

# 国际法中的难民家庭问题

李明奇

内容摘要:难民家庭问题是国际法中的一个重要问题,但目前国际法文件对这个问题的规定并不详细,我们需要结合1951年《难民地位公约》和其他国际法文件对此进行探讨。目前世界各国对于难民家庭问题的态度比较复杂,一方面出于自己的国际责任而给予保护,但另一方面又担心这个问题会对本国社会造成冲击。在国际法中,难民家庭完整和团聚意味着各国不应分离一个完整的家庭并且应该采取措施维持作为一个单位的家庭,积极创造条件允许、协助离散了的难民家庭成员团聚。

关键词:国际法 难民 家庭完整 家庭团聚

## 一、国际法中难民家庭问题的意义和地位

自从人类走出蒙昧阶段后,几乎在所有的社会中家庭都被普遍承认为社会的基本单位,并且有权得到来自社会和国家的保护和援助。在历史上的战乱中,无数人家破人亡、妻离子散,造成人间一个又一个惨剧。二战后,各国国内法和国际法很重视对家庭的保护。家庭完整和团聚的权利本质上存在于家庭生活权利之中,这个权利适用于所有的人,而不管其地位如何。

不过,具体到国际法中的难民问题时,国际法文件对难民家庭的规定就显得语焉不详了。家庭是社会的最基本单位,不论是在东方还是西方,或者在其他文化背景下,这一点都没有多少区别,在我们分析国际法中的难民问题时,无法回避的一个问题是难民家庭的权利和保护问题。我们知道,在国际法中,个人是享有受庇护而成为难民的,可是,他的家庭怎么办?1951年《难民地位公约》在起草的时候,一些与会代表就考虑到了这个问题,在通过公约的外交会议上以强烈的语气建议各国政府为保护难民家庭而采取必要的措施,并且宣布,家庭的完整是难民的一个实质性权利。<sup>[1]</sup>

我们之所以强调难民家庭的保护,是因为,在通常情况下,家庭成员相互之间提供一种物质上和精神上的支持和依靠。家庭成员之间存在着一种互相依赖关系,他们在自己的家庭内组成一个团体,彼此密不可分。如果家庭中一个成员逃亡他国而成为难民,那么其他家庭成员非常可能立即陷入困境,因为这个家庭会面临解体,特别是能够为这个家庭成员换取衣食的人员不复存在,这个家庭中处于弱势的成员——如妇女和儿童——的生存都会成为问题,这会进一步造成更大的灾难。不能忘记的是,出现难民的原因是他

所在的国家存在迫害或有合理理由畏惧这种迫害,这种迫害往往是大规模的,迫害的对象往往不会局限于逃亡者自身,他的家庭成员也会受到这种迫害,至少是会受到这种迫害的严重威胁。一个家庭成员的出逃,会给家庭其他成员带来严重的威胁,如果这个家庭集体出逃,那么他们在外逃过程中所遭受的颠沛流离将是沉重的,甚至在出逃过程中会妻离子散、家破人亡,造成新的人间悲剧,这是在迫害之后出现的另一次沉重打击。

## 二、各国对难民家庭问题的基本态度

在国际法中,各国在履行自己的国际义务时,需要去做的不仅是维护一个家庭的完整,这只是一个最起码的要求,这还是不够的,除此之外,还要求它们允许分离的家庭团聚而不是把他们推回到他们可能面临危险的国家。当东道国帮助避难者在该国或再次定居国进行活动,有助于他们成功的融入新的社会,并且提高他们的社会和经济自立程度时,东道国也会受益的,至少东道国会减少一定的经济和社会管理的压力,而且还减少潜在的犯罪和社会动荡,因为这个时候难民给东道国所造成的麻烦就降低到了最小的程度。难民与本国民众的不兼容,不管是在经济、文化,还是生活方式、社会心理上,都会产生比较严重的问题,甚至会导致社会冲突。

不过,在各国具体操作的时候,情况会稍微复杂一些。很多国家担心非法移民,他们担心其他国家的民众会打着避难的旗号举家迁徙到本国。这种担忧并非毫无依据,在很多时候,都会出现这样的情况,特别是在冷战时期,由于东西方集团的对峙,有大量人员出逃,他们自己逃离母国之后,还试图把自己的亲属也接到国外去。在这样做的时候,

他们往往打着避难的幌子。此时此刻,东道国就会面临着比较艰难的选择。因为自己的公约义务,也出于人道主义,各国一般会比较认真的受理单个的难民申请者的申请,但对于一个家庭集体要求获得难民身份这样的事情,就比较谨慎了,它们会想方设法的避免一个家庭借避难为由整体上进入本国。这个时候,各国都会尽力避免本国负担过重,这是他们在权衡自己的国际义务和自身实力的时候做出的选择,对于他们本身来说,应是在二者之间寻求一个平衡点,对于这些国家自己来说,是一个最佳选择。所以很多国家在履行公约义务时,一旦发现难民家庭这样的情况,他们就尽可能的对自己的义务进行狭窄的解释以最大程度的减轻自己的负担。他们非常担心的是,一个人员首先在本国获得难民身份,然后通过一条龙式的运作将自己的家庭成员也接过来。不仅如此,东道国还担心,一个人首先获得难民身份后,他接过来的所谓家庭成员其实是虚假的,这些所谓的家庭成员其实是采用一种非常狡猾的方法进行移民。

现在,各国在移民问题上有合理的担忧,但根据国际法也要承担必要的责任。要找到这么一个平衡点,对于各个东道国来说,不是那么容易的事情。

还有一种比较特殊的情况。一个家庭还没有整体上搬迁到避难国,而是首先将子女送过去。这种情况似乎和我们上文刚刚提到的那种避难模式(一般是丈夫先移居到避难国,然后再想方设法把妻子和子女也接过去)正好反了过来。这样的原因很复杂,有的时候,父母为了避免子女在本国受到伤害就会这样做,这样就可以首先让自己的子女脱离苦海,然后父母再想办法也出去。还有的时候,这样也是为了让子女在国外有较好的生活,远离本国境内的灾难,比如压迫和饥荒。面对这样的问题,国际法要求以符合儿童最大利益的方式行事,要求各国对每个儿童和家庭的事实和情况进行谨慎的调查。我们都知道,在现实中,儿童很难对国内和国际局势进行准确的判断,在前往外国避难的时候,几乎完全由其父母代为决定,这个时候就要格外注意,不要出现对儿童权益的侵犯。

2001年美国遭受恐怖袭击后,美国再次遭受恐怖袭击的可能性骤然上升,从此之后的几年里,防范和打击恐怖主义一直是美国的中心目标。直到2011年夏天美国特种部队在阿富汗击毙拉登,都不能说反恐战争就胜利结束了。2011年9.11前后,为防范恐怖分子在2001年9.11袭击十周年之际发动新的攻击,美国全国上下都提高了警惕,包括在各个方面,其中,对移民和难民入境的控制也不例外。<sup>(2)</sup>事实上,自从2001年的那场恐怖袭击之后,由于担心恐怖分子打着难民的旗号入境,家庭团聚程序变得更加严格并且时间更加冗长,因为需要更详细的证据证明家庭亲属关系。<sup>(3)</sup>对家庭成员背景的审查已经是延迟家庭团聚的一个共同原因,东道国在审查申请者的背景时,需要考虑大量的因素,对这些因素再加以综合分析,会耗去太多的时间和精力,这就迟滞了难民的入境。考虑到许多难民来自混乱、窝藏恐怖

分子的地区,对那些试图通过各种途径,包括避难体制和家庭团聚计划进入西方国家的人提高警惕也是应该的,这些人一旦进入西方国家,就会制造很大的混乱和灾难。使用1951公约排除条款以防止被怀疑为恐怖分子或参与犯罪的亲属入境这种方法会更普遍。

### 三、国际法中的难民家庭完整

对于难民家庭完整这个问题,我们很有必要结合难民公约文本和战后几十年来的国际实践进行分析。家庭完整的权利在一般国际法中得到发展,我们在分析这个问题时候,不能局限于某一个或几个国际法文件的条款,它不能被条款所限制,而是应当结合一定的国际背景,综合各国的实践和国际公约来加以分析。家庭完整权利适用于所有的人,而不管他们的身份如何。<sup>(4)</sup>例如,联合国人权委员会在讨论采取适当措施以“确保家庭的完整或团聚,特别是当它们的成员因为政治、经济或类似原因而分离”时,明显的包括了难民,而且,我们需要注意的是,难民家庭完整的权利并不取决于有关国家的1951年公约成员国身份,现在,国际难民法已经成为习惯国际法,即便是有些国家并非1951年难民公约缔约国,它们也要受到1951年难民公约所列精神的约束。这是国际法中常见的现象,即一个国际法条约原本只能约束自己的缔约国,但由于它具备了习惯法的两个要素,即国家实践和法律确信,那么这个条约就会成为习惯法,从而打破原有的在适用范围上的束缚而扩展到全世界。

实际上,1951年公约并没有专门的条款提到难民的家庭完整,关于难民家庭的内容散落在公约的一般条款之中,比如第二十四条规定“劳动立法和社会安全”的时候说:“乙)社会安全(关于雇佣中所受损害,职业病,生育,疾病,残废,年老,死亡,失业,家庭负担或根据国家法律或规章包括在社会安全计划之内的任何其他事故的法律规定),但受以下规定的限制:……”我们现在讨论这个问题的时候,主要是根据公约和习惯国际法中的相关精神。不过,这并不意味着,公约就否认了各国保护难民家庭完整的义务。1951公约在许多条款中规定了对难民家庭的保护,另外,难民的家庭完整实质性权利是得到批准1951公约最后文本的那个全体会议一致同意的建议的主题。这个建议说:

考虑到家庭——社会中自然的和基本的团体单位——的完整,是难民的实质性权利,并且这样的完整经常受到威胁,并且满意的注意到,根据无国籍人及其相关问题特别委员会的正式评价,授予难民的权利延伸到了他的家庭成员。建议各国政府为保护难民家庭而采取必要措施,特别是着眼于:

(一)确保难民家庭的完整得到维持,特别是在家庭首领已经符合进入特定国家的必要条件的时候。

(二)特别考虑监护和收养的情况下对未成年难民,特别是无人陪伴的儿童和女孩的保护。

难民家庭完整在实践中意味着各国不应分离一个完整

的家庭并且应该采取措施维持作为一个单位的家庭。在难民身份甄别这个问题上,它意味着对一个已经被承认的难民进行陪伴的家庭成员也应拥有难民身份,有时候称为派生身份,或具有同样权利的一个类似的安全身份。<sup>[5]</sup>

#### 四、国际法中的难民家庭团聚

关于难民家庭团聚的条款我们可以在很多国际法文件中找到,比如说,国际人道法中就有这方面的内容,虽然不是直接针对难民家庭团聚的,却包含了这方面的内容。比如,1949年《日内瓦第四公约》第二十五条规定:“冲突各方之领土内或其占领地内所有人们,应能将纯属个人性质的消息通知其在任何地方之家人,并接获其家人之此类消息。此项通讯应迅速传递,不得有不当之迟延。”第五十条规定:“占领国在国家与地方当局之合作下,对于一切从事照顾及教育儿童团体之正当工作予以便利。占领国应采取一切必要步骤以便利儿童之辨认及其父母之登记。但该国绝不得改变彼等之个人地位,亦不得使其参加隶属于该国之各种组织。如当地团体不能适应目的时,占领国应筹定抚养教育因战争变成孤儿或与父母失散,且不能由其近亲或朋友适当照顾之儿童之办法,倘属可能,应由该项儿童同一国籍、语言及宗教之人士担任该项工作。”第八十二条规定:“在拘禁期间,同一家庭之人,尤其其父母子女,应使之居于同一拘禁处所……被拘禁人得要求将其未受拘禁而无父母照顾之子女与彼等一同拘禁。”这些内容并不是直接针对难民家庭完整,却是从各个侧面间接的规定了难民家庭完整这个非常重要的内容。在一些冲突中,拘禁方曾将被拘禁的人员“分门别类”的进行处置,即便是同一个家庭的成员也不允许住在一起,这是违反人道主义原则的。

家庭团聚也出现在1975年《赫尔辛基协议》中,当时签署这个协议的背景是,东西方冷战到了最炽热的时候,世界大战一触即发,在东西方对抗的时候,一些居民逃亡其他国家,于是产生了一些难民,也产生了难民家庭团聚这样的问题。直到冷战即将结束时,难民家庭团聚问题仍然是东西方国家关注的一个焦点问题。1989年,参加欧洲安全与合作会议的各国同意在三个月之内决定家庭团聚在正常实践中的适用。

难民家庭团聚这方面的内容我们也可以在《儿童权利公约》中找到。第十条第一款为未成年人及其父母规定了家庭团聚的权利:

“按照第九条第一款所规定的缔约国的义务,对于儿童及其父母要求进入或离开一缔约国以便与家人团聚的申请,缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理。缔约国还应确保申请人及其家庭成员不致因为提出这类请求而承受不利后果。”

各国不能就寻求团聚的外国人入境问题一般的维持限制性法律或做法而不违反儿童权利公约。一个国家不能作为一个法律问题或政策问题而决定一个特别种类的分离的家

庭在世界上其他地方团聚,并且家庭团聚只有通过将儿童或父母带到机场才能被尊重。如果一个权利除了在国外就不能实现的话那么就不存在对这个权利的真实遵守。各国一般没有权力确保一个权利在它们领域之外实现。拒绝任何种类的人为家庭团聚目的而进入一个国家的绝大多数请求,除了在限制性条件或例外情况下,都是违反公约的。<sup>[6]</sup>

#### 五、结语

难民家庭问题一直为国际法所关注,是有其必然性的。在战乱和动荡的地区,有许多民众出逃,导致家庭破裂,多少难民有家难回,家属不能团聚,这成为极大的人道主义灾难。国际法也要以人为本,关注作为“人”的权利,并且服务于这种权利。在本文中,笔者首先分析了难民家庭在国际法中的意义和地位,然后研究各国对于难民家庭的态度,对其做法进行点评,接下来,分析国际法中难民家庭完整和家庭团聚这两个核心问题,至少到目前为止,国际法中的难民家庭问题主要还是这两个。笔者撰写此文的主要原因在于,难民家庭问题非常重要,但中国国际法学界从国际法角度进行研究的还不多,笔者在本文中非常冒昧地提出一些自己的认识,欢迎各位大方之家批评指正。

#### 参考文献:

- [1] Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 1951, UNDoc. A/CONF.2/108/Rev.1, 26 Nov. 1952, Recommendation B.
- [2] 沈燕清:《“9·11”事件后美国移民政策的变化及影响》,载《八桂侨刊》,2002(3),7-10。
- [3] See generally, UNHCR, ‘Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection’, Nov. 2001.
- [4] G. S. Goodwin-Gill, ‘Protecting the Human Rights of Refugee Children: Some Legal and Institutional Possibilities’, in *Children on the Move: How to Implement their Right to Family Life* (eds. J. Doek, H. van Loon, P. Vlaardingerbroek, Martinus Nijhoff, The Hague, 1996), p. 97.
- [5] Executive Committee, Conclusions Nos. 88 (L), 1999, para. b(iii); 85 (XLIX), 1998, para. v; 47 (XXXVIII), 1987, para. h; and 24 (XXXII), 1981, para. 8.
- [6] E. F. Abram, ‘The Child’s Right to Family Unity in International Immigration Law’, 17(4) Law and Policy, 1995, pp. 423-424.

(作者单位:对外经济贸易大学法学院)

[责任编辑:钱迎春]