

受关注人员遭受拘禁以及其自由迁移权

29 一月 2024

關鍵點

- 确保有权进入拘留场所，并接触被拘留的难民、寻求庇护者和无国籍人士
- 确认被拘留的难民署任务范围内人员中的易受伤害者或面临风险者
- 如果儿童被拘留，优先将他们释放到适当的替代照料机构
- 与负责管理拘留场所的地方当局保持公开透明的沟通渠道
- 与合作伙伴（特别是那些提供拘留替代措施的伙伴）合作，支持拘留中的保护活动
- 定期监测拘留场所和条件。监测应由跨学科小组中训练有素的工作人员进行
- 在武装冲突期间，监测平民的迁徙自由，并在需要时倡导平民获得安全保障或安全通道
- 与ICRC保持密切合作，尤其是在武装冲突和其他暴力局势中

1. 概述

通常应避免出于移民相关目的拘留寻求庇护者、难民和无国籍人士。拘留应该永远作为最后的手段，而自由应该作为默认的立场。此外，无论儿童的法律/移民身份或其父母的法律/移民身份如何，均不应该出于移民相关目的拘留儿童。拘留从来都不符合孩子的最大利益。需要落实适当的照料安排和基于社区的方案，以确保儿童及其家庭成员得到充分的接纳。拘留和其他形式的剥夺自由也可能发生在移民背景之外，例如在追查刑事犯罪或武装冲突或暴力情况下，因此同样影响到难民署任务范围内的其他人员，如境内流离失所者(IDP)和返回者。

国际和区域一级的国际人权和难民法规定了人身自由和安全权以及自由迁徙权，这些权利原则上适用于所有人，无论是移民、难民、寻求庇护者还是其他身份者。

对这些权利的限制（例如，1951年《难民公约》第26条所列的限制）不应歧视性地应用于难民或寻求庇护者。寻求庇护并不是非法行为，仅因为寻求庇护者和难民寻求庇护（包括如果他们未经授权进入一个国家）而拘留他们是不符合国际法的。

国际法为防止非法和任意拘留提供了实质性保障。仅在以下情况下拘留才是可接受的：拘留在每个个案中都是必要的，在所有情况下都是合理的，与合法目的相称，以及在个案中较轻的强制性或侵入性措施（拘留替代方案和其他非拘留措施）被认为是无效的。拘留或延长拘留的决定必须遵守最低限度的程序保障规定，例如在逮捕或拘留时被告知拘留的原因，被告知有权利获得法律顾问，并可立即将拘留决定提交司法或其他独立机构审查。任何拘留都必须可在法庭上受到质疑。

联合国难民署应密切监测其保护任务范围内的所有人员是否切实享有这些权利，并酌情与有关当局进行交涉。在这些权利更可能受到任意限制的情况下，例如在难民大规模涌入期间，或国家在武装冲突和其他紧急情况下以国家安全为借口实施限制时，难民署尤其应该义不容辞地这样做。

在武装冲突期间，一些人权——包括迁徙自由——可能会受到限制或暂停，但限制或暂停的程度应以紧急情况所要求的最低限度为限。对迁徙的限制可能包括检查站、安全筛查和扣押（在武装冲突期间，行政部门以安全为由发起或命令的剥夺自由的一种形式）。这种限制对那些（无论是在国内还是通过跨越国际边界）寻求安全、远离战争行动的平民尤其有害。因此，联合国难民署也应努力倡导在武装冲突和其他暴力局势中的迁徙自由。

2. 主要指導

保护目标

- 确保难民署任务范围内的所有人员切实享有人身自由和安全权以及自由迁徙权。
- 防止非法或任意限制或剥夺他们的权利。
- 在难民署任务范围内的人员被拘留时，在法律和实践方面代表他们进行交涉。
- 监测拘留程序和条件（拘留监测）。

基本原则和标准

- 人身自由和安全权以及自由迁徙权适用于所有个人，包括难民署任务范围内的人员。请参阅 [《世界人权宣言》\(UDHR\)](#) 第3条、第9条和第13条； [《公民及政治权利国际公约》\(ICCPR\)](#) 第9条和第12条； [《美洲关于人的权利和义务宣言》\(ADRDM\)](#) 第1条和第25条； [《非洲人权和民族权宪章》\(ACHPR\)](#) 第6条和第12条； [《美洲人权公约》\(ACHR\)](#) 第7条和第22条； [《欧洲保护人权和基本自由公约》\(ECHR\)](#) 第2条和第5条； [《欧洲联盟基本权利宪章》\(CFREU\)](#) 第6条和第45条；以及 [1951年《难民公约》第26条、第28条和第31条](#)。
- 儿童不应该被拘留。请参阅[联合国难民署关于在移民背景下拘留难民儿童和移民儿童的立场](#)（已在上文概述）。

- 寻求庇护者和难民不应因非法入境或停留而受到惩罚，但他们应毫不延迟地现身并为其非法入境或停留行为提出充分理由。请参阅1951年《难民公约》第31条。
- 联合国难民署应能自由和不受阻碍地接触其任务范围内的所有人员，而不论其身何处（包括边境点、拘留中心和难民营）。请参阅《联合国难民署章程》第8(a)段和[1951年《难民公约》第35条](#)。
- 应告知被拘留的寻求庇护者和难民他们有权与联合国难民署联系。请参阅[《联合国难民署ExCom结论》，第85 \(XLIX\)号（1998年）](#)。
- 在武装冲突期间，根据国际人道主义法 (IHL) 相关规定，ICRC还应有权（在发生国际武装冲突的情况下，必须获授权）核实拘留条件，确保人道待遇，并应遵守适用的司法保障或程序保障。
- 应迅速确认易受伤害者或面临危险者（包括儿童）和被拘留者，并采取措施确保进行适当的非监禁保护。请参阅[《脆弱性筛选工具——确认和处理脆弱性：庇护和移民系统的工具》](#)。
- [联合国难民署的《拘留准则》（2012年）](#)规定了与因移民问题而拘留难民、寻求庇护者和无国籍者有关的其他标准，[联合国难民署、防止酷刑协会\(APT\)和国际拘留联盟\(IDC\)监测移民拘留：实用手册》（2014年）](#)规定了与拘留条件有关的其他标准。
- [《联合国难民署关于拘留监测的政策》（UNHCR/HCP/2015/7）](#)进一步阐述了难民署应如何对拘留条件进行系统监测。

保护风险

- 拘留增加了难民、寻求庇护者和无国籍人士的脆弱性。他们在遭受折磨或残忍、不人道或有辱人格的待遇方面面临更大的危险；他们在健康和福祉以及心理或精神状态方面面临更大的危险。
- 拘留，即使是短期拘留，尤其影响到易受伤害者，特别是儿童（无论是无人陪伴或与家人在一起）。
- 拘留可限制被拘留者获得庇护和其他保护程序，并可能使联合国难民署更难接触到其任务范围内的人员。
- 拘留会增加驱回的风险。
- 对迁徙自由的限制，即使不构成拘留，也可能使难民署任务范围内的人员面临更多的危险，包括阻止他们在武装冲突期间和其他暴力局势中寻求安全，远离当下战争行动。

其他风险

- 如果拘留或扣押做法在紧急阶段得不到及时处理，它们可能变得根深蒂固，难以改革。

行动要点

- 确保将拘留行动纳入国家总体保护战略。
- 调动必要的人力资源，监测和报告拘留条件。
- 如果联合国难民署没有完全权利进入关押其任务范围内人员的地方，则敦促政府当局准许联合国难民署和有关伙伴进入。

- 监测拘留条件。
- 必要时利用适当渠道，迅速与政府当局进行交涉。
- 必要时让其他保护伙伴参与，包括联合国国家工作队[OHCHR]ICRC[国际非政府组织、联合国特别程序（如任意拘留问题工作组、禁止酷刑委员会和酷刑问题特别报告员）、联合国条约机构和其他联合国机制，特别是能采取紧急行动的伙伴。
- 与ICRC密切合作，尤其是在冲突局势和其他暴力局势中。

关键步骤

处理被拘留者的个别案件

- 查明并了解拘留地点的名称、位置和容纳能力，并确认对拘留负有全面责任或负责具体设施的官员。
- 确保定期进入拘留场所，监测拘留条件，评估易受伤害者或面临危险者的特殊需求（拘留监测）。
- 联系被拘留的以及后续个别案件中的难民署任务范围内的人员，确保其获释或改善其条件（提供医疗援助等）。这项工作可能涉及难民身份确定[RSD]或无国籍人身份确定[SSD]
- 与适当级别的当局接触，确保难民署任务范围内的人员能够实际行使其权利，包括要求立即释放被任意拘留者。
- 邀请当地伙伴（民间社团和非政府组织）和其他利益攸关方支持联合国难民署的交涉，并就需要解决的保护任务达成共识。在适当情况下，支持合法的非政府组织和民间社团通过法律途径释放被拘留者。

讨论一般拘留政策和做法：

- 确认和评估有关拘留的法律和政策，包括拘留的理由和限制人身自由和安全以及迁徙自由的理由。
- 制定行动计划，解决拘留的根本原因（包括政府对拘留的理由、法律、政策和做法），并评估低于国际标准的拘留条件。
- 积极进行宣传，编写关于干预选择的报告，提供相关建议，并与当局（包括政治官员、拘留所管理人员、警察和边境当局、移民官员等）讨论这些问题。
- 支持制定拘留替代方案和其他非监禁措施，以防止不必要的拘留事件，并确保拘留仅作为最后手段使用。
- 根据各自的任务规定和专门知识以及保密的需要，建立和保持与民间社会伙伴的持续对话和分析。在武装冲突和暴力方面，与ICRC密切协调。

关于如何改善拘留政策或条件的其他建议，请参阅联合国难民署，[《全球战略——不再拘留，2014-2019年》](#)。

管理的关键因素

- 确保有足够的人力和财政资源来监测和报告所确定的关键措施的执行情况。
- 确保确定的保护响应反映行动的总体保护战略，并符合国际标准。在各级为他们提供充分的支持。
- 决定何时就个别案件或其更广泛的拘留制度加强宣传、诉讼或与政府的谈判。
- 确保与拘留当局或拘留所的任何接触都符合 [《联合国关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》\(HRDDP\)](#)，并遵循《难民署关于拘留监测的政策》中规定的原则。

资源和合作

工作人员

- 工作人员的需求应反映计划的干预措施。你可能需要工作人员来开展保护工作、基于社区的保护工作和实施外地方案。所有工作人员都应帮助收集信息和促进宣传，同时认识到这项工作的敏感性。所有工作人员都需要得到适当的简报和培训。

合作伙伴

- 选择适当的合作伙伴，确保干预措施相得益彰，保护应对措施相互配合。
- 合作伙伴可以包括国际组织（如ICRC和IOM）、民间社团行动者、国家和国际非政府组织、国家人权委员会或机构、其他人权监测机制、学术机构和国家当局。
- 了解每个合作伙伴在实现商定目标方面的特定专长。
- 仔细考虑合作伙伴的机构授权、任务和议程，因为这些将影响与政府官员、受影响人口和收容社区的关系，并决定技能、职责和经验之间的互补程度。
- 就预防和宣传活动问题动员民间社会和法律界。

资源

- 将需要一项预算，以支付增加工作人员和向当局提供支助的费用。费用可以由联合国难民署直接支付，也可以通过与合作伙伴的协议间接支付。
- 联合国难民署或其执行伙伴向拘留当局或拘留所提供的任何支助都必须符合 [《联合国关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》\(HRDDP\)](#)

3. 鏈接

[Refworld-拘留 IDC](#) 还有其他选择：防止不必要的移民拘留手册》，2015年 难民署，与任意拘留问题工作组合作，2018年11月6日 难民署公共网站，拘留

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）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。