



## 第六十五届会议

临时议程\* 项目 65(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

本报告根据第 51/77 号决议和随后关于儿童权利的决议提交给大会。本报告所述期间为 2009 年 8 月至 2010 年 8 月。本报告概述了在不断变化的冲突性质及其对儿童影响的背景下保护儿童的重要专题。本报告描述了总体情况，即儿童仍然是受害者，在世界各地的冲突局势中受到严重侵害，并且描述了盛行的对犯罪人有罪不罚现象。

在冲突性质不断变化的总体框架下，第一节强调了在保护儿童方面需要受到一致关注和采取协调行动的重要专题和问题。第二节的重点是，包括通过明智地使用制裁和其他有针对性的措施，解决对严重侵害儿童的犯罪人有罪不罚的问题，并且强调必须特别出于保护儿童的目的与所有冲突方进行对话。第三节指明了在联合国缔造和平和维持和平行动中加强保护儿童的机会，这一领域最近几年取得了重大进展，对保护儿童有更加持续和更加一致的关注。

2010 年是《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》通过十周年。在这方面，本报告也重点陈述了联合国系统合作伙伴为在 2012 年之前普遍批准该议定书而开展的为期两年的宣传活动。

---

\* A/65/150。



特别代表对外地特派团的重视对于促进儿童事业至关重要。特别代表认为必须与国家政府进行接触，确保联合国能够更加有效地支持国家机构保护儿童，使儿童重返社会以及让儿童恢复正常生活。

## 一. 引言

1. 本报告根据第 51/77 号决议和随后关于儿童权利的决议提交给大会。本报告所述期间为 2009 年 8 月至 2010 年 8 月。本报告以特别代表提交大会的上一次报告(A/64/254)为基础,概述了在不断变化的冲突性质及其对儿童影响的背景下保护儿童的重要专题。本报告描述了总体情况,即儿童仍然是受害者,在世界各地的冲突局势中受到严重侵害,并且描述了盛行的对犯罪人有罪不罚现象。

2. 特别代表对外地特派团的重视对于促进儿童事业至关重要。访问的主要目的是在当地证明儿童的状况,并得到冲突方的具体承诺,以及促进拟订解决侵害问题的行动计划。特别代表认为必须与国家政府进行接触,确保联合国能够更加有效地支持国家机构保护儿童,使儿童重返社会以及让儿童恢复正常生活。本报告所述期间,特别代表实地访问了苏丹(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)。此外,退役少将帕特里克·卡马特作为特别代表的特使在 2009 年 12 月访问了斯里兰卡。

## 二. 不断变化的冲突性质和保护方面新出现的挑战

3. 1996 年关于武装冲突对儿童的影响的格拉萨·马谢尔研究报告(A/51/306 和 Add. 1)和 2007 年对这一报告的十年期审查指出,不断变化的冲突性质让儿童经受比以往更高的风险。儿童更易受新的战争手段的伤害,包括军事目标和平民目标之间界限模糊、人道主义空间和向受影响民众提供人道主义援助受到限制、蓄意把传统的安全避难所以及教育机构和医疗设施等重要基础设施作为攻击目标、恐怖主义的兴起和反恐怖主义措施。研究还显示,武装冲突妨碍八项千年发展目标的实现,其中有六个目标促进儿童的权利和福利。冲突导致了一种环境,有严重侵害儿童的行为发生,并且因为发展的中断或者减缓,儿童被剥夺了拥有美好未来的机会。因此,不断变化的冲突性质和对儿童的影响仍然是分析关于儿童和武装冲突的议程的总体框架。

### A. 在军事行动中保护儿童

4. 保护脆弱民众,特别是保护儿童,在军事行动中应该是至关重要的。新的战争手段、没有明确的战场以及出现越来越多在构成、动机和性质方面均有不同的冲突方,使问题复杂化。此外,恐怖主义的兴起使平民成为主要攻击对象,直接对区分军事目标与平民目标这一国际人道主义法的基本原则提出了挑战。反恐怖主义和反叛乱也模糊了在应对安全威胁时合法与不合法行为之间的界限。对以平民为主的目标进行袭击,包括夜间袭击,以及对平民居住区进行空中轰炸,使儿童更易遭到杀害和残害,并且激起不满和冲突。

5. 武装部队的接战规则规定，保护平民应该仍然是军事行动过程中的首要考虑。然而，越来越多的记录显示，这些限制不足以确保儿童的安全。此外，秘书长在最近一次关于儿童和武装冲突的报告(A/64/742-S/2010/181)中指出，使儿童直接处于危险之中的做法似乎越来越多，例如在军事行动中利用儿童搜集情报。这包括在军事行动期间审讯脱离武装集团的儿童，违反了要求将这类儿童立即移交保护行动者的标准。

6. 在这一方面，由武装部队制订标准作业程序至关重要，以便制订在军事行动期间保护儿童的其他措施。区域和联合国维持和平特派团也应该在维持和平工作的情况下或者国际部队在联合行动中支持国家部队的区域优先考虑这类措施和程序。这些标准作业程序可能在不同情况下各不相同，但是最低限度的措施应包括：

(a) 在任何军事行动之前，对平民尤其是儿童面临的安全风险做出军民联合评估；

(b) 避免在人口稠密地区交战和使用重型火炮；

(c) 将学校和医院作为和平区加以保护；

(d) 避免为可能将学校和卫生设施变成军事攻击目标的目的而占用或使用学校和卫生设施，或者临近区域；

(e) 在军事行动后评估对包括儿童在内的平民造成的影响；

(f) 制订在军事行动过程中接受、对待脱离武装集团的儿童并将他们迅速移交联合国保护儿童行动者的程序。

7. 会员国似乎越来越有决心加强对脆弱民众的保护，包括在维持和平任务中列入更明确的平民保护规定。因此，在联合国维持和平工作中，制订了新的行动安排，例如联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的联合保护小组以及快速反应和预警小组。这些举措的目的是加强信息作为更加有效的行动基础；更好地协调维持和平行动的文职、警察和军事部门间的行动；以及更有效地利用维持和平资源，尤其是在偏远地区的实际存在这一优势，在那些地区人道主义行动者的进出受到限制。联刚稳定团的“支助条件政策”确保只在国家部队遵守保护平民之条件时，才向其提供支助，这一政策的演进也是制订维持和平规范的正确做法。

## B. 被拘留的儿童

8. 儿童因被指控与武装团体有关系或对安全造成其它威胁而受到拘留的问题仍然令人深为关切。这包括在一些冲突局势中使用行政拘留。人数不详的儿童被安全和执法人员抓获、逮捕和拘押，违反了少年司法的国际标准。

9. 拘留儿童应该按照《联合国少年司法最低限度标准规则》，该规则包括在关于儿童年龄、允许保护儿童伙伴机构进入、适当的法律咨询以及提供心理社会支助和活动方面的特殊保护。对待儿童必须以使他们今后重返社会这一目标为依据。

10. 儿童保护行动者经常提出具体关切问题，涉及尤其在过度拥挤设施中的拘留条件、包括酷刑在内的成年囚犯和惩戒人员对他们实行的虐待，以及拘留设施中的性暴力行为。尤其在因安全方面的指控而拘留儿童时，刑事责任年龄也是一个具体关切问题。应该重视对儿童实行监禁以外的其他办法，并重视非司法和恢复性程序。

11. 儿童被多国部队拘留也是会员国必须解决的一个关切问题。在这类情况下，儿童保护行动者必须可以进出包括高级别安全地点在内的所有设施，从而确保对儿童的拘留程序和适当程序符合国际标准。除了保护儿童的责任和需要，这还是涉及国际部队和多国部队可信度的重要问题。

### C. 教育设施遭受攻击

12. 冲突性质不断变化的一个显著特点是蓄意袭击和破坏教育基础设施，包括把学童和教师作为攻击目标。有数据证实这一情况，这些数据显示，在 7 200 万辍学的小学适龄儿童中，有三分之一的人居住在受冲突影响的低收入国家。

13. 为了应对在冲突和其它紧急情况下的这种教育危机，会员国、联合国各实体和民间社会组织在过去几年中开展了协调一致的运动，其结果是大会于 2010 年 7 月通过了关于紧急情况中受教育权利的第 64/290 号决议。该决议申明对教育设施的攻击是战争罪，威胁千年目标的执行，包括普及教育的执行。

14. 另外一个积极的事态发展是最近设立了跨领域的保护教育设施不受攻击全球联盟，由联合国各组织、非政府组织和研究者组成。该联盟将侧重于防止对教育设施的攻击、采取有效对策、加强监测和报告、加强问责制，以及制订更有力的国际规范。

15. 除了蓄意以教育设施为攻击目标或者作为武装对抗的附带损害，对教育设施的攻击还有其它形式。例如，据报道，有在上学路上或者在学校时候对女学生使用酸液和毒气的情况，以及在校舍发生射击和自杀炸弹爆炸事件。在一些情况下，学校是武装集团招募儿童的首要地点。在其它地方，学校建筑被用作训练中心或者军事基地，成为高价值的军事目标。

16. 攻击教师、学生和学校建筑的动机有很多，且无情，包括实现军事、政治或者社会文化的目标。在一些情况下，攻击成为创造普遍不安全环境的手段，为了破坏当地社区的稳定或者为了报复它们得到政府的支持，或者通过摧毁国家机构的象征物来削弱政府。结果是越来越无视“神圣不可侵犯性”，这一概念是指学

校比起其它地方，尤其是儿童的安全庇护所。这导致学生越来越害怕上学，教师越来越害怕上课，家长越来越害怕送孩子上学。

17. 对学校和医院的攻击已经被指定为六项严重侵犯行为中的一项，根据秘书长关于在武装冲突中严重侵犯儿童行为的监测和报告机制，系统地记录了这六项严重侵犯行为。但是，这类攻击仍然没有得到充分报告，对攻击的背景、犯罪人及其具体动机和解决这个问题所需要理解的其它因素仍然缺乏了解。

18. 即使在冲突和不稳定的情况下，也必须将学校和其它教育设施视为儿童的“和平区”和安全庇护所。学校是“和平区”的概念还应该扩大至学校的教学和课程中，强调和平教育和促进容忍的文化。在很多教育机构成为激进行为和招募儿童的温床的实例，必须打击这一趋势。

#### D. 性暴力

19. 针对儿童的性暴力，特别是在武装冲突中针对儿童的性暴力，仍然让人极为关切。普遍的安全真空和缺少行政、执法和司法基础设施等原因加剧了冲突局势中的这类侵害。

20. 往往利用性暴力来实现军事、政治和社会目标，例如把特定族裔作为攻击目标或者恐吓民众强迫流离失所。数据显示，在难民营和境内流离失所者营地和附近区域的儿童，以及与武装部队和集团有直接联系的儿童尤其易受侵害。性暴力的儿童幸存者遭受的生理和心理影响经常会对他们产生伤害。对于被强奸或者被迫“嫁给”战斗人员的女童，以及因强奸生下的孩子来说，这一情况尤为如此。

21. 女童仍然是武装冲突中性暴力的主要受害者。然而，关于男童遭受性虐待的报道越来越多。对这一现象仍然没有足够的了解，尚未在宣传、监测、报告和应对工作中全面涉及。对男童遭受性虐待的情况仍然了解不足，在某种程度上，这因为男童更不愿意说出性虐待的情况，并且对于讯问男童有关虐待的情况存在固有的偏见。

22. 另一个趋于被低估的方面是男童作为犯罪人或者性暴力的目击者面临创伤。男童可能被指挥官直接强迫或者间接迫于同伴压力而实施强奸。很多男童可能被强迫目睹其他人实施性暴力。必须注意到，通过前南斯拉夫问题国际法庭的判例(1998年，Furundzija案)，国际法认为强迫个人目睹强奸和其它性暴力行为属于性酷刑。

23. 特别代表给大会的前几次报告强调了在武装冲突中搜集以及报告针对儿童的性暴力行为的挑战。问题的部分原因在于这些行为在很多情况下都被视为严格的禁忌，并且不鼓励幸存者和社区说出情况。缺少对司法程序的信任以及担心受到报复加剧了沉默文化。但是，事件细节和犯罪人身份等更加准确和全面的信息，是打击有罪不罚现象和提高应急方案效力的前提。对性暴力的监测、报告和应对

需要新的视角和方法，以及联合国系统内外更加广泛的伙伴关系。例如在联合国维持和平的情况中，文职部门和联合国军事和警察部分之间的协作，可能需要将关于性暴力的信息与搜集到的关于各武装派别行动的情报相比较，这有利于查处犯罪人身份，尤其是在偏远地区人道主义活动较少的地方。同时，除了更加准确的关于事件的信息外，还需要宏观层面的信息，因为这涉及到性暴力的范围和趋势。更加及时有效的方案拟订和充足的资源投入取决于深化基于性暴力的信息库的所有方面。

24. 在这一方面，安全理事会第 1882(2009) 号和第 1888(2009) 号决议激励联合国行为者建立关于性暴力行为的更加严格的监测和报告机制。第 1882(2009) 号决议要求秘书长在他的关于儿童与武装冲突的年度报告中列出违反国际法对儿童大肆实施强奸或其他形式性暴力行为的当事方。特别代表办公室正在一位国际法律专家的帮助下，为行动计划制订模板，以确保列出的派别将与联合国签署协定，防止这类侵害行为、追究个人责任以及采取行动支助受害者。该专家曾在前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭担任过性别问题案件检察官。

25. 安全理事会第 1888(2009) 号决议通过规定安理会致力于解决冲突中性暴力问题的任务规定而取得了新的进展。这些事态发展给解决这一重要问题带来了新势头，而就广泛的联合国和民间社会合作伙伴间采取协调行动而言，它又代表了新的挑战。除了安理会特别关注解决性暴力犯罪者有罪不罚问题以外，在大会一级，成立了联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)。该实体具有总体协调联合国在性别问题方面全球努力的广泛任务规定。

26. 虽然在大会一级和安全理事会一级的这些事态发展是重要的和补充性的进展，但国家一级与防止和应对性暴力有关的行动显然最终是最为重要的。必须重视制订和执行综合的国家战略，以打击性暴力，尤其在冲突局势中和儿童更加脆弱的情况下。在这方面，联合国各组织准备好向国家当局提供技术支持以制订这类战略，并且鼓励捐助方确保这些努力得到足够的资源。

27. 维和人员和人道主义工作人员的性虐待和性剥削行为仍然是一个挑战，并且对于整个国际社会来说产生了信任危机。自从大会请秘书长报告这类事件以来，有更多的案件被报道，尤其是在境内流离失所者和难民中发生的虐待。2002 年成立了机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队，这是在加强保护措施方面迈进了一步，但是，需要做出更坚定的承诺，执行问责机制并且向幸存者提供援助。这是联合国各实体、从事维持和平工作的区域组织、非政府组织和作为部队派遣国的各会员国之间的集体责任。

#### **E. 受武装冲突影响的境内流离失所儿童**

28. 在特别代表给大会的上一次报告中，强调了与境内流离失所儿童有关的关切，该报告的附件具体说明这一弱势群体的权利和保障(A/64/254，附件一)。大

会关于保护和援助境内流离失所者的第 64/162 号决议确认了这些保障。这些权利和保障包括不歧视原则、获得证件的权利、保护不受侵害和虐待、获得基本服务的权利，以及解决境内流离失所儿童问题的时候，必需以儿童的最大利益为主。

29. 一些区域法律文件也确认了境内流离失所儿童的权利，最明显的是 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》（《坎帕拉公约》）。其中包括了具体的规定，重申了境内流离失所者获得个人证件的权利、受教育的权利、保护不被征召和不被用于敌对情况、不被绑架、诱拐、沦为性奴隶和被贩卖的权利，以及针对失散和举目无亲的未成年人和有幼小子女的母亲的需要进行保护。《非洲儿童权利与福利宪章》强调会员国有责任确保境内流离失所儿童“获得适当的保护和人道主义援助”，并且特别关注使因流离失所而失散的家庭团聚的重要性。此外，欧洲委员会通过了一些关于境内流离失所问题的建议，包括境内流离失所儿童受教育的权利。

30. 特别代表办公室继续重视这一作为规定优先事项的问题，并且在这方面，正在制定一个工作文件，强调流离失所儿童的特别脆弱性和政府以及其他利益攸关方有责任向他们提供足够和及时的保护和服务。

## F. 重新考虑重返社会

31. 冲突的性质不断变化也会造成影响，并且给儿童重返社会和儿童恢复正常生活带来挑战。联合国系统投入大量资源，围绕儿童的解除武装、复员和重返社会制订共同标准和做法。这大大有利于全系统的认可以及这一重要优先事项的协调。但是，对标准化做法和方案的需求与儿童因所处环境不同而面临非常不同的现实之间有冲突。例如，在长期冲突的处境中，儿童可能多年与武装部队和武装集团有联系。其他儿童被跨界诱拐，给很多负责追查家人下落、遣返和团聚的实体之间的区域协调带来了新的挑战。在一些情况下，越来越多的儿童在恐怖活动和反恐行动中被利用。我们对儿童解除武装、复员和重返社会方案供资的方式和节奏也面临越来越多的压力，因为与冲突方进行分阶段的对话以及执行释放儿童的行动计划带来了意料之外的案件数量。

32. 这类考虑提出了以下问题：目前的儿童解除武装、复员和重返社会办法和方案是否适当，是否反映出儿童被招募和被利用的不同情况，或者体现出他们的不同经历？另一个问题是，重返社会方案是否有足够的灵活性和适应能力来应对越来越广泛的冲突形势中儿童的情况？

33. 可以根据《关于与武装部队或武装团体有关系的儿童的巴黎原则和导则》，来对我们的儿童解除武装、复员和重返社会的假设进行这类审查，该原则在过去 10 年吸取教训的基础上提供指导。《巴黎原则》还要求酌情通过与所有相关的利益攸关方广泛协商，对重返社会方案进行彻底的需求评估和审查并重新拟订。

### 三. 打击对侵害儿童行为的有罪不罚现象

#### A. 对严重侵犯儿童权利行为的制裁和其他直接措施

34. 那些严重侵犯儿童权利的人之所以继续这么做，部分原因是他们看到虐待儿童几乎没有对其个人产生什么后果。持续缺乏对犯罪人采取直接行动助长了这一看法，对此必须加以纠正。至关重要的是，必须使严重侵害儿童的犯罪人付出高得不可负担的个人代价。

35. 首先，这需要通过当地的法律和司法基础设施以及在国家立法的基础上，在国家一级承诺采取行动。此外，在存在侵害证据的情况下，这类行动应该同样扩大到政府工作人员或者武装部队高级成员。

36. 除了国家一级，安全理事会参与处理儿童和武装冲突问题的一个主要理由和战略是根据国际法追究犯罪人的责任。安理会实施制裁和其他直接有针对性措施的独特方式加大了对犯罪人的打击力度。迄今为止，安理会表示准备审议通过其决议，包括第 1539(2004)号、第 1612(2005)号和第 1882(2009)号决议，审议对有严重侵害行为的犯罪人采取有针对性的措施。安理会第 1882(2009)号决议还在安全理事会关于儿童与武装冲突的议程与其各制裁委员会之间建立了联系。

37. 安全理事会关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议所设委员会采取了史无前例的步骤，要求获得更多关于严重侵害儿童行为的信息，并且第一次请负责儿童与冲突问题的秘书长特别代表在 2010 年 5 月向委员会做简要介绍。因此，预计制裁委员会制定的个人和实体名单中可能列出一些个人的名字，将根据他们招募和利用儿童的经核实的信息对这些人实施制裁。迄今为止，对侵害儿童行为的这类深入考虑没有扩大至其他具体国家的制裁委员会的工作中，但是在这方面以关于刚果民主共和国的先例为基础将十分重要。还应该探讨包括安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会在内的其他专题委员会是否可能同样重视严重侵害儿童权利的问题。考虑在没有现有安全理事会制裁委员会的情况下以何种方式实施制裁也十分重要。

38. 安全理事会明确表示承诺对犯罪人采取行动，是威胁采取行动的一种有效方式，这是与很多冲突当事方谈判的基础，以便它们做出承诺和制订行动计划，处理指称它们所实施的严重侵害行为。但是，过去几年对最顽固和最严重的侵害者没有采取足够的行动，这种现象越来越明显，并且影响到联合国儿童与武装冲突议程的总体可信用度以及会员国和安理会本身的声誉。

39. 即使人们理解，制裁是一种万不得已的措施，但是儿童与武装冲突议程的可行性显然取决于对持续蔑视儿童保护的国际法和标准的人实施这类措施，会员国过去几年对该议程进行了大量投入。

40. 必须指出，国际刑事司法和混合法庭对侵害儿童罪行的侧重也增加了打击有罪不罚现象的重要性。塞拉利昂问题特别法庭通过将儿童有关的侵害罪行列入每个法庭所控个人的起诉书中，为制裁犯下此类罪行的个人铺平了道路。这些个人包括因招募和利用儿童而受到控告的利比里亚前总统查尔斯·泰勒。此外，尽管国际刑事法院对托马斯·卢班加·迪伊洛招募和使用儿童的审判受到质疑，该案件象征着国际社会为儿童采取行动的意愿，就其本身而言，向犯罪人发出强有力的信息。由于这是国际刑事法院审理的关于儿童与武装冲突问题并组建了法庭之友的首例案件，特别代表出庭作证，证明需要采取逐案审查的办法，来确定就规约而言儿童的入伍、招募的构成。特别代表敦促，解释时不应排除女孩在许多团体中承担多种任务，她们不仅担任战斗员，还作为妻子和家庭助手。

## B. 与冲突各方的对话

41. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和联合国儿童保护伙伴机构的长期立场是，国际社会必须努力让所有冲突方开展对话，争取具体的儿童保护承诺，并确保各方拟定并实施防止和应对它们被指称实施的严重侵害行为的行动计划。这种对话不预断非国家方的法律地位，也不赋予其合法性。保护儿童的首要性和紧急性应当超越政治上的考虑。

42. 必须指出，这符合大会关于儿童权利的第 64/146 号决议。该决议敦促国家和非国家行为者通过采取有时限的、切实的保护措施来制止严重侵害儿童行为。其前提是冲突各方与保护行为者之间可能开展对话来制定此类措施的模式并核查这些措施。

43. 与冲突各方就拟定应对严重侵犯儿童权利行为的行动计划进行对话，是联合国关于儿童与武装冲突的议程的核心之一。过去几年中，在诸如科克迪瓦、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、苏丹、乌干达和其他地方的许多冲突方已经开始实施行动计划，这些行动计划订立了一些防止招募儿童、查明并遣散已入伍儿童的措施。随着应对入伍儿童问题的这种实际行动流行起来，受到好评，势头有所增强，已在展开进程，组织类似的对话和行动计划来应对其它侵权行为，如杀害和致残儿童、强奸和其他形式的性暴力。对儿童来说，这终于使通过国际法和决议表达的国际社会保护儿童的承诺变得实际起来。鼓励各会员国作为儿童保护责任的主要承担者，设计与国家和非国家当事方进行必要的儿童保护对话的途径。

## C. 儿童和过渡司法

44. 秘书长在其关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)中，将过渡司法定义为包含与一个社会为抚平过去的大规模虐害行为所遗留的伤痛，确保究问责任、声张正义、实现和解而进行的努力的所有相关进程和机制。这些进程和机制可能包括国际社会参与程度各有不同(或根本不参与)的司法和非司法机制、起诉个人、补偿、真相调查、制度改革、审查和革职办法，或其

中任何一些的组合。由于冲突对儿童产生的深刻影响，儿童保护行为者拥护让儿童参与和参加过渡司法所有方面的全面观点。试图实行没有儿童参与的过渡司法不仅未能遵守《儿童权利公约》这一得到最广泛批准的国际文书，还损害了这些进程取得的成果。

45. 儿童参与过渡司法的紧迫性在过去几年中得到证实，也变得更明确。过渡司法对儿童的重要性和潜力是明显的。同时，他们的观点和经历为这些进程和民族和解提供了独特而至关重要的贡献，这一点得到了更广泛的认同。

46. 2002年，塞拉利昂特别法庭控诉的每个人的受到严重侵害儿童行为的起诉，而且儿童参与了该国的真相与和解委员会工作，这表明开始将儿童参与问题置于关于司法和真相调查机制的国际讨论的中心。自那时以来，在塞拉利昂和其他地方的教训和最佳做法的基础上，为形成指导和共同看法进行了大量投资。

47. 在这方面，2009年4月，联合国儿童基金会(儿童基金会)的因诺琴蒂研究中心和哈佛法学院人权方案举行了一次专家和业内人士会议，研讨儿童权利与过渡司法领域新的和初现的问题。该论坛的成果是2010年3月发表了《儿童与过渡司法：说明真相、问责与和解》。至关重要的是，这份出版物的附件概述了儿童与过渡司法的主要原则。

48. 主要原则包括了儿童参与过渡司法进程的整体综合考虑和与司法机制有关的具体规则；真相委员会和真相调查机制；当地、传统和恢复性司法程序；对儿童的赔偿以及制度改革。

49. 强调制度改革带来了一些新问题，比如与教育专家和官员合作的重要性、进行法律改革的必要性和为儿童和青年创造经济机会的紧迫性。

50. 主要原则还涉及追究受指控的儿童犯罪人责任的适当形式，以及对儿童使用司法程序以外的替代办法的问题。主要原则突出儿童可能同时是受害者、证人及受指控的侵权犯罪人的问题，但强调在所有情况下必须首先将他们视作受害者。

51. 本报告的附件列出了儿童参与过渡时期司法进程的综合考虑。

## 四. 加强联合国维持和平特派团和政治特派团的保护儿童作用

### A. 将保护儿童纳入联合国维持和平特派团和政治特派团的主流

52. 2009年6月，维持和平行动部和外勤支助部通过了一项关于将受武装冲突影响的儿童的保护、权利和福祉主流化的政策指示。这项突破性的政策加强了维持和平特派团在保护儿童方面的关键作用。该指示的依据是安全理事会关于儿童与武装冲突的决议的主要行动要素，尤其是第1612(2005)号和第1882(2009)号决议。因此，该指示规定了维持和平行动在以下关键领域的作用：监测和报告严重

侵害儿童行为、与冲突各方进行对话，以拟定有时限的行动计划来处理秘书长指称它们实施的严重侵害行为，还规定了其他责任，比如为文职人员、警察和军事人员提供维持和平行动的常规和全面培训。

53. 很明显，该指示在其早期实施阶段，更有目的、更连贯地将儿童与武装冲突的议程纳入联合国维持和平行动的主流，并因此使得维持和平行动部更有效地执行了相关安全理事会决议。因为该指示明确规定了维持和平行动部相对儿童保护行为者(比如儿童基金会)的责任，确保了明确的分工和行动的互补性，它还为联合国合作伙伴更协调一致的行动做出了贡献。

54. 在对执行关于儿童与武装冲突的决议的期望方面，安全理事会在联合国维持和平特派团与政治特派团之间未作区分。也就是说，安理会对于监测和报告、与冲突各方对话和将儿童保护规定列入和平进程和协议的重视，同等适用于联合国维持和平行动与政治特派团。

55. 因此，2010年5月，为了让所有联合国特派团提高一致性，政治事务部向所有相关的政治特派团转递了维持和平行动部和后勤支助部编写的保护儿童的指示。这被看作是政治事务部在就安全理事会关于儿童与武装冲突的决议对政治特派团的影响进行内部审查并制定一项政治部政策之前的一个临时措施。在这方面，应当指出，定于2011年6月对该指示进行审查，预计该指示有机会作为各部关于儿童保护问题的联合指示重新正式印发。这对于确保联合国所有维和特派团和政治特派团协调一致地实施相关决议是至关重要的。

56. 还有一点也很明显，即该指示能否得到有效实施、安全理事会决议主要行动要素的后续工作是否前后一致，取决于所需儿童保护专家的部署。安理会认识到这一点，目前呼吁向所有相关维持和平特派团和政治特派团部署儿童保护顾问。此外，应当指出，大会通过关于儿童权利的第62/141号决议和及其维持和平行动特别委员会(见A/64/19)等途径，也欢迎部署儿童保护顾问和他们发挥的作用。

57. 迄今为止，已在9个维持和平特派团中任命了儿童保护顾问，并正在努力确保政治特派团中也按要求部署儿童保护顾问。儿童保护顾问确保了秘书长关于维持和平行动的报告和具体国家关于儿童与武装冲突的报告更为一致地包含了可靠而及时的儿童与武装冲突信息和分析，以及向各会员国反馈决议的执行情况。

58. 儿童保护顾问还确保了特派团高级管理层越来越多地在最高层参与儿童保护工作。然而，还需要做更多工作，以确保联合国国家存在的负责人将保护儿童视为一项明确的责任。在这方面，主要的儿童保护责任，比如监测和报告侵犯行为、与冲突各方进行对话来推动拟定儿童保护行动计划，以及系统地将儿童保护规定列入和平进程期间签署的协议等，应该始终作为特派团的总体成功标准和业绩基准，秘书长特别代表或驻地协调员直接对此负责。

59. 应当指出，联合国维持和平特派团和政治特派团的大部分任务规定现在都提及儿童保护，将其作为任务的优先事项。然而，在制定任务时表达出的保护儿童承诺尚未一致地转化为预算的编制和特派团的人员配备。在这方面，大会的作用至关重要，特别是就大会第五委员会和行政和预算问题咨询委员会、以及维持和平行动特别委员会的工作而言。

## B. 儿童保护与向建设和平过渡

60. 另一个优先事项和挑战是要确保在维持和平行动缩编和向建设和平组合改组时，仍然保持一定数量的儿童保护专家。在这个阶段，秘书长的特别代表们在其办公室内保留充足的儿童保护顾问能力至关重要。尤其是儿童保护顾问将负责确保不断监测并向冲突各方核实儿童保护行动计划，以及维持就儿童与武装冲突决议和安全理事会儿童与武装冲突问题工作组建议的执行情况向会员国提交报告的周期，这些建议在向冲突后巩固和平与和平建设的过渡中经常具有实际意义并且是有效的。

61. 敦促会员国确保在儿童保护方面的关切，包括对重返社会努力和青年就业的支助，也明确地体现在相关的维持和平任务中，并通过国家组合体现在建设和平委员会的工作中。

## C. 调解、和平进程与协定中的儿童保护

62. 经验表明，维持长久和平也依赖于在和平调解进程与所签订的协议中满足儿童的具体需求。如果不这样做，儿童可能终将成为未来的“破坏者”。

63. 主要挑战之一是要推翻一种倾向，包括许多调解员也有这种倾向，即认为把儿童保护问题摆上谈判桌面，可能对更广泛的政治考虑和态势有不利影响或妨碍。经常有人不太愿意将保护儿童作为“高级”优先事项，例如与实现或保持停火的考虑同等重要。但是，应当把诸如立即停止对儿童的严重侵害和无条件释放所有与战斗部队有关系的儿童等看作任何停火协议中根本的问题。冲突各方必须将持续的侵犯行为，如招募儿童或不愿查明并遣散已加入战斗部队的儿童，正式规定为违反停火协议的行为。

64. 其他应纳入和平协定的综合规定本身的具体问题可能包括：儿童解除武装、复员和重返社会、照顾境内流离失所儿童、让儿童参与过渡时期司法框架，以及在恢复和重建阶段对儿童投入具体关注和资源。

65. 就谈判而言，应当把达成儿童保护方面的普遍道德共识视作一项比较优势、一个各方可作为谈判出发点的共同观点，同时也是进行更广泛谈判的友好前提。绝不能让儿童等到和平确立之后。应该要求各方在和平进程的所有阶段都做出保护儿童的承诺，无论是否即将达成停火或签定和平协定。

66. 因此，切实的考虑是联合国以及区域调解基础设施和举措要致力于纳入儿童保护方面的考虑和专门知识。调解员的指导材料、调解培训方案和调解工具的制订中应该经常列入儿童保护要素。这包括确立一些模式，使儿童保护行为者与调解支助协调人定期协作，并亲自向调解人做情况简介。

## 五. 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》 的宣传活动

67. 2007 年对马谢尔研究报告的审查说，国际标准及其执行是防止对武装冲突中侵犯儿童权利行为有罪不罚的最有力途径。但是，它们只有在广为人知、被人人了解并执行时，才会有效。本着这种精神，并在《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2000 年 5 月 25 日)通过十周年之际，特别代表办公室与负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表、儿童基金会和人权事务高级专员办事处合作，发起了一项为期两年的宣传活动，推动在 2012 年之前普遍批准该任择议定书。

68. 迄今，已有 132 个会员国批准了该任择议定书，24 个国家签署但尚未批准，36 个国家既未签署也未批准。普遍批准对建立普遍共识、加强议定书中所涉问题方面的习惯法至关重要。

69. 围绕实现普遍批准《任择议定书》的宣传活动包括与尚未签署或批准《议定书》的会员国举行双边会议、在多边会议中进行宣传、为将《议定书》中的规定转化为国家立法提供技术援助以及开展提高认识的活动。特别代表办公室也鼓励某些国家的政府率先在区域或全球一级帮助确保在 2012 年之前实现普遍批准。

## 六. 建议

70. 回顾特别代表向大会提交的报告(A/62/228)中的马谢尔研究报告十年战略审查的各项建议，敦促会员国、联合国各机构、基金和规划署及非政府组织继续加大力度，确保及时实施建议中所述的一系列保护和方案措施。

71. 鼓励尚未签署和/或批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的会员国签署和/或批准该议定书，以确保在 2012 年前实现该议定书的普遍批准。为了推动这个进程，鼓励有能力的会员国在区域一级率先在所属的区域组织中为批准议定书进行宣传。

72. 鉴于武装冲突局势下继续出现严重侵害儿童的行为，大力敦促会员国将通过国家司法程序调查和起诉犯罪人，必要时包括调查和起诉高级官员或武装部队人员，作为优先事项。此外，在国际上鼓励会员国通过制裁或其他有针对性的措施，对侵害儿童的惯犯采取行动。

73. 为了应对冲突中的性暴力祸患，大力鼓励会员国在联合国的支助下拟定并实施性暴力问题综合国家战略，这一战略涉及追究犯罪人的责任、方案对策和幸存者服务。敦促捐助方确保为此类举措分配足够的经费。

74. 鉴于保护儿童的重要性，敦促会员国推动与冲突各方开展必要的对话，这样做的唯一目的是争取保护儿童的具体承诺和行动计划，以应对严重侵权行为。这种对话的意图不是预断非国家方的法律地位，也不赋予其合法性。

75. 鉴于军事行动中平民伤亡，尤其是儿童伤亡的令人不安的趋势，敦促会员国确保部队国家和多国部队采用标准作业程序，以减少直接将儿童作为攻击目标或附带的儿童伤亡。还敦促区域和联合国维持和平特派团支助制订此类程序。如果国际维持和平行动为国家部队提供支助，必须以这些部队制订了保护平民的程序为条件。

76. 在“紧急情况下的教育”全球宣传活动背景下，并考虑到冲突局势中袭击教育设施、教师和学生的趋势，鼓励各会员国、联合国实体和民间社会组织采取一切必要措施，推广和落实学校是“和平区”的概念。这应该扩展到制订侧重和平教育和培养容忍文化的课程。

77. 敦促会员国继续将保护儿童作为联合国维持和平行动和政治特派团任务规定中的优先事项，并进一步确保在特派团的总体成功标准和业绩基准中规定主要的儿童保护责任，联合国特派团团长直接对此负责。

78. 维持和平行动部-后勤支助部的保护儿童政策指示对确保联合国维持和平行动有效地执行关于保护儿童的各项决议和会员国的其他建议至关重要，应当进一步加大力度落实该指示。还鼓励政治事务部联合签署该指示，以确保为所有联合国维持和平行动和相关的政治特派团提供一致的指导。

79. 大会、特别是第五委员会、行政和预算问题咨询委员会和维持和平行动特别委员会的工作，应当继续支助为联合国维持和平特派团和政治特派团部署儿童保护顾问提供足够的预算经费，以确保有效执行关于儿童保护的各项决议和任务。

80. 敦促会员国确保儿童保护的各个方面也明确体现在相关的维持和平任务中，以及通过国家组合体现在建设和平委员会的工作中，并为维持和平特派团中的儿童保护专家编列足够的经费。

81. 考虑到冲突的性质多变以及与武装部队或武装团体有关系的儿童的经历和状况各种各样，鼓励主要的利益攸关方，包括儿童基金会，联合国其他行为者和从事儿童保护工作的非政府组织继续审查现行的儿童康复和重返社会概念框架和方案，以期更及时、更有效和更可持续地提供此类干预。

82. 会员国承担着解决境内流离失所问题的主要职责和责任，应当履行国际法规定的义务，遵守关于境内流离失所问题的指导原则。这包括按照境内流离失所儿

童的权利和保障中的规定，防止在其领土上的民众任意流离失所；为流离失所者提供保护和援助、支助；以及推动自愿、安全和有尊严地解决流离失所问题，尤其是儿童流离失所问题。

83. 敦促会员国和联合国有关实体确保由联合国领导的和区域的调解进程在和平进程的所有阶段都将保护儿童作为优先事项，并在停火与和平协定中列入具体的儿童保护条款。调解员的指导材料、调解培训方案和调解工具的制订中应该经常列入儿童保护要素，并且要确立一些模式，使儿童保护行为者与调解人和调解支助协调人之间定期进行情况简介和交流。

84. 鉴于对儿童被拘留的持续关切，敦促会员国确保此类措施符合《联合国少年司法最低限度规则标准》，并且重点应放在监禁儿童的替代办法以及非司法和恢复性程序。儿童保护行为者应当能有机会接触被多国部队关押的任何儿童。

85. 特别代表请会员国注意本报告附件中概述的儿童保护与参与过渡司法主要原则，以及在这方面的综合考虑，并鼓励所有相关的利益攸关方认可并落实这些原则。特别代表支持制订关于儿童和过渡司法的共同最低标准的呼吁。

## 附件

### 儿童保护与参与过渡司法的原则<sup>a</sup>

1. 过渡司法进程应当以儿童的最大利益为指导。
2. 儿童必须受到有尊严的待遇和尊重。
3. 过渡司法机制，包括在制订和实施政策和爱护儿童的程序时，应当确保儿童免遭暴力，促进他们的身心健康。
4. 无论何时都必须保护儿童的身份和隐私。
5. 儿童有权参与影响其生活的决策。儿童的参与应当是自愿的，并得到儿童及其父母或监护人的知情同意。决定不参与也是一种参与形式。
6. 保护参与过渡司法进程的儿童的权利的政策和程序应当具体关注青少年，并应与儿童不断提高的能力相符。
7. 对参与过渡司法进程所采取的对性别问题敏感的方法应当包括关注保护女孩的权利，并应针对她们的具体需要和经历。
8. 参与应当是非歧视性的，应该酌情包括不同的民族、种族、宗教和其他群体，并考虑到残疾儿童的具体需要。
9. 过渡司法进程应当有助于实现儿童的公民、政治、经济、社会和文化权利。对过渡司法进程采取的以人权为基础的方法应当是全面的、可持续的，并针对武装冲突和政治暴力的根本原因，以及加强家庭和社区中的保护儿童环境。

---

<sup>a</sup> 在联合国儿童基金会和哈佛法学院的主持下编写，2010年3月(见《儿童与过渡司法：说明真相、问责与和解》)。