

论难民的国际法保护困境与出路

——以叙利亚难民危机为切入点

顾炜程

摘要 自叙利亚内战以来,大量的难民涌入欧洲地区,使得欧洲面临自冷战以来最大的一次难民潮的洗礼。但由于欧洲各国对于此次难民危机的处理各持己见,从而导致欧盟在处理这一问题上的举步维艰。大量的难民滞留在欧洲国家边境,其生存以及人权状况堪忧。本文从难民保护的角度出发,探讨难民权利保护的困境并提出完善建议,以期解决现存的问题。

关键词 难民危机 难民保护 人权

作者简介 顾炜程,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.1009-0592.2016.07.003

自2015年以来,西亚以及北非动荡的局势以及国家内部的战乱频仍使得大量的难民流向欧洲,使欧洲经历了自二战以来的最大一次的难民潮。处于欧洲边境的希腊、意大利等国家在此次难民危机中首当其冲,国内的经济、社会治安遭受了严重挑战。时至今日,欧洲部分国家通过收紧边境政策,加大边境的管控限制难民的进入本国的数量,使得大量的难民难以得到安置。如何保证难民的基本的生存权以及生命健康权也成为处理此次难民危机的一大难题。此次难民危机同样反映出了目前国际难民保护的弊端和不足。

一、难民的定义

关于难民的定义,学者一般将其分为狭义上的难民和广义上的难民。狭义上的难民仅仅是1951年《关于难民地位的日内瓦公约》以及1967年《关于难民地位的议定书》中所规定的难民,即所谓的公约难民。根据上述公约及议定书的规定,难民是指: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。而广义上的难民不仅仅包括上述的受政治迫害者,甚至还包括了因逃离外来侵略、占领、外国统治或者严重扰乱原住国或国籍所属国秩序的事件的人^①以及因普遍暴力、国内冲突、大规模侵犯人权的行为而逃离本国的人^②,此外《欧盟难民保护指令》甚至将迫害源自国家机构扩展到控制国家或者国家大部分领域的政党或组织,以及非国家政党、组织或个人,将迫害是由于种族、宗教等原因扩展到性别^③,从而扩大了难民的内涵,从而也成为难民保护法规的重要补充。但《关于难民地位公约》第一条第3、4、5款也对难民的范围作出了限制。同时,联合国难民署于2003年发布了《关于国际保护的指导方针》进一步解释了上述两公约的难民身份排除条款,对于难民的范围作出了限制。

二、目前存在的问题

由于国际难民法对于难民保护的依据仅仅是《关于难民地位的公约》以及《关于难民地位的议定书》这两个核心文件,并且由于其他具有拘束力的国际公约的缺失,导致了在难民保护中出现

了诸多问题。

(一)难民保护原则与国家主权原则的冲突

根据国际公约以及地区性组织的条约中关于难民保护的原则主要可以分为“国际协作的原则”、“不推回原则”以及“不歧视原则”等。安置难民作为一项人道主义救助措施,其实施的主体还是国家,当一个国家的利益由于难民的涌入而遭受损失时,该国是否有权利拒绝难民的进入则是一个值得思考的问题。在此次难民危机中,位于欧洲边缘的希腊、土耳其等国家由于难民的大量涌入,导致了其本国国内的政治、经济以及社会治安出现了大量的问题。不仅如此,主动接受难民的德国,也由于难民数量的巨大而逐渐收紧了边境政策。有的国家如英国一开始甚至拒绝难民进入本国。如果大规模的难民同时进入一个国家,那么对接受国而言,其国内环境以及秩序将遭受严重的威胁和破坏。但同时,作为公约的缔约国,该国又得承担公约中规定的不推回的义务,从而产生了难民保护原则与国家利益之间的冲突。在多数情形之下,国家往往会选择“第三条道路”,通过各种政策将难民拒之国门之外,同时又解释自己并未违反国际法的义务。在此次难民危机之中,不少欧洲国家拒绝接受难民进入本国境内。即使是接受难民的国家也拒绝欧盟对于难民名额的摊派。时至今日,“巴尔干通道”的关闭,使得大量难民无法前往西欧国家而滞留在边境,其生存状况堪忧。

(二)公约关于难民的定义过于狭窄

《公约》和《议定书》关于可以认定为难民的前提限制在了种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解这五种因素。但随着社会的发展,各种因素的相互作用,难民的新形态不断出现,环境难民以及国内流离失所者已经逐渐成为难民的主要的组成部分。但是关于难民的定义却一直处于原来的范围,传统意义上的难民的概念已经无法适应新情况的出现。荒漠化、自然灾害、全球气温升高导致的环境的恶化使得越来越多的人成为环境难民。但是,环境难民并不属于现有的难民保护体系。由于其不满足《公约》和《议定书》关于难民的定义,因环境问题导致无法再本国生存而离开本国前前往他国,很可能由于未经他国的允许进入他国境内而被当作非法移民。其权利非但不能受到保护反

而会受到相应的处罚。环境难民的接受与否完全取决于主权国家的自由裁量,这也不利于环境难民的保护。另一方面,由于国家内部的武装冲突,越来越多的国内流离失所者成为需要保护的對象。国内流离失所者是指被强迫或不得不逃离或离开习惯居住地的个人或群体,他们离开居住地是迫于或为了逃避武装冲突、普遍的暴力情势、侵犯人权的行为或天灾人祸,但他们并未越过国际承认的边界。^④根据联合国难民署的全球报告,截止到2014年底,全球大约有3200万的国内流离失所者。根据内部位移监测中(IDMC)的数据显示,2015年全球新增了278万国内流离失所者。这些国内流离失所者与《公约》所规定的难民在实质上都需救助,但是其由于没有越过边境无法满足国际法上对于难民至少具备的两个条件而无法受到《公约》的保护。

(三)难民甄别制度和程序的不完善

《公约》和《议定书》中对于难民甄别的程序没有做具体的规定,而是将这些具体的措施交由缔约国根据本国的宪法结合自身的实际情况加以确定。虽然联合国难民署高级专员办事处发布了《甄别难民地位的程序与标准手册》并结合难民署的实践建议各国在制定相关国内法的过程中予以考虑,或在实践中予以执行。但上述的手册并不具备与公约与议定书相同的拘束力。因此在各国的实践从很难得到切实的执行。难民问题是由政治因素(国际格局或产生国政治局势)所造成的人道主义问题,而难民政策则是国际社会和各国政府从国际政治或本国外交政策出发,为解决这一人道主义问题而采取的政治性措施。^⑤国际政治的形势往往会对一国的难民政策产生重大影响。难民的甄别程序也是如此,许多国家会根据本国的政治外交的策略和特点进而制定本国对于难民甄别程序上的具体措施,从而使难民的身份认定演变成政治斗争。虽然不少国家在国内立法中加强了对难民的保护,墨西哥的法律将性别视为迫害理由;阿根廷已开始向可能有其他国际保护需求的、未受承认的难民提供临时保护,还向自然灾害受灾者发放人道主义签证;韩国的将难民审批程序的时间从一年限制到6个月之内。但是,难民甄别制度仍然存在着缺陷:决策质量低,相对于难民个人特点类似而上诉成功率高的其他国家,难民确认率过低,经常缺乏正当保障使用加急程序,自动适用与加急程序有关的拘留;无暂停效应的上诉;缺乏获得法律咨询的机会;大量案件积压。^⑥此外,《公约》第1条第6款以及第32条第2款中关于不推回原则的例外情况只是作了原则性的规定,而给予了缔约国巨大的自由裁量权。对于难民是否足以危害所在国的安全,则完全交由难民居住地的国家决定。

(四)缺乏强有力的执行力和资金支持

目前承担难民保护的主要职责是联合国难民署,作为联合国的机构其本身并不具有凌驾于国家之上的权力,因此也无法通过强制力来要求主权国家承担难民保护的责任,并且离开了国家的配合,其保护难民的职能就无法发挥。由于缺乏强制力,难民署在实际的难民保护工作中主要是通过倡议和协调各主权国家对难民进行救助、安置和遣返。一旦遇到公约缔约国拒绝接收难

民,拒绝履行公约的义务,甚至侵犯难民的基本权利时,难民署所能够采取的措施极为有限,无法通过凌驾于国家之上的权力机构要求国家强制履行其义务。此外,难民署执行机构职能的经费预算仅有2%是来自于联合国的拨款,其他剩余的预算主要来源是各国以及私人的捐赠。其经费严重不足已经影响到其正常的救助工作。就此次难民危机而言,难民庇护行动所需资金严重短缺的问题目前正在破坏应对自二战以来规模最大的全球流离失所危机的救助行动。国际难民署保护难民的相关行动支出在2016年高达7亿2400万美元,但目前的到位资金仅有1亿5800万美元。资金需求和供给之间存在着巨大缺口使得难民署的工作举步维艰。

三、对于加强难民保护的思考

首先,扩大难民的内涵范围。国际政治形势的变化、地区和国内武装冲突的频繁发生、极端主义、宗教主义、恐怖主义的滋生以及全球气候的影响,导致难民的种类和数量剧增。如前所述,新型难民的出现使得《公约》和《议定书》原有关于难民的定义已经无法涵盖所有的难民范围,也不利于难民人权的保护。虽然一些区域性组织与欧盟、非洲统一组织等通过了区域性的国际文件扩展了难民的内涵。但这些文件的拘束力仅限于区域性组织内部,对其他国家没有拘束力。因此,有必要对于《公约》和《议定书》加以修改,扩大难民的范围,以更好地对环境难民以及国内流离失所者提供保护。

其次,加强国际社会的合作。国际社会所开展的救助工作对于难民问题的缓解产生了一定的积极作用,但是从此次难民危机之中所暴露出来的欧洲各国之间相互推诿,甚至不愿承担保护难民义务的问题也反映出了目前国际上各国之间为了自身的政治或经济的利益而其侵犯难民的基本权利。对于难民的保护,不仅需要联合国难民署的努力,同样也需要其他国际组织,如红十字国际委员会、世界卫生组织、世界粮农组织等的帮助,也同样需要各个主权国家切实履行相关国际条约所规定的义务。共同应对这一个全球性问题。

最后,从根本上解决问题。国际社会包括各种国际组织对于难民的救助只是在问题出现之后的一种补救措施,并不会从根本上解决难民产生的问题。联合国难民署虽然已经尽到最大努力去安置难民,但是难民的增长的速度远远超过了安置的速度,使得难民问题越来越严重。而这也对国际社会应对类似问题提出了更高的要求。难民问题的解决不仅需要国际社会的共同努力,同样也需要从根本上解决贫穷、武装冲突以及环境恶化的问题。

注释:

①《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》第一条第二款。

②《卡塔赫纳宣言》第三部分第三段。

③刘国福,《国际难民法》,世界知识出版社,2014,49。

④ <http://popstats.unhcr.org/en/overview>,最后访问日期2016年5月10日。

⑤李晓岗,《难民问题的人道性和政治性》,《世界经济与政治》,1999(7)。

⑥联合国难民署2011年《关于国际保护的说明——高级专员的报告》,A/AC.96/1098。