



大会

Distr.: General
29 September 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 64(a)

促进和保护儿童权利：促进
和保护儿童权利

《儿童权利公约》的现状*

秘书长的报告

摘要

在第 [70/137](#) 号决议中，大会请秘书长就《儿童权利公约》的现况和该决议所述的问题向大会第七十一届会议提交一份报告，内容侧重于移民儿童。本报告按此要求提交。

* 在最后限期之后才提交本报告的原因是为了反映最新事态发展。



一. 引言

1. 在第 70/137 号决议中，大会请秘书长就《儿童权利公约》的现况和该决议所述的问题向大会第七十一届会议提交一份报告，内容侧重于移民儿童。本报告按此要求提交。

二. 《公约》现况

2. 截至 2016 年 7 月 1 日，已有 196 个国家批准或加入《儿童权利公约》。索马里的 2015 年 10 月 1 日批准了《公约》。一个会员国，即和美利坚合众国，尚未加入《公约》。

3. 此外，截至 2016 年 7 月 1 日，165 个国家批准或加入了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；173 个国家批准或加入了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；27 个国家批准或加入了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

三. 按《公约》要求提交报告的情况

4. 在本报告所述期间，儿童权利委员会举行了第七十届至第七十二届会议。

5. 截至 2016 年 7 月 1 日，委员会收到了除两个国家(汤加和巴勒斯坦国)之外所有缔约国提交的初次报告。除瑙鲁的报告外，委员会审阅了所提交的全部初次报告。委员会总共收到 502 份按照《公约》第 44 条提交的初次报告和定期报告，包括合并定期报告。

6. 此外，委员会还收到了按照《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的 109 份初次报告和 2 份定期报告，以及按照《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》提交的 98 份初次报告和 2 份定期报告。

7. 委员会主席将向大会第七十一届会议口头报告委员会的工作情况，并与大会进行互动对话，以此按照大会第 70/137 号决议加强大会与委员会之间的沟通。

四. 移居处境下的儿童

A. 首先享有儿童待遇是儿童的人权

8. 儿童应首先享有儿童待遇，而不论其移民身份或其父母的移民身份，但这一人权的实现情况仍参差不齐。本报告审议移居处境下儿童的状况，包括境内或国际移居的儿童、被迫跨境或境内迁移的儿童以及受移居与无国籍之间相互联系影

响的儿童。尽管一些地区已在加强保护受迁移影响的某些类别的儿童、特别是难民儿童并促进其获得基本服务的机会方面取得了迅速进展，但在其他地区进展则不是那么明显。在许多地区，按国际难民法定义被判断为非难民的儿童在获得基本服务方面遇到很大困难。与此同时，实地情况正在改进，包括就一些地区半个多世纪以来记录到的最大量的被迫迁移作出应对。这些努力需要得到加强，以保证世界各地的所有儿童得到保护、援助和服务，这是他们的权利，他们的最大利益仍然是主要的考虑。

B. 国际法中关于受迁移影响的儿童的权利

9. 《儿童权利公约》第 2 条第 1 款规定，“缔约国应尊重本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内每一儿童均享受此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别”。儿童权利委员会和其他专家指出，享有《公约》所规定的权利不限于属于一国国民的儿童。

10. 《公民权利和政治权利国际公约》进一步提供了关于平等之普遍原则的例子，这是国际人权法的基础，因为这关系到该原则所述的非国民和有限的例外范围。根据该公约第 2 条第 1 款，“本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别”。人权事务委员会在其关于《公约》之下的外国人地位的第 15(1986)号一般性意见中指出，“《公约》所订各项权利适用于每个人，不论国家间对等原则，亦不论该个人的国籍或无国籍身份。因此，一般的规则是，必须确保《公约》内的每一项权利，而不区别对待公民和外侨”。

11. 移民儿童不受歧视的权利，包括其社会、文化和教育权利不受歧视，同样也写在《世界人权宣言》第 2 条和《经济、社会及文化权利国际公约》第 2 条之中。后者肯定人人有受教育的权利，要求缔约国尊重、保护并在不歧视和机会平等的基础上实现这一权利。《消除对妇女歧视公约》、《残疾人权利公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》重申下述原则，即不加歧视地实施人权保障，让移民及其家庭成员，包括受迁移影响的儿童，提供服务。

12. 《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)中重述和汇集了关于包括儿童在内的境内流离失所者的国际人权法和人道主义法。这些原则所涉的是这类儿童得到保护和援助的特殊需要(原则 4.2)，特别是其受教育的权利(原则 23)。

13. 在过去二十年里，作出了一些全球政治承诺，旨在加强在获得服务和实现人权方面不歧视移民身份、特别是不歧视移民儿童的承诺，并支持移民、包括移民儿童的权利。在可持续发展目标(见大会第 70/1 号决议)具体目标 10.7 中，各国承

诺促进有序、安全、正常和负责任的移民和人口流动，包括通过执行有计划和良好的移民政策来实现上述目标，同时充分尊重人权和人道地对待移民，而不论其移民身份如何。2012 年，儿童权利委员会在第五十九届会议的一般性讨论中，专门用一天的时间讨论了所有国际移居处境下儿童的权利。

14. 儿童权利委员会重申，各国义务按照下列各项主要原则为其管辖范围内的所有儿童确保《儿童权利公约》所载的全部权利：

(a) 受移居影响的儿童应享有与非移民儿童同样的基本权利、治疗、服务和保护；

(b) 采取立足于人权的综合办法，从整体上审视这些儿童的权利和需要，而不是将其分为非法儿童、被贩运儿童、无人陪伴或寻求庇护儿童这些类别，这种分类是不稳定和暂时的，并不能反映动态移居的复杂性；

(c) 各国在作出影响到移民儿童的决定时，应将儿童的最大利益原则作为首要考虑因素。

15. 委员会还建议对涉及到移居处境下的儿童的《公约》执行情况进行监测。委员会呼吁缔约国把关于其领土上所有受移居影响儿童的《公约》执行情况的系统评价纳入其提交给委员会的定期报告。委员会还请缔约国赋权于负责保障人权的国家机构，包括监察员机构和平等机构，让其发挥关键作用，监测《公约》的遵守情况，具体任务是解决受移居影响儿童的需要。¹

16. 秘书长在给世界人道主义首脑会议的题为“同一个人类：共同的责任”的报告及其附件《人道议程》(见 A/70/709)中，列出了解决保护和援助包括儿童在内的境内迁移者这一需要的具体行动。此外，《南森倡议》已开始为保护因自然灾害和气候变化而被迫跨境迁居者议程建立共识，其中强调了儿童的具体需要。²

C. 区域法中关于受迁移影响的儿童的权利

17. 区域公约和条约进一步加强了不因国籍或移民身份而加以歧视的原则。《非洲人权和人民权利宪章》第 2 条载有不歧视的承诺，而行动自由和寻求庇护的权利则见诸于第 12 条。《非洲儿童权利与福利宪章》专门为儿童重申这些原则，该宪章第 23 条指出，不管是无人陪伴或有父母、法定监护人或近亲属陪伴的难民儿童，都应当得到适当的保护和人道主义援助，使之享有该宪章和其他国际人权和人道主义文书规定的各项权利。《美洲人权公约》第 1 条载有类似的规定；第 19 条申明，儿童有权得到家庭、社会和国家给予的未成年人所需的保护措施；第 22 条申明，个人有权根据国家立法和国际公约，自由离开包括其本国在内的任何

¹ 见儿童权利委员会，“2012 年一般性讨论日报告：国际移居处境下所有儿童的权利。”

² 见 <https://nanseninitiative.org/>。

国家，并寻求和获得在外国领土上的庇护。《欧洲保护人权与基本自由公约》第 14 条重申，各国义务不因原籍而歧视。尽管有这些申明，但就区域边界协定和双边协定、包括重新接纳协定而言，在这些领域，儿童权利和儿童保护在很大程度上尚不存在。¹

五. 移居处境下儿童权利的实现

A. 促进安全、有序和定期移民的同时充分尊重人权

18. 秘书处经济和社会事务部的数据显示，全世界约 15% 的移民人口，即大约 3 500 万人，不满 19 岁。但据联合国难民事务高级专员公署(难民署)说，世界上约 50% 的非自愿迁居者，包括难民、寻求庇护者和境内被迫迁居者(即 3 000 万人)是儿童，其中约半数女孩。³ 2014 年，世界上 86% 的难民居住在发展中国家。根据境内流离失所问题监测中心，在 2014 年年底，有近 4 000 万人(其中约一半是儿童)被迫在本国境内迁居。

19. 移民儿童不论其移居身份为何，他们除了全面享有所有九项核心国际人权条约之下的各项人权之外，还应该享有国际法各分支——包括难民、劳工、人道主义、海事、跨国犯罪、国籍和领事法之下的各项权利和保护。⁴ 一些国际法律文书给予移民工人及其家庭成员专门的保护，这些文书包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及国际劳工组织(劳工组织)的有关文书，包括《1949 年移民就业公约》(第 97 号)、《1975 年移民工人公约》(第 143 号)以及《2011 年家政工人公约》(第 189 号)。批准和有效执行现有的规范性框架是重要而紧迫的步骤，以此可实现移民和移民儿童的权利，促进安全、公平、正常和有序的移民，减少与移民有关的剥削和虐待，尤其给予儿童这方面的关心，并加强移居方面的国际合作。

20. 许多移居过程中儿童，特别是无人陪伴或与父母和家庭分离的儿童以及通过非正常渠道移居的儿童，特别容易受到伤害，包括在其原籍国、在过境国、抵达其目的地时以及回返过程中或在回到其原籍国时。以儿童最大利益为指导原则，必须书面着重说明这些儿童的具体需要和困难，从而根据儿童的权利加快提供援助和保护。多个国际组织和实体为解决移民及其家庭的实际需要，制订指导意见，如《公平移居议程》、⁵《劳工移居多边框架》、⁶《国际边界人权问题建议原则和

³ 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)的“难民署 2014 年年中趋势”(日内瓦，2015 年)；难民署的“难民署 2015 年年中趋势”(日内瓦，2015 年)。

⁴ 《经济、社会及文化权利国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《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》；《儿童权利公约》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；和《残疾人权利公约》。

⁵ 劳工组织《公平移居：制定劳工组织议程》(日内瓦国际劳工局，2014 年)。

准则》、⁷ 《移居治理框架》⁸ 和《移居危机行动框架》。⁹ 各国议会联盟、国际劳工组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)最近为议员们制定了一本移居、人权和治理问题手册。¹⁰ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会正在拟订一项联合一般性意见,以此就国际移居处境下的儿童问题提供指导。¹¹

21. 如果没有充分而可行的安全和正常的迁居他国的途径,儿童往往被迫在海上、地面或空中作危险的长途旅行,以逃避迫害或冲突,或因其他因素而被迫迁移,如极端贫困、歧视、人权(包括健康或教育)被剥夺以及环境退化的后果。如果没有安全途径选择,他们可能会使用犯罪网络提供的服务来跨越国际边界。越来越多的儿童,包括是无人陪伴的儿童,加入非正常渠道的大规模迁移,这令人严重关切。2016年1月至7月中旬,约有24万人,其中三分之一以上是儿童,跨越地中海,由于别无他法,他们往往是在危险的条件下作此旅行。¹² 根据国际法,特别是《联合国海洋法公约》,必须解救所有海上遇险人员,并将他们带到安全的地方。虽然各国已经加紧努力,加强海上救援和拦截措施,包括通过欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局(欧盟边管局)的崔顿和波塞冬联合行动采取这些措施,但还需要做更多的工作,以确保在负责任的救援、拦截、运送和转移行动中注意并回应儿童的需求和权利,无论他们是从陆地、海上还是空中抵达。针对儿童和性别的具体措施在救援行动的所有阶段都必须到位,包括在规划阶段。

B. 防止剥削和虐待,包括人口贩运

22. 根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其关于打击贩运人口和偷运移民行为的补充议定书,偷运移民和贩运人口是不同的犯罪行为。《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》载有保护儿童的特别措施和方式。大约三分之二的会员国已批准这两个议定书。

⁶ 劳工组织《劳工组织劳务移民多边框架:关于基于权利的劳务移民办法的非约束性原则和指导方针》(2006年,日内瓦)。

⁷ 人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》(日内瓦,2014年)。

⁸ 国际移民组织(移民组织)《移居治理框架:通过有计划和管理良好的移居政策促进有序、安全、经常和负责任的人口移居和流动的基本要素》,第106届会议C/106/40号文(2015年11月4日)。

⁹ 国际移民组织《移居危机行动框架》,第101届会议MC/2355号文(2012年11月15日)。

¹⁰ 各国议会联盟、劳工组织和人权高专办《移居、人权和治理:议员手册》第24号(日内瓦,2015年)。

¹¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/JointGeneralCommentonChildren.aspx。

¹² 国际移民组织《地中海最新情况:欧洲移民流动——到达和死亡》。

23. 在非正常渠道的迁居中,旅途中无人陪伴或与家人同行的儿童面临特别风险,包括剥削、性暴力和基于性别的暴力、家庭分离、心理压力和心理创伤、健康并发症和身体损害伤害。¹³ 所有儿童,特别是无人陪伴和失散儿童,沿途应能得到服务,包括关于其具体情况和出路法律咨询和辅导。为应对最近难民大规模进入欧洲,难民专员办事处和联合国儿童基金会(儿基会)合作,在欧洲最常用的迁移路线沿途为儿童和家庭设立了 20 个特别支助中心。¹⁴ 每个中心都在一个地点为儿童及其家庭提供一个安全的空间、至关重要的服务、保护、咨询和儿童娱乐,目的是支持困境中的家庭。各国政府与联合国各机构、非政府组织和民间社会组织合作,向 2015 年被困在安达曼海的移民以及从拉丁美洲进入墨西哥和从非洲之角到欧洲的移民提供支助。加强和统一跨境信息分享机制能够更好地保护旅途中面临风险的儿童。¹⁵ 应将儿童安全保障政策¹⁶ 纳入搜索和救援行动手册,并在此类行动中加以实施。

C. 满足移居处境下儿童的人道主义和人权保护需要

24. 各国负责任确保其关于难民、寻求庇护者和移民的边境程序和接收程序能够保护人权,并注意儿童的特殊需要,因为他们可能面临特殊风险。必须满足所有儿童的紧迫需求,不论其移居身份为何,对有特殊需求的男孩和女孩,必须帮助他们获得相关的服务。例如,赞比亚政府建立了一个鉴别特殊困难移民(包括无人陪伴和失散儿童以及无国籍的移民)的机制,以帮助他们获得相关服务。¹⁷ 应优先处理儿童提出的要求,并通过尊重儿童最大利益和程序保障的加速程序加以处理。关于边境和接收移民的程序指导包括《国际边界人权问题建议原则和准则》、《移居危机行动框架》和难民署难民保护和混合迁移十点计划,¹⁸ 其中都有关于儿童的具体建议。

25. 至关重要的是,各国应有国家儿童保护系统,并采取措施,确保为移民儿童和难民儿童提供与本国国民同等的照应和服务。例如,在大不列颠及北爱尔兰联合王国,无人陪伴儿童的责任在于其所在的地方当局,这与任何失去父母照顾的本国儿童是一样的。无人陪伴儿童抵达时,地方当局的社会服务部对他们的需要作出评估并提供援助。但许多国家需要改进其制度。在 2010 年,人权高专办注

¹³ 难民署《迁移中的儿童:离开中美洲和墨西哥的无人陪伴儿童和国际保护的需要》(2014 年)。

¹⁴ 见 www.unhcr.org/en-us/news/press/2016/2/56d011e79/unhcr-unesf-launch-blue-dot-hubs-boost-protection-children-families-move.html。

¹⁵ 见儿基会《行动呼吁:保护抵达欧洲的难民和移民儿童的权利》(2016 年)。

¹⁶ 见 www.keepingchildrensafe.org.uk/sites/default/files/resource-uploads/KCS_STANDARDS_2014.pdf。

¹⁷ R.Sampson 和其他人:《There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention》,修订版(墨尔本国际拘留问题同盟,2015 年)。

¹⁸ 难民署,“保护难民和混合迁移:十点行动计划”(2011 年,日内瓦)。

意到，大多数国家的儿童政策没有考虑到移民儿童的需求和权利，他们或是被明确排除在各国政府制定的保护本国儿童的立法和条例之外，或在实践中被排除(见 A/HRC/15/29)。需要更多的关于难民儿童和移民儿童的情况以及他们的需要及其所面临的风险的数据和信息。专门服务和社会政策的制定应以这些数据为指导。

26. 应使难民和移民得到家庭、家属和社区提供的住宿，在这种情况下儿童难民和移民及其家庭应得到优先安置。例如，在黎巴嫩，有几个专门为妇女、儿童和无人陪伴的未成年人另设的庇护所。¹⁹ 如果不能提供这种庇护所，则有关接待中心应在其设计、运作和设备方面满足儿童的需要。应该有足够的男女分隔和年龄组分隔的安全空间，男女分开的供水、公共卫生和个人卫生设施以及保护儿童和妇女的安保措施。还应该为便利残疾儿童和父母的无障碍通行设施。

27. 接待中心应确保儿童及其家庭能够获得基本服务，包括医疗急救、适足的食物和非食物用品、母亲和儿童的安全空间、适宜儿童的空间和娱乐活动、咨询和教育，并在需要时帮助他们获得专门服务，包括住院、未成年人监护和专门的心理保健。接收儿童的接待场所，无论是无人陪伴的、与家人分离的或与家人一起的儿童，都应具备报告儿童保护问题的明确程序和适当的后续程序。所有中心都应得到独立的监督，包括通过与儿童和成年难民和移民的协商进行监督。

D. 防止儿童无国籍情况

28. 无国籍状态，即任何国家不承认某人为其国民的状况，这既可是移居的原因，也可以是移居的后果。据难民署估计，全世界有 1 000 多万人，其中许多是儿童，属无国籍者。作为无国籍儿童可有严重的后果：在 30 多个国家，儿童须有国籍证件才可获得医疗服务；至少在 20 个国家，无国籍儿童不能依法得到接种疫苗。²⁰ 无国籍儿童在获得基本服务和取得基本人权方面常常面临严重限制，对许多人来说，这种情况是促使移居的因素。一些国家，特别是中亚和西非国家，通过了减少无国籍状态的国家行动计划，具体途径是制度化地促进移民出生登记和进行实地查询。其他一些国家，包括亚美尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和黑山进行了旨在解决无国籍问题的立法改革。²¹

29. 防止无国籍状态的一项关键行动是对所有儿童进行出生登记，包括难民、寻求庇护者和移民父母子女的出生登记。难民署和儿基会都成功实施了方案，确保

¹⁹ 见国际拘留问题联盟的互动地图。可查阅：<http://idcoalition.org/interactive-map-alternatives-to-detention/?location=lebanon>。

²⁰ 难民署《我在此地，应有归属：迫切需要结束儿童无国籍状态》。可查阅：www.unhcr.org/ibelong/the-urgent-need-to-end-childhood-statelessness/。

²¹ 难民署《解决当前重大的无国籍状态问题》，良好做法文件，行动一(日内瓦，2015 年)。

难民营和城市环境中难民人口的出生登记，²² 儿基会还正在 80 多个国家开展工作，旨在提高国家能力，按照可持续发展目标具体目标 16.9，实现全部登记。

六. 儿童移民诉讼中的正当程序和公平审判保证

30. 儿童权利委员会建议，、应由具备儿童权利知识的官员进行与儿童有关的移民诉讼，还应以适宜儿童的方式，并照顾到文化和性别不同，从多个领域的角度及时提起诉讼。¹ 不过，委员会注意到，在许多目的地国，移民程序和决定不符合《儿童权利公约》、其他国际人权条约和其他国际法文书所述的标准和正当程序。²³ 为解决这些问题，目前正在越来越多地利用专门针对儿童的措施，包括尽量减少面谈，使用适宜儿童的面谈技巧。²⁴ 例如，阿根廷通过其 2010 年第 25.871 号法令在驱逐程序中引入了正当程序保障措施，包括具有暂停效力的上诉权利、获得免费法律援助的权利和诉诸司法的权利。

31. 《儿童权利公约》中所阐明的儿童表达意见的权利根据儿童不断变化的年龄、能力和成熟程度延伸到移民和庇护程序事项和决定。例如，西班牙宪法法院确认了面临遣返或递解出境的无人陪伴儿童情况中的儿童表达意见的权利(见 [A/HRC/15/29](#))。儿童表达意见的权利包括以儿童理解的语言和方式得到信息的权利，包括关于不同出路选择和潜在后果的信息(见 [CRC/C/GC/12](#))。儿童权利委员会建议，表达意见权包含对有关本人情况或其父母情况的决定采取行政和司法补救办法，以保证所有决定符合他们的最大利益。²³ 在保加利亚，社会援助局儿童保护股的社会工作者向儿童提供关于他们的权利以及获得支助和保护的可能性的咨询意见。

32. 为执行适宜儿童的正当程序，义务承担人和一线工作者必须具有儿童权利和保护标准的专门能力和知识。²³ 为此，针对大规模移民流动，儿基会向阿富汗、孟加拉国、克罗地亚、墨西哥、缅甸、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的一线工作者提供了儿童权利培训。在机构一级，移民政策执法应包括监督专门从事儿童权利工作的机构。¹ 墨西哥在国家移民局中设立了一个儿童保护干事机构，这个例子说明，增加专门培训可促进对适宜儿童的移民程序。另一个例子是南非，南非为无人陪伴移民儿童指派社会工作者，社会工作者可以将他们介绍到儿童法院，由此得以发布替代照料命令。²⁵

²² 儿基会《取得保护的护照：出生登记方案指南(A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming)》(纽约，2013 年)。

²³ 儿童权利委员会，“2012 年一般性讨论日报告：国际移居处境下所有儿童的权利——背景文件”，2012 年。

²⁴ 劳工组织，《加强行动终止强迫劳动》(国际劳工局，2013 年，日内瓦)。

²⁵ 社会发展部，“南非关于原籍国以外无人陪伴和失散儿童的准则”(2009 年)。

33. 根据《儿童权利公约》第 2 条，移民和边境管制措施应以考虑到儿童的最大利益和不歧视原则的方式制定。儿童权利委员会建议，各国建立一个确定最大利益的程序，以逐案审议和决定什么符合儿童的最大利益，包括清楚和全面地评估儿童的处境，这种评估应考虑到儿童的看法。²³ 阿根廷、墨西哥和几个欧洲国家制定了这种由国家执行的程序。

34. 儿童权利委员会告知，对于国家来说，把儿童的最大利益作为首要考虑意味着每一项遣返决定都必须认真考虑儿童的健康和心理需要，以确保儿童最大程度地发展(见《公约》第 6(2)条)。在这方面，考虑到儿童有权受教育、享有适当生活条件和有人照料也是最佳做法。欧洲联盟正在试点使用关注儿童的原籍国资料，以指导庇护决定，这是因为认识到目前大部分原籍国资料缺乏对儿童的重视。

35. 关于无人陪伴和失散儿童待遇，各国必须采取必要措施，确保儿童的最大利益得到应有的体现(见 [CRC/GC/2005/6](#))。为此，受国家儿童保护当局监督的具备儿童保育专长的监护人是保护儿童最大利益的关键。例如，在荷兰，非政府组织与国家当局合作制定核心标准，以指导监护人对无人陪伴儿童的日常监护工作。²⁶ 其利益有可能与儿童利益发生冲突的机构或个人没有资格做监护工作(见 [CRC/GC/2005/6](#))。

36. 虽然遣返无证件儿童仍然经常被用作惩罚非正常入境者的措施，但各国只应作为保护措施遣返儿童，例如在符合儿童的最大利益的情况下，在正当法律程序结束时确保家庭团聚(见 [A/HRC/15/29](#))。移民问题区域会议²⁷ (北美洲和中美洲 11 个国家的政府间机构)已经宣布，遣返无人陪伴儿童的决定须始终考虑到他们的最大利益。²⁸ 儿基会和难民署联合制定了指导方针，为欧洲各国目前确保尊重无人陪伴和失散儿童最大利益的应对措施提供依据。²⁹ 许多寻求庇护的儿童没有获得难民身份，而是获得以人道主义理由提供的辅助保护，他们会在 18 岁时失去这些保护。德国允许暂时延长这种保护，以完成学业或职业培训。

37. 准确的年龄评估是确保保护移民儿童权利的关键。任何与儿童面谈之外的评估只应作为最后的措施采取。年龄估计程序应利用心理学家、社会工作者和其他人的评估，应宜于儿童、分别适宜两性并从多学科角度进行。³⁰ 认识到准确估

²⁶ 保护儿童组织——根除童妓现象国际荷兰分支，《欧洲失散儿童监护人的核心标准：监护人和当局的目标》(2011 年，荷兰)。

²⁷ 见 www.rcmvs.org/。

²⁸ 见《第十四次移民问题区域会议宣言》，(2009 年 7 月，危地马拉城)。

²⁹ 难民署和儿基会，《安全和健康：各国可以为确保尊重在欧洲的无人陪伴和失散儿童的最大利益做什么工作》(2014 年，布鲁塞尔和纽约)。

³⁰ 例如见难民署，“处理无人陪伴儿童寻求庇护的政策和程序准则”(1997 年，日内瓦)。

计儿童年龄的困难，瑞典适用的年龄推定方法包括误差，允许有利于儿童利益的偏差；例如，当估计儿童属于 9 至 18 岁年龄段时，容许 24 个月的误差。³¹

38. 在国际移居情况下，家庭权可能受到严重影响。无证移民父母在目的地国所生儿童可能因父母一方或双方被驱逐而被剥夺家庭生活权，即使儿童已经获得国籍。此外，越来越多的国家正在限制家庭团聚政策，²³ 行政和司法机构对移居情况下的家庭生活权的解释也更加严格。同时，世界各地儿童和青少年在危险和不正常的条件下移居，包括无人陪伴，与其父母、法定监护人或其他看护人团聚（见 [A/HRC/15/29](#)）。区域人权法院已经敦促国家当局便利家庭团聚，并一再鼓励他们不作将儿童与家人分开的决定，除非经全面评估确认这样做符合儿童的最大利益。²³ 另一方面，任何时候都不能以维护家庭团聚为由拘留移民儿童。¹

七. 终止拘留移民儿童

39. 作为原则问题，任何时候都不得为移民管制的目的拘留儿童。然而，儿童继续因本人或其父母的移民身份或无证入境而面临拘留。儿童权利委员会已经申明，不能仅以儿童无人陪伴或失散、或其移民或居住身份，或不具备这些身份为由加以拘留（见 [CRC/GC/2005/6](#)）。但是，2016 年发生的不正常移动日趋被定为刑事犯罪（见 [A/70/59](#)），这可能导致越来越多的儿童被拘留。包括儿童在内的无国籍人面临特别高的无限期拘留风险。³² 这包括违反儿童最大利益原则，以维持家庭团聚为前提将移民儿童与其父母一起拘留。¹

40. 墨西哥和巴拿马都禁止拘留儿童移民。《欧洲委员会儿童权利战略(2016-2021 年)》载有关于移民问题的具体规定，并建议尽全力结束将儿童安置在移民拘留设施中。³³ 这些规定反映了议会大会第 [2020\(2014\)](#) 号决议，其中呼吁成员国紧急停止拘留移民儿童，为此颁布立法禁止拘留儿童，并提供以社区为基础的非拘禁替代办法。在某些情况下，作为照顾安排的替代，将儿童置于移民拘留（见 [A/HRC/15/29](#)）。更多国家必须尽最大可能根据儿童的最大利益，采取符合人权标准、非拘禁和基于社区的办法来替代拘留，并总是使用限制性最小的必要手段。

³¹ 儿基会，“在欧洲保护人口贩运儿童受害者的参考指南”。可查阅 www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf。

³² 欧洲无国籍问题网，“保护无国籍人免遭任意拘留”（2015 年，伦敦）：人权高专办，“对移民的行政拘留”。可查询 http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/administrative_detentionrev5.pdf。

³³ 欧洲委员会，“保护受难民危机影响儿童：分担责任——秘书长的优先行动建议”，2016 年 3 月 4 日。

在也门，地方当局和难民署与难民领导人合作，为寻求庇护儿童和难民儿童建立了一个由社区推动的、由小群体之家组成的替代照顾系统。³⁴

八. 整合和利用移居处境下儿童基本服务

41. 必须立即为移民儿童提供人道主义援助，解决迫切的保护需要。同样重要的是，各国应执行整合方案并作出更大努力，将难民儿童和移民儿童纳入国家和地方发展计划，以确保满足其教育和谋生需要，同时加强东道社区的复原力和发展机会。受大量难民和移民涌入直接影响的社区可以得益于联合国开发计划署、儿基会和世界银行等发展行为体的支持和专长。在这方面，国际社会日益认识到有必要加强人道主义援助与发展援助之间的联系，以应对大规模难民和移民流动。

42. 促进将移民儿童纳入国家教育系统的措施是一项明智的投资，因为这些儿童如留在东道国，这种措施就会增加其成人时找到工作、交税并使用较少公共服务的可能性，从而帮助维护社会凝聚力。不应让难民儿童和移民儿童成为失落的一代。在许多国家，小学教育是义务教育，所有难民儿童和移民儿童都可以获得小学教育；这种教育机会应扩大到各级教育。有越来越多的实例和良好做法说明如何将移民儿童和青少年纳入教育和社会活动。³⁵

43. 一些国家和地方当局使用各种手段，便利移民儿童和难民儿童获得基本教育、社会和保健服务。例如，阿根廷已经通过立法，明确列出移民在与国民平等的基础上获得服务的权利。³⁶ 许多城市，包括日内瓦、德国慕尼黑和首尔，在服务提供者与移民当局之间设置了“防火墙”，以保护机密，允许包括非正常身份移民在内的移民获得服务而不必担心受到报复。这类行动得到移民人权问题特别报告员和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会主席的支持。³⁷

44. 针对包括儿童在内的难民和移民的仇外和种族主义反应似乎正在增加并获得更大程度的公众接受。移民和难民问题政策和公共讨论的重点必须从威胁转向国际团结，并强调移民儿童和难民儿童首先是儿童。国际和非政府实体，如劳工组织、移民组织、人权高专办、难民署、儿基会和地球社国际联合会一直在使用

³⁴ 难民署，“政府为儿童和家庭提供的照顾安排和拘留替代办法的选项”，选项文件 1(日内瓦，2015 年)。

³⁵ 例如，见欧洲联盟和经济合作与发展组织，《2015 年移民融入社会指数：定居》(经合组织出版社，巴黎，2015 年)。

³⁶ 例如见 2010 年第 25.871 号法案以及第 836/04 和第 578/05 号法令。

³⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16886&LangID=E。

社交媒体和其他非传统平台打击针对难民和移民的仇外和种族主义言论。³⁸ 区域政府间机构，如非洲联盟和欧洲联盟已经谴责一切形式和表现的仇外心理。

45. 当局应尽快开始帮助儿童找到持久的解决办法，以避免儿童长期处于法律上无保障、心理上不安全的状态。特别是，如果在受过训练和独立的儿童保护干事进行了彻底风险评估后要将儿童送回，应在返回程序开始之前作出最大利益判断并制定出支助计划，这些都应有书面记录。

46. 为已返回原籍国儿童提供的重返社会支助应以儿童为重点，特别考虑到儿童的具体需求，如重返校园，获得社会心理支助和社会融入。需要投入特别资金，以确保提供优质重返社会支助。应进行定期监测，包括由独立的儿童权利机构和民间社会进行定期监测。例如，埃塞俄比亚政府确保自愿返回该国的儿童的寻亲、家庭团聚及重返社会。

47. 各国应采取行动减轻东道国的负担，扩大接纳难民儿童和移民儿童的手段。这一目标可通过下列措施来实现，加强重新安置、医疗后送和人道主义接纳方案、临时撤离方案、技术移民、劳动力流动和教育的机会以及扩大家庭团聚的标准。

48. 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会在其第 2(2013)号一般性意见中重点指出了正常化作为解决移民儿童的需求和特殊困难的手段的重要性：

身份正常化是解决身份不正常的移民工人及其家庭成员极端弱势处境的最有效措施。因此，缔约国应当考虑制定政策，包括正常化方案，以避免或解决移民工人及其家庭成员处于或有可能陷入身份不正常境地的问题。

九. 前进道路

49. 没有身心安全、健康和受过良好教育的儿童，包括(正常和非正常)移民儿童、移民父母所生儿童和移民父母留下的儿童，就没有可持续发展。只有当所有儿童、特别是最贫穷和最弱势儿童的基本需要得到满足时，社会才能以可持续的方式发展。保护儿童是《2030 年可持续发展议程》的一个核心支柱。和平、尊重人权和保护最弱势群体，包括保护他们免遭一切形式的暴力，是可持续和持续发展综合框架必不可少的基础。为寻求实现普遍目标，应重点关注那些处境最差的儿童，以便不让任何一个儿童掉队，不论其移民身份如何。

50. 只有在儿童和青年的权利得到保护、尊重和落实的情况下，他们的移居才能有所获益。移居可以促进公平、包容和可持续的社会和经济发展，原籍国和目的

³⁸ 例如见国际移民组织的“我是移民”运动、难民署的“和难民在一起(#with refugees)”运动及劳工组织、人权高专办和儿基会的“人类的行为”运动。另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalMigrantsDay2013.aspx 和 <http://destination-unknown.org/>。

地国都可从中获益，但首要是，移居可以从人类发展角度促进移民及其家人的发展。

51. 在原籍国、过境国和目的地国，移居处境下的儿童更容易受到暴力侵害。这种弱势是父母不在、法律和社会排斥和仇外心理等具体的移民相关因素所致。有些弱势情况是性别所致。为消除这些风险因素和人权挑战，各国应审查和改革其国家预防暴力的法律框架、政策和方案，以确保明确照顾到移居处境下的儿童及其特殊困难。特别是，原籍国应通过国家社会保护政策和方案确保家人移居后留守儿童可以得益于扶持行动，确保其照顾者可以获得公共服务和福利，以加强其保护能力，使他们所照顾的儿童免遭暴力。

52. 为儿童及其家人提供更多正常和安全的移民途径，这可减少人口贩子的吸引力和对他们的依赖，并减少与非正常移民有关的风险，特别是无人陪伴儿童遭到贩运和其他形式剥削和虐待的风险。

53. 原籍国、过境国和目的地国应确保有效处理、公开驳斥、逐步根除公务员、公共机构(包括教育、保健、司法和执法机构)和社区的仇外态度和言行。

54. 为有效应对正常或非正常移居的儿童的需要，各国必须能够辨别哪些人是儿童，儿童的家人或儿童自己应能证明他们未满 18 岁。《国际边界人权问题建议原则和准则》载有关于该事项的更多准则。

55. 所有儿童，包括由父母或其他法定监护人陪伴的儿童必须被视为个人权利持有人，首先作为儿童受到保护，其儿童特殊需要和权利得到平等和分别考虑。根据《儿童权利公约》第 3(1)条，一切与儿童有关的行动均应以儿童的最大利益为首要考虑，无论是由公私社会福利机构、法院、行政当局还是由立法机构执行的行动。

56. 儿童应享有在涉及本人或其父母的入境、居住、拘留和驱逐程序的诉讼中发表意见的权利，并可以对本人或其父母的拘留或驱逐诉诸行政和司法补救办法，以确保所有决定都符合他们的最大利益。

57. 应促进与年龄相应的方案，使在原籍国、过境国和目的地国的儿童能够获得儿童容易理解的信息，说明安全移民、儿童权利及如何主张这些权利。

58. 所有国家中的受移居影响的儿童都应能够参与有关移居、融入社会、劳务、教育和打击仇外心工作等政策的制定、实施和评价。

59. 应消除妨碍移居处境下的女童和男童的社会和政治参与障碍。这些障碍包括对他们的自由和安全的威胁，以及缺少接受优质教育的机会。这些障碍大大妨碍了他们在国家、区域和国际各级的政治参与。

60. 促进教育、保健和青年就业领域两性平等和增强权能的政策有助于移民青少年成功过渡到成年。必须收集可靠的资料,说明移民家庭内的性别责任分工模式,查明可能妨碍女孩和男孩的机会的男女不平等现象。

61. 儿童绝不应因移民身份被定罪或受到处罚。

62. 应根据儿童的最大利益,采取非拘禁和基于社区的办法来替代拘留。任何时候都不得为移民管制的目的或以其父母的移民身份为由拘留移居处境下的儿童。任何时候拘留都不符合儿童的最大利益,并构成侵犯儿童权利行为。不能以维护家庭团聚为由拘留儿童。每个移居处境下儿童的家庭生活权利都应得到履行。家庭绝不能因国家行动而分离,或因国家不行动而持续分离,除非确定符合儿童的最大利益。在涉及驱逐身份不正常移民父母的情况下,各国应探讨能否准许父母居留。过境国和目的地国的家庭团聚政策应使留守儿童能够在目的地国与其父母团聚(或父母与其儿童团聚)。

63. 任何有关移居处境下儿童的决定应由儿童保护干事作出,或如果不可能,至少由了解儿童权利和需要的训练有素的移民官员作出。旨在加强儿童保护机构和培训移民官员的体制改革和措施应得到促进。

64. 应当增加所有技术级别的正常移民机会,以确保青少年安全地在国外找工作。应向青年移民提供便于利用、安全和负担得起的合法招聘途径,使其不利用非法或不安全的招聘做法。青年移民也应被告知他们的权利,并在移居之前做好准备。可以通过情况介绍和支助方案向有可能移居的人介绍潜在的就业机会信息。类似服务也有助于返回的移民重新融入社会。为青少年和青年人建立可以与其在原籍国的家庭和朋友保持联系的机制有助于避免社会孤立和家庭结构解体,并便利回返移居。应建立监测招聘机构的制度,使劳动检查机制注意移民儿童和童工问题,特别是在目的地国,特别是移民工占主导地位的工种。

65. 应加强提供按年龄分列和按性别分列的受移居影响儿童的可比数据,反映他们的需要和他们所面临的风险。

66. 呼吁各国履行其在 2016 年 9 月 19 日通过的《关于难民和移民的纽约宣言》(大会第 71/1 号决议)中的承诺,包括保护所有难民儿童和移民儿童的人权和基本自由,无论其身份如何,任何时候都首要考虑儿童的最大利益。还呼吁各国确保所有这类儿童在到达数月内即可上学。此外,这些儿童不应因本人的移民身份或其父母的移民身份而被定罪或受处罚,在任何情况下都不应将他们置于移民拘留。