临时保护

07 十二月 2023

關鍵點

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

1. 概述

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

在某些情况下，提供临时保护时，至少在开始时不需要确定难民身份，而在另一些情况下，临时保护可以作为庇护的额外选择（见条目 “难民定义”、“无国籍人定义”、“难民署的难民任务”、“根据初步证据认可难民身份”）。

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

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

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

2. 與應急行動的相關性

临时保护尤其适用于四种情形：

(i) 寻求庇护者、难民或其他类似人道主义危机受害者的大规模涌入。例如，在突发性灾害发生后的早期阶段，当原籍国正在调动资源（包括国际援助）救灾时，临时保护可能特别合适；

(ii) 复杂或混杂的跨境人口迁徙，包括乘船抵达和海上救援情景；

(iii) 迁徙或过渡背景 [例如，在危机初期，迁徙的确切原因和性质可能尚不明朗，或者在危机结束时，可能需要深入地评估离境动机]；以及

(iv) 原籍国中的其他特殊和临时状况导致必须采取国际保护，且它们妨碍难民安全而有尊严地返回。

在这四种情形下，确定个体身份并不合适或不可行，或既不合适也不可行。

3. 主要指導

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

- 收集和分析关于抵达者的个人概况、国家法律框架以及提供保护和援助的可用选项的信息，以确定最适当的保护对策。在考虑临时保护前，考虑现有的保护机制，特别是难民身份确定机制（包括基于群体或基于初步证据的方法）是否有能力应对。
- 随混合流动而迁移的个人可能属于不同但相互重叠的类别，因此可能需要采取不同的方法，特别是在临时保护结束后。
- 在迁徙或过渡背景下采纳临时保护措施时，在清楚地了解迁移的难民性质以后，需要立即认真考虑是否需要转向基于初步证据的方法。

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

管理的关键因素

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

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

必须确保临时保护措施中包含基本标准的待遇，应在逗留延期时提高这些待遇。

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

基本原则和标准

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

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

临时保护有助于在人道主义危机以及复杂且混杂的跨境人口流动中更好地管理全球应对系统，注重多边合作，合理分担负担和责任。

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

- 临时保护应注重解决问题，且应限定时间。

临时保护允许受关注群体入境，包括让乘船抵达者上岸。

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

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

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

风险

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

*政治风险：*无法充分区分各类需要人道主义保护的人员；如果缺乏共同商定好的协调而高效的既有安排，会损害获得所需保护的机会；采用临时保护的方案不应破坏其他基于条约的保护应对措施。*声誉风险*：如果关于临时保护安排的目的、范围和时限的信息有误，这会增加欺诈的风险，危害保护的效果和完整性；损害联合国难民署的信誉和声誉。

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

资源和合作

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

後緊急階段

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

保护目标

- 确保向有需要的人员提供国际保护。

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

附录

UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014

4. 主要聯繫人

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