



Distr.
GENERAL

A/52/273
7 August 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议
临时议程*项目 109

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

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言.....	1	2
二、 背景.....	2 - 9	2
三、 机构间合作.....	10 - 13	4
四、 关切的问题.....	14 - 26	5
五、 当前的反应.....	27 - 29	8
六、 结论.....	30	9

* A/52/150 和 Corr.1。

一、 导言

1. 1996年12月12日,大会第五十一届会议通过了第51/73号决议,其中除其外,对举目无亲的未成年难民长期处于困境表示深切关注,并吁请各国政府、秘书长、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国各组织、其他国际组织和有关非政府组织尽最大努力协助和保护举目无亲的未成年难民,并加快实现他们返回家园和与家庭团聚。请秘书长向大会第五十二届会议报告该决议的执行情况。

二、 背景

2. 联合国儿童基金会(儿童基金会)和难民专员办事处使用“举目无亲的未成年难民”一词来指18岁以下或低于国家法定年龄、与双亲分离且目前未受到一个监护人或其他成人按法律或习俗负责照料的人。这包括没有得到任何成年人照料的未成年人、完全依靠自己的未成年人、与未成年兄弟姐妹在一起但在整体上没有得到任何负责照料他们的成年人供养的人,以及与非正式寄养家庭在一起的未成年人。

3. 这一定义所适用的年龄组与拥有《儿童权利公约》所确认的权利的那类年幼者基本相符。该公约确认所有儿童和青少年有权获得特别的照料和援助。这一年龄组通常包括受紧急情况影响的人口的多数人。未成年人占受难民专员办事处援助案例的52%,在一些情况下,这一数字可高达60至66%。¹在受紧急情况影响的人口中,举目无亲或与父母分离的未成年人是处境最危险的群体之一。儿童和青少年都需要照料和保护并且都没有能力适当照料和保护自己。如果他们的身心发展需求得不到满足,他们就很可能受到长期的影响。他们往往没有能力使别人了解他们的需求并使这些需求得到满足。没有任何事情比非自愿地与父母和家人分离更威胁到未成年人的福利和长期发展。考虑到未成年人的长期前途,必须给予他们立

即的照料和保护。不应造成一种印象,让人们认为举目无亲的未成年难民是一个获得较多援助的特权阶级,因此比与家人生活在一起的难民儿童和青少年有更好的生存机会。

4. 1996年8月按照大会1993年12月20日第48/157号决议提交的关于武装冲突对儿童的影响的报告(马谢尔研究,A/51/306,附件)特别注意到举目无亲未成年人的情况:

“儿童在冲突、逃亡和流离失所的动乱中往往会与父母分离。父母或其他主要提供照顾者是儿童情感和身体安全的主要源泉。因此,家庭骨肉的分离具有灾难性的社会和心理影响。举目无亲的儿童特别易于受到伤害并处于忽略、暴力、军队招募、性骚扰和其他虐待的危险之中。”

5. 难民专员办事处、儿童基金会和从事这方面工作的非政府组织认识到这一情况,在与家人或监护人分离的未成年难民方面确定了三个目标。第一个目标是采取往往是创造性和因地制宜的步骤,防止与家人分离,协助家庭即使在大规模人口移动的情况下也能聚拢在一起。

6. 第二个目标是尽一切努力使被查明为举目无亲的未成年人能够与家人团聚。对于这一工作,广泛的公众宣传和多机构查找活动往往极其重要。虽然这种努力未能使某些儿童和青少年与家人团聚,但在许多情况下,通过在庇护国和原籍国煞费苦心的查寻努力,往往能够使举目无亲的未成年人同核心家庭或大家庭团聚。

7. 第三个目标是确保举目无亲的未成年人在与家人分离期间获得充分的照料,并且顾及他们的特别需要和权利。难民专员办事处、儿童基金会、红十字国际委员会、拯救儿童会、国际拯救儿童联合会和粮食救济饥民国际协会联合作出努力,制订一个举目无亲未成年人紧急救助工具包,内含紧急登记册、照相机和胶卷,一本关于优先行动的手册和其他工具。在非洲大湖区最近发生的危机中,已利用了一些这种紧急救助工具包。其他工具包则由难民专员办事处贮存,供日后在紧急情况发生时使用。

8. 由于大湖区目前发生的危机一开始就危害到极高比例的举目无亲未成年人,因此在某些方面,它向各机构提供了在紧急情况下与举目无亲未成年人打交道的宝贵经验。至 1996 年 12 月,约有 62 000 登记的举目无亲儿童和青少年与家人团聚,但在 1996 年底和 1997 年初刚果民主共和国(前扎伊尔)和坦桑尼亚联合共和国发生大规模遣返期间,另外有 12 000 名未成年人被查明为举目无亲。他们之中约有 80%的人已与家人团聚。从 1997 年 3 月至 6 月,5 200 名举目无亲的卢旺达未成年人从基桑加尼和刚果民主共和国东部的其他收容点被遣返,而仍然留在该国的这种未成年人的数目不详。

9. 大湖区最近发生的事件强调了必须采取紧急行动,并优先注意查明和处理在强迫和其他暴力造成的流离失所期间与家人分离的未成年人的需求。不过,遣返、查明身份和“收养”照料的后续行动以及设立适当的支助系统以便举目无亲的未成年人能够与家人团聚等等,仍然是联合国有关机构及其执行伙伴需要处理的问题。

三、机构间合作

10. 大会 1996 年 12 月 12 日关于儿童权利的第 51/77 号决议特别提及举目无亲的未成年人的困境,并促请所有机构作出协调努力以处理受冲突和流离失所影响的未成年人的特别需要。《儿童权利公约》本身呼吁在保护、照料和查找举目无亲的未成年人方面进行合作,而儿童权利委员会高度重视这些年幼者的情况。

11. 1996 年 3 月,儿童基金会和难民专员办事处签署了一项谅解备忘录,提供了一个合作框架,以便制订和使用全球规划准则和标准,从而确保举目无亲的未成年人获得适当的保护和照料并且能够与家人团聚。难民专员办事处在庇护国带头,而儿童基金会在原籍国带头;在两种情况下,难民专员办事处和儿童基金会同国际红十字委员会、拯救儿童会和其他组织密切合作。谅解备忘录尤其有助于在一系列

领域说明具体的反应行动,包括下列方面:

(a) 评估各种难民人口中举目无亲未成年人的情况和需要;

(b) 协助改写 1994 年难民专员办事处出版的《难民儿童:保护和照料准则》和《紧急情况下的援助》(儿童基金会,1986 年和 1996 年)中所规定的用于照料举目无亲的未成年人的全球原则和准则,并在必要时与直接参与照料这种未成年人和查找其家人的工作的其他组织协商,制订和印发面向各种情况的准则;

(c) 负责协调和监督照料举目无亲的未成年人和查找家人及促成家人团聚的方案;

(d) 在原籍国,儿童基金会将确保与难民专员办事处和国家当局进行类似的协商和合作,以促进将举目无亲的返回儿童和青少年问题列入适当的方案。

12. 谅解备忘录为提高合作的水平铺平了道路,这种合作包括讨论是否可能联合行动评估和处理被查明为特别易受害的与父母分离的未成年人和其他群体的需要,并制定共同的标准和做法。

13. 1996 年,难民专员办事处与瑞典拯救儿童会和国际拯救儿童联合会签署了一项关于紧急部署社区服务干事的备用协定,以便除其他外,集中注意在紧急情况期间或之后举目无亲未成年人的需要和权利。难民专员办事处也正与国际拯救儿童联盟一起进行一系列国别评价工作,然后将就一系列影响儿童和青少年的问题为国际工作人员、当地工作人员和地方当局和团体制订培训和能力建设的方案;在这方面中,举目无亲的未成年人的情况是一个优先处理的事项。

四、关切的问题

14. 虽然难民专员办事处、儿童基金会和国际及非政府组织已制订了继续提高回应举目无亲的未成年人的境况的的质量的战略,1996 年间,它们注意到某些令人日益关切的事态发展。

A. 在武装冲突情况下，对未成年难民、包括对
举目无亲的未成年人的暴力行为

15. 这些问题之中头一个是在武装冲突情况下，针对未成年难民，包括举目无亲的未成年人和从事援助他们工作的人，所发生的暴力事件。

16. 例如，在大湖区，据对事件的报道，在对难民的一般性攻击之中，未成年人似乎被故意当成攻击对象。1997年5月29日，拯救儿童会的一名刚果工作人员连同他背在后背上的儿童一起被杀，当时他领着一群11名举目无亲的未成年人前往卡卢巴遣返集中站。

17. 同样，据报道1997年4月25至26日夜间，一群武装人员闯入在布卡武郊外Lwiro的儿童医院，从医院病床上掳走28名儿童，将他们强行赶上卡车开走。一群成年人也被带走，其中一些是儿童的亲属。在一些国际组织的抗议下，1997年4月30日，他们被地方当局释放，交给难民专员办事处、儿童基金会、拯救儿童会和医师无国界协会监护。有些报道指出，他们被监禁时曾受到虐待。

18. 儿童基金会公开指出，在难民定居点被叛军进攻所驱散几天后，第一批国际组织到达刚果民主共和国东部地区Biaro，当时他们发现的许多举目无亲的卢旺达未成年人，身上都有叛军进攻时所受的刀伤或枪伤。

B. 军事征募

19. 儿童基金会、难民专员办事处和其他机构关切的另一个问题有关军事征募难民儿童和青少年的报道。据报道，除其他地点外，在大湖区、塞拉利昂、缅甸、斯里兰卡、阿富汗、利比里亚、苏丹、埃塞俄比亚和乌干达，都有这种军事征募。虽然这种关切并不限于其中的未成年难民、或举目无亲的儿童和青少年，但由于没有成年人保护和家属支助，离散的未成年人显然特别容易被军队征募。

20. 儿童基金会与非政府组织儿童权利公约问题工作组的非政府组织小组一

起，于 1997 年 4 月 23 日至 30 日，在南非开普敦组织了关于防止征募儿童参军和非洲儿童兵复员及再融入社会问题专题讨论会。专题讨论会导致发表关于这些问题的附加说明的原则和最佳做法和行动计划草案。

C. 最佳利益标准

21. 难民专员办事处、儿童基金会和国际及非政府组织,在有关政府的参与下,也从事查明和执行关于遣返方面举目无亲的未成年人的最佳利益标准。难民专员办事处正制订一项框架以指导其工作人员查明未成年难民的最佳利益。

22. 遣返已在包括西欧国家在内的许多国家获得庇护的前南斯拉夫儿童和青少年,这个工作一直是个重点。在大湖区范畴内,确定来自卢旺达、布隆迪和刚果民主共和国的举目无亲的未成年难民的最佳利益,包括了评价庇护国和原籍国的安全情况。这种决定视该区域的情况而定,继续是各组织间协商的问题。

23. 举目无亲的未成年人年龄太小,无法说明其原籍地区或家庭姓名,这种情况也获得特别注意。有些这种儿童是单独一个人,其他人则受到非正式的寄养家庭的照顾。为了避免临时收容中心长期收留年龄太小的儿童,但不适当注意他们的发展需要,应该制订程序限制分离的时间,确保短期有益的儿童发展,同时寻求长期的解决办法。为此目的,应该更多考虑在原籍国加倍努力追寻家属和寄养的可能办法,并想方设法从寄养家庭和其他回返者处探求关于幼小儿童背景的更多资料。

D. 性剥削和虐待

24. 举目无亲的未成年人被确认为有受到性剥削和虐待的危险。虽然已特别注意在这方面女孩的处境,男女未成年人受到性剥削和虐待的问题都需要得到特别集中的注意和予以处理。回归家园时已怀孕的举目无亲的女孩,往往回到传统家庭和大家庭支助网已遭到破坏的地区,她们的情况也被特别关切地提及。性传染疾病和 HIV/艾滋病也是青少年和年青成年人口之中令人关切的问题。

E. 在实施确定难民个人地位国家的
举目无亲的未成年人的境况

25. 在发达国家寻求庇护的举目无亲的未成年人的境况已成为特别令人关切的问题。适当照顾、法律协助和适当法律审查等问题这一年来一直是个重点，一些国家审查其确定具体个案的标准，以便提高对儿童和青少年的能力和需要的注意。

26. 1996 年，难民专员办事处主办了关于寻求庇护的举目无亲的未成年人专题讨论会，之后，该办事处于 1997 年 2 月出版了《处理寻求庇护的举目无亲的未成年人的政策和程序准则》。

五. 当前的反应

27. 难民专员办事处、儿童基金会、红十字国际委员会、拯救儿童会、国际拯救儿童联合会和其他非政府组织继续协调其活动，并审查其各种做法，以期改善工作，保护和援助世界各地在各种情况下的举目无亲的未成年难民。在大湖区，为了应付不断变化的形势，目前正在进行机构间合作并联合制订政策和做法。关于前南斯拉夫，现正在规划举行一个机构间会议，讨论举目无亲的难民儿童和青少年的最佳利益标准。上文提到的难民专员办事处/国际拯救儿童联合会国别评估和能力建设方案，其目的在于确保方案制订和保护活动都适当顾及儿童和青少年的需要，而相关的培训努力的目的是改善对这些需要的查明和回应。

28. 难民专员办事处正规划在 1997 年设立若干高级区域儿童顾问员额，以便更迅速和适当地回应所有未成年难民的需要，包括举目无亲的未成年人的需要。同时，难民专员办事处正加倍努力，将对儿童和青少年问题的特别注意纳入所有难民专员办事处方案制订和保护活动的主流。

29. 寻求庇护的举目无亲的未成年人问题是联合国各机构、国际组织和非政府

组织及各国政府之间正在进行对话主题之一。列入辩论的问题有照顾官方监护下寻求庇护的未成年人的标准和确定个人地位的标准。

六、结论

30. 人们早已认识到未成年难民、尤其是举目无亲的儿童和青少年的易受害程度。马谢尔报告使认识武装冲突对这些年轻人的影响处于最重要地位,推动了机构间采取主动行动,以更好地查明这一尤其易受害群体的需要并加以满足。提高联合国各机构间以及联合国与非政府组织的合作水平,一直是对全球各种情况下这些未成年人的境遇做出适当反应的关键,同时也可以使那些处于国内流离失所类似状况下的人受益。这一合作已大大加强了做出紧急反应的能力,以及为紧急情况下的局面制订最全面和适当办法的能力。在各机构努力对新的危机和涉及全世界举目无亲的未成年人状况的变化作出反应时,有关各方都希望这一合作将在未来取得更大成果。

注

¹ 《与难民专员办事处有关的人口:统计方面的概述》(日内瓦,难民专员办事处,1996年7月)。
