

国际法视角下难民儿童权利保护问题研究

刘 森

沈阳工业大学,辽宁 沈阳 110870

摘要:联合国儿童基金会调查数据显示,截至2021年底,因冲突、暴力和其他危机而流离失所的儿童人数达到3650万,其中包括1370万难民儿童和数万仍在寻求庇护的儿童。难民儿童脆弱性的特点导致其生命、健康、人身自由权侵权现象高发,亦使得难民儿童暴露于暴力驱逐、虐待、非法拘禁等风险之中。通过对难民儿童定义、难民儿童身份甄别程序、收容安置标准进行分析,完善国际立法,并从国际分工协作角度出发,提出解决难民儿童问题的国际方案,即建立难民儿童权利保护国际分工协作机制。

关键词:难民儿童;权利保护;难民;国际法

第二次世界大战之后,难民危机带来的不利影响令各国措手不及,尤其是处于弱势地位的难民儿童群体,成为国际社会关注的重要对象。^[1]基于全球发展态势,难民儿童问题在短期内无法得以解决,难民儿童问题的产生原因主要有以下几个方面:第一,政治原因。这一点广泛体现于战争冲突。第二,经济原因。由于长期处于贫困、落后的生存环境下,部分非洲儿童与他们的家人不得不采取非法移民方式,前往经济条件更加优越的其他国家。然而,并非所有移民都能获得目的国家的庇护,流浪在外的非法移民,包括儿童,可能成为难民。第三,宗教文化原因。数以万计的儿童由于宗教分化分歧而成为难民儿童。

一、难民儿童权利的基本内容

现实中,由于各东道国对于难民儿童权利所施行的制度与政策不同,因此,不同国家的难民儿童享有的权利也不尽相同。但无论各国赋予难民儿童何种权利,其享有的一般权利往往具有较大共性。

通过对相关国际人权文件的总结与分析,总结出部分共识性权利,包括生命权、自由权、财产权、尊严权、获助权、公正权。依据1951年联合国难民和无国籍人地位全权代表会议上通过的《关于难民地位的公约》,总结出包括但不限于下列权利内容,包括避难权、居留权和行动自由权、宗教权、工作权、财产权、受教育权、接受公共救济的权利。同时,作为儿童群体中的特殊组成部分,难民儿童享有儿童权利的普遍内容,包括生存权,发展权,受保护权与参与权。

基于对上述权利内容的分析,结合难民儿童

权利保障现实情形,难民儿童权利的基本内容应包含但不限于下列内容。第一,难民儿童应享有基本的生命权和自由权。难民儿童作为法律意义上的权利主体,其生命安全和人身自由权应当受到法律的保护。具体而言,无论难民儿童是否通过合法方式进入东道国境内,东道国不应以难民儿童非法入境或实际逗留为由,对难民儿童施以暴力驱逐、惩罚或采取拘留管制等危害难民儿童生命安全或限制难民儿童人身自由的惩罚方式。第二,难民儿童应享有受教育权利。教育作为一项基本人权,对儿童的发展具有重要意义,难民儿童应享有接受基础教育及中学教育的权利。第三,难民儿童应享有接受公共救济的权利与家庭团聚权。难民儿童的特殊身心情形需要受到来自社会各界的援助,当难民儿童法定权利受到侵害,难民儿童拥有平等而充分获得公力救济的权利。而家庭对于儿童成长具有重要意义,因此,难民接收国应努力实现难民儿童的家庭团聚权。

二、难民儿童权利保护的国际实践

国家和国际组织是保护难民儿童权利的中坚力量,为难民儿童权益保护做出了卓越贡献。国际社会许多国家都对难民儿童权利保护做出过贡献,其中以欧盟的难民权利保护制度最为完善,因此,这里仅以欧盟为例。欧盟主要通过严格入境管制措施、加强司法监督、组织援助行动保护难民儿童权利。第一,欧盟对难民儿童采取严格的入境管制措施,以共同避难制度和共同边境管控制度为主要依托,欧盟将入境审查责任分担至各国。一方面,由欧盟各国依据现有规则建立庇护申请者身份识别系统,录入难民儿童

信息。另一方面,再由欧盟各国对系统通过的难民儿童身份进行实际审查。第二,欧洲人权法院作为人权保护的司法监督机构,已对行动自由、受教育权、不被推回权等做出判决先例,其判决先例的影响同样适用于合法居留的难民儿童。第三,欧盟曾组织开展多次援助行动,保护难民儿童合法权益,如打击人口贩运、招募儿童雇佣兵等犯罪活动。

国际组织中,联合国难民署与联合国儿童基金会始终致力于保护难民儿童权益。联合国难民署利用自身的国际影响力,大幅增加对于难民儿童的援助,包括医疗卫生、教育、饮食等多方资源。联合国儿童基金会则多次发布数据统计,普及难民儿童近况,并与其他国家展开联合行动,帮助难民儿童提升入学率。

三、难民儿童权利保护的国际法问题

(一)“难民儿童”国际定义不明确

难民儿童获得保护的前提在于获得“难民儿童”身份。目前,国际上应用较为广泛的是1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》。《关于难民地位的公约》认定难民为:“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、特定社会团体身份或持有特定政治见解的原因留在本国之外,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者由于上述畏惧不愿返回该国的人”。然而,该内容仅对难民保护的一般概念做出界定,并未涉及难民儿童概念,存在一定程度的局限性。虽然,1967年《关于难民地位的议定书》取消了1951年《关于难民地位的公约》定义中存在的时间和地域限制,但并未对定义本身进行扩展或者延伸,因此关于难民儿童的界定依然处于模糊状态。^[2]其他的国际文件中,例如作为保护儿童权利的基石性条约《儿童权利公约》,对于保护儿童权利有重大进展,但其中也并未涉及难民儿童概念的条款。

(二)难民儿童身份甄别程序存在缺陷

实践中,大部分主权国家纷纷主张本国与他国不同的难民身份甄别程序,这就造成国际上并无统一的难民儿童身份甄别程序。经历艰难迁徙过程的难民儿童,在身体与精神遭受重大创伤的前提下,还可能面临身份证件丢失、证明材料不足等现实困境,按照相应甄别程序获取难民儿童身份,对难民儿童而言,并非易事。除此之外,缺少关于难民儿童身份的特殊甄别程序也是难民儿童身份甄别程序的一项弊端。相较成人难

民而言,难民儿童心智尚不成熟。难民身份甄别程序复杂,缺乏通俗易懂的接受方式,难民儿童难以理解。另外,大部分难民儿童不具有掌握东道国语言的能力,各国处理难民儿童身份甄别程序的过程中,也很少将注意力集中到难民儿童的迫切需求中,更缺少专门的了解难民儿童身份甄别流程的专业人士为难民儿童做程序引导。同时,未获得难民儿童身份的难民儿童如何获得合理救济,也是目前难民儿童身份甄别程序未涉及的问题之一。

(三)难民儿童收容安置标准存在不足

在难民儿童权利保护的国际实践中,最值得关注的是,以欧盟为代表颁布的《收容条件指令》等一系列指令性文件。事实上,为保护难民儿童利益,欧盟设立了一系列有关未成年难民儿童的收容立法性文件,意在统一收容安置标准,避免出现各会员国收容安置难以达成一致标准的局面。^[3]然而在具体实践中,因各国经济实力、管理规定不同,往往难以给予难民儿童同等的安置标准。欧盟《收容条件指令》中规定,对申请国际保护的申请人的拘留不应以寻求国际保护为由,只有在极特殊情况下,各会员国才允许拘留申请人。其中特别提及,对难民儿童施行拘留的强制措施只能是最后手段。但各国的施行情况与规定之间具有明显差异。例如,有的国家以避免安全风险为由,拘留边境营地难民,包括难民儿童。除限制拘留行为外,各国饮食、医疗、用水等救助标准均有不同。例如,有的国家曾因资金匮乏,造成难民营食物供应不足,难民收容条件恶化。^[4]

(四)难民儿童保护的国际合作机制不健全

对难民儿童的保护责任和义务应由国际社会共同承担。国家与国家、国家与国际组织、国际组织之间的合作配合,均是保护难民儿童权利的体现。能否找到保护难民儿童权益、及时且持久的解决办法客观上很大程度取决于国际合作机制的力量。《世界人权宣言》《联合国宪章》等国际法文件所倡导的人道主义精神与平等博爱的理念,应当体现在难民儿童保护的国际合作中。目前,在已开展的难民儿童保护国际行动中,虽然存在不同国家与国际组织间的多元合作,但依然存在国际分工合作机制不健全的问题。国际合作机制中缺乏国家合作分担的具体责任规定,例如,哪个主体承担主要责任、哪个主体承担辅助责任,缺乏分工使得国际合作机制始终难以规律运转。

四、难民儿童权利的国际法保护路径

(一)明确难民儿童的国际法定义

目前国际上遵循的难民保护依据仍是以《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》两部公约为主体，但公约中并未包含有关难民儿童的国际法定义。因此，寻求保护难民儿童权利的解决办法，首先应明确难民儿童的国际法定义。众所周知，难民儿童相较一般难民的特别之处主要是年龄。现实中，各国对于儿童年龄的界定各有不同。例如，印尼、缅甸等国规定的成年年龄是15周岁；古巴、越南为16周岁；朝鲜是17周岁；日本、新西兰等国则为20周岁。由此可见，依各国规定的成年年龄界定难民儿童年龄不具有可行性。故而应从国际公约或国际惯例中考证，探讨具有普适性的难民儿童年龄。联合国1989年通过的《儿童权利公约》规定18周岁以下的公民属于儿童。随后1993年，《联合国难民署的难民儿童政策》中做出强调，即该政策的适用对象是18周岁以下的难民。结合二者，将难民儿童年龄规定为18周岁以下的难民似乎更符合国际惯例。另外，无论是随父母共同迁徙的难民儿童，还是与父母分离的孤身儿童与失散儿童均应符合上述难民儿童的界定。

（二）完善难民儿童身份的甄别认定程序

构建一致的难民身份甄别程序对于保护难民儿童权利具有重要意义。在此，建议将难民儿童身份甄别程序列入更具针对性的难民儿童权利保护条约中，并在立法附件内容中体现统一程序：当难民儿童抵达任意难民接收国，由难民儿童向接收国相关机构递交资格申请，相关机构审核通过后，发出面谈通知，并向通过面谈的难民儿童发放证件。在形成统一的难民身份甄别程序的同时，各主权国应针对难民儿童设置特殊甄别程序。第一，各主权国应设置通俗易懂的难民儿童资格申请表，便于难民儿童理解并完成申请；第二，应由专门负责难民儿童身份特殊甄别程序的机构一对一地向申请儿童发出通知，确保申请儿童能够有效接收信息；第三，为参加面谈的难民儿童配备专业人士，协助难民儿童克服语言、专业、法律等方面的障碍；第四，面谈应采取生动形象的方式，如动漫、视频、音频、游戏等；第五，对于通过申请的难民儿童应在3至7个工作日内发放身份证件，对于尚未通过的难民儿童，应允许专业人士指导其完成二次申请，或者申请复核。

（三）优化难民儿童收容安置标准

各国难民儿童收容安置标准不同很大程度是由于各主权国经济实力、管理规定不同，这就决定了难民儿童收容安置标准具有明显的国家差异

性，结合各国发展情况，制定难民儿童收容安置标准可以更加有效、合理地应对难民儿童危机。以前述欧盟颁布的《收容条件指令》为例，欧盟各国可以通过对话方式进行谈判协商，在综合考虑各国财政负担能力的前提下，制定最低难民儿童收容安置标准。^[5]即首先使身处险境的难民儿童获得安全的生存环境，保障其基本人权，从而减轻由于经费匮乏而带来的财政压力。在统一安置标准足以形成体系的中后期，进一步制定“高标准”方案，以解决难民儿童群体衍生的新问题，包括难民儿童医疗卫生待遇是否与国民待遇一致，难民儿童教育是否纳入东道国儿童教育体系，难民儿童是否受到不公正待遇等等。以“低标准”向“高标准”循序渐进的难民儿童收容安置标准，客观上有利于难民接收国的稳定和谐，也为贯彻落实难民儿童权利保护提供了新的优化契机。

（四）建立有效的难民儿童权利保护国际分工协作机制

在难民儿童危机不断升级，现行国际社会尚不存在专门保护难民儿童权利的国际机构的前提下，建议建立有效的难民儿童权利保护国际分工协作机制，以分别确定哪些主体可能需要承担相应的国际责任，以形成合作共赢的局面。第一，甄别与安置难民儿童需要满足一定的经济及社会条件，主权国家作为国际法框架下的基本主体，在国际法体系中居于重要地位。因此，建议由主权国家承担难民儿童身份的甄别与安置活动。第二，联合国难民署、联合国儿童基金会、红十字会、世界卫生组织等国际组织作为援助难民儿童的重要力量，在保护难民儿童权利过程中占据显著位置，因此，考虑由相关国际组织承担保护难民儿童权利的辅助责任。具体而言，不同类型的国际组织应承担不同的责任，如难民署负责统筹计划、儿童基金会负责筹集资金、红十字会负责医疗救助等等。

参考文献

- [1] 伍慧萍. 难民危机背景下的欧洲避难体系: 政策框架、现实困境与发展前景[J]. 德国研究, 2015, 30(4): 4-21, 140.
- [2] 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.
- [3] 史博. 欧洲难民危机的国际法问题[D]. 长春: 吉林大学, 2020.
- [4] 王月. 欧洲联盟保护难民儿童权利的问题及启示[D]. 武汉: 武汉大学, 2018.
- [5] 靳晓洁. 联合国难民儿童保护工作评析——以叙利亚为例[D]. 石家庄: 河北师范大学, 2020.