

欧洲难民的国际 保护问题研究

——基于国家和国际组织的视角

朱浩天

摘要 由于中东、北非地区战乱持续的爆发,使得大量的难民涌入欧洲地区,形成了自二战以来最大规模的难民潮。由于欧洲各国对难民的保护问题没有达成统一的意见,使得欧盟在处理难民问题上举步维艰,难民的人权从而得不到保障,其生存权、生命权也受到严重的威胁。本文基于国家和国际组织的视角,探讨欧洲难民国际保护的不足及欧盟政策对避难者的影响,以期客观的把握现存的问题。

关键词 欧洲 难民 保护 国际法 欧盟

作者简介 朱浩天 江南大学法学院本科生。

中图分类号 D815

文献标识码 A

DOI :10.19387/j.cnki.1009-0592.2017.04.205

随着全球化进程的不断前进和发展,人权保护意识等人类所公认的底线价值获得国际社会越来越广泛的认同,国际难民现象越来越常见,越来越多的难民能够得到国家和国际组织的人道主义援助,这体现了难民法和国际人权法的基本要求。由于难民人数不断增加,国际难民问题不断趋向多元化、常态化、复杂化,使得许多国家在诸如难民政策、难民接收程序、难民权利的保护等方面产生了许多问题,并引起了国际社会和国际组织的关注。近年来叙利亚、利比亚等地区的局势动荡,加上极端组织的猖獗使得大量的难民涌向欧洲,与难民国边境接壤的许多国家在此次难民危机中首当其冲。尽管难民通过艰难险阻到达了欧洲,但其权利仍得不到保障,由于难民人数的激增,欧洲多国通过调整边境政策,加大边境的管控严格限制难民的进入,从而使得大量的难民难以得到安置,严重威胁了其人权和生命健康权。此次难民危机也体现出了国家和国际组织对难民权利保护的不足和难民法制存在的缺陷。

一、难民的定义

要对欧洲难民进行权利保护,首先要明确难民的定义,确定难民的范围,正确的对难民进行认定。学者一般将难民区分为广义上的难民和狭义上的难民。

广义上的难民是指因政治、宗教、或者其他原因遭到迫害或者由于环境破坏、战争爆发而被迫离开本国或经常居住国到其他国家避难的人。此外,有的地区通过制定区域性文件扩大了难民的定义,如《非洲统一组织难民公约》规定,难民一词也适用于由于逃离外来侵略、占领、外国统治或严重危害其原住国或国籍所属国秩序的事件的人,1984年《卡特赫纳宣言》也存在类似的规定,其认为难民还应包括由于普遍暴力、外国入侵、侵犯人权等严重危害公共秩序的情况发生而逃离他们国家的人。

狭义上的难民是指由联合国1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的协定书》所规定的难民,又称“公约难

民”。根据两者的规定,所谓难民是指“有正当理由由畏惧由于种族、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留在其本国之外,并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且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之人。”《关于难民地位的公约》在规定了难民概念的同时,还在第一条第(4)(5)(6)款对难民的范围作出了适当的限制,按此规定,已经得到联合国保护和援助的人、被认为无需国际保护的人和被确认为不得保护的人会被排除适用公约和议定书取得难民身份。

二、欧洲难民国际保护所存在的问题

随着国际法制的发展和完善,难民的国际保护问题正不断的得到解决,但由于有拘束力的国际公约的缺失以及难民保护问题日趋复杂化、多元化,使得难民的国际保护问题仍然面临着许多困境并存在着诸多的问题亟待解决。

(一)有关难民的定义过于狭窄和模糊

从上述公约中的定义可以看出,公约所保护的难民是由于畏惧种族、宗教、国籍、社会团体成员身份、具有某种政治见解而产生的迫害,不能或不愿受该国保护的人。该定义中的五项原因都与政治因素有关,所以难民地位公约所保护的为政治难民,但随着国际社会的发展,难民不再仅仅局限于政治难民,因环境、民族、内战、经济等因素所产生的难民已经逐渐成为了难民的主要组成部分。但由于公约中难民的定义过于狭窄,使得因其他因素而离开本国前往他国的难民,可能被当作非法移民而因此权利得不到保护。另外,难民公约中对难民的界定不够明确,使得有些国家为了本国的利益或逃避义务,在不违反国际法的前提下,对一些条款作出任意性或限制性的解释。随着难民新形态的不断出现,有必要对难民的定义进行明确和完善,从而加强对难民的国际保护。

(二)国家利益与人道主义的冲突

对难民进行保护是国家出于人道主义的一项援助,是否给予某外国人以庇护,完全取决于给予庇护的国家。《世界人权宣言》第14条规定:“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害”但并没有规定人人有取得他国庇护的权利。

因此,当大量的难民涌入某个国家使该国的利益遭到损害时,该国能否通过国内立法等手段将这些难民拒之门外,这是一个值得深思的问题。在这次的欧洲难民危机中,与难民国接壤的许多国家由于难民的大规模涌入使得本国的政治、经济、生态环境、社会治安等方面产生了许多问题,给本国的各方面带来了巨大的压力,损害了国家的利益。甚至起初主动接受难民的德国也开始通过调整边境政策,加大边境的管控来限制难民的进入。

由此可见,对于一个国家来说,有义务在不损害国民利益的情况下,适当接受外国难民,但在降低国民生活水平的条件下,进行对外的援助则是不能被人们所接受的。在这种情形下,国家通常会通过国内政策和立法等手段滥用国家的自由裁量权,从而限制难民的进入或者不给予其权利的充分保护。在这次欧洲难民危机中,许多欧洲国家拒绝难民进入其国家境内,并拒绝接受欧盟对于难民名额的分配。

除此之外,难民进入欧洲中部的所谓“巴尔干通道”被完全关闭,导致三万五千名难民被困在希腊境内,而那些在巴尔干路线上向西欧行进的难民也前途未卜。

(三)难民署缺乏法律强制力和执行力

国际间的难民保护问题主要取决于庇护国的意志和国家利益,承担难民保护职责的联合国难民署作为一个政府间的国际组织,其地位不能凌驾于国家之上,也不能违背国家的意愿对难民进行保护,因此它对国家履行难民保护的责任缺乏法律强制力,而且只有在国家积极配合的情况下,其保护难民的职能才将得到发挥。由于难民署缺乏强制力,其在解决一些难民保护问题时则只能通过建议和协调各主权国家的方式来进行,如果遇到缔约国拒绝履行公约义务,对难民的权利进行限制时,难民署也不能采取强制措施要求国家履行难民保护的义务。

(四)难民保护的国际责任分担不平衡

由于欧洲难民危机的日益加重,大规模难民的安置、救助、医疗、遣返等问题日益凸显,难民保护的国际责任分担极不平衡。发展中国家由于经济落后、资源匮乏、环境问题等在接收难民问题上力不从心,但却长期承受着与其负担能力不成比例的难民。

据联合国难民署的统计,2011年巴基斯坦接受了近200万的难民,伊朗、肯尼亚等发展中国家也接受了近百万的难民,而本应承担更多难民国际保护责任的发达国家,为了减轻国家的压力和责任通过立法限制难民的进入,这种责任分担的不平衡,不仅不利于国家间的合作与发展,而且严重阻碍了难民国际保护问题的解决。

三、欧盟政策对于欧洲难民保护的影响

从欧盟的角度来看,欧盟的难民状况涉及到欧洲的许多国家,自20世纪80年代以来,由于西欧国家经济的迅速发展以及

开放性程度的不断提高,难民问题趋于严峻和复杂,数十万的来自世界各地的国际难民不断涌入西欧国家,给西欧各国的经济、政治、社会治安等方面带来沉重的负担,欧盟基于宪政民主权利和国际人权保护等理念,在遵循联合国和国际劳工组织主持签订的有关难民问题的国际公约的基础上,结合欧洲各国难民的实际状况,制定了许多欧盟层面的政策、条文和法律,涉及到难民资格与程序的确定、难民接受条件的确认等各方面的内容,并对欧洲难民的保护产生了诸多的影响。

(一)实现了对难民确认的规则和处理避难事务程序的统一

如《资格指令》中对“迫害”的具体情况进行了部分列举,诸如司法保护的缺失、强制性的战时兵役、对身体和精神上的暴力伤害、以国家机器的方式所施加的不公正对待,等等,对此前关于避难事务的国际公约规定的空白进行了一定程度的弥补,不仅丰富了关于难民保护的法律,更为欧盟各成员国对难民的确认提供了清晰而相对完善的规则,对于建立统一的欧洲避难政策、法律是颇有积极意义的。

(二)为申请避难者提供关于申请庇护的援助

如《庇护程序指令》中通过明确规定相关的申庇的程序以及给予申请避难者的权利为申请者提供充分的法律援助,并希望推动建立适用于所有欧盟成员国且实践差异最小的避难政策和法律,从而实现难民保护工作的稳定进行。

(三)避难者通过获得长期居民身份可被授予长期居留权

如《长期居民指令》通过规定拥有长期居留权的避难者必须得到来自欧盟成员国的最低标准权利的保护,从而进一步保障了人权和实现权利的平等,促进了难民和避难者融入欧洲社会、欧盟成员国社会的稳定,以及欧洲经济社会持续的发展。

四、结语

根据上述难民国际保护问题的探讨,仍有诸多难民问题亟待解决,由于当今国际社会的政治斗争、宗教冲突、恐怖组织活动的不断发生,难民的数量仍然会不断增加,加之现国际形势的变幻莫测,使得难民问题日趋复杂化、多元化、常态化,对于难民保护问题的解决仍任重而道远。

所以,国家和国际组织间应充分认识到问题的严峻性和复杂性,不断加强国际间的交流与合作,共同承担保护和救助难民的国际责任,以期探索出最具有可行性的措施来解决当今社会现存的难民问题。

参考文献:

- [1]王铁崖.国际法.北京:法律出版社,1995.
- [2]赵海峰.欧洲法问题专论.北京:中国法制出版社,2007.