

海上救助

适用于难民和移民的原则与实践指南



国际海事组织



UNHCR
The UN
Refugee Agency



引言

移民和难民的海上旅行不是一个新现象。世界上所有地方的绝望的人一直以来都冒着生命危险乘坐不适航的船舶和其他运输工具。一些人这样做是为了寻求工作、更好的生活条件或教育的机会。另一些人是为针对迫害、冲突或其他对生命、自由或安保的威胁，寻求国际保护。这常常意味着把他们自己的命运置于道德沦丧的走私罪犯手中。在旅途中，许多人除了危险的旅行条件外，还面临着剥削、虐待和暴力。

全球的搜寻与救助服务主要依赖于国际航运对海上遇险者提供援助。

目前，遇险信号可通过卫星和地面通讯技术迅速发送给岸上的搜救当局和在附近的船舶。救助作业可以是迅速而协调的。

尽管如此，救助和在安全地点下船是复杂的作业，涉及到诸多行动者，按照国际海事法，以及国际法的其他部分，诸如难民和人权法，每一位行动者均具有特别的义务。

甚至在救助完成以后，在确保各国同意让移民和难民登陆时，仍会出现问题。认识到此问题，国际海事组织的会员国在2004年通过了两个相关海事公约的修正案¹。正如船长有义务提供援助一样，各会员国具有协调和辅助的义务，以便让海上获救者尽快在安全地点下船。

本小册子是由国际海事组织、The International Chamber of Shipping (ICS) 和联合国难民高专署为船长、船东、政府当局、保险公司，和其他涉及到海上救助情况的有关方共同制定的。其中对相关法律规定、对确保获救者迅速下船的实用程序、及对满足其具体需要的措施，特别是对难民和寻求庇护者的情况，提供了指南。



¹ 《1974年国际海上人命安全公约》和《1979年国际海上搜寻与救助公约》修正案于2004年5月通过，并于2006年7月1日生效。

法律框架

国际法之下
的相关义务
和定义

国际海事法

船长的义务

船长有义务向海上遇险者，无论其国籍、地位或所处状况如何，提供援助。这是一项长期存在的海事传统，并且是庄严地载入国际法中的义务。遵行此项义务是保证海事搜寻与救助服务完整性的关键。其所依据的，除其他者外，是两个关键文本：

《1982 年联合国海洋法公约》规定：

“每个国家应责成悬挂该国旗帜航行的船舶的船长，在不严重危及其船舶、船员或乘客的情况下：

- (a) 救助在海上遇到的任何有生命危险的人；
- (b) 如果得悉有遇难者需要救助的情形，在可以合理地期待其采取救助行动时，尽速前往拯救”（第98(1)条）。



照片版权：© Christian Remoy

《1974 年国际海上人命安全公约》（《安全公约》）要求

“海上船舶的船长，在从任何渠道接到海上人员遇险的信息²时，若处于能够提供援助的位置，有义务全速前往援助；如有可能，须将船舶正在采取的行动通知他们或搜救机构。”（《安全公约》规则第V/33.1条）。

² 作为 2004 年5月修正案的一部分，“信号”一词改为“信息”。



政府和救助协调中心 (RCCs) 的义务

数个海事公约均界定了缔约国对其责任区域中的遇险和协调，及其海岸周围的海中救助遇险人员确保做出安排的义务：

《联合国海洋法公约》规定各沿海缔约国均有义务：

“…每个沿海国应促进有关海上和上空安全的足敷应用和有效的搜寻和救助服务的建立、经营和维持，并应在情况需要时为此目的通过相互的区域性安排与邻国合作。”（第 98(2) 条）。



《安全公约》要求各缔约国

“…各缔约国政府承诺，保证为各自责任区域的遇险通信和协调以及为其沿岸附近的海上遇险者的营救做出必要安排。这些安排须…包括被认为是切实可行和必要的海上搜救设施的建立、运作和保养，并须尽可能提供足够的寻找和营救遇险人员的措施”（《安全公约》规则第V/7条）。

另外，《1979年国际海上搜寻与救助公约》（《搜救公约》）要求各缔约国

“…保证对任何海上遇险人员提供救援。提供救援须不考虑遇险人员的国籍或身份，或者遇险人员的处境’（第2.1.10章）及‘…为其提供初步的医护或其它需要并将其送达安全地点”（第1.3.2章）。

国际难民法

如海上获救者声称为难民或寻求庇护者，或以任何方式表示他们担心若在某一具体地点下船，会受迫害或虐待，则须坚持国际难民法中规定的原则。船长不负责确定获救者的地位。一些政府和救助协调中心的基本定义和核心义务陈述如下。

《1951年关于难民地位的公约》将难民界定为

“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国³之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人”（第1A(2)条）。

寻求庇护者是寻求国际保护且对其要求尚无最终决定者。并非每一寻求庇护者将最终被承认为难民。难民地位是“宣告性”的 - 即确定难民地位不会使某人成为难民，而仅承认某人为难民。

³ 或，对于无国籍者，其原经常居住地。



《1951年关于难民地位的公约》禁止任何形式将难民和寻求庇护者驱逐或遣回

“至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界”（第33(1)条）。

这指的不仅是某人所逃离的国家，还包括他或她将面临此等威胁的任何其他领土。

不符合《1951年关于难民地位的公约》难民定义的标准，但畏惧酷刑或其他人权受到严重侵犯者或逃离武装冲突者还会受到其他国际或区域人权或难民法律文书的保护，不被遣回某一具体地点。⁴

⁴ 例如，在有实质性理由相信存在不可挽回的伤害的真实风险时，不将某人送回的义务源于国际人权法律（例如《1966年国际公民权利和政治权利公约》第6和7条）。《1984禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》禁止在有充分理由相信任何人将有遭受酷刑的危险时，遣返。《1969年非洲统一组织关于非洲难民问题具体方面的公约》禁止送返至人的生命、身体完整性或自由将由于迫害、外部侵略、占领、外国统治或严重干扰公共秩序的事件而受到威胁的领土。

程序指南

船长的行动

在被要求对救助海上遇险者提供援助时，如可能，船舶的船长应：

- 查明可能适于救助作业的船上设备和救生设备；
- 确定救助作业可能需要的任何特殊安排、附加设备或援助；
- 实施保护船员和船舶安全和保安的任何计划和程序；及
- 将救助作业向船东/经营人和下一预计挂靠港的代理通报。

在海上救助人员时，如可能，提供援助的船舶的船长应索向负责该搜救区域的救助协调中心，提供下列具体信息：

- 援助船的详情，包括：名称、船旗和登记港；船东/经营人及下一挂靠港代理的名称和地址；船舶位置、最大速度，和预计下一挂靠港；目前的安全和保安现状，及船上人员增加的耐力；



照片版权：© UNHCR / A. Damato

- ➔ 获救人员的详情，包括：总数；姓名、性别、和年龄；健康和医疗条件（包括任何特殊医疗需要）
- ➔ 船长已完成或拟采取的行动；
- ➔ 船长希望的获救者下船或转移的安排和地点，注意获救者下船或转移至的地点不应对其生命或安全有风险；
- ➔ 援助船舶需要的任何协助（即，由于船舶设备的限度和特点，可用人力，供给储存，等）；及
- ➔ 任何特殊因素（例如航行安全、气象条件、时间敏感的货物）。

船长应在船舶能力内，人道地对待已登船的海上获救者。

如获救者似乎表示他们是寻求庇护者或难民，或如果在某一具体地点下船畏惧受到迫害或虐待，船长⁵应告知有关获救者，船长无权聆听、审议或决定庇护请求。

⁵ 注意，遵循国际难民法，国家控制的船舶的船长，具有附加义务，但在此不做讨论。



政府和救助协调中心的行动

各政府要协调并合作，确保提供援助的船舶的船长，通过让海上遇险者下船及最小的与船舶预计航次的偏离，而解除其义务，并要实际可行地尽快做出下船安排。

- ➔ 如《海上获救者待遇导则》⁶中所认识到的，负责救回获救者的区域的政府，主要负责提供安全地点或确保此等安全地点得以提供。
- ➔ **第一个被联络的救助中心**应立即开始做出努力将案件转给对受援区域负责的协调中心。当对受援的搜救区域负责的协调中心得知该情况后，该中心应立即承担起协调救助努力的责任，因为相关责任，包括为获救者安排安全地点，主要由负责该区域的政府承担。但是，在负责的救助中心或其他主管当局承担起责任之前，第一个救助中心负责对该案件的协调。

⁶ 第MSC.167(78)号决议。



- ➔ **安全地点**是救助作业被视为结束地点，及获救者的生命安全不再受威胁；人的基本需求（诸如食品、居住和医疗需求）可被满足；及可为获救者至其下一或最终目的地的运输做出安排的地点。
- ➔ 救援船舶虽然可作为临时安全地点，但应尽快在可以做出替代安排时，解除其此项责任。
- ➔ 必须避免让获救的寻求庇护者和难民在其生命或自由将受到威胁的领土内下船。
- ➔ 任何作业和程序，诸如对获救者的筛查和地位评估，若超出对遇险者提供救助，不应被允许妨碍提供此等援助或不当地拖延下船。⁷

⁷ 注意，无论如何，评估某人是否是难民的筛查或地位确定程序不应在海上进行。



- ➔ 协调中心要保持有效的作业计划和协调安排（如适当，机构间或国际计划和协议）以应对所有类型的搜寻与救助情况，尤其是：救回作业；获救者下船；将获救者送至安全地点；在获救者仍在船上时，就国籍、获救者的地位和情况，包括在解决这些问题期间临时接待获救者与其他实体（诸如海关、边境控制和移民当局；船东；或船旗国）的安排；及实际可行地尽快释放船舶，避免由于援助海上人员产生的不当拖延、财务负担或其他困难。

如同协调中心和其他国家机构和服务，**国家控制的船舶**（诸如海岸警卫船舶和军舰）按照国际难民法律，具有直接义务（尤其是，不从事或允许遣回的义务），这些对其在国际海事法之下的义务具有影响。





附加考虑

获救者可能包括寻求庇护者或难民。因此应审慎以确保：

- ➔ 获救者下船安排不会导致他们被送回他们有被迫害或虐待风险的地点；及
- ➔ 有关可能的寻求庇护者或难民的信息不与其本国或任何其所逃离的国家和在其中他们声称有受害风险的国家，或可能将此信息转交这些人分享。

任何个人信息的分享，应以国际数据保护原则为指导。⁸

如在就可能是寻求庇护者或难民的获救者的对待或下船安排达成协议上有困难，应与联合国难民署联络。

寻求庇护者和难民有权与联合国难民署联络。这通常在下船后尽快进行。

⁸ 见诸如《计算机化个人数据档案管理导则》，联合国大会1990年12月14日第A/RES/45/95号决议。



国际组织和可用联络信息

国际海事组织(海事组织)是联合国机构,负责航运安全、保安和效率,及防止船舶造成污染。

☎ +44(0)20 77325 7611

🌐 www.imo.org

✉ info@imo.org

各协调中心的详情可通过全球综合航运信息系统从<https://gisis.imo.org>获得。全球综合航运信息系统向公众提供海事组织收集的选定信息。

联合国难民高专署(联合国难民署)是联合国机构,负有向寻求庇护者、难民、无国籍人士和其他该署所关注者提供国际保护的及和各政府共同寻求解决其困境的全球使命。联合国难民署还负责监督各国按照国际难民法履行其义务。《1951年难民公约》要求各缔约国与该高专合作。

☎ +41 22 739 8111

🌐 www.unhcr.org

联合国难民署驻各地办事处的联络详情,可通过在www.unhcr.org/contact上选择相关国家而获得。

The International Chamber of Shipping (ICS) 是航运业的主要国际贸易协会,在所有贸易和部门中,代表着船东和经营人。该会所关注的是,所有会影响国际航运的技术、法律、就业事宜和政策问题。

☎ +44 20 7090 1460

🌐 www.ics-shipping.org

人权事务高级专员办事处(人权高专办)的使命是促进和保护所有人享有和充分实现所有人权,及努力确保普遍公认的人权准则的执行。

🌐 www.ohchr.org

国际移民组织(IOM)致力于人道而有序的移民有利于移民和社会的原则。该组织与其在国际社会中的伙伴共同行动,协助移民管理、促进对移民问题的理解和维护移民的人格尊严和福祉。

🌐 www.iom.int

法律事务厅(法律厅),海洋事务和海洋法司的一部,促进联合国海洋法公约获得广泛接受,并协助各国统一一致地应用及有效地履行其规定。

🌐 www.un.org/depts/los

✉ doalos@un.org

2015年1月

本指南更新并取代2006年公布的上一版本。

设计者: BakOS DESIGN