



联合国海洋和海洋法问题不限
成员名额非正式协商进程
第九次会议

2008年6月23日至27日

海上获救者的待遇：联合国难民事务高级专员办事处最近召
开的会议和专家圆桌会议的结论和建议

联合国难民事务高级专员办事处的报告

导言

1. 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）自 2002 年以来召开了三次关于海上救援和难民保护问题的会议：2002 年 3 月在里斯本举行的海上救援问题专家圆桌会议；2005 年 9 月在雅典举行的地中海拦截及救援问题专家会议；2006 年 5 月在马德里举行的关于同一问题的国家代表会议。
2. 这些会议把政府、船运业、国际组织、非政府组织和学术界等人士聚集在一起，提出了若干重要的意见和建议，目的是维持受到非正常移徙活动严重冲击的全球搜索和救援制度的完整，满足在危难中的人的人道主义需要和保护需要。不过，与会者也认识到，改进海上遭遇危难移徙者和难民的搜索和救援工作只是解决非正常海上移徙此一更大挑战的一个方面。它需要全面地解决这个现象的各个不同方面，从解决问题的根源到对登岸者采取不同的解决办法。
3. 下面所列的要点总结了这些会议的主要结论，其中包括如何加强海上搜索和救援制度的想法以及关于在紧急救援阶段之后处理非正常海路移徙问题的更广泛办法的建议。



4. 关于海上救援的机构间会议¹和联合国难民事务高级专员召开的论坛“难民署关于保护问题的对话会”提出了一些其他想法，这些想法也纳入了本文件。

结论和建议

国际海路移徙

5. 非正常海路移徙只是国际移徙此一总现象中的一小部分，但它却是需要解决的具体问题。

6. 虽然在本质上它不是个难民²问题，但是却有难民保护问题需要解决，必须在应对非正常海路移徙的较广阔范围内予以解决，同时必须为需要的人在此情况下有效地提供庇护。

7. 非正常海路移徙需要协作应对，涉及方方面面的行为者，包括政府间组织。

8. 人权和难民法原则是处理海上救援事务的重要参考。

维护搜索和救援制度的完整性，包括采取建设能力措施

9. 救援遭遇海难的人不仅是国际海洋法规定的义务，从人道主义的角度来说，也是义不容辞的，不管他们是谁和为什么出海。

10. 必须严格捍卫 1974 年《国际海上人命安全公约》和 1979 年《国际海上搜寻救助公约》所管制的全球搜索和救援制度的完整。这是整个国际社会的责任。

11. 各船旗国务必对其船只实施有效的管辖和控制，特别是禁止其船只被用来走私或违法贩运。此外，还需要严格遵守有关国际文书所规定的安全标准。不得允许不适航的船只出航。

12. 需要制定有效措施，以防止小船和不受国际管制的其他船被用来走私或贩运。一些国家可能在这方面需要援助和支助。

13. 各国应当确保挂其旗帜的船只的船长采取有关文书（1974 年和 1979 年的《公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》）所要求的步骤，援助遭遇海难的人。

14. 各国应当采取必要措施，向船长和负责海上救援行动的政府官员分发海事法有关法规及相应的准则，包括新的修订文本。

¹ 以下机构参加了这个机构间会议：纽约联合国秘书处海洋事务和海洋法司；国际劳工组织；国际海事组织；国际移民组织；联合国人权事务高级专员办事处；联合国难民事务高级专员办事处。

² 在本文件中，“难民”包括按照 1951 年《关于难民地位的公约》具备申请成为难民的资格（有充分利用害怕被起诉）的人，以及由于全面性的暴力和严重扰乱公安的事件导致生命、人身安全或自由受到严重的、任意的威胁而不能回本国的人。

15. 各国应当进行合作，采取一切必要措施，确保有效执行 1979 年、1974 年两公约有关把海上获救者送到安全地点的修正条文以及相关的《海上获救人员待遇准则》。³
16. 各国应当确保在自己的搜索和救援区域里建立必要的赋能安排，便利救助行动。
17. 救援协调中心⁴应当为海上获救者登岸及把他们送到安全地点做好计划和安排。
18. 1979 年公约缔约国和国际海事组织（海事组织）可支援各国建立可运行和可持续的搜索和救援设施。此种支援也可能促进逐步统一搜索和救援办法。
19. 1979 年公约的某些缔约国可能需要支援和帮助其他国家建立可运行和可持续的搜索和救援设施。此种支援也可能促进逐步统一搜索和救援办法。
20. 各国应当避免把拦截活动归类为搜索和救援行动，因为这可能导致与登岸责任混淆。⁵

船长、船运和保险公司的责任

21. 海事法规定，船长有义务救援遭遇海难的人。这项义务在实际救援行动开始时就启动，在乘客在安全的地方上岸后终止。
22. 什么时候把获救的人送往什么地方，要视船和船员的安全及福祉、视上岸地点是否合适（安全、距离、原来的时间安排）等因素而定。
23. 船运公司和（或）保险公司如果发现上岸有困难或出现获救的人要求庇护的情况，应当迅速通知海事组织、难民署和其他相关工作机构。这有助于合作寻找适当的上岸办法。
24. 船运公司应对记录拒绝上岸的情况并通过船旗国向海事组织报告。这样，有关政府间组织可用这些信息来更好地把问题量化，并与有关国家研究解决办法。

³ 根据 1979 年和 1974 年两公约的规定，缔约国有义务协调合作，确保让遭遇海难的人上船的船长不再需要承担义务，最低限度地偏离船只原来的航程，条件是免除其此项义务不会进一步危及海上的人命安全。负责该搜索和救援区域的有关方面必须承担首要责任，确保进行这种协调与合作，让获救的生还者从救援船只上岸，送往安全地点——一般要求上岸。

⁴ 救援协调中心是负责提倡高效率组织搜索和救援工作和协调搜索和救援区内的此种行动的单位。

⁵ 国家有关搜索和救援的责任见注 3。至于拦截，《联合国海洋法公约》给予沿岸国在某些海区执法的权利，以防止及惩罚违反移民法行为。这些权利必须按照国际法行使。根据 2000 年关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书的规定，如果船只被怀疑正在从事海上偷运移民，则按照该议定书的保障条款，船旗国以外的缔约国可登船检查。

25. 船运公司和保险公司应当通过船旗国定期向海事组织提供有关偷渡事件的统计数据。

26. 船运公司应当向船长们提供多语种资料，让他们知道不遵守海事组织海上获救者待遇准则的切实后果。

尽量减少民间机构履行其海事义务的不便

27. 实施救援工作的船长不应当被视为问题的一部分，相反，各国应当表扬和支持救援遭难者生命的这些船长。

28. 除了搜救到生还者的搜索和救援区域的政府或另一个参与救援的沿岸国的任何相关要求之外，还应当征求及重视船长决定获救者何时及在何处上岸的专业判断。不应当因船运公司让在海上获救的人上岸或试图让他们上岸而给予它们任何惩罚。

29. 船长有权利要求沿岸国协助获救者上岸和完成救援工作。

30. 各国不应当要求船运公司或其保险公司负责遣送海上获救者的费用，以此作为准许获救者上岸的先决条件。

31. 非国家船只不是筛查获救者和把他们分类、包括区别他们是否为难民或是否需要其他保护的人的适当地方，也不是为他们设想解决办法的适当地方。此外，也不能把这种船用作“浮动的拘留中心”。

上岸

32. 为获救者寻求解决办法让他们能够及时地、人道地上岸的责任完全属于国家，而不属于民间机构。国家有义务依照海事法进行协调和合作，为他们寻找安全地方。

33. 上岸手续不应当受移民管制目标约束。

34. 上岸手续应当统一、迅速和可预知，以避免一再发生耗时的逐一谈判，因为那可能危害获救者的生命。手续应当在船运行业及海上获救者的基本需要之间取得平衡。

35. 上岸——特别是涉及大量的人的时候——不一定要要求上岸国提供长久解决办法。

上岸后的接待标准、建立档案及转介接受不同的程序

36. 应该根据海上获救者的情况及依照国际人权标准为他们订立符合他们需要的综合接待安排。此种接待安排应当包括提供适当的医疗照顾。

37. 可组成快速应急队，帮助面临大批人到达的国家。可能应该成立多学科的队伍（包括政府专家以及国际和地方的政府组织和非政府组织），以便应对有人自海上到达的情况；此种队伍将应对任何紧急需要，提供信息并将到达的人转介到适当的处理机制（建立档案）。这些队伍可包括非政府组织的专门知识，或咨询他们。

38. 应当容许要求庇护的人不受延误地进入国家庇护程序；在没有庇护程序的国家，则应当把他们转介到难民署。提供上岸的国家一般就是首先负起保护难民责任的国家。

39. 公平和高效率的庇护程序有助于区别按照国际和区域人权文书有资格接受难民保护或不推回保护的人和没有此种需要的人。

40. 被贩卖的人和其他弱势群体如与家人失散的儿童将需要具体的帮助和适当的保护。他们可能有权获得难民保护。

全面解决办法

41. 难民应当获得保护，并及时得到长期的解决办法——或融入地方社会或重新定居。

42. 对于不寻求庇护的人及被断定没资格获得难民保护或没有其他有力的人道主义理由留下来的人，应当鼓励及帮助他们人道地和安全地返回原籍国，除非他们有其他合法移民选择。国际移民组织和其他组织可支助各国实施协助自愿遣返方案。

43. 还应当帮助返回的人融入原来的社会，以确保他们能够生活下去，避免“回锅”。

44. 一项关键挑战是如何设计适当办法，应对难民的二次迁移。⁶

打击偷运和贩运

45. 需要加大行动力度，防止偷运和贩运，并确认、逮捕和起诉偷运者和贩运者。不过，采取任何行动都应当符合人权。

46. 各国应当恢复合作，保护协助确认和起诉偷运者和贩运者的证人。保护被贩运者与否不能取决于他们在法律诉讼中合作的能力与意愿。

47. 打击偷运和贩运人口的措施不得损害人权和人格尊严，不得破坏保护难民的国际责任（基于人权的方针）。

⁶ 该建议指的是难民非正常地从他们已经找到保护的国家出走、到别的地方寻求庇护或永久定居的现象。

预防：信息战略及从根本解决问题

48. 多边合作应当包括正确地检讨建立有序移民和保护渠道的机制，以便向移民提供其他机会。

49. 国家、有关政府间组织和非政府组织应当研究是否可能进行大规模的宣传运动，向考虑走地下通道者宣传非正常海路移民的风险。此种宣传应当提到去上船地点的陆上行程可能出现的各种危险。宣传的对象应是原籍国社区、过境国社区和目的地国的移民社区。

50. 各国应当作更宽广的、更长期的多边承诺，以解决非正常移民的根本原因。此外，还需要作更多的努力，例如调整援助目标，以实现可持续发展，以及建立其他合法移民渠道。

改进信息管理

51. 政府和国际机构应该统一收集并更有系统地汇编关于非正常海路移民规模和范围、拦截、海上救援、上岸和上岸者待遇的经验数据。统计数据应当分类，要有被拦截和作为偷渡者上岸或获救后上岸的人的数目和情况。

52. 交换数据将能使所有利益攸关方更好地处理正在涌现的趋势并强化合作，以打击贩运和虐待或剥削移民的行为。

53. 所有行动者之间改善沟通，更好地了解和分析有关上岸问题的各种挑战，可便利分享最佳做法及找出和实施及时和公平的解决办法。

合作与责任分担

54. 处理复杂海上救援情形的国际合作应当以分担负担安排为基础。这些安排可包括处理庇护申请，实施定居等持久解决办法以及针对非难民的解决办法。

55. 合作还应当包括能力建设，包括拟订和（或）修订国家的移民和庇护法政策。

56. 难民署应当动员各国酌情为难民和寻求庇护者作出适当的分担负担安排和（或）备用的定居方案。