



第五十四届会议

临时议程^{*} 项目 112

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.....	5-7	2
三. 新的情况发展.....	8-24	2
A. 查寻家人和团聚	9-13	2
B. 欧洲失散儿童方案.....	14	3
C. 保护儿童权利行动的培训和能力建设	15	3
D. 《儿童权利公约》	16-17	3
E. 国内流离失所的儿童	18-20	4
F. 儿童兵.....	21	4
G. 加强联合国难民事务高级专员办事处的地外网络	22-24	4
四. 其他关切的问题	25-38	5
A. 女童	25	5
B. 失散儿童的收养	26-28	5
五. 结论.....	29	5

^{*} A/54/50。

一. 导言

1. 1998年12月9日,大会通过第53/122号决议,其中注意到联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和其他组织保护和援助举目无亲的未成年难民的努力,回顾这些难民属于最脆弱的难民,最容易遭受忽略、暴力、强迫征兵、性攻击和其他虐待的危险。大会表示深切关注举目无亲的未成年难民长期处于困境,强调必须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尽而确实的资料。

2. 在同一决议中,大会吁请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,将旨在防止难民亲人分散的政策纳入其方案内。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,特别是各项《日内瓦公约》及相关文书的条款,铭记1995年12月在日内瓦召开的第二十六届红十字会和红新月会国际会议通过的第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》的各项条款。

3. 大会还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其他机构和组织针对第53/122号决议采取行动的资料。

二. 背景

5. “举目无亲的未成年人”或“失散儿童”系指与父母失散、并且没有得到根据法律或习惯负责给予照料的成年人的照料的未成年人。不过,即使在紧急情况下尽管许多儿童与通常照顾他们的人失散,但真正举目无亲的儿童还是比较少的。对于那些失散的完全孤独的儿童来说,“举目无亲的儿童”的传统定义的确适用于他们,但他们许多人可能同远亲、朋友、邻居、其他成年人或同辈的人一起生活。因此,目前较广泛使用“失散儿童”一词,而较少使用“举目无亲的儿童”一词。失散儿童可以定义为18岁以下、与双亲失散或与其主要依靠的以前的法定或习俗上的照料人失散的未成年人。所有这种儿童都应有权根据一系列国际和区域文书获得国际保护。

6. 在发生冲突和逃亡的动荡局势中,儿童较容易与家人和照料他们的人失散。在过去的一年里在中非和西非以及在科索沃的紧急情况下就发生过显著的事例。虽然所有离乡背井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招募战斗人员、搬运工和帮佣的目标,他们遭受剥削和虐待的危险很大。因此,非自愿分离增加了流离失所儿童、难民儿童和其他受战争影响的儿童所面临的危险。这种危险包括遭受暴力。身体虐待或性虐待、剥削,甚至死亡。在过去十年里,在国内流离失所或直接受战争影响但因没有越过国际边界而未受到难民法条款保护的人数大量增加。其中许多是与家人失散或因父母在冲突中丧生而沦为孤儿的儿童。

7. 如下面较详细的叙述,难民专员办事处、联合国儿童基金会(儿童基金会)和在实地工作的其他机构的目标是尽可能防止失散,查明与家人失散的儿童的身份,以确保他们受到所需的保护和帮助,并使他们迅速同家人团聚。

三. 新的情况发展

8. 本节叙述有关第53/122号决议的各项规定的新的情况发展。与其他联合国机构和政府间和非政府组织的合作以及有时与政府对口单位的合作发挥了重要的作用。

A. 查寻家人和团聚

9. 难民专员办事处与儿童基金会和红十字国际委员会(红十字委员会)继续协同努力,查寻失散儿童并使他们与家人团聚,其中主要是在大批难民自刚果民主共和国返回卢旺达后查寻该处的儿童。现在已有超过62 000名儿童与在卢旺达的家人团聚。仍然留在难民中心的人数已减至5 000名,其中许多人年龄太小,未能提供线索。促进查寻工作的措施包括利用照片,方便父母到儿童所在的各个中心查认以及将儿童送到离其原来社区较近的地方以方便查寻。卢旺达政府的最终目标是将所有儿童送到社区内的家庭,以确保儿童能够融入当地文化和传统,尽快重新过着正常的生活。

10. 难民专员办事处/儿童基金会联合进行的利比里亚儿童行动的主要目的虽然是为维护利比里亚儿童和青少年健康的心理和保护其社会福利,并向他们提供献身社区和国家的手段,但在查寻失散儿童并使他们与家人团聚方面也发挥了作用。联合国拯救儿童会在这个项目中一直发挥带头作用。该会加强和扩大现有团聚

和支助服务的基础设施。至 3 月为止,促成了 78 名失散儿童与家人团聚。利比里亚儿童行动也支助一支应急队以防止家庭成员失散。目前努力正式确定并加强难民专员办事处、儿童基金会和联合国拯救儿童会之间进行的旨在查明失散儿童下落、将他们遣返并使他们与家人团聚的区域合作。

11. 秘书长儿童和武装冲突问题特别代表提出的“邻国行动”致力于集合一些相邻国家进行跨界活动,动员对影响儿童的问题作出协同的反应。这项行动的目标在于唤起大众作出努力,并取得相应的政府和叛乱团体采取具体措施来保护儿童不受过境活动的威胁和侵犯。它大大促进了秘书长特别代表、各国政府、联合国各机构和非政府之间的紧密合作,促进以协作方式来保护儿童,特别是难民儿童和国内流离失所儿童,并维护他们的福利。已提议在西非、东非和科索沃三地的这种“邻国地区”执行这种行动。已设立一支工作队以制订战略、行动计划和方式。迄今为止,要优先进行的包括跨国界查寻和使失散儿童与家人团聚的活动。已计划在 1999 年下半年派一个机构间特派团去西非。

12. 秘书长特别代表也积极寻求解决武装团体上帝抵抗军的成员将儿童从乌干达北部绑架到苏丹南部的问题。在 2 月有小量的儿童获释。后来在儿童基金会和当地非政府组织的密切协调下,难民专员办事处帮助将他们送返乌干达与家人团聚。

13. 在科索沃的紧急局势中,涉及难民专员办事处、红十字委员会和儿童基金会的机构间合作也在查寻工作中发挥重要的作用。不过,应予指出,与其他最近发生的难民危机相比,这次较少发生儿童与家人失散的情况。在失散的儿童中,大多数与亲戚或邻居在一起,并且通常知道他们的父母的下落。在难民社区内,强大的远亲和社区网络使失散的儿童在远亲家庭和社区中获得照料而无需机构提供照顾。每日都对收容失散儿童的家庭进行监测。人道主义撤离方案负责在情况最紧急期间协助将难民撤到第三国以减轻该区域的收容国所受的压力,也顾及到尊重家庭团聚的原则。当时优先撤离有居住在第三国、可以照顾他们的亲戚的举目无亲的未成年人。8月初,只有 33 宗个案仍待解决,难民专员办事处同红十字委员会和儿童基金会正积极采取后续行动。

B. 欧洲失散儿童方案

14. 欧洲失散儿童方案是难民专员办事处和国际拯救儿童联盟在专门知识领域互补的基础上共同采取的行

动。这一行动在国家和欧洲两级制订共同政策并致力于推行最佳做法,以维护来到欧洲或在欧洲过境的失散儿童和青年的权利和最佳利益。在这项行动范围内已建立了一个非政府组织伙伴网络。已编制了一份关于如何保护和照料失散儿童的说明,并为所有伙伴进行培训,充分解释这种最佳做法。此外,已完成一项找寻儿童迁移的原因的研究。为了进行这种合作,将在难民专员办事处布鲁塞尔区域办事处内派驻一名干事,其主要任务是进一步发展与在欧洲国家照顾失散儿童的组织的伙伴关系和传播在该地区行之有效的做法和原则。

C. 保护儿童权利行动的培训和能力建设

15. 保护儿童权利行动项目是难民专员办事处按照秘书长关于武装冲突对儿童的影响的专家报告(马谢尔报告)(A/51/306 和 Add.1)的建议制订的战略之一。该报告在传播保护和救助失散儿童的经验方面发挥着重要的作用。保护儿童权利行动以儿童和青少年权利和发展需要综合培训方案为基础,目的在于提高难民专员办事处、政府和执行伙伴的工作人员保护和照料处于紧急情况的儿童的能力。保护儿童权利行动指导委员会于 1997 年设立,负责指导难民专员办事处和国际拯救儿童联盟之间的合作行动。该委员会于 1999 年扩大,包括积极参与区域行动和审查培训材料的儿童基金会和联合国人权事务高级专员办事处。1999 年初,在难民专员办事处儿童问题区域政策干事的协调下,保护儿童权利行动训练员培训讲习班培训了一些区域顾问队。举行培训的区域包括东非和西非、独立国家联合体和中亚。顾问队后来查明了处理影响儿童的关键问题的后续战略。保护儿童权利行动的活动目前逐渐扩展至非洲大湖区域。

D. 《儿童权利公约》

16. 《儿童权利公约》是一项有力的具有法律约束力的文书,其目的在于促进和保护儿童、包括失散儿童的权利。由联合国人权事务高级专员办事处提供服务的儿童权利委员会负责监测《公约》的执行情况。监测工作主要通过各国的报告程序进行,鼓励收集和交换关于失散儿童的资料。这一程序使委员会能够在难民专员办事处和非政府组织提供合作的情况下与各国进行建设性对话,讨论这些国家境内的失散儿童的情况。

17. 在 1998 年 5 月至 1999 年 6 月期间,委员会除其他外,审议了奥地利、几内亚、卢森堡和瑞典的报告,并在

对这些报告所作的相应建议中讨论和处理了落实举目无亲的未成年人的权利的问题。

E. 国内流离失所的儿童

18. 救助国流离失所者的行动继续受到人道主义事务协调厅的特别注意。担任国内流离失所者问题的机构间协调员的紧急救济协调员强调必须采取紧急行动并优先注意查明和满足由于被迫流离而与家人失散的儿童的需要。

19. 虽然在冲突混乱中在本国境内与父母失散的儿童与难民儿童一样面对同样的危险,但他们没有到任何具体的国际法机构的保护。不过,在秘书长国内流离失所者问题特别代表的主持下由一组法律专家制订的《关于国内流离失所的指导原则》(E/CN.4/1998/58/Add.2,附件)提请特别注意失散儿童的需要和权利。这些原则申明失散儿童需要特别保护和帮助,阐明家庭在流离失所期间失散的问题,并重申家庭有不分离或迅速团聚的权利。这些原则还呼吁负责当局便利家人查寻并与人道主义组织合作进行协助家庭团聚的工作。机构间常设委员会的所有机构都参与积极传播这些原则。

20. 在机构间常设委员会内,目前进行几项行动,以改进对国内流离失所者、包括失散的国内流离失所者的保护和援助。例如,人道主义事务协调厅与机构间常设委员会的其他成员正在审定一份政策文件,目的在于使保护国内流离失所者、包括失散儿童的人道主义战略更有针对性。目前在综合和传播信息方面也在加紧努力。人道主义事务协调厅正在与挪威难民理事会合作,制订在实地系统地收集数据的程序,以便建立全球国内流离失所者数据库。该数据库将载有关于失散儿童的人数和状况的资料,以帮助于作出人道主义反应。此外,在儿童基金会的协调下,机构间常设委员会各机构编制了一份关于在实地处理国内流离失所问题的做法手册,其中载列旨在向失散儿童提供保护和援助的方案的例子。最后,在儿童基金会和挪威难民理事会的协调下,机构间常设委员会各机构目前为实地工作人员制订一个关于国内流离失所问题的机构间培训单元。该单元也得顾及易受侵害的群体,包括失散儿童。

F. 儿童兵

21. 1999年4月在莫桑比克举行了第一次非洲利用儿童兵问题会议(由制止利用儿童兵联盟组织与瑞典拯救儿童会和儿童基金会举办,莫桑比克政府提供东道,联合

国人权事务高级专员办事处、难民专员办事处和其他机构参加了会议。会议讨论了失散儿童的问题。一个工作组特别讨论了关于防止招募儿童兵的方案经验,并讨论了最容易被招去当兵的儿童类别,其中包括难民儿童、流离失所儿童和失散儿童。会议评估了用于制止强迫招募儿童兵和其他极端的童工形式的战略,设法查明应进一步采取什么行动来保护儿童,使他们免受这种行为的侵害。会议强调必须审查这种征兵的文化和社会环境,并且有必要与有关的家庭一起作出努力。

G. 加强联合国难民事务高级专员办事处的外地网络

22. 难民专员办事处为了促进其难民儿童政策(其中特别注意举目无亲的儿童和失散儿童),于1998年设置了四个难民儿童事务区域政策干事的新员额,以加强其外地网络。这些干事的主要活动之一是确保在紧急情况下能够设立一个系统来防止儿童与家人失散,并采取措施迅速查明、记录和查寻失散儿童。他们的工作的另一个重要方面是确保在不同区域都能以一致方式处理失散儿童的问题,确保在进行工作时与所有攸关的机构和组织进行协调和磋商,并积极参与有关的培训活动。

23. 在非洲大湖区和别处努力设立了一支机构间工作队,并与红十字委员会和其他非政府组织以及政府的对口单位密切合作,以便为失散儿童寻求持久的解决办法。由于在各个行动者之间明确划分了工作和责任范围,这使一些领域的工作取得良好的进展:难民营的查寻工作、难民营之间的查寻工作、过境移动程序、失散儿童的收容和照料、数据库和查寻准则。在每个国家举行了区域会议,以审查所有关注失散儿童问题的有关方面所作的共同努力。这些会议使难民专员办事处能够更新关于失散儿童状况的资料,并寻求方法将他们遣返或使他们同家人团聚。这一网络已扩大至大湖区外收容失散儿童的国家。在技术讨论中同政府部长进行了磋商,他们的支持有助于迅速解决复杂而困难的情况。

24. 通过会议、文件、录象、小册子、手册和专题小组的讨论,同各伙伴交流了信息和经验。经过一段时期之后,这使各有关方面取得共识、采取共同的办法。在大湖区域出版一份通讯季刊,侧重注意受战争影响的儿童、特别是失散儿童的问题。

四. 其他关切的问题

A. 女童

25. 在举目无亲和失散儿童之中,最易受侵害的是女童。必须特别注意她们的教育,特别是在没有任何家人支持的情况下所受的教育。残疾女童面临被抛弃的威胁,许多幼童因无人照管而死。女童经常受到色情剥削,可能沦为雏妓。因此,亟需通过社区方案,包括培训照料人员并向他们提供支助,唤起社区对问题的关注和认识,以预防艾滋病毒和性传染疾病。最后,必须特别注意遗产权的问题,因为法律上往往存有漏洞,使妇女和儿童得不到家庭的支助。

B. 失散儿童的收养

26. 1999 年 6 月难民专员办事处常设委员会第十五届会议在进行关于国际保护的辩论时侧重注意这一问题,其中强调在收养时应保护家庭和维持家庭团聚。事实上,难民专员办事处长期以来一直主张不应当收养处于紧急情况下的难民儿童。难民专员办事处秉持这一立场,不但按照《儿童权利公约》,并且按照《保护儿童和国家间收养方面合作海牙公约》以及关于该公约适用于难民儿童和其他国内流离失所儿童的建议制订政策。这种政策的前提是,如果有合理理由相信有机会寻到家人并使其团聚,为了儿童的最佳利益,不应进行收养。这一政策所依据的原则是:应首先考虑儿童的最佳利益;精神上往往已经受创伤的儿童在处于类似文化环境下的大家庭内与亲戚生活在一起通常比完全离开其文化环境好(见《儿童权利公约》第 3 条,大会第 44/25 号决议,附件)。

27. 紧急情况不断发生,突显出这种政策的合理性和必要性。在非洲大湖区域发生危机期间,难民专员办事处收到大量有关收养儿童的请求。由于着重家庭团聚的重要性,约 85% 至 90% 在危机中与家人失散的儿童最后与家人团聚。同样地,难民专员办事处经常收到有关收养因科索沃危机而失散的阿尔巴尼亚裔儿童的请求。收养不是一个适当的解决办法。考虑到大多数失散儿童都不是孤儿,要继续致力为这些儿童寻求适当的临时照料,以便他们日后有可能与家人、包括非直属家人团聚。

28. 不过,如果经济评估后认为异国收养符合该儿童的最佳利益,国家不应加设不必要的限制和障碍。在难民儿童希望被收养和难民父母希望收养儿童的情况下提

出严格的条件要求不一定符合该儿童或该家庭的最佳利益。

六. 结论

29. 尽管难民专员办事处、人道主义事务协调厅、儿童基金会、联合国人权事务高级专员办事处、红十字委员会和其他非政府组织在一些领域或取得了进展,仍然有许多问题尚未解决。其中之一是选择收容家庭的准则和系统地作出后续行动的问题,后者往往因资源有限而难于执行。社区战略在某种程度上解决了这个问题,但失散儿童,尤其是女童仍然不能受到某种形式的剥削。这种问题的解决办法是复杂的。除非平民普遍受到保护而免受战祸的影响、人权不受到严重践踏,否则仍将有越来越多的儿童受到进一步的创伤和失散。会员国要恪守和促进《儿童权利公约》,资助和以其他方式支助各种旨在避免非自愿家庭分离和协助家庭团聚的方案。