

浅析联合国难民署对难民保护的方式及局限

陈亚娇

(西北政法大学 陕西西安 710063)

【摘 要】 本文认为,作为保护难民的国际性组织,联合国难民署在保护难民方面发挥着重要作用。文章在分析了其处理难民问题三种方式的基础上,指出其存在影响力有限、缺乏稳定的经费来源、易受捐助国政治压力的干扰和对难民后续问题的关注力度不够等四个方面的局限,文章最后提出了通过加强各国沟通和区域协调,在全球层面开展国际合作等措施以克服上述局限。

【关键词】 联合国难民署 难民保护 保护方式 局限

一、联合国难民署的由来

难民问题在历史上很早就已出现,但直到第一次世界大战结束以后,才开始引起国际社会的普遍关注。对于大量逃离战争地区,或因政治或其他社会情况无法忍受而逃离该地区的人,如果国家拒绝其入境或对已经入境的进行驱逐,会产生严重的后果。为了解决这个问题,难民问题开始受到国际社会的重视。

1921年国际联盟设立了难民事务高级专员,挪威人南森担任高级专员,主要负责第一次世界大战结束后滞留在各国难民的保护和援救。为解决难民的移居问题,各国在日内瓦签订了一项国际协定,决定发放“南森护照”,即具有国际效力的旅行和身份证件。

1946年联合国大会通过《国际难民组织章程》,1947年7月1日,国际难民组织作为联合国的临时机构开始运作。1950年12月14日,联合国大会创建联合国难民事务高级专员署(The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR),并于次年的1月1日开始工作。联合国难民署致力于帮助世界各地的难民和流离失所者,在紧急情况下为他们提供帐篷、食品、水和药等生活必需品,并为其寻求长久解决问题的方案。

二、联合国难民署处理难民问题的方式

联合国难民署致力于通过向难民和流离失所者提供帮助,以贯彻《联合国宪章》的宗旨和原则,维护世界的和平与安定、发展国际间的友好关系以及倡导基本的自由和人权的尊重。联合国难民署在处理国际难民事务中发挥着重要的作用,长期以来主要有三种方式处理难民问题,它们分别是自愿遣返、就地融合和重新安置。

1、自愿遣返 (Voluntary repatriation)

自愿遣返,就是指难民自主决定愿意回国,或者流离失所者愿意回到他们原来的居住地,这的确是一种值得肯定与推广的方式。难民如果愿意返回家园的,应该确保他们在返回原籍后能够正常的享有各项基本权利,所以联合国难民署在难民自愿遣返的过程中要为难民安全和体面地回国创造条件;如果回原籍的条件成熟时,应当促进难民的自愿遣返;若是难民自发地采取行动,即使回原籍的条件尚未成熟,也要为难民的自愿遣返提供相应的便利;而且为了促成难民的自愿遣返,联合国难民署要积极开展与非政府组织或其他机构的合作;还要承担自愿遣返难民的运输和接待工作。尽管难民的自愿遣返是永久解决难民问题的核心,但这需要难民原籍国的政治稳定和经济恢复。

2、就地融合 (Local Integration)

就地融合,就是指难民在当地定居并且融入当地,它

是解决难民问题的重要方式。难民接收国的关心和努力对就地融合非常关键。通常情况下,许多国家不愿意接受大规模的难民,因为大量的难民可能会对其社会、经济和环境等产生不利的影响。还有就地融合需要具备以下的条件:难民接收国一定要同意并且支持难民的就地融合;就地融合的难民需要有一定的经济生活条件;就地融合的难民有获得新的国籍或相当于国籍的权利机会。虽然就地融合可能会给当地的社会、经济和环境等带来一定的冲击,但是,如果国际组织、相关国家和难民本身都以自立和自足为目标积极的进行就地融合,就能很好的实现融合。

3、重新安置 (Resettlement)

重新安置,就是指对不能自愿遣返或就地融合的难民可以选择重新安置,这也是一种能够解决难民问题的方式。重新安置即第三国安置,从一个国家到另一个国家的难民安置。难民在不能遣返回国、不能定居在第一接收国或在避难国有危险的情况下,可以选择另一个国家的重新安置。重新安置难民时要考虑其生活保障、身体保护和经济利益等方面,并且对妇女和儿童的利益需要特别关注。重新安置的决定只有在没有其他办法消除对难民安全的威胁时才能做出。在联合国难民署主持下的重新安置有着严格的限制,只能用于符合国际保护规定的难民,在这种情况下大部分难民因被保护国接受而获得长期居留的权利。

三、联合国难民署的局限性

1、联合国难民署的影响力有限

联合国难民署开展难民保护工作的法律依据是《难民署章程》和联合国大会决议,但《难民署章程》和联合国大会决议对国家没有法律约束力,因而建立在这些国际文件基础之上的难民署在实践中面临着因法律基础薄弱而导致其保护能力受限的问题。

2、联合国难民署缺乏稳定的经费来源

联合国难民署只是依据联合国大会决议设立的一个专门机构,并非一个正式的国际组织,没有固定的成员国,也没有任何一项法律文件对难民署的经费开支进行明确规定。在实践中,难民署的经费主要有两个来源:一是来自联合国大会的资金支持和社会募捐,这一部分的经费约占总经费的2%;二是来自主权国家的捐助,这一部分的经费约占总经费的98%。由此可见,难民署的活动经费主要依赖于国家的捐助,这些捐助国主要是美国、日本、澳大利亚等发达国家。国家捐助难民署主要基于道义上的考虑,而不是为了履行一项确定性的义务,因而国家对难民署的捐助并非一成不变,而是会随着国家意向的调整而变化,这意味着难民署的经费来源具有很强的不确定性和不稳定性。

(下转第 11 页)

流动增强,家庭功能日渐分化,都使得家庭凝聚力降低,离婚率逐渐提高。离婚虽然已经摆脱了污名,但离婚是一件复杂而痛苦的事情,尤其是Z厂的回族青年男工,因为工人在工厂环境中上升空间极小,面对失败的婚姻与经济生活的不如意,回族青年男工多数不愿再组成新的家庭,宁愿沉迷于网吧也不愿多做出一些改变与突破,也有人试图寻找新的婚姻机会,但与其说是机会,更应该说是一种归属。离婚者面临着角色转变中的冲突与紧张,根据社会角色理论,离婚者要面临由人夫人妻向担任转变的痛苦性,也要面对由单个个体走向新婚过程的苦恼,这些都对当事人的心理健康,以及当事人的子女正常生活带来一定的负面影响。在羊绒纺织厂的社区宿舍,就有很多女工就经历了很多“再婚再离”甚至“多婚多离”,而这样的女工备受流言蜚语的歧视,很多男工人对反复离婚的女工颇有成见,所以更不愿意与她们交流。

三、解决“早婚早离”问题的相关建议

1、教育部门增加更多教育资源、增加工人再教育机会

很多工人普遍从高中毕业之后就参加工作,在城市打工,还有一些工人是中专毕业,总体上说,Z厂工人的平均受教育程度较低,在市场经济的优胜劣汰准则下上升机会少,渠道窄,在城市打拼多年难以获得良好满意的发展,很多工人其实在工作后希望反悔自己当年没好好上学,但囿于现实条件不愿去参加继续教育。提升工人整体素养的重要手段便是教育,L市政府应当加大对农村地区回族青少年的教育投入力度,建设良好教育基础条件,提升回族青少年的高等教育升学率。同时增加工人接受再教育的条件与机会,建立更加规范化的职业教育体系,提升工人整体的整体教育素养。

2、计划生育部门应加大对新计划生育政策的宣传力度,提倡晚婚晚育,优生优育

观念的变迁往往慢于物质的变迁,地方计划生育委员会以及各级基层社区组织应当结合当地宗教文化特色,适时开展新型家庭教育,推广晚婚晚育,优生优育,尊重回族青年男女的自由恋爱与婚姻权利,也让农村的老人父母有足够

的社会获得感与安全感,这样才是逐渐消除早婚行为与早婚不利影响的重要基层建设途径。可以利用新的社交平台或自媒体,广泛弘扬社会主义核心价值观,帮助年轻工人树立起和睦小家,和谐大家的社会主义和谐社会思想。

3、企业工会组织应建立渠道加强与青年工人交流

回族青年男工的婚姻问题实质上是他们的发展问题,广大的回族青年男女工人是企业的主体,企业并非一味地追求产能与效益,虽然员工宿舍设施和劳动薪资满足了基本的工人需要,但闭塞冷漠的企业环境一方面让工人们忙忙碌碌的上班,一方面迫使工人们频繁跳槽,工人们无法在这样的环境中得到提高与成长,大型企业应当注重企业文化与提高工人素质,把先进性的工人组织真正落实到工人的日常生活生产当中去,发动工人的自主性,团结各分厂工人形成凝聚的企业文化,组织开展有意义的集体文化活动,让工人为主体的企业制度真正促进每一位工人的发展。

【注 释】

[1][3] 肖芒.双重文化影响下的回族婚姻——滇中纳古镇回族婚姻考察[M].云南美术出版社,2009.238.

[2] 邓志伟,徐新.家庭社会学导论[M].上海大学出版社,社会和谐与发展丛书,2006.

【参考文献】

[1] 朱强:家庭社会学,华中科技大学出版社,2012.

[2] 杨志新:宁夏南部山区回族妇女早婚习俗调查与分析——以同心县预旺乡张家树村为个案,青海民族研究,2004.1.

【作者简介】

芮一清(1993—),宁夏银川人,兰州大学西北少数民族研究中心2014级硕士研究生,主要从事民族社会学、回族社区研究。

(上接第12页)

3、联合国难民署易受捐助国政治压力的干扰

发达国家的捐助是联合国难民署经费的主要来源,而难民多来自于不发达国家,有些发达国家为了自身利益,以不捐或少捐为理由,借机干涉难民署的工作。这种来自捐助国的压力使得联合国难民署的工作不可避免地受到政治色彩的影响,影响了其工作的独立性。

4、联合国难民署对难民后续问题关注力度不够

联合国难民署的主要工作内容是对身处不幸境地的难民提供紧急救助。在紧急救助难民方面,难民署积累了十分丰富的经验,救援行动也卓有成效。然而,仅靠紧急援助显然无法有效应对日益严峻的难民问题,难民被自愿遣返或异地安置后能否得到有效的保护和安置,难民的权利能否得到切实的尊重和保护,这些后续问题能否顺利解决关乎永久解决难民问题这一目标能否实现。然而,由于自身能力的限制,难民署很难长期、持续地关注被自愿遣返、就地融合和异地安置的难民的后续生活。这种持续性关注的缺乏,不利于难民署的作用的进一步发挥,也不利于推动难民问题的永久解决。

四、结语

难民问题一直是国际社会面临的一大难题,这个难题不仅需要人道主义援助的解决,更需要政治方案的解决。联

合国难民署致力于为难民提供人道主义援助,努力加强各国沟通和区域协调,在全球层面开展国际合作,提供难民的相关信息 and 难民问题的解决方案,并制订长久的难民安置计划等,但也必须认识到联合国难民署因其自身性质和能力而具有的局限性。因此,联合国难民署如何有力解决难民问题,任重而道远。

【参考文献】

[1] 徐乃斌主编.国际法学[M].北京:中国政法大学出版社,2013.

[2] 张爱宁.难民保护面临的国际法问题及对策[J].政法论坛,2007(06).

[3] 李莉.试论难民及其国际保护问题[J].西安建筑科技大学学报(社会科学版),2002(04).

[4] 陈艳.论大规模涌入中难民的国际保护[D].华东政法学院,2004.

【作者简介】

陈亚娇,西北政法大学2014级法律硕士,研究方向:国际公法。