

进入领土和不驱回

11 十二月 2023

關鍵點

- 知道如果不能有效和一致地应对驱回相关事件，或不能确保有效的内部信息共享，就会对难民保护产生严重影响，并给难民署带来重大声誉风险
- 牢记：根据《难民署章程》规定的国际保护职能，与各国和其他行为者合作，确保难民进入领土和防止驱回是难民署的一项核心责任
- 与难民和民间社会及其他合作伙伴（包括联合国各机构）建立网络；它们可以提醒您留意难民流向以及（可能的）驱回事件
- 与在边境工作的国家工作人员交往，并根据不驱回原则和对保护敏感的入境系统不断进行宣传、培训/能力建设
- 回顾并熟悉2022年《关于预防和应对驱回的行政指示和业务指南》

1. 概述

本条目谈到了难民署及其合作伙伴开展的活动，旨在确保需要国际保护的人员能够进入领土，防止驱回，并在驱回发生或即将发生时作出适当反应。

不驱回原则规定，各国不得以任何方式将任何人驱逐或遣返回（驱回）可能威胁其生命或自由的地方，即可能遭受迫害或任何其他形式的严重伤害的地方。这项义务载于1951年《公约》、区域难民法文书、国际或区域人权法文书，并根据习惯国际法具有约束力。

不驱回原则既适用于难民，也适用于寻求庇护者。由于难民身份具有宣示性，在相关政府当局或难民署最终确定寻求庇护者的身份之前，不得将其驱回。

不驱回原则包括一国为将人员驱逐出领土（包括其领海）而采取的行动。但是，它不仅限于在相关国家领土上采取的措施。它适用于国家通过其工作人员施加影响的任何地方，包括其境外领土（如果它对该领土/地方或人员具有有效控制权）。该义务可能适用于：两国之间的所谓“无人区”；公海；或陆地边境、机场或海港的所谓“国际区”或“中转区”，等等。国家可能已宣布某些领土或地方（例如机场区域）不在国际或国家法律管辖范围之内，但这无关紧要。

2. 與應急行動的相關性

难民署的所有行动部门都必须优先关注不驱回问题，包括在紧急情况下。难民署在紧急情况下的干预措施旨在确保各国和其他行为者采取一切合理可行的措施来确保进入领土，预防驱回；并监测风险；以及在驱回确实发生的情况下，难民署采取了适当的对策。

注意到每个人都有权不受歧视地受到不驱回保护，不驱回原则适用于所有情况，包括大规模紧急情况 and 混合移民的情况。不驱回原则也适用于正常或非正常进入或居留在一个国家的人，无论他们是否通过移民局入境检查，也无论他们是否（或何时）向当局报到。

3. 主要指導

保护目标

通过以下方式，确保人们能够进入安全地区以便可以寻求并享受庇护/国际保护：

- a) 允许他们进入领土以便寻求并享受保护（不应在边境将人们拒之门外或推回）；并且
- b) 防止以任何方式将他们强行送回或移送至其原籍国，或可能让他们遭受迫害或其他严重伤害的任何其他国家。

基本原则和标准

- 1951年《关于难民地位的公约》第33(1)条与其1967年《议定书》以及其他相关的国际或地区难民法或人权法文书均规定了不驱回原则。
- 在第33条之外，国际人权法中还包含并深化了禁止将难民回返的条款，例如绝对禁止让难民重新遭受酷刑或不人道待遇或处罚，以及禁止集体驱逐出境。
- 作为习惯国际法的一项准则，不驱回原则对所有国家均具有约束力，无论它们是否是1951年公约或其他国际难民法或人权法文书的缔约国。
- 不允许对1951年公约第33条或国际法规定的任何其他不驱回条款有任何保留看法。此外，也不允许各国在战争或公共紧急情况下停止采纳不驱回原则。
- 根据1951年公约第33(2)条的规定，不驱回原则仅有两个例外。但是，国际人权法规定的的不驱

回义务将继续生效而没有任何例外。

保护风险

- 寻求庇护者和难民被送回或送往某地之后，这些人员被阻止进入安全区或者回到武装冲突或迫害局势中，从而面临迫害甚至严重的生命威胁。如果寻求庇护者和难民跟随人员构成较复杂的移民潮进行迁徙，这种风险可能特别明显（参阅有关[移民定义](#)的条目）。
- 人们可能被迫通过非正式的过境点和/或求助于蛇头进入安全地带，这导致其旅途变得危险而且冒险，包括更有可能遭受蛇头的剥削以及沦为人口贩运和其他犯罪的牺牲品。
- 在缺乏急需的护理、治疗和/或服务的情况下，具有特殊需要的人员在边境受到拒绝以后也可能面临更多的危险。

其他风险

如果不采取行动防止驱回或及时并充分地应对驱回事件，这就违反了难民保护的核心原则。应对和干预驱回风险是难民署各办事处的基本义务。不这样做可能会带来严重的声誉风险，对难民保护产生长期影响，并导致问责制问题。

决策要点

- 为确保充分监测这项优先活动，应调用所需的人力资源并进行及时报告。
- 根据具体情况的差异，与政府当局共同支持让难民署和合作伙伴酌情获得监测边境地区和入境点（例如机场和海港）的权限，并在可能的情况下长期驻扎，特别是如果经常发生或疑似发生驱回事件。
- 及时并通过适当渠道与政府进行干预。
- 酌情让其他保护合作伙伴参与其中，包括HCT/UNCT人权高专办、联合国特别报告员、联合国条约机构和其他联合国机构（特别是那些具有“紧急行动”能力的机构）以及（国际）非政府组织。

检查清单：预防和应对驱回事件

- 确定行动者/潜在信息源：边境和入境点监测是主要的信息源，但是如果不可能或无法定期这样做，则可以通过其他渠道获得，例如寻求庇护者/难民、社区和宗教领袖、地方当局和边境官员、其他联合国机构、非政府组织、红十字国际委员会、媒体。
- 定期对（例如）边境地区、海港和机场进行实地考察，并与相关对话者建立联系，以便提高认识并建立信息共享渠道。

- 收集、分类、核实信息和证据，并向内部行动部门以及局和国际保护司报告，以及向外部合作伙伴（如适用）报告。
- 与地方当局和边境官员进行接触，并提供培训/能力建设和/或物资援助/设备。请注意，除开培训和能力建设以外，提供给非联合国安全部队的任何援助都必须遵守《[关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职调查政策](#)》（见附件）。
- 如果政府在边境对新来者进行筛查，请在场监督该过程，以确保不会拒绝寻求庇护者和难民进入该国领土。
- 确保相关程序和机制到位，以从移民中识别和区分出难民和寻求庇护者（请参阅[移民定义](#)的条目）。
- 分析该国担忧或行动背后的原因（该国为何驱回），并与有关当局共同设法解决这些问题，同时避免驱回。这可能需要确定相关措施以便缓解寻求庇护者和难民大规模流动所造成的（感知到的或实际的）安全隐患，以便在感知到争夺或实际争夺资源/生计机会等时关注其引发的当地居民需求。
- 根据《关于预防和应对驱回的行政指示》（见下文）通知移民局/DIP□
- 与当局斡旋，向其表达担忧[例如通过直接会面、普通照会、公开声明等方式，并遵照关于预防和应对驱回的行政指示和业务指南]。
- 与难民被强行遣返的目的地国家中的同事联系。向他们告知该事件，并探讨潜在的跟进可能性，包括核实回返事件，到达/返回后的难民待遇以及当前的安全性和其他情况（若适用）。

4. 政策和指南

[仅限难民署工作人员访问□ UNHCR/AI/2022/04 预防和应对驱回……](#)

[仅限难民署工作人员访问□ UNHCR/OG/2022/01 预防和应对驱回……](#)

[难民署，难民保护和混合移徙——十点行动计划 – 20...](#)

[在大规模流入情况下保护寻求庇护者，第22号\[XXXII\]...](#)

附录

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

5. 主要聯繫人

第一联络人是难民署副代表（保护）、难民署助理代表（保护）及/或该国的高级保护干事；或难民署区域助理代表/副代表（保护）及/或区域办事处的高级区域保护干事（如适用）；或负责该国各地区的各难民署区域局的区域高级法律顾问，他们通常会酌情联络难民署国际保护司(DIP)的上级单位。