



## 人权理事会

### 第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 儿童权利与家庭团聚

### 联合国人权事务高级专员的报告\*

#### 概要

本报告是根据人权理事会第45/30号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员编写一份关于儿童权利与家庭团聚的报告。所有儿童都有权享受家庭生活，但全世界数百万儿童却因为本可防止的与家庭分离和相关权利受到侵犯而遭受苦难。在本报告中，高级专员建议各国采取行动，制定基于儿童权利的家庭团聚全球指导原则和全球战略。

\* 本报告逾期提交，以反映最近动态。



## 一. 导言

1. 人权理事会第 45/30 号决议请联合国人权事务高级专员与所有相关利益攸关方密切合作，编写一份关于儿童权利与家庭团聚的专题报告。

2. 2021 年 7 月 16 日以虚拟形式举行了一次咨询会议，通过该会议与一个专家组进行了协商。随后，与所有相关利益攸关方进行了广泛的书面协商，并收到了各国、联合国实体、国家人权机构和民间社会提交的材料。<sup>1</sup> 还与儿童权利联通组织这一非政府组织合作，举行了一次爱幼协商，以收集经历过家庭分离的儿童的意见。

3. 本报告基本侧重于儿童与家庭分离后与家人团聚的权利，主要是在由于移民、武装冲突和反恐措施造成的跨境局势中的这项权利。儿童权利委员会在 2021 年的一般性讨论日讨论了影响到受替代照料儿童的家庭分离情况，本报告不予审议。<sup>2</sup>

### A. 概述

4. 根据适用的国际法，所有儿童都享有家庭生活权，即使世界各地有数百万儿童由于经济、社会政治、环境或其他因素而与家庭分离。虽然关于这一现象规模的全球数据有限，但估计表明，境内和跨境独自流动或与家庭分离的儿童人数惊人。<sup>3</sup>

5. 在移民方面，许多儿童可能踏上无人陪伴的旅程，在流动中或由于移民治理政策和程序，包括移民拘留和返回程序而与家庭分离。其他尤其受跨境家庭分离影响的儿童是生活在武装冲突环境中或受到反恐措施影响的儿童。

6. 与家庭分离的儿童可能面临自己独自生活或由他人照料。许多人被长期剥夺自由。与家庭分离的儿童还面临遭受暴力、虐待、忽视、贩运和剥削、严重剥夺其经济、社会和文化权利以及损害其终身身心健康和发展的其他侵权行为的更大风险。

7. 由于他们是儿童，往往缺乏适当的支持和寻求家庭团聚的明确途径，因与家庭分离而遭受的多重权利侵犯可能得不到补救或补救。使情况更加复杂的是，普遍缺乏实现家庭团聚的有效和可利用的手段，这可能迫使儿童寻求不正规和不安全的途径与家人团聚，使他们面临更大的风险。

8. 各国有义务尊重、保护和实现所有受家庭分离影响的儿童的权利，如家庭生活权，并采取积极措施防止分离，确保制定有利于儿童的有效团聚程序和基于权利的解决办法，并将儿童的最大利益作为首要考虑。然而，在履行《儿童权利公约》和其他国际人权条约规定的相关义务方面仍然存在严重差距，加上国际合作的失败，儿童在这些缺陷中首当其冲。

<sup>1</sup> 提交的所有材料均可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children-OHCHR/Pages/report-child-rights-family-reunification.aspx>.

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx).

<sup>3</sup> 例如，联合国儿童基金会(儿童基金会)估计，每年有数千名儿童因危机而与家庭分离。见 <https://www.unicef.org/protection/family-separation-during-crisis>.

9. 人权方针要求紧急解决家庭分离对儿童权利的影响和造成儿童与家庭分离的因素，实际上，在儿童能够在权利得到充分尊重的环境中成长之前，他们一直承担着其权利未能得到落实的严重后果。不必要地拘留儿童的做法进一步突出表明，未能用人权指导政策，以追求更好、更安全、更繁荣的社会。

## B. 与家庭分离的儿童呼声

10. 在编写本报告的过程中，一些生活在不同区域 10 个国家的 5 至 17 岁儿童参加了讲习班讨论，或填写了一份书面问卷，介绍了由于各种原因和情况而与家人分离的经历。

11. 许多儿童对于不能和家人在一起感到悲伤和焦虑。例如，一名生活在卢旺达的 13 岁男孩描述说，“每当想起[我的父母]，我就感到内心一片空虚”。一名来自墨西哥的 16 岁女孩诉说了她对移民时所面临风险的担忧：“我非常担心在路上迷路，担心我和姐姐会吃光食物或生病。我害怕有人会伤害我们。”

12. 一名来自布隆迪的 15 岁女孩描述了为追求更好的生活而与母亲一起前往卢旺达的经历。她的母亲回到布隆迪，将女儿留在东道社区，并承诺会回来接她，但她再也没有回来。女孩随后受到虐待，并被禁止上学。她解释说，“有时我遇到挑战，希望我的母亲在身边帮我应对，但接着就想到她不在身边，我立即就会感到痛苦”。

13. 许多儿童只是想和家人在一起。一个 5 岁的阿富汗男孩说：“我想念我的父亲和我的妹妹，他们在希腊，我一个人在这里(在瑞士)和我母亲在一起。”一名生活在南苏丹的 15 岁男孩在 6 岁时被绑架，随后被卖给另一名男子长达 9 年，之后逃了出来。他目前住在一个特别保护区，等待寻找他的原生家庭，他要求“父母和社区得到支持照料他们的孩子。我想念我的家人”。

14. 儿童对他们经历的侵犯人权行为、被剥夺权利和需求以及生病时得不到照料表示担忧。他们表示害怕成为犯罪或仇外袭击的受害者，或被寄宿家庭遗弃。一名 13 岁的女孩讲述了她是如何跟她的叔叔逃离在索马里的家乡的激烈战斗，并越过边境进入埃塞俄比亚的。他们与她的直系亲属失去了联系，直到三年后她与母亲团聚。她描述了不在父母身边是她有生以来最大的担忧之一的心情。

15. 一些受访儿童想知道为什么人权法似乎不适用于他们。一名生活在瑞典的 11 岁阿富汗难民女童问道：“难道没有针对儿童的法律吗？为什么不适用于我？”其他人表示沮丧的是，在有关其居住地和家庭团聚的决定中，他们的意见没有得到考虑。一名 8 岁的难民女童问道：“为什么我非得离开瑞典？我出生在这里！我觉得我需要决定住在哪里，我现在实际上已经 8 岁了！”

16. 一些儿童要求政府采取行动并合作防止家庭分离。一名来自墨西哥的 17 岁男子很高兴有机会表示他对此事的看法，他说，“这项调查将有所帮助，这是积极的”。

## 二. 国际法律框架

17. 保护儿童权利需要全面遵守法律面前人人平等和不歧视的原则，包括法律和政策中的家庭概念承认实际存在的各种家庭形式，以及立场的文化多样性。儿童

权利委员会在第 14 号一般性意见(2013 年)中指出,“家庭”一词必须从广义上解释,按照当地习俗,包括亲生父母、领养或寄养父母,或大家庭或社区的成员(第 59 段)。经济、社会和文化权利委员会表达了类似的观点。<sup>4</sup>

18. 在国家一级,家庭团聚的法律和政策框架以及相关的移民程序应当承认家庭的多样性,包括承认某些形式的照料、<sup>5</sup> 父母、照料者和(年长的)兄弟姐妹的不同角色,父母具有的多种不同性取向或性别认同,以及承认在流动或过境背景下形成的家庭。<sup>6</sup>

19. 加强国际合作和审查国家政策框架,对于确保团聚进程承认各种形式的家庭,同时考虑到儿童的最大利益至关重要。

## A. 家庭生活权

20. 正如若干国际和区域人权文书所规定,家庭是社会的自然和基本群体单位,必须得到国家和社会的保护。<sup>7</sup>

21. 各国有积极义务确保儿童有效享受家庭生活,不受任意或非法干涉。<sup>8</sup> 根据《儿童权利公约》,在有关儿童家庭和环境的任何决定中,儿童的最大利益必须是首要考虑。<sup>9</sup> 保护享有家庭环境的权利往往要求各国不仅应避免采取可能导致家庭分离或其他任意干涉享有家庭生活权的行为,而且还应采取积极措施维持家庭单位,包括争取离散家庭成员的团聚。在履行这些义务时,各国还应适当考虑到大会第 64/142 号决议(附件)规定的《儿童替代性照料准则》。<sup>10</sup>

22. 《儿童权利公约》的序言指出,“家庭作为社会的基本单元,作为家庭所有成员、特别是儿童的成长和幸福的自然环境,应获得必要的保护和协助,以充分负起它在社会上的责任”。《公约》进而确认,“为了充分而和谐地发展其个性,应让儿童在家庭环境里,在幸福、亲爱和谅解的气氛中成长”。

23. 《儿童权利公约》规定,不得违背儿童的意愿将儿童与父母分离,除非经司法审查的主管机关根据适用的法律和程序确定,为了儿童的最大利益,分离是必要的,例如在涉及父母虐待或忽视儿童的案件中(第 9 条第 1 款)。《公约》还规定,与父母一方或双方分离的儿童有权定期与父母双方保持个人关系和直接联系,除非这违反儿童的最大利益(第 9 条第 3 款)。

<sup>4</sup> 见经济、社会及文化权利委员会第 4 号一般性意见(1991 年)第 6 段和第 5 号一般性意见(1994 年)第 30 段。

<sup>5</sup> 例如,见 Y.B.和 N.S.诉比利时案(CRC/C/79/D/12/2017),第 8.11 段。

<sup>6</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条。

<sup>7</sup> 例如,见《世界人权宣言》第十六第(三)款、《公民权利和政治权利国际公约》第十七和第二十三条、《儿童权利公约》第 16 条、《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》第 44 条。

<sup>8</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第十七条第二款、《儿童权利公约》第 16 条第 2 款、

<sup>9</sup> 第 16 条和第 20 条第 1 款以及儿童权利委员会第 14 号一般性意见(2013 年)第 58-70 段。

<sup>10</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 27 段。

24. 此外, 根据《公约》, 缔约国应尊重儿童维护其身份, 包括国籍、姓名和家庭关系的权利, 这是法律承认的, 不得非法干涉(第 8 条)。任何儿童的隐私、家庭、住宅或通信不得受到任意或非法干涉(第 16 条)。

25. 《儿童权利公约》所载的不歧视原则要求缔约国尊重和确保其境内和受其管辖的所有儿童享有《公约》规定的权利, 无论他们是正常或非正常情况下的移民、寻求庇护者、难民、无国籍人和(或)贩运受害者, 不论儿童或父母或法定监护人的国籍、移民身份、无国籍状态或其他身份。<sup>11</sup> 在关于儿童的一切行动中, 各国应遵循不歧视的总体原则。<sup>12</sup>

26. 根据《儿童权利公约》第 12 条, 与家庭分离或家庭团聚有关的决策过程必须充分考虑到儿童表达意见的权利。<sup>13</sup>

## B. 跨境背景

27. 各国必须尊重和确保其领土内或受其管辖的儿童的权利。例如, 《儿童权利公约》所规定权利的享有不限于缔约国国民儿童。《公约》适用于缔约国管辖范围内的每一名儿童, 包括一国在境外行使有效控制所产生的管辖权范围内的儿童。这些义务在缔约国境内适用, 包括适用于在试图进入缔约国领土时受其管辖的儿童。缔约国必须不受歧视地尊重和确保《公约》规定的权利, 无论儿童或其父母的移民身份如何。<sup>14</sup>

28. 儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会在关于国际移民背景下的儿童的联合一般性意见中强调, 各国必须便利家庭团聚程序, 并根据儿童的最大利益迅速完成这些程序。必须评估这些利益, 并将其作为所有与移民有关的程序和决定的首要考虑。<sup>15</sup>

29. 由于不应违背儿童的意愿将其与父母分离, 除非在特殊情况下, 《儿童权利公约》要求缔约国“积极的人道主义态度迅速”处理儿童或其父母为家庭团聚目的进入或离开缔约国的申请(第 10 条)。儿童权利委员会认为, 当儿童与父母和/或兄弟姐妹的关系因移民而中断时, 在为了作出家庭团聚决定而评估儿童的最大利益时, 应考虑到维护家庭单位。<sup>16</sup> 《公约》第 22 条第 2 款规定了保护和援助寻求难民地位或被视为难民的儿童的具体义务, 并追寻其父母或其他家庭成员, 以获得家庭团聚所必要的信息。

<sup>11</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号(2017 年)和儿童权利委员会第 22 号(2017 年)联合一般性意见第 9 段。

<sup>12</sup> 同上, 第 19 段。

<sup>13</sup> 同上, 第 34-39 段和儿童权利委员会第 6 号一般性意见(2005 年)第 3、第 81 和第 84 段。

<sup>14</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号/儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)第 12 和 19 段以及保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号/儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 53 段。

<sup>15</sup> 《儿童权利公约》第 3 条。

<sup>16</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年), 第 32 段。

### C. 剥夺自由

30. 儿童权利委员会和移民工人委员会认为，出于与父母或法定监护人或其他监护人的移民身份有关的原因拘留任何儿童，都是对儿童权利的侵犯，永远不符合儿童的最大利益。<sup>17</sup>

31. 当儿童的最大利益要求全家团聚时，不得剥夺儿童自由的强制要求应扩展至儿童的父母，要求主管部门对整个家庭提供替代移民拘留的措施。<sup>18</sup> 当父母或监护人被拘留时，维持家庭团聚不能成为对儿童实行移民拘留的理由。<sup>19</sup>

### D. 武装团体或武装部队招募和使用儿童

32. 生活在武装冲突地区的儿童面临权利受到侵犯和侵害的风险，包括但不限于被冲突各方招募和使用，当被武装团体或武装部队招募和使用的儿童与其父母或照料者分离时，这种风险就会加剧。

33. 儿童权利委员会认为，《儿童权利公约》第 38 条规定的国家义务，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 和第 4 条一并解读，具有域外效力，各国必须避免以任何方式将儿童送回确实有招募未成年人的风险或未成年人直接或间接参与敌对行动风险的国家境内，一国必须采取一切必要措施，防止冲突任何一方招募或使用儿童，这也适用于从部队叛逃并需要保护不被重新招募的前儿童兵。<sup>20</sup>

34. 《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 4 条规定，非国家武装团体在任何情况下均不得招募或在敌对行动中使用不满 18 周岁的人，缔约国应采取一切可行措施防止此种招募和使用。

## 三. 移民状态下与家庭分离的儿童

### A. 家庭分离的原因

35. 每年有 30 多万儿童因与移民有关的原因被拘留，已知有 77 个国家仍因同样的原因拘留儿童。<sup>21</sup>

36. 数以百万计的儿童被父母一方或双方留在原籍国，独自生活或由他人照料。在这种情况下，儿童更加脆弱，他们自己也可能非正规和不安全地移民，寻求与家人团聚。

37. 许多儿童为了逃避迫害、武装冲突和暴力而被迫迁移，有的无人陪伴，有的或与家人一起。还有些儿童则因贫穷和无法获得经济和社会权利，包括充足食

<sup>17</sup> 同上，第 5、第 9 和第 11 段及 [A/74/136](#)，第 91 段。

<sup>18</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 11 段和 [A/HRC/28/68](#)，第 80 段。

<sup>19</sup> 见 [A/HRC/28/68](#)，第 80 段。

<sup>20</sup> 第 5 号一般性意见(2006 年)第 28 和第 54 段。

<sup>21</sup> [A/75/183](#)，第 12 段。

物、教育、卫生和提面的工作而被迫离开原籍国。很多儿童还由于气候变化、自然灾害或环境退化的不利影响而流动，许多人被跨境贩运，用于强迫劳动或性剥削以及其它目的。

38. 儿童还由于移民政策和程序与家庭分离，<sup>22</sup> 包括在登陆和边境管制过程中，在接收或登记之时，或在移民拘留和返回过程中。<sup>23</sup> 在许多情况下，冗长的家庭团聚程序延长了拖延已久的家庭分离时间。

39. 在关于移民儿童的决定中，政策框架往往将移民管制置于儿童权利和最大利益之上，导致他们的隐私和家庭生活有可能受到任意或非法干涉。<sup>24</sup>

40. 移民家庭有时也会分离，有些家庭成员被允许留在目的地国，而另一些则被要求离开。根据儿童权利委员会和移民工人委员会，“将一名家庭成员从缔约国境内驱逐出境，或以其他方式拒绝一名家庭成员入境或逗留，从而造成家庭分离，可能构成任意或非法干涉家庭生活”。<sup>25</sup> 两个委员会还注意到，因违反有关入境或居留的移民法就驱逐父母一方或双方，造成家庭单位破裂，这是不相称的，因为出于与移民有关的罪行而强迫父母一方离开所获得的好处，抵消不了限制家庭生活所带来的牺牲以及对儿童生活和发展的影响。<sup>26</sup>

## B. 移民背景下与家庭分离的儿童在人权方面受到的影响

41. 与家庭分离的儿童面临暴力、贩运、虐待和剥削的风险；被排除在经济和社会权利及基本服务之外；失去合法身份；非正常居留身份；以及童工和其他有害做法。与儿童的年龄、移民或居留身份、残疾、宗教、性取向、性别认同或其他身份有关的具体情况也可能增加这种脆弱性。无人陪伴的儿童或没有合法身份证件儿童也是如此。儿童与家庭分离的时间越长，他们的脆弱性就越大。<sup>27</sup>

42. 据移民人权问题特别报告员说，移民拘留，即使是在最适宜的条件下而且时间很短，也会对移民儿童产生深刻的负面影响，并可能构成一种残忍、不人道或有辱人格的待遇。在国际移民背景下拘留儿童往往导致他们的身心健康权、保健权、受教育权和家庭生活权受到侵犯。<sup>28</sup> 此外，被长期拘留的儿童更有可能经历恐惧、孤立、心理恶化、丧失能力和抑郁。对于逃离其他侵犯人权行为或迫害的儿童来说，拘留往往被视为其生活中持续暴力的一部分。<sup>29</sup>

<sup>22</sup> 同上，第 24 和 26 段。

<sup>23</sup> 人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》(2017 年 2 月，日内瓦)，原则 9、准则 6 和 10、准则 1。

<sup>24</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 28 段。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 同上，第 29 段。

<sup>27</sup> 见 <https://www.unicef.org/protection/family-separation-during-crisis>。

<sup>28</sup> A/75/183，第 25 段。

<sup>29</sup> 同上，第 26 段。

### C. 预防分离和支持家庭团聚

43. 需要采取预防措施，并在各级制定相应的政策，以遏制许多国家正在发生的家庭分离现象，并帮助确保移民者能够得到家人的定期陪伴。

44. 移民和边境治理政策和程序必须符合儿童的家庭生活权。

45. 鉴于儿童的最大利益必须是首要考虑因素，所以必须采取紧急步骤，修订任意将儿童与其家庭分离的限制性国家移民法律、政策和做法。需要制定业务准则和程序，以确保移民家庭，无论其地位如何，在拦截、救援、上岸、立即援助、在另一个国家接收和登记、边境管制和移民拘留的情况下不被分离。

46. 与家庭团聚有关的国家法律和政策很少对儿童问题敏感，而且在实践中往往难以实施。移民身份本身就是家庭团聚的一大障碍。<sup>30</sup> 在许多国家，低技能移民工人、具有临时身份的移民者和身份不正常的移民者没有资格与家人团聚。此外，移民者，包括无人陪伴和失散儿童，往往缺乏他们所需的信息和支持，以应付繁琐的要求、资格标准和截止日期。他们面临冗长的程序，缺乏程序保障。<sup>31</sup> 需要查明和消除这些障碍，以便以人道和迅速的方式促进家庭团聚。<sup>32</sup>

47. 这要求在个案基础上作出决定，在强有力的评估和决定过程中考虑儿童的最大利益，并听取和考虑儿童的意见。各国应优先考虑涉及儿童的家庭团聚申请。当目的地国拒绝儿童或其家人的家庭团聚时，应以儿童友好和适合其年龄的方式向儿童提供详细信息，说明拒绝的原因和儿童的上诉权。<sup>33</sup>

48. 对移民控制的普遍关切不能凌驾于最大利益考虑之上，对儿童最大利益的评估应由受过适当培训的官员根据基于儿童权利的基准进行。<sup>34</sup>

49. 确保对每个儿童实行平等保护标准，无论其年龄大小，对于落实不歧视原则至关重要。在这方面，解决孤身或失散移民儿童遭受污名的措施尤为重要。

50. 各国必须采取适当措施，保障儿童在国际移民背景下表达意见的权利，及时以儿童自己的语言、对儿童敏感和适合其年龄的方式向儿童提供相关信息，以便在程序中让他们的意见得到听取和应有的重视。<sup>35</sup> 至关重要的是，在边境提供的援助应当有助于失散人员的家庭团聚。

51. 对未成年人进行系统识别是确保儿童权利的一个重要步骤，但在他们抵达目的地国和边境口岸时往往缺乏这一步骤，因为识别做法往往有限。<sup>36</sup> 儿童权利委员会和移民工人问题委员会认为，各国应确保在边境管制和其他移民管制程序中及时识别儿童，并确保任何声称是儿童的人都得到儿童待遇，及时移交儿童保

<sup>30</sup> 见人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》。

<sup>31</sup> 联合国移民问题网络，“弱势移民入境和居留的正常途径”，第 11 段(2021 年 7 月)。

<sup>32</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 32 段。

<sup>33</sup> 同上，第 36 段。

<sup>34</sup> 同上，第 27-33 段。

<sup>35</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)第 35 段。

<sup>36</sup> 人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》原则 10。



护机构和其他相关服务部门，并为无人陪伴或失散的儿童指定监护人。<sup>37</sup> 必须由训练有素、合格的主管当局，包括儿童福利当局，按照多学科、对儿童敏感、对性别问题敏感的方法，建立确认和转介孤身和失散儿童的机制。

52. 儿童权利委员会和移民工人委员会申明，法律应禁止任何形式的儿童移民拘留，并在实践中充分执行这一禁令。<sup>38</sup> 合格的儿童保护行为者需要采纳和实施基于家庭和社区的解决方案，以实现儿童的最大利益及其自由和家庭生活的权利，同时评估最大利益并解决移民身份问题。<sup>39</sup>

53. 各国应通过执行《安全、有序和正常移民全球契约》和联合国移民网络的指导等方式，加强家庭团聚的安全和正常途径、程序和基于权利的解决方案以及家庭一起移民的正常入境和居留途径的可用性和可及性。<sup>40</sup>

54. 劳工移民计划很少包括携带家庭成员的选项，尽管现实情况是，即使是临时或周期劳工制也往往需要向东道国社会中长期甚至永久移民。<sup>41</sup> 劳工移民政策可以通过优先考虑家庭团聚予以支持，包括允许家庭成员在使他们能够享受人权的签证条件下与移民工人一起流动。应将家庭生活权明确纳入所有此类协议，包括适用于在低工资部门工作的人。

55. 鉴于儿童的最大利益是首要考虑因素，各国应评估遣返儿童或其父母是否会构成对家庭和私人生活权利的任意干涉。儿童权利委员会和移民工人问题委员会建议各国为与子女一起居住的身份不正常的移民者提供身份正常化的途径，特别是当儿童已经出生或在目的地国居住了很长时间，或者当返回父母的原籍国将有损儿童的最大利益时。<sup>42</sup> 应当确保安全返回，充分尊重儿童的人权。

56. 基于权利的永久性正常化机制需要纳入国家框架，并应考虑到儿童及其家庭可能与目的地国建立的持久的情感、个人、经济和社会联系等因素。<sup>43</sup>

57. 移民儿童的原籍国、过境国和目的地国之间需要加强合作，更好地分享信息和协调跨境流动儿童的家庭团聚程序。<sup>44</sup>

58. 各国必须在国内、双边和区域进程中尽一切努力，根据儿童的最大利益，寻找无人陪伴或无父母陪伴的儿童并使其与家人团聚，同时认识到在原籍国团聚并

<sup>37</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)第 32 段(h)。

<sup>38</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 5 段。

<sup>39</sup> 同上，第 11-13 段和 [A/74/136](#)，第 124 段。

<sup>40</sup> 联合国移民问题网络，“弱势移民入境和居留的正常途径”。

<sup>41</sup> 儿童基金会工作文件，“移民背景下的家庭团聚”(2018 年)。

<sup>42</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 29 段。

<sup>43</sup> 联合国移民问题网络，“弱势移民入境和居留的正常途径”第 20 段。

<sup>44</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 64-65 段，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)第 48-51 段。

不总是符合他们的最大利益。<sup>45</sup> 绝不能以家庭团聚为由加速遣返，因为这种遣返缺乏正当程序和程序保障，而且需要适当注意在遭受迫害的情况下寻求庇护的儿童和家庭可能需要保密。<sup>46</sup>

## 四. 武装冲突局势下与家庭分离的儿童

### A. 家庭分离的原因

59. 武装冲突局势是家庭分离的主要驱动因素。在这种情况下，大量儿童在原籍国、过境国或返回国被武装部队和武装团体贩运、绑架和招募；女童被迫嫁给冲突各方的成员；出生于性暴力的儿童被遗弃或拒养；儿童因自身实际上或据称与武装团体有关联或因其家庭与这些团体有关联而被拘留。<sup>47</sup> 另外有些儿童因为父母或家庭成员的疾病或死亡而失散或成为孤儿。由于多种原因，包括性暴力造成的创伤或耻辱，冲突中性暴力出生的儿童往往被遗弃、成为孤儿、被照料者和社区拒养或与之分离。

60. 2020 年，超过 3,200 名儿童因自身或家庭成员实际或被指控与武装团体有关联而被拘留。<sup>48</sup> 不能仅仅因为这些原因拘留儿童。这种拘留从来都不符合儿童的最大利益，只要有可能，就必须优先考虑拘留的替代办法。

61. 由于脆弱的人道主义局势给过境国和目的地国带来严重挑战，越来越多的儿童无人陪伴或与家人失散。冲突背景下的儿童保护系统往往不存在或不充分，儿童保护服务可能协调不佳，难民营缺乏足够的能力在专门和单独的设施中收容儿童。<sup>49</sup>

62. 生活在冲突局势中的儿童尤其面临风险，例如被冲突各方招募和使用、强奸和其他形式的性暴力、杀害和残害以及绑架。儿童还经常被招募、绑架和跨境贩运，使得寻找家人和家庭团聚更加困难。

63. 此外，在武装冲突局势中，儿童往往被偷运或贩运，或者在试图寻找另一个国家的亲戚时失踪。<sup>50</sup> 人道主义灾难的后果导致失散儿童特别容易被贩卖或非法收养。脆弱环境中的机构崩溃和缺乏边境管制加剧了这种情况。

### B. 武装冲突局势下与家庭分离的儿童在人权方面受到的影响

64. 武装冲突局势中无人陪伴和无父母陪伴的儿童由于失去家人的照料和保护，面临遭受暴力、剥削和虐待的巨大风险。因实际或据称与武装团体有关联而被冲突各方拘留的儿童更有可能遭受暴力，包括身体或性暴力或酷刑，面临不人道的

<sup>45</sup> 见儿童权利委员会第 6 号一般性意见(2005 年)和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)第 65 段。

<sup>46</sup> 人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》原则 9。

<sup>47</sup> 见安全理事会第 2331(2016)号决议、[A/71/303](#) 和儿童权利委员会第 24 号一般性意见(2019 年)。

<sup>48</sup> [A/75/873-S/2021/437](#)，第 4 段。

<sup>49</sup> [A/72/164](#)，第 53 段。

<sup>50</sup> 同上，第 31 段。

拘留条件，甚至被再度招募。在这种情况下，儿童的权利更有可能遭到进一步侵犯，包括粮食不安全和营养不良。<sup>51</sup>

65. 在这种情况下，儿童的身份权和国籍权经常受到侵犯。民事登记程序、做法和记录往往受到冲突的直接影响，使儿童面临无国籍的风险。特定群体，如因性暴力或基于性别的暴力而出生的儿童、难民儿童和与非国家武装团体有关联的儿童，在通过出生登记和国籍确保其身份方面面临特殊挑战。剥夺妇女的平等国籍权使她们无法将自己的国籍传给子女和配偶，极大地限制了子女获得自己的国籍或造成家庭分离。<sup>52</sup>

66. 解决无国籍状态和加强民事登记和人口动态统计系统的区域举措，有助于在国家一级推广出生登记方面的良好做法。<sup>53</sup>

67. 政治障碍和其他一些障碍往往阻碍儿童在武装冲突局势中有效获益于补救、领事或法律援助和最大利益程序。因此，他们的权利被进一步剥夺，特别是在涉及年幼儿童的情况下，他们不能独立主张自己的权利。

68. 在武装冲突局势中，通常影响儿童因移民或其他原因跨越边境的障碍变得更加复杂。特别是，受影响的儿童面临耗时、低效的家庭团聚和重新安置程序、难民营和过境点恶劣的生活条件以及被拘留的风险。这些因素导致儿童逃避过境国和目的地国的儿童保护制度。在武装冲突和人道主义危机的背景下，进一步的法律、政策和程序障碍阻碍了家庭团聚，例如，难民只有在拥有居留身份的情况下才能申请家庭团聚，而这可能需要数年才能实现。<sup>54</sup>

### C. 预防分离和支持家庭团聚

69. 各国应追查儿童的父母或其他家庭成员，以便获得家庭团聚所需的信息；这应该包括难民儿童和受武装冲突影响的儿童。在武装冲突局势中，需要标准作业程序将实际或据称与武装团体有关联的儿童迅速移交给相关平民儿童保护行为体，以促进家庭团聚。<sup>55</sup>

70. 儿童重返社会方案在更广泛的正式和非正式儿童保护干预措施框架内更为有效，这些干预措施优先考虑预防和全面应对服务，包括充分投资于儿童保护和加强教育和保健系统。至关重要的是，此类方案应强调支持和调动父母、家庭和社区参与社会融合的各个方面，并促进社会心理康复、消除污名和鼓励社会融合。<sup>56</sup>

<sup>51</sup> 红十字国际委员会，《孤身和离散儿童问题机构间指导原则》(2004年1月)。

<sup>52</sup> 见武装冲突中的儿童问题秘书长特别代表办公室提交的材料。

<sup>53</sup> 联合国难民事务高级专员公署，“在10年内结束无国籍状态”，第5页。

<sup>54</sup> 见武装冲突中的儿童问题秘书长特别代表办公室提交的材料。

<sup>55</sup> 见《儿童权利公约》第22条，儿童权利委员会第24号一般性意见(2019年)，第100段，以及安全理事会第2427(2018)号决议，第19段。

<sup>56</sup> 帮助儿童兵重返社会全球联盟，“与武装团体或武装部队有关联的儿童成功重返社会的差距和需求”(2020年)。

71. 如果与家人团聚不可行和不符合儿童的最大利益，例如无法找到家人或家人无法充分照料儿童时，应评估并指定替代照料者或监护人，以支持儿童逐步找到持久的替代照料解决方案。

72. 关于打击武装团体暴力行为的国家立法、政策和做法必须将儿童视为受害者，无论儿童与这些团体是否有任何关联，并提供维护儿童权利的解决方案，同时适当考虑他们的最佳利益。

73. 为了更好地保障所有难民家庭团聚的权利，各国应考虑批准《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书，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》，并应考虑批准《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》和《巴黎承诺》，以保护被武装部队或武装团体非法招募或使用的儿童。

74. 根据国际法，各国必须明确禁止武装部队和武装团体在敌对行动中招募和使用儿童，并将这种行为定为刑事犯罪。

## 五. 恐怖主义和反恐背景下与家庭分离的儿童

### A. 家庭分离的原因

75. 某些反恐政策为针对被恐怖主义团体利用的儿童采取的措施提供了很大的灵活性，<sup>57</sup> 而没有适当考虑儿童的最佳利益，例如，将儿童视为恐怖主义嫌疑人而不是主要作为恐怖主义受害者的令人担忧的趋势。同样令人关切的是，因恐怖主义相关罪行将儿童作为成人起诉，而不是根据国际人权法适用少年司法标准。<sup>58</sup>

76. 个人也可能因为某项反恐措施被剥夺国籍，理由包括与涉嫌同被安全理事会认定为恐怖主义的团体一道作战的个人有家庭关系。受影响的儿童有可能成为无国籍人，有时得不到正当程序保障，这违反了国际法。儿童还特别容易被恐怖分子和其他武装团体强行招募。<sup>59</sup>

77. 例如，当身处原籍国以外的某一冲突地区的包括母亲在内的成年人因被指控与安全理事会指定为恐怖主义的团体有关联或属于该团体而被国家剥夺国籍，就会发生家庭分离。在事实当局控制的地区受到关押的第三国国民就是这种情况。这些人的一些子女被逐案单独遣返回原籍国。因此，同一家庭的儿童可能不再与其父母、兄弟姐妹和其他家庭成员拥有相同的国籍，并可能与其家庭永

<sup>57</sup> 本报告根据人权理事会第 37/27 号 and 第 45/11 号决议使用“恐怖团体”这一名称，并不代表人权高专办承认或认可一个国家或区域组织或国际组织将某一团体指定为恐怖团体。

<sup>58</sup> A/76/273，第 16 段。

<sup>59</sup> A/HRC/40/28，第 34 段。

久分离。<sup>60</sup> 此外，剥夺儿童或其父母的国籍实际上会使他们无法要求原籍国实行遣返或以其他方式帮助他们，造成进一步的长期或永久家庭分离。<sup>61</sup>

78. 为了反恐，还有一些儿童被与母亲分开并关押在拘留点，反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员称之为出于虚假的理由。这包括年仅 12 岁的男童，他们与母亲分离，因被推定与安全理事会认定为恐怖主义团体的团体有关联，甚至因不明原因而受到拘留。

79. 关于被伊拉克和黎凡特伊斯兰国(ISIL)和被安全理事会指定为恐怖主义团体的其他团体强行招募的儿童的回返，存在不一致的政策，<sup>62</sup> 对家庭成员的背景调查会进一步拖延家庭团聚案件的处理，因为时间拖得越久，适用的标准就越严苛。儿童有时会因反恐理由无休止地受到与家庭的分离。

## B. 恐怖主义和反恐背景下与家庭分离的儿童在人权方面受到的影响

80. 一些导致儿童与其家庭分离的反恐措施构成了对儿童隐私权和家庭生活的任意干涉，并导致一系列进一步的侵权行为。恐怖主义问题特别报告员注意到男童被迫与母亲分离的模式，拘留当局认为男童不再是儿童，其依据是一套武断的假设，认定男童进入青少年时期就证明剥夺家庭支持和儿童在家庭结构中的地位是合理的。恐怖主义问题特别报告员还指出，分离对儿童的伤害造成长期并且往往是不可挽回的损害，限制了他们的心理社会发展，剥夺了他们的养育和联系，这侵犯了他们作为儿童受到保护的权利，并从根本上侵犯了家庭生活权。<sup>63</sup> 这种分离也使这些儿童面临暴力和虐待的风险，并严重影响他们享有经济、社会和文化权利。被指控或怀疑与被安全理事会指定为恐怖主义的团体有关联并被阻止返回其原籍国的儿童，有可能不得不生活在“法律上的不确定状态中，无法切实享有‘享有权利的权利’”，<sup>64</sup> 面临任意拘留和家庭分离。

81. 由于受到剥削，已经成为被安全理事会指定为恐怖主义团体的受害者的儿童经历着相当严重的耻辱和歧视，包括在公共话语和政策讨论中，这进一步增加了他们遭受剥削、虐待和排斥的风险。在这种情况下，一些国家采取的惩罚性做法导致儿童与其父母和兄弟姐妹分离，很少或根本不考虑他们的权利，对儿童的康复和重返社会的机会产生负面影响，从而对他们的终身发展和更广泛的社会产生严重后果。

<sup>60</sup> 见“联合国反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员关于叙利亚东北部被拘留青少年人权问题的立场”(2021年5月)。

<sup>61</sup> 同上，另见 A/74/270, 第 57 段、A/76/273, 第 39-43 段、A/HRC/40/28, 第 66 段、A/HRC/45/27, 第 37 段。

<sup>62</sup> 儿童司法倡导小组，“带儿童回家：关于从伊黎伊斯兰国回返问题的儿童权利办法”(2020年)。

<sup>63</sup> “联合国反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员关于叙利亚东北部被拘留青少年人权问题的立场”，第 9 页。

<sup>64</sup> 同上，第 11 页。

### C. 预防分离和支持家庭团聚

82. 各国应采取预防性干预措施，消除有利于恐怖主义和暴力极端主义抬头的社会因素和条件，包括采取措施保护儿童免受恐怖团体的剥削。需要进一步研究恐怖主义对儿童的影响以及恐怖分子剥削儿童的驱动因素。反恐政策和方案应基于现有的经验证据，而不是未经检验的理论，如激进化的说法。<sup>65</sup> 此外，根据国际义务，各国应明确禁止包括恐怖主义团体在内的非国家武装团体在敌对行动中招募和使用儿童，并将这种行为定为刑事犯罪。

83. 所有被恐怖主义团体剥削的儿童都应首先被视为包括恐怖主义行为在内的侵犯人权行为的受害者，他们作为儿童的权利应得到优先考虑，他们的最大利益应得到首要考虑。绝不应剥夺儿童的身份或国籍，即使他们受到了认定的恐怖主义团体的剥削，或者来自一个被认为与这些团体有关联的家庭。

84. 应当根据儿童司法法律和政策，通过儿童保护、儿童福利和社会服务提供者提供对儿童的治疗和处理。被恐怖团体剥削的儿童需要获得适合其性别和年龄的长期康复和重返社会方案，不应被拘留。<sup>66</sup>

85. 被拘留的曾受恐怖团体剥削的儿童在受拘留期间和获得释放时，必须有机会得到必要的少年司法服务、康复保健和心理社会支持以及重返社会方案。<sup>67</sup> 此外，采取措施减少对被极端主义团体剥削的儿童的羞辱和歧视，对于他们的康复和重返社会至关重要。各国还必须确保被恐怖主义团体剥削的儿童获得司法救助，必须按照不驱回原则，根据儿童的最大利益，优先考虑和维护家庭团聚，毫不拖延地促进本国国民自愿遣返。

## 六. 结论

86. 儿童有权在家庭环境中，在幸福、关爱和理解的气氛中成长。家庭生活是儿童养育、保护和终身发展的基础。目前的现状是，对家庭团聚采用的办法是各种不同方法和优先事项的拼凑，这让儿童感到失望，使影响世界各地与家庭失散的众多儿童的全球危机永久化。

87. 在 2021 年 7 月 16 日举行的咨询会议上，专家们就促进与家庭分离儿童的权利的优先事项进行了咨询，与会者确定需要用儿童权利原则帮助指导影响儿童的决定和政策。在本报告中，高级专员概述了这方面的一系列关键原则：

(a) 在任何情况下都必须将儿童作为儿童对待，并保障他们根据国际人权法享有的权利，包括与家人在一起的权利，除非这不符合他们的最大利益。打击武装团体暴力行为的立法、政策和做法必须首先将儿童视为受害者，无论他们是否受到这些团体的剥削；

<sup>65</sup> A/HRC/40/28, 第 68 段。

<sup>66</sup> 同上，第 54 段。

<sup>67</sup> 见儿童权利委员会第 6 号一般性意见(2005 年)，第 56-57 段。

(b) 对于保护面临家庭分离的儿童的权利，预防至关重要。各国必须避免导致任意家庭分离或其他干涉家庭生活权利的行动，还必须采取积极行动保护家庭团聚，包括解决引发移民的因素；

(c) 正如儿童权利委员会所指出，“家庭”一词应作广义的解释和适用，包括亲生父母、养父母，或在适用的情况下，包括当地习俗所规定的大家庭或社区的成员。任何解释都应充分尊重平等和不歧视原则，包括平等对待妇女，并首先考虑儿童的最大利益；

(d) 所有儿童都有权获得合法身份，包括姓名和国籍。所有儿童必须在出生时立即登记，并向其提供有效的民事登记系统、合法身份和国籍；

(e) 安全或其他相关政策必须完全符合国际人权法，包括儿童权利。各国应确保此类政策及其实施不构成对儿童隐私权和家庭生活的任意干涉；

(f) 在影响与家庭分离的儿童的所有行动中，以及在作出与家庭团聚有关的所有决定时，必须将儿童的最大利益作为首要考虑。这适用于关于儿童入境、居留或返回、儿童安置或照料以及拘留或驱逐父母的所有决定和程序；

(g) 必须尊重、保护和实现每个儿童在家庭环境中成长的权利，不得基于儿童及其父母或法定监护人的年龄、性别、国籍、移民身份、受武装团体剥削、残疾状况或任何其他理由进行歧视；

(h) 保持家庭完整的必要性不是拘留儿童的正当理由。因父母或法定监护人的移民身份而拘留任何儿童都是对儿童权利的侵犯，从来都不符合儿童的最大利益；

(i) 所有儿童都有权获得同等标准的保护。负责儿童权利、保护和福利的主管部门受过适当培训的人员应参与影响儿童权利的决策和进程，特别是确定儿童最大利益的决策和进程；

(j) 儿童有发表意见的权利，必须及时以儿童敏感和适合其年龄的方式用儿童自己的语言向他们提供相关信息，以便在诉讼中让儿童的意见得到听取和应有的重视。

## 七. 建议

88. 各国应根据儿童权利，以积极、人道和快捷的方式解决所有涉及儿童的家庭团聚问题。世界各地所有儿童的尊严和权利都是平等的，不能因为他们的具体情况，包括在移民、武装冲突和反恐背景下的具体情况而被忽视、限制或否定。

89. 各国的政策和做法应考虑到在跨境旅行期间或之后与家人失散的儿童的特殊脆弱性，这些儿童也是武装冲突、恐怖主义和反恐背景下的行动或严重剥夺其经济、社会和文化权利造成的侵犯人权行为的受害者。由于家庭分离，这些儿童可能面临多种进一步侵犯其权利的行为，特别是暴力、虐待、剥削、剥夺自由和忽视。

90. 各国应紧急处理国际合作和国家法律、政策和做法中持续存在的差距和不足，这些差距和不足加剧了与家人失散的儿童的脆弱性，并且不符合包括儿童权利在内的国际人权法。

91. 各国应合作制定和实施关于家庭团聚的全球性的、促进性别平等的、基于儿童权利的指导原则。

92. 各国应进一步制定家庭团聚的全球战略，优先加强国际合作和能力建设，从一开始就防止儿童与家庭分离，并加快已分离儿童的家庭团聚。上文概述的儿童权利原则为这方面的政策和实践提供了重要的护栏。

---