



人权理事会

第十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表 拉迪卡·库马拉斯瓦米的年度报告* **

* 迟交。

** 本报告附件按所收到的原文再版，附件仅以提交语文照发。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	3
二. 与联合国人权机制携手工作.....	8-15	4
三. 《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》—— 呼吁普遍批准《议定书》.....	16-24	6
四. 向前迈进的重要一步：安全理事会第 1882 号决议 (2009)——朝着有的放矢的措施迈进.....	25-28	7
五. 解决武装冲突中严重侵犯儿童权利问题的进展.....	29-30	9
六. 武装冲突期间境内流离失所儿童所面临的脆弱性和 风险——解决这些儿童的权利问题.....	31-43	9
七. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的实地 访问——促使受到武装冲突影响的儿童的状况和权利 受到人们高度关注.....	44-62	12
八. 结论和建议.....	63-75	15
附件		
一. List of parties that recruit or use children, kill or maim children and/or commit rape and other forms of sexual violence against children in situations of armed conflict on the agenda of the Security Council, bearing in mind other violations and abuses committed against children.....		17
二. List of parties that recruit or use children, kill or maim children and/or commit rape and other forms of sexual violence against children in situations of armed conflict not on the agenda of the Security Council, bearing in mind other violations and abuses committed against children.....		19

一. 导言

1. 本报告根据大会第 51/77 号决议以及大会之后通过的关于儿童权利的各项决议，包括最近的第 64/146 号决议提交。在第 64/146 号决议内，大会请负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表继续就履行其职责开展的各项活动向人权理事会提交一份报告，内容包括有关其实地访问的资料以及儿童与武装冲突问题方面所取得的进展和所存在的各项挑战的资料。本报告涵盖的时段为 2009 年 5 月至 2010 年 5 月。

2. 过去 60 年来，世界各国制定了一套确实令人印象深刻的国际人道主义和人权文书。对于规定向武装冲突形势下儿童提供保护的文书而言，今年是具有里程碑意义的一年——今年是通过《儿童权利公约》20 周年；是通过《日内瓦公约》60 周年；去年，我们庆祝通过《世界人权宣言》60 周年。今年，2010 年 5 月 25 日，我们还要纪念通过《儿童权利公约任择议定书》10 周年。这两项议定书分别关于儿童买卖、儿童卖淫和儿童色情制品问题和儿童卷入武装冲突问题。这两份议定书现在道义上受到国际社会广泛一致拥戴，已有 132 个国家批准了《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，135 个国家批准了《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》。然而，这些议定书的理想抱负仍然遭到肆无忌惮的毁灭和平与战争时期儿童前途的嘲笑。

3. 受武装冲突影响的儿童不仅对世界和平与安全是个威胁，而且还是一个人权问题，这个问题始终给人们带来震惊和恐怖，因此是具有最为重要意义的问题。他们在武装冲突和武装冲突之后的遭遇具有多方面。遭杀害与致残儿童人数之多令人不寒而栗，而更多的儿童沦为孤儿。成千上万名儿童遭强奸、遭性虐待，饱受沧桑，许多儿童被强迫背上武器当童兵，充当间谍、充当自杀炸弹、人墙、或者成为武装部队或集团的性奴隶。他们因流离失所而倍受煎熬，为确保他们的生存被迫逃离家园。他们被剥夺接受教育、获得保健照顾和司法机制援助的机会。

4. 国际社会必须作为优先事项对此做出反应，减缓冲突对儿童的影响、确保实施国际准则和标准，终止侵权方有罪不罚的现象。人权理事会应该把在武装冲突中确保包括儿童在内的民众的保护作为首要任务，并且维护各项人权。理事会作为联合国监督和保护基本权利和自由的机构，应继续将受武装冲突影响儿童的保护、权利和福利作为贯穿其工作的中心问题。

5. 特别代表欢迎人权理事会通过第 13/20 号决议，该项决议涉及武装冲突中的儿童权利、打击武装冲突中对儿童的性暴力行为，并以最强烈的语气谴责在武装冲突中对儿童所犯的强奸和其他形式的性暴力行为。特别代表还欢迎人权理事会在第 13/20 号决议中呼吁犯下此类暴力行为的武装冲突各方为结束此类暴力行为作出承诺，并且制订和实施具体有效具有时限的行动计划。安全理事会第 1612(2005)和 1882(2009)决议也提出了同样的呼吁。特别代表希望感谢乌拉圭和西班牙代表团在这一进程中所发挥的积极作用。

6. 特别代表欢迎人权理事会决定为规定一个来文程序开始拟订一份《儿童权利公约》的议定书草案。鉴于《公约》几乎取得了普遍批准，然而确是没有来文程序的唯一条约，这项决定具有主要意义，将进一步在所有的环境和情况下平等地加强和确保儿童权利。当国家制度无法解决或纠正侵犯儿童权利的行为时，并且所有国内补救都已经用尽，应该给予暴力行为的儿童受害者在国际一级寻求帮助机会。特别代表盼望参加不久将举行的各项谈判。

7. 特别代表还希望感谢被邀请参加 2010 年 6 月特别报告员、代表、独立专家和工作组主席的年度会议，并希望和特别程序保持紧密的关系。

二. 与联合国人权机制携手工作

8. 联合国人权事务高级专员办事处的实地驻扎以及向维和行动和国家访问团派驻人权监督员对监督和汇报侵犯儿童行为具有重要的贡献。特别代表办公厅还感谢人权高专办继续努力，鼓励将与武装冲突有关的儿童权利问题纳入各人权机制，如人权理事会的普遍定期审议、各条约机构和各特别程序的工作主流。

9. 特别代表认为向儿童权利委员会汇报实施关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书的进程非常重要。在审议期间，特别代表办公厅在进行布隆迪、哥伦比亚、以色列、斯里兰卡和苏丹的国家审议之前，提供了有关儿童和武装冲突的资料，包括秘书长和安全理事会有关儿童与武装冲突工作组各项建议。委员会的结论性意见反映了特别代表办公厅在其来文中所提出的各种问题。办公厅打算继续支持委员会的工作，并且在这方面鼓励《公约》的缔约方采取措施实施委员会的各项建议并且及时地按照《任择议定书》向委员会提交报告。同样，委员会的结论性意见，关系到儿童和武装冲突的问题，将继续是办公厅的主张之基础。

10. 此外，办公厅为普遍定期审议提供伊拉克的资料，并且打算提供有关缅甸、尼泊尔、索马里和苏丹的有关资料，供普遍定期审议工作组在即将举行的下次会议审议。在普遍定期审议第一次周期即将结束之际，特别代表感到欣慰的是，就武装冲突儿童问题而言，这个进程总的来说是积极的，受审议的国家接受了绝大部分有关这个问题的建议。还使特别代表感到鼓舞的是以下事实：

(a) 根据安全理事会第 1612(2005)和 1882(2009)决议¹，秘书长关于儿童与武装冲突报告(S/2010/181)也提到了所有这些国家的审议。这些审议促使提出了有关受武装冲突影响儿童的各项建议。除其他事项外，这些建议的大多数内容包括征募和使用儿童的问题以及从武装集团和武装部队释放这些儿童的问题，解除儿童武器、童兵复员和重返社会的问题、向国家安全部队进行有关儿童保护的培训、制订适当的立法和政策措施，解决和防止对儿童的虐待问题、将征募儿

¹ 阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、哥伦比亚、以色列、菲律宾和斯里兰卡。

童定为罪行的问题、采取行动打击对儿童的性暴力问题、在难民营和境内流离失所者场所保护儿童的问题；

(b) 向招募和使用儿童的冲突各方提出的建议包括呼吁拟订一项停止招募儿童的行动计划、为核实和释放儿童建立一个透明的程序，强调各方必须履行在特别代表进行国家访问时向其作出的承诺，促请立即根据安全理事会第 1612(2005)决议与监督和汇报机制进行合作；

(c) 在对 29 个尚未批准《关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》的国家进行审议时，向其中 19 个² 国家建议批准《任择议定书》。结果，毛里求斯批准了《任择议定书》。

11. 特别代表促请这些国家酌情，有系统地在其建议中具体提到从根据安全理事会第 1612(2005)决议设立的关于严重侵扰儿童问题监测和汇报机制所得到的资料以及安全理事会关于儿童与武装冲突工作组所通过的各项结论。

12. 特别代表重申她在上次报告内的所提出做建议，即在普遍定期审议进程中审查各国来文时，普遍定期审议工作组还应该考虑儿童权利委员会对各缔约国根据《公约任择议定书》第八条所提交的报告提出的结论性意见。

13. 此外，特别代表鼓励各缔约国特别注意在需要时在国际社会的援助之下实施普遍定期审议工作组提出的有关建议的情况。

14. 一些特别报告员和独立专家在其报告中突出强调儿童与武装冲突问题的做法以及他们对保护儿童权利的积极主张，这种做法使特别代表受到鼓舞。特别代表特别感到欣慰的是，索马里人权局势问题独立专家和缅甸人权局势问题特别报告员在他们向人权理事会第十二次和第十三次届会上提交的报告(A/HRC/12/44, A/HRC/13/65 和 A/HRC/13/48)中特别提到了儿童的艰难境况，包括他们被征募和利用、以及对他们施加其他的严重侵权行为。此外，根据人权理事会第 10/33 号决议，³ 特别代表和联合国其他专家一起协作制订了关于刚果民主共和国局势的第二份联合报告。特别代表促请所有特别程序任务负责人在他们访问期间以及在他们的报告与建议中考虑与论述儿童所面临的种种挑战，因为这些问题与他们各自的任务相关，并提请特别代表注意这些问题。

15. 此外，鼓励人权理事会在审议或通过有关具体国家局势或主题问题决议时，在这些决议中纳入关于保护受武装冲突儿童的建议或者相关内容。理事会在审议阶段通过的决议包括的内容如下：关于缅甸人权局势的第 13/25 号决议；关

² 巴哈马、文莱达鲁萨兰国、喀麦隆、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、赤道几内亚、埃塞俄比亚、格林纳达、几内亚、圭亚那、印度尼西亚、基里巴斯、马来西亚、毛里求斯、荷兰、尼日利亚、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

³ A/HRC/13/63。

于刚果民主共和国人权局势以及加强技术合作和咨询服务的第 13/20 号决议；和关于在人权领域内向索马里提供援助的第 12/26 号决议。

三. 《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》——呼吁普遍批准《议定书》

16. 10 年前通过了《任择议定书》，确定参与敌对行动和义务征兵的最低年龄为 18 岁，这对受武装冲突影响的儿童而言是一个重大的胜利。特别代表愿提及《任择议定书》内具有特别重要意义的 5 个内容：

(a) 缔约国应采取“一切可行措施”，确保不满 18 岁的武装部队成员“不直接参加”敌对行动；

(b) 缔约国应确保不满 18 周岁的人不被强制招募加入其武装部队；

(c) 武装团体在“任何情况下”不得招募或在敌对行动中使用不满 18 周岁的人；

(d) 新的标准适用于国际冲突或国内战争；

(e) 呼吁各缔约方通过技术合作和财政援助进行合作防止招募儿童和使用儿童士兵，帮助前儿童士兵康复和重返社会。

17. 然而，关于自愿应征国家武装部队的条款并没有达到特别代表一直提倡的一律为 18 周岁立场，即使采取具体的保障措施，例如提供可靠的年龄证明以及儿童与家长的知情同意，也是如此。因此特别代表促请各缔约国在批准《任择议定书》存放其具有约束力的宣言(根据第三条)时确定自愿征募武装部队的最低年龄为 18 岁。要求凡已经批准《任择议定书》但没有采取 18 岁政策的缔约国重新考虑其宣言，从而将征募加入武装部队的最低年龄提高到 18 岁。

18. 至今，总共有 36 个国家尚没有签署、批准或者加入《任择议定书》，24 个国家已经签署了《任择议定书》，但尚未批准《任择议定书》。我们共同的目标应该是努力实现普遍批准这一文书，从而使其获得最为广泛的合法性和效力。这必将是普遍实现儿童权利的最具有决定性的贡献。

19. 签署和批准《任择议定书》责成各缔约方为履行国际法律之下的各项义务承担真正的责任，包括开展各项立法工作，制定和改革国家立法，从而防止和禁止征募和使用儿童，并将这一行为定为犯罪行为。这显然使各国承受资源义务，因为批准和实施各项进程，包括必须履行汇报要求等，都是耗费大的任务。对于其中一些国家而言，专门用于这项任务的政府预算和人力资源不足，且技术能力有限。在这种情况下，特别代表鼓励已经批准《任择议定书》的一个或者一个以上的国家发挥带头作用，向那些愿意批准议定书的国家提供指导或者其他技术或财政形式的援助。

20. 还促进国际社会向以下诸方面调动各种能源：

- (a) 明确提倡征募和参与敌对行动的最低年龄为 18 岁；
- (b) 向继续征募和使用儿童的缔约方施加国际压力；
- (c) 监督和迫使冲突各方遵循其为保护儿童而作的承诺，责成其对不遵守国际标准的行为负责；
- (d) 解决促使征募和使用儿童的政治、社会和经济因素；
- (e) 对前儿童士兵的康复和融合需求做作出反应。

21. 特别代表在与各国进行讨论中并且通过公众宣传为签署和批准《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》调动各方支持。在这项工作中，特别代表还和其伙伴一起发起了一项称为“18 岁以下零征募”的两年期运动，以实现在 2012 年普遍批准《任择议定书》。

22. 对于特别代表办公厅而言，“18 岁以下零征募”包括特别代表与那些尚未批准《任择议定书》的成员国之的双边讨论——一次这样讨论的机会是在 2010 年 9 月大会辩论期间举行的条约签署仪式上。此外，特别代表办公厅将和我们的伙伴一起提供技术援助帮助促进这一进程。办公厅还将创建该项运动的社会网络版本来提高认识和提供信息与支持。⁴

23. “18 岁以下零征募”是一项公开的运动，每个缔约国都可以发挥作用。对于已经签署的缔约国而言，特别代表请其成为该项运动的区域带头人或者赞助者。带头人将为普遍批准进行宣传，包括通过其网页上的运动联络点进行宣传，帮助特别代表参加多边和区域会议，讨论《任择议定书》，批准的重要性以及可以获得的各种支持。带头人可以为强调运动重要性以及认可那些最近批准《任择议定书》的缔约国而开展的各项活动提供资金。

24. “18 岁以下零征募”的赞助者是那些创建或者提供资金帮助打算签署，但是没有能力支付初次和以后汇报要求的缔约国的国家。

四. 向前迈进的重要一步：安全理事会第 1882 号决议(2009)——朝着有的放矢的措施迈进

25. 2009 年 8 月 4 日，安全理事会通过了关于儿童与武装冲突的第 1882 号决议。第 1882 号决议扩大了将各方列入秘书长报告附件的引发因素：把杀害儿童、摧残儿童、强奸儿童以及对儿童施加其他形式性暴力的行为纳入其中，确保对受武装冲突儿童的影响，从而向前迈进了一大步。该项决议还呼吁冲突各方和联合国一起制订具有时限的行动计划，从而终止、抵制和防止此类暴力行为的发生。该项决议在其他方面也具有重大意义：特别是，安全理事会重申它将对屡教

⁴ 可垂询 <http://www.facebook.com/zeroiunder18>。

不改的肇事者采取行动，如加强关于儿童与武装冲突问题工作组与各制裁委员会之间的联系。

26. 安全理事会主席于 2010 年 6 月发表声明(S/PRST/2010/10)进一步阐明了理事会的意向：理事会将随时对侵犯儿童权利的十恶不赦和屡教不改的肇事者采取的放矢和逐步渐进的措施。这表明安全理事会决心彻底坚定地承担保护儿童的责任。

27. 为此目的，特别代表愿提请人权理事会注意那些与可适用国际法背道而驰，征募和利用儿童、杀害和残害儿童、强奸和性暴力虐待儿童而被列入秘书长关于儿童与武装冲突最近一次报告附件(S/2010/181, 附件一和二)之内的各方。秘书长报告还特别提到 16 个顽固不化的侵权者，在以往 5 年多来，秘书长已经明确对其点名并且将其列入名单。这些是：

- 阿布沙耶夫集团
- 民主解放军游击集团
- 刚果民主共和国武装力量，包括先前由劳伦特 恩昆达和博斯科 恩塔甘夫领导的全国保卫人民大会的快速通道综合股
- 解放卢旺达民主力量
- 民族主义和融合主义者阵线
- 哥伦比亚武装革命军和人民解放军
- 克伦尼族军
- 克伦尼族人民解放阵线
- 上帝抵抗军
- 在北基伍和南基伍的马伊—马伊团体,包括刚果爱国抵抗联盟
- 摩洛伊斯兰解放阵线
- 新人民军
- 亲政府达尔富尔民兵
- 苏丹人民解放军
- 缅甸陆军
- 过渡联邦政府

28. 对儿童所犯的严重罪行几乎有罪不罚的现象令人不安并对保护儿童构成了严重的挑战。尽管一些政府于 2009 年采用国家问责制机制解决有罪不罚现象而发起的若干举措，做出的若干承诺，包括发起调查、逮捕和审讯一些武装部队或武装集团的成员而由此对某些人定罪，但有罪不罚的现象继续普遍存在。影响打击有罪不罚现象的因素包括缺乏政治意愿、薄弱的立法和司法基础设施、以及缺

乏进行调查和起诉的资源 and 专长知识。在有些情况下，故意妨碍司法公正以及不把重点放在指挥员的责任之上。特别代表强调，除非冲突各方遵从其承诺、遵循其国际义务并且承担不履约之责任，否则武装冲突形势下儿童的困境将可能恶化。

五. 解决武装冲突中严重侵犯儿童权利问题的进展

29. 自从特别代表向人权理事会提交上次报告以来，⁵ 由菲律宾的伊斯兰解放阵线、尼泊尔统一共产党(毛派)和尼泊尔政府、以及布隆迪的民族解放阵线所作的承诺已经由这些派别在 2009 年、2010 年变成具体的行动。特别代表的那份报告反映了他们所作的承诺。联合国于 2009 年 7 月 30 日、11 月 20 日和 12 月 16 日分别与摩洛哥伊斯兰解放阵线、苏丹人民解放军、尼泊尔政府、和尼泊尔统一共产党(毛派)签署了停止招募和使用儿童以及确保其释放的行动计划。此外，2010 年 6 月，达尔富尔和平协议签署者，苏丹解放军/自由意愿，制订了一项行动计划并向武装集团的所有指挥官和成员下令停止在其军队内招募或者再招募儿童，自 2009 年 7 月至今，苏丹人民解放军/自由意愿释放了 173 名儿童，与此同时，尼泊尔毛派共产党在今年 2 月的一次特殊进程中，释放几乎 3,000 名未成年人。

30. 在布隆迪，彻底停止招募儿童、释放所有与民族解放阵线有关的儿童、并且使之与家庭团聚，从而取得了决定性的成功。结果，从秘书长报告的附件中删除了这一集团。在 2009 年整个一年中，在中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、缅甸、斯里兰卡和苏丹，各派别还释放了成千上万名的儿童。

六. 武装冲突期间境内流离失所儿童所面临的脆弱性和风险——解决这些儿童的权利问题

31. 绝大多数人在其国家的境内逃离武装冲突。他们不能够或者不愿意离开自己的家园，并且越来越感到庇护国家不愿接收他们，估计今天世界约为 2,710 万人民由于武装冲突而被迫逃离他们的家园，许多人在他们国家内成为境内流离失所者，至少一半或者一半以上是儿童。

32. 儿童严重地受到国内流离失所的影响，不仅仅是受影响的人数众多，还由于他们所面临的风险。回顾境内流离失所儿童所面临的各种挑战是重要的。格拉萨·马谢尔在 1996 年向大会提交具有里程碑意义的关于武装冲突对儿童的影响的报告(A/51/306)内清楚地阐明了这一点：“在逃离冲突危险期间，各个家庭与儿童继续受到多种多样的身心危险。他们受到突然袭击、炮击、狙击手和地雷的威胁，他们仅仅只有有限的饮水和食品，但必须行走好几天。在这样的情况下，儿童实际上已经营养不良，容易得病，他们首先丧命。女孩在逃难中更为脆弱，更

⁵ A/HRC/12/49。

容易受到性虐待。为确保其生存被迫自己逃难的儿童处于更为严重的风险之中。许多儿童为避免强迫征募而背井离乡，然而在逃难中发现其仍然处于被征募的风险之中，特别当他们没有证件或者没有与其家庭一起逃离时更为如此。”

33. 流离失所使儿童在其一生中最需要保护和稳定时面临风险，因而对儿童而言这是最为动荡不安和令人难忘的经历。此外，境内流离失所者所经历的艰苦环境一般要持续几年，甚至几十年，而得不到解决。在世界范围内，今天流离失所状况的平均持续时间为 20 年左右，这意味着许多儿童的成长经历是在作为境内流离失所者的生活中度过的。

34. 近年来特别代表进行了若干次查访，亲眼目睹了境内流离失所者极其令人痛苦和动荡不定的状况，他们中的绝大多数是儿童与妇女。例如，2009 年 11 月，特别代表访问了苏丹，在那她遇到了境内流离失所者群组。许多儿童经年流离失所，其中一些是在流离失所期间出生的，而另一些人是由于持续的武装暴力而在 2009 年刚刚流离失所的。在这些难民营中，存在着各种问题，例如武装集团驻扎所造成的紧张局势和基于性别的暴力行为的发生日益增多。由于没有安全、生计和基本服务，境内流离失所家庭几乎无法返回其原籍。此外，特别代表最近于 2010 年 5 月至 6 月对乌干达进行了访问，在其访问期间，特别代表在乌干达北部的 Gulu 和武装冲突与流离失所的受害者进行了谈话，许多妇女与儿童为寻找安全和生计而被迫逃离。当他们回到其村庄时，他们面临着种种挑战，例如没有干净的饮用水、卫生保健和教育。学校在缺乏教师、教室和教学材料的情况下勉强挣扎。另一个重大问题是保护儿童与年轻妇女免遭性暴力和基于性别的暴力行为，这往往是由于境内流离失所者的返回区域内没有法制所致。

35. 因此，特别代表继续提出因冲突而流离失所儿童的保护的关键的问题，并且主张应该给予每个境内流离失所儿童其权利和保障。特别代表去年提交大会和人权理事会的报告中概述了这些权利和保障。自那时起，特别代表办公厅与关于境内流离失所者人权问题的秘书长代表、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、儿童基金会、非政府组织伙伴们一起进行磋商，拟订一份工作报告，提请注意武装冲突中境内流离失所儿童所面临的特别脆弱性和风险，以及各国政府及其他有关当局向境内流离失所者儿童提供他们需要并且他们有权利得到的保护的责任。该份工作报告的目的是特别在各国政府方面，指导和宣传支持工作，因为他们肩负着保护帮助境内流离失所儿童以及确保其权利的首要责任。

36. 国际人道主义法和人权法——《日内瓦公约》及其《附加议定书》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》都明确保障和坚定维护境内流离失所儿童的各项权利。这些文书责成国家和非国家行为者均应该保护儿童免遭武装冲突的有害影响、防止武断的流离失所、保护和援助流离失所者、促进长期解决流离失所问题、特别注意境内流离失所儿童所面临的特别脆弱性和各种风险。

37. 区域性法律文书也重申了国际法内所规定的主要权利和保障，并往往在其上加以详细论述，其中明确提到了境内流离失所儿童。最为突出的是，2009 年

10 月通过的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《堪培拉公约》), 该项《公约》包括一些具体的条款, 重申境内流离失所者的以下权利: 个人立案、教育、获得保护免遭在敌对行动中被征募和利用、得到保护免遭绑架、诱拐、性奴隶和人口买卖、和提供解决孤身和无人陪伴未成年人特别需要的保护, 并且提供解决有年幼子女母亲的特别需要的保护。《非洲儿童权利和福利宪章》强调, 缔约国有责任确保境内流离失所儿童“得到充分保护和人道主义的援助”并应特别注意使流离失所失散的家庭重新团聚的重要性。欧洲理事会也通过了若干有关境内流离失所的建议, 其中包括境内流离失所儿童接受教育的权利。

38. 《关于境内流离失所问题的指导原则》也具体提到了境内流离失所儿童的情况。《指导原则》尽管并非是一个具有约束力的文件, 但《指导原则》依据并反映了现有的国际法标准, 而国际法是具有约束力的。《指导原则》在国际上得到广泛的接受, 这进一步加强了《指导原则》的权威性质, 缔约国承认《指导原则》是“保护境内流离失所者的重要国际框架”, 并且是在境内流离失所情况下, 指导各国政府、国际组织和所有其他相关行为者的“工具”和“标准”。

39. 《指导原则》声明, 特别是无陪伴的未成人者, 以及孕妇及有年幼子女的母亲, 均“有资格得到他们条件所要求的保护与援助, 并有资格得到顾及其特别需求的待遇”(第 4.2 条原则)。原则还重申家庭有权利相处在一起, 并应尽快团聚(第 7 和 17 条原则); 保护儿童免遭被迫买卖而缔结婚姻、遭受剥削和强迫劳动(第 11 条原则); 保护儿童免遭征募或者参加敌对行动(第 13 条); 有权利以其自己的姓名立档, 包括出身证明(第 20 条); 和有接受教育的权利, 包括女孩同等参加教育的权利(第 23 条)。

40. 缔约国和所有冲突各方根据国际人道主义和国际人权法有义务在流离失所所有阶段保护境内流离失所儿童。他们最为基本的权利是享有生命、尊严和身心与道德健全权利。流离失所几乎必然导致对生命权利的严重威胁。因此, 在武装冲突区域内的受影响人口, 特别是妇女与儿童的身心安全应该是最为重要的优先事项。应该确保流离失所儿童的受保护的安全空间——不仅对于寻求逃离眼前伤害的儿童, 并对于那些已经到达安全地方, 如境内流离失所者难民营, 但继续面临安全威胁的儿童, 或者处于进一步流离失所风险的儿童都是这样。还应该全面地并且尽可能不拖延地对向儿童提供他们需要的人道主义援助, 如食品、饮用水、住所、保健照料和心理社会服务。

41. 武装部队或武装集团招募儿童与境内流离失所有着紧密的联系。事实表明, 难民营和境内流离失所难民营是脆弱儿童的集中地点, 因此是便于招募儿童士兵的首选地点。一些难民营缺乏安全也促进了儿童征募的可能性。由于境内流离失所儿童是士兵、武装集团、人口贩卖者、边境警卫和其他机会主义者的掠夺对象, 因此在难民营或者在逃难期间, 他们更可能遭受到强奸和其他形式的性侵犯。各国政府不仅仅有义务将此类行为定为罪行并且还应该追究肇事者的罪责。为了防范武装集团入侵难民营并为保护境内流离失所儿童免受性侵犯, 首先要将难民营和拘留点设在安全地带。最后, 应该严肃考虑首先造成流离失所, 而后使

得儿童容易被招募，如买卖、强迫劳动和性侵犯和基于性别的侵犯等的社会和经济因素。

42. 在境内流离失所的情况下，必须尊重受影响群众的移徙自由，包括他们自由进出难民营和居住点的权利。对儿童而言，这包含着他们有权利和其家庭一起自由移徙。对儿童福利的威胁莫过于在冲突期间和其家庭失散，对这些儿童，应采取所有可能的行为防止其和家庭失散，在失散的情况下，则应尽快地确保其团聚。为此目的，流离失所的儿童，特别是失散和没有陪伴的未成年人，应该拥有其自己的身份证件以便他们充分享有其合法权利，并且能够得到诸如保健服务和教育此类基本社会服务。

43. 最后，流离失所应该是一个暂时的情况，应确保一个长期的解决办法，使那些境内流离失所者不再需要与其流离失所相关的特殊保护与援助，并能够在没有歧视的情况下享有他们的人权。各国有责任通过自愿遣返、融合或再定居，创造长期解决流离失所的条件。在寻求长期解决办法时，通过参与性、年龄适应性和性别性能性评估确定的儿童最佳利益应该永远是最首要的考虑。

七. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的实地访问——促使受到武装冲突影响的儿童的状况和权利受到人们高度关注

44. 在审议阶段，特别代表根据安全理事会关于儿童与武装冲突的第 1612(2005)和 1882(2009 年)决议对下列各国进行了实地访问：苏丹(2009 年 11 月)、尼泊尔(2009 年 12 月)、阿富汗(2010 年 2 月)和乌干达(2010 年 5 月至 6 月)。这是她第二次出访苏丹、阿富汗和乌干达。Envoy Patrick 代表特别代表于 2009 年 12 月访问了斯里兰卡。这些访问的首要目的是根据秘书长的建议和安全理事会第 1612 和 1882 号决议的关键条款，对儿童的局势进行第一手评估，促进实施儿童保护承诺以及与关键利益攸关方之间建立更为有效的协调。在访问期间，特别代表有系统地让各种各样的行为者参与进来，特别是政治和军事领导、政府官员、联合国代表团团长和国家工作队、非政府组织与民众社会、儿童及其家属、宗教领袖、以及外交界。

45. 以下突出论述在访问期间从各国政府及其冲突其他方收到的一些主要承诺。为了在实地取得保护儿童的具体结果，关键的挑战是确保及时地执行和遵循所作的各项承诺。因此，重要的是人权理事会及广大的国际和人权社会利用其集体的能力监督这些工作以确保冲突各方兑现其承诺。

苏丹

46. 继特别代表 2007 年 1 月前次访问之后，并根据秘书长关于苏丹儿童与武装冲突报告内的建议，⁶ 特别代表为了和南北苏丹国家主管当局以及冲突的非国家方进行建设性的对话，对该国进行了访问。

47. 结果，苏丹人民解放军于 2009 年 11 月 20 日在 Juba 签署了一项停止使用儿童作为士兵的行动计划。非国家武装集团，如苏丹解放军/Abu Ghasim, 苏丹解放军/自由意愿和正义平等运动/和平翼承诺释放儿童，并与联合国协作制定行动计划。苏丹人民解放军/Mini Minnawi 同意为核查其遵守其 2007 年签署的行动计划条款的情况，准予无阻挡和立即进入其所控制的区域。

48. 特别代表赞扬国家统一政府在以往两年内为加强保护儿童所取得的进展。在苏丹北部的达尔富尔、卡托姆和其他州已经设立了家庭与儿童保护单位。复员、解除武装和重归社会委员会与联合国紧密工作，促进前儿童战斗员的释放和回归社会。

49. 在社区一级，达尔富尔的宗教领袖同意在他们的清真寺开始一项运动并进行公共宣传，呼吁停止儿童招募。在达尔富尔西部，特别代表与青年人、sheikhas、sheikhas 和 umdas(传统领袖)交谈，这些人提请特别代表注意境内流离失所难民营内的不安全问题以及难民营已经成为招募温床的问题。

50. 在西赤道的乌干达武装力量的指挥官表示愿意制订议定书以帮助从军事行动中解救出来的儿童。

斯里兰卡

51. Cammaert 特使代表特别代表于 2009 年 12 月 6 日至 11 日访问了斯里兰卡。特使特别关注的是流离失所儿童关闭在封闭的难民营内以及以前与武装团体有联系的儿童重返社会的问题。他还关注在东部省 Iniya Barathi(泰米尔猛虎人民解放组织分离出去的一部分，在卡 Karuna 的领导之下)招募和再招募儿童的情况。

52. 斯里兰卡政府同意给予境内流离失所人口更大的移徙自由，并重申有关儿童士兵的零容忍政策。关于泰米尔猛虎人民解放组织雇用儿童的问题，特使从首席部长 Santhiakanthan(a.k.a Pillayan)以及部长 Muralidharan(a.k.a Karuna)那得到保证，他们将根据斯里兰卡政府和联合国于 2008 年 12 月为停止儿童征募而签署的行动计划，加快解决剩余案例。

53. 特使关注仍有上百名儿童失踪或者与其家长失散。特使认为这些儿童应该与家庭尽快团聚。为此，斯里兰卡政府于 2009 年 12 月在 Vavuniya 设立了一个家庭跟踪和团聚股。关于前童兵的问题，2010 年 5 月之前绝大多数儿童已经返回家乡。

⁶ S/2009/84。

尼泊尔

54. 联合国领导的核查进程于 2007 年 12 月结束，该项核查进程确认毛派军事人员中有 2,973 人为未成年人。特别代表于 2009 年 12 月 14 日至 17 日访问了尼泊尔，以确保这些未成年人的解除武装的进程。这些儿童在核查进程完成之后本应该立即释放，但是他们在结束冲突的 2006 年和平协议之后仍然留在临时的营地。

55. 特别代表在其访问期间亲眼目睹了尼泊尔政府、尼泊尔统一共产党毛派和联合国驻尼泊尔机构之间签署了一项释放童兵的行动计划。将由联合国领导的工作队继续监督这项行动计划，以确保那些解除武装的人返回民间社会并确保其不再有被犯罪集团或者政治青年运动的再次招募的可能。

56. 行动计划的签署最后导致释放了所有 1,843 名儿童战斗员，剩余的 1,130 名儿童也收到了解除武装的通知。

阿富汗

57. 继特别代表 2008 年 7 月前次访问中所作的具体承诺，特别代表再次访问阿富汗以评估目前在招募、拘留、就学和得到人道主义援助方面儿童情况。Karzai 总统亲口承诺这些问题将是和平讨论议程上列为最优先的项目。

58. 特别代表欢迎建立部委间指导委员会，以便和联合国各个机构一起工作，对儿童的严重侵权行为进行监督，并做出反应。特别代表还欢迎在部队和警方委任协调中心对阿富汗国家安全部队内招募未成人的事件进行调查。

59. 司法部长同意对立法进行审议，将招募和使用儿童定为犯罪行为。阿富汗国家当局进一步表示其政治意愿，承诺将向联合国儿童保护行为者无限制地开放所有拘留设施，包括那些由国家警察局管理的拘留设施。

60. 前北约司令员 Stanley McChrystal 向特别代表保证国际安全援助部队将和联合国合作制订如何在军事行动中处理与武装集团有关的儿童的议定书，并且将实施各种措施更大地保障对儿童的保护。特别代表指出，在 2009 年期间，131 名儿童在空炸中死亡。

乌干达

61. 特别代表于 2010 年 5 月 28 日至 6 月 6 日访问了乌干达。在访问期间，特别代表向乌干达国家部队首领 Aronda Nyakairima 提出必须为释放和遣返与上帝抵抗军有关系的儿童制定标准运作程序。在刚果民主共和国北部的联合军事防卫行动中，乌干达国家军队遇到了在前线、与上帝抵抗军有联系的，或者被俘虏的儿童。

62. 特别代表在坎帕拉还出席了国际刑事法院罗马规约首次审查会议。会上她作了重要发言，强调了《罗马规约》对受害者和受害社区的影响。

八. 结论和建议

63. 特别代表欢迎和赞赏加强她的办公厅和联合国人权系统之间的协调，并重申她将继续予以支持，包括定期分享信息和宣传对受武装冲突影响的儿童的保护。特别代表强调除非冲突各方遵循其承诺、履行其国际义务并对不履约负责，否则武装局势中的儿童困境必将恶化。为此目的，特别代表提出下列建议。

关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书

64. 鼓励《儿童权利公约》的缔约国加强国家和国际措施防止将儿童征招到武装部队或者武装集团并防止在敌对行动中使用儿童。特别是，这些措施应包括签署和批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，制定立法明确禁止将儿童征募到武装部队或者武装集团，并且在敌对行动中使用儿童，将此类行为定为罪行；为加强儿童免遭征募的国际合作行使域外管辖；采取各种措施实施儿童权利委员会的建议；根据《任择议定书》及时向委员会提交报告。

65. 鼓励各国在批准《任择议定书》时交存其具有约束力的宣言(根据第 3 条)确定自愿征募加入武装部队的最低年龄为 18 岁。促请已经批准《任择议定书》但没有通过一律 18 岁政策的缔约国重新考虑其宣言以便将最低年龄提高到 18 岁。

66. 鉴于批准和实施《任择议定书》的进程显然会使一些愿意批准这一文书的国家承受资源负担，鉴于这一事实，鼓励已经批准《任择议定书》的一个或者更多的国家发扬带头作用提供财政和技术援助。

67. 促请国际社会继续向以下诸方面调动能源：明确宣布 18 岁是征募和参加敌对行动的最低年龄；对继续征募和使用儿童的各方施加国际压力；监督和迫使冲突各方遵循其为保护儿童而作的各项承诺，责成其对不遵守国际标准负责；解决促使征募和使用儿童的政治、社会和经济因素；对前童兵的康复和回归社会需求做出反应。

普遍定期审议

68. 在普遍定期审议进程中，鼓励各缔约国有系统地纳入其对受审议缔约国的建议，具体陈述从监督和汇报机制获得的有关按照安全理事会第 1612(2005)号决议确立的严重侵犯儿童的行为的资料，并且酌情纳入安全理事会儿童与武装冲突工作小组通过的结论。

69. 普遍定期审议工作组在根据普遍定期审议进程审查国家来文时，应该考虑儿童权利委员会就缔约方根据《公约任择议定书》提交的报告所作的结论性意见。

70. 鉴于第一次普遍定期审议周期即将接近尾声，各缔约国在其需要时，在国际社会的帮助下，应该开始特别注意普遍定期审议工作提出的有关的建议的实施情况。

特别程序

71. 促请所有特别程序任务负责人继续在他们访问中以及在他们报告和建议中考虑与论述儿童所面临的，与他们各自得工作有关的问题，并提请特别代表注意这些问题。

人权理事会

72. 鼓励人权理事会在审议或通过有关具体国家局势或者主题问题的决议时，在决议中纳入有关保护受武装冲突儿童影响的建议或内容。

73. 担负中心和迫切的政治、法律和道德责任的缔约国应该在其领土内遵守保护儿童的国际法。它们应该采取有力和紧急的行动将违反可适用国际法征募和使用儿童加入武装部队或者武装集团或者在敌对行动中使用儿童的肇事者绳之以法。它们还应该通过国家司法制度对其他严重侵犯儿童的行为采取行动，包括为保护儿童对国家立法进行适当的改革、以便使其法律与国际义务相符合，并且在国家安全部门的改革工作内加强军方、警方、执法和司法官员的保护儿童能力和培训。

74. 缔约国应继续坚持因违背可适用的国际法，征募和使用儿童、杀害和残害儿童、强奸或者对儿童的其他性侵犯的派别应列入秘书长报告的附件之内，各缔约国应继续拟订和实施具体有时限的行动计划以制止这些侵犯行为和虐待行为，对未能履约的各方采取措施。

75. 最后，对解决境内流离失所问题负有首要职责和责任的缔约国应该遵守其国际之下的各项义务并且应遵循关于境内流离失所问题的指导原则。各缔约国应该：保障在其领土内的人口免遭武断流离失所；保护与援助已经流离失所的人口；特别为各国最为脆弱的公民——各国的儿童，要支持和促进自愿、安全和有尊严地解决流离失所问题。

Annex I

List of parties⁷ that recruit or use children, kill or maim children and/or commit rape and other forms of sexual violence against children in situations of armed conflict on the agenda of the Security Council, bearing in mind other violations and abuses committed against children

Parties in Afghanistan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afghan National Police^a 2. Haqqani network^a 3. Hezb-i-Islami^a 4. Jamat Sunat al-Dawa Salafia^a 5. Taliban forces^a 6. Tora Bora Front^a
Parties in the Central African Republic	<ol style="list-style-type: none"> 1. Armée populaire pour la restauration de la République et de la démocratie (APRD)^a 2. Convention des patriotes pour la justice et la paix (CPJP)^a 3. Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR)^a 4. Forces démocratiques populaires de Centrafrique (FDPC)^a 5. Lord's Resistance Army (LRA)^{ab} 6. Mouvement des libérateurs centrafricains pour la justice (MLCJ)^a 7. Self-defence militias supported by the Government of the Central African Republic^a
Parties in Chad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Armée nationale tchadienne^a 2. Justice and Equality Movement (Sudanese armed groups backed by the Government of Chad)^a
Parties in the Democratic Republic of the Congo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), including fast-track integrated units of the Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), formerly led by Laurent Nkunda and currently led by Bosco Ntaganda^{ab} 2. Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)^{ab} 3. Forces de résistance patriotique en Ituri (FRPI)^{ab} 4. Front nationaliste et intégrationnaliste (FNI)^{ab}

⁷ Parties to conflict listed in annex I to the report of the Secretary-General on children and armed conflict, S/2010/181.

^a Parties that recruit and use children.

^b Parties that commit rape and other forms of sexual violence against children.

	5. Lord's Resistance Army (LRA) ^{ab}
	6. Mai-Mai groups in North and South Kivu, including Patriotes résistants congolais (PARECO) ^{ab}
Parties in Iraq	Al-Qaida in Iraq ^a
Parties in Myanmar	1. Democratic Karen Buddhist Army (DKBA) ^a
	2. Karen National Union-Karen National Liberation Army Peace Council ^a
	3. Kachin Independence Army (KIA) ^a
	4. Karen National Liberation Army (KNLA)
	5. Karenni Army (KA)
	6. Karenni National People's Liberation Front (KNPLF) ^a
	7. Myanmar National Democratic Alliance Army ^a
	8. Shan State Army-South (SSA-S) ^a
	9. Tatmadaw Kyi ^a
	10. United Wa State Army (UWSA) ^a
Parties in Nepal	Unified Communist Party of Nepal-Maoist (UCPN-M) ^a
Parties in Somalia	1. Al-Shabaab ^{ac}
	2. Hizbul Islam ^a
	3. Transitional Federal Government (TFG) ^{ac}
Parties in Southern Sudan	1. Sudan People's Liberation Army (SPLA) ^a
	2. Lord's Resistance Army (LRA) ^{abc}
Parties in Darfur	1. Chadian opposition groups ^a
	2. Police forces, including the Central Reserve Police and Border Intelligence Forces ^a
	3. Pro-Government militias ^a
	4. Sudan Armed Forces (SAF) ^a
	5. Parties signatories to the Darfur Peace Agreement:
	(a) Justice and Equality Movement (Peace Wing) ^a
	(b) Movement of Popular Force for Rights and Democracy ^a
	(c) Sudan Liberation Army (SLA)/Abu Gasim/Mother Wing ^a
	(d) Sudan Liberation Army (SLA)/Free Will ^a
	(e) Sudan Liberation Army (SLA)/Minni Minnawi ^a
	(f) Sudan Liberation Army (SLA)/Peace Wing ^a
	6. Parties not signatories to the Darfur Peace Agreement:
	(a) Justice and Equality Movement (JEM) ^a
	(b) Sudan Liberation Army (SLA)/Abdul Wahid ^a
	(c) Sudan Liberation Army (SLA)/Unity ^a

^c Parties that kill and maim children.

Annex II

List of parties⁸ that recruit or use children, kill or maim children and/or commit rape and other forms of sexual violence against children in situations of armed conflict not on the agenda of the Security Council, bearing in mind other violations and abuses committed against children

Parties in Colombia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejército de Liberación Nacional (ELN)^a 2. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)^a
Parties in the Philippines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abu Sayyaf Group (ASG)^a 2. Moro Islamic Liberation Front (MILF)^a 3. New People's Army (NPA)^a
Parties in Sri Lanka	Tamil Makkal Viduthalai Pulikal (TMVP) (former element of Karuna faction, Iniya Barrathi) ^a
Parties in Uganda	Lord's Resistance Army (LRA)

⁸ Parties to conflict listed in annex II to the report of the Secretary-General on children and armed conflict, S/2010/181.