政府首脑或外交部长签字]

## 附录 4

### 1967 年《关于难民地位的议定书》的继承示范文书

#### 1967 年《关于难民地位的议定书》的继承书范本

鉴于《关于难民地位的公约》已由联合国难民和无国籍人地位全权代表会议于一九五一年七月二十五日通过，也已由[前缔约国]批准；

又鉴于[继承国]政府已审查所述《议定书》；

[继承国]政府声明所述《议定书》对[继承国]继续有效，特此继承该《议定书》；

据此，签字人，[国家元首或政府首脑或外交部长职务]，特此通告[继承国]继承所述《议定书》。

本人亲笔签署 \_\_\_\_\_，二〇 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 \_\_\_\_\_ 日

[托管人公章及签名(如适用)]

[国家元首、政府首脑或外交部长签字]



## 附录 5

### 与难民保护有关的主要术语汇总

**加速程序：**通过缩短登记、面试和决定之间的等待时间，有时是通过简化申请审查程序，优先处理申请。一些国家用加速程序来甄别明显滥用的或明显无根据的、以及明显有正当理由的申请。另见：*安全的原籍国*。

**加入：**未签署条约的国家向联合国秘书长交存“加入书”表示同意加入该条约的行为。加入与批准、接受或核准具有同等法律效力。与批准不同，加入只需一个步骤，即交存加入书，而批准必须经签署才能产生具有国际法约束力的法律义务。联合国秘书长作为受托人，通常将未经签署的批准书视为加入书，并以此通知相关国家。另见习惯国际法中的*批准、保留、继承和条约*。

**准入程序：**一些国家使用的一种程序，用于甄别庇护申请是否应在收到该申请的国家得到实质性考虑，或是否由另一国家负责此工作。受理程序会评估申请人是否已经在另一个国家获得有效保护，以及对特定庇护申请的实质评估是否应由第三国负责，在所述第三国，申请人将获得不推回保护，并能够寻求和享受符合国际公认标准的庇护。另见：*第一庇护国和安全第三国*。

**拘留的替代措施：**在其地位问题正在处理的同时，允许寻求庇护者在其迁徙自由权存在若干条件或限制的情况下居住在社区的任何立法、政策或做法。另见：*拘留*。

**武装暴力和冲突：**以一定程度或范围的暴力或其他形式的严重公共混乱为特征的情况，会影响民众，导致人们逃离并寻求庇护。这种情况可能涉及社会不同群体之间或国家与武装组织之间的武装暴力。1951年《公约》对难民的定义通常直接适用于逃离武装暴力和冲突并寻求庇护的受影响平民；1969年非洲统一组织《难民公约》和《卡塔赫纳宣言》对区域难民的定义也适用于此类人，例如当其与1951年《公约》没有关联时，补充性保护可能是适当的。另见：*补充性保护*。

**援助：**为满足联合国难民署关注的人的人身、物质和法律方面的需要而提供的帮助，包括提供食品、医疗用品、衣服、住所、种子和工具，以及学校和道路等基础设施。联合国难民署实施的援助行动为实现保护目标提供支持和补充。

**庇护：**一国在其领土范围内对因迫害或严重伤害或其他原因而逃离原籍国或惯常居住地的人给予保护。庇护包括各种因素，包括*不推回*、允许留在庇护国领土范围内、给予人道待遇标准以及最终的持久解决方案。

**寻求庇护者：**寻求国际保护的个体。在有个人程序的国家，寻求庇护者是其提交申请的国家尚未最终判定其申请的人，他（她）也可以指尚未提交申请但可能需要国际保护的人。不是每一个寻求庇护者最终都会在别国获得难民地位，但每一个难民首先都是寻求庇护者。

**利益最大化原则：**《儿童权利公约》第 3 条规定的一项原则，其申明：“关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。“儿童的最大利益取决于个人情况，例如儿童的年龄、成熟度水平、父母是否陪同以及儿童所处环境和经历。

**难民地位的取消：**联合国难民署用此术语表示一项决定，即取消最初不应授予的难民地位。难民地位的取消会影响已达成的最终结果，即他（她）们不可再提出上诉或复审。被取消难民地位的人从取消决定之日起（从头开始——从开始起或从那时开始）其难民地位无效。另见：*撤销*。

**《卡塔赫纳难民宣言》：**1984 年 11 月《中美洲难民国际保护问题讨论会》通过的宣言。《卡塔赫纳宣言》对《关于难民地位的公约》的难民定义进行了扩展，即难民包括“因其生命、安全或自由受到普遍化暴力、外国侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或严重扰乱公共秩序的事件等的威胁而逃离本国的人”。《卡塔赫纳宣言》的规定虽然没有法律约束力，但已纳入大多数拉丁和中美洲国家立法。

**终止条款：**本法律条款规定了因不再需要或不再有理由持有难民地位而终止难民地位的条件。1951 年《公约》第一条(三)款和 1969 年《非洲统一组织难民公约》第一条(四)款规定了终止条款。

**儿童：**按照《儿童权利公约》第一条的定义，“18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。”。本术语包括青少年，比“未成年人”一词更合适。另见：*利益最大化原则*。

**童子军：**18 岁以下的、正在或一直被武装部队或武装组织以任何身份招募或使用的任何人，包括但不限于儿童、男孩和女孩，被用作士兵、厨师、搬运工、信使、间谍或用于性目的，不仅仅是正在或已经直接参与战争行动的儿童。

**公民：**见*国民*

**庇护的平民性质及人道主义性质：**要求设立难民营和定居点，因为提供庇护是一项和平的人道主义行为，不应被另一个国家视为不友好。确保庇护的平民性质和人道主义性质是各国的首要责任，包括在距离边境合理距离的地点设立难民营和定居点；维护法律和秩序；防止武器流入难民营和定居点；防止武器被用于拘留战俘；解除武装分子的武装；识别、分离和拘留参战人员。

**气候变化致流离失所：**气候变化后果（如洪水、海平面上升、干旱或其他灾害）引起的流离失所。

**《欧洲共同庇护制度》：**欧洲联盟成员国商定的标准，目的是在“全面和包容地适用《日内瓦公约》”的基础上协调庇护政策及其实施。通过的主要指令包括：临时保护指令、接收有资格获得难民地位或“辅助性保护”的寻求庇护者的指令、庇护程序标准以及《都柏林 III 条例》。

**补充性保护：**各国采用的难民保护机制，目的是使被认为不在 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》范围内但仍需要国际保护的人的居留程序规范化。另见：*辅助性保护*

**保密：**不应将信托关系中披露的、与某人有关的信息以与原始披露的理解不一致、或未经事先许可的方式披露或以其他方式提供给未经授权的人或实体的义务。

**公约：条约**

**《禁止酷刑公约》：**1984 年通过的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，在国际难民法中具有特别重要的意义，因为它向相关人提供了绝对保护，防止推回或强迫其返回到有重大酷刑风险的局势中。

**《儿童权利公约》（CRC）：**1989 年通过的一项公约，制定了儿童权利保护综合标准。它适用于所有儿童，确保儿童不受任何歧视（第二条），因此，《儿童权利公约》制定的标准也涵盖了难民儿童。

**《关于难民地位的公约》（1951 年《公约》）：**一项为保护难民而确立的适用范围最广的公约。该《公约》于 1951 年 7 月通过，1954 年 4 月生效。1951 年《公约》第一条将其适用范围限定为“1951 年 1 月 1 日之前发生的事件”，1967 年《关于难民地位的议定书》取消了这一限定。截至 2016 年 1 月，1951 年《公约》和/或 1967 年《议定书》共有 148 个缔约国。另见：《关于难民地位的议定书》。

**公约定义的难民：**因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国或经常居住地之外，并且由于畏惧受到迫害而不能或不愿受该国保护或返回该国的人；或者具备其他条件而符合难民定义的人。另见：*联合国难民署职责范围内的难民、初步甄别难民和难民*。

**《习惯国际法》：**由世界各国的一贯做法而非条约或法律文本的正式表述确立的国际规范。各国具有法律义务感的做法才能成为习惯国际法的来源。习惯国际法对所有国家都具有约束力，无论其是否批准了任何相关条约，但“顽固反对”的国家除外。见*条约*。

**衍生地位：**见*家庭团聚*。

**拘留：**指对行动自由的限制，通常以强制监禁的方式实施。根据国际难民和人权法及标准，通常应避免拘留寻求庇护者，应将其作为最后手段。另见：*拘留的替代措施*。

**残疾：**见*残疾人*。

**歧视：**见*非歧视*。

**多样性：**不同的价值观、态度、文化观念、信仰、种族背景、国籍、性取向、性别认同、能力、健康状况、社会地位、技能和其他具体的个人特征。确保难民保护措施应考虑相关群体的多样性以及经常遭受社会排斥群体所面临的不同经历和挑战。另见：*性别认同*，*残疾人*，*有特定(特殊)需求的人*，*性取向*。

**持久解决方案：**令人满意地、永久地解决联合国难民署关注的人的困境并使其过上正常生活的方法。对于难民，它通常包括自愿返回原籍国、在庇护国就地融合或被重新安置到另一个国家等方案，后两种情况，难民可以最终入籍。另见：*就地融合*、*入籍*、*重新安置和自愿返回*。

**有效补救：**上诉或审查机制，在庇护方面，它由独立且非作出初步决定的当局实施，向寻求庇护者提供法律咨询和翻译服务。补救基于事实和法律，并应允许考虑事实和法律，通常以上诉面谈或听证会的形式实施。上诉原则上应具有自动“中止效力”，即在上诉最终决定之前，应允许申请人留在其领土范围内。

**排除条款：**一些本来符合难民地位标准的人不适用国际保护的法律条款。1951年《公约》第一条（四）、（五）和（六）款规定了排除条款。这些条款适用于以下类别的人：接受难民署以外的联合国机构保护或援助的人；拥有居住国国籍并享有国籍权利和义务的人；有严正理由认为其犯有危害和平罪、战争罪、危害人类罪、严重的非政治罪或违反联合国宗旨和原则的行为的人。

**高级专员方案执行委员会（ExCom）：**负责向高级专员提供行使职能相关咨询意见、并监督高级专员办事处财务和行政事务的委员会。截至 2016 年年中，该执行委员会共有 98 个代表，来自表露难民问题兴趣的会员国。一些国际组织、政府间组织和非政府组织也拥有执行委员会观察员地位。

**驱逐：**指政府当局将合法居民驱逐出境。根据 1951 年《公约》第三十二条，只有出于国家安全和公共秩序之原因才允许驱逐难民。作出驱逐决定的程序应确保公平、公正，并允许难民有合理的时间寻求进入另一个国家。

**引渡：**一个国家（“被请求国”）出于罪行起诉或执行判决之目的将某人移交给另一国家（“请求国”）当局的正式程序。如果被要求引渡的人（“被通缉者”）是难民或寻求庇护者，则必须考虑到其特别保护需求。

**家庭团聚：**使家庭成员在一起、特别是使儿童和年老的受赡养人与其家人或以前的照料者在一起以建立或重新建立长期照料关系的过程。

**家庭成员寻查：**对于难民来说，指查明联合国难民署关注的人的家人或亲密伙伴的下落。寻查可以出于家庭团聚之目的，对于持久解决方案来说，或仅仅是为了促进家庭成员的联系。红十字国际委员会（ICRC）设立了一个具有这方面特殊权限的中央寻查机构。

**家庭团聚权：**家庭是社会的基本群体单位得到了普遍性认可，家庭生活和家庭团聚的权利是这一观点所固有的权利。尊重家庭团聚权要求各国避免采取可能导致家庭成员分离的行动，同时要求采取措施维护家庭团聚，使已分离的家庭成员团聚。

**女性生殖器官切割（FGM）：**出于非医疗目的，部分或全部切除女性外生殖器或对女性生殖器官造成其他伤害的做法。女性生殖器官切割有四种类型。

**第一庇护国：**一种概念，参见受理程序所作出的甄别——如果寻求庇护者已经在另一个国家获得保护，可以返回该国，并且可以获得该国保护，则应拒绝对他或她的申请进行实质性甄别。参见 *受理程序和安全第三国*。

**性别：**指男女关系，基于社会或文化构建和定义的身份、地位、角色和责任，并分配给某一性状。性别是一种生物决定方式。它不是不变的或天生的，会随时间推移而具有社会和文化构建的意义。性别通常界定了男女在任何情况下的义务、责任、限制、机会和特权。

**性别认同：**指一个人内心深切感受到的基于个人体验的性别，可能与出生时被指派性别相同或者不同，包括个人对身体的感觉和其他关于性别的表达，包括穿着、讲话和举止。参见*性别相关的迫害，女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人(LGBTI)和性取向*。

**与性别有关的迫害：**一个非法律术语，涉及在甄别难民地位时将性别作为相关考虑因素的各种不同申请。女性和男性都可以提出与性别有关的申请，但通常由女性提出。通常，与性别有关的迫害包括但不限于性暴力行为、家庭暴力行为、强迫计划生育行为、切割女性生殖器官行为和其他有危害的传统做法、对违反社会习俗行为的惩罚以及基于某人性取向或性别认同的歧视。参见*女性生殖器切割、性别认同和性取向*。

**频发暴力：**见*武装暴力和冲突*。

**群体难民地位的甄别：**见*初步甄别程序和初步甄别难民*

**人权：**承认和保护每个人固有的尊严、平等和不可剥夺权利的、已签订的国际标准，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他意见、国家或社会出身、财产、出生或其他地位而有任何区别。这些标准可以构成习惯国际法的一部分和/或可载于不同国家、区域和国际法律文书。见*习惯国际法和国际人权法*。

**人道主义准入：**加快在第三国为有迫切需要的难民提供保护的程序。根据国家立法，人道主义准入程序提供的居留形式可以是永久的，也可以是临时的。人道主义准入程序可用于特定难民，如弱势群体、延伸关系家庭成员或有医疗需求的人。

**非法入境：**见*不受处罚的非法入境*。

**拦截：**一些国家为了防止未经授权的人抵达本国，将其边界管制措施扩大到其领土或领水以外的做法。然而，无论在何处、以何种方式主张其管辖权，各国都必须遵守其国际法规定的义务，例如，尤其是遵守*不推回*原则。

**政府间组织(IGO)：**由成员国组成的组织。例如，有联合国组织(UN)、非洲联盟(AU)、美洲国家组织(OAS)、欧洲联盟(EU)和阿拉伯国家联盟(LAS)等。

**境内流离失所者：**被逼迫或胁迫逃离其家园或贯彻居住地的人，逃离的原因“特别是要避免武装冲突、频发暴力、侵犯人权行为或天灾人祸的影响，而其未越过《境内流离失所问题指导原则》所界定的、国际承认的国家边界”。

**境内逃离选择（境内重新安置原则）：**这样一种概念，认为如果在原籍国某一地区的人按某《公约》规定有害怕受到迫害正当理由，而该国有一特定地区不存在有正当理由害怕受到迫害的风险，并且鉴于申请人的特殊情况，人们可以合理地预计他或她能在该特定地区定居并过上正常的生活。如果一个国家希望将这一概念运用到对难民地位申请的全面评估中，则必须评估将申请者重新安置到境内某一备选地点是否恰当和合理。

**国际合作与团结：**一项原则，即多国或地区在应对人道主义危机和复杂的人口迁徙问题上负有共同责任。如果没有这项原则，难民问题就无法得到满意解答。难民的困境往往不能靠单个国家解决，同时多国的共同应对责任也不能取代各国根据国际法（包括*不推回原则*）承担的现有义务。

**国际刑法：**国际法律体系，主要由国际刑事法院根据其《章程》制定，其他国际法庭，如前南斯拉夫和卢旺达国际法庭，也是制定者。

**《国际人权法》：**承认和保护人权的习惯国际法和人权文书的总称。难民法与人权法互补。见：人权和国际习惯法。

**《国际人道法》(又称《武装冲突法》)：**治理国际或非国际武装冲突局势的法律、条例和原则的总称。国际人道法的核心文书是 1949 年 8 月 12 日的《日内瓦（四）公约》及其 1977 年 6 月 8 日的两项《附加议定书》。几乎每个国家都是 1949 年《日内瓦公约》的缔约国。

**国际保护：**旨在按照有关法律部门(包括国际人道法、人权法和难民法)确保联合国难民署所关注的女性、男性、女孩和男孩平等获得和享受其权利的所有行动。它包括：各国或联合国难民署代表寻求庇护者和难民实施干预，以确保他们的由国际标准认可并受其保护的权利、安全和福利。这些干预包括：确保遵守不推回原则；确保准入安全地带；确保获得公平的难民地位甄别程序；确保人道的待遇标准；以及确保执行持久解决方案。难民署是唯一一个负责在全球范围内保护难民的联合国机构。见*保护*。

**国际难民法：**建立难民保护标准的习惯国际法和国际文书的总称。难民法的基础是《关于难民地位的公约》及其 1967 年《关于难民地位的议定书》。见*习惯国际法*。



**女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人(LGBTI):** 一个概括性术语,描述了与大多数社会的男女性别角色传统观念不同的多元化群体。参见: *性别认同、与性别有关的迫害和性取向*。

**生计:** 生存需要的资源和活动的结合。资源包括个人技能和能力(人力资本)、土地、储蓄和设备(分别为自然、财政和物质资本)以及在活动中的起协助作用的正式支持团体或非正式网络(社会资本)。见: *自力更生与融合*。

**就地融合:** 难民问题的持久解决方案,包括在庇护国的永久定居。就地融合是一个复杂而渐进的过程,包括三个不同但相互关联的方面:法律、经济和社会文化方面。就地融合的最终结果通常是入籍。见: *入籍*。

**难民署职责范围内的难民:** 联合国难民署根据其《章程》和联合国大会及经济暨社会理事会(ECOSOC)有关决议的授权,甄别为难民的人。在非 1951 年《公约》或其 1967 年《议定书》缔约国,确保难民署职责范围内的难民获得地位尤其重要。见: *公约难民、初步甄别难民、难民和联合国难民署职责*。

**大规模涌入:** 一种情况,除其他外,可能具有下列某些或全部特征:(一)大量人员越过国际边界进入领土;(二)快速进入领土;(三)东道国的接纳或应对能力不足,特别是在紧急情况下;(四)该国现有的个人庇护程序无法应付大规模入境人员的评估工作。

**移民:** 国际社会对“移民”一词没有公认定义。它通常被理解为选择迁徙的人,他(她)们选择迁徙的原因不是遭受了直接的迫害或死亡威胁,而是想通过寻找工作或教育机会、巩固家庭团聚或其他来改善自己的状况。与难民不同,移民即使在国外也可以继续享受本国政府的保护,如果他们返回,还将继续享受这种保护。移民无权以难民身份获得保护,除非他们表示畏惧遭受迫害,且其原因是 1951 年《公约》或区域难民定义中的相关原因之一。同难民一样,移民受国际人权法的保护。

**未成年人:** 见 *儿童*。

**国民:** 根据法律规定,被认定在一国存在法律地位的人。对于这一法律联系,一些国家采用“国籍”一词,而另一些国家采用“公民身份”一词。看: *国籍*。

**国家人权机构:** 指人权委员会或监察员等机构,其致力于提升和保护人权,在促进和监督国内有效执行国际人权标准时可以发挥关键作用。

**国籍:** 一个人与一个国家之间的法律联系。一般来说,国籍可以在出生时根据一个人的出生地和/或血统确定,也可以通过入籍获得。在一些国家管辖区,这一概念被称为“公民身份”。

**入籍：**难民在第一个庇护国或在重新安置的另一个国家获得国籍标志的就地融合过程的终点。1951年《公约》第34条要求缔约国尽可能便利难民入籍，特别是“尽一切努力加快入籍程序，并尽可能降低该程序的成本费用”。见：*持久解决方案，就地融合和重新安置*。

**非歧视：**一种态度，旨在确保法律面前人人平等，人人有权得到法律的平等保护，而不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他见解、国家或社会出身、财产、出生或其他地位而有所区别。非歧视一词意味着应以更加积极主动的态度来处理歧视的原因和影响。

**非政府组织：**在职能上不代表且独立于政府或国家的组织。该术语的最早见于《联合国宪章》第七十一条：允许经济暨社会（ECOSOC）授予国际、区域、次区域和国家的非政府组织会商地位，前提是这些组织应在其特定职权范围内有公认的地位、已确立的总部、以民主方式通过的章程、代表其成员发声的权力、典型的组织结构、合理的成员问责机制、负责对政策和行动进行有效管理的人以及主要来自独立捐款等资源。

**不受处罚的非法入境：**1951年《公约》第31条规定，缔约各国对于直接来自生命或自由受到威胁的领土非法入境或逗留本国的难民，不得因该难民的非法入境或逗留而加以刑罚，但以该难民毫不迟延地自行投向当局说明其非法入境或逗留的正当原因者为限。

**不推回：**国际人权法和难民法的一项核心原则，它禁止各国以任何方式将个人遣返至其可能遭受迫害、酷刑或其他形式严重或无法弥补伤害的领土。国际难民法不推回原则最显著的表述就是1951年《公约》第三十三条(一)款。这一原则也是习惯国际法的一部分。见：《*关于难民地位的公约*》和《*习惯国际法*》。

**《非洲统一组织（QUA）关于非洲难民问题具体方面的公约》：**为1969年通过的区域文书，补充了1951年《公约》。非洲统一组织《公约》引用了1951年《公约》关于难民的定义，另外又增加了因“外部侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原籍国的部分或全部公共秩序的事件”而被迫离开其国家的任何人。非洲统一组织现称非洲联盟。

**难民的义务：**1951年《公约》第二条规定，难民有义务遵守其所处任何国家的法律法规。难民尤其不得做出任何危害庇护国或社区安全、保障或公共秩序的行为。

**擅自迁徙：**难民或寻求庇护者未经正式授权从第一东道国前往另一个国家寻求保护和解决方案的现象。

**特定社会群体(某类人员)：**1951年《公约》第一条(一)款(乙)项规定了畏惧迫害的五个原因，寻求庇护者满足其中任何一个原因即可被承认为难民。上述受迫害风险原因可以界定某一特定社会群体。社会群体指具有共同特点的一群人，或者指被社会视为一个群体的人。这种共同特征往往是天生的、不可改变的特征，或者是在身份、信仰或行使个人人权方面的基本特征。见：*迫害、有正当理由的畏惧迫害*。

**迫害：**该术语 1951年《公约》中没有给出明确定义，可被认为是严重侵犯人权的各种行为，包括对生命或自由的威胁以及其他类型的严重伤害。多次较轻形式的伤害累积亦可构成迫害。迫害的界定取决于案件的具体情况，包括申请人的年龄、性别、意见、感受和心理素质。迫害通常与国家当局的行为有关，也可能来自非国家机构，如家庭成员或普通民众。见：*有正当理由的畏惧迫害*

**联合国难民署关注的人：**所有联合国难民署职责所在向其提供保护和援助的人，包括难民、寻求庇护者、返回者和无国籍者，许多情况下还包括境内流离失所者。根据联合国大会和经济暨社会理事会(ECOSOC)的各项决议，除难民外，联合国难民署也有权代表其关注的人采取行动。见：*寻求庇护者、境内流离失所者、难民、无国籍者和联合国难民署职责*。

**残疾人：**根据《残疾人权利公约》的定义，该术语指“肢体、精神、智力或感觉存在长期损伤，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍其在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会活动”的人。

**有特殊需求的人：**为享受其全部人权而需要特殊援助的人，通常包括儿童(特别是无人陪伴和失散儿童)、被贩运者、处境危险的妇女、老年人和残疾人等。

**初步甄别程序：**根据逃离者原籍国很明显的客观状况，若是无国籍寻求庇护者，则根据其前惯常居住国很明显的客观状况，承认其难民地位。初步甄别程序认为，逃离上述情况的人存在受到伤害的危险，因此其适用难民定义。虽然初步甄别程序也可适用于个人难民地位的甄别，但它更多的是用于群体难民地位的甄别，在这种情况下，甄别个人难民地位不现实或没有必要。见：*初步甄别难民*

**初步甄别难民：**一个国家或联合国难民署根据逃离者的逃离事实及其原籍国情况推定其符合适用的难民定义标准，据此客观标准承认其为难民，此方法甄别的难民即为初步甄别难民。被承认为初步难民的人享有与单独程序承认的难民同等地位。见：*公约难民、联合国难民署职责范围内难民、初步甄别程序和难民*。

**类别分析：**见 *筛查*。

**保护：**一种概念，旨在根据人权法、难民法和国际人道法的条款和精神实现充分尊重个人权利的所有活动。它涉及创造一种有利于预防和/或减轻某种虐待方式直接影响的环境，并通过赔偿、使恢复、康复等方式使其重新获得的尊严。见 *国际保护*。

**议定书：**见 *条约*。

**《关于难民地位的议定书》：**1967 年签订的 1951 年《关于难民地位的公约》的议定书。该议定书取消了《公约》规定的时间和地域限制，并规定《议定书》难民定义的所有人适用 1951 年《公约》的大部分条款(第 2-34 条)。见：*《关于难民地位的公约》*。

**持久难民困境：**指难民的一种持久的不确定生活状态。他们的可能没有遭遇生命危险，但在流亡多年后，他们的基本权利，经济、社会和心理方面的基本需求仍未得到满足。在这种情况下，难民往往无法摆脱被动依赖外来援助。出于统计目的，联合国难民署将持久难民困境定义为 25000 名或更多难民在某一庇护国流亡五年或更长时间的状态。

**种族歧视：**基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害《消除一切形式种族歧视公约》所界定的政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。

经批准、接受或核准的签署约束。规定签署须经批准，使各国在国际范围履行条约规定的法律义务之前，有时间在国内寻求核准条约，并实施必要立法以贯彻条约。一经批准，条约对该国的法律约束效力即刻生效。见：*加入、习惯国际法、保留、继承和条约*

**接待中心：**有各项设施的场所，可以听取、接收和处理新寻求庇护者或新难民迫切需要。

**推回：**见 *不推回*。

**难民：**“...因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”(见 1951 年《公约》第一条(一)款(乙)项的定义)，以及除此之外未被排除在难民地位之外的人。1969 年非洲统一组织《公约》和《卡塔赫纳宣言》也给出了难民定义：在其原籍国或惯常居住国以外，因其生命、肢体完整或自由受到频发暴力或严重扰乱公共秩序事件的威胁而无法返回原籍国的人。见：*公约难民、联合国难民署职责范围内难民和初步甄别难民*。

**批准：**一国确定其同意受条约约束的行为。大多数多边条约明确规定，各国应表示同意接受

**《难民法》**：见《国际难民法》。

**难民地位甄别(RSD)程序**：各国和/或联合国难民署根据国家、区域和国际的法规，为甄别难民地位而应用的法律和/或行政程序。见：第6章和第7章。

**就地避难难民**：在离开原籍国时不是难民，但由于后来发生的事件而成为难民的人。就地避难难民畏惧迫害的原因可以是原籍国的变化，例如政变，或其在避难国进行的真诚的政治、宗教等活动。

**区域难民文书**：一个地理区域或分区内的国家或政府间组织通过的有关难民的国际法律文件。这些文书通常是《关于难民地位的公约》的补充性文件，反映了特定地理区域内难民问题的特殊性。见：《非洲统一组织(QUA)关于非洲难民问题具体方面的公约》和《关于难民问题的卡塔赫纳宣言》。

**寻求庇护者的登记**：记录、核实和更新寻求庇护者相关信息的过程，目的是保护他们、证实他们的信息并实施持久解决方案。

**重新融合**：使返回者重新获得身体、社会、法律和物质等方面安全的过程，这是维持其生命、生计和尊严所必须的。这一过程最终可消除返回者与其同胞之间明显的差别。参见：*生计和自愿返回*。

**遣返**：见*自愿返回*。

**拒绝入境**：对于避难者，指潜在庇护国拒绝让寻求庇护者入境的行为。拒绝入境可能违反*不推回原则*。

**保留**：一国所作的声明，目的是排除或更改条约某些条款对该国适用时的法律效力。各国可在签署、批准、接受、核准或加入条约时对条约提出保留声明。保留不能违背条约的目的和宗旨。除非条约另有规定，保留或反对保留声明可以随时完全或部分地撤回。参见：*加入*、*《习惯国际法》*、*批准、继承和条约*。

**重新安置**：将难民从其寻求保护的国家选择并转移到同意其入境并承认其永久居留难民地位的第三国的过程。承认难民地位可以确保遵守不推回原则，并给予重新安置难民及其家人或受抚养人获得与国民接近权利的机会。重新安置难民也有机会最终成为其重新安置国的入籍公民。因此，重新安置是保护难民的一种机制，一种持久解决方案，也是各国共同分担难民问题工作的基本部分。见：*持久解决方案*，*入籍*，*重新安置国家*，和*重新安置难民选择标准*。

**重新安置国：**为难民转移及其永久定居提供机会的国家。见：*持久解决方案*，*入籍*，*重新安置*，*和重新安置难民选择标准*。

**重新安置难民选择标准：**联合国难民署和重新安置国家选择重新安置难民候选人的标准。重新安置工作由联合国难民署主持，其涉及难民严格限于联合国难民署职责范围内难民，而且该难民仍需国际保护并符合联合国难民署重新安置手册标准。个别国家采用不同的重新安置标准。见：*持久解决方案*，*入籍*，*重新安置*，*重新安置国家*，以及*处于危险境地的妇女*。

**难民地位的撤销：**被承认地位的难民做出1951年《公约》第一条（六）款（甲）项或（丙）项所列行为的，撤销其难民地位。撤销决定将影响被撤销人未来的地位申请（从现在开始）。见：*取消*。

**难民的权利：**1951年《公约》第三～三十四条规定的权利，其中一些权利在寻求庇护者和难民一进入该国管辖范围就即刻享有，例如获得不推回、不驱逐保护和非法入境不受处罚的相关权利。是否获得其他权利取决于难民对庇护国的依赖程度和在庇护国的停留时间。国际人权法也规定了不以公民地位为条件而适用于难民的权利。

**安全的原籍国：**用于甄别难民地位的概念，即如果寻求庇护者来自安全的原籍国，就可以基于此按加速程序甄别其申请。一个国家的安全性评估必须基于来自各种渠道的准确、可靠、客观且最新的资料；必须考虑该国已批准的国际文书和已颁布的法律法规；必须考虑该国尊重人权和法治的实际情况；必须该国是否能够针对不断变化的环境做出迅速调整。参见：*加速程序*。

**安全第三国：**受理程序确定的一个概念，受理程序确定：寻求庇护者可以而且应该在其可获得安全的国家请求庇护，并且正在前往其请求庇护的国家途中。在这种情况下，如果第三国同意重新接纳寻求庇护者入境，并通过公平有效的庇护程序审查其请求的是非曲直，并且其如被承认可获得难民地位，则一国可选择不对其申请进行实质审查。见：*受理程序和第一庇护国*。

**筛查：**一种无约束力的程序，主要用于混合人群移徙流动的管理，在任何正式的地位甄别程序之前执行。筛查程序的目的是区分混合迁徙人群中各类人，包括寻求庇护者。它也被称为类别分析，是一种案例管理工具，而不是能产生法律约束力结果的实质性程序。



**自力更生：**个人、家庭或社区以可持续方式有尊严地满足基本需求并享有社会和经济权利的能力。通过自力更生，难民和流离失所者过上了积极、丰富的好生活，还可以与收容社区建立牢固的社会、经济和文化联系。自力更生可以加强相关人员主张其公民、文化、经济、政治和社会权利的能力，从而有助于确保其获得更好的保护。见：*生计*。

**失散儿童：**与父母、或与先前的法定或习惯主要照料者分离的儿童。与其他亲属分离不是失散儿童定义的必要条件，因此，失散儿童包括其他成年家庭成员陪伴的儿童。见：*无人陪伴儿童*。

**性暴力和基于性别的暴力(SGBV)：**基于他（她）人性别对其实施的、会造成或可能会造成其身体、性别或心理方面伤害或痛苦的任何暴力行为，包括在公共或私人生活中发生的此类行为、胁迫或任意剥夺他（她）人自由的威胁。它包括但不限于：（1）在家庭内部发生的暴力行为，包括在家庭内对女童的殴打和性虐待、与嫁妆有关的暴力、婚内强奸、切割女性生殖器官和其他伤害妇女的传统习俗、非配偶暴力和剥削相关暴力等行为；（2）在社会上发生的暴力行为，包括在工作场所、教育机构和其他地方发生的强奸、性虐待、性骚扰和恐吓、贩卖妇女和强迫卖淫等行为；（3）国家实施或纵容的暴力行为，无论其发生在何处。

**性取向：**指一个人和不同性别、相同性别或不仅限于一个性别（双性恋或泛性恋）的个体具有情绪、情感和性的吸引，以及与之建立亲密关系的能力。见：*性别认同、性别相关迫害、女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者及间性人(LGBTI)*。

**偷运移民者：**出于直接或间接获取经济或其他物质利益的目的，非法将某人带入其没有国民或永久居民地位的国家(领土)的行为。见：*人口贩运*。

**团结见：***国际合作与团结*。

**特殊需求见：***有特殊需求的人*。

**无国籍者：**不被任何国家按其法律视为国民的人，有两种情况：其从未拥有国籍；或其失去国籍后未获得新国籍。

**《联合国难民事务高级专员办事处规约》(《联合国难民署规约》)：**1950年联合国大会通过的文件，形成了联合国难民署的职责和结构，并制定了适用于联合国难民署职责范围内人员的标准。之后，《关于难民地位的公约》以及联合国大会和经济暨社会理事会(ECOSOC)的决议又延长了联合国难民署的职责期限。见：*联合国难民署的职责*。



**辅助性保护:**向不符合《公约》难民定义但真实面临严重伤害风险的人提供的一种国际保护形式。这些严重伤害风险包括死刑或处决、酷刑、不人道或有辱人格待遇，或武装冲突中滥用暴力对其生命或人身构成严重威胁的风险。见：*补充性保护*。

**继承:**国家继承，当条约缔约国解体或分裂时，新的国家原则上受该条约的约束。因此，新国家应通知联合国秘书长其条约继承情况。见：*加入、习惯国际法、批准、保留和条约*。

**联合国难民署的监督职责:**联合国难民署根据其《规约》、1951年《公约》及其1967年《议定书》规定的对难民相关国际文书贯彻情况的监督责任。

**临时保护政策:**在没有事先进行个人地位甄别的情况下，各国针对来自武装暴力和冲突国家/地区的规模群体所做的安排或制定的办法，目的是向其提供临时性的保护。临时保护政策主要在工业化国家采用。

**贩运人口:**利用以下这些方式，包括威胁、武力、胁迫、绑架、欺诈、欺骗、滥用权力、弱势地位或利用钱款或利益来往取得控制他人者的同意等方式，招募、运输、转移、窝藏或接收人员的行为，其目的是剥削他（她）人。这种剥削行为至少包括强迫卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法、任意摆布或摘取器官。见：*偷运移徙者*。

**条约:**拥有条约制定权并受国际法约束的国家或国际组织之间缔结的具有约束力的国际协议，不论其具体名称如何，均可以载于单个、两个或多个相关文书中。因此，公约、协议、议定书以及信函或照会均可构成条约。此类协议是否采用书面形式并不影响其法律效力。见：*加入、习惯国际法、批准、保留和继承*。

**联合国特别程序:**由联合国人权委员会设立、人权理事会负责的处理全球国家具体情况或专题问题的机制的总称。特别程序可以是个人(特别报告员或独立专家)，也可以是工作组，他（她）们都是人权理事会任命的杰出独立专家，自愿从事相关工作。

**联合国人权条约监督机构:**由独立专家组成的委员会，负责监督核心国际人权条约的在各缔约国执行情况。每个机构都是根据其监督的条约规定所建，所以称其为“条约机构”。尽管这些结构接收联合国秘书处的支持并需向联大报告，但在许多重要方面，它们独立于联合国系统运行。

**无人陪伴儿童：**与父母和其他亲属分离的、也没有法律或习惯国际法规定的成年照料者陪伴的儿童。见：*失散儿童*。

**联合国难民署的职责：**《联合国难民署规约》、1951年《公约》、《非洲统一组织难民公约》、《卡塔赫纳宣言》以及联合国大会和经济暨社会理事会(ECOSOC)决议所规定的联合国难民署的角色和职能。根据其《规约》，难民署的职责是向难民提供国际保护，并同各国政府一道寻求难民困境的解决方案。根据1961年《减少无国籍状态公约》和联合国大会相关决议，联合国难民署还负责其他无国籍状态相关问题，涉及返回者，多数情况下还涉及境内流离失所者。见：*境内流离失所者、联合国难民署关注的人、无国籍者和《联合国难民事务高级专员办事处规约》*。

**普遍定期审议：**2006年联合国大会设立的国家间合作机制，联合国人权理事会的程序之一，旨在审议所有国家的人权状况。该机制基于被审议国与人权理事会(2006年取代了联合国人权委员会)成员国和观察员国之间的互动对话。

**自愿返回：**难民安全地、有尊严地、自由并知情地返回原籍国。自愿返回可以有组织地(即经相关国家和/或联合国难民署组织)、也可以自发地(即难民自行返回，政府当局或联合国难民署很少或没有直接参与)进行。见：*持久解决方案和重新融合*。

**有正当理由畏惧迫害：**1951年《公约》难民定义中的一个关键术语。怎么才算有正当理由畏惧迫害？这取决于具体情况。1951年《公约》规定，若要符合有正当理由畏惧迫害，则其理由必须与以下一个或多个因素有关：种族、宗教、国籍、某一特定社会群体的成员和政治观点。见：*迫害和特定社会群体(及成员)*。

**面临风险的女性：**需要特殊保护的女性难民，包括需要按联合国难民署重新安置难民标准重新安置的女性难民。见：*有特殊需求的人和重新安置难民选择标准*。

## 附录 6

### 关于难民保护信息的部分网站

Topic	URL
联合国条约网站：条约批准情况	<a href="https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx">https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx</a> 第五章：难民和无国籍者
各国议会联盟	<a href="http://www.ipu.org/english/home.htm">http://www.ipu.org/english/home.htm</a> <a href="http://www.ipu.org/french/home.htm">http://www.ipu.org/french/home.htm</a> (法语)
联合国难民署	<a href="http://www.unhcr.org/">http://www.unhcr.org/</a>
联合国难民署执行委员会结论	<a href="http://www.refworld.org/type/EXCONC.html">http://www.refworld.org/type/EXCONC.html</a>
保护挑战高级专员对话	<a href="http://www.unhcr.org/pages/501a39166.html">http://www.unhcr.org/pages/501a39166.html</a>
联合国难民署的统计数据和业务数据，包括每年 6 月 20 日发表的年度《全球趋势》报告。	<a href="http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html">http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html</a>
联合国难民署的全球关注问题网站	<a href="http://reporting.unhcr.org/">http://reporting.unhcr.org/</a>
联合国难民署解决方案联盟	<a href="http://www.solutionsalliance.org">http://www.solutionsalliance.org</a>
联合国难民署关于重大紧急情况 and 持久流离失所困境的信息门户	<a href="http://data.unhcr.org">http://data.unhcr.org</a>
联合国难民署 难民世界 (Refworld)	<a href="http://www.refworld.org">http://www.refworld.org</a>
联合国难民署 Refworld 保护手册	<a href="http://www.refworld.org/protectionmanual.html">http://www.refworld.org/protectionmanual.html</a>
联合国难民署人权问题	<a href="http://www.refworld.org/humanrights.html">http://www.refworld.org/humanrights.html</a>
城市在难民问题上的优秀实践，处理城市居留难民问题的专业人员数据库	<a href="http://www.urbangoodpractices.org/">http://www.urbangoodpractices.org/</a>

解决难民和移徙者大规模迁徙问题	<a href="https://refugeesmigrants.un.org">https://refugeesmigrants.un.org</a>
全球人道主义平台	<a href="http://www.globalhumanitarianplatform.org">www.globalhumanitarianplatform.org</a>
灾害和气候变化背景下保护跨界流离失所者的南森倡议议程	<a href="https://www.nanseninitiative.org/">https://www.nanseninitiative.org/</a>
联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)	<a href="http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx">http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx</a>
OHCHR 和 国家人权机构 (NHRIs)	<a href="http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx">http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx</a>
普遍定期审议	<a href="http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx">http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx</a>

# 关于联合国难民署和各国议会联盟

## 联合国难民署

联合国难民署是联合国授权的难民组织，负责指导和协调世界范围保护难民的国际行动，并同各国政府一道努力解决难民问题。

难民署的首要目标是保障难民权利和福祉。它致力于确保每个人都有权在另一个国家寻求庇护并得以安全避难，同时还帮助难民自愿返回自己的国家或去另一个国家定居，以寻求难民困境问题的持久解决方案。

难民署按其《规约》授权开展工作，并以 1951 年联合国的《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》为工作指导。

多年来，联合国大会和联合国经济暨社会委员会(ECOSOC)扩大了联合国难民署的职责范围，纳入了对未在这些文书范围内的、但因武装暴力和冲突处于各种其他被迫流离失所状况的各类群体的保护。他（她）们中有一些人被称为“联合国难民署职责范围内”难民，其他人有返回者、无国籍者，在某些情况下还有境内流离失所者。

难民署通过鼓励各国和其他机构创造有利条件，帮助保护人权并和平解决争端，寻求减少被迫流离失所现象。同时，它还力求巩固难民返回原籍国重新融合的成果，从而避免其重陷难民境地。

难民署会根据难民和其他人的需求，不论其种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他见解、国家或社会出身、财产、出生、残疾与否或其他地位，以公正的方式向其提供保护和援助。它所开展的所有活动中，儿童特殊需求是特别关注的问题，同时它也寻求促进妇女和女童以及弱势和(或)边缘化群体获得平等权利。

难民署与各国政府、区域组织、国际组织和非政府组织开展合作，做好保护难民和促进解决难民问题的相关工作。

难民署切实落实参与原则，就影响难民生活的决定征求其意见，并致力于将年龄、性别和多样性等主流化。

## 各国议会联盟

各国议会联盟（IPU）是唯一一个由全球各国议会组成的组织。我们通过政治对话和具体行动保护和建立民主。截至 2017 年 12 月，议会联盟有 178 个成员和 11 个联系成员。我们与联合国和有共同目标的其他伙伴组织开展密切合作。

我们以和平、正义、民主和发展为核心，致力于不断拓展我们的事业。我们的工作是在处理各种各样的问题，如艾滋病、人权、性别平等、气候变化和年轻人参政等问题。我们也为各国摆脱冲突或发展民主提供帮助。

在国际治理中，我们工作的重要性日益提升，我们借此将世界人民的观点纳入全球决策。

今天，我们是反映世界舆论的最佳组织。全球有 70 亿人口，其中超过 65 亿人生活在议会联盟成员的国家，他们选出的代表参与并指导我们制定政策。

各国议会的结盟造就全球人民的团结。

议会联盟成立于 1889 年，是世界上最早的多边政治组织，其目的通过各国议会间对话和平解决各国争端，这一愿景在联盟成立之初就已设立，时至今日，它还是正确的，也是切合实际的。

我们的经费主要来源是成员的公共资金，总部位于瑞士日内瓦。







Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

电话: +41 22 919 41 50  
传真: +41 22 919 41 60  
邮箱: [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Geneva – Switzerland  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

电话: +41 22 739 81 11  
传真: +41 22 739 73 77  
Case Postale 2500  
CH-1211 Genève 2 Dépôt  
Switzerland  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)