

浅谈国际法视域下的难民不推回原则

王子恒

山东师范大学 山东 济南 250358

摘要:不推回原则是指任何国家不得以任何方式将难民驱逐或者遣回到其生命或自由可能会受到威胁的领土的边界,源自习惯国际法的庇护原则,以 1951 年难民地位公约为标志成为国际法的基本原则。不推回原则主要包括禁止驱逐、边界不拒绝和禁止引渡,定义的不甚清晰及实践中的滥用和规避等问题都对立法和实践提出了新要求,亟待法制化设计以实现人权保障和国家利益之间的平衡。

关键词:不推回原则;难民;国际法

中图分类号:D998.2

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2019)21-0088-02

作者简介:王子恒(1997-),男,汉族,山东师范大学法学院,本科在读,法学专业。

一、历史回眸:不推回原则沿革

“不推回原则”是指难民不得被国家以任何方式驱逐或者遣回到其生命或自由受到或可能受到威胁的领土的边界。根据国际法原则,对于外国人入境,国家没有接受的一般义务,难民亦无相应权利。不推回原则的内在逻辑与早期的庇护原则一脉相承。庇护原则是指一国对因政治原因而遭受他国追诉或可能追诉、处罚的外国人(包括无国籍人)给予保护并拒绝将其交还或引渡。虽然早期习惯国际法中的庇护原则的面向范围仅为政治犯等少数群体,但其体现的由国家地域管辖权产生的保护的内涵奠定了不推回原则的基础。不推回原则的出现可追溯至英国于 20 世纪初通过的《外国人法案》,其中规定政府允许遭受政治或宗教迫害的人入境,初露雏形的不推回原则首次在国内立法中体现。

一战产生的巨量难民及法西斯主义的屠杀造就难民爆发,也相应推进了难民立法的嬗变,不推回原则的基本内涵得到了部分国家的认可,形成了一系列的区域性国际条约。20 世纪 20 年代,国际联盟颁布的一系列国际协议首次在国际文件中提到“Non-Refoulement”即难民不推回原则,但囿于协议自身性质,未对各国产生实质意义上的法律义务,宣示意义超过操作价值。随后欧洲经济危机加深,紧迫的难民状况对难民立法提出了新的迫切要求,国际联盟于 1933 年正式通过《关于难民国际地位的公约》,不推回原则首次被系统地规定在国际公约中。虽然该公约的适用范围较小,但是“1933 年公约是给难民提供法律保护的有约束力的第一份多边文件”,它的立法价值和历史意义仍不可小觑。之后,《关于德国难民地位的临时协议》、《关于德国难民地位的公约》等文件对不推回原则进行了进一步的延伸。但发展至此,不推回原则仍处于初期探索阶段,并未对国际社会产生足够约束力。更多国家基于对本国主权和社会环境的维护,对难民

的接收仅停留在道德义务层面,难民问题并未得到有效解决。

不推回原则推向国际难民立法的里程碑是 1951 年《难民地位公约》,第 13 条中规定“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回至其生命或自由因为他的种族、宗教、民族、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。”这昭告着不推回原则正式进入国际层面,对缔约国产生具体而有约束力的法律义务。此后,1967 年《领域庇护宣言》、1981 年联合国难民事务高级专员方案执行委员会第 22 号结论等国际法文件对不推回原则进行了进一步完善和补充;与此同时,各区域通过了《关于非洲特殊方面难民问题的公约》、《卡塔赫纳宣言》等大量因地制宜的国际法文件肯定并重申了不推回原则。

二、内容透视:不推回原则本质

从 1951 年《难民地位公约》不推回原则的定义来看,有几个关键词需要加以明确。

首先是“难民”,根据 1951 年公约,难民指“由于 1951 年 1 月 1 日以前在欧洲发生的事情”而“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(而遭迫害)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”,尽管后续对时间地域均不作限制,“难民”定义仍相当狭窄。在实践中,应对“难民”作宽泛解释,参考联合国对临时保护者、无国籍人、国内流离失所者、寻求庇护者的扩大保护,将环境难民、经济难民等国际社会出现的新型难民纳入不推回原则的适用范围中,以契不推回原则的旨意。

其次,在“迫害”、“推回”等词尚未统一解释的背景下,我们对不推回原则的适用应不限于文本自身,而应对该原则的内涵有更深刻的认识。在 1951 年公约

第33条对不推回原则的叙述中,“不得以任何方式”一词使不推回原则的内在本质超越“推回”本身语义,实质将各种推回、送回、拒绝入境等形式囊括其中,亦应成为不推回原则的应有之义,指导难民问题的具体实践。

不推回原则与引渡、庇护等国际法上常见的制度的适用范围、条件等均存在显著区别,其主要内容为禁止驱逐、边界不拒绝和禁止引渡。

(一) 禁止驱逐

1951年公约第32条规定“除因国家安全或公共秩序理由外,缔约国不得将合法留在领土内的难民驱逐出境。”相较第33条而言,它增加了对非法存在的难民的限制,将禁止驱逐的对象限制在合法停留在缔约国领土上的难民,即其身份必须是合法的,未根据该国法定程序居住的难民自然地不受不推回原则的保护,同时体现了对难民人权的关照和对国家秩序的保障。条约将驱逐视为例外,指出不驱逐的原则性,避免缔约国以“危害国家安全和公共秩序”为由频繁拒绝和驱逐难民的情况出现。

(二) 边界不拒绝

边界不拒绝是不推回原则的核心,也是该原则的重要认定标准,即“缔约国不得对跨越边境进入本国的难民进行驱赶,更不能让难民回到其生命或自由具有遭到迫害危险的国家或地区,也更不能因为他们入境是以不合法的方式而拒绝他们入境”。在1951年公约制定时,各国代表曾就难民种类问题产生分歧,例如瑞士代表认为不拒绝只限于已进入东道国境内的难民。于是公约并未对此做进一步的厘清,也未规定缔约国对难民给予永久保护,仅对缔约国的边界不拒绝义务和一些暂时性保护进行了规定。1979年执行委员会第15号结论对该问题有了进一步说明,认为拒绝跨越边界的难民是“对共识的不推回原则的严重破坏”,从而保障了未进入东道国境内难民的人权和地位。

由于缔约国对难民的长期保护义务未被明确规定,部分国家出现了“域外推回”的情形,在公海甚至他国领土上对前来的难民采取拦截措施,法律的滞后性使得这一问题并无现实有效的规制路径。回归到不推回原则的内在旨意及本质追求,在难民问题适用上,应从其内涵目的出发,推定缔约国把难民推回至其生命或自由具有遭到迫害危险的国家或地区的行为均构成实质意义上的“推回”。

(三) 禁止引渡

1951年公约并未对引渡作出具体规定,但从其条文规定和立法意旨看来,禁止引渡当然被囊括其中,实践上也获得了各国的认可。我国与蒙古、泰国等国的

引渡条约中均规定有“被请求国不应该同意引渡”的条款,联合国难民署执行方案委员会也曾表示难民应当避免被引渡至他们有正当理由畏惧收到迫害的国家。禁止引渡作为难民法中不推回原则的当然衍生,已在国际社会达成共识。

三、问题求索:不推回原则现存弊端及法制化设计

作为国际难民法上得到普遍承认和适用的基本原则,不推回原则保障了难民的人权及法律地位,但已落后于国际社会难民问题新态势,亟待合理法制化设计加以改善。大量难民或会使疫情爆发,或使东道国在住所、医疗、工作岗位等经济领域压力过大,或常因无稳定收入来源而实施违法犯罪,对东道国的国家安全与社会秩序造成重大影响,甚至危害当地社会环境和国民生活。

由此,部分国家以条约中的例外条款和立法空白为由限制难民入境,违背了国际难民法的立法原意。1951年公约对危及国家安全或公共秩序的非法难民的限制和缔约国在对难民合法地位甄别上拥有的自由裁量权成为了少数国家阻却难民的工具。同时,一些国家利用域外推回规避国际难民法的规定,侵犯了难民的法律权利,“域外推回”被部分国家作为变相拦截从公海甚至别国领土上的难民,违背了诚信原则却又无有效法律规制,实乃对国际社会普遍共识的不推回原则的漠视,伤害了各国所倡导的全球利益共同体的朴素情感。

对此,相关国际立法不应局限于文本,就难民的定义作出宽泛解释,将环境难民等新型难民加以涵摄,通过兜底性条款以适应实践中面临的新形势;完善难民的甄别程序,进行必要的身份核查以防止恐怖分子等恶意入境者利用难民身份入境;进一步阐明条约中的例外条款,将“推回”、“国家安全和公共秩序”等词进行清晰界定,明示以此种方式拒绝难民入境的方式和程序,避免部分国家利用法律空白和例外条款的宽泛性滥用自由裁量权侵犯难民的基本人权。同时,联合国应建立完善的处罚程序和救济途径,强化其对相关违反国际法行为的惩处,对违反不推回原则的国家进行特定制裁,寻求难民问题的合理进路,实现难民地位的合法保障。只有各国共同遵守不推回原则的国际义务,贯彻维护难民人权的基本理念,才能形成日臻完备的难民准入制度,切实保障各国根本利益。

[参 考 文 献]

- [1]梁淑英.国际难民法[M].北京:知识产权出版社,2009:229.
- [2]李明奇,廖恋,张新广.国际难民法中的不推回原则[J].学术交流,2013(4):54-58.
- [3]梁淑英.非法入境难民的处理原则[J].国际法学,2008(6):2-5.
- [4]王玉玮.论难民不推回原则[D].北京:中国政法大学,2001.2.