



大会

Distr.: General
6 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 67(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的报告

摘要

本报告重点叙述一些重大专题和令人关切的新问题，例如恐怖主义和反恐怖主义措施对儿童的影响、在武装冲突局势下肆无忌惮地性暴力侵害男女孩行为、境内流离失所儿童和家庭的特殊脆弱性、紧急情况下儿童接受教育的迫切性以及确保儿童和青年为国家进程作出有意义贡献的渠道的必要性。处理这些多方面关切，无论对于各会员国还是联合国行为体和民间社会组织来说，都是一个重大挑战。

报告的另一个重点是，将儿童与武装冲突问题纳入联合国全系统活动和联合国各实体内的主流，作为确保切实实施儿童保护标准和准则的一个核心战略。在将这个问题纳入联合国系统，特别是和平与安全部门的主流方面取得了重大进展。然而整体成果仍很脆弱，需要进一步巩固和制度化。

本报告提出了一些建议，以处理一些与儿童有关的新问题，并促进在联合国各机构、政策和方案中基本、连贯地纳入儿童与武装冲突问题。

* A/64/150。



一. 导言

1. 本报告系根据大会第 62/141 号决议提交，大会在该决议中要求负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表继续向大会和人权理事会提交关于儿童与武装冲突议程取得的进展和仍然存在的挑战的报告。这是自大会第 51/77 号决议确定特别代表的任务以来向大会提交的第十二次报告。

2. 近十年来，有关儿童与武装冲突的议程取得了重大进展。然而，国家和非国家冲突方继续在冲突局势下犯下严重侵犯儿童的行为。由于事实上已经制定了全面可靠的儿童保护规范框架，因此这种现象更是令人担忧。切实实施保护和关爱儿童的普遍标准仍然是国际社会、各国当局和联合国各实体及其伙伴面临的一个核心挑战。

3. 本报告第一部分(第二节)概述了与受武装冲突影响的儿童有关的优先事项和令人关切的新问题。第二部分(第三节)审查了在将儿童与武装冲突问题纳入联合国系统方面取得的进展，这是更全面和协调一致应对这一问题的一个重大因素。最后，报告第三部分(第三节)强调了特别代表在本报告所述期间进行实地访问后作出的部分主要承诺。

二. 重大专题和令人关切的新问题

4. 以下各项问题凸显了过去一年儿童保护各界人士鉴于在世界各地不同武装冲突局势中发生的事件而日益表示的关切。

A. 正在变化的冲突性质

5. 近十年来，包括格拉萨·马谢尔关于武装冲突对儿童的影响研究报告(A/51/306 和 Add. 1)和审查报告(见 A/62/228)在内，联合国多项报告都关切地注意到战争的特征和战术正在发生变化。这些变化对儿童构成前所未有的新威胁。特别是在亚洲和非洲的很多新的战争中，冲突都发生在难以进入的内地和周边地区。儿童和其他平民中的弱势群体日益成为暴力的直接目标。成千上万儿童直接在战斗中死亡和受伤，除此之外，在冲突环境中更多儿童死于营养不良和疾病。武装冲突局势中儿童的其他基本权利，如教育和娱乐权也被剥夺。

6. 马谢尔研究报告还着重提到对新产生的“资产战争”的关切。在这类战争中，经济利益促使冲突商业化和长期化。在很多令人关切的局势中，木材、棉花和钻石等自然资源的滥用，或水等资源的匮乏，对冲突起到了推波助澜的作用。这些冲突往往变得可自我延续，旷日持久，从而加重了儿童的脆弱性。

恐怖主义和反恐怖主义

7. 在世界其他地区，冲突的定义是结合恐怖主义和反恐怖主义措施作出的。在一些局势中，越来越多地利用儿童对平民和平民区实施恐怖主义攻击。恐怖主义公然违反国际法，招募和训练儿童充当人体炸弹，在自杀式汽车爆炸中利用儿童作为人盾或打掩护，或运送简易爆炸装置。结果是，反恐措施使儿童受到极大影响，包括有儿童因被指控参与恐怖活动或以其他方式与恐怖集团有关联而被逮捕和关押。对拘留中心的定期和独立监察等法律和实际保障措施往往受到漠视。其中很多儿童的关押时间被延长，并且没有遵守适当程序规定，这违反了国际少年司法标准。这些儿童有时候是以相对较轻的罪名，如扔石头或示威而被关押。在监禁期间，他们有时还被殴打、受到体罚和精神折磨。精确空中轰炸和其他类型的军事行动也造成了所谓“附带损害”的结果，儿童往往成为牺牲品。

武装团体的多样性

8. 卷入现代冲突的武装行为者的特征越来越难以定义。冲突方有政府部队、武装政治反对力量、叛乱团体或解放运动、社区层面的自卫民兵、准军事人员和代理军队、非法武装团伙和犯罪团伙。如此众多的名称反映了它们的多样化动机和特性。其目标和组织结构比任何时候都更为多变，而且往往还有一个政治动机与犯罪意图交叉存在的灰色区域。

9. 然而很显然的是，很多相关局势中的武装行为者，不管其特点和动机如何，都在有步骤地犯下严重侵权行为，包括招募和使用儿童、杀害和伤残儿童、对他们进行强奸和采取其他性暴力形式，并对他们进行绑架。对于受到如此严重侵犯的儿童来说，这已经不属于为行为者的性质作出明确定义的问题了。因此，至重要的是，儿童保护议程不能在对武装团体进行定义和分类的过程中受到损害。必须坚持强调对儿童的侵权行为、重大补救措施和行为者的责任。

B. 招募儿童兵的根本原因

10. 目前正日益利用国际准则打击在武装冲突中招募和使用儿童现象，但是也更加注意研究招募儿童兵的根本原因和设计有效预防方案。

11. 儿童往往是被绑架和强迫与武装团体有关联，但有时他们似乎是自愿参加的。贫穷、文盲、受歧视和缺乏正规教育和谋生机会成为“自愿”应招的一些驱动力。保护、生存、复仇念头和失去家庭和亲人后的归属感有时也促使儿童加入武装团体。对于有些儿童而言，缺乏合法表达政治异议和参政途径、或民族主义意识形态或种族身份也是强有力的推动因素。

12. 以儿童取代成人战斗员从经济角度来说被认为是有效的选择。他们很容易受到男性、力量等英雄气概的灌输、操纵和影响。旷日持久的冲突、难民营或境内

流离失所者安置点临近冲突区、儿童未能重返社会以及招募和使用儿童的人道主义法外，这些都构成进一步的促成因素。

13. 尽管可能存在多种推动和吸引因素，招募儿童的最后决定还是由个别指挥官作出。因此，确保追究违法者的责任具有重大遏制效果。必须始终强调打击行为者有罪不罚现象。此外，还要更深入分析儿童参与武装冲突自身动机后面的深层原因，其中考虑到形成和限制他们生活的社会经济背景，以及决定他们如何应对的政治-安全环境。

C. 儿童在武装冲突期间所犯行为的责任

14. 根据各特设法庭、塞拉利昂问题特别法庭和国际刑事法院的现行惯例，正在形成的共识是，国际法院不得以战争罪和危害人类罪对 18 岁以下儿童提出起诉。

15. 国际法确认由于儿童的特殊脆弱性需要向他们提供特别保护，如果儿童在武装冲突期间犯下罪行，他们的未成年因素会得到考虑。国际法还禁止对犯有任何罪行的 18 岁以下儿童实施死刑。应首先考虑到儿童是受害者，在对是否起诉一名儿童作出裁决时，必须以儿童的最大利益原则为指导，同时铭记这个儿童在情感和心智方面是否成熟、应该受到多大的道义谴责以及是否有可能选择另一种以帮助其恢复正常生活为重点的咎责和调和机制。如果儿童因犯罪而受到某个司法机关的审判，在处理他们时，应遵守与儿童权利，特别是与承担刑事责任的年龄、公平审判、量刑和拘留具体有关的国际人权标准。同理，以犯有国际罪行对儿童进行审判的国家法院也必须根据国际少年司法标准维护他们的权利。

D. 针对男女孩的性暴力

16. 大规模和有步骤地强奸和性暴力侵害女孩已日益成为冲突的一个特性。这种暴力行为通常是在冲突导致法制真空的情况下犯下的，而且往往普遍存在对这类罪行有罪不罚的文化现象。在很多情况下，由于对这类罪行存在顽固的文化禁忌、受害者及其家人担心报复和一系列其他因素，有关性暴力事件、其严重程度和规模的数据并不可靠，或根本不存在。准确的信息对于打击有罪不罚现象和采取方案对策至关重要，但是这类信息很难获得或核实。性暴力似乎尤其普遍发生在难民营和境内流离失所者安置点内和周围地区。

17. 尽管关于针对男孩的性暴力案件时有报道，但是对于这一特定问题没有引起充分关注，这类暴力事件基本上仍然没有记载。某些研究结果表明，男孩在平民区展开的军事行动期间，或在征兵或被绑架到准军事部队期间尤其易受性暴力侵害。他们在难民营和境内流离失所环境下以及在拘留期间也尤其易受侵害。

18. 必须强调通过在国家层面对这类罪行进行严格而系统的调查和起诉以及国际司法机制将此问题作为重点，打击强奸和其他性暴力行为有罪不罚的现象。要求在国家层面提出全面对付性暴力问题倡议，国家对这类方案拥有自主权至关重

要。联合国系统和非政府组织应当优先向国家当局提供技术和财政支助，以拟定和执行国家打击性暴力战略。

E. 与非国家行为者之间的儿童保护对话

19. 能否停止在武装冲突局势中侵犯儿童的行为和提供受害者救助方案，在很大程度上取决于能否与国家和非国家冲突方建立儿童保护对话。各国政府务必在必要时协助非国家行为者与联合国进行这类对话，而又不损害这些团体的政治和法律地位。尽管有些政府对与非国家行为者进行对话非常敏感，保护儿童的需要应当超越政治考虑。我们应共同以“破例为儿童考虑”原则为指导，儿童是人口中最弱势群体，应受到无条件保护。

F. 境内流离失所儿童

20. 境内流离失所儿童的困境应成为优先宣传和行动领域。儿童在逃离冲突时人身安全处于极大危险之中，处境尤其脆弱。他们往往承受与家人离散、易遭贩运、性虐待和其他形式的严重虐待、无食物保障、得不到医疗服务和教育缺失的风险。儿童被招募到武装团体继续成为流离失所家庭和社区的一个紧迫问题。在颠沛流离之中与家人失散的儿童更有可能被武装团体招募。长时期的颠沛流离、在难民营中滞留时间延期、难民营临近冲突区，以及在某些情况下，武装分子渗入、出没安置点，这些都增加了儿童被招募的风险。重大补救措施中的一些优先事项包括建立失散儿童和孤身儿童登记制度，强调寻找家人和家庭团聚方案。还应特别关注对有严重健康问题的儿童和残疾儿童的关爱和保护问题。此外，过去与武装团体有关联的儿童应得到法律保护，并可及时利用恢复正常生活和重返社会方案。特别代表根据境内流离失所问题指导原则，在本报告附件一中概述了境内流离失所儿童的基本“权利和保障”。应将围绕这些基本要素的宣传和方案规划列为优先事项，并进一步加强。

G. 小武器的供应以及集束弹药和地雷的影响

21. 人们日益认识到，小武器和轻武器的供应加剧了冲突对儿童的影响。秘书长在向安全理事会提交的小武器专题报告(S/2008/258)中指出，绝大多数直接冲突死亡是使用小武器所致，平民——以及越来越多的儿童——比以往任何时候都首当其冲地受到武装冲突的影响。

22. 各国政府必须确保更严格控制常规武器的使用，努力推动拟定一项武器贸易条约，为所有武器在国际上的转让建立有效、负责和透明的制度。这将有助于确保不将武器弹药转让给已知或有可能在敌对中招募或使用儿童的国家。马谢尔研究和审查报告关注的焦点是小武器和轻武器、地雷和未爆弹药的影响，并在这方面强调各国保护儿童的义务。需要制定一个更强劲的保护框架，其中包括应对小武器和轻武器扩散的根源和对儿童的影响的更有力的立法和方案应对措施。

23. 秘书长在小武器报告中建议建设和平委员会、裁军事务厅和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表加强合作，以消除小武器和轻武器对儿童的全面影响。

H. 紧急情况下的教育问题

24. 在紧急情况中和冲突局势下保护学校和提供教育应继续成为国际社会的一个最高优先事项。学生、教师和教育设施日益成为蓄意攻击的目标。在某些情况下，由于担心在上学的路上或在学校遭到攻击而剥夺了女孩学习和打造未来的基本权利。还有一些地方将学校作为征兵站，整班人被拐走充当儿童战斗员。

25. 国际人道主义法将攻击学校行为定性为是对人权的严重侵犯。这类攻击也是受到监察并向安全理事会报告的关于在武装冲突中严重侵犯儿童的六大行为之一。加强追究这类罪刑的责任机制是确保学校继续成为安全区与和平区的关键。将教育问题纳入各项和平协定及其实施工作是努力加强安全、两性平等和经济发展的一个基本步骤。

I. 儿童参与

26. 马谢尔研究和审查报告强调，在决定儿童为主要受益者的政策和方案时，必须确保儿童有倾诉权。对可以促进这项权利的基础设施，如儿童议会和基层协会进行投资，是至关重要的。和平能否更加持久也取决于儿童和青年是否有机会在和平进程中、冲突后恢复期间及发展优先事项定夺方面表达自己的看法和关切。还应确保儿童参与过渡时期司法机制。

三. 将儿童与武装冲突问题纳入联合国系统各机构、实体、政策和方案的主流

27. 特别代表强调，应优先考虑将共同的重点从拟定保护准则和标准(经过国际社会多年来的共同努力，这些准则和标准已全面可靠)转向在实地切实实施和贯彻这些准则和标准。大会和安全理事会已率先促使整个联合国系统就受武装冲突影响的儿童问题采取更加协调一致的行动。

28. 从实际角度出发，建立更系统、更有针对性地监察和报告严重侵权行为的机制是这方面的一个关键要素。这必须辅助以将儿童与武装冲突问题纳入联合国系统内外关键实体和进程的优先事项和方案。

29. 在联合国系统内，已开始联合国各机构内和重大机构进程中落实在政策和业务方面取得的重大进展。不过这些进展仍很脆弱，除非加以巩固和制度化，否则会逐步失去。

30. 联合国系统可用四大标准来衡量和确保相关机构的内部主流化：

- (a) 高级管理层承诺和促进与儿童和武装冲突有关的问题；
- (b) 将与儿童和武装冲突有关的问题纳入政策、战略计划和方案；
- (c) 有足够的内部知识、专门技能和培训，通报各项政策、战略和日常业务；
- (d) 投入充足的资源，确保落实上述标准。

31. 为更好地确定重点投放精力和资源的方式和领域，以及确保更有效的合作，联合国所有有关实体必须对照各项基准，包括上文重点提到的标准有系统地定期评估取得的进展。

A. 纳入儿童与武装冲突问题，将其作为大会和安全理事会的一个重大优先事项

32. 自 1996 年格拉萨·马谢尔关于武装冲突对儿童影响的研究报告发表后，大会一直在强调儿童与武装冲突的问题。为了直接响应该研究报告中的重大建议，大会通过关于儿童权利的第 51/77 号决议，授权任命负责武装冲突对儿童的影响问题的特别代表，作为联合国系统在此问题上的协调人，负责促进国际合作，确保更加协调统一地应对儿童与武装冲突问题。大会自 1997 年以来持续延长了特别代表的任期，使其能够充当提出联合国有关儿童与武装冲突问题协调一致议程的主要推动者。从 1997 年起，大会在关于儿童权利的年度总括决议中专门纳入了一个关于儿童与武装冲突问题的章节。

33. 安全理事会通过第 1261(1999)号决议，将受武装冲突影响儿童问题正式纳入其议程，这清楚表明，在武装冲突局势下侵犯儿童构成对国际和平与安全的真实威胁。自 1999 年以来，安全理事会就此问题又通过了 6 项决议：第 1314(2000)、第 1379(2001)、第 1460(2003)、第 1539(2004)、第 1612(2005)和第 1882(2009)号决议。

34. 安全理事会通过这些决议将其对武装冲突局势下的儿童问题的参与更多地付诸于行动，包括授权秘书长列出严重侵犯儿童权利的冲突方名单、设立关于这类侵犯行为的监察和报告机制、设立由安全理事会所有成员专门组成的儿童与武装冲突问题工作组，以审查从监察机制获得的资料，并向安全理事会提出应采取的补救措施。安理会最新通过的第 1882(2009)号决议将杀害和致残儿童以及强奸和其他性暴力行为作为重大优先事项，呼吁武装冲突各方拟定和实施应对这些侵害行为的行动计划。安理会在该项新决议中还呼吁加强其儿童与武装冲突问题工作组与安理会各相关制裁委员会之间的沟通和信息交流，作为针对惯犯采取措施的一个步骤。

35. 除了有关儿童与武装冲突的专题决议外，安全理事会还继续将儿童保护任务纳入其关于具体国家的决议中。安全理事会还规定在所有提交安理会的国别报告

中纳入一个有关儿童保护的具体章节。自 2003 年以来，实质性论述儿童保护问题的秘书长报告的数目大幅增加。

B. 联合国行政协调机制

36. 联合国行政协调机制是努力宣传将儿童与武装冲突问题纳入联合国系统主流的重要论坛。特别代表一如既往，继续在高级管理小组、政策委员会、和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会提出与儿童和武装冲突议程相关的问题。

37. 务必要在尤其是联合国各部门编制的政策委员会简介文件和政策委员会根据这些文件所作的决定中，更加始终如一地反映与儿童和武装冲突具体有关的问题。

C. 在将受武装冲突影响的儿童的权利和保护问题纳入和平进程和和平协定方面取得的进展

38. 上述有关儿童与武装冲突的安全理事会各项决议呼吁各当事方确保将受武装冲突影响的儿童的保护、权利和福祉问题具体纳入所有和平进程与和平协定，包括酌情纳入关于与武装部队和武装团体有关联的儿童释放和重返社会的条款规定。自 2000 年以来，有关儿童权利和保护的规定已被纳入多项协定、协议和宣言。这些协定中阐述的一些重大专题包括就下列各项作出的规定：武装部队或武装团体停止招募和使用儿童、确保儿童立即获得释放和重返社会、打击性暴力行为和处理扣押儿童的问题以及关于境内流离失所儿童的具体规定。本报告附件二载列了自 2000 年以来通过的各项和平协定清单，其中明确列有与受武装冲突影响的儿童有关的问题。

39. 必须审查联合国调解员、谈判者和特派团团长今后在和平谈判期间及和平协定中处理儿童保护问题时发挥的作用，以此确保将此重大问题作为一个优先事项纳入冲突后巩固和平和建设和平阶段。

D. 将儿童与武装冲突问题纳入联合国维持和平行动

40. 维持和平行动部显著扩大了将儿童问题纳入维和行动的范围，包括将儿童权利和儿童保护纳入维和人员培训和在维和团中部署儿童保护问题专家。目前在 7 个维和团中部署了 60 多名儿童保护顾问和干事，其作用包括，确保维和行动的各个部门在其工作中采用考虑儿童权益的办法，并在特派团的整体战略中处理这些相关问题。维和部儿童保护顾问还负责监督武装冲突中的儿童的境况，包括监督和报告安全理事会第 1612(2005)和第 1882(2009)号决议所界定的严重侵害行为；与冲突各方进行对话，以制定行动计划，迫使武装部队或武装团体停止招募和使用儿童及停止其他侵害儿童权利的行为；倡导了解政治敏感问题，从而对无法这样做的业务伙伴提供支持，使其不必在实地冒破坏其方案的风险。

41. 维持和平行动部与联合国儿童基金会(儿童基金会)在 15 个执行监察和报告机制的国家的其中 7 个国家共同领导国家监察和报告任务组,该任务组是负责编写秘书长关于儿童与武装冲突问题国别报告和对安全理事会的结论采取后续行动的主要论坛。

维持和平部/外勤支助部儿童保护政策指示

42. 2009 年 6 月 1 日,维和部与外勤支助部联合通过了关于将受武装冲突影响的儿童的保护、权利和福祉纳入联合国维和行动的 2009 年 6 月 1 日儿童保护政策指示。按照安全理事会的各项决议,该项政策将维和部的儿童保护作用和责任进一步制度化。它还确定了与联合国在当地的儿童保护行为体的伙伴关系和协调。政策中确定的主要优先事项产生于安全理事会有关儿童与武装冲突问题的具体规定,即:(a) 对严重侵害儿童行为的监察和报告;(b) 与冲突各方建立儿童保护对话,以获得他们对处理侵犯行为的明确承诺;(c) 为所有维和人员提供培训;(d) 将儿童和武装冲突问题纳入维持和平行动的军事、警察和民政部分。

在为联合国维持和平人员提供有关儿童问题的国际法培训方面取得的进展

43. 根据安全理事会第 1261(1999)、第 1314(2000)、第 1379(2001)、第 1460(2003)、第 1539(2004)和第 1612(2005)号决议,为所有维和军事人员、警察和文职人员以及儿童权利和儿童保护培训单位进行系统培训。培训重点是武装冲突对儿童的影响及适用的儿童保护国际法律准则和标准。培训还将监察和报告严重侵犯行为作为重点,以确保联合国系统能够为监察目的更好地利用维和军事人员、警察和文职人员的广泛存在。

44. 鉴于维和人员人数庞大,尤其是军事和警察部门每 6 个月轮换一次,提供系统培训是各维持和平儿童保护单位资源最密集活动之一。在某些情况下,儿童保护顾问寻求与拯救儿童联盟等非政府组织建立伙伴关系,它们拥有为军事人员提供儿童权利和儿童保护培训的能力和记录证明。这类伙伴关系拥有更有效满足安理会有关培训要求的巨大潜力,但是目前为止,这类倡议基本上是临时提出的。

45. 预计维和部儿童保护政策的通过将为累积维和人员在培训方面的现有经验和在这方面形成更加一致的做法奠定基础。一些国家的政府表示致力于支持维和部儿童保护政策,特别是与培训重点有关的政策。

E. 联合国关键实体内部的主流化

46. 会员国呼吁联合国各有关实体采取具体措施,确保将儿童与武装冲突问题系统纳入各自机构、部厅和当地的主流,并在其各自任务范围内处理武装冲突中的儿童保护问题时加强相互间的合作与协调。近几年来,联合国各实体及其伙伴更加努力合作与协调,使儿童与武装冲突议程得到加强。

47. 近年来，儿童基金会作为获联合国授权的儿童事务的牵头机构，在总部、区域和国家各级进行重大投资，以便将儿童与武装冲突问题系统纳入方案战略和对策的主流、与政府和儿童保护伙伴开展能力建设活动以及宣传倡导儿童权利。儿童基金会加强了在总部着重于制定紧急情况下儿童保护政策和制度的能力，包括为下列各个方面提供支助：防止招募；与武装部队或武装团体有关联的儿童的释放和重返社会；举目无亲和与家人失散的未成年者；性暴力和基于性别的暴力；地雷和小武器紧急情况下的社会心理辅导；机构间儿童保护信息管理系统；儿童保护专题下的儿童保护全球协调(牵头)和基于性别的暴力(与联合国人口基金共同牵头)；伙伴的相关培训和能力建设；监察和报告机制。

48. 儿童基金会与特别代表办公室共同主持监察和报告机制指导委员会，并为执行该机制的国家和其他受冲突影响国家提高技术支助和指导。在国家一级，儿童基金会在所有 15 个执行监察和报告机制的国家共同主持国家监察和报告任务组，并与伙伴合作，监察、报告和应对严重侵犯儿童行为，包括促使冲突方政府和非国家冲突方拟定、实施和贯彻关于加强问责制、防止和应对侵犯行为的行动计划和其他倡议。儿童基金会在多数受冲突影响国家逐步拨出专用于儿童与武装冲突问题及建立国家政府能力的人力、财力和物质资源。

49. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在外地的存在和向维和特派团部署人权监察员是对监察和报告侵犯儿童行为的重大贡献。例如，人权高专办在其乌干达和尼泊尔的行动中，为监察和报告严重侵犯儿童行为发挥了重大作用。人权高专办继续鼓励将儿童权利问题纳入各人权机制的工作，包括纳入最近的人权理事会普遍定期审查以及儿童权利委员会等条约机构和特别程序等工作。最近几年，一些条约机构和特别程序专门关注了受武装冲突影响的儿童问题。人权高专办正在为各国建立国家调查委员会开发政策工具，以便调查冲突中、冲突后及平时时期严重和公然侵犯人权，包括儿童权利的行为。自 2002 年《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》生效以来，批准《议定书》的会员国数目已增加到 128 国。

50. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在提请人们注意难民儿童和境内流离失所儿童的需要和特别脆弱性方面发挥了重大作用。最近难民署拟定和推出了《年龄、性别和多样性主流化战略》，其中规定将儿童保护和儿童权利纳入难民署各项方案及预防和对应措施的主流。难民署已将招募儿童等与儿童有关的具体指标纳入标准和指标报告工具。难民署还向它在当地的一些行动部署儿童保护干事，以此加强儿童保护能力。难民署正在完成一项关于安全理事会第 1612(2005)号决议和推行监察和报告机制的指导文件，其中特别强调难民署在设在国家和总部一级的该机制中发挥的作用。

51. 国际劳工组织(劳工组织)主要通过《消除童工现象国际方案》，努力协助前儿童兵重返社会经济生活，以及防止招募儿童。近年来，劳工组织在布隆迪、哥

伦比亚、刚果、刚果民主共和国、卢旺达、菲律宾和斯里兰卡与包括政府、雇主和工人组织在内的重要利益攸关者一起，执行防止招募儿童兵的区域间项目。目前劳工组织正在共同主持一个负责解决过去与武装部队和武装团体有关联的儿童重返社会的需要的重返社会分组。2008年，劳工组织增拨人力和财力资源，用于拟定方法和工具，以对付在冲突中和冲突后局势中参与最恶劣形式童工劳动的儿童受到具体侵犯的现象。

52. 政治事务部与特别代表办公室一起为联合国调解员拟定了儿童保护的具体准则，并将其输入该部的维和人员数据库。政治事务部最近还修订了关于解除武装、复员和重返社会的行动指导说明，其中增加了对推动或阻碍和平进程的儿童与武装冲突问题的考虑，并在其建立信任措施指南中确认释放儿童是促进在冲突各方之间建立信任的一个因素。政治事务部新设的联合国调停协调人制度也力求确保尽早和平进程战略构想和规划阶段中考虑到儿童与武装冲突问题。

53. 政治事务部各政治特派团也为在各自特派团和任务规定的各个方面纳入儿童保护和武装冲突问题作出一定的努力。联合国伊拉克援助团设立了多机构保护部门成果工作队，与伊拉克政府一起拟定了关于社区的儿童保护能力建设、立法改革、为伊拉克被拘留儿童代言、加强其保护和司法公正等各项倡议。2008年12月，联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处设立了一个协调小组，目的是为黎巴嫩受武装冲突影响儿童的保护和权利拟定一项全面战略，并确定如何最佳利用黎巴嫩问题特别协调员的政治主张，推动处理与儿童与武装冲突有关的问题。联合国索马里政治事务处正在拟定其人权工作，并致力于确保将儿童权利问题纳入政治处的整体工作。儿童保护顾问已部署到联合国尼泊尔特派团，并负责监察和报告严重侵权行为、宣传和平进程中儿童的权利和需求，并推动他们的释放和重返社会。但是在尚未部署儿童保护顾问的联合国政治特派团(包括索马里特派团)中仍然存在一些关系到儿童利益的危机局势。

54. 在保护受武装冲突影响儿童方面发挥重要作用的联合国其他实体包括联合国开发计划署(开发署)、人道主义事务协调厅、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国人口基金、联合国裁军事务厅和建设和平委员会。这些实体还应继续努力，将与儿童和武装冲突有关的问题纳入各自政策、优先事项和方案的主流。

F. 将儿童与武装冲突问题纳入由联合国主导的主要机构进程

55. 由于儿童在冲突局势中受到的影响特别严重，因此，各种复原与减贫方案、社会包容战略和人道主义呼吁以及其他供资框架均应特别考虑到儿童。特别是应优先注意确保将与儿童和武装冲突有关的问题更加连贯和明确地反映在联合国主导的四个机构进程中：(a) 联合呼吁程序；(b) 减贫战略文件；(c) 共同国家评估-联合国发展援助框架；(d) 联合国建设和平基金。

56. 特别代表建议开展机构间协商，包括与外地一级代表进行协商，就在这些框架中系统纳入与儿童和武装冲突有关的问题而有待采取的行动达成共识和提出建议。

四. 特别代表的实地访问

57. 特别代表的实地访问是其办公室宣传战略中的一大要素。通过这些访问，特别代表对儿童状况进行第一手评估；与国家当局以及非国家当事方进行对话，以获得对处理严重侵犯儿童行为的具体承诺；协助与各方利益攸关者，包括联合国行为体、国家当局、捐助方和外交界、非政府组织和其他民间社会代表进行更有效合作。这些访问往往以秘书长关于儿童与武装冲突问题的各次报告中的建议和安全理事会儿童与武装冲突问题工作组在这些报告基础上提出的正式结论和建议为框架。

58. 这些访问使世人清楚看到受武装冲突影响儿童的困境，促成国家和非国家当事方作出处理侵犯行为的具体承诺。在适当情况下，这些访问也是凸显国家保护儿童努力的机会。特别代表作为促进儿童利益的独立的道义声音，必须与国家行为体和非国家当事方进行对话，而又不损害它们的政治或法律地位。

59. 这些访问的一些主要成果包括：(a) 执行监察和报告机制；(b) 指定政府机构内部的协调中心以协调与儿童和武装冲突有关的问题，例如与武装团体和部队有关系的儿童的恢复正常生活和重返社会问题；(c) 就儿童保护行为者进入军营、训练设施和拘留中心的方式订立协定，以监测和核查遵守情况；(d) 承诺释放与武装部队和团体有关联的儿童，并释放因被指控与武装团体有关联而被拘留的儿童；(e) 在和平协定中纳入保护儿童的规定；(f) 围绕儿童与武装冲突问题加强联合国伙伴和其他利益攸关方在当地的协调与合作。

60. 在本报告所述期间，特别代表对下列国家进行了实地访问：乍得和中非共和国(2008年5月)、尼泊尔和菲律宾(2008年12月)、被占领的巴勒斯坦领土和以色列(2009年2月)和刚果民主共和国(2009年4月)。下文着重提到在这些访问期间政府和其他冲突各方作出的一些重大承诺。如何确保及时落实这些承诺是一项严峻挑战，这是获得行动授权和在实地存在的联合国伙伴的责任。

A. 乍得和中非共和国

61. 特别代表在访问中非共和国期间，与复兴共和与民主军进行了讨论，确保他们承诺释放与其部队有关联的儿童。2009年7月7日，复兴共和与民主军兑现承诺，释放了所有182名10至17岁儿童，并将他们交给儿童基金会。几乎所有这些儿童都已与家人团聚。

62. 乍得政府承诺容许联合国各小组核查拘留中心、训练营地和军事设施；作为优先事项释放被关押的与武装团体有关联的儿童；设立部间工作队，有效协调并确保儿童重返社会。

B. 尼泊尔

63. 为了核查尼泊尔政府原先承诺的实施情况，特别代表出访该国，确保联合国各核查队在毛派部队中发现的儿童确实得到释放。在其访问期间，尼泊尔当时的总理普什巴·卡玛尔·达哈尔承诺在 2009 年 2 月底之前从毛派新人民军军营中释放 2 973 名儿童。

64. 尽管联合国与尼泊尔政府积极接触并主张落实政府的这项承诺和先前所作的承诺，已同意的释放承诺仍未兑现。

C. 菲律宾

65. 特别代表在访问菲律宾期间与摩洛伊斯兰解放阵线领导人交换了意见，之后摩洛伊斯兰解放阵线承诺与联合国谈判一项行动计划，停止招募和使用儿童，并确保他们离开和重过平民生活。联合国驻菲律宾国家工作队和摩洛伊斯兰解放阵线领导人于 2009 年 7 月 31 日完成并签署了行动计划。菲律宾政府对行动计划表示欢迎。

66. 特别代表还就对被控对严重侵犯儿童权利负有责任的菲律宾安全部队成员采取行动的问题与菲律宾政府交换了意见，并欢迎菲律宾政府在武装部队内部指定高级别协调员，负责处理这些问题。

D. 刚果民主共和国

67. 政府和刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)司令部承诺与联合国对话，拟定一份有时限的行动计划，以防止招募儿童，并确认和放走已在刚果(金)武装部队各整编旅服役的儿童。他们还承诺确保进一步努力打击犯有严重侵犯行为而不受惩罚的现象，包括通过更严格的调查和起诉，以及确保不让行为者逍遥法外。

68. 刚果(金)武装力量司令部同意为联合国行为体的进入提供便利，以加速东部和南部反叛团体和国民军的整编进程，确保确认和释放儿童。

69. 政府还承诺设立国家警察特种部队，打击性暴力侵害妇女和儿童罪行，确保国家对性暴力国家综合战略拥有自主权和带头予以实施。

五. 建议

70. 联合国各相关部门和机构应采取具体措施，确保在各自机构、政策和活动中纳入儿童与武装冲突问题，并应定期评估这方面的进展情况。它们还应指定高级

别协调员，并确保为将儿童与武装冲突问题作为总部和实地的优先事项拨出充足的财力和人力资源。

71. 会员国应确保在联合国所有维和行动、政治特派团和建设和平特派团的任务规定中继续纳入有关儿童保护的各项规定。联合国相关部门应确保在设立这类特派团后部署儿童保护人员，以及确保在特派团规划和技术评估活动中例行纳入儿童保护专门知识。

72. 最近通过的儿童保护政策指示是朝向联合国维和行动有关儿童保护问题的作用和责任制度化迈出的的一大步骤。鼓励会员国将支持该部门执行这项政策作为一个优先事项。

73. 敦请会员国确保儿童与武装冲突问题始终体现在和平进程与和平协定中，从而把这一问题作为优先事项纳入冲突后巩固和平与建设和平阶段。联合国相关部门应确保调解员、谈判者和特派团团长在这方面接受适当指导。

74. 尽管恐怖主义行动构成的罪行令人发指，仍敦请会员国确保在采取打击恐怖主义的任何措施时必须遵守国际法为各国规定的义务。

75. 会员国应确保把那些被指控在与武装部队或武装团体有关系期间犯下国际法所界定罪行的儿童主要看作是受害人，并依照国际法和少年司法相关标准，且在恢复性正义和重新融入社会的框架内对待他们。不得对 18 岁以下的犯罪者施行死刑或不可能获释的终身监禁。必须在万不得已的情况下才拘留儿童，而且应尽可能拘留最短的时间。

76. 应当以有关儿童的最大利益为本，鼓励联合国与非国家当事方进行接触，为履行保护和释放儿童的具体承诺进行对话。

77. 各会员国和联合国相关实体应作为优先事项，使教育成为紧急情况及人道主义规划和援助的整体部分。

78. 鼓励会员国落实附件一中所概述的“境内流离失所儿童的权利和保障”。

79. 敦请令人关切局势中的国家当局拟定和执行处理性暴力侵犯儿童行为的国家综合战略。在这些战略中不妨包括：开展统一提高认识运动；为加强儿童保护和受害者援助在国家和社会各级开展培训和能力建设活动；对性暴力犯罪及时展开调查和起诉。

80. 鼓励会员国增加儿童和青年人参与和平进程及司法、真相与和解进程的机会。应重点支持青少年组织、中心、网络和活动、中等和高等教育、某生计划和担任领导人的机会。

附件一

境内流离失所儿童的权利和保障^{*}

境内流离失所儿童：

(a) 与本国居有定所的人享有同等权利和自由。无论是否居住在难民营中，儿童都不得因为流离失所而受到歧视；

(b) 有权拥有相关证件。主管当局应向境内流离失所儿童颁发他们充分行使法律权利所必须的一切证件；

(c) 有权与家人团聚。应尽一切努力使失散儿童与家人和直系亲属团聚，如果不能如愿，则将他们安置在收养家庭。兄弟姐妹应在一起，避免将他们送往保育院；

(d) 享有生命权、尊严权以及身心和道德完整的权利；

(e) 保障人身安全并提供安全场所；

(f) 保证不被招募或使用，不被要求或容许参与敌对；

(g) 无论是否居住在难民营中，他们有权受到防止侵权的适当保护性措施的保护，不遭受性暴力和基于性别的暴力的侵犯。应当建立机制，确保一旦发生侵权行为，立即适用问责程序，并制定关爱受害者的有效方案；

(h) 享有适当生活水准权。主管当局应在武装冲突期间和之后向境内流离失所儿童提供并确保其安全获得基本医疗服务和卫生、基本居住条件、基本粮食供应和饮用水以及适当的衣物；

(i) 享有教育权，提供免费和义务初级教育，尽可能提供中等教育，因为教育可提供某种程度的正常生活和稳定。须尽一切努力确保男女孩充分、平等参与教育计划。冲突期间和之后都应提供教育。教育应成为应对紧急情况的重要部分；

(j) 在冲突期间和之后，应在社区一级为了他们的智力和心理需要以及为了确保他们的整体福利，保证实施有关心理社会和身体恢复及重返社会的长期方案；

(k) 保证采取预防性措施，保护儿童不被贩运、强迫劳动、强迫卖淫、遭受性剥削、强迫早婚和非法领养；

(l) 有权获得持久解决(包括有回返权)，以便在流离失所地就地融入或在国

^{*} 儿童与冲突问题特别代表根据《关于境内流离失所问题的指导原则》编写，将其作为一项宣传工具。

内其他地方重新安置。持久解决必须是自愿、安全和有尊严的；

- (m) 有权与家人一起自由迁徙，包括迁出营区和在营区内迁徙；
- (n) 有权与家人一起表示其宗教和信仰，并有权自由参加社区的文化生活；

此外：

- (o) 在制定恢复正常生活和重返社会的地方战略时，应促进儿童的参与；
- (p) “儿童最大利益”原则应成为一切有关儿童的行动中的首要考虑。

附件二

反映儿童与武装冲突问题的和平进程与和平协定：

- (a) 2008 年 2 月 29 日乌干达政府与上帝抵抗军/运动签署的《解除武装、复员和重返社会协定》；
- (b) 2008 年 1 月 23 日北基伍几个武装团体之间签署的《北基伍承诺书》；
- (c) 2008 年 1 月 23 日南基伍几个武装团体之间签署的《南基伍承诺书》；
- (d) 2006 年 12 月 15 日大湖区 11 国之间签署的《大湖区安全、稳定和发展公约》；
- (e) 2006 年 12 月 8 日《监察和管理尼泊尔武器和军队协定》；
- (f) 2006 年 11 月 21 日尼泊尔政府与尼泊尔共产党(毛主义)之间的《全面和平协定》；
- (g) 2006 年 9 月 7 日布隆迪政府与解放胡图人民党——民族解放力量(解放党——民解力量)之间签署的《全面停火协定》；
- (h) 2006 年 5 月 5 日苏丹政府与苏丹解放运动/苏丹解放军之间签署的《达尔富尔和平协定》；
- (i) 2005 年 7 月 5 日苏丹政府与苏丹解放运动/苏丹解放军和正义与平等运动之间签署的《解决达尔富尔苏丹人冲突的原则宣言》；
- (j) 2004 年 12 月 31 日苏丹政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军(苏人解/苏丹解放军)之间签署的《过渡前时期和过渡期永久停火与安全安排实施方法协定》；
- (k) 2004 年 11 月 20 日大湖区各国之间签署的《关于大湖区和平、安全、民主与发展的达累斯萨拉姆宣言》；
- (l) 2004 年 5 月 26 日苏丹政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军(苏人解/苏丹解放军)之间签署的《关于权力分享的议定书》；
- (m) 2004 年 2 月《索马里共和国过渡联邦宪章》；
- (n) 2003 年 8 月 18 日利比里亚政府与利比里亚人和解与民主团结会、争取利比里亚民主运动和各政党之间签署的《和平协定》；
- (o) 2003 年 5 月 3 日科特迪瓦国家武装部队(科武装部队)与“新生力量”之间签署的《全面停火协定》；

(p) 2003 年 4 月 2 日刚果人之间谈判(《太阳城协定》);

(q) 2002 年 12 月 2 日布隆迪过渡政府与保卫民主全国委员会——保卫民主力量之间签署的《停火协定》;

(r) 2002 年 1 月 19 日苏丹政府与苏丹人民解放运动/努巴之间签署的《努巴山脉停火协定》;

(s) 2000 年 8 月 28 日《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》。
