



## 第五十六届会议

临时议程\* 项目 126

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

### 保护和援助举目无亲和失散的难民儿童

秘书长的报告\*\*

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 背景.....	3-7	3
三. 新的事态发展.....	8-39	3
A. 寻找家人和团聚.....	9-13	3
B. 欧洲失散儿童方案（欧洲失童方案）.....	14-17	4
C. 保护儿童权利行动的培训和能力建设倡议.....	18-21	4
D. 儿童权利公约.....	22-26	5
E. 国内流离失所儿童.....	27-30	5
F. 征召入伍.....	31-33	6
G. 性暴力、性剥削和虐待.....	34-38	6
H. 加强难民专员办事处外地工作网络.....	39	7
四. 其他的关切问题.....	40-43	7

\* A/56/150。

\*\* 本报告已尽力从外地办事处和我们的伙伴机构取得最新的资料，它们因兼顾其他优先事项未能立即提交这些资料。

目录 (续)

	段次	页次
A. 女童.....	40-41	7
B. 收养失散儿童.....	42	8
C. 举目无亲和失散儿童的儿童户主家庭和自力更生.....	43	8
五. 结论.....	44	8

## 一. 引言

1. 1999年12月17日，大会通过第54/145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和失散的儿童难民的努力，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。

2. 本报告载有联合国和其他组织按照第54/145号决议采取行动的資料。

## 二. 背景

3. “举目无亲的儿童”（或称“举目无亲的未成年人”）系指与父母失散，且未得到法定或按习俗有责任的成年人照料的18岁以下儿童。但按非洲大湖区的经验显示，即使在紧急情况下，即使许多儿童与其原先法定的/或习俗上的照顾人失散，但是，并非所有儿童都像上述所界定的举目无亲者。这些儿童虽与远亲一同居住，却有可能沦为举目无亲的难民儿童。因此，目前较广泛使用“失散儿童”一词，以提高人们注意可能要保护这些群体。“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儿童。

4. 为确保这些儿童能得到根据一系列国际和区域文书给予的国际保护，能得到展开寻访并与原先的照料者团聚的利益，难民专员办事处与联合国儿童基金会（儿童基金会）、红十字国际委员会（红十字委员会）、国际拯救儿童联盟及其他参与的机构一道，采用广义的“失散儿童”一词作为其行动的根据。难民专员办事处寻求全球对接受这种广义的原则的支持，以强调针对失散儿童包括青少年给予可能的保护的需耍。

5. 举目无亲和失散的儿童按照国际人权法、国际难民法、国际人道主义法和各种区域文书有权得到国际保护。

6. 在冲突及逃亡的混乱情况下，儿童与其亲人和照料者失散的危险大为增加。去年在非洲之角、中非和西非就发生过显著的实例。因失散而沦为国内流离失所者、难民及其他受战祸影响的儿童的危险也大为增加，包括受到征兵、剥削、虐待甚至死亡的危险。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. 难民专员办事处、儿童基金会和其他在实地工作的组织，其工作目标是，尽一切可能防止失散、寻找失散儿童的亲人、确保这些儿童能得到所需的保护和援助，以便及时与他们的亲人团聚。

## 三. 新的事态发展

8. 本节内容包括与第54/145号决议执行情况有关的若干新的事态发展。自2000年以来，难民专员办事处同联合国机构、政府间和非政府组织，在有些情况下与各国政府的对应机构合作，在处理举目无亲和失散儿童的保护和援助需要方面发挥了重要作用。

### A. 寻找家人和团聚

9. 难民专员办事处，同儿童基金会、红十字委员会和诸如国际救援委员会和国际拯救儿童联盟等专门性非政府组织一道，进行协同一致的努力，加强展开寻找失散儿童的亲人和团聚的工作，尤其在几内亚和塞拉利昂展开此种工作。虽然在布隆迪和刚果，不可能为难民儿童寻找亲人与团聚，因为这些国家的局势动荡，但在坦桑尼亚联合共和国继续从事文件登记、各难民营间的寻找与团聚的工作。同时还加强努力，协调相关组织数据库的资料并提高其精确度，同时继续利用诸如“照片查寻簿”和无线电广播等工具。

10. 举目无亲和失散儿童机构间工作组是主要由难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会、救援委员会、世界展望国际组织和联合王国拯救儿童联盟号召组成的。这个工作组力求发展能力以便能更协调地

响应紧急阶段的失散儿童问题，直至达成适当的持久解决办法。为此，工作组编写了《举目无亲和失散儿童的指导原则：机构间标准和政策》，难民专员办事处、红十字委员会和儿童基金会举行了若干会议，审查不同的案文草稿，这份文件预订于 2001 年底前出版。

11. 在利比里亚境内，联合国拯救儿童联盟在难民社区内举办了一系列培训会议，以期增进大家对亲人失散之危险以及如何防止其发生的认识。同时又为青少年举办具体培训班，教导他们如何更好地预防失散和在失散期间如何保护自己。在这方面，青少年现在已积极参与监测和报告的工作。

12. 在非洲大湖区内，关切失散儿童仍然是一个关键的问题。2000 年 4 月在达累斯萨拉姆举行的难民专员办事处的区域会议中，以这个问题为主题。会议中包括专家们提出关于在外地一级为寻找和团聚而使用的各种新方法和技术，包括来自西非经验的例证。由于当前的安全情势，在刚果民主共和国东部境内寻找和遣返失散的卢旺达儿童的问题仍然很少进展。但尽管有持续冲突引起的限制，每个月平均仍有 20 个儿童被送回卢旺达与他们的亲人团聚。

13. 在许多国家内，包括安哥拉、厄立特里亚、埃塞俄比亚、塞拉利昂、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，已加强和扩大了对失散儿童与他们亲人团聚的支助工作。在科索沃和东帝汶危机期间，也曾提供同样的支助。

## **B. 欧洲失散儿童方案（欧洲失童方案）**

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对抵达欧洲的失散儿童采取的共同行动。这一行动在国家在欧洲两级制订共同政策并致力推行最佳做法，以维护来到欧洲的失散儿童的权利和最佳利益。作为这个进程的一部分，该方案已加强与各国政府和非政府组织的对应机构的伙伴关系，为欧洲各国境内的失散儿童工作。

15. 该方案的活动包括能力建设和宣传活动，以及对失散儿童的权利没有得到充分尊重的情况采取补救

行动。2000 年 10 月，难民专员办事处和国际拯救儿童联盟联合修订了欧洲失童方案主持编写的一本关键资料与推动宣传的文书《良好作法的说明》，在这本文书中加进了国际法的最新发展成果，包括通过不久的《儿童权利公约，关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《儿童权利公约，关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》（见大会第 54/263 号决议）。根据这份《说明》，又编写了一份培训指南草稿，并在三个培训训练员的讲习班中首先使用。

16. 西欧和中欧以及波罗的海各国的非政府组织进行了国别评估。包含 16 个西欧国家的报告已摘要汇编成为一份综合报告，标题是“失散儿童在欧洲寻求庇护：行动纲领”。2000 年 6 月，在布鲁塞尔正式分发成为西欧就失散儿童问题收集有系统资料的首次尝试。该报告结论认为，虽然在所有有关国家内确有许多良好作法的实例，但总体说来，在大多数国家内对失散儿童的特定权利和需要并无充分的了解和认识。计划在 2001 年出版中欧和波罗的海国家的摘要报告。

17. 2000 年，对欧洲境内举目无亲和失散儿童进行收集有系统的统计数字的首次尝试。到目前为止，28 个欧洲国家中 23 国已提出了关于这些儿童的统计数字。

## **C. 保护儿童权利行动的培训和能力建设倡议**

18. 保护儿童行动是包括难民专员办事处和拯救儿童联盟以及自 1999 年以来，还包括儿童基金会和人权高级专员办事处（人权专员办事处）的一项机构间行动。作为一个以儿童权利为本的培训和能力建设的项目，保护儿童权利行动旨在加强特别是加强难民专员办事处、政府和非政府组织的工作人员的能力，以便保护和照顾紧急局势下的儿童，直至通过获得持久解决时为止。保护儿童行动在传播外地在保护和援助失散儿童方面累积经验的资料也发挥了重大作用。这些资料包括全盘培训材料，“资料汇集”重点在与儿童和青少年权利及发展需要有关的各个方面。“资料汇集”之一“失散儿童”，即为有关这类儿童问题的专册。

19. 在 2000 年和 2001 年上半年期间, 无论在所涉地理区域或处理的问题方面, 难民专员办事处的总部和区域工作人员在这个项目中仍然发挥着关键作用。在西非、非洲大湖区和南部非洲又举办了三次培训训练员的讲习班。在阿富汗又首次举行了讲习班, 联合国、非政府组织的工作人员和塔利班当局人员都参与了讲习会。

20. 在这一年里继续进行各项区域后续活动。这些活动中, 包括在土耳其举行一个专家会议之后发动了一系列国别研究, 查明东欧区域内影响到儿童的各种法律问题。其他后续活动还包括, 同联合国拯救儿童联盟合作, 培训在西非的维持和平人员和军事人员。在安哥拉人道主义事务协调厅的能力建设倡议中, 加进了保护儿童权利行动的材料。还值得注意的有, 在非洲之角、东非、西非举行了失散儿童的若干区域讲习班。在巴基斯坦境内, 扩大了保护儿童权利行动机构间培训队。在东非, 举办了一个培训训练员讲习班的高级班, 邀请以前讲习班的参与者来参加, 评价进度, 交流经验, 进一步发展国别计划。

21. 资料汇集正在不断地编制定稿。为了使资料更容易传播, 难民专员办事处在网页上刊载了这些材料, 并复制了阅读光盘。预期 2001 年下半年将广泛散发这些阅读光盘。

#### D. 儿童权利公约

22. 正如上文第 15 段所说明的, 大会 2000 年 5 月 25 日第 54/263 号决议通过了《儿童权利公约, 关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。难民专员办事处在这份议定书起草预备通过的进程中便积极参与了鼓吹推动的工作。《任择议定书》是朝向终止武装冲突中利用 18 岁以下儿童的努力的重要步骤。它把准许直接参与武装冲突的儿童年龄限制从 15 岁提高至 18 岁, 并规定不得征召 18 岁以下儿童入伍。它要求各缔约国批准该议定书宣布其国防部队准许自愿应召入伍的年龄限制, 以及各缔约国为确保这些征集非属强迫性质或强制性性质而采取的步骤。

23. 《任择议定书》要求 10 国批准才能生效。它鼓励所有各国批准《任择议定书》以便在 2001 年 9 月联合国召开儿童问题特别会议时生效。目前已有 80 个国家签署了《任择议定书》, 四个国家——安道尔、孟加拉国、加拿大、斯里兰卡已作了批准。

24. 大会第 54/263 号决议通过了《儿童权利公约, 关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的第二项任择议定书》。受到联合国欢迎的这项《议定书》禁止使用儿童作强制劳工、童妓和对儿童的一切形式的性剥削, 并呼吁各缔约国通过必要立法处置这种刑事犯罪行为, 并在其国内法中规定适当的制裁。

25. 难民专员办事处 2000 年 11 月向驻在超过 120 个以上国家的外地办事处发出指示, 要求它们鼓励各国加入《儿童权利公约》的两个任择议定书。

26. 《儿童权利公约》及其《任择议定书》, 加上与难民地位有关的 1951 年 7 月 28 日《关于难民地位的公约》及其 1967 年 1 月 31 日《关于难民地位的议定书》, 以及其他相关的国际和区域文书, 构成了一套规范框架, 难民专员办事处即根据这套规范框架进行活动, 向难民儿童及办事处关切的其他儿童提供国际保护和援助。

#### E. 国内流离失所儿童

27. 虽然各方对国内流离失所者的处境认识日增, 但仍然要加强重视他们的需要, 特别是其中最脆弱的群体, 他们中有数量很多的儿童需要特别保护与援助, 例如因被迫流离失所而与亲人失散的儿童。

28. 2000 年 9 月, 建立国内流离失所问题高级机构间网络是令人鼓舞的步骤。这一网络已经承担了前往阿富汗、安哥拉、布隆迪、厄立特里亚和埃塞俄比亚进行审查这些国家的机构间反应的任务, 并已强调重视国内流离失所儿童的情况。最近该网络被一个国内流离失所者协调股所代替, 它仍然是一机构间网络, 但附属人道协调厅。该股正对选定国家进行有系统的审查, 以评估响应国内流离失所者的保护与援助需要的

国际努力，并为改进响应工作提出建议。这些需要应包括失散儿童的需要在内。

29. 国内流离失所者协调股的机构间响应和其后的网络活动（现在是工作股）的整体框架以《关于国内流离失所问题的指导原则》为依据（E/CN.4/1998/53/Add.2，附件）以人权法律为基础的《指导原则》内包含有《儿童权利公约》、国际人道主义法律。《指导原则》中重申了国内流离失所问题的所有阶段的相关规范，并特别重视国内流离失所儿童的需要。这些原则作为保护国内流离失所者的有用和重要工具的地位已日渐为各方承认。安全理事会和各区域组织重视流离失所儿童问题，这对保持支持此问题的政治冲力十分重要。

30. 正如大会和人权委员会要求的，秘书长国内流离失所者问题特别代表继续特别重视国内流离失所儿童的需要。特别代表的外地特派团，如前往安哥拉和格鲁吉亚的特派团（E/CN.4/2001/5/Add.4至5），为专门从事国内流离失所儿童工作者提供了重要的机会。此外，2001年5月，特别代表办公室参与了国际拯救儿童联盟的成员年度会议。办公室以特别代表的名义发言，提请重视国内流离失所儿童的需要。上述发言还呼吁应对这些儿童的问题进行更系统的监测和提出报告，呼吁更加重视拟订保护他们的人权的战略，呼吁为满足这些工作的需要及其他挑战，拨出更多资源。

## F. 征召入伍

31. 举目无亲和失散儿童最易被征召入伍。大多数儿童兵是青少年，但也有很多是不到十岁的儿童。难民专员办事处继续在外地一级进行宣传，反对在任何情况下使用儿童兵。例如，在斯里兰卡，难民专员办事处同儿童基金会密切合作，支助“儿童和平区”，以期能提供招募儿童兵以外的方式。在阿富汗，难民专员办事处以儿童为重点的活动包括尽可能地持续监测1997年大赦的执行情况，根据这一大赦，返回者包括儿童，在返回的第一年应豁免征召入伍。2000年11月，在塞拉利昂，难民专员办事处同一个当地的非政

府组织亲人家庭运动签署了一份副协定，规定在进行寻找和与亲人团聚工作前，应为这些回返儿童以及不能同亲人或族人团聚的儿童提供寄养照顾及其他照顾方式。亲人家庭运动同其他组织协作，向受照顾的儿童提供心理照顾、医疗服务、教育援助、职业培训和学徒训练。

32. 儿童基金会在卢旺达为49名举目无亲的儿童工作，这些儿童属于来自刚果民主共和国向该国发动袭击的叛徒集团份子。这些儿童被安置在一个营地，儿童基金会为他们提供基本用品和心理/社会的支助，协助他们寻找亲人以期待团聚。

33. 儿童基金会2001年7月开始遣返159名刚果儿童回到刚果民主共和国同他们的亲人团聚。自2001年2月乌干达政府把他们交给儿童基金会以来，基金会便为这些儿童提供临时保护和照顾。这些儿童在送来之前属于一个刚果叛军派系的集团，在乌干达接受政治和军事训练。儿童基金会及其伙伴在为这些儿童寻找其亲人的同时，为他们提供上学、社会咨询和职业训练，并为他们返回刚果民主共和国准备住处。

## G. 性暴力、性剥削和虐待

34. 在人民被迫迁移的情势中还会发生许多性暴力、性剥削和虐待的情事。由于许多原因，包括年幼和脆弱，举目无亲和失散儿童特别容易成为这种情况的受害者。有时男童也会成为性暴力的受害者。难民专员办事处及其业务伙伴协作，正寻求通过各种预防措施，如教育、提醒注意、提高认识、适当的营区企划等方式，同时通过提供治疗服务，如向受暴力侵害者提供保健设施咨询、以及关于性传染病及艾滋病毒/艾滋病的资料及后续工作等各种方式处理这些问题。

35. 难民专员办事处1995年出版了《对难民的性暴力：防止和处理准则》，从而为外地办事处提供指导及使用工具。过去两年来，难民专员办事处在联合国基金会（特德·特纳基金拨出专款）支助下，建立了多部门的防止和回应行动，以处理在几内亚、肯尼亚、利比里亚、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国境内少女的需要。此外，难民专员办事处及其伙伴还就处理世

界各地各种难民营内的防止和处置性暴力和性别暴力的问题制定了各种方案及活动。

36. 难民专员办事处 2001 年 3 月就举行了一次关于防止和处理性暴力和性别暴力问题取得的经验教训的机构间会议。会议集合了来自外地的各方面行动者分享经验，共同审查迄今的进展及影响，查明各种汲取的经验教训、为处理难民和国内流离失所者遭遇的性暴力和性别暴力问题提出下一步的计划。会议参与者包括难民社区代表来自难民专员办事处各单位、保卫、警卫和保健部门、人权组织、非政府组织、联合国姐妹机构等的代表以及政府代表、学术界和关注该问题的人士。

37. 为了反映最近制订与适用有关处理性暴力和性别暴力问题的国际人权法律方面的进展，难民专员办事处将参照会议的结论编写 1995 年《准则》修订版。此外，会议编制了一本《保护人员指导手册》协助保护人员处理外地作业中遇到的性暴力和性别暴力案件。这项保护工具中包含现角的处理性暴力和性别暴力的准则，其中特别强调处理脆弱难民儿童的情况。

38. 为支持处理青春期生殖保健需要的更广泛工作，难民专员办事处得到联合国基金会进一步拨出 200 万美元的赠款。这笔赠款是对难民专员办事处和联合国人口基金较大捐款的一部分，将用于一项为期三年的多部门方案，加强难民社区的青年生殖保健工作，特别是艾滋病毒/艾滋病领域内的工作。目前正在制定青年项目，集中于预防和照顾活动，特别是在同侪教育方面的活动。青少年参与方案是其效应的关键，同时这样作也符合《儿童权利公约》下的参与权利。

#### H. 加强难民专员办事处外地工作网络

39. 难民专员办事处的四个难民儿童问题高级区域顾问/政策干事，其工作范围涵盖西非、东非、非洲之角、中亚、西南亚、北非、中东和东欧，仍在继续推动儿童权利政策，主要的是在《保护儿童权利行动》和协助执行与监测难民专员办事处关切的儿童活动工作中，发挥重大作用。1999 年 9 月在布鲁塞尔任命的第五位高级顾问也在《欧洲失散儿童方案》框架内，

对难民专员办事处关切西欧、中欧和东南欧以及波罗的海国家的失散儿童有关的事务作出了重要贡献。这些顾问同难民专员办事处处理各自区域内儿童问题有关的工作网和业务伙伴的工作人员进行了紧密无间的合作。难民专员办事处的优先事项之一是监测难民专员办事处有关举目无亲和失散儿童政策的执行情况。难民儿童问题高级区域顾问政策干事对难民专员办事处及其伙伴间加强协作处理难民儿童的保护及援助需要的影响是十分明显的。同时它也加强了内部与部门间合作，以响应举目无亲和失散儿童的各种需要。

## 四. 其他的关切问题

### A. 女童

40. 在举目无亲或失散儿童中，女童特别容易受到忽视和剥削。其中残疾女童还面临被抛弃的威胁。此外，许多女童遭到性剥削和虐待，较同龄的男童更多传染到性传染病和艾滋病毒/艾滋病的风险。许多女童被剥削作家庭劳工。在这方面，尤其要强调的是接受基本教育的机会。同时极其重要的是提高社会对失散女童遭遇特殊困难的认知。例如在印度，已举办各种关于诸如女童遭受到性剥削、性骚扰、家庭暴力、性别平等和女童地位问题的讨论会及宣传活动。

41. 难民专员办事处目前正在进行一本《儿童与妇女权利：对成年难民的认识训练》手册的定稿工作。这本手册的目的是在难民社群中提高大家对国家和国际法中规定的妇女和儿童权利的认识。针对成年难民，对权利认识的训练是给予妇女和女童权力的重要起始步骤，并将会最终改善对她们的保护。这份手册草稿已在坦桑尼亚联合共和国境内布隆迪人难民营、卢旺达人难民营和刚果人难民营的三个外地（卡苏鲁、基邦多和恩加拉）讲习班中进行过测试。在肯尼亚、墨西哥和尼泊尔也举办了同样的权利认识讲习班。难民社群在外地测试阶段对这种认识训练的反应十分热烈，因为这是专为处理他们在庇护国内面临的特定问题的活动。

## B. 收养失散儿童

42. 难民专员办事处及其若干伙伴长期以来均主张在紧急情况中难民儿童不应接受收养的政策。因为大多数举目无亲和失散儿童并非孤儿，不需要被收养，而必须接受适当临时照顾以寻求可能与其亲人团聚。同家族亲戚暂住通常是比让儿童完全脱离自己亲人的情况较好。儿童在被考虑接受收养前必须认真努力寻访其亲属，而这种工作在紧急情况下若非十分困难便是根本不可能作到。对难民专员办事处关切的失散或举目无亲儿童的收养，必须先确定收养是对该儿童最有利，并在实施时依照 1993 年《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》，和 1994 年《关于适用于难民儿童及其他国际流离失所儿童的建议》。《儿童权利公约》的相关规定中也提到这项政策。

## C. 举目无亲和失散儿童的儿童户主家庭和自力更生

43. 举目无亲和失散的青少年们常会遭遇到一种情况是，他们不仅为自身也为其他儿童，包括更年幼的弟妹而必须负起最大责任。这样的儿童户主家庭特别容易遭到虐待因而必须受到加意监测和保护。让他们接受小学以上教育、职业培训和创收活动是支持他们权利与能力并协助他们自力更生的关键。这类活动的例证有阿塞拜疆和俄罗斯境内的职业和技能培训方案。在埃塞俄比亚境内，难民营中进行对举目无亲儿

童重新登记，从而能够查明已满 18 岁的青少年，以便能够提供职业培训和小额企业资源，协助支持他们逐渐成熟和自给自足。然而，还必须开展进一步机会，让他们接受小学以上教育，而这也是难民专员办事处为什么在 2000 年发动难民教育信托基金的理由。

## 五. 结论

44. 虽然难民专员办事处、儿童基金会、人权专员办事处、人道协调厅、红十字委员会、非政府组织和若干国家政府对机构为举目无亲及失散难民儿童的基本保护和援助需要所作的工作取得了进展，但许多这类儿童的基本需要仍然有待解决。一项关键的挑战是缺少适当的人力和财力资源处理已查明的需要。从社区出发处理这一问题的战略还需在人道主义介入方面予以进一步加强，并作出进一步支助。同样，还要继续加强机构间协调，加强更加有效的登记和寻访系统。为了有效响应举目无亲和失散儿童的保护需要，促请各国加入和批准《儿童权利公约，关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《儿童权利公约，关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》，以加强对难民儿童免受征召入伍和其他形式剥削的法律保护。最后，为了确保更有效地处理举目无亲和失散难民儿童的保护和援助需要，加倍强调并承诺监测守法情况和严究违法责任的工作是万不可少的。