



儿童权利公约

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2005/6
1 September 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

儿童权利委员会

第三十九届会议

2005年5月17日至6月3日

第六号一般性意见(2005年)

远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、一般性意见的目的	1 - 4	4
二、一般性意见的结构和范围	5 - 6	5
三、定 义.....	7 - 11	5
四、适用原则.....	12 - 30	6
(a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴 儿童的法律义务和执行措施	12 - 17	6
(b) 不歧视(第 2 条).....	18	7
(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最 大利益作为一项首要考虑(第 3 条).....	19 - 22	8
(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条).....	23 - 24	8
(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条).....	25	9
(f) 尊重不驱回原则.....	26 - 28	9
(g) 保 密.....	29 - 30	10
五、满足一般和具体的保护需要	31 - 63	10
(a) 初步评价和措施	31 - 32	10
(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款).....	33 - 38	12
(c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条).....	39 - 40	13
(d) 获得教育的充分机会(第 28 条, 第 29 条第 1 款(c)项以及第 30 条和第 32 条).....	41 - 43	14
(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条).....	44 - 45	14
(f) 有权享有最佳健康, 以及享有医疗和康复设 施(第 23 条、24 条和 39 条).....	46 - 49	15
(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴 力(第 34 条、第 35 条和第 36 条).....	50 - 53	15
(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影 响(第 38 条和第 39 条).....	54 - 60	16

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理	61 - 63	18
六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利	64 - 78	19
(a) 概 述.....	64 - 65	19
(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会	66 - 67	19
(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款)	68 - 73	20
(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护 需要进行对儿童敏感的评价	74 - 75	20
(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难 民权利和人权(第 22 条).....	76	21
(f) 儿童享有补充形式的保护	77 - 78	21
七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法	79 - 94	22
(a) 概 述.....	79 - 80	22
(b) 家庭团聚	81 - 83	22
(c) 返回原籍国	84 - 88	23
(d) 融入当地社会.....	89 - 90	24
(e) 跨国收养(第 21 条)	91	24
(f) 在第三国定居.....	92 - 94	25
八、培训、数据和统计	95 - 100	26
(a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作 人员进行培训	95 - 97	26
(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和 统计.....	98 - 100	27

一、一般性意见的目的

1. 提出本一般性意见的宗旨是要提请人们注意，无人陪伴和无父母陪伴的儿童处于特别脆弱的处境；概括各国和其他行为者在保证这类儿童能够获得并且享受其权利方面遇到的多种挑战；并且根据《儿童权利公约》（《公约》）提出的整个法律框架、尤其是根据非歧视、儿童最大利益和儿童自由表达其意见的权利的原则为无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和适当待遇提供指导。

2. 委员会发现处于这类境况的儿童人数日益增多，因此提出了本一般性意见。儿童无人陪伴或无父母陪伴有各种不同的原因，其中包括：儿童或其父母遭受迫害；国际冲突和内战；各种背景和形式的贩卖，包括父母卖儿卖女；以及为了追求较好的经济机会。

3. 由于委员会查清了对这类儿童的保护方面存在的一系列差距，因此又进一步促使委员会提出本一般性意见，这些差距包括：无人陪伴和无父母陪伴儿童更易于遭受尤其是性剥削和性虐待、招募新兵、童工(包括为其收养家庭做童工)以及拘留等方面的危害。他们常常遭受歧视，无法获得粮食、居所、住房、卫生保健服务和教育。无人陪伴和无父母陪伴的女孩在遭受基于性别的暴力，包括家庭暴力方面风险特别大。在某些情况下，这类儿童无法获得适当的身份、登记、年龄评价、文件、寻找其家庭的线索、监护人制度或法律咨询意见。在许多国家，无人陪伴和无父母陪伴的儿童通常被边境或移民官员拒绝入境或被拘留。在其他一些情况下，他们虽被允许入境，但不能申请难民地位，或其难民申请未能根据其年龄或性别给予特殊考虑和处理。一些国家禁止被视为难民的无父母陪伴的儿童申请家庭团聚；其他一些国家允许家庭团聚但却提出种种苛刻的条件，使家庭团聚几乎不可能做到。这类儿童大多只是获得临时地位，一到 18 岁这种地位就被取消，同时有效的遣返方案寥寥无几。

4. 由于这样一些关切问题，使委员会在结论性意见中常常提到与无人陪伴和无父母陪伴儿童有关的问题。本一般性意见将编纂和综合特别是由委员会的监测工作所制定的各种标准，从而为各国履行其对《公约》的义务，尤其是针对这一特别脆弱儿童群体的义务提供明确的指导。各缔约国在适用这些标准时必须知道其不断演变的性质，从而确认自身的义务有可能超过其中所提出的标准。这些标准绝不会

妨碍区域人权文书或国家制度、国际和区域难民法或国际人道主义法给予无人陪伴和无父母陪伴儿童的更进一步的权利和优待。

二、一般性意见的结构和范围

5. 本一般性意见适用的是远离原籍国(根据第七条)或如果无国籍的话在其常住国以外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。本一般性意见适用于所有这类儿童,无论其居留地位和旅居国外的原因,以及无论是无人陪伴或是无父母陪伴。然而,本一般性意见不适用于并未跨越国际边界的儿童,尽管委员会承认在国内流离失所、无人陪伴或无父母陪伴的儿童也面临着许多类似的困难,同时确认下文所提出的指导意见中不少对于这类儿童的处境也是有指导意义的,并强烈希望各国将本一般性意见的有关方面适用于在其国内流离失所的无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和待遇方面。

6. 尽管委员会的授权范围局限于对《公约》的监督职能,但对《公约》的解释工作必须以所有适用的国际人权规范为准,因此本一般性意见对无人陪伴和无父母陪伴儿童的适当待遇问题采取了全面的方针。这就表明所有人权,包括《公约》所载人权是不可分割和相互依赖的。《公约》序言部分也确认了其他国际人权文书对于保护儿童的重要性。

三、定 义

7. “举目无亲的儿童”(或称“举目无亲的未成年人”)系指与父母和其他亲人失散且未得到法定或按习俗有责任的成年人照料的儿童。

8. 根据《公约》第一条的定义,“无父母陪伴的儿童”是指与双亲失散,或与其原先的法律或习俗规定的主要照顾人失散、但不一定与其他亲属失散的儿童。因此,有其他成年家庭成员陪伴的儿童也在其列。

9. 《公约》第一条提出的儿童的定义,是指“18岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”。这就意味着在一国管理儿童事务的任何文书在确定儿童的定义时不得偏离该国确定的成年年龄规范。

10. 除非另有说明,以下指导方针对无人陪伴儿童和无父母陪伴儿童具有同等效力。

11. “原籍国”是指国籍国或在无国籍儿童的情况下指常住国。

四、适用原则

(a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴儿童的法律义务和执行措施

12. 缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国领土上及在其管辖范围内的所有儿童(第二条)。不得在缔约国领土上划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于缔约国的管辖范围,以此任意或单方面地削减缔约国的这些义务。此外,缔约国对《公约》承担的义务适用于该国的边界以内,包括适用于那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。因此,对《公约》所规定权利的享受不仅局限于作为缔约国公民的儿童,同时如果《公约》未明确作出其他不同的规定的话,也必须适用于所有儿童,包括寻求庇护、难民和移民儿童,而无论其国籍、移民身份或无国籍身份。

13. 根据《公约》就无人陪伴和无父母陪伴儿童所承担的义务适用于政府所有部门(行政、立法和司法)。这些义务包括制定国家立法;行政结构;以及必要的研究、信息、数据编纂和全面的培训活动,为这类措施给予支持。这类法律义务既是消极的也是积极的,要求缔约国不仅不得采取侵犯这类儿童权利的措施,同时还必须采取措施使儿童无歧视地享有这些权利。这些责任不仅局限于向已经无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供保护和援助,同时也包括预防这种失散分离的措施(包括在撤离时采取保障措施)。这类保护义务的积极影响还进一步扩展到要求各国采取一切必要措施,尽早找到无人陪伴或无父母陪伴的儿童,包括在边境找到这些儿童,在尽可能并假若符合根据儿童的最大利益的前提下为其寻找亲人,使无人陪伴和无父母陪伴的儿童尽早与家庭团聚。

14. 正如第 5 号一般性意见(2003 年)(第 18 至 23 段)所重申的那样,《公约》各缔约国必须保证在有关国内立法中充分体现条约的规定和原则并给予这些规定和原则以法律效力。根据《维也纳条约法公约》第 27 条规定,法律相抵触时,应当始终以《公约》为准。

15. 为了确保一个有利的法律环境并根据《公约》第 41 条(b)款的规定,还鼓励缔约国批准针对无人陪伴和无父母陪伴儿童问题的其他国际文书,包括《儿童权

利公约》的两项任择议定书(关于儿童卷入武装冲突问题以及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《关于难民地位的公约》(“1951年难民公约”)以及《关于难民地位的议定书》、《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》、《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》、1949年8月12日日内瓦四公约、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书(第一号议定书)、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书(第二号议定书)。委员会还鼓励《公约》缔约国和其他有关方面考虑联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关于保护和抚育问题指导方针(1994年)以及孤身和失散儿童问题机构间指导原则。¹

16. 鉴于《公约》义务的绝对性质及其特别法特点,《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第三款不适用于无人陪伴和无父母陪伴儿童。在适用《公约》第四条时,必须兼顾《公约》第20条所明确确认的无人陪伴和无父母陪伴儿童的特别脆弱处境,并因此须优先为这类儿童拨出资源。希望各国接受和便利联合国儿童基金会(儿童基金会)、难民署和其他机构(《公约》第22条第2款)在各自授权范围内提供的援助,从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的需要。

17. 委员会认为缔约国对《公约》提出的任何保留意见都不应以任何方式限制无人陪伴和无父母陪伴儿童的权利。委员会建议——已在报告过程中有系统地向各缔约国建议——根据1993年在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》²,应对限制无人陪伴和无父母陪伴儿童权利的保留意见加以审评以便撤销。

(b) 不歧视(第2条)

18. 不歧视原则的所有方方面面都应适用于处理无人陪伴和无父母陪伴儿童的所有问题上。尤其是禁止因儿童无人陪伴和无父母陪伴,或作为难民、寻求庇护者或移民的地位加以任何歧视。对这一原则的正确理解是它不妨碍、甚至是要求根据不同的保护需要,如由于年龄和/或性别产生的需要加以区别对待。还应采取措施,解决无人陪伴或无父母陪伴遭到社会上的误解和污辱的问题。针对无人陪伴或无父母陪伴儿童的治安和其他与公共秩序有关的措施必须是合法的才予以执行;必须视具体情况具体分析而非根据集体评估采取措施;必须遵守相称性原则;必须是对他

们骚扰最小的办法。为了不违反禁止歧视的原则，在任何时候都不得针对一个群体或在集体的基础上适用这些措施。

(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最大利益作为一项首要考虑(第 3 条)

19. 第 3 条第 1 款规定“关于儿童的一切行动，无论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。在处理失散儿童的问题时，在失散周期的所有阶段都必须尊重这一原则。在所有各个阶段，在作出对无人陪伴或无父母陪伴儿童的生活产生根本性影响的任何一项决定时，都必须权衡考虑其最大利益。

20. 要确定一名儿童的最大利益，就必须对这名儿童的身份，包括其国籍、成长、族裔、文化和语言背景、独特的脆弱处境和保护需要进行明确和全面的评估。因此，让这名儿童入境是作出初步评估的先决条件。必须由接受过年龄和性别敏感采访技能培训的、合格的专业人员在友好和安全的环境下进行评估。

21. 随后应尽快地采取各项步骤，如指定称职的监护人，这是保证尊重无人陪伴或无父母陪伴儿童最大利益的关键的程序性保障措施。因此，只有在指定监护人之后才能让这名儿童办理寻求庇护或其他程序。若无人陪伴或无父母陪伴儿童要办理寻求庇护程序或通过其他行政或司法诉讼程序处理其问题时，除监护人外还应为他们提供一位法律代表。

22. 对最大利益的尊重还要求主管当局“为照料、保护或治疗儿童身心健康的目的”安置无人陪伴或无父母陪伴儿童时，缔约国承认儿童有权获得对给予的治疗以及“与所受安置有关的所有其他情况”进行“定期审查”(《公约》第 25 条)。

(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条)

23. 缔约国根据第 6 条承担的义务包括尽最大可能保护儿童免受有可能影响儿童的生命权、存活权和发展权的暴力和剥削。无人陪伴或无父母陪伴的儿童极易受到影响其生命、存活和发展的各种风险，如出于性剥削和其他剥削目的的贩卖或有可能造成对儿童伤害，或在极端情况下造成死亡的各种犯罪活动。因此，第 6 条规定缔约国在这方面保持警惕，尤其是当有犯罪团伙介入时更是如此。尽管贩卖儿

童的问题超过一般性意见的范围，委员会认为在贩卖与无人陪伴和无父母陪伴儿童的处境之间通常存在着联系。

24. 委员会认为必须在各级采取措施保护儿童免受上述危害。这些措施包括优先解决遭受贩卖的儿童受害者身份问题的程序，立即指定监护人，向儿童提供信息，使他们了解可能遇到的危害，为风险特别大的儿童采取后续行动的措施。应定期评估这些措施以保证其效力。

(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条)

25. 根据《公约》第 12 条，在决定为无人陪伴或无父母陪伴儿童采取的措施时，应当征循和考虑儿童的意见和意愿(第 12 条第 1 款)。为了能在知情的情况下表达这种意见和意愿，就必须为儿童提供所有有关的信息，如其权益、可提供的服务，包括沟通的手段、申请庇护的程序，寻找父母和亲人以及他们原籍国的状况等方面的信息(第 13 条、第 17 条和第 22 条第 2 款)。在监护人、照料和住宿安排以及法律代表方面，也应考虑儿童的意见。必须根据每个儿童的成熟程度和理解程度找出适当的方式提供这类信息。由于儿童的参与取决于可靠的沟通方式，因此必须根据需要在整个程序的各个阶段中提供口译。

(f) 尊重不驱回原则

26. 在给予无人陪伴或无父母陪伴儿童适当待遇时，各缔约国必须全面尊重国际人权、人道主义和难民法提出的不驱回义务，尤其必须尊重《1951 年难民公约》第 33 条以及酷刑公约第 3 条所提出的义务。

27. 此外，在履行《公约》的义务时，各国不得将一名儿童遣返回有充分的理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补损害的实际风险的国家，这些风险包括但绝不局限于《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害，无论这种风险是存在于这名儿童将要被遣返的国家或是在这名儿童随后将再被遣返的任何国家。无论对《公约》所保障的这些权利的严重侵犯行为是否由非国家行为者作出，或这种侵犯行为是出于直接的目的，或是由任何行动或不行动造成的间接后果，都必须适用不驱回义务。必须采取对年龄和性别敏感的方式对这种严重的侵害行为的风险进行评估，评估中还应考虑到如粮食或卫生保健服务提供不足对儿童造成的特别严重的后果。

28. 由于招募未成年兵和参加敌对行动极有可能造成不可弥补的损害，包括侵犯生命权等基本人权，因此缔约国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的第 3 条和第 4 条所承担的义务具有领土外的效力，缔约国不得以任何方式将一名儿童遣返到存在着招募未成年兵风险的国家的边境内，这种招募入伍不仅包括作为战斗员，同时也包括为军人提供性服务，或的确有可能直接或间接参与敌对行动，无论是作为战斗员或是履行其他军事职能。

(g) 保 密

29. 缔约国应根据保护儿童权利、包括保护隐私权的义务(第 16 条)，为收到的与无人陪伴或无父母陪伴儿童的有关信息保守秘密。这一义务适用于所有情况，包括健康和社会福利方面。必须保证避免使为某一目的获得和合法分享的信息被不恰当地用于另一目的。

30. 保密问题也关系到对他人权利的尊重。例如，在获得、分享和保留所收集的关于无人陪伴和无父母陪伴儿童的资料时，应特别注意不要损害仍然生活在这名儿童原籍国的人，尤其是儿童的家庭成员的福利。此外，关于儿童所在地点的信息只应在必要时向其父母披露，以保证儿童的安全或保障儿童的“最大利益”。

五、满足一般和具体的保护需要

(a) 初步评价和措施

31. 应当将儿童的最大利益作为指导原则，确定无人陪伴和无父母陪伴儿童保护需要的轻重缓急秩序以及采取措施的时间安排顺序。在这一必要的初步评价过程中尤其要采取以下步骤：

- (一) 国家当局一俟知道无人陪伴或无父母陪伴儿童进入到达港或进入国内(第 2 条)就必须优先确定其作为无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份。这类身份确认措施应包括对年龄的评价，不仅应考虑遇到个人的外貌特征，同时也要包括其心理成熟程度。此外，应当以科学、安全、对儿童和性别敏感及公正的方式进行这种评价，避免对儿童身体的任何

侵犯并适当地尊重人类尊严；如仍有不清楚的情况，应避免作出不利判断，如某人有可能是儿童，他或她就应当得到这样的待遇；

(二) 由专业合格的人员以适合儿童年龄和对性别敏感的方式、用儿童听得懂的语言进行初步的访谈，收集个人数据和社会历史，以确定儿童的身份，包括在尽可能的情况下查明父母双方和其他兄弟姐妹的身份以及儿童、其兄弟姐妹及其父母的公民身份，从而予以立即登记；

(三) 在登记工作完成之后，继续记录进一步的情况，从而满足儿童的具体需要。这些资料包括：

- 与父母失散或与其他亲人失散的原因；
- 对特殊脆弱处境的评价，包括健康、身体、心理、物质和其他保护需要，其中也包括受到家庭暴力、贩卖或身心创伤造成的各种需要；
- 确定是否存在国际保护需要的所有现有资料，其中包括：在该名儿童原籍国存在着“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”(1951年难民公约第一条第一款乙项)遭受迫害；由于外国侵略、占领、受到外国控制或严重破坏公共秩序的事件所造成的(关于非洲难民问题特定方面的公约第1条第2款)；或由于普遍暴力造成的混乱效果；

(四) 应尽快向无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供其本人的个人身份证明；

(五) 尽早开始寻找家庭成员(第22条第2款、第9条第3款和第10条第2款)。

32. 对该名儿童留在该国领土上居住和给予其他地位的任何进一步的行动都必须以按照上述程序开展的初步保护评价结果为基础。如无人陪伴和无父母陪伴儿童在其领土上的存在没有带来国际难民保护需要的话，该国不应让无人陪伴和无父母陪伴儿童申请难民地位。这样做并不损害各国按照保护儿童的各项有关程序，如根据儿童福利立法提出的各项程序为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供保护的义务。

(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款)

33. 各国须建立基本的法律框架并采取必要措施,以保证无人陪伴或无父母陪伴儿童的最大利益得到适当的代表。因此,一旦无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份得到确认,各国就应根据《公约》和其他国际义务立即为该名儿童指定监护人或顾问,并且在该名儿童成年之前或永久离开该国领土和/或该国管辖范围之前一直保持这种监护安排。在对这名儿童采取任何行动之前都必须与监护人进行协商并向其通报。监护人应有权参与所有的计划和决策过程,包括移民和上诉听证、抚育安排和寻找长久解决方案的所有努力。监护人或顾问必须掌握儿童养育方面的必要专门知识,从而保证使儿童的利益得到保障,特别是通过由监护人作为儿童与为其持续不断地提供所需养护的现有的专门机构/个人之间的联系使儿童的法律、社会、卫生、心理、物质和教育需要得到适当的满足。其利益有可能与儿童的利益发生冲突的机构或个人没有资格担任监护人。例如,应当将与儿童的主要关系属于雇佣关系的无关成年人排除在监护人之列。

34. 无父母陪伴儿童的监护人应当由陪伴儿童的成年家庭成员或非主要家庭抚养人担任,除非有迹象表明这样做不符合儿童的最大利益,例如在陪伴的成年人虐待这名儿童的情况下。如果一名儿童由非家庭成员的成年人或抚养人陪伴,就必须更慎重地选择监护人。如果这样一名监护人能够并且愿意承担日常照料的任务,但无法在这名儿童生活的所有方面和所有层面上充分地代表这名儿童的最大利益,那么就应采取补充措施(例如委任一名顾问或法律代表)。

35. 必须采用审评机制,以监督行使监护人职责的质量,从而保证在整个决策过程中代表儿童的最大利益,特别是要预防虐待。

36. 若儿童正在申请难民地位或在行政或司法诉讼过程中,除了指定监护人以外,还应为他们提供法律代表。

37. 在任何时候都应当向儿童通报监护人和法律代表的安排,同时应当听取他们的意见。

38. 在出现大规模紧急状态的情况下,很难逐个为儿童安排监护人,这时就应由国家和代表这些儿童利益的组织来保障和增进无父母陪伴儿童的权利和最大利益。

(c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条)

39. 对于暂时和永久脱离家庭环境儿童，缔约国必须根据《公约》第 20 条所载的义务为他们提供照顾，他们有权得到有关国家的特别保护和援助。

40. 根据《公约》第 22 条各国依据国内法建立的为这类儿童提供替代照料办法的机制也应涵盖在原籍国之外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。第 20 条第 3 款明确承认各种照料和收养安排办法：“……包括寄养、伊斯兰法的‘卡法拉’(监护)、收养或者必要时安置在适当的育儿机构中”。在选择这些办法时，应当考虑到这样一名儿童由于丧失了与家庭环境的联系，同时又身在原籍国以外所处的特别脆弱的处境，同时也要考虑到儿童的年龄和性别。在身份确认、登记和记录的过程中要适当考虑到使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。应根据以下标准作出照料和收养安排：

- 作为一般原则，不应剥夺儿童的自由；
- 为了使培养教育具有连续性并根据儿童的最大利益，只有在符合儿童的最大利益时才对无人陪伴和无父母陪伴儿童的居住地作出改变；
- 根据家庭团聚的原则，兄弟姐妹应安排在一起；
- 允许与成年亲属一同抵达或成年亲属已生活在庇护国的儿童与这些亲属生活在一起，除非这样做不利于儿童的最大利益。鉴于儿童处于特别脆弱的处境，应由社会福利工作人员定期地作出评价；
- 无论为无人陪伴或无父母陪伴儿童作出了何种照料安排，都必须由合格人员进行定期的监督和评价，以确保儿童身心健康，保护他们不受家庭暴力或剥削的侵害，并有机会获得教育和职业技能和机会；
- 国家和其他组织必须采取措施保证有效地保护生活在以儿童担任户主家庭的无父母陪伴或无人陪伴儿童的权利；
- 在大规模紧急状态情况下，必须在最短时间内为无人陪伴儿童提供适当的临时照料。提供临时照料有助于为他们提供安全和身体和感情的照料，有助于他们的总体成长；
- 要让儿童了解为他们所作出的照料安排，同时必须考虑到他们的意见。

(d) 获得教育的充分机会(第 28 条, 第 29 条第 1 款(c)项以及第 30 条和第 32 条)

41. 各国应保证在儿童与家庭离散周期的所有各个阶段里为其提供教育机会。根据《公约》的第 28 条、第 29 条第 1 款(c)项、第 30 条和第 32 条以及委员会所提出的一般原则, 每一位无人陪伴和无父母陪伴的儿童、无论持有何种身份都必须在其进入的国家里获得充分的教育机会。应不加歧视地提供这类机会, 无父母陪伴或无人陪伴的女孩尤其需获得正规和非正规教育, 包括各级职业培训的平等机会。应当保证让有特殊需要的儿童, 尤其是残疾儿童享有获得高质量教育的机会。

42. 应当让无人陪伴或无父母陪伴的儿童尽快得到适当的教育当局的登记, 获得援助从而得到尽可能多的学习机会。无人陪伴和无父母陪伴的儿童有权保留自己的文化和价值, 包括保持和发展自己原有的语言。应允许所有青少年接受职业/专业培训和教育, 并让年幼的儿童参加学前学习班。各国应保证为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供学校毕业证书和其他文件, 表明其教育水平, 尤其是在筹备他们的重新定居或遣返时。

43. 各国, 尤其是在政府能力有限的情况下, 应接受和便利儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、难民署和联合国其他机构在各自授权范围内提供的援助, 以及酌情接受和便利其他相关的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助, 从而满足无人陪伴和无父母儿童的教育需要。

(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条)

44. 各国应保证无父母陪伴和无人陪伴儿童享有足以促进其生理、心理、精神和道德发展的生活水平。根据《公约》第 27 条第 2 款, 各国应提供物质援助和支助方案, 尤其是在营养、衣着和住房方面。

45. 各国, 尤其是在政府能力有限的情况下应接受和便利儿童基金会、教科文组织、难民署和其他联合国机构在其各自授权范围内的援助、以及酌情接受和便利其他适当的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助, 以便保证无人陪伴和无父母陪伴儿童享受充足的生活水平。

(f) 有权享有最佳健康，以及享有医疗和康复设施(第 23 条、24 条和 39 条)

46. 在根据《公约》第 24 条落实享有最佳健康和医疗及康复设施的权利方面，各国负有义务保护无人陪伴和无父母陪伴儿童与作为公民的儿童一样享有获得卫生保健的同等机会。

47. 为保证他们获得这些机会，各国必须评价和处理这类儿童面临的特殊的困境和脆弱处境。他们尤其应考虑到无人陪伴儿童与其家庭成员离散，并在一定程度上经历了损失、创伤、混乱和暴力。不少这类儿童，尤其是难民儿童，由于国家遭受战乱的破坏还经历了普遍的暴力和压力。这又带来了深深的孤立无援的感觉，破坏了儿童对他人的信任。此外，在武装冲突时期女孩特别易被边缘化、饱受贫困和痛苦，其中不少女孩遭受到武装冲突期间的性别暴力。许多受到伤害的儿童心灵深受重创，在对他们的照料和康复中需要特别细心敏感。

48. 《公约》第 39 条规定缔约国有责任为遭受各种形式的虐待、忽视、剥削、酷刑、残忍、非人道和有辱人格的待遇或武装冲突的受害儿童提供康复服务。为了促进这种康复和重新回归社会，应当建立符合文化背景和对性别敏感的精神卫生保健，并提供合格的心理社会咨询。

49. 各国、尤其是在政府能力有限的情况下，应当接受和便利儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织)、联合国艾滋病联合方案(艾滋病方案)、难民署和其他机构在其各自授权范围内(第 22 条第 2 款)的援助、以及酌情接受和便利其他有关的政府间组织和非政府组织提供的援助，从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的健康和卫生保健需要。

(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴力(第 34 条、第 35 条和第 36 条)

50. 在其原籍国以外的无人陪伴或无父母陪伴儿童特别易于遭受剥削和虐待。女孩遭受贩卖、包括出于性剥削目的的贩卖的风险特别大。

51. 必须结合《公约》第 20 条规定的特殊保护和援助义务来解读《公约》第 34 条至第 36 条，从而保证使无人陪伴和无父母陪伴儿童免受贩卖、遭受性和其他形式的剥削，虐待和暴力的侵害。

52. 被贩卖，或已经是贩卖的受害者的儿童又被“重新贩卖”，这是无人陪伴或无父母陪伴儿童面临的许多危险之一。贩卖儿童给儿童享受生命权、存活与发展带来威胁(第 6 条)。根据《公约》第 35 条，各缔约国应采取适当措施预防这种贩卖。必要措施包括对无人陪伴和无父母陪伴儿童的身份认证；定期了解他们的去向；同时以适合年龄、对性别敏感和儿童能够听懂的语言和能够看懂的媒体开展宣传运动。应针对劳工管制和过境问题颁布充足的立法和建立有效的执法机制。

53. 已经是贩卖的受害者的儿童面临很大的风险，因为遭受贩卖使他们处于无人陪伴或无父母陪伴的处境。不应对这样儿童加以惩罚，应当将他们作为人权遭受严重侵犯的受害者给予援助。一些被贩卖的儿童可有权获得 1951 年《公约》所规定的难民地位，各国应保证希望寻求庇护或有其他迹象表明他们需要获得国际保护的无父母陪伴和无人陪伴的被贩卖儿童能够获得申请难民地位的机会。有可能被再次贩卖的儿童不应被遣返回原籍国，除非这符合其最大利益、同时已为其采取了适当的保护措施。在遣返不符合其最大利益时，各国应考虑为贩卖儿童提供补充形式的保护。

(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影响(第 38 条和第 39 条)

预防被招募入伍

54. 各国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务也适用于无人陪伴和无父母陪伴的儿童。一国必须采取一切必要措施预防冲突任何一方招募和使用这类儿童当兵。这也适用于逃离其部队的前儿童战斗员以及需要获得保护以免被再次招募入伍的儿童战斗员。

照料安排

55. 为无人陪伴和无父母陪伴儿童作出照料安排时应当避免他们被冲突任何一方招募、重新招募或使用。不应将直接或间接介入冲突的个人和组织指定为监护人。

前儿童兵

56. 儿童兵首先应被视作武装冲突的受害者。必须为在冲突结束时或在逃离部队后无人陪伴或无父母陪伴的前儿童兵提供一切必要的支助服务，包括必要的心理社会咨询，使他们重新过上正常生活。在一切身份认证和分离工作中，都必须优先查明这类儿童的身份并予以退伍。通常不应监禁儿童兵，尤其是那些无人陪伴或无父母陪伴的儿童兵，相反应使他们得到保护和援助措施的好处，尤其是复员退伍和康复方面。应作出特别的努力，为那些作为战士或以其他任何身份入伍的女孩重返社会提供支助和便利。

57. 如果在某些情况下对于 15 岁以上的儿童兵的不得已的监禁无法避免，并且符合国际人权和人道主义法，例如当他或她构成严重的治安威胁时，这种监禁的条件必须符合国际标准，包括《公约》第 37 条以及关于少年司法的国际标准，同时不得排除为他们寻找亲人的任何努力，并且必须让他们参与康复方案。

不驱回

58. 由于未成年兵的招募和参与敌对行动极可能给基本人权，包括生命权带来不可弥补的损害，因此各缔约国根据《公约》第 38 条、并结合《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务产生领土外效力，各国不得以任何方式将儿童遣返回存在着招募未成年兵或让未成年兵直接或间接参与敌对行动的实际风险的国家边境内。

针对儿童的具体迫害形式和表现³

59. 委员会提醒各国注意必须制定对年龄和性别敏感的庇护程序并对难民定义作出对年龄和性别敏感的解释；与此同时强调未成年兵招募(包括招募女孩为军人提供性服务或强制与军人结婚)和直接或间接地参加敌对行动构成严重的侵犯人权行为，并由此造成迫害，一旦有确凿证据表明担心“由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”(1951 年难民公约第 1 条 1 款乙项)会被招募或参与敌对行为，就应给予难民地位。

康复和重返社会

60. 各国应与国际机构和非政府组织合作视需要为受武装冲突影响的无人陪伴或无父母陪伴儿童制定综合全面的、适合年龄、对性别敏感的心理支助和援助制度。

(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理

61. 根据《公约》第 37 条以及儿童最大利益的原则，一般而言不应拘留无人陪伴或无父母陪伴的儿童。不能只根据儿童无人陪伴或无父母陪伴的理由，或将其移民或居留地位，或不具备这些地位作为拘留的理由。若由于其他原因不得予以拘留，必须根据《公约》第 37 条(b)款行事，这一条款要求拘留必须符合有关国家的法律，并且应作为最后手段，期限应为最短的适当时间。因此，应不遗余力，包括加快有关进程以便尽快释放无人陪伴或无父母陪伴的儿童，并利用其他适当的收养形式加以安置。

62. 除了国家规定外，国际义务也是拘留法律的一部分。就无人陪伴或无父母陪伴儿童寻求庇护的问题而言，缔约国必须尊重 1951 年难民《公约》第 31 条第 1 款的义务，缔约国还应尽可能考虑到根据一般法律原则无人陪伴或无父母陪伴儿童非法入境或逗留于该国也是有理由的，假如这种入境或逗留是预防这名儿童的基本人权遭受侵犯的唯一途径。较一般而言，各国在制定对无人陪伴或无父母陪伴儿童，包括作为贩卖和剥削受害者的儿童的政策时，要保证不以非法入境或在该国领土上逗留的唯一原因将这些儿童定罪。

63. 在特殊的拘留情况下，必须根据儿童的最大利益并充分尊重《公约》第 37 条(a)项和(c)项及其他国际义务对拘留条件作出规定。必须作出特别的安排，使儿童获得与成人分开的适当的居住环境，除非这样做不符合儿童的最大利益。从根本上说这些方案目的在于“照料”而不是“拘留”。不应将这类设施设在缺乏适合其文化特征的社区资源和缺乏获得法律援助的偏僻地区。儿童应有机会与其朋友、亲戚、宗教、社会和法律顾问及其监护人保持定期的联络和接受他们的探访。同时还应为他们提供机会获得所有基本必需品以及必要时获得适当的医疗和心理咨询。在拘留期间，儿童有权获得最好是在拘留地点以外的教育，这有助于他们在获释时继续上学。他们也有权获得《公约》第 31 条所规定的休闲和娱乐。为了有效地保

障《公约》第 37 条(d)项所规定的权利，应当向被剥夺自由的无人陪伴或无父母陪伴儿童迅速提供免费的法律和其他适当援助，包括指定一名法律代表。

六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利

(a) 概 述

64. 根据《公约》第 22 条的义务，必须采取“适当措施”，以保证申请难民身份的儿童，无论是否有人陪伴，均可获得适当的保护。根据这项义务，特别是有责任建立一个有效的寻求庇护制度，以及尤其是要颁布立法，对无人陪伴或无父母陪伴儿童给予特殊待遇，同时要增强必要的的能力，以便根据《公约》和一国已加入的其他国际人权、难民保护和人道主义文书所规定的适用权利使这种待遇得到落实。极为鼓励资源不足、难以展开这种能力建设工作的国家寻求国际援助，包括由难民署提供的援助。

65. 由于第 22 条的义务与国际难民法的义务相辅相成，同时有必要使各种标准综合协调起来，各国在落实《公约》第 22 条时应当根据国际难民问题标准演变的情况对这些标准加以适用。

(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会

66. 申请难民地位的儿童，包括无人陪伴或无父母陪伴的儿童，应不论年龄享有申请难民地位和提供国际保护的其他补充机制援助的机会。在身份认证和登记过程中一旦有迹象表明一名儿童有充分理由担心，或即使无法明确阐述具体担忧，客观而言这名儿童很可能由于种族、宗教、国籍、从属于某一社会群体或持有某种政见而遭受迫害，或因其他原因需要得到国际保护，就应当让这名儿童申请难民身份和/或根据情况接受国际法和国内法提供的补充保护机制的援助。

67. 无迹象表明需要得到国际保护的无人陪伴或无父母陪伴儿童不应自动或非自动地让其申请难民身份，而应根据其他有关的儿童保护机制，如根据青少年福利立法提供的机制对他们加以保护。

(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款)

68. 根据《公约》第 22 条第 1 款提出的适当措施必须考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童特别脆弱的处境以及国家法律框架和条件。应当将以下提出的各项考虑因素作为这类措施的导向。

69. 必须由熟悉儿童的背景、有能力并且能够代表他或她最大利益的成年人作为申请难民身份儿童的代表(请参阅第五部分(b)“指定监护人或顾问或法律代表”)。在任何情况下都必须向无人陪伴或无父母陪伴儿童提供机会, 免费获得合格的法律代表, 包括在依照成人正常程序审理难民身份申请的情况下。

70. 应当优先审理由无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请, 并尽力作出及时和公平的决定。

71. 最起码的程序性保障应包括由充分了解庇护和难民事务的主管当局来审理申请。在儿童的年龄和成熟程度允许的情况下, 在作出最后决定之前应有机会让胜任的官员作一次个人访谈。若儿童无法用同一种语言与胜任的官员直接沟通, 就应当由合格的翻译予以协助。此外, 如对一名儿童叙述的情况真实与否有所怀疑, 也应给予“存疑的好处”, 不要作出不利的决定, 并且应允许提出上诉, 对决定进行正式重审。

72. 应当由难民身份确认当局的代表进行访谈, 访谈应考虑到无人陪伴或无父母陪伴儿童的特殊处境, 本着对儿童的历史、文化和背景的理解, 对难民身份申请进行评价。评价过程应包括对每位儿童提出的所有独特的情况, 包括儿童的个人、家庭和文化背景进行逐个案例的审查。监护人和法律代表应当参加所有访谈。

73. 在大规模难民潮的情况下无法对每个难民的身份加以逐个确认, 各国可对某一群体的所有成员授予难民身份。在这种情况下, 所有无人陪伴或无父母陪伴的儿童都有权获得某一特定群体其他成员的同样身份。

(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价

74. 在评价无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请时, 各国应考虑国际人权法与难民法, 包括难民署根据 1951 年难民《公约》行使监督职能过程中提出的各种立场的发展动态以及它们之间你中有我、我中有你的关系。尤其必须采取对年龄和性别敏感的方式解读《公约》所提出的难民定义, 兼顾迫害儿童的独特动

机，形式和表现。因家族血缘遭受迫害；未成年兵招聘；贩卖儿童卖淫；性剥削或女性生殖器残割等等都是迫害儿童的具体形式和表现，如果这类行为与 1951 年难民《公约》所提出的任何一项理由相符就有理由授予难民身份。因此，各国在国家难民身份确认程序中应高度重视这类专门针对儿童的迫害形式和表现以及基于性别的暴力。

75. 参加儿童身份确认程序工作的工作人员，尤其是涉及无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作时，应接受培训，以便执行对儿童、文化和性别敏感的国际和国家难民法。为适当评价儿童的难民地位申请，各政府在收集原籍国资料时应收集儿童的处境资料，包括属于少数群体或边缘化群体儿童的情况。

(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难民权利和人权(第 22 条)

76. 被确认为难民和获得难民地位的无人陪伴或无父母陪伴儿童不仅享有 1951 年难民《公约》所规定的权利，同时还有权在最大程度上享有一国领土上或在一国管辖范围内的儿童所享受的所有人权，包括在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

(f) 儿童享有补充形式的保护

77. 在不符合 1951 年难民《公约》规定的申请难民身份必备条件时，无人陪伴或无父母陪伴儿童须根据其保护需要尽可能享有现有的补充形式的保护。适用这类补充形式的保护并不能排除各国满足无人陪伴或无父母陪伴儿童具体保护需要的义务。因此，获得补充保护的儿童有权在最大程度上享有该国领土或在该国管辖范围内儿童所享有的所有人权，包括必须在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

78. 根据普遍适用的原则，尤其是根据与各国对无人陪伴或无父母陪伴儿童进入其领土所应承担的责任有关的那些原则，未获得难民身份或未享受补充保护的儿童只要在事实上仍然逗留在该国领土上和/或属于其管辖范围内，仍将享受《公约》所规定的一切形式的保护。

七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法

(a) 概 述

79. 处理无人陪伴或无父母陪伴儿童的命运问题，最终目标是找出一个长期的解决办法，满足所有的保护需要，遵从儿童自己的意见以及尽可能解决儿童无人陪伴或与父母失散的问题。应作出努力，避免不必要的拖延，并在尽可能的情况下在对无人陪伴或无父母陪伴儿童作出评价之后立即着手为他们找出长期的解决办法。根据以权利为本的方针，要找出长期的解决办法首先是要分析家庭团聚的可能性。

80. 寻亲是寻找任何长期解决办法的基本步骤，除非寻亲本身或寻亲方式违反儿童的最大利益或妨碍被寻找的亲人的基本权利，否则应当把寻亲作为头等大事。无论如何，在寻亲活动中，不应提到儿童作为难民身份申请人或难民的地位。根据所有这些条件，在审理难民身份申请过程中，也应继续开展这类寻亲工作。在东道国领土上逗留的所有儿童，无论是否具有难民身份，是否获得补充形式的保护，或是由于遣返遇到其他法律 and 实际障碍而逗留，都应为他们寻找长期的解决方案。

(b) 家庭团聚

81. 各国根据《公约》第9条有义务保证不得违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，为了充分尊重这一义务，应不遗余力地使无人陪伴或无父母陪伴儿童重新返回其父母的身边，除非在充分考虑儿童表达自己意见的权利的前提下，(第12条)(还请参阅第四节(e)“儿童有权自由表达自己的意见”)，继续分离符合儿童的最大利益时除外。根据第9条第1款第二句话所明确作出的规定，在由于父母的虐待或忽视的情况下有可能禁止在任何地点的团聚，其他最大利益考虑只能作为在具体地点团聚的障碍。

82. 当这种遣返存在着“一定风险”，会导致儿童的基本人权遭受侵犯时，在原籍国的家庭团聚不符合儿童的最大利益，因此不应作出这种安排。授予难民身份或主管当局就适用不驱回义务(包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第3条以及《公民权利和政治权利国际公约》第6条和第7条所承担的义务)作出的决定已对这种风险作出了明确无疑的确认。因此，授予难民身份构成遣返原籍国以及不言而喻在原籍国实现家庭团聚的具有法律约束力的障碍。若原

籍国存在的风险不大，但若仍然令人担心儿童会受到普遍暴力不可避免的影响，就应充分重视这类风险，并且与其他权利方面的考虑因素，包括继续与亲人分离的后果一道加以权衡考虑。在此情况下，必须考虑的是儿童的生存具有压倒一切的重要意义，也是享受任何其他权利的先决条件。

83. 在不可能在原籍国实现家庭团聚的情况下，无论造成这种局面的原因是存在着遣返的法律障碍或是在权衡最大利益之后决定不予遣返，根据《公约》第 9 条和 10 条承担的义务生效，东道国必须根据这些义务作出在其国内实现家庭团聚的决定。在此情况下，特别要提请缔约国“对于儿童或其父母要求进入或离开一缔约国以便与家庭团聚的申请，缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理”以及“还应确保申请人及其家庭成员不致因提出这类请求而承受不利后果”(第 10 条第 1 款)。原籍国必须尊重“儿童及其父母离开包括其本国在内的任何国家和进入其本国的权利”(第 10 条第 2 款)。

(c) 返回原籍国

84. 如果返回原籍国会带来“一定风险”，使儿童的基本人权遭受侵犯，而且尤其是当不驱回原则适用的时候，那么就不应将返回原籍国作为一项选择。原则上说只有返回原籍国符合儿童的最大利益才作出返回安排。在作出这样的决定时尤其应考虑到：

- 当儿童返回时将面临的安全、治安和其他状况，包括社会经济状况，应当酌情由社会网络组织通过家庭研究来调查这些状况；
- 是否已为儿童作了照料安排；
- 这名儿童根据第 12 条行使表达自己意见的权利以及照料者的意见；
- 儿童在东道国融入的程度以及离开原籍国的时间长短；
- 儿童有权“维护其身份，包括国籍、姓名及家庭关系”(第 8 条)；
- “有必要使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景”(第 20 条)。

85. 若父母或大家庭的成员不能提供照料，同时在返回原籍国时又没有事先作出可靠和具体的照料和监护责任安排，原则上就不应返回原籍国。

86. 在特殊情况下，在对儿童的最大利益和其他考虑作出认真的权衡之后，如果其他考虑是以权利为基础的，并且比儿童的最大利益更为重要，就可能安排返回原籍国。如一名儿童构成对国家安全或对社会治安的严重威胁时就可能作出这种安排。无关权利方面的理由，如一般移民管制的理由不能作为压倒最大利益的考虑。

87. 在任何情况下，都必须以安全、适合儿童和对性别敏感的方式采取遣返措施。

88. 也提请原籍国注意根据《公约》第 10 条在这方面应承担的义务，尤其是尊重“儿童及其父母离开包括本国在内的任何国家和进入其本国的权利”。

(d) 融入当地社会

89. 如果因法律或实际上的原因不能返回原籍国，那么融入当地社会就成为首要的选择。融入当地社会必须以法律地位保障(包括居留身份)为基础，同时也享有逗留在该国的所有儿童所充分享受的《公约》权利，无论是否由于因获得难民地位，或是遣返存在着其他法律障碍，还是由于在权衡最大利益之后决定不予遣返。

90. 一旦确定一位无人陪伴或无父母陪伴儿童将留在社区时，有关当局应对这名儿童的情况进行评估，然后与这名儿童及其监护人协商确定在当地的长期安排，并采取其他必要措施使儿童尽快融入社区。长期安置应符合儿童的最大利益，在这一阶段，只有在不得已的情况下才作出机构收容的安排。无人陪伴或无父母陪伴儿童应享有作为国民的儿童的同等待权利(包括教育、培训、就业和卫生保健的权利)。东道国为保证无人陪伴或无父母陪伴儿童充分享有这些权利，有必要作出特别的努力，采取额外措施，帮助儿童摆脱脆弱困境，包括提供额外的语言训练等。

(e) 跨国收养(第 21 条)

91. 各国在考虑无人陪伴和无父母陪伴儿童的收养问题时，必须全面尊重《公约》第 21 条以及其他有关国际文书所规定的先决条件，特别是《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、及其 1994 年关于对难民和其他国际流离失所儿童适用问题的建议。各缔约国尤其应注意以下事项：

- 只有在确定某一名儿童具备被收养的条件时，才可以考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童的收养问题。在实践中这意味着寻找亲人和家庭团聚

的所有努力均告失败，或儿童的父母同意收养。要在知情的情况下作出收养决定并使收养做到免费，就必须得到父母的同意以及其他入、机构和当局的同意。这就是说，并没有在金钱或其他任何补偿的诱惑下同意收养，同时也没有撤回收养决定；

- 不得在紧急情况的高峰时期匆匆忙忙地将无人陪伴或无父母陪伴儿童进行收养；
- 必须根据儿童的最大利益作出收养决定，并根据适用的国家、国际和习惯法进行收养；
- 在所有收养程序中必须视儿童的年龄和成熟程度征询和考虑儿童本人的意见。这项要求意味着在需要得到本人同意的情况下必须咨询儿童的意见，并让他/她了解收养的后果，并将同意的后果适当通知本人。必须在自由的情况下、不得以任何金钱或任何其他形式的补偿作为诱惑获得这种同意；
- 应首先考虑让其居留国内的亲属加以收养。如果这一点做不到，就应当优先考虑让儿童所在社区内的人或至少文化与其相同的人家收养；
- 在以下情况下不应考虑收养：
 - 成功地找到亲人有一定的希望，而且家庭团聚符合儿童的最大利益；
 - 如果不符合儿童或其父母所表达的意愿；
 - 采取一切可行的办法，寻找父母或其他存活的家庭成员，但须等待相当长的一段时间。这段时间的长短因情况不同而定，尤其取决于展开适当的寻亲工作的能力；然而，寻找亲人的过程也必须在一定时期内结束；
- 如果在不久的将来存在着在安全和有尊严的情况下实现自愿遣返的可能性，就不应当在庇护国进行收养。

(f) 在第三国定居

92. 对于无法返回原籍国并且在东道国无法找到长期解决办法的无人陪伴或无父母陪伴的儿童而言，在第三国定居不失为长期的解决办法。必须根据对最大利

益的最新的、全面的和深入的评价，尤其是兼顾现行的国际和其他保护需要，作出让无人陪伴或无父母陪伴儿童定居的决定。如果定居是唯一的途径，能够有效和持续地保护儿童不被驱回或在其逗留国不受迫害或遭受其他严重的违反人权行为的损害，那么尤其应当采用定居的办法。如果无人陪伴或无父母陪伴儿童能够在定居国内实现家庭团聚，那么定居也是符合其最大利益的。

93. 在作出定居决定之前进行最大利益的评价时需要考虑以下等方面的因素：预计对一名儿童返回其原籍国的法律或其他障碍持续的时间；儿童有权维持其身份，包括国籍和姓名(第 8 条)；儿童的年龄、性别、心理素质、教育和家庭背景；在东道国获得的照料连续/不连续；有必要使儿童的培养教育具有连续性，并注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景(第 20 条)；儿童有权维持其家庭关系(第 8 条)以及在原籍国、东道国或定居国有家庭团聚的短期、中期和长期可能性。如果在第三国定居会损害或严重妨碍无人陪伴或无父母陪伴儿童未来与其家庭团聚的可能性，就绝对不应该让他们在第三国定居。

94. 鼓励各国提供定居的机会，以便满足无人陪伴或无父母陪伴儿童的所有定居需要。

八、培训、数据和统计

(a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作人员进行培训

95. 应特别重视为那些从事无人陪伴或无父母陪伴儿童安置工作和处理其案情的官员提供培训。也应为法律代表、监护人、翻译和其他处理无人陪伴或无父母陪伴儿童事务的人提供专业培训。

96. 应当根据有关群体的需要和权利量体裁衣，设计出特别的培训方案。尽管如此，在所有培训方案中应当纳入一些主要内容，其中包括：

- 《公约》的原则和规定；
- 对无人陪伴或无父母陪伴儿童原籍国的了解；
- 适当的访谈技巧；
- 儿童发育和心理学；
- 文化敏感度和跨文化交流。

97. 在初步培训方案结束后也应定期加以进一步的跟进，包括开展在职培训和建立专业网络。

(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计

98. 委员会注意到就无人陪伴或无父母陪伴儿童所搜集的数据和统计通常有限，无法说明抵达人数和/或申请难民地位的人数。由于数据不足，难以对这类儿童权利得到落实的情况进行详细深入的分析。此外，通常由各个不同的部委或机构收集这类数据和统计，造成难以作出进一步的分析，同时对保密和维护儿童的隐私权带来了潜在的问题。

99. 应当开发出一个周全和综合的数据收集系统，以收集无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据，这是为落实这类儿童的权利制定有效政策的一个先决条件。

100. 这一系统所收集的数据最好能包括、但不一定要局限于以下内容：每个儿童的基本生平数据，包括年龄、性别、原籍国和国籍、族裔群体；试图进入该国的无人陪伴或无父母陪伴儿童的总人数以及被拒绝入境的人数；提出难民地位申请的人数；为这类儿童指定的法律代表和监护人的人数；法律和移民地位(如寻求庇护者、难民、临时居留证)；生活安排，例如在收容院(与家庭在一起或独立生活)；上学和接受职业培训人数；家庭团聚；以及返回原籍国的人数。此外，各缔约国应考虑收集质量数据，使他们对一些未能充分得到解决的问题加以分析，如无人陪伴或无父母陪伴儿童的失踪人数以及贩卖造成的影响等等。

注

¹ 红十字国际委员会、国际救援委员会、救助儿童/联合王国、儿童基金会、难民署、世界显圣国际社共同批准了这些指导原则。这些原则旨在指导机构间常设委员会的所有成员就无人陪伴或无父母陪伴儿童所开展的工作。

² 1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)。

³ 关于儿童所面临的迫害的具体形式和表现的一般的情况，请参阅下文第六节(d)“考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价”。