

# 难民保护的国际法问题及对策

刘超 陈国强

安徽师范大学法学院,安徽 芜湖 241000

**摘要:**难民问题是长期存在于人类社会的一个问题,在全球化的今天,难民保护是国际社会所要共同面对的时代难题。本文立足于国际法的角度,从当今国际社会关于难民权利保护的体系、国际难民法在实施的过程中所面临的一些现实困境、难民保护问题的国际法解决对策共三个方面展开论述。

**关键词:**国际法;难民权利;保护;庇护国

难民问题是人类历史上长期存在的一个国际问题,尤其是近半个世纪以来,西方国家暴力干涉他国的内政,一些地区的民族宗教问题不断激化,局部性的冲突一直在不断发生,也导致冲突地区大量的平民丧失了基本的物质生活保障和基本权利保障,许多流离失所的居民不得不背井离乡前往欧洲国家寻求庇护。与此同时,由于自然灾害、土地荒漠化、海平面上升等原因,造成大规模的环境难民,而在国际法中,仍没有相关的法律可循来保障环境难民的权利。难民问题成为当今社会人们日益广泛关注的问题。

## 一、难民保护现有国际法体系概述

### (一) 国际人权法中的相关规定

从根本上来说,难民问题就是人权问题,难民问题的产生就是因为种种原因,难民在其居住国内的物质生存需求和精神需求得不到基本保障,对难民的国际保护就属于国际法上人权保护的一个组成部分,国际人权法的基本原则和一般性的规范也当然地同样适用于难民。国际人权法的基本文件包括1945年的《联合国宪章》、1948年的《世界人权宣言》、1966年的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》,它们共同构成了“国际人权宪章”。以上这些文件不仅作为国际法上保障基本人权的法律依据,同时也是作为保护难民基本权利的法律依据。

### (二) 专门性的难民保护国际公约

目前在国际社会,“国际难民保护的一般性、根本性的文件是联合国大会1951年于日内瓦通过的《关于难民地位的公约》(以下简称《1951年公约》)与1967年《关于难民地位的议定书》(以下简称《1967年议定书》),这两份国际文件构成

了国际难民保护的法律框架,是国际难民制度的基石。”<sup>[1]</sup>同时这两个公约的保护制度还被规定在一些地区性的难民保护文件中以及一些国家的国内难民保护立法中。

公约的规定当中最重要的创举要属难民保护的“不推回原则”,它的主要内容包括边境不拒绝、不驱逐和不引渡。这一重要原则是难民权利的一条核心原则,“不被‘推回’对于难民而言就意味着给予庇护,即允许难民进入寻求避难的国家,给予其保护,并不将其驱逐出境。”<sup>[2]</sup>《1951年公约》的制定内容本身也带有浓郁的政治色彩,第一条第一款就对难民适用的时间和地点设置了限制,直至《1967年议定书》取消这一限制扩大了适用范围。

### (三) 区域性的难民保护法律文件

然而即使有了普遍性的公约,公约内容相比实际问题还是具有相对滞后性和僵化性。许多因战争、内乱和自然灾害造成的流离失所的难民就无法在法律上得到别国的保护,特别是中东、非洲等一些地区由于战争冲突不断、国家动荡内乱加之自然灾害,造成了大批难民涌现。在普遍公约不能充分全面保障难民权利时,就需要一些区域性的难民保护法律文件,其中最主要的就是1969年非洲统一组织颁布的《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(以下简称《非洲难民公约》)和拉丁美洲区域组织1984年颁布的《卡特赫纳宣言》。这两个文件在原有难民定义的基础上做出了重要的补充,使得更多需要被保护的难民被纳入了保护的范畴,发展了国际难民法。

虽然有许多保护难民权利的国际条约和文件,但这些条约和文件所规定的内容还远远不足,

作者简介:陈国强,男,安徽桐城人,法学硕士,安徽师范大学法学院副教授,法理学、国际法学。

国际难民保护的法律体系仍停留在起步阶段,许多现实紧迫的问题在法律上没有依据可循,得不到有效解决,大量难民的基本权利还有待得到法律的保障。

## 二、现有体系下难民保护面临的国际法问题

### (一) 难民保护面临的国际法理论问题

#### 1. 国际法传统的难民定义不能涵盖新的难民现象

要解决难民问题,首先要解决的就是定义的问题,“定义涉及这类问题或者现象的性质以及相应解决途径和政策的选择,但学者和决策者们难以在这个问题上达成共识。”<sup>[3]</sup>《1951年公约》对难民进行的定义显然是限制了难民的范围,在时间上仅仅把在1951年1月1日以前发生的事件所造成的流离失所的人归为难民,对这个时间点之后所发生的难民问题并没有法律拘束力,在地理上也把难民仅仅限定在欧洲,用意明显是为了针对当时的苏联和东欧的一些社会主义国家在二战后产生的大量难民。

《1951年公约》的地域和时间限制大大地阻碍了联合国对难民的救治工作,《1967年议定书》取消了《1951年公约》当中难民定义的地域和时间阻碍,虽然相比于之前的难民定义有了一定的扩展,但《1967年议定书》中只将难民产生的原因归结为种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或具有某种政治见解五种,这也将如战争、内乱、自然灾害以及环境危机这些可能造成难民的原因统统排除在外。在随后的《非洲难民公约》和《卡塔赫纳宣言》中,难民定义虽得到了一定的扩充,但效力也仅仅是区域性的。

除此之外,“气候变化引起的土地荒漠化、海平面上升、突发性自然灾害等问题接踵而至,导致‘气候难民’大量涌现。”<sup>[4]</sup>同时出现了因国内经济崩溃被迫流落异国寻找发展机会的经济难民。这些新增加的难民群体的身份尚未被大部分主权国家所认可,也就无法得到国际社会充分的法律保障。

#### 2. 国际法软法的性质使得义务履行缺乏约束力

联合国下属的联合国难民署是在难民保护工作中发挥着不可替代作用的国际组织。依照公约规定,各国应当协同展开难民的救助工作,配合联合国难民署的决议,但无论是何种难民救助的国际组织,哪怕是联合国难民署,它的决议决策对于各国政府也没有什么强制力可言。联合国难民署只能在各国之间充当着协调各方调配资源的角色,对于主权国家领土范围内的难民救治工作缺乏话语权。在现实的操作过程中,许多国家会利用本国的自由裁量权去规避接受难民,从程序上将难民拒之门外,甚至部分国家宁愿选择通过资助他国而让别的国家代为接受处置难民。

在救助难民和国家利益的选择面前,国家利益始终仍是首位的,许多国家在国家利益和难民利益发生冲突时,往往都会选择无视国际法的规定,自行其是,根本原因还是规定难民保护的公约缺乏强制力作保障,违背的成本较低。如果缔约国违反公约所规定的义务,拒绝救助难民,甚至是侵害了难民的权利,联合国难民署所能采取的措施也是少之甚少,国际舆论终究不是制裁的手段。

### (二) 难民保护面临的国际法现实问题

#### 1. 接受国和难民的现实状况不利于难民的保护

在国际法上,联合国承担的是居中协调和监督的责任,而具体到真正的实践中,国家才是承担着大部分难民保护工作责任和成本支出的主体。

(1) 难民的甄别。近年来,数量庞大的难民涌向欧美国家,这就需要大量能够甄别难民身份的专业人士以及科学有效的甄别方法。面对每天数以万计的难民,现行的甄别机制根本满足不了,大多数人都是在未得到庇护国批准的前提下进入了该国,这也导致大量的非法移民蒙混在其中进入他国。

(2) 难民的大量涌入也可能给庇护国带来一系列经济社会问题。因为战争、政治、宗教等原因,难民们被迫离开自己原来的国家,而他们大都来自一些经济文化发展水平相对落后的国家。当中的大部分人都是文化素质较低,加之语言不通,在进入庇护国后想要居住并从事工作就只能从事底层劳动者的工作,这也就意味着难民将争夺掉庇护国国内本来一批基层劳动者的工作。因此难民很难融入到底护国当地的社会,甚至会引发难民与当地居民之间的矛盾冲突。

近年来,欧美国家民粹主义的势力有所抬头并不断发展,他们将难民、移民与失业、恐怖主义联系在一起,正好迎合了民众的排外情绪,这种情况也导致了全球范围内各个国家的难民紧缩政策,国际社会的难民保护形势十分严峻。

#### 2. 难民救助的资金来源有限

“联合国难民署在处理国际难民事务中起着重要作用,一是帮助世界各地的流离失所者,二是寻求长久地解决难民问题的方案。”<sup>[5]</sup>联合国难民署的一项基本救助措施就是修建难民营,为难民提供基本的物质生活保障,在此过程中,需要联合国难民署大量的人员保障,需要联合国维和部队提供安全保障,然而难民救治工作,最根本的依赖还是物质资金保障。难民救助工作每日都需要投入大量的资金,联合国难民署救助工作的资金来源主要是成员国的捐助,个人向难民署的捐助只占很小一部分。联合国难民署每年的预算有2%由联合国拨款,其余98%全都是由各个成员国认捐,

而许多成员国认捐后常常是拖延多年不肯兑现,因此,联合国难民署长期存在着经费短缺的问题。

难民署的救助工作的开展和行动的实施取决于经费的多少,而在联合国难民署的经费来源中最主要的就是美国和西欧国家以及日本等发达国家,这些国家还会向难民署施压,试图控制这些经费的用处,以达到自己的政治目的,这在一定程度上影响了难民署作为独立的国际组织有效开展难民救治工作,资金的独立运作也是难民署正常工作所面临的一个亟待解决的问题。

### 三、难民保护问题的国际法解决对策

(一) 加强国际立法工作,完善有关难民保护的公约制度

#### 1. 扩大国际法上难民定义的范围

首先应当将环境难民纳入难民定义的范畴,保护因严重的环境恶化而导致生存环境遭受破坏,被迫离开其原产地或原籍国前往另外一地避难的人。同时可以借鉴《非洲难民公约》《卡塔赫纳宣言》这两个国际上区域性的国际规范中关于难民的定义,将造成难民原因之一的国籍去掉,将那些因为原住国遭到了外国侵略、占领或者是国家内部动乱,而不得不开原住国去往他国避难的人也纳入国际法的保护范围,使得大量的战争难民能够获得国际法上认可的难民地位。

#### 2. 完善难民保护过程中的程序性规定

为了防止缔约国利用程序漏洞来逃避保护责任,可以在条约中增加保护难民的程序性规定。包括对难民的甄别规定,“对难民的甄别是个十分专业且复杂的难题,对难民的审查和甄别既需要大量时间也需要一定数量的专业人员,当大规模外来者涌入,这种逐一进行的难民甄别程序就变得十分不切实际。”<sup>[6]</sup>而联合国难民署在这方面有着多年的经验,可以在总结其实践经验的基础上出台关于难民甄别的细节性的规定;以及关于庇护安置的规定,由于这属于缔约国国内的管辖范围,所以只能提出一些原则性的能够被普遍认可的规范,特别是遏制一些因为政治因素而将难民拒之门外的情况;对公约中的除外条款设置严格的适用条件,以防止一些国家利用其规避庇护责任。

(二) 明确对难民权利保护的国家责任,积极促进难民融入接收国当地环境

在难民问题方面,难民的权益会产生和庇护国国内利益有矛盾冲突的情况,庇护国在承担救助难民的义务的同时,也会对本国产生巨大成本。即使是为了解决难民救助问题,也不能与国家主权原则这一国际法基本原则相违背。

#### 1. 立法层面上的引导

对签署了《1951年公约》和《1967年议定书》的国家,引导国家在公约和议定书的基础上,制定国内的难民保护法律法规与之衔接,虽然有的

国家已经制定了相关的一些规范,但都是避重就轻,没有什么现实的可操作性。国内法制定的保护难民的标准不应当低于国际条约所规定的基本标准,还有国际公认的基本原则也应当写入国内立法中。只有形成了国际法与国内法相衔接的体系,难民的权利才能得到更好的保障。

#### 2. 后续工作制度

国际社会和庇护国都应制定一套难民救助的后续工作制度,帮助难民在庇护国开始工作和生活,能够融入当地的社会。在进入庇护国国内后,可以对他们进行分流安置,避免群体集聚而增加的安全隐患,也有助于他们更好融入当地社会。在保障其基本权利的基础上,可以为其提供一些学习和培训,帮助他们学习当地语言,让难民有发展的机会,这对难民和当地社会都有好处。

#### (三) 建立有效的难民保护国际分工协作机制

在整个国际社会难民的救助过程中,联合国难民署一直居于组织协调者和监督者的地位,但在难民问题不断复杂化,难民人数迅猛增加的当今社会,缺乏强制力的难民署也已经是超负荷运转,“联合国还应发挥其系统内各专门机构、机关、区域委员会、计划等的职能作用,促进控制非法移民的国际法的实施。”<sup>[7]</sup>

加强难民署和其他国际组织分工合作,诸如国际红十字会、世界粮食组织、世界卫生组织、联合国教科文组织,建立长效的分工协作机制,明确责任分配。同时也要加强同各个国家间的沟通协调,各国也应当依据国际公约积极协助联合国难民署以及其他国际组织开展难民保护工作。必要时可以对不同类型成因造成的难民进行区分工作,对不同类型的难民进行针对性的保护工作。

国际社会应当建立一套难民预警机制,提前分析地区局势,特别是对难民频发的地区要重点关注,对可能将产生大量难民的国家或地区进行提前研判和做好早期的准备工作,做好风险防范也可以减少庇护国在难民保护时的损失。

### 参考文献

- [1] 王陈平.《关于难民地位的公约》及其议定书:难民权利保障的法律框架[J].人权,2017(4):130-144.
- [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(6):163-171.
- [3] 薄燕.对环境被迫移民问题的若干思考[J].国际论坛,2006(2):32-38,80.
- [4] 张珊珊.论“气候难民”的国际法保护[D].北京:外交学院,2016.
- [5] 何慧.论联合国难民署的历史地位与现实作用[J].国际论坛,2004(4):12-15,79.
- [6] 武文扬.国际法与国际政治视角下的难民保护困境[J].现代国际关系,2016(5):40-47,63.
- [7] 徐君华.非法移民问题的国际法思考[J].法学评论,2007(1):58-62.