



第五十一届会议

临时议程* 项目107

联合国难民事务高级专员的报告,有关难民、回返者的
和流离失所者的问题和人道主义问题

援助举目无亲的未成年难民

秘书长的报告

一. 引言

1. 1995年12月21日,大会第五十届会议通过了第50/150号决议,其中除其他事项外:

(a) 重申其1994年12月23日第49/172号决议,注意到秘书长关于援助举目无亲的未成年难民的报告(A/50/555)并对举目无亲的未成年难民的困境表示深切关注;

(b) 吁请各国政府、秘书长、联合国事务高级专员、联合国所有组织和有关非政府组织尽最大努力协助和保护未成年难民,并加快举目无亲未成年难民返回家园并与他们的家庭团聚;

* A/51/150。

(c) 敦促联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国所有组织和其他有关组织采取适当步骤,调集符合举目无亲的未成年难民需要与利益的资源,协助他们同家庭团聚;

(d) 谴责所有利用举目无亲的未成年难民的行为,包括利用他们作为武装冲突中士兵或人肉盾牌和征召他们参加军队的行为,以及危害他们安全和人身保障的任何其他行为;

(e) 吁请秘书长、高级专员、秘书处人道主义事务部、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国其他组织在救济、教育、保健和心理复健等方面向举目无亲的未成年人提供充分援助;

(f) 请秘书长向大会第五十一届会议报告本报告本决议的执行情况。

二. 背景

2. 儿童通常占难民总人数的一半以上。由于他们容易受到伤害、依赖他人照顾和处于发育过程中,因此,难民儿童需要特别照顾和帮助。举目无亲的儿童也有同其他儿童一样的需要。此外,他们还有与家庭分散的难民儿童特有的保护和援助需要。

3. 所有儿童都有权获得提供他们的基本维生需要。向与家庭分散的儿童或向负责照料他们的成人或组织提供援助,必须以一种能够充分满足其基本需要并符合其周遭社区标准的方式提供。不能够让易受伤害的家庭认为举目无亲的儿童是一个“特权”阶级,要比同家庭一起生活的儿童有更好的生存机会。饥饿和贫穷威胁家庭的团结,必须谨慎确保易受伤害家庭获得支助。本报告的重点载于举目无亲的难民儿童的特别保护与援助需要。

4. 根据《儿童权利公约》(大会第44/25号决议,附件),儿童的定义是18岁以下的人,除非根据适用于儿童的法律,规定的法定年龄更早些。“难民儿童”一词,在本报告中,可以理解为属于难民专员办事处关心范围内的所有那些难民、回返者、寻求庇护者和流离失所的儿童。

5. 难民专员办事处和儿童基金会把举目无亲的儿童定义为那些同双亲分离并且目前未受到一个成人按法律或习俗负责照料的儿童。虽然举目无亲的儿童目前在大部分的难民情况中都作了仔细登记,很难确定全世界举目无亲的儿童人数。可获得的可靠数据、对举目无亲的儿童存在的认识、难民情况彼此的不同,使得谁应该被认为是举目无亲的儿童以及各国记录这类儿童的方式都有很大的差别。例如,100 000名以上的卢旺达儿童在其本国内外已被登记为举目无亲,可是却没有同样的全球估计,认为利比里亚儿童在他们本国和在邻国是举目无亲。

三. 机构间合作

6. 难民专员办事处的任务是为难民、包括难民儿童提供国际保护与援助,并且促进寻求解决其问题的持久办法。依照其职权范围,儿童基金会受执行局要求,也为难民和流离失所的妇女儿童提供紧急援助。

7. 难民专员办事处和儿童基金会的负责人1996年3月签署了一份了解备忘录,其中有两个机构除其他事项外,加强合作以制订、协调和应用适当的政策、标准和战略来照料举目无亲的儿童并帮助他们与家庭团聚。

8. 举目无亲儿童在他们本国和在流亡的难民人口中都存在。理解备忘录规定,在本国之内,儿童基金会将协助国家当局制订、协调和应用适当政策、标准和战略来照料他们本国内的举目无亲儿童并帮助他们与家庭团聚。难民专员办事处带头处理难民人口中的举目无亲儿童。

9. 两个组织将合作进一步制订和使用全球方案编制方针和标准,并将确保在

庇护国和本国的业务之间进行必要的业务协调与分享资料,并将为满足受武装冲突和极端暴力蹂躏的儿童的需要所进行的活动制订方针和训练材料。两个机构都将同红十字国际委员会(红十字委员会)就寻找和团聚活动进行协调。

10. 两个机构之间的合作,在卢旺达/布隆迪紧急情况中,特别密切。由于冲突而在卢旺达和布隆迪内外登记的100 000名以上的举目无亲儿童当中,超过33 000名儿童在1996年5月1日之前已经同他们的家庭团聚。寻找工作继续进行,同时大部分的儿童都住在寄养家庭中。孤儿院和举目无亲儿童中心已经在许多地点有计划的关闭,儿童已经搬回他们的社区内。

11. 在卢旺达/布隆迪的情况下,儿童面临许多严重威胁。但是应该承认在举目无亲儿童的寻找和团聚方面有良好的成果。那些成果是由于难民专员办事处、儿童基金会和红十字委员会之间的合作,包括制订共同标准和政策以及同非政府组织、各国政府和地方当局密切合作。同具有登记、寻找和家庭团聚方面的专门知识以及防止家庭进一步分散方面专门知识的非政府组织合作,在报告的期间也有所发展。

四. 举目无亲儿童的紧急救助办法

12. 在关于难民专员办事处和儿童基金会之间的理解备忘录的继续审议的框架内,两个机构决定共同制订一个举目无亲儿童紧急救助办法,在紧急情况下部署,以促进协调和加强回应离散儿童需要的质量。给予这项倡议一个广泛基础,建立在从先前的紧急状况和那些证明最符合儿童利益的措施中学到教训,被视为是重要的。

13. 红十字委员会和一些高度专门性的非政府组织(拯救儿童工会、国际儿童拯救协会和粮食救济饥民国际协会)受邀同儿童基金会和难民专员办事处工作人员一起于1995年12月参加的内罗毕的一个讲习班。讲习班的目的是要提出关于在一个紧急情况初期传达优先政策信息以及关于能够促进面临为数庞大的举目无亲儿童的联合国和非政府组织工作人员的工作的可能工具的一些建议。

14. 根据讲习班的建议,两个联合国机构已经共同制订了一个优先行动手册—一个要做什么、先后次序、如何做以及用什么工具去做的清单—并且编辑了一个载有这些工具的紧急办法样板。那些工具包括用于登记和照片追索的照象机和胶卷,一个在营区内设法达成立即团聚的扩音器、登记手册附本,以确保关于儿童的重要资料都尽快登记,以及在先前紧急情况中发挥效用的表格和协议的书面样板和抽样。

15. 紧急办法样本将需要略做修改,并且将同帮助设立该办法的非政府组织分享其评论和意见。但是,应该指出,如果发生了难民紧急情况,将准备以一个样板办法进行实地试验。因此工作人员将有书面的政策准则和具体的工具来帮助确保举目无亲儿童的需要尽可能获得满足,并且可避免的错误不会再重复。

16. 难民专员办事处和儿童基金会共同制订的标准和工具的下一步骤是供给联合国和非政府组织实地工作人员的一个训练录象带和训练方案,那些工作人员将会部署在紧急情况中但缺乏必要的经验来处理举目无亲儿童的大量流入。

五. 心理社会健康

17. 举目无亲儿童的心理社会需要是内在于基本需要之中,不应该派给它一个次要的地位。有关的粮食、住所、水源和其他服务的提供,在大规模的紧急状况中,往往优先进行。满足发展需要是同样重要的,特别是对活在没有家庭的情感支持情况下的儿童而言。

18. 关于如何向举目无亲儿童提供心理社会支助的准则,是上面第四节所述紧急办法的一部分。最好的解决方法是进行追索以及使儿童与其家庭团聚。在一个良好的寄养家庭中成长并且又有来自社区的支助,同时继续进行追索,也可为儿童提供良好的支持。举目无亲儿童或孤儿中心通常无法充分满足儿童的情感和发展需要,在政府的积极支助下,确认了一些其他更加适当的长期以家庭为基础的解决方法。

19. 难民专员办事处试图在其社区服务的框架内重建一个家庭和以社区为基础

的心理社会支助系统。儿童基金会关于扎伊尔东部的举目无亲卢旺达儿童的活动，包括通过执行伙伴的援助和一个进行追索和对离散儿童寄养照料的创伤咨询工作。在布隆迪，儿童基金会的援助包括确认14000名举目无亲儿童，主要是来自1993年的紧急状况，其中11000名已经安置在寄养家庭中。儿童基金会也为父母、社会工作者和教育人员提供关于处理受创伤儿童的准则。

六. 一些持续的保护问题

20. 以下各段将讨论有关保护举目无亲儿童的三个关切问题：(a) 军事征募和儿童士兵；(b) 性剥削；(c) 将儿童迁出冲突区。在儿童士兵和性剥削方面，由联合国关于武装冲突对儿童的影响研究(米歇尔研究)所委托进行的新研究，已经增加了关于问题的性质和范围的知识。

A. 军事征募

21. 由教友派教徒联合国办事处和国际天主教儿童局代表所主持的儿童士兵研究项目为联合国关于武装冲突对儿童的影响研究所提出的题为“儿童：无形的士兵”的报告，明确证实举目无亲的难民儿童是最可能被征募的，不论是自愿或非自愿的。

22. 儿童士兵研究项目的研究结果，有三项对于保护举目无亲的难民儿童来说是特别重要的，报告的证据是，儿童被征招主要是因为征招的成人太少，或者是为了利用他们作为间谍或者进行残暴行为。儿童变成士兵因为他们可用并且比较容易强迫、恐吓或者说服去加入武装部队或团体。那些自愿在非国家的武装团体中服务的儿童，最普遍的说词是由于受到政府武装部队的骚扰所引起的个人或家庭的脆弱性。最可能被征招的与家庭分散的儿童、在社会上和经济上处于贫困状态的人，包括那些不能获得教育的人，以及边缘团体，例如街头流浪儿童、某些少数民族、难民

和内部流民。来自冲突区的儿童是属于最可能受征招的。

23. 第二,证实政府能够防止或者尽量减少年龄不足的征募,引进适当的征募程序,禁止强迫征募以及引进一个明确的最低年龄。适当的保障,包括证明年龄的规定,应该加以实施,以确保年龄不足的征募不会发生。但是,要求年龄证明的先决条件是个别的人都有出生登记或者证明文件。缺乏证明文件往往是在举目无亲的难民儿童方面的一个问题,也是一个需要注意的领域。第三,儿童及其家庭需要知道他们的权利和他们所能获得的补救途径。

24. 复员的儿童士兵面临许多问题,包括重新融入家庭和社区的困难以及与任何照料、保护和资助系统隔离的危险,这些问题是赞成增加预防征募儿童和儿童参军的另一个理由。难民专员办事处和儿童基金会强烈支持通过一项《儿童权利公约》关于儿童参与武装冲突的任择议定书,把任何方式征招加入武装部队或武装团体的最低年龄以及任何种类的参与敌对行为的最低年龄提高到18岁。两个机构同红十字委员会一起,积极参与了人权委员会起草这样一个任择议定书所设立的工作组。

25. 在安哥拉、卢旺达、莫桑比克、塞拉利昂和利比里亚,儿童基金会同非政府组织合作,积极参与谈判关于释放儿童战士,而由其照料进行创伤咨询、救济援助、与他们的家庭团聚以及复健,包括教育和职业训练。难民专员办事处在大湖地区的营区正在主办关于曾经参与以往军队的儿童的方案。

26. 儿童士兵研究项目对一些政府、难民专员办事处、儿童基金会和其他机构提出若干建议。联合国关于武装冲突对儿童影响研究的最后报告将向大会第五十一届会议提出,该报告已经把禁止儿童参与武装冲突作为其优先主题之一。难民专员办事处和儿童基金会将仔细审查在这方面的研究的各项建议以及儿童士兵研究项目所提供的背景资料,以便了解各机构如何能够最有效地帮助保护儿童以免除这些虐待方式。

B. 性剥削

27. 通过由马歇尔研究计划委托进行的研究,在证实武装冲突情况下对儿童的性暴力的性质和幅度方面已经取得了进展。如同儿童士兵的情况,举目无亲的难民儿童也遭受性剥削和虐待的危险。地球社代表非政府组织《儿童权利公约》小组,已经完成了一份根据12个国家的报告的题为“打破沉默”的初步研究。它证实一旦儿童由于武装冲突所造成的暴力或破坏,或者由于家庭生活赤贫状态而离开了家庭的保护范围,儿童就会更加容易受到性暴力、虐待或剥削的伤害。

28. 马歇尔研究计划的初步研究是在为1996年8月在斯德哥尔摩举行的反对商业性剥削儿童世界大会进行筹备时完成的。儿童基金会是世界大会的一个组织者,难民专员办事处同《儿童权利公约》小组一起,将共同赞助一个大会工作组,集中注意武装冲突中的儿童性剥削问题。将会强调举目无亲儿童在这个情况下的易受伤害,并且将讨论关于加强保护举目无亲的难民儿童以免受到这类虐待的各项建议。

29. 在武装冲突中对儿童性暴力包括强奸、性侮辱、强迫儿童目睹对其亲属或朋友的朋友的性暴力以及强迫儿童卖淫,赚取现金或食物报酬。特别可能遭受危险的儿童包括那些已经在困难环境中,包括举目无亲儿童,与其家庭离散的儿童以及受贫穷影响的儿童。有些男童是性暴力的目标,但是绝大多数的受害者都是女童。

30. 根据地球社报告的个案研究,对儿童性虐待和剥削的主要人物是冲突各方的武装部队。除了强奸和其他方式的性暴力之外,军队似乎经常利用他们的权力地位和冲突所造成的破坏,在性方面剥削儿童和少年。此外,为《儿童权利公约》小组所编写的12个国家报告中,有6个提到维持和平部队的驻留助长了儿童卖淫情况的发展。

C. 撤离儿童

31. 从冲突地区撤离儿童在去年一直继续进行。有些儿童在返回时遭遇一些困难--或者因为他们并不能或者愿意返回。最近在利比里亚,一个有75名塞拉利昂举目无亲儿童的孤儿院在5月初战斗再度开始时从蒙罗维亚撤离到弗里敦。这些儿童先前当瓦洪的安全情况1993年12月恶化时,已经从瓦洪撤离到蒙罗维亚。他们在蒙罗维亚的中心遭受劫掠时,关于儿童的档案已经遗失。已经在弗里敦尽可能进行重新登记,将作出努力追索在塞拉利昂和几内亚的家庭。

32. 在卢旺达,收容内部流民的基贝霍营区关闭后,儿童基金会安排寻找营区内的举目无亲儿童。在联合国卢旺达援助团(联卢援助团)以及非政府组织的协助下,这些儿童被运送到安全地点。把举目无亲儿童撤离到比较安全的地点,也在布隆迪进行,那是由于安全事件而由难民专员办事处展开的行动。大多数儿童都被转到另一个营区,而独立生活的少年则逃到坦桑尼亚联合共和国。他们的个人档案已经转到那里的难民专员办事处以便加速追索工作。

33. 在卢旺达冲突之初撤离到欧洲国家的一些个别的举目无亲儿童和儿童团体已经返回他们的母国,有的情况难民专员办事处曾经参与其事,有的情况则否。可以回顾,难民专员办事处和儿童基金会、红十字委员会以及红十字与红星月会国际联合会(红十字与红星月联会)一起,1994年发表了一项其中有关于撤离的声明,谈到卢旺达的局势。审议撤离儿童问题的各方被建议先去探讨把儿童带到邻近国家的可能性。撤离到意大利的一群卢旺达儿童1995年后期返回,另一个有46名儿童的团体1996年7月从法国返回。关于个别返回的案件,正在谈判之中,其中一些案件一直未做决定。这可以说明撤离儿童可能要比原先的打算持续更长的时间。将撤离的儿童带回的许多实际的和情绪的障碍可能进一步以撤离时没有预见的方式破坏家庭的联系。

34. 由于布隆迪的安全情况紧张并且举目无亲儿童为数很多,大家集中注意如何增补和提供关于儿童的档案,如果儿童一旦又必须迅速撤离。儿童基金会已经协助设立一个全国网路以确保对于居住在寄养家庭的举目无亲儿童进行后续行动。

35. 在冲突之初从前南斯拉夫,特别是从波斯尼亚—黑塞哥维那撤离之后,仍然令人关切的是并非所有儿童都已适当登记。迄今大约有7 000名举目无亲儿童已经在波斯尼亚—黑塞哥维那、克罗地亚、斯洛文尼亚、南斯拉夫联邦共和国和前南斯拉夫的马其顿共和国登记,那是在难民专员办事处的重新团聚行动方案之下办理的由于代顿协定的签署,目前在波斯尼亚—黑塞哥维那存在登记和协助举目无亲儿童的环境。难民专员办事处通过其在联邦和斯普斯卡共和国地区的执行伙伴,目前正在进行对于冲突期间无法登记的举目无亲儿童办理登记。难民专员办事处估计这类儿童的人数可能超过300人。

36. 难民专员办事处、儿童基金会和一些非政府组织目前正同波斯尼亚—黑塞哥维那内部的地方社会服务当局密切合作,搜寻举目无亲儿童并且将他们同其家庭团聚,并且为那些尚未找到家庭的儿童设立其他照料机构。训练国家工作人员是这项合作的一个重要组成部分。

37. 难民专员办事处目前正对通过总部于1985至1995年重新安置的所有举目无亲儿童进行调查。初步调查结果显示,80%以上的所有举目无亲儿童,事实上在重新安置国家是有家庭联系的。没有联系的一大群儿童是1980年代后期重新安置的越南难民。在帮助年轻人适应一个新环境的重大社会、文化和新的挑战方面,家庭联系发挥了重要的作用。应该指出,重新安置被认为只是一个经过个案审查之后的特殊情况。一般而言,重新安置是在其他解决方法都不适当时才推广的。在有些情况下,重新安置可能不是对一个举目无亲儿童的唯一可行的持久解决方法。

七. 在采取个别难民情况确定措施的国家中的举目无亲儿童

38. 在报告所述期间,一些采取个别难民情况确定措施的国家,包括西欧、北美、澳大利亚和新西兰等国,采取了有关举目无亲的难民儿童的一些倡议。譬如在欧洲联盟,目前正在编写一份关于举目无亲儿童的决议草案,以供庇护问题工作组在1996年第三季度审议。

39. 1996年2月在柏林举行的全面协商会议上也决定将举目无亲儿童作为1996年欧洲、北美和澳大利亚庇护、难民和移徙政策政府间协商的工作计划中的第一优先。目前正在收集关于举目无亲儿童的各种立法、政策和措施的资料,以准备在1996年年底的资深官员会议上讨论。也委托秘书处就参与国家在家庭团聚方面的法律框架和措施提出报告。此外,在欧洲国家寻求庇护的儿童状况已经列在1996年6月在佛罗伦斯举行的联合国关于武装冲突对儿童影响研究的欧洲协商会议的议程上。

40. 收容国通过一系列的政府和非政府活动,对举目无亲儿童的困境作出反应。但是,难民专员办事处认为必须确保有效的保护和援助以有系统、全面和整体的方式向举目无亲儿童提供。对于寻求庇护的成年人可能是可接受的程序却未必符合《儿童权利公约》缔约国管辖内的对儿童最有利的原则以及不歧视儿童的原则。对于单独来到一个国家的儿童,不论其背景和环境,可能出现保护和照料方面的差距。

41. 在这个情况下,难民专员办事处编写了一个立场文件草稿,主张一套《儿童权利公约》内所载的照料和保护儿童的原则和建议,那应该连同难民专员办事处关于难民儿童的准则一起适用。这份文件将在难民专员办事处1996年9月为有关各国的政府代表和某些非政府组织所安排的研讨会上讨论。那些非政府组织在许多国家的收容举目无亲而寻求庇护的儿童方面,以及促进对儿童比较有利的庇护程序方面,

发挥了积极的作用。

42. 难民专员办事处所制订的原则包括规定在任何情况下都不应拒绝儿童抵达领土或者获得自动的迅速处理程序,并且还表示,儿童应该有权获得庇护程序,不论其年龄,他们不应受到拘禁,他们的申请应该优先处理,最后的请愿也应如此,为儿童所确认的持久解决方法应该尽快进行,以避免儿童生活在超出绝对必要情况的过渡状态中。

43. 也建议应该在每个庇护国设立一个多学科小组,根据个案来决定何种解决方法最符合决定不要变成一个难民的儿童的利益,不论是就地结合、重新安置或将儿童送回其母国。在母国积极寻找儿童的家庭是为不需国际保护的举目无亲儿童所建议的步骤之一。最后,建议不要为举目无亲儿童设立单独的庇护程序,而是所有参与有关的人都应该加以训练,以了解儿童的需要并学习帮助他们的最有效方式。

44. 人们希望难民专员办事处的这项倡议将促进关于保护、援助和照料每个庇护国中的举目无亲儿童的讨论,并且制订一些保障措施以确保举目无亲儿童的需要能够获得满足。此外,希望它将加强各种政府机构和专门性非政府组织在提供有效而持续的保护和照料方面的合作。

八. 奠基于社区的方法

45. 社区和地方当局对于确保儿童存活和福利负有主要责任。在规划之外,方案编制和经费筹措必须着重于能力建设,确保举目无亲儿童的福利能够在地方家庭和社区中获得满足。

46. 援助举目无亲儿童的一切努力都应奠基于难民团体内照顾与父母分散的儿童's 现有积极文化机制。在社区资源和对应机制的基础上建设和利用应该是主要的方法,社区应该参与照料和监测举目无亲儿童的所有方面。有一些令人鼓舞的方案例子,社区利用机会来确认一些适当的寄养家庭,并为居住在寄养家庭的儿童制定照

料和保护标准,并且设立监测机制。长期而言,通过他们自己社区的参与而受到积极保护的儿童可能有较大的机会在遣返期间以及重新溶入母国期间充分融入。

九. 结论

47. 人们广泛认识到,举目无亲的难民儿童特别容易受到伤害。难民专员办事处和儿童基金会已经通过他们积极参与联合国关于武装冲突对儿童影响的研究,作出承诺,帮助证实在有关举目无亲的难民儿童方面的现有保护差距以及仔细研究的各项建议。这样做的目的是要在可能情况下在每个机构的任务范围内执行一些措施,防止进一步的家庭离散,并且协助已经同家庭离散的儿童和加强寻找和家庭团聚的工作。儿童基金会和难民专员办事处之间的较密切和不断发展的合作,便利了改善紧急回应可能出现的涉及举目无亲儿童的未来难民紧急状况,同时确保配合对儿童的长期解决方法和那些最经常能在母国找到的解决方法。人们也希望这个较密切的合作,有了专门性非政府组织的参与以及研究最后阶段所造成的动力及其建议,将进一步帮助改善对于举目无亲难民儿童的需要的回应。
