

doi 12 3969/j issn 1672-0598 2010 01. 016

论难民国际保护的基本原则

甘开鹏

(云南财经大学 公共管理学院, 云南 昆明 650221)

[摘要]根据 1951年日内瓦公约及 1967年纽约协定,难民本质上是因为政治、种族、宗教、战争、环境等原因被迫逃离本国或经常居住国而流亡到其他国家的人。难民问题是当今世界各国必须面对的严峻而现实的社会问题,也是涉及人权和国家主权的重要国际问题。为了保护难民权利,联合国和其他国际组织通过各种国际性或区域性文件为难民保护制定了一些基本原则,以促进国际社会对难民问题的关注。

[关键词] 1951年公约;难民;联合国;人权

[中图分类号] D815.6 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)01-0098-04

“难民”(refugee)是个源于法语的词汇,它的基本意思是指逃到国外以躲避危险和迫害的人。难民问题在历史上一直存在,战争、宗教、种族矛盾等都可能产生难民,但难民问题进入国际法领域以及难民成为法律上的概念是从20世纪20年代开始的。1951年《关于难民地位的公约》所谓的“难民”是指“……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”。^[1]可见,难民本质上是因为政治、种族、宗教、战争、环境等原因被迫逃离本国或经常居住国而流亡到其他国家的人。难民问题是当今世界必须面对的严峻的社会问题,需要国际社会提供有效的保护。在难民定义的不断完善过程中,联合国和其他国际组织也制定了一些难民保护的基本原则,以强化对难民权利的和尊重和保障。

一、人道主义与人权原则

人道主义渗透在人权法、难民法、人道主义法等中。因此,人权条约往往是国际难民保护的有效工具,比如,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》提出不推回原则。

第33条规定:“如有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险,任何缔约国不得将该人驱逐、遣返或引渡至该国”。(第1款)此外,“为了确定这种理由是否存在,有关当局应考虑到所有有关的因素,包括在适当情况下,考虑在有关国家境内是否存在一贯严重、公然、大规模侵犯人权的情况”。同样,1966年《公民与政治权利国际公约》中的禁止酷刑条款第五条和1950年《欧洲人权公约》第三条也禁止推回难民。^[2]

《联合国宪章》把促进人权的尊重规定为联合国宗旨之一。难民问题在本质上是一个人权问题,是由于种族、宗教、国籍、特殊社会团体和持不同社会政见等原因害怕遭受迫害,而不得不离开自己的国家或原居住地的人,其人权正在或将要面临严重的侵犯。对此,国际社会应进行干预,实行人权的国际保护。这是人权领域内加强国际合作的重要内容,也是人权的国际保护所面临的艰巨任务。^[3]难民之所以成为难民,原因就在于其国籍国或经常居住国拒绝或不能继续给予难民生命、自由或精神上的保障,甚至肆意践踏和剥夺其人权和基本自由。而在居留国,难民因丧失了本国的保护,又不能取得新的国籍,常常陷入孤立无援的境

*[收稿日期] 2009-11-04

[作者简介]甘开鹏(1976-),男,江西崇义人;副教授,在读博士研究生,硕士生导师,云南财经大学公共管理学院,主要从事社会学及法律社会学研究。

地,人权极易受到侵犯。1951年《关于难民地位的公约》及其议定书正是国际社会考虑到“联合国宪章和联合国大会于1948年12月10日通过的世界人权宣言确认人人享有基本权利和自由不受歧视的原则”而制定的。然而,国际难民法本身、联合国难民署和其他国际机构的努力并没能从根本上改变国际社会这一领域的现状,国际人权法则在一定程度上弥补了上述不足。国际人权法对难民保护的意义在于,人权适用于全世界所有的人:国民、外国人、寻求庇护者和难民——无论是合法还是非法地在一国国土上。当一个国家加入了有关的国际人权公约后,其政府在对待个人的某些权利时,就不再是为所欲为的了,而应负有国际法上的义务依照公约规定行事。1966年《公民权利和政治权利国际公约》第2条第1款规定:“本公约每一缔约国尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”因此,将国际人权法的理论适用于难民保护领域,不仅可以确保东道国在难民到达其管辖的领域后,确保以普遍接受的人权标准对待旅居、临时或永久居留的难民,使得他们享受各项国际人权文书规定的权利和基本自由,而且也可以对那些制造难民的国家进行道义上的谴责。^[2]

二、难民不推回原则

“推回”一词源于法语“refouler”,它的意思是对敌人予以赶回或驱逐,在欧洲大陆控制移民的情形下,“推回”特指对于那些非法进入一国边境的人和没有合法证件而入境的人予以拒绝。“不推回”被引入国际法之后,是指如果将难民遣送回本国遭受剥夺生命或自由之危险,则不得将之遣返。^[5]从十九世纪早期开始,政治犯不引渡原则和庇护原则才逐渐确立,1905年大英帝国的《外国人法》第一部分规定对那些“因宗教、政治理由或犯罪具有政治性质,为逃避追诉或处罚;或基于宗教信仰而可能受到监禁、被杀死等迫害”的人,准许其入境。但是直到第一次世界大战之后,国际实践才接受不推回的概念。^[6]

二战以后,不推回原则作为一项国际法原则正式形成,1951年《关于难民地位的公约》第33条第一次以国际公约的形式确认了不推回原则。该公约第三十三条规定:除非“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”,“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(推回)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、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。”^[7]“不推回”是国家庇护权的重要内容之一,是缔约国不得以任何方式将难民“驱逐或送回(推回)至其生命或自由受到威胁的领土边界。此原则确保难民不被强行遣返回其受迫害的国家或地区,是难民保护的基本前提和基础,也是国际法上人道主义在难民保护方面的具体体现。

根据1951年《关于难民地位的公约》和1961年纽约协定,不推回原则的适用对象应该是“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”。^[11]从此条约规定来看,政治难民、经济难民和战争难民等传统难民均属于不推回原则的适用对象,但主要侧重于政治难民。一般而言,不推回原则的主要内容包括不拒绝、不驱逐和不引渡三方面的内容。

当然,不推回原则也存在例外情况,即1951年公约第33条第2款规定:“(二)但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有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。”1951年公约对于“危害所在国的安全”也没有给出明确解释,“危害所在国的安全”必须是严重的威胁,是对难民居留国国家利益的重大损害,如间谍犯罪、非法的特务活动、颠覆国家政权的行为等。

三、临时避难原则

临时避难是难民大规模涌入国际背景下现实的产物,它的存在和发生有一定的必然性。临时避难是指难民在不推回原则之下被授予的一定的国际保护,这种保护的临时性在于持久性解决方案的未决。对于大量涌入的寻求避难群体,避难国不仅有义务不将其拒绝在国门之外,而且有义务提供临时的保护,主要是指对寻求避难的群体进行临时收容,提供临时安置的场所。临时避难的提法最早正式出现于1979年难民署执委会所作出的15(XX)

号难民国际保护结论中,其中提到:“在大规模涌入中,庇护寻求者应至少得到临时避难。”1980年,难民执委会即就临时避难专门作出了一个结论——19(XXX D)临时避难(Temporary Refuge),阐述了临时避难一些重要的方面,如与不推回原则、国家公平分摊原则的关系等,且“认识到应到对临时避难的性质、功能、含义所应当作出界定。”国家宣称采取临时避难一定要符合以下条件:(1)有大规模涌入的情形发生——基础条件;(2)如果接受国在边境允许难民的进入被认为是自动的、持久性的解决难民问题,从形势来说,是不合理的,从接受国方面来说,也是不可能的;(3)接受国在接受难民进入的时候,应明确声称,此种进入是基于临时性质之上。^[8]

在临时基础上允许难民进入,是国家行使主权的表现,在很多公约或文件中已得到反映。如1967年12月14日联合国大会通过的《领土庇护宣言》认为,对个人予以庇护是国家“行使主权”,“庇护之给予有无理由,应由给予庇护之国酌定之”。但该宣言第1条规定:“一国行使主权,对有权援用世界人权宣言第十四条之人,包括反抗殖民主义之人,给予庇护时,其他各国应予尊重。”同时,这种“进入”另一层面上的意义在于在多个有关庇护和难民地位的国际公约中,临时基础上允许的进入无一不和其他国寻求庇护的机会相联系。我国1982年《宪法》也规定:“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”。难民的这种权利是不可剥夺的。由于政治、宗教、战争或种族等诸多原因,难民往往不能返回自己的家乡,也不能在其他国得到安置,这就需要在临时避难国家得到就地安置。因此,临时避难不仅仅是在临时基础上进入后接受国给予的保护这种简单的行为,而是难民保护体系中的一种保护方式,具有独特的不可取代的法律地位。^[9]

1951年《难民公约》第31条规定:“(一)缔约各国对于直接来自生命或自由受到第一条所指威胁的领土未经许可而进入或逗留该国领土的难民,不得因该难民的非法入境或逗留而加以刑罚,但以该难民毫不迟延地自行投向当局说明其非法入境或逗留的正当原因为限”。公约表明,对于非法入境的难民应该给予宽容和便利,适当地提供临时安置,不得仅以其非法入境或逗留为由而追诉其刑事责任,或者给予任何刑事处罚。

四、国际团结与合作原则

从国际法角度而言,国际团结合作原则要求世界各国在难民的接纳、安置、援助、保护、难民事务开支的分摊以及消除和减少难民的产生的根源方面有责任加强团结与合作。此原则是由“条约必须遵守”这一古老的规则演变而来的,现已为众多国际条约和其他国际文件所确认。《联合国宪章》明确规定:“各会员国应一秉善意,履行其依本宪章所担负之义务”。《国际法原则宣言》规定,忠诚履行国际义务原则的主要内容是:(1)每一国均有责任一秉诚意履行其依联合国宪章所负之义务;(2)每一国均有责任一秉诚意履行其依公认之国际法原则与规则所负之义务;(3)每国均有责任一秉诚意履行其在依公认国际法原则与规则系属有效之国际协定下所负之义务。遇依国际协定产生之义务与联合国宪章所规定联合国会员国义务发生抵触时,宪章之义务应居优先。在国际交往中,国家必须善意地履行其依国际法所承担的国际义务。一个国家既然对某项国际义务明示的(通过条约)或默示的(通过习惯)表示接受,那么就er必须善意地履行。凡是符合国际法的、由有效条约产生的国际义务,而非奴役性的、侵略性的或由非法条约所产生的国际义务,国家都应善意地履行,不得违背。

难民问题也属于国际法的范畴。国际法的有效性和国际法律秩序的稳定性,在很大程度上取决于各国认真遵守国际法规范,善意履行其承担的国际义务。国际团结与合作原则在很大程度上构成了国际法律制度存在的基础之一。1951年难民公约及1967年议定书是根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》制定的,而我国是条约当事国之一,理应承担给难民以庇护的义务,维护难民的合法权益。^[3]凡是已加入1951年日内瓦公约及1967年纽约协定的国家都应该遵守该公约所规定的义务,根据“善意履行原则”承担国际责任。

1984年7月,第二次援助非洲难民国际会议举行,会议最后一致通过了关于援助非洲难民的《宣言和行动纲领》。文件确认,难民状况的改善是国家社会的普遍责任,必须由所有的成员国公平地分担。为了使难民问题得到尽可能快得和满意的解决,国际合作原则应该体现在各个环节:无论是创造各种有利条件以促使其自愿遣返,还是在就地安置或其他国安置中分担一定的费用,还是作为第三国接受一部分的难民在其境内得到安置。难

民问题涉及了政治、经济、环境、发展、人权、国家安全、冲突解决等方面。国际合作原则不仅包括政府组织、非政府组织、区域性组织、各国政府对接受国实行物质援助,还包括一道致力于多方面问题的解决。世界各国在难民保护上是重要的行为体,但是只有单个国家不能完全解决难民问题。所以需要各个国家与地区、全球性国际组织的团结与合作。为了在难民保护中实施有效的国际合作,欧洲、拉丁美洲、亚洲等地区相继出台了一些相关的公约、建议、宣言。联合国也制定和颁布了一系列的相关文件,都涉及了难民保护方面的内容。诸如 1945 年《联合国宪章》为联合国会员国规定了对难民署的国际保护职能具有特殊意义的某些一般义务; 1948 年《世界人权宣言》系普遍性文件,规定了包括难民在内的所有人的基本人权; 1966 年《公民及政治权利国际盟约》规定盟约各缔约国有义务尊重并确保盟约规定的所有人(在国家领土和管辖权范围内)的权利等。

[参考文献]

- [1] 联合国难民署. 难民的国际保护 [M]. 北京: 北京人民出版社, 1995.
- [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- 170
- [3] 王元君. 关于建立我国难民保护法律制度的几点思考 [J]. 公安研究, 2005(12): 46- 51.
- [4] Guy Goodwin-Gill The Refugee in International Law [M], London: Clarendon Press, 1996: 117.
- [5] 王玉玮. 论难民不推回原则 [D/OL]. 优秀硕士论文网, 2001: 23- 26
- [6] 《中华人民共和国法律全书》编委会. 中华人民共和国法律全书 [M]. 吉林: 吉林人民出版社, 1989: 2236
- [7] 格雷梅森. 国际法中的难民地位 [M]. 牛津: 牛津出版社, 1966: 73
- [8] 陈艳. 论大规模涌入中难民的国际保护 [D/OL]. 优秀硕士论文网, 2004: 10- 14

(责任编辑: 杨 睿)

The basic principles of international protection of refugee

GAN Kaipeng

(Public Administration School, Yunnan University, Yunnan Kunming 650221, China)

Abstract According to 1951 Geneva Convention and 1967 New York Protocol, refugee actually is those people who are forced to escape from their country due to politics, race, religion, war or environment and so on. The problem of refugee is a severe and realistic social problem that every country must encounter and settle. It is also involved in the human rights and national sovereignty. In order to protect the refugee's rights, UN and other international organizations set up some basic principles for the refugee's protection through various international documents, so as to make international society concern about the problem of refugee.

Keywords 1951 Convention; refugee; UN; human rights