

论国际难民保护中的不推回原则

郝振兴

中国人民警察大学 研究生院 河北 廊坊 065000

摘要: 难民不推回原则在法律上存在难民认定标准模糊、适用对象存在分歧、审批程序不统一等问题,在实践中面临着难民保护机构运行乏力、不推回例外条款被滥用等困境。为了更好地履行难民不推回原则、维护难民权益,国际社会应明确难民定义并规范审批程序、加强联合国难民署的职能、限制例外情形滥用,并加强国家间的合作。我国应当紧跟时代步伐,制定专门的难民相关国内法、明确难民主管部门的分工责任,并积极参与国际难民事务,为坚持不推回原则、推动难民问题从根本上解决贡献力量。

关键词: 难民; 不推回; 国际社会; 法律义务; 保护

中图分类号: D922.14

文献标志码: A

文章编号: 2097-0900(2023)03-0058-09

难民不推回原则是国际难民保护的核心和基础。数十年来,国际社会一直依据《关于难民地位的公约》(以下简称《难民公约》),在坚持难民不推回原则基础上对难民进行保护。但随着国际形势变化和难民数量屡创新高,难民保护面临的问题和挑战逐渐凸显,国际社会对难民的保护无论从法律上还是制度上都难以适应时代要求,难民不推回原则的落实遭受到重大挑战。国际社会需要完善立法和制度、加强合作,合理有效实践难民不推回原则。

一、难民不推回原则概述

(一) 难民不推回原则的内容及适用条件

1. 难民不推回原则的内容及含义

根据《难民公约》第33条的规定,难民不推回原则指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、国籍、参加某一个社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界^[1]。根据上述公约的内容及其引申意义,不推回原则主要包括边界不拒绝、禁止引渡、不驱逐。

“边界不拒绝”是认定不推回原则最重要的标准,指对于越过边界进入一国的难民,该国应当接收并提供一定的保护。这一内容在《联合国难民署章程》中也有体现,第8条第4款规定:难民署有责任催促和号召世界各国允许难民入境,不拒绝即便是最困难的难民。同时,大部分有关难民的区域性条约也都体现这一要求。

《难民公约》条款中没有明确提出“禁止引渡”,但其第33条第1款规定国家不得将难民送回他们生命和自由受到威胁的领土边界。“送回”一词包括多层含义,目前国际上普遍认为应当包括引渡,即禁止将难民引渡回使其受到迫害或迫害威胁的国籍国或居住国。

根据《难民公约》第32条第1款,“不驱逐”指缔约国除因国家安全或公共秩序等原因外,不得将合法在它领土内的难民驱逐出这个国家边境。该规定更加突出对难民人权的保护。

随着国际社会的发展,人们对于接纳涵义的认识也发生变化。接纳不仅仅意味着不驱逐寻求庇护

收稿日期: 2022-01-26

作者简介: 郝振兴(1997—),男,内蒙古乌兰察布人,在读硕士研究生。

者,至少也应该意味着对他们的欢迎和接收。接收国为其提供提交庇护申请的可能性,接收也意味着给予其低限度的接待和帮助,让他们有尊严地生活,这些都是国家的首要责任,也是不推回原则的内在含义。

2. 难民不推回原则的适用条件

(1) 适用对象

难民不推回原则的适用对象是国际难民。根据《难民公约》第1条及相关法律文件,难民的认定必须符合滞留境外、受到迫害等条件^①。2021年6月18日联合国难民署公布的报告显示,至2020年底全球范围内有8240万人被迫离开家园,较2019年底的7950万人增加4%,其中包括近3000万难民,创近70年来最高记录。

(2) 适用地域

难民不推回原则的适用地域即指禁止推回至什么地方,基于一国领土包括领土、领海和第三国。1951年,《难民公约》英文版第33条中,“领土”一词使用的是复数形式,代表领土不单指难民的本国(国籍国或居住国),也包括可能使他们“生命和自由受到威胁”的其他领土边界^[2]。其他领土指会或者可能会让难民陷入危险境地的“第三国”,但根据后续一系列法律文件的规定及国际共识,不包括评估后认定为安全的第三国。

(3) 例外情况

难民保护的实践中不可能有绝对的不推回,制定公约的各国在妥协中达成共识,提出难民不推回原则适用的例外情形。根据《难民公约》第33条第2款可知,有正当理由确认寻求庇护者危害所在国安全或犯有严重罪行,那么就不适用不推回原则^②。该条款从接收国的利益出发,以国家安全和严重罪行作为例外条件,以比第1条第6款难民认定的排除条件更为严格的要求,规定了可以推回的情形。但在认定过程中,接收国必须按照《难民公约》的宗旨善意解释该条款,严格遵循法律规范和法定程序,对寻求庇护者进行审查评估。该例外把决定

权交给各国,各国可以根据自己的利益来选择性实施。

(二) 难民不推回原则的历史沿革及法律渊源

难民不推回理念的起源可以追溯到18世纪的庇护制度。其在法律上的雏形出现在20世纪初英国《外国人法案》中,法案中有“允许因宗教和政治等原因受到迫害的外国人入境”的相关规定^[3]。但此时不推回原则在国际上仍然没有得到普遍认同。两次世界大战导致战争难民暴发,使得不推回理念被逐渐接受。1933年《关于难民国际地位的公约》第3条首次将难民不推回原则用法律形式予以表达,但该公约的缔约国十分有限,且提出一系列保留意见。难民不推回原则真正具备法律效力并成为国际社会必须履行的法律义务,是1951年《难民公约》确立的,其第33条不得将难民推回到可能受到危险的领土边界及不推回的例外情况等内容,使不推回原则具有了法律上的约束力。随后的一系列全球性公约对难民保护和不推回原则进行了进一步的规定和阐明。

继《难民公约》后,许多其他国际范围的法律文件都相继重申不推回原则。如:1967年《关于难民地位的议定书》中,消除了时间和地区的限制,把难民不推回原则的适用范围从缔约国扩大到任何国家和国际组织^[4];1967年《领域庇护宣言》第3条第1款建议各国遵守不推回原则;1984年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(以下简称《禁止酷刑公约》)第3条^③、1989年《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》和1992年《保护所有人免遭强迫失踪宣言》第16条第1款^④等,直接或间接地强调不推回原则。类似规定还出现在区域性法律文件中,如1984年《卡特赫那难民宣言》、2008年《欧洲移民难民庇护公约》等区域性文件也根据区域实践的实际情况明确了难民不推回原则。2016年《关于移民和难民的纽约宣言》和2018年《难民问题全球契约》提出各国

① 根据《难民公约》第1条,难民的认定条件有:迁移或滞留于国籍国或居住国境外;曾受到或畏惧受到迫害;迫害或畏惧迫害是由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因;畏惧被迫害必须有正当理由;不能或不愿受其本国政府保护或返回居住国。

② 《难民公约》第33条第2款规定,如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全,或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险,则该难民不得要求本条规定的利益。

③ 《禁止酷刑公约》第3条规定,禁止各缔约国驱逐、遣返或引渡任何人到有充分理由相信其于该国将受到酷刑的国家。

④ 《保护所有人免遭强迫失踪宣言》第16条第1款规定,如果有充足的理由相信,将某人驱逐、送返(驱回)、移交、引渡到另一国家,有造成此人遭受强迫失踪的危险,任何缔约国都不得采取上述行动。

应在难民收容和安置上更有效地投入。其中后者注重阐述国际社会在难民保护上如何分担责任和负担,体现出在难民保护实践中坚持不推回原则的共识,弥补了《难民公约》的不足,其虽然不具备法律效力,但在181个会员国之间达成了共识。各国国内法也随着时代变化增加了旨在保护难民权利的涉及不推回原则的条款。

(三) 国际社会的难民不推回实践

难民不推回原则从习惯转化为成文法是在实践中逐步形成的,国际社会和国家的实践也是在相关难民法律的制定和遵循中实现的。长期以来,国际社会普遍遵循该原则,很大程度上保护了难民的权利。

1. 国际层面的不推回实践

(1) 国际法上的保护

难民保护其实就是保护难民的人权,难民法是国际人权法的重要组成部分,其适用于国际人权法的基本条款。国际人权法在宏观上体现了对难民不推回的原则,如《世界人权宣言》第3条强调人的生命、自由和安全^①,第14条提到难民寻求庇护的权利^②,都间接地体现了不推回原则。如上所述,除国际人权法外,国际上还制定了难民保护的专门性公约。如今,难民不推回已经在国际上拥有了较为坚实的法律基础,得到大部分国家和国际组织的认可。

(2) 国际机构的实践

国际社会的难民保护和不推回实践,主要是在联合国的宏观指导下进行的。联合国的实践主要是制定难民保护公约和设立并运转难民保护机构,其中最主要的难民保护机构就是联合国难民署。联合国难民署从成立之初就致力于人道主义救助,世界范围内的难民保护工作大多在其主导下进行。难民署以自愿遣返、就地融合、重新安置作为永久解决措施对难民实施保护,这些措施无不在难民自觉自愿的基础上实施,体现了对不推回原则的遵循与支持。同时,难民署在难民数据统计、甄别难民、开展国际救助、遣返难民等一系列工作中发挥了不可替代的作用。如为国内难民法不健全的国家提供原则性指导、对难民进行甄别,使得更少的寻求庇护者因为难民身份模糊而被推回至危险境地,促使各国根据、有组织地坚持难民不推回原则。

2. 国家层面的不推回实践

(1) 美国的实践

作为移民国家的美国,在难民接收问题上持有的态度比较开放,第二次世界大战结束后接收了大量难民,并且缔结了《美洲人权公约》等区域性条约,整体上遵循了难民不推回原则。但美国的难民政策具有强烈的政治色彩和国家利益考量,这是不可否认的。例如:在与苏联对峙时期,美国向特定的寻求庇护者敞开大门,以分化瓦解社会主义阵营;“9·11”事件后,美国对难民的甄别采取更严格的审批措施,并逐渐收紧难民接收。特别是近年来在“美国优先”政策下,美国对难民的接纳更显消极^[5]:2019年9月,特朗普政府宣布削减难民接收人数,削减后2020年接收难民人数创1980年以来的新低。美国违反难民不推回原则更直接的体现是自20世纪80年代到21世纪初在公海上对海地难民实施拦截。作为世界上最先进和发达的国家,以及中东等地区大规模难民潮的始作俑者,美国在难民保护和坚持难民不推回原则的立场上却没有很好地体现负责任的大国形象。

(2) 欧盟国家的实践

欧盟在全球性难民公约的基础上,相继通过了《领土庇护宣言》《基本权利宪章》等区域性法律文件。欧盟国家在难民接收上也经历了一个从开放到收缩的变化过程^[6]。在美苏对峙中后期,大量东欧国家难民进入欧盟(主要是西欧国家)。为配合美国对社会主义阵营的政策,欧盟对难民的态度较为开放,难民审批程序相对宽松,不推回原则得到落实。20世纪90年代,东欧剧变、苏联解体,以及之后的北约轰炸南联盟,致使大量难民进入欧盟国家。欧盟国家开始严把难民审批程序并减少接收难民的数量,英国甚至直接宣布拒绝接收南斯拉夫难民。当前,由于在地理位置上与世界主要难民来源地之一的中东地区相近,欧盟成为西亚、北非乃至阿富汗难民的首选之地^[7]。大量难民的涌入给欧盟带来巨大的经济和社会压力,主要接收国财政紧张、失业人口增加,并伴有多次重大恐怖袭击事件发生。德国曾于2015年一改难民政策的收缩态势,放宽难民入境资格,主要源于其日益严重的社会老龄化问题,但面对难民带来的不利影响,再次收紧难民政策。2017

① 《世界人权宣言》第3条规定,人人享有生命、自由和人身安全。

② 《世界人权宣言》第14条规定,人人有权在其他国家寻求和接受庇护以避免迫害。

年欧盟发表《马耳他宣言》,提出加强外部边界保护,与北非国家阻止从地中海中部前往欧洲的难民^[8]。在难民保护和不推回原则落实上,欧盟目前处于进退两难的境地。

(3) 非洲的实践

非洲本身就是难民的重灾区,其区域政策对于难民保护发挥着至关重要的影响。1969年,非洲统一组织通过《关于非洲难民问题公约》,该公约基于《难民公约》和《难民地位议定书》作出更加符合地区特点的补充和完善。在第5条中明确规定“在任何情况下,都应尊重遣返必须属于基本自愿的性质,如违背本人自愿,不得遣返难民”。如今的非洲联盟也在积极应对难民问题,在非盟下设立了保护难民的常设机构,通过了部分相关公约。非洲作为难民的重要来源地,也在履行着难民保护的义务,难民不推回原则得到积极落实。

二、难民不推回原则适用面临的挑战及调整

(一) 不推回原则实施面临的挑战

1. 难民及不推回原则的法律规定存在问题

国际社会对难民及不推回原则的认识和理念存在问题,是不推回原则面临困境的首要原因,根本原因是难民保护相关法律不完善。国际社会在难民不推回实践中有时无法可依或依据不足,最终难免会出现不公平、混乱乃至危机。

首先,难民认定标准模糊。难民认定标准模糊首先体现在难民的定义范围狭窄,导致难民不推回原则的适用对象十分有限。国际上解决难民问题的主要法律依据仍然是《难民公约》和《难民地位议定书》,后者虽然取消了时间和区域限制,但主观原因和种类范围依然存在局限,没有在“种族、宗教、政治、国籍、社会团体”之外明确其他主观条件,留下较大的适用空间漏洞。随着国际局势的日益复杂化,难民的产生原因也越来越多样:近年来因为环境、气候等原因造成人口流离失所的情况持续出现^[9];妇女和儿童作为弱势群体在某些区域受到特殊伤害的情形也越来越多。但根据公约,其显然不在国际难民定义的范畴内,在实践中个别国家可能以公约为理由,坚持适用狭义的难民定义以逃避责任,甚至作出违背不推回原则的行为。

难民认定标准模糊还体现在公约部分用语抽象,导致难民不推回原则的适用条件不明确。如:《难民公约》第1条要求难民必须基于“正当理由”

滞留境外,但对于“正当理由”没有作出相关解释。此外,公约要求难民必须“遭受或畏惧迫害”,但没有对“迫害”的状态作出明确解释。“迫害”是已经发生还是没有发生的?如果两种情况都包括,那么没有发生的“迫害”如何界定?对于妇女和儿童的特殊伤害是否被纳入“迫害”范畴?可见,当前对难民定义的解释带有较大主观性,“难民”成为一个具有争议、难以捉摸的概念,进而造成不推回原则适用对象模糊,增加接收国滥用自由裁量权的可能性。

其次,难民审批程序的实施不统一。难民审批程序是通过审核申请人的难民资格,判断是否给予其国际难民身份的管理过程,是难民申请人获得国际社会保护的第一道门槛。当前国际社会缺少对其标准的统一规定,《难民公约》只在入境和驱逐出境方面作出原则性规定,但这些规定不足以消除各国之间的分歧。在这种情况下,多数难民接收国按照国内法规定的程序进行难民审批,但由于国内法的差异性和各国利益的不同,审批出现混乱局面。如:一般情况下,大部分国家认可境内申请,但对“在难民的国籍国或常住国境内的申请”持否定态度,一般拒绝接受;对“在第三国提出的难民申请”各国持消极态度,部分国家接受上述申请类型,但会附带很多条件。因此,出现部分申请人本应获得难民身份但因无法通过审批而被推回的实例。

再次,不推回原则的适用对象存在分歧。对于不推回原则是否局限于通过法律程序认定的难民,目前在学界以及国际实践中存在较大争议。根据对《难民公约》规定的理解及1977年难民署方案执行委员会通过的第6号结论,多数学者认为只要推回会使其受到迫害或可能受到迫害,就不应当将未被认定的难民推回可能使他们处于更加危险的境地。如:著名难民法专家韦斯认为,起草《难民公约》的历程证明,给予不推回保护的目的绝不仅仅是为了一部分难民^[10]。我国梁淑英教授认为,不推回原则的适用“不论他们的入境是否合法或是否已被确认为难民”^[11]。美国学者詹姆斯·C.哈撒韦认为,公约第33条提及“生命或自由”的目的是为了概括第1条列举的那些导致难民地位的风险^[12]。但在实践中,难民接收国出于本国利益的考虑,一边倒地实践中更加倾向于法律程序认定的难民。这使得不推回原则的适用对象在理论和实践上产生分歧。

2. 难民保护机构执行与监督乏力

联合国难民署作为难民保护的主要协调机构,

在推动各国遵循不推回原则的实践中发挥了重要作用。但到目前为止,联合国难民署所提供的保护以及可能提供的保护,即使是专门为推行难民不推回原则设立的保护仍然极其有限。

首先,联合国难民署的政策缺乏强制力。对于不推回原则的执行与监督,难民署缺乏必要的政治决心将《难民公约》的规定强加于其签署国,同时由于缺乏独立和有效的执行机构,国际条约的理念与初衷仍然受到削弱。

其次,联合国难民署资金来源不稳定。在难民署的资金来源中,各国政府捐款占其资金来源的98%。由于近年来全球经济低迷,各国削减捐款数额,难民署资金来源严重不足。难民署曾于2009年发出22项紧急募捐呼吁,共接受47亿美元捐款,距满足需求尚有48亿美元的缺口。2019年难民署资金需求达到85.91亿美元,创下历史记录。资金来源不足,加之难民数量攀升,使得联合国难民署的经费更加紧张。

3. 例外条款被滥用

《难民公约》第33条规定了危害国家安全、犯有罪行等可以推回的情形,但条款对于不推回例外情形规定的门槛较低,且没有作出具体解释。公约把解释的权力交与难民接收国,虽然要求接收国必须根据公约的理念对条款作善意解释,但缔约国可能根据自身需要制定国内法来决定接收什么人,难民的推回与否在很大程度上由接收国自由认定,造成不推回例外情形的滥用。

首先,近年来恐怖主义猖獗,恐怖分子经常利用难民保护和不推回的漏洞,混入其他国家实施恐怖活动。“9·11”事件后的一段时间内,美国难民安置工作几乎停滞,其难民政策从此逐步收紧。2015年11月13日,法国巴黎恐怖袭击导致至少132人死亡。据事后调查,有暴恐分子以难民身份进入法国,此后各国进一步收紧了难民政策。在国际恐怖主义的严峻形势下,难民接收国以反恐为名套用不推回原则例外情形、拒绝接收难民的现象越来越频繁。这种牺牲难民保护优先关注国家安全的行为,明显不符合国际难民保护的法律规定和精神,不推回原则受到冲击。

其次,很多国家为了规避难民保护的法律责任,滥用不推回原则的例外情形,将不推回的地域范围解释为“难民只有在进入一国领域内后不得推回”,并且以危及国家安全为由,在难民进入本国领域之

前将其推回。如:从20世纪80年代开始,美国在公海上拦截并遣返海地难民;欧洲阻断难民前往欧盟途径的地中海路线,并在海岸设立军事力量等。上述做法的合法性在国际上存在争议,但明显违背《难民公约》保护难民的初衷,对于不推回原则也是一种削弱。

(二) 完善难民不推回原则应作出的调整

1. 明确难民定义并规范审批程序

《难民公约》及《难民地位议定书》出台年代久远,对难民的定义具有一定滞后性,当前国际社会保护难民的许多区域性法律文件对难民进行了更加详细又符合时代特征的定义。因此,国际社会应该结合区域性难民相关法律和一些国内法,对1951年《难民公约》中的难民定义进行修订和完善。首先,应把近年来新出现的因气候等原因逃离居住国的人划入难民范畴。其次,对难民定义中提到的“迫害”这一难以琢磨、极具争议性的说法予以明确。国际人权法的发展,对于“迫害”的解释具有广泛影响。如果国家在缔结《难民公约》时,同时签署《消除对妇女一切形式歧视公约》或《公民权利和政治权利国际公约》,缔约国就具有了将后两者中的性别平等和妇女保护的要求与难民定义相结合的责任,对妇女的特殊伤害就应当纳入被迫害的范畴;对于儿童的迫害,可以参考联合国难民署2009年发布的《关于儿童庇护申请指南》,对只有儿童才能受到的特殊迫害进行规定,该迫害是指侵犯儿童特有权利的行为,如针对儿童的身心暴力、虐待和剥削的行为^[13]。通过对法律条款的修订和解释,使难民的概念和范围更加完善,避免缔约国套用狭义的难民定义逃避保护难民的责任。

此外,在明确难民定义的基础上,对难民审批程序进行规范。国际社会应当将在实践过程中总结出的原则及方式方法,通过联合国大会上升为法律意志,通过公约规定具体的申请类型、审批权限和方法步骤,形成通用的程序规范,给予各缔约国在实践中统一指导。具体来说:应当在审批过程中区别对待妇女、儿童等不同群体,重视其可能遭受只能对该群体实施的特殊迫害;在谁主张谁举证的审批原则下,审查人员应当尽量多听取申请人陈述和帮助其收集证据。各国要想更好地解决难民问题,并对难民实施保护性管理,仅仅依靠国际法是不够的,也应该完善国内难民保护相关法律。在制定法律过程中,各国应遵循国际法的基本原则,在完善本国难民法体

系建设的基础上,注重本国难民法与国际难民法的衔接,积极履行难民保护责任。

2. 增强联合国难民署的职能

作为国际难民保护的主要机构,联合国难民署要想充分发挥作用,就必须实现决策施行的强制性和资金来源的稳定性。首先,在决策的强制性方面,可以借助联合国大会修正难民署章程,授予其执行公约的权力。同时,建立不履行难民不推回原则的惩治机制,保证各国在公约理念下坚持不推回原则。如:实施国家报告定期审议机制,难民可以通过个人申诉机制,对接收国侵犯其基本权利或违反不推回原则的行为向人权机构进行申诉,人权机构通过审议国家报告来审查接收国对难民的保护情况。其次,建立违反原则制裁制度。赋予人权机构和区域司法机构相应权力,使其对国家的难民接收行为进行评定,对违反难民保护精神和不推回原则的行为进行经济、外交制裁,由各国共同监督并维护。在解决资金问题方面,联合国难民署应该通过联合国改变原有的经费依靠各国自愿认捐的形式,根据缔约国经济状况,通过协商来分摊援助难民的资金。只有这样,联合国难民署才能降低主权国家在资金方面的制约,并从制度上对难民问题进行强制性的指导和管理。

3. 限制不推回例外情形的滥用

国际社会应当对《难民公约》第33条的例外情形作出具体解释,对于其他模糊概念,组织制定相关的解释条文予以补充解释,防止缔约国在实际运用中按照自身意愿解释而出现滥用情形。首先,应增加对恐怖分子以难民身份进入接收国情形的规定,从法律上将恐怖分子排除在难民范畴以外,建立难民因恐怖主义行为而失去难民地位的标准,以此决定是否应符合不推回原则的例外情形。其次,明确域外推回的范围和条件。根据公约的人道主义精神,以及不推回例外情形中没有规定在领土以外可以推回的情况,便可推定不推回适用于海上乃至公海。联合国应当将公约对于不推回范围表述中的“领土”扩展至海上,在补充条款中明确不推回原则的域外效力。同时,要求各国在公海上拦截难民时,应当从人道主义精神出发审核其难民身份,区分难民、非法移民和恐怖分子,不拒绝难民的寻求保护请求。

4. 加强难民保护国家间合作

对难民的不推回,不应被理解为仅仅是消极的

免受迫害、威胁、人身攻击和持续的暴力,它还应该需要积极保护的义务,使难民向更好的生活和自力更生发展。这需要一个有能力保障(法律)权利的国家的支撑,而不是仅仅围绕慈善和援助的接收^[14]。

国家是接收难民和提供保护的最重要义务者,这种保护首先是确立核心权利和自由,并承认国家在使这些权利生效方面的积极义务。然而,对难民进行保护不是一个或几个国家的责任,而是全体国际社会的责任。一个国家的力量和资源有限,不同国家具有不同的优势。有的国家人口稠密,没有足够的空间和岗位来安置难民,有的国家资源丰富劳动力匮乏但资金充裕,通过国际合作可实现分工合作、优势互补。因此,国际社会应本着人道主义精神加强合作,形成合力。一旦一国无法接收进入的全部难民,可通过合作机制将难民送入安全的第三国,通过类似方式更好地落实不推回原则。为避免难民大规模暴发而带来的冲击,各国还应建立预警机制,通过大数据分析大规模流动人口趋势,就是否可能形成难民潮进行调查。一旦出现上述可能,立即采取相关防控措施,防止因大规模难民的出现而陷入推回与否、进退两难的境地。

三、我国的不推回实践及政策建议

我国遵循难民不推回原则,接收和安置了大量难民。但作为传统的非移民国家,国内尚有许多问题亟待解决,且地缘政治形势复杂,在接收难民方面面临着较大压力。在当前形势下,我国应秉持人类命运共同体理念,在坚定维护难民不推回原则的同时作出符合时代的调整。

(一) 我国的难民来源及不推回实践

1. 我国的难民来源

我国的难民主要来自周边国家,与进入欧洲的难民不同,我国接收的难民不是经联合国难民署安排的,而是在特定历史条件下涌入中国的,包括难民和未被联合国难民署认定的其他流离失所者。以20世纪90年代初为分界,进入我国的“难民”大致可分为两部分:前期主要是冷战及其遗留问题产生的难民,如:1979年苏联入侵阿富汗导致出现大量难民,其中部分难民进入中国;20世纪70至80年代,因中越战争及其连锁反应产生印支难民,其大部分进入中国。后期以因特定国家政治危机或战争进入中国的“非法入境者”为主,这部分人因不在国际法对难民的认定范围内,我国将其称为“边民”^[15]。如,因

缅甸多次内战,陆续进入特别是2011年以来大规模进入中国避难的缅甸边民。除此之外,2021年美国从阿富汗撤军,人道主义危机衍生出大量阿富汗难民,这些难民虽没有大规模涌入我国,但也是中国的潜在难民来源。

2. 我国践行不推回原则的实践

在国际法方面,我国恢复联合国合法席位后陆续加入《难民公约》《难民地位议定书》《消除对妇女一切形式歧视公约》等多项难民保护相关国际公约。在国内法方面,我国在原有法律中增设有关难民的条款,如《中华人民共和国宪法》第32条赋予政治难民寻求庇护的权利^①;《中华人民共和国出境入境管理法》(以下简称《出境入境管理法》)(2013年)第46条规定难民在甄别期间和认定后可在中国境内停留居留的权利^②;此外,还制定了相关行政法规,如《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》(2013年),作为实施法律的规范性文件^[16]。上述立法实践,都是我国作为一个发展中人口大国仍不遗余力地坚持难民不推回原则、保护国际难民的负责任举措。

在难民接收方面,我国在国内发展尚不充分的情况下展现了极大的包容性。20世纪,在西北地区,我国本着不推回原则接收近6万涌入中国的阿富汗难民,将其安置在边境地区。在西南地区,先后有30多万印支难民(包括28.3万越南人和约2500名老挝人)进入中国边境。我国将其接收并进行社会融合安置,即没有安置在难民营,而是根据其居住国环境分别安置于农垦农场、华侨农场、渔业社、林场等196个单位^[17]。时至今日,部分印支难民及其后代已获得中国国籍,其余人也已融入中国社会。我国的不推回实践没有局限于国籍法认定的难民,缅甸内战多次爆发,中国前后共接收数十万人次缅北入境边民,在边境地区建立临时避难所并提供生活用品,对其进行人道主义援助;缅甸国内战事平息、缅甸政府承诺确保边民安全后,我国才将缅北边民有序遣返。此外,我国还作为中转国接收了数批伊拉克难民。作为传统的非移民国家和人口大国,我国仍接收了大量的难民和边民,坚定地遵循不推回原则。

在难民援助方面,我国近年为联合国难民署、难民输出国及其他难民接收国提供了数额巨大的难民保护专项援助,以帮助国际社会更好地保障难民权益。如2003年为伊拉克难民提供10亿美元的物资和资金、2013年援助南苏丹难民300万美元资金,累计各项对外援助总额高达60亿美元。这些举措都是为践行不推回原则而作出的现实努力,展现了我国的大国责任。

(二) 政策建议

难民长期滞留接收国,自身无法享受国民的全部权利和待遇,也给接收国带来各种社会问题。我国应从本国国情出发,在遵循不推回原则的前提下,与国际社会共同推动难民输出国不再继续出现人道主义灾难。

1. 制定专门的难民相关国内法

目前,我国只在《出境入境管理法》等法律中有零散条款涉及难民相关工作,且缺少具体的标准和程序性条款,在实践中只能实行个案审查,导致标准模糊、效率不高。现阶段从难民的甄别、安置,到日常管理、遣送至第三国,都依靠联合国难民署的标准和程序。为了更好地适应履行难民不推回原则的要求,有利于后续管理工作的开展,我国应加紧制定专门的难民保护国内法。制定难民相关国内法需要把握以下几个方面:

其一,明确难民的甄别标准和程序。应细化《出境入境管理法》中诸如“在难民地位甄别期间……可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留”等笼统规定,结合国际条约、他国难民法和难民保护实践,从严掌握难民的定义,确立符合中国实际情况的难民甄别标准和程序;同时,规定切实可行的审查规则,确保申请难民身份者在条件齐备情况下顺利获得难民身份和接收后续安置。其二,为难民不推回确立弹性原则。难民保护既要遵循难民不推回原则,又要兼顾本国社会和经济的发展,对于能够融入中国社会的难民,要在法律层面给予充分的基本权益保障^[18];对于无法融入中国的难民,在不将其推回来源国的前提下,规定可将其临时安置或遣送至第三国的情形和程序;除此之外,还要明确难民

① 《中华人民共和国宪法》第32条规定:中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。

② 《出境入境管理法》第46条规定:申请难民地位的外国人,在难民地位甄别期间,可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留;被认定为难民的外国人,可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留。

甄别不通过后如何救济、以何种身份和程序暂时滞留中国等问题,以确保申请难民身份者不会陷入人道主义危机。

2. 明确难民主管部门分工责任

我国没有专门的难民保护机构来处理难民问题。2018年国家移民管理局成立,其对难民的保护发挥了建设性的作用,这是中国政府在移民包括难民保护上与国际接轨的重要一步,也是落实难民不推回原则的重要支持。虽然国家移民管理局已经成立,但在难民相关方面的任务分配和职能运行上还有待完善。因此,应借鉴国际经验,对难民相关工作进行分工,确定各部门管理难民的范围、职能和任务。在现阶段,可明确由国家移民管理部门对难民身份进行甄别和接收,民政部门对难民进行安置、保障和管理,外交部负责难民遣返、与联合国难民署对接等协调工作^[14]。各部门既要各司其职,又要协同配合,避免出现工作上的真空地带或冗余。

3. 积极参与国际难民事务

中国虽然是世界第二大经济体,但仍是发展中国家,且人口众多,国内住房和就业压力较大等许多问题有待解决,大量接收难民无疑会增加不稳定因素。因此,积极参与国际合作,推动从根源上解决难民问题,也是坚持难民不推回原则的另一种思路。首先,我国应在国际上表明态度,重申难民不推回原则,同时敦促有关国家自觉承担难民保护的國際责任。其次,我国可通过提供资金和物资援助,积极参与国际难民事务,使国际难民在国外得到更好安置,避免大量进入中国,以此减轻接收难民的壓力。最后,我国应加强国际合作,同国际社会一道为恢复难民输出国社会稳定作出努力,避免因局势动荡出现新的人道主义灾难进而产生大规模难民,这是解决难民问题的根本之道。

四、结束语

难民不推回是国际难民保护最重要的原则。虽然当前在理论和实践上存在一些问题,但各国不能因此在难民保护上停滞不前,而是要加快完善难民保护法律、制度和机构,为解决难民问题贡献力量。与此同时,难民问题愈演愈烈,战争难民、环境难民等新的国际难民群体正在增加,加大了国际社会的难民保护压力。国际社会在完善难民保护法律和建立难民保护机制时,应设法帮助难民输出国改善生

存环境,稳定社会秩序,发展经济,缩小至少不应扩大这些国家与发达国家的差距,使难民自愿回到原来的国家,不再沦为难民。

参考文献:

- [1] 刘国福. 国际难民法[M]. 北京: 世界知识出版社, 2014.
- [2] 李明奇. 国际难民法中不推回原则适用的几个具体问题[D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2012.
- [3] 李嫣然. 国际难民法中的不推回原则研究[D]. 沈阳: 沈阳工业大学, 2019.
- [4] 李鼎. 难民全球治理体制的历史发展、现实挑战及革新路径[J]. 武警学院学报, 2020, 36(11): 12-19.
- [5] 李琦. 全球化背景下的移民和难民问题: 现状、成因及应对[J]. 武警学院学报, 2020, 36(9): 12-20.
- [6] 姜瑜. 欧盟难民“不推回原则”的实践及对构建人类命运共同体的启示[J]. 现代农业研究, 2019(8): 101-103.
- [7] 王亚宁. 难民危机背景下欧盟一体化边防管理存在的问题研究[J]. 武警学院学报, 2019, 35(7): 5-10.
- [8] 欧盟28国领导人发表《马耳他宣言》: 遏制非法移民涌入欧洲[EB/OL]. (2017-02-04) [2021-10-01]. <http://static.nfapp.southcn.com/content/201702/04/c270575.html>.
- [9] 李小亮. 论难民权利的国际法保护[D]. 长春: 吉林财经大学, 2017.
- [10] PUGGIONI R. Rethinking international protection: the sovereign, the state, the refugee[M]. Oxford: Clarendon Press, 2016.
- [11] 梁淑英. 国际法[M]. 北京: 知识产权出版社, 2009.
- [12] HATHAWAY J C. The rights of refugees under international law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- [13] LONG K. The point of no return: refugees, rights, and repatriation[M]. Oxford: Clarendon Press, 2016.
- [14] 任丽平. 难民不推回原则研究[D]. 北京: 外交学院, 2010.
- [15] 孟娜. 中缅边境缅甸难民事务治理研究[D]. 南宁: 广西民族大学, 2015.
- [16] 罗超, 高鹏. 国际难民问题的挑战、应对及中国的参与[J]. 世界经济与政治论坛, 2017(2): 140-157.
- [17] 1978年起为安置陆续来中国的20多万印支难民, 中国出台了哪些政策[EB/OL]. (2020-02-23) [2021-10-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659281812344775272&wfr=spider&for=pc>.
- [18] 叶如凡. 欧盟移民遣返法律制度研究及其对我国的启示[D]. 广州: 广东外语外贸大学, 2020.

A Study on the Principle of Non-refoulement in International Refugee Protection

HAO Zhenxing

Graduate School, China People's Police University, Langfang, Hebei Province 065000, China

Abstract: In law, the principle of non-refoulement faces the problems of ambiguous refugee identification standards, divergent application objects and inconsistent approval procedures. In practice, it faces the dilemma of ineffective operation of the refugee protection agency and abuse of the exception clauses. In order to better fulfill the principle of non-refoulement and safeguard refugees' rights and interests, the international community should clarify the definition of refugees and standardize the approval procedures, strengthen the functions of the UNHCR, limit the abuse of exception clauses, and strengthen cooperation between countries. As a refugee host country, China should keep up with the pace of the times, formulate special refugee-related domestic laws, clarify the division of responsibilities of competent refugee authorities and actively participate in international refugee affairs. Through these methods, we will make contributions to adhere to the principle of non-refoulement and promote the fundamental solution of the refugee problem.

Key words: refugee; non-refoulement; the international community; legal obligation; protection

(责任编辑 刘彦超)