



第五十三届会议

临时议程* 项目 108

联合国难民事务高级专员的报告：
有关难民、回返者和流离失所者的
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

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	2
二. 背景.....	5-8	2
三. 机构间合作.....	9-11	2
四. 1997 年制定的新倡议.....	12-19	3
A. 为儿童权利采取行动.....	12-14	3
B. 查寻家人和团聚.....	15-16	3
C. 难民专员办事处/国际拯救儿童联盟的倡议.....	17-18	3
D. 秘书长的武装冲突中儿童问题特别代表.....	19	3
五. 关切的问题.....	20-26	4
A. 区域问题.....	20-24	4
B. 女童.....	25	4
C. 寻求庇护的举目无亲的儿童.....	26	4
六. 结论.....	27	4

* A/53/150

一. 引言

1. 1997年12月12日,大会第五十二届会议通过了第52/105号决议,其中表示深切关注举目无亲的未成年难民长期处于困境,强调亟需早日查明他们的身份和及时提供有关他们的人数和下落的详细而确实的资料,并希望为查明身份和追踪方案提供充分的资源。大会吁请联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)认识到家庭团聚的重要性,与其他有关联合国机构合作,将旨在防止难民家庭离散的政策纳入其方案内。

2. 大会还吁请武装冲突的所有国家和其他各当事方尊重国际人道主义法,并吁请各当事国充分尊重1949年8月12日《日内瓦公约》及相关文书的条款,同时铭记第二十六届红十字会和红新月会国际会议第2号决议,并尊重关于对受到武装冲突影响的儿童给予特别保护和待遇的《儿童权利公约》(第44/25号决议,附件)的各项条款。

3. 此外,大会谴责所有剥削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的士兵或人肉盾牌;和强行征召他们参加军队;以及危害他们安全和人身保障的任何其他行为。

4. 本报告载有联合国和联合国有关机构针对第52/105号决议采取行动的資料。

二. 背景

5. 联合国儿童基金会(儿童基金会)、难民专员办事处和其他机构使用“举目无亲的未成年人”一词来指18岁以下或低于法定成年年龄、与双亲失散且目前未受到按法律或习俗应对其负责的监护人或其他成年人的照料的人。这还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、与未成年同胞在一起但未得到应对他们负责的成年人供养的未成年人以及住在非正式寄养家庭的未成年人。《儿童权利公约》第22条阐述了儿童难民的状况,特别提及举目无亲的儿童。儿童权利委员会现在负责监测该公约的执行情况,主要通过报告程序进行监测。在过去十年期间,国内流离失所者或直接受战争影响的人激增,他们未跨越国际边界,享受不到难民法规定的好处。他们中许多人是与家人失散或其父母在冲突中丧生的儿童。

6. 在冲突和逃亡的动荡局势中,儿童很容易与其家人和照料他们的人失散。尽管所有背井离乡的难民在某种程度上都没有保护,但失散儿童更易受到伤害。无依无靠的男女儿童很容易成为武装集团征募战斗人员、搬运工、间谍或勤杂工的目标,他们遭受剥削及受到身体虐待或性虐待的危险很大,甚至死亡。因此,非自愿离散增加了流离失所、难民和其他受战争影响的儿童所面临的危险;造成的创伤可能比流离失所本身更大。难民专员办事处、儿童基金会和在这一领域工作的其他机构的目标是尽可能防止失散、查明与其家人失散的儿童身份并及时使他们与家人团聚。

7. 众所周知,有时会发生遗弃子女的情况,因为家人想当然地认为救济机构在发生危机时更能够向他们的子女提供最佳照料和保护。因此,救济机构以协调和基于社区的方式提供援助是其义不容辞的责任,从而提高家人和其他亲属网络的能力,确保儿童福利。

8. 所有机构都在继续努力改进向这一处境危险群体提供的服务。1997年10月,难民专员办事处视察和评价处公布了难民专员办事处为儿童和青少年的利益所作努力的评价,呼吁更加关注失散的未成年寻求庇护者,包括确定地位的适当年龄程序;加强外地工作人员在保护和方案拟订方面的培训;建立搜寻和促进团聚的区域网络;发生紧急情况时迅速部署社区事务干事;注重基于社区的照料。难民专员办事处针对关于武装冲突对儿童影响的报告(马谢尔研究,A/51/306,附件)的后续战略确定失散儿童为外地办事处的5个优先问题之一。

三. 机构间合作

9. 难民专员办事处与儿童基金会、人权事务高级专员办事处、秘书长的武装冲突中儿童问题特别代表、联合国秘书处人道主义事务协调厅和一系列国际和非政府组织共同努力,向举目无亲的难民、流离失所和其他受战争影响的儿童提供必要的保护和援助。各机构努力确保联合呼吁进程反映出人道主义界,包括地方和国际二级的非政府组织共同确定的优先事项。

10. 难民专员办事处和儿童基金会1996年签署的谅解备忘录确定,难民专员办事处主要负责难民儿童的福利,儿童基金会则在其原籍国带头促进儿童利益。在过去几年中,难民专员办事处、儿童基金会以及红十字国际

委员会、红十字会与红新月会国际联合会和国际拯救儿童联盟等组织和机构为处理举目无亲的未成年人问题建立了密切的工作关系,包括在全球一级制订技术标准,并在地一级进行协调,提供照料和服务。

11. 儿童因为战争关系在国界内流离失所期间也会与家人失散。关于国内流离失所者,人道主义事务协调厅区域紧急救济协调员是协调中心,与所有有关的合作伙伴密切合作。紧急救济协调员主动与联合国人权事务高级专员和秘书长的国内流离失所儿童问题特别代表进行一系列磋商。协调厅印发了特别代表关于国内流离失所问题指导原则的小册子,分发给联合国机构、国际组织、非政府组织和国家行政当局。这些原则重申全家在一起的权利,如果失散应尽快团聚;呼吁负责任的行政当局对家庭成员提出的查询提供便利,并与从事家人团聚工作的人道主义组织合作。

四. 1997 年制订的新倡议

A. 为儿童权利采取行动

12. “为儿童权利采取行动”是难民专员办事处和国际拯救儿童联盟共同努力的结果,其主要目标是提高难民专员办事处和联合国其他机构工作人员以及非政府组织和各国政府的能力,在难民各阶段处境中保护和照料儿童和青少年,包括紧急干预和寻求持久的解决办法。

13. 为此目的,编写了一系列涉及根本问题的训练单元,如国际法律标准和原则;帮助举目无亲的儿童和儿童兵;防止剥削和虐待。还特别关注尤其与女童有关的问题,如防止色情剥削和生殖健康。

14. 1998 年上半年举办了二期区域能力建设讲习班,并定于年底再举办两期。参加者根据其所在区域的政治、经济、社会和文化背景审查训练单元内容并确定训练方法。他们还确定处理影响儿童和青少年的关键问题的试行项目。讲习班设立了查明需要和制订行动计划的区域训练队。处理这些需要的办法包括:继续举行儿童权利采取行动讲习班;非政府组织和难民专员办事处联合评估形势;部署训练队。由于对儿童和青少年问题的关切日益成为主流方案拟订和保护活动的组成部分,为儿童权利采取行动将被纳入现行训练方案中。

B. 查寻家人和团聚

15. 1997 年,儿童基金会、难民专员办事处、红十字委员会和其他机构共同合作,为查寻举目无亲的儿童并使他们与家人团聚进行机构间努力,原则上重点查寻 26 000 多名儿童的家人,他们在接近 1996 年底大批卢旺达人从刚果返回后被确定为举目无亲的儿童。截至 1998 年 4 月,其中 18 000 多名儿童已与家人团聚;大约 6 000 名儿童仍在原籍国各地的 48 个机构中等待团聚。在继续查寻的同时,儿童基金会、难民专员办事处和非政府组织合作伙伴继续为目前的查寻、团聚和领养活动提供基本支助,如住房、食物、饮水和医疗服务。

16. 1997 年 11 月,国际拯救儿童联盟在内罗毕召开查寻家人和团聚问题机构间会议。与会者包括难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会和参与此项工作的非政府组织。该会议制定了机构间行动计划,处理防止失散、机构间合作、领养、团聚和重新融入社会问题。1998 年 6 月在日内瓦举行了后续会议。

C. 难民专员办事处/国际拯救儿童联盟倡议

17. 1997 年难民专员办事处为儿童和青少年利益所作努力的评价得出一个结论:难民专员办事处必须加强与其他联合国机构和非政府组织的联系。有鉴于此,难民专员办事处与国际拯救儿童联盟就在非洲之角和西非联合采取区域主动行动进行讨论,其目的在提高区域保护和照料儿童和青少年的能力,特别是举目无亲的未成年人以及受战争影响和有特别教育需要的儿童和青少年。

18. 可能进行的活动包括:联合评估形势;区域应急规划;通过为举目无亲的儿童调拨应急箱(包括登记和查寻用品)和紧急情况时用的教育和娱乐箱,加强快速反应能力。

D. 秘书长的武装冲突中儿童问题特别代表

19. 各机构欢迎任命奥拉拉·奥图诺先生为秘书长的武装冲突中儿童问题特别代表,并期望与他共同努力处理影响失散儿童和其他受战争影响的儿童的问题,包括征募和性剥削的危险。难民专员办事处、儿童基金会、人权事务高级专员、人道主义事务协调厅和其他机构正寻求各种途径,以便与他密切合作并加强援助受战争影响儿童和青少年的努力。特别代表在其 1998 年 3 月提交经济及社会理事会的临时报告(E/CN.4/1998/199)中强调,战争期间社会价值系统崩

溃, 家庭和社区解体, 使妇女和女童特别容易遭受性暴力。联合国系统各机构开始认识到武装冲突中影响儿童的严重问题。例如 1998 年 6 月 29 日, 安全理事会就该专题进行了公开辩论。

五. 关切的问题

A. 区域问题

20. 儿童基金会与难民专员办事处、非政府组织、目标儿童父母和其他有关各方密切合作, 竭力要求上帝抵抗军这一武装集团的成员结束有步骤地从乌干达北部绑架儿童, 并将仍被其关押在苏丹南部大本营的 2 000 名左右儿童立即送回乌干达。自大约 5 年前开始有步骤地绑架儿童以来, 估计有 6 000 至 8 000 名儿童(大多数在 10 岁至 17 岁之间) 被强行从他们的学校、家里和村庄带走。大约一半的儿童设法逃离俘虏他们的武装分子, 并亲口诉说他们骇人听闻的遭遇: 他们遭受酷刑、奴役、强奸和其他虐待; 被迫攻击他们自己的村庄, 杀害家人和熟人; 被迫折磨和杀害不服从指挥官命令或试图逃跑的其他儿童。根据这些诉说, 估计未能逃跑的那一半儿童已在关押中死亡。

21. 联合国机构和非政府组织还进行合作, 谋求解决住在苏丹国内流离失所者营地的举目无亲的未成年人问题的办法。

22. 尽管大批卢旺达难民从刚果和坦桑尼亚联合共和国返回家园行动大体上于 1997 年初结束, 但一些影响失散儿童的严重问题仍然存在。例如在卢旺达, 国际人道主义工作者日益认识到回返者中有许多儿童是户主的家庭。这些儿童极易遭受剥削和虐待, 特别是因为 75% 的此类家庭由女童当户主。布隆迪的治安问题导致一些机构对查寻工作进行审查, 而另一些机构则加强活动。

23. 最后在刚果, 难民专员办事处和非政府组织查明相当多的难民儿童仍住在当地刚果人家中。许多儿童不愿返回卢旺达, 特别是 5 岁以下儿童和青少年。前者太年幼, 无法提供查寻情况; 后者担心在卢旺达会被当作好斗分子的目标。与家人失散的布隆迪儿童难民的处境也十分微妙。多年来, 在刚果东部和其原籍国生活似乎同样危险。非洲大湖区两个重要的事态发展是: 改进查明最年幼儿童家人(通常最难查寻)的方法; 各机构加强合作, 以便最大限度地提高效率, 特别是在资源匮乏时。

24. 在肯尼亚卡库马, 难民专员办事处与主要的非政府组织共同努力确定供选择的办法, 重新安置某些“失踪男孩”——已经独自在苏丹生活若干年的举目无亲的苏丹儿童。对于他们当中的许多人, 查寻或不成功或无法进行, 遣返也不是可选择的办法, 因为他们来自冲突地区。他们特别容易被征兵和遭受其他形式的剥削。

B. 女童

25. 18 岁以下的女童和青少年占难民专员办事处关切的 2 270 万人口的 52%, 而且这些年轻难民中一半是女童。国内流离失所者的人口统计数据 and 人数与之相似。武装冲突和流离失所的性质发生变化意味着女童难民或国内流离失所者不再仅仅是冲突和流离失所的偶然受害者, 而是日益成为剥削、军事化和政治化的目标。她们的需要与成年难民的需要同部分相同, 但由于她们还在成长、不能自立且易受伤害, 她们需要而且有权得到明确的保护和帮助。影响女童的主要威胁包括性暴力、性剥削和性虐待, 以及未达法定年龄被招募和被当作童工。她们的需要包括出生登记和身份证件、教育、职业培训和赚取收入活动、食物和营养、青少年生殖健康以及与残疾和社会与心理健康有关的问题。孤身一人没有家庭和社会保护的女童难民处境更危险, 更需要支助。

C. 寻求庇护的举目无亲的儿童

26. 1997 年, 难民专员办事处印发了《处理寻求庇护的举目无亲的未成年人的政策和程序准则》。这些准则是在确定年龄敏感和年龄适当的难民地位程序方面, 重新拟定政策和培训政府官员的基础。

六. 结论

27. 难民专员办事处、儿童基金会、人权事务高级专员、红十字委员会和非政府组织继续在改进他们代表举目无亲的未成年人所进行的努力方面取得长足进展。秘书长武装冲突中的儿童问题特别代表为此项工作做出了重要的贡献。但发生危机时, 譬如目前在塞拉利昂、几内亚比绍和科索沃省发生的危机, 每日陷入和逃离战争区的儿童非自愿地与家人失散。在在一般平民百姓得到保护而不受战争影响之前, 越来越多的儿童将会继续遭受失散的创伤和危险。谨促请会员国遵守和促进《儿童权利公约》, 支助防止非自愿家庭失散的措施。