

论国际法视角下的难民问题

杨书娴

(华东政法大学 国际法学院, 上海 201620)

摘 要:难民问题自古以来便是国际法上的难题。随着国际形势的动荡与世界环境的恶化,难民问题越来越突出,亟需探讨和解决。本文通过对难民的定义、难民的权利及保护原则,尤其是难民不推回原则进行研究和分析,挖掘解决难民问题的困难所在,并有针对性地提出解决难民问题的方法,即需要包括难民国籍国、接收国在内的世界各国通力合作、不断努力。

关键词:国际法;难民问题;难民不推回原则

中图分类号: D998.2

文献标识码: A

文章编号: 1008-9640 (2017) 03-0283-03

难民由于其自身人道性、政治性交织的复杂属性,一直是一个全球性的解决难题。近年来,随着发达国家与发展中国家之间的差距不断拉大,部分国家和地区的政治局势动荡,使得国际社会面临的难民问题日益突出。再加上全球气候环境带来的严峻挑战,尤其像非洲某些地区长年饱受自然灾害的摧残;局部热战不断,叙利亚、利比亚战争的余波还未消退;恐怖势力日益猖獗,伊斯兰国、塔利班、“基地”组织、“东突”分子活跃在中东及中亚地区等,这些情况又使得难民问题不断加剧。什么是难民,怎样接收、安置难民,怎样平衡难民与国民、国际形象与国内声音等,种种问题接踵而至,这要求国际社会中的每个成员都应该认真思考难民问题。

一、难民的定义

(一) 普遍难民定义

当今社会普遍认同的难民定义,是由联合国 1951 年于日内瓦颁布的《关于难民地位的公约》(以下简称《公约》)和 1967 年于纽约颁布的《关于难民地位的议定书》(以下简称《议定书》)联合确定的。《公约》及《议定书》定义的“难民”,是根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》中所确认的人人生而为人所应享受的基本权利和自由原则而规定的。该《公约》及《议定书》,自颁布之日起就向所有国家开放,并受到许多国家的认同。不仅如此,许多国内法、双边或多边国家缔结的条约,也都采纳了《公约》及《议定书》中的定义。

(二) 《公约》中的难民

根据《公约》第一条第一款(乙)可知难民为:“由于 1951 年 1 月 1 日以前发生的事情并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之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不

能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。对于具有不止一国国籍的人,‘本国’一词是指他有国籍的每一个国家。如果没有实在可以发生畏惧的正当理由而不受他有国籍所属国家之一的保护时,不得认其缺乏本国的保护。”^{[1] (P48)}不仅如此,《公约》在第三、四、五、六款条款中,还制定了否定性条款。首先,第三款规定了五类被认为不再需要国际保护的人:自动接受本国保护、丧失国籍后又自动恢复国籍、取得新国籍并受其保护、自动定居于过去由于畏惧遭受迫害而离去或躲开的国家,以及被认为是难民的条件不复存在。从《公约》的定义中不难看出,难民的身份大多是暂时的,在出现其他解决方法如取得新国籍时,便不能再适用《公约》,因为这些人被默认为不再需要《公约》的保护,联合国无需将有限的资源浪费在他们身上。其次,在第四款中,规定该公约不适用于目前从联合国难民事务高级专员以外的联合国机关或机构获得保护或援助的人。这类人已经受到了其他机构的援助,一方面没有必要重复投入;另一方面,会造成各个机构之间工作的冲突,反而不利于对难民的救助。最后,第五款、第六款也分别规定了该条约不适用于被其居住地国家主管当局认为负有该国国籍权利和义务的人和三类因特定犯罪而不受保护的人。《公约》通过以上条款,对“难民”的定义建构了一个基本框架。

《公约》最初的通过目的是解决战后来自苏联、东欧和其他欧洲国家的难民问题,并没有充分地设想未来责任。《公约》中规定的时间和地域限制,本意是在短期内缓解与解决难民问题,但从长远来看,这些时间及地域限制是多余的,《公约》的定义还需调整,还需要后续的条约对其进行补充。1951 年以后,随着国际形势的变化,难民问题越来越突出,《公约》中的限制也愈发显得累赘。尤其是在非洲,20 世纪 30 年代后期开始出现大

收稿日期:2017-03-05

作者简介:杨书娴(1996—),女,江苏昆山人,华东政法大学国际法学院国际经济法专业 2014 级在读本科生。研究方向:国际法。

量的难民潮,包括亚洲、欧洲、非洲和美洲在内的地区都出现了各种难民群体^[2]。所以,1967年的《议定书》在第一条便取消了《公约》中的时空限制。

概括《公约》和《议定书》对“难民”的定义,难民主要符合以下三个要件:(1)已经离开本国或经常居住国;(2)有正当的理由畏惧遭到迫害,且这种畏惧是出于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解;(3)不能或不愿接受本国保护或返回经常居住国。该定义得到了许多国家的认可,但也存在许多弊端。一方面,该定义主要描述的是政治难民,而如今局部战争时有发生,产生了许多战争难民。同时,随着世界环境的恶化,环境难民数量也在增加。这两类难民在难民中占的比重已经超过政治难民,且并不完全符合上述定义的描述。另一方面,上述定义对某些方面的描述模糊。各国会出于自己的利益,对上述定义作出倾向于己方的解释。不仅如此,《公约》和《议定书》的定义并不包括另一个庞大的受害者群体——国内流离失所者。与《公约》中难民的定义不同,这些国内流离失所者同难民一样,饱受在本国内可能遭受迫害的威胁,但由于种种原因仍在本国境内,受本国法律的管辖。这样的人往往比《公约》中规定的难民更难得到救助。据联合国统计,在全球50个国家中,有2500万国内流离失所者,其中半数在非洲,而苏丹的国内流离失所者至少有400万,比世界上的任何国家都要多^[3](P79)。所以,虽然《公约》和《议定书》已经完善了对难民的定义,但仍然无法跟上时代的发展。

(三)难民定义的完善与发展

在进一步改善难民的定义方面,《公约》和《议定书》可以参考其后颁布的区域性公约,比如,1969年的《非洲统一组织难民公约》和1984年的《卡特赫纳宣言》。为了弥补《公约》在难民定义上的缺陷,切实解决本区域内的难民问题,《非洲统一组织难民公约》和《卡特赫纳宣言》对难民定义进行了改进。

《非洲统一组织难民公约》第一条第一款规定:“在本公约内,‘难民’一词应指犯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遭受迫害,因而留在其国籍之外,并且不能或由于有这种畏惧而不愿受该国保护的人;或者因不具有国籍并由于上述情况留在他以前经常居住国家之外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。”^[1](P55)此款重申了《公约》与《议定书》中的定义,并且对其进行了适当扩大。第二款则规定:“‘难民’一词亦适用于由于其居住国或国籍国部分或全部地遭到外来侵略、占领、外国统治或出现严重危害公共秩序事件,而被迫离开自己的习惯居住地而在其居住国或国籍国以外寻求避难的任何人。”^[1](P398)在该定义中,包含了战争难民。

《卡特赫纳宣言》的第三条第三款也出现了类似的规定:“建议在本地使用的难民定义或概念应在

1951年公约和1967年议定书所包括的诸因素之外,难民还应当包括由于普遍暴力、外国入侵、国内武装冲突、大规模侵犯人权和其他严重危害公共秩序的情况发生,使其生命、安全、自由受到严重威胁而逃离他们的国家的人。”^[1](P59)该定义较《非洲统一组织难民公约》更加具体,对于“严重危害公共秩序”的事件也举了例子,相当于限制了国家的自由裁量权,更加具有参照性。虽然只是建议,但对未来难民定义的发展有较好的指引作用。

从实践中可以看出,《公约》与《议定书》中的难民定义已经无法满足时代的要求,当今世界应当适时地进行调整。但在调整的过程中,不能盲目地扩大定义,否则一方面可能会使不法分子更容易以难民的身份进入接收国,严重影响接收国的国家安全;另一方面,也可能损害各国的自由裁量权利,侵犯国民的利益。

二、难民不推回原则

《公约》和《议定书》中也对难民的权利和义务、对待难民的标准,以及庇护国的保护义务进行了具体规定。涉及基本的宗教信仰自由、不受歧视的人权及基本的经济、文化、社会权利,最重要的是提出了难民不推回原则。

《公约》并没有对“驱逐或送回(推回)”(Expel or Return)的含义做出明确解释。“驱逐”的含义是指使合法或非法入境的难民离境的司法、行政等途径。但未对“送回”一词进行明确解释,当时起草公约的丹麦代表认为其可以解释为应外国政府要求的引渡行为。但瑞典代表认为“送回”一词与那些已经位于一国领土之内但未定居在那里的难民有关^[4]。各国对“送回”做出的不同解释,间接反映了各国对难民问题的不同态度及处理该问题的矛盾。《公约》为防止扩大歧义,用“推回”明确“送回”的意义,而“推回”与“驱逐”在此可看作同义词。所以,不推回原则是指不将合法或非法入境的难民送回至其畏惧遭受迫害的国籍国或经常居住国的原则。

一般认为,不推回原则包括边境不拒绝、不驱逐和不引渡。现在笔者将逐一对其进行分析。

(一)边境不拒绝

对难民的保护应仅限于境内的难民还是应包括境外的难民?根据《公约》的基本理念和宗旨,如果一个国家接受不推回原则,就不应无正当理由地拒绝境外的难民入境。如果拒绝接纳难民,则相当于变相地将难民送回其畏惧遭受迫害的国籍国或经常居住国。所以,对于《公约》的第三十三条,应在难民提出庇护申请时就开始适用,这在许多国际实践中也得到了印证。在司法实践方面,阿富汗的许多难民被获准进入巴基斯坦、伊朗等国避难,并保障他们的基本生活。在立法实践方面,《非洲统一组织难民公约》第二条第三款规定:成员国不得对任何人采取拒绝入境、送返或驱逐等措施,迫使该人返回或留在使该人生命、人身安全或自由因第一条

第一、二款所述的原因而受到威胁的领土内。《卡塔赫纳宣言》重申了不推回原则和边境不拒绝的重要性,并认为它们是对难民进行国际保护的基石,具有强行法的地位。在各国国内立法方面,南非通过了《难民法案》,并在第二条规定:不应拒绝申请庇护的人入境或将其送回他或她可能遭受迫害或其生命可能受到威胁的国家,且即使申请人在越境过程中也享有申请成为难民、受到庇护的权利。马兰就曾引用该条款颁布了一条禁令:禁止内务部长将刚果人杰克尼斯·卡塔穆巴伊驱赶回国^[5]。可见,边境不拒绝原则是不推回原则的一个重要方面。

(二) 不驱逐

这里的“不驱逐”不是广义上的,而是狭义上的,仅指适用于合法停留在接收国领域上的难民。《公约》第三十二条便是关于狭义上驱逐出境的规定。(1) 缔约各国除因国家安全或公共秩序理由外,不得将合法在其领土内的难民驱逐出境。(2) 驱逐难民出境只能以按照合法程序作出的判决为根据,除因国家安全的重大理由要求另作考虑外,应准许难民提出有利于自己的证据,向主管当局或向由主管当局特别指定的人申诉或者为此目的委托代表向上述当局或人申诉。(3) 缔约各国应给予难民一个合理的期间,以便取得合法进入另一国家的许可,缔约各国保留在这期间内适用其所认为必要的内部措施的权利。该条文主要有两个重点。其一是其领土内的难民必须合法。该难民必须以寻求庇护为目的,并且合法地留在庇护国境内,包括永久和暂时居留。其二是没有危害接收国的国家安全和公共秩序。居留于庇护国的难民不能威胁庇护国的国家安全及社会公共秩序。“国家安全”及“公共秩序”均为比较笼统的概念,各国对它们的解释有很强的自主性。所以,其可能会被某些国家用来作为不接纳难民的借口。但这样的例外规定也是很有必要的,因为接收国首先需要考虑本国国民的利益。

(三) 不引渡

引渡是国家间刑事司法协助的一种形式,是指一国把在该国境内而被他国指控为犯罪或已被他国判刑的人,根据有关国家的请求移交给请求国审判或处罚,此项原则主要针对政治难民。如果因政治原因可能在其国籍国或经常居住国遭受迫害,就不能将其引渡回可能遭受到迫害的国家,否则对政治难民的保护只是一纸空文,无法落到实处。

三、难民问题的影响及对策

难民问题对国际形势、接收国的国内局势及难民群体本身均有重要的影响。传统的处理难民问题的方式有三种:自愿遣返、当地融合、异地安置^[6] (P183)。当今社会应根据不同的难民状况结合三种传统方式,灵活应对难民问题。

首先,由于战争突然爆发或环境灾害突然发生,难民的大量涌入会造成接收国国内的混乱。一方面,接

收国资源有限,无法为所有的难民提供基本的援助;另一方面,如果过多的资源被难民占用,接收国国民的生活质量便会降低,会对接收国政府造成极大的压力。所以,许多国家会在难民原来的国家划定安全区,就地接收难民并提供援助。像欧盟国家,难民的首次涌入使希腊、意大利等国不堪重负,虽然欧盟仍然没通过分摊政策,但难民已能相对自由地流入其他国家,分担了难民首次进入的负担。虽然难民自由流动也存在较大隐患,但只要国与国之间增进交流,制定管理标准,各国友好地分担难民带来的压力,就能改善难民问题。

其次,难民进入接收国,会造成一定的社会动荡和治安问题,甚至招致一些恐怖分子。第一,难民被某些恐怖主义分子利用,在接收国制造混乱,给他们进行恐怖主义活动制造机会。第二,难民若无法得到及时安置,为了生计,则会偷盗抢劫,犯下大大小小的案件。第三,无辜的难民会被国民归罪,导致国民产生排斥难民的歧视心理,对政府造成较大的社会压力。接收国在加强治安管理、提供及时援助的同时,难民的国籍国或经常居住国应配合确认难民的真实身份,世界其他国家也应及时伸出援手,缓解接收国的压力。

最后,难民问题若处理不好,会造成国与国之间的矛盾,进而对国际局势造成影响。一方面是接收国与难民原国籍国或经常居住国之间的关系。若难民大量涌入接收国,而其原来归属的国家不积极配合,放任大量难民涌入,则会造成两国交恶。若接收国采取强硬态度,拒不接受难民,将难民强制遣返,不仅不能阻止难民的流入,反而会造成两国关系破裂。另一方面,是各接收国之间的关系。由于各接收国对待难民问题持不同的态度和意见,考虑到本国利益,在接收难民问题上会产生分歧。以欧盟为例,德法积极接收难民,而北欧的一些国家则对接收难民持消极态度,致使欧盟始终无法通过对难民的分摊政策,且在难民问题上的分歧也对欧洲一体化造成了一定冲击。所以,要解决难民问题,各国必须积极交流,懂得妥协与合作,以世界内的和平安定为大局,积极商讨对策,共同协作。

参考文献

- [1] 梁淑英. 国际难民法 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2009.
- [2] 李析燃. 论国际法视角下的难民问题 [D]. 上海: 上海师范大学, 2013.
- [3] 邵东林. 难民危机 [M]. 北京: 国防大学出版社, 2007.
- [4] 王玉玮. 论难民不推回原则 [D]. 北京: 中国政法大学, 2001.
- [5] 欧本·米热库, 葛勇平. 南非难民保护制度研究——对难民地位、权利和义务的分析 [J]. 南京大学法律评论, 2010, (1): 262-272.
- [6] 何慧. 失落的家园 20 世纪难民潮 [M]. 重庆: 重庆出版社, 2000.

(责任编辑: 陆水东)