

国际难民法律完善之设想

——以欧洲难民危机为视角

林原

摘要 欧洲难民危机成因有多种,难民危机反映的难民立法缺陷,本文认为要完善难民权利立法保护,加强对策研究,合理定义难民范围,多层次多元化国际协调化解难民危机。

关键词 难民 危机 公约

作者简介 林原,华东政法大学国际法学院。

中图分类号 D815

文献标识码 A

DOI :10.19387/j.cnki.1009-0592.2018.11.124

一、欧洲难民危机概述

(一)欧洲难民危机成因

2015年以来,欧洲正经历着二战之后最严重的难民危机,来自叙利亚、阿富汗和伊拉克等地难民,通过地中海、巴尔干半岛西侧进入欧洲的比邻国,难民人数突破1百万多,每年仍大量增加,导致欧洲政治、经济和社会的不安和动荡。难民潮在欧洲地区的出现是多方因素共同影响的产物,而其中的国际政治因素、宗教因素和地缘关系因素起到了主导作用。

1.国际政治因素。以美国为主导,欧洲国家积极参与的针对中东地区的军事干预是此次危机的主要原因,难民大部分来自叙利亚和阿富汗地区,产生大量难民根本性的原因,是由美国及其欧洲盟友发动的意在颠覆当地政权的一系列意识形态的变革和军事干预措施。如17年前的科索沃战争导致该地区至今仍处于不断产生难民的持续动荡之中。而欧盟与美国积极参与的支持叙利亚反对派打击巴沙尔·阿萨德政权的叙利亚内战,直接导致中东地区的持续动荡,导致地区安全局势迅速恶化。而美国及欧盟国家打着维护人权和人道主义的旗帜,肆意介入地区冲突,不顾当地的历史、宗教、文化特征和国情,将自己的标准强加给他国,最终造成了人道主义灾难。

2.宗教因素。中东地区复杂的宗教、部族政治因素是造成此次难民潮的基本因素之一。暴力冲突导致的局势动荡不仅催生了大量诸如“伊斯兰国”的极端武装势力,还不断动摇了当地政府政权,使得地区发展长期陷于停滞乃至倒退。贫富差距悬殊与治安环境的恶化导致了社会结构体系脆弱,民众在面对战乱时除了逃亡到周边安全地区别无他法。大部分难民为了生存不惜铤而走险,横跨地中海岛欧洲。

3.特殊的地缘关系。欧洲和中东比邻,社会福利相对好,使欧洲大陆成为难民求得生存的首选之地。从总体来看,难民进入欧洲的路线主要有6条,分别是:地中海西线(阿尔及利亚到西班牙)、地中海中线(从突尼斯和利比亚进入意大利)、地中海东线(从土耳其进入希腊)、巴尔干西线(从希腊到欧洲国家的匈牙利等)、欧洲东部边界线(从乌克兰到匈牙利等)、巴尔干东线(从阿尔巴尼亚到希腊)。

(二)欧洲难民危机发展

在难民危机发展初期,欧盟初步出台宏观应对政策,但行动极为缓慢,欧盟成员国对接受难民的行动表现出的积极性不高,反应不一。中东欧国家采取申请审查,而地中海沿岸的意大利、

希腊等国因为第一入境国原则而滞留了大量难民,不堪重负。而这些国家又非难民第一选择国,致使非法入境等行为不断持续,继而发生的人道主义灾难,特别是叙利亚难民“小艾兰之死”的照片,引起了国际社会的强烈反响。在此背景下,欧洲多国表示将开放边境允许更多难民入境。

道义上的拯救也给欧洲的社会环境带来了严重的安全隐患。2015年末的一系列恐怖袭击敲响了欧洲大陆反恐的警钟。在缺乏严格边防检查和难民甄别程序的情况下,诸多非法移民和流动犯罪集团混迹其中,集聚的难民由于文化、宗教等不同难以融入当地社会,靠救济度日,犯罪率极高。数百万难民的涌入,加重了接收国的负担,影响了原居民的生活和工作环境,反移民情绪高涨。

二、欧洲难民权利保护

(一)难民保护的正当性

难民保护其实就是保护难民的人权。《世界人权宣言》规定,每一个人类都享有生命权利、自由权利、人身安全、财产安全等基础权利,也享有寻求庇护等一系列政治权利。《联合国宪章》阐明联合国的宗旨,不分国别、种族、宗教信仰、语言、性别,注重国际社会的合作,加强国际社会的政治、经济、文化交流,提高全体人类对于自由和基本人权的尊重,促进全人类的进步和福祉。难民是全体人类的一个弱势群体,法律应保护。

(二)难民权利保护的法律依据

1.国际难民法基础文件。《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》,以及《经济、社会和文化权利公约》等是国际人权保护的法律文件,适用于难民权利保护。此外,联合国1951年《关于难民地位的公约》和1967年《难民议定书》是目前保护难民权利的专门国际公约,是保护难民权利的基石。《关于难民地位的公约》第1条对“难民”定义:“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由于上述畏惧不愿返回该国的人”。而随着时间推移,该公约所规定的时间和地域限制使得实际操作弊端明显,饱受诟病。^①1967年《关于难民地位的议定书》则在全盘接纳1951年《关于难民地位的公约》关于难民规定的基础之上,取消了时间和地域限制,将更多适用情形纳入难民保护的范畴之中,从而扩大了“难民”定义

的适用范围。除了规定难民的含义和认定标准,这两份文件还对难民的基本权利和各缔约国所应承担的各种保护义务等都作了详细的说明,其中最核心的是对“不推回原则”的确定。

2.区域性公约及文件。由于《关于难民地位的议定书》与《关于难民地位的公约》两个文件对难民逃亡原因有所限制,无法涵盖世界范围内其他原因导致的难民问题,一些区域性法律文件应运而生,从而扩展难民定义。非洲统一组织于1969年通过的《非洲统一组织难民公约》,拉美各国于1984年通过的《卡塔赫纳宣言》等将因战争或国内冲突而逃离本国的民众也纳入到难民的救助范围,后得到了国际社会的广泛认可并成为了国际难民保护法规的重要补充^①。欧洲理事会于1950年制定《欧洲人权公约》,1957年提出了关于难民资格的最低限度准则的《欧共体条约》,以及1990年提出了“第一入境国”原则《都柏林公约》,不断完善了欧盟难民制度。

3. 欧盟国家的国内立法。欧盟内部不同国家对于难民的保护标准和立法不尽相同,福利待遇以及保障各有不同。如英国其福利待遇水平处于较高水准,《移民法》规定,申请难民身份需身在英国或抵达英国口岸才能有申请资格,只要没有犯罪记录,任何在英国境内的寻求庇护者都可以提交庇护申请,在申请期间免费为难民提供食宿并发放最低生活保障金以确保难民的基本生存。如申请遭到拒绝,难民还可申诉以维护自己的合法权益。德国政府甚至还将政治难民的庇护权纳入1949年《德国基本法》中。

三、欧洲难民危机反映的难民立法缺陷

如果说欧洲国家长期奉行的政策手段和地缘关系是此次欧洲难民危机的导火索,那么欧盟内部采取的应对政策措施和难民保护法律存在的缺陷更是使得难民危机甚嚣尘上。

(一)难民身份甄别制度存在缺陷

尽管《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》确立了对于甄别难民身份的参照标准,但上述两份文件对于难民身份的规定过于原则,无法满足日益复杂的难民身份甄别需求和新型法律问题。适用范围以及“迫害”、“正当理由”等专门名词均停留在原则性的字面意思,缺乏具体的解释,各国可以基于本国利益作出任意性或限制解释,这在实际上削弱了难民权利保护制度的约束力。

(二)责任分配失衡

《都柏林公约》的责任分配失衡,大量难民聚积“欧洲之门”。“第一入境国”原则旨在由难民进入的第一个成员国负责寻求庇护者的所有事物,以防止难民挑拣庇护国而多次提交申请,提高庇护制度运转效率。但在实践中,由于地缘因素,这种责任分配制度却造成了事实上各国责任分摊不均等,导致边界国家的难民救助工作超负荷。而其他欧盟国家则将难民的身份认定、登记等工作推给“第一入境国”。据欧盟委员会统计,在2016年7月20日至11月30日期间,希腊仅仅对50万抵达人群中中的12.1万人进行了登记。根据联合国难民署的统计数据,2016年通过陆路或海陆抵达欧洲的38万难民中,从意大利和希腊入境的人数达到35万人,其中大部分为非法入境和未登记的难民^②。“第一入境国”原则造成了此次欧洲难民危机救助责任实际上的不公平与难民保护的缺失。

(三)难民摊派机制落实受阻

自欧盟制订难民配额计划以来,各成员国之间的争论就从未停歇。2017年初,波兰、捷克、匈牙利等国就拒绝了欧盟配额接受难民的计划并且表示了强硬的立场“宁愿被罚款,也绝不接受难民”,还有东欧国家认为“欧盟强制接受难民的举措违背了自愿原则,侵犯了国家主权”^③。成员国资源短缺,无法安置难民,从而只能依靠民间组织来解决露宿街头的难民和避难申请者的住宿问题。

四、国际难民法完善和难民危机对策研究

(一)完善立法,合理定义难民范围

尽管区域性公约和文件及各国立法都对难民的定义进行了补充,仍然无法适应当前复杂的难民形势,使得法律与实践缺乏连贯性。一些规定的难民定义过于笼统而缺乏实践操作价值。接收国过于宽泛的解释空间往往使得处于弱势地位的难民的权利得不到保障。同时,一些非法移民和人口贩卖组织更是蹭着法律定义的边界,达到非法目的。

因此,可以参考1969年《非洲统一组织难民公约》中关于难民的定义进行细化,如将“难民”的范围扩大至战争难民和因环境恶化使得生命、安全受到威胁而逃离其国家的人。除此之外,还可以对定义中的专有名词如“正当理由”做出严格的定义,列举相关事由来增加可操作性和确定性,以免遭到滥用。

(二)创新制度,完善难民甄别程序

公约对难民的定义有了较详细的规定,但对难民身份确定的程序性规定却有程序制度的缺失,导致在实际问题中权利义务分配混乱,机构工作效率低下等问题严重影响难民保护工作的有效运行。欧盟对此作了一些努力,比如《都柏林公约》规定的“第一入境国”审查原则、难民分摊机制等,但在实践中并不能有效应对欧洲的难民危机。国际公约应创建共同的难民身份甄别制度,可将联合国难民署编写的《难民地位甄别程序和标准手册》上升为有法定约束力的国际公约。

国际法层面上亦可设立永久性的难民分摊机制,能在第一时间采取回应,施以援手团结互助,维护地区稳定和避免人道主义灾难。在确保公平的责任分担之后,还应当进一步缩小成员国之间难民审核规定的差异,以避免“避难挑拣”。

(三)多层次多元化的国际协调化解难民危机

难民问题应追根溯源,尊重输出国的主权和宗教信仰,大国不应以自己的政治价值去“普惠”当地的历史和政治生活,减少民族、种族和宗教力量受外来力量影响而引发的战争冲突。接收国要通过专项计划,促进难民尽快融入目的国经济、社会文化中。联合国应建立难民问题的统一协调组织和裁决机构,提高国与国之间因难民问题引发冲突的协调解决能力,能够尽早预警并应对诸如欧洲难民危机这样的区域性突发生难民事件,保障难民的基本人权。

注释:

①张爱宁.难民保护面临的国际法问题及对策.政治论坛.2007(6).

②谷盛露.欧盟难民保护的国际化法律问题.辽宁大学.2016年硕士论文.

③朱红.从欧洲难民危机探析欧盟移民政策的现实困境和改革方向.北京外国语大学.2017年硕士论文.

④张杰.难民分摊加大欧盟裂痕.人民日报.2015年9月11日,第21版.