

# 移民定义

18 三月 2019

## 關鍵點

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

## 1. 概述

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

难民署建议将可能成为寻求庇护者或难民的人称为寻求庇护者或难民，"移民"一词不应用于泛指难民

或可能需要国际保护的人。这样做有可能带来风险——使难民不能享有国家有义务向其提供的特定法律保护。

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

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

## 2. 主要指導

### 保护目标

- 有效的入境制度需要包括相关机制，以在抵达者中识别可能希望寻求或需要国际保护的人，如难民和寻求庇护者，以及可能需要保护或援助的其他人，如无国籍人、贩运活动受害者或弱势儿童。
- 难民、寻求庇护者和无国籍人必须能够利用庇护程序或其他形式的国际保护。
- 需要有效的保障措施，以确保边境管制措施不会被任意采用，且不会导致驱回 [或阻碍庇护的获得]。
- 当跨境流离失所情况或其他人口迁徙（如混合迁徙）比较复杂且传统方法不适用时，[临时保护](#)或居留安排 (TPSA) 可能是确保获得国际保护的有用工具。
- 对于那些不是难民或寻求庇护者或无国籍人但需要保护或援助的人，包括贩运活动的非难民受害者以及孤身和离散儿童 (UASC) 必须向其提供替代机制。应当永远记住，有其他需求的人——如贩运活动受害者、无国籍人或无人陪伴的儿童——也可能作为难民需要国际保护。不同服务和程序之间的交叉转交途径很重要。

### 基本原则和标准

- 难民署，1951 年《关于难民身份的公约》。
- 难民署，1967 年《关于难民身份的公约》。
- 难民署，《十点行动计划：难民保护和混合移徙——2016 年更新》，2016 年 12 月，查阅网址
- 难民署，《‘难民’和‘移民’——常见问题 (FAQ)》2018 年 8 月 31 日
- 难民署，《需要国际保护的人》，2017 年 6 月

- 难民署，《难民署视角下的‘弱势移民’》，2017年6月
- 难民署，《关于应对难民和寻求庇护者非正常继续迁徙的指南》，2019年9月

## 保护风险

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

## 其他风险

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

## 决策要点

- 满足接待处所有人员的基本身体和心理社会需求。
- 建立边境入境系统，以识别可能寻求或需要国际保护或有其他特殊需求的新抵达者。
- 为有资格作为寻求庇护者或难民获得国际保护的个人和没有资格获得国际保护的建立不同

的方法；采用适当的流程和程序。

- 建立简单的数据收集和分析系统。
- 确保合理界定新抵达者的保护档案，并且对新抵达者进行正确分类。确保向 IOM（国际移民组织）和国家机构等伙伴组织进行的基于需求的转交是适当和连贯的。
- 与合作伙伴（非政府组织、国际组织、国家）一起制定信息战略，以便有效地接触到可能随混合流迁徙的受关注人员。

## 关键步骤

### 保护敏感的入境系统

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

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

### 筛查和转交的适当机制

目标是确保迅速确认和及时解决特定的保护需求，并减少被引入错误程序的人数。

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

)

- 抵达时的筛选或特征分析可能会对个人进行错误分类，或者无法确定他们的所有需求。因此，必须有一定程度的灵活性，以确保在处理人员过程的任何阶段都可以将人员转交给适当的程序。

## 差异化的进程和程序

目标是针对混合迁徙人口的需求和情况提供有针对性的适当应对措施。

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

## 数据和信息收集

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

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

## 信息策略

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

- 如果"推动"或"拉动"因素很强大，仅靠信息很难防止非正常迁徙。然而，它可以使个人做出明智的决定（在他们有选择的情况下）。
- 信息不应无意中阻止受冲突或迫害影响者在海外寻求庇护。他们应该提供有关合法移民机会的

信息（如有）。

- 信息策略应提高人们对人口贩运和人口走私相关风险的认识。
- 制作信息传单以说明抵达东道国者的义务和基本权利很有用处。这些信息应包括新抵达者可以利用的不同程序（尤其是庇护程序），包括何时何地可以利用这些程序。

## 管理的关键因素

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

## 资源和合作

### 合作伙伴

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

### 附录

[SAR leaflet - - UNHCR, IMO, ICS, Rescue at sea - A guide to principles and practice as applied to refugees and migrants, January 2015](#)

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

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

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

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

## 3. 鏈接

[UNHCR, Asylum and migration webpage](#) [UNHCR, Trafficking in persons webpage](#) [UNHCR, Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond? Su...](#) [UNHCR, Maritime interception operations and the processing of international pro...](#) [UNHCR, The 10-point plan in](#)

[action: refugee protection and mixed migration - 20... UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement ...](#)

## 4. 主要聯繫人

第一联络人是难民署副代表（保护）、难民署助理代表（保护）以及或该国的高级保护干事；或难民署区域助理代表或副代表（保护）以及/或区域办事处的高级区域保护干事（如适用）；或负责该国各地区的各难民署区域局的区域高级法律顾问，他们通常会酌情联络难民署国际保护司 (DIP) 的上级单位。联系日内瓦总部国际保护司第一处庇护和移民股。