



人权理事会

第四十届会议

2019 年 2 月 25 日至 3 月 22 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的报告和秘书长的报告

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

在反恐时保护人权和基本自由

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告依据人权理事会第 35/34 号决议提交，理事会在决议中请联合国人权事务高级专员根据理事会年度工作方案提交报告。

* 经商定，由于提交人无法控制的情况，本报告在标准发布日期之后发布。



一. 导言

1. 人权理事会在其第 35/34 号决议中坚决谴责恐怖主义，并强调需要促进和保护恐怖主义受害者的权利，尤其是妇女和儿童的权利。人权理事会确认教育、打击歧视、尊重文化多样性、就业和包容在防止恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义方面的重要作用。人权理事会呼吁各国考虑反恐战略对妇女和儿童人权的影响，重申鉴于儿童可能成为恐怖主义以及其他违反国际法行为的受害者，应依照适用国际法，特别是《儿童权利公约》规定的义务，以符合儿童权利、尊严和需求的方式对待所有被指称、被指控或被认定触犯法律的儿童，特别是其中已被剥夺自由的儿童，以及作为犯罪受害者和目击者的儿童。人权理事会还敦促各国采取相关措施，使曾经与包括恐怖团体的武装团体有关联的儿童切实重返社会。人权理事会请高级专员根据理事会年度工作方案并结合该决议的内容提交报告。人权理事会第三十七届会议通过了题为“恐怖主义与人权”的第 37/27 号决议。
2. 在以往提交人权理事会关于反恐中注意保护人权的报告中，高级专员审查了国际人权框架，各国采取的立法措施，生命、自由和人身安全权，禁止酷刑和虐待，问责制和赔偿，外国战斗人员，正当法律程序与定向制裁，公正审判权，隐私权，经济、社会及文化权利，国际合作，以及受害者的权利。¹ 恐怖主义和反恐对所有社会成员并不具有同样的影响，一些弱势或边缘群体受益于国际法所规定的具体保护。根据第 35/34 号决议，本报告的重点是儿童问题，审议恐怖主义行为的儿童受害人和证人、可能被恐怖主义团体招募的儿童以及与恐怖主义团体有关联或涉嫌有关联的儿童。各国确切的法律义务可能因儿童情况而异，但所有此类处境下的儿童都必须被视为恐怖主义的受害者并获得相应对待。
3. 《儿童权利公约》几乎获得了普遍批准。该《公约》没有在冲突或紧急情况下减损的规定，它承认的实质性权利中仅有三项可以出于国家安全的理由加以限制，这种限制必须是必要和相称的，并且符合法律规定(第 10、13 和 15 条)。
4. 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》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，以及缔约国应采取一切可行措施防止此种招募和使用(第 4 条)。
5. 近几十年，恐怖主义网络势头渐长，影响遍及全球，国际招募战略缜密，在某些情况下明确以儿童为目标。其中一些此类网络控制领土，此类领土内的儿童占平民人口的一半以上。此类事态发展理所当然成为国际社会关注的焦点，但本报告并不局限于此类情况。团体或单独行动者在冲突地区以外实施的恐怖主义行为，无论动机出于反穆斯林情绪、反犹太主义、仇外心理、仇视女性观念或是其他仇恨意识形态或政治目标，同样对儿童有影响。

¹ A/HRC/34/30、A/HRC/28/28、A/HRC/22/26、A/HRC/16/50、A/HRC/13/36、A/HRC/8/13、A/HRC/4/88。

二. 恐怖主义行为的儿童受害人和证人

A. 保护义务和康复权

6. 各国根据《儿童权利公约》对其管辖范围内的儿童负有保护和照料等特殊义务。关于儿童的一切行动均应以儿童的最大利益为一种首要考虑(第 3 条)。尤其是,各国应最大限度地确保儿童的存活与发展(第 6 条),并采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施,保护儿童不致受到任何形式的身心摧残(第 19 条)。

7. 一些恐怖主义袭击专门将儿童作为目标,包括在儿童上学时,其目的是向民众灌输恐惧感。² 受教育权是不可减损的,优质教育对于建设和平和包容的社会至关重要(见 A/66/269 和 A/HRC/8/10)。如果此类袭击的可能性较大,各国义务制定和实施有效保护儿童的战略,《安全学校宣言》在这方面提供了指导。必须加强复原力,例如对儿童进行关于遇袭时应采取措施的培训,同时必须谨慎地与儿童在学习环境中感到安全的重要发展需求之间取得平衡。

8. 《儿童权利公约》规定,各国应采取一切适当措施,促使遭受剥削、凌辱、酷刑、虐待和武装冲突的儿童身心得以康复并重返社会(第 39 条)。因此,由于恐怖主义行为而遭受身心损害或是身体或心理社会残疾的儿童,享有在促进其健康、自尊和尊严的环境中康复并重返社会的合法权利。这是对享有能达到的最高标准健康的权利(第 24 条)和残疾儿童有接受特别照顾的权利(第 23 条)的补充。国家应在需要时向儿童及其照料者提供适当的经济和物质援助,确保适足生活水平(第 26-27 条)。

9. 在《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》和《儿童受害人和证人刑事司法事项导则》确认,犯罪行为的儿童直接受害人和死亡或丧失工作能力的受害者的受抚养人有权获得补救,在没有其他来源的情况下,国家应提供补救。赔偿应支付重新融入社会和教育、保健和法律服务的费用。大会在《联合国全球反恐战略》中建议各国考虑建立国家援助系统,促进满足受害者及其家属的需要(第 8 段)。大会在其对该战略的最近一次审查中重申,应当在袭击发生后立即提供适当的支持和援助以及提供长期支持和援助。³

10. 康复保健必须适应个别儿童的需要。经历或目睹极端暴力和破坏的影响如何取决于儿童的发展阶段。研究表明,学龄前儿童经常表现出倒退行为,年龄较大一些的儿童可能出现身体问题并受到不相关的恐惧困扰,而青少年的反应与成人较为相似,抑郁和药物滥用的发生率较高。由于女童和男童的社会化方式不同,

² 见保护教育设施不受袭击全球联盟,《2018 年受到攻击的教育》,以及联合国人权事务高级专员办事处,“针对寻求教育的女童袭击的背景文件”,可查阅:
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf。

³ 第 72/284 号决议,第 14 段。另见人权理事会第 37/27 号和第 20/14 号决议。

创伤的影响可能会有不同表现，女童更易患焦虑症，男童更可能患行为障碍。⁴ 各国在制定干预措施和划拨预算时应考虑到这些年龄和性别因素。

11. 如果儿童由于恐怖主义行为失去主要照料者，国家有责任确保此类儿童得到适当的替代照料(《儿童权利公约》第 20 条)。根据《儿童替代性照料准则》，应优先考虑使儿童留在家庭环境中的解决方案。⁵ 机构安置的做法很少符合儿童的最大利益，特别是在儿童经历创伤性损失之后，应当仅作为最后手段使用，时间应尽可能短。

12. 应充分尊重儿童发表意见以及使其意见得到考虑的权利，并在必要时提供适当支持(《儿童权利公约》第 12 条)。参与有关其照料的决策，向其提供的支助服务以及事件的纪念活动，有助于使儿童受害人和证人重新获得对生活的掌控感并促进其康复。⁶

13. 在无法履行对儿童受害人的义务时，各国应有机会获得国际合作，包括在预防保健以及受恐怖主义影响的儿童的医疗、心理治疗和功能治疗领域开展信息交流和专业人员培训。⁷

B. 儿童受害人和证人的表达自由、信息获取和隐私权

14. 照料者和受信赖的成年人的反应以及接触媒体报道的时间长短影响着恐怖主义对儿童的心理影响，媒体报道本身可能会对甚至不是直接受害人或证人的儿童造成创伤。应当向与遭受过恐怖主义行为的儿童打交道的照料者和专业人员提供咨询和支助。儿童应有机会在支持性环境中谈论其反应，也应有拒绝谈论此类话题的自由。一些儿童可能会选择行使表达和结社自由，组建或加入受害者或宣传团体。

15. 《儿童权利公约》承认儿童有权从多种国家和国际来源获得信息，同时要求各国鼓励制定适当准则，保护儿童不受可能损害其福祉的信息和资料之害(第 17 条)。此类准则可包括由独立机构监测的电视分水岭措施，不应在此时段之前播放令人高度不适的恐怖主义行为画面。但这项规定不能用来推行对信息的全面限制，这种做法也会影响到成年人(见 A/69/335)。为确保充分尊重表达自由并避免不正当的审查，只有在司法机关根据正当程序以及合法性、必要性、相称性和正当性的标准下达命令之后，才可对在线内容予以删除(见 A/HRC/38/35)。

16. 恐怖主义袭击之后往往会出现大量网络仇恨言论。儿童教育应包括关于信息素养的内容，使他们能够辨别偏见和仇恨言论，能够根据不断发展的能力获取和批判地评估信息。⁸

⁴ 例见 Ankur Saraiya、Amir Garakani 和 Stephen B. Billick, “恐怖主义行为儿童受害者的心理健康方法”, 《精神病学季刊》, 第 84 卷, 第 1 期, 2013 年 3 月; 以及 Paramjit T. Joshi 和 Deborah A. O'Donnell, “儿童接触战争和恐怖主义的后果”, 《临床儿童与家庭心理学评论》, 第 6 卷, 第 4 期, 2003 年 12 月。

⁵ 另见 CRC/C/153。

⁶ 见儿童权利委员会, 关于儿童表达意见的权利的第 12 (2009 年)号一般性意见, 第 125 段。

⁷ 见《儿童权利公约》第 23 条第 4 款, 以及《残疾人权利公约》第三十二条。

⁸ 见 Jagtar Singh、Paulette Kerrand 和 Esther Hamburger 合编, 《媒体和信息素养: 加强人权, 打击激进化和极端主义》, (巴黎, 联合国教育、科学及文化组织, 2016 年)。

17. 各国应采取措施，保障儿童受害人和证人的隐私权，他们的身份应当受到保护。儿童受害人不应被用作某种特定政治观点或反恐信息的“海报儿童”。报道恐怖主义事件或团体的记者应当遵守联合国儿童基金会(儿基会)关于儿童问题媒体报道的原则和准则。⁹

C. 儿童证人在法庭诉讼中的权利

18. 各国义务调查恐怖主义行为，以及执法人员或其他公职人员在应对恐怖主义行为时造成的任何伤亡、歧视或其他侵犯人权的行为。追究肇事者的责任和保证不重犯是赔偿的重要因素，并且可以降低发生复仇行为和暴力循环的可能性。

19. 在刑事诉讼中，《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》(第 6 (b)段)和《儿童权利公约》(第 12 条)规定，儿童受害人和证人应在影响到他们的司法诉讼中自由发表意见并使其意见得到听取。各国应采取一切必要措施，确保在行使此项权利时，保护儿童受害人和证人免受不利影响。¹⁰

20. 《儿童受害人和证人刑事司法事项导则》为对儿童问题敏感的程序提供了实际指导。各国应确保专门工作人员接受适当培训，为保护儿童受害人和证人设立程序并满足他们的特殊需要，同时考虑到性别因素、恐怖主义行为尤其容易造成创伤的性质以及防止再次创伤的必要性。应当制定适当政策，确保儿童证人及其家人在司法程序之前、期间和之后的安全。与表达意见的权利相关的是，儿童受害人或证人有权被告知可以获得的健康、心理和社会服务，他们在诉讼中的作用，向他们提供的支助人员，问讯或面谈的进行方式，听讯的地点和次数，获得赔偿的可能性，以及上诉条款。

D. 冲突地区恐怖主义行为的儿童受害人和证人

21. 大部分恐怖主义行为是在武装冲突中发生的。直接攻击平民和民用物体可能构成违反国际人道主义法的行为，¹¹ 在某些情况下还可能构成战争罪。¹² 此外，适用于包括占领局势的国际性武装冲突的《关于战时保护平民之日内瓦公约》禁止一切恐吓或恐怖主义措施(第 33 条)。在国际性和非国际性武装冲突中，明确禁止以在平民居民中散布恐怖为主要目的的暴力行为或暴力威胁(《第一附加议定书》第五十一条第二款以及《第二附加议定书》第四条第二款和第十三条第二款)。¹³

⁹ 见 www.unicef.org/eca/media/ethical-guidelines。

¹⁰ 见儿童权利委员会，第 12 号一般性意见，第 21 段。

¹¹ 见《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定书》)第四十八条、第五十一条第二款和第五十二条第二款；以及《关于保护非国际性武装冲突受难者的第二议定书》，第十三条第二款。

¹² 见《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第 1 目和第八条第(二)款第 5 项第 1 目。

¹³ 另见 https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule2。

22. 按照《公民权利和政治权利国际公约》所规定的义务，各国义务根据相关国际标准，对武装冲突局势中据称或涉嫌违反《公约》第六条的行为进行调查。¹⁴ 如果犯下国际罪行，《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》规定，对此类袭击进行充分和有效的赔偿应酌情包括恢复原状、赔偿、康复、抵偿以及保证不再发生。各国应努力为非国家实体造成的损害制定赔偿方案。

23. 《儿童权利公约》规定，各国应采取一切可行措施，确保保护和照料受武装冲突影响的儿童，并采取一切适当措施，促使遭受武装冲突之害的儿童身心得以康复并重返社会(第 38 至 39 条)。

24. 冲突地区的儿童面临多种负面压力，其中可能包括无法过日常生活、缺乏教育、失去家庭收入、流离失所、失去社区和失去亲人。这些本已脆弱的儿童遭遇恐怖主义行为时，更有可能患上心理社会疾病和残疾。残疾儿童有接受特别照顾的权利，此类照顾应免费提供，根据个人需要和体能的多学科评估尽早开始。¹⁵

25. 在阿拉伯叙利亚共和国等冲突地区活动的团体越来越多地使用强奸和其他形式的性暴力和性别暴力作为战术，主要针对妇女和女童，尽管有关针对男子和男童的性暴力的报告不足(见 S/2018/250 和 S/2016/361/Rev.1)。¹⁶ 由冲突造成流离失所的儿童在流离失所或移徙的整个过程中尤其容易遭受暴力，包括性暴力。性暴力的儿童受害人或证人应当获得适当的优质保健服务，包括性和生殖以及心理健康服务。因强奸导致怀孕的少女如愿意，则应能接受安全堕胎。¹⁷ 各国应作出具体努力，为强奸的幸存者和通过强奸受孕的儿童减轻与性暴力相关的污名化。

E. 接收儿童受害人或证人的国家所承担的义务

26. 研究表明，恐怖主义的儿童受害人和证人如果与其主要照料者保持密切接触，则会获得较好的结果。对于逃离受恐怖主义影响的国家的儿童，不应违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，此外，对于儿童或其父母要求进入或离开一缔约国以便与家人团聚的申请，各国应以积极的人道主义态度迅速予以办理，各国还应对任何努力提供合作，为难民儿童和寻求难民身份的儿童追寻其家人(《儿童权利公约》，第 9、第 10 和第 22 条)。由于儿童的移民身份而拘留儿童绝不符

¹⁴ 见人权事务委员会，关于生命权的第 36 (2018)号一般性意见，第 64 段；以及《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》(2016 年)，第 20 至 22 段。

¹⁵ 见《儿童权利公约》第 23 条，以及《残疾人权利公约》第二十六条。

¹⁶ 另见，联合国难民事务高级专员公署，“叙利亚危机中侵害男子和男童的性暴力问题”(2017 年)。

¹⁷ 例见，经济、社会及文化权利委员会，关于性健康和生殖健康权利的第 22 (2016)号一般性意见；儿童权利委员会，关于在青少年期落实儿童权利的第 20 (2016)号一般性意见，第 60 段；人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 (2004)号一般性意见，第 11 段，以及关于生命权的第 36 (2018)号一般性意见，第 8 段；消除对妇女一切歧视委员会，关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 (2017)号一般性建议，更新第 19 号一般性建议，第 18 段和第 31 (a)段。

合儿童的最大利益，应当为有人陪伴的儿童的家庭采取非拘禁解决方案。¹⁸ 各国必须确保为孤身儿童做出照料安排，避免他们被恐怖主义团体或其他武装团体招募，特别是拒绝由恐怖主义或冲突的直接或间接参与者担任监护人，也不应将儿童送回存在实际招募风险的国家。¹⁹ 不安全或不稳定的移民身份对恐怖主义行为已经造成创伤的儿童可能产生极为不利的影响，因此各国应确保设有明确和儿童易于使用的身份确定程序。²⁰ 必须将任何自称为儿童的年轻人当作儿童对待，除非且直至有确凿证据表明情况相反。²¹

27. 某些有效控制领土的恐怖主义团体限制或剥夺女童获得教育、保健和公共生活的机会。各国在接收逃离此类领土的女童时，应提供适当支持，对性别虐待给予补救，并适当考虑支持她们完成学业，即使她们已达到成年年龄。²²

三. 可能被招募的儿童

A. 国家防止招募儿童的义务

28. 恐怖主义团体可能出于各种理由寻求招募或以其他方式剥削儿童，包括支持减少导致潜在成年新兵减少、易于操纵、儿童相对不易引起怀疑、当地对儿童和童工的态度、宣传价值或是希望延续和继承。²³

29. 安全理事会在其第 1373 (2001)号决议中规定，各国应制止恐怖主义的招募行为。防止招募儿童属于《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题以及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书所规定防止剥削儿童的更广泛义务的一部分。使儿童更有可能与恐怖主义团体发生关联的因素也使他们更有可能遭受其他形式的剥削，包括买卖、贩运、强迫劳动和性剥削。恐怖主义团体构成的安全威胁可能具有独特要素，但不应由此推断认为其招募方式也具有独特性，抑或需要采取未经检验或严厉的防止方法，主要将儿童本身视为潜在风险，而不是他们面临潜在的被剥削风险。防止儿童被恐怖主义团体招募的措施必须充分、相称、合理、非歧视、非任意、有效并且正当。

30. 《联合国全球反恐战略》确定了一系列有利于恐怖主义蔓延的条件，包括未获解决的冲突、缺乏法治、治理不善、侵犯人权行为、歧视、政治排斥和社会经济边缘化。性别平等程度较高的国家发生恐怖主义行为的可能性较小(见

¹⁸ 见关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童人权方面的国家义务问题的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 (2017)号和儿童权利委员会第 23 (2017)号联合一般性意见，B 节。

¹⁹ 见儿童权利委员会，关于远离原籍国孤身和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 (2005)号一般性意见，第 55 段。

²⁰ 见第 4 号和第 23 号联合一般性意见，第 18 段。

²¹ 见关于国际移民背景下儿童权利一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 (2017)号和儿童权利委员会第 22 (2017)号联合一般性意见，第 32 段。

²² 见第 4 号和第 23 号联合一般性意见，第 60 段。

²³ Siobhan O'Neil, “儿童加入和退出非国家武装团体的轨迹”，《冲突滋养：当代冲突中儿童卷入武装团体》，Siobhan O'Neil 和 Kato van Broeckhoven 合编(联合国大学，2018 年)。

A/70/674)。²⁴ 很多国家将其反恐公共支出主要用于军事、执法、情报和有针对性的预防方案。对社会服务和发展的拨款往往没有增加或反而减少，这可能违反了各国采取步骤以最大限度利用其现有资源，以便实现经济、社会及文化权利的义务。²⁵ 有效的反招募战略必须应对结构性不平等、歧视和边缘化问题，为社区提供解决不满的机制，为儿童提供满足其基本需求并使其充分参与社会的手段，包括在对于男童和女童都安全的学校环境中接受教育以及参加职业方案和创收活动(见 A/HRC/12/22)。²⁶

31. 国家如果允许儿童自愿加入其武装部队，可能会使儿童作为战斗人员能够为其行动承担全部责任的观念正常化，使民众难以将被恐怖主义团体招募的儿童主要视为受害者。²⁷

32. 如果儿童有被恐怖主义团体强行招募的风险，各国必须采取有效措施，防止他们被绑架和剥削，包括从学校、孤儿院、其他机构以及现有难民营或境内流离失所者营地被绑架和剥削。在防止恐怖主义团体招募人员时，各国应把防止剥削儿童和青少年犯罪的现有循证战略放在优先地位。²⁸ 恐怖主义招募者可能会使用类似对儿童进行性剥削的诱骗伎俩。²⁹ 在存在此类相似之处的情况下，应将良好做法和经验教训作为预防战略的参考。各国应收集数据，确定招募行为的驱动因素和模式，以便锁定、改进和评价政策和方案。

33. 如果查明或报告儿童有可能被恐怖主义团体剥削，应根据明确标准进行个案评估，以确定这一看法是否存在客观依据。应根据国家刑法将企图招募儿童的行为定为严重罪行，各国必须采取措施，查明和起诉犯罪者，同时尊重正当法律程序权利。³⁰ 在有儿童面临企图招募的持续风险或可能因此造成创伤的情况下，应开展多学科的最大利益评估，同时对儿童的意见给予适当的考虑，以决定任何应对行动。行动可能包括有针对性的指导和接触反击言论，特别是来自恐怖主义受害者、前恐怖分子、同伴和榜样的反击言论(见 S/2017/375)。³¹ 各国应对干预措施进行监督和评估，以判断其有效性，并收集数据，以便发现在移送过程中存在的任何直接或间接歧视。

²⁴ 另见 Mary Caprioli, “暴力的准备：性别不平等在预测国内冲突中的作用”，《国际研究季刊》，第 49 卷，第 2 期(2005 年 4 月)。

²⁵ 见《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第一款，以及《儿童权利公约》，第 4 条。

²⁶ 儿童权利委员会定期向各国就这一问题提出建议。例见，CRC/C/OPAC/DZA/CO/1，第 23 至 24 段。

²⁷ 在允许的情况下，满 15 岁的儿童自愿应征加入国家武装部队必须遵循适当的保障措施。见《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 条。

²⁸ 见《联合国预防少年犯罪准则》，以及儿童权利委员会，关于少年司法中的儿童权利的第 10 (2007)号一般性意见。

²⁹ Asaad Almohammad, “叙利亚境内的伊黎伊斯兰国儿童兵：结构性和掠夺性招募、征兵、训前教化、训练和部署”，国际反恐中心(2018 年)。

³⁰ 见《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。

³¹ 另见全球反恐论坛，《关于更有效应对外国恐怖主义战斗人员现象的良好做法的海牙—马拉喀什备忘录》(2014 年)。

34. 外国战斗人员的子女尤其可能被强行招募。安全理事会在其第 2178 (2014) 号决议中要求各国防止个人进行出于实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为目的的旅行，或提供或接受恐怖主义培训，同时还规定，所采取的任何措施必须遵守国际人权法。尤其是，此类措施不得侵犯行动自由的权利。³² 安全理事会在其第 2396 (2017) 号决议中呼吁各国将疑似外国战斗人员和随行家属区分开来。如果有儿童面临马上被提供照料者招募的危险，或被迫陪同照料者前往儿童可能被强行招募的领土，国家应出于儿童的最大利益采取适当保护措施，包括在某些情况下使其暂时脱离家庭环境。任何此类决定都必须以儿童福祉所面临的实际风险为依据，并应符合《儿童替代性照料准则》。³³

B. 被招募儿童的动机

35. 关于招募儿童的驱动因素的实证研究有限，现有研究大多侧重于从发达国家招募儿童加入其领导者和主要行动位于另一个国家的恐怖主义团体。现有研究表明，对于居住在直接受恐怖主义影响地区的儿童，招募的驱动因素有所不同，但在所有情况下，没有某一种或某一组因素能够可靠地预测儿童与恐怖主义团体的关联。³⁴

36. 儿童不享有独立性、能动性和成年人有的多种选择。即便并非被强行招募的情况下，大部分儿童与恐怖主义团体的关联都涉及某种形式的胁迫或约束。如果一个恐怖主义团体控制了领土，儿童可能无法避免与其发生关联。如果各国不加分辨地以某一特定领土为目标，宣称该领土内的所有人，包括儿童，都必然与恐怖主义团体有关联，则有可能丧失保持无关联感觉存在的任何好处。

37. 在加入恐怖主义团体时行使一定程度能动性的儿童在谈到恐怖主义团体的吸引力时，往往提到满足基本需要、经济奖励、发展机会、解决不满、保护或促进其家人或社区的利益。³⁵ 他们还可能将恐怖主义团体视为获得身份、意义和地位的途径。《儿童权利公约》所确认的参与权本质上是预防性的，因为只有在其得到充分尊重的情况下，儿童才能在日常生活中行使能动性并作出选择，成年人有责任对儿童的意见予以考虑。在这种情况下，社会向儿童表明他们受到重视，而感到自己被剥夺权利和不被理解的儿童更容易被恐怖分子招募(见 A/HRC/33/29)。³⁶

C. 社区的作用

38. 恐怖主义团体通常依赖一定程度的社区支持，无论是因为认为它们回应了合理的不满，或是它们在国家没有提供基础服务的情况下提供了此类服务。安全理事会在其第 2178 (2014) 号决议中鼓励各国让当地社区和非政府行为体参与回击

³² 见《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条；联合国反恐执行工作队，“关于对外国作战人员构成的威胁采取符合人权的应对措施的国家指南”(2018 年)；以及 A/HRC/28/28。

³³ 另见儿童权利委员会，关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 (2013) 号一般性意见，以及第 6 号一般性意见，尤其是第 54 段。

³⁴ 一般见《冲突滋养：当代冲突中儿童卷入武装团体》。

³⁵ 见 Siobhan O'Neil，“儿童加入和退出非国家武装团体的轨迹”。

³⁶ 另见 Paramjit T. Joshi 和 Deborah A. O'Donnell，“儿童接触战争和恐怖主义的后果”。

可能煽动恐怖行为的暴力极端主义言论，消除可能助长恐怖主义的暴力极端主义的蔓延条件，包括借助赋予青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及其他有关的民间社会团体权能。

39. 研究者和从业者普遍认为，对恐怖分子招募儿童建立抵御能力需要社区、家庭和儿童本人的积极参与，他们应领导或参与方案的设计、执行和评估(同上)。向照料者提供支助是防止青少年犯罪的一个重要因素，强大的家庭环境可以增强对恐怖主义招募行为的抵御能力。男童和女童在家庭和社区中往往具有不同的脆弱之处，对加入恐怖主义团体的不同推动因素的反应也不同。

40. 随着儿童年龄增长，同龄人网络的影响力越来越大，而且往往在恐怖主义的招募行为中发挥作用。学校的教育方案和社区的提高认识运动能够促进集体反对将暴力作为解决不满的手段。在某些情况下，恐怖主义团体指定或设立了平行教育系统，其目的是向儿童灌输思想。各国应采取适当措施，确保所有儿童能够接受高质量的公立教育，还应确保其领土内的所有学校遵守《儿童权利公约》规定的教育目的，特别是培养儿童在尊重男女平等、和平和宽容的社会里生活(第 29 条)。³⁷

41. 成年人的期待对儿童的性格发展具有巨大影响。明确作为防止恐怖主义或暴力极端主义宣传的干预方案可能会强化消极的定型观念，驱使儿童为暴力辩护或使用暴力，如果他们认为社会对他们的期待仅限于此。儿童或照料者属于某个宗教或族裔社区、表达某种政治见解或其他被禁止的歧视理由，绝不应作为儿童易于被招募的指标或是移送到社会服务机构或执法部门的理由。³⁸ 这种特征类型定性做法不仅被国际法所禁止，可能还会适得其反，对社区成员造成离间和侮辱，而他们的参与对于反恐努力的成功至关重要。³⁹ 针对儿童的方案制定和发展援助应当注重包容与和平建设，而不应仅仅关注防止与之相反的情况。⁴⁰

D. 认为可能被招募儿童的见解和表达自由及隐私权

42. 在儿童经常有机会使用互联网的情况下，在线同龄人网络可能影响他们易被恐怖分子招募的程度。《儿童权利公约》承认儿童的隐私权(第 16 条)和获得信息的权利，同时规定应保护儿童不受可能损害其福祉的资料之害(第 17 条)。后一项规定不能被作为大规模监控儿童在线通信的理由，这种做法会侵犯他们的隐私权(见 A/HRC/39/29)。防止网络招募应侧重于查明犯罪者并追究其责任，以及通过接触有针对性的反击言论等方式建立儿童的复原力。⁴¹

43. 一些国家为教师和其他教育工作者设立了一项法律义务，就可能被招募的儿童进行报告，并对未能报告的情况予以处罚。此类措施可能会破坏教育的目的，

³⁷ 另见儿童权利委员会，关于教育的目的的第 1 (2001)号一般性意见。

³⁸ 见安全理事会第 2396 (2017)号决议。

³⁹ 一般见《关于更有效应对外国恐怖主义战斗人员现象的良好做法的海牙—马拉喀什备忘录》。

⁴⁰ 见 Kato van Broeckhoven, “方案制定的复杂形势：防止和应对儿童与非国家武装团体发生关联”，《冲突滋养：当代冲突中儿童卷入武装团体》。

⁴¹ 见儿童权利委员会，2014 年关于数字媒体和儿童权利问题的一般性讨论日的报告，可查阅：www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2014.aspx。

因为教育依赖于思想在尊重和相互信任的环境中的自由流动，而且这种措施也不符合儿童的最大利益(A/HRC/31/65)。青少年期这一发展阶段尤其以反抗权威和检验见解为特点，在儿童表达支持恐怖主义的情况下，最好利用公开讨论来解决这一问题，其教育者和同龄人可以在此类讨论中反对暴力极端主义言论(见 S/2017/375)。⁴² 不应当要求教育工作者担任执法官员，而应当让执法部门和社会服务机构努力与所有社区建立信任关系，以使相关个人能够对可能被招募的情况进行报告，同时相信当局会注重保护儿童并充分尊重其权利。

44. 如果存在为恐怖主义或极端主义活动辩护的罪行，必须明确界定此类罪行，以免导致对见解、表达、结社、宗教或信仰的基本自由造成不必要或过分的干涉(见 A/HRC/37/52 和 A/HRC/31/65)。⁴³ 对特定团体、行为或意识形态表示支持的做法如果没有达到煽动歧视、敌视或暴力或是实施恐怖主义行为的程度，则不应构成刑事犯罪。⁴⁴

45. 任何可能干涉儿童隐私权的反恐措施必须由法律予以规定，而且必须对于实现合理目标是必要和相称的。各国必须确保儿童至少有权知道与他们有关的个人数据已被保留和处理，有权访问数据，有权纠正不准确或过时的数据，有权删除或纠正非法或不必要存储的数据(见 A/HRC/39/29)。

四. 与恐怖主义团体有关联或涉嫌有关联的儿童

46. 儿童在恐怖主义团体内的作用多种多样，从家庭佣工或搬运工等支助作用到确认可能被招募者、做间谍、侦察目标和参与恐怖主义行为。女童尤其有可能遭受性虐待以及强迫婚姻或早婚。应广义地理解“招募”一词，以涵盖所有这些作用。⁴⁵ 一些恐怖主义团体通过药物滥用或身体、心理或性暴力手段强行获得忠诚。如果儿童清醒过来并尝试脱离团体，他们可能会威胁对儿童或其家人实施暴力。由于这种复杂情况，很难为儿童与恐怖主义团体有关联的所有情况寻求适用的简单解决方案，但国际人权法提供了一个基本框架，以确定、执行和评价最有效的干预措施，使儿童脱离恐怖主义组织并重返社会。

⁴² 另见 <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/edu-as-tool>。

⁴³ 另见人权事务委员会，关于见解自由和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见。

⁴⁴ 见《公民权利和政治权利国际公约》，第十九和第二十条。《联合国全球反恐战略》和安全理事会第 1624 (2005)号决议呼吁各国根据它们依国际法承担的义务，在法律上禁止煽动实施恐怖主义行为。

⁴⁵ 见《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》。一般情况另见 Radikha Coomaraswamy, “《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》——争取普遍批准”，《国际儿童权利杂志》，第 18 卷，第 4 期(2010 年 1 月)。

A. 禁止招募儿童

47. 《儿童权利公约》禁止招募 15 岁以下儿童加入非国家武装团体，还规定各国义务采取一切可行措施，确保此类儿童不直接参加敌对行动(第 38 条)。在武装冲突的情况下，1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性和非国际性武装冲突受难者的附加议定书禁止征募 15 岁以下的儿童，⁴⁶ 以及利用他们积极参与敌对行动构成战争罪。⁴⁷

48. 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》将这种保护扩大到所有儿童，规定非国家武装团体不得招募或在敌对行动中使用不满 18 岁的儿童，并且缔约国应采取一切可行措施防止此种招募和使用(第 4 条)。儿童权利委员会认为，“武装团体”一词包括在可能未达到国际人道主义法规定的非国际性武装冲突标准或没有被国家承认为此类冲突情况下活动的恐怖主义团体、游击队和准军事团体。⁴⁸

49. 国际社会在《2030 年可持续发展议程》中重申承诺立即采取有效措施，制止招募和利用童兵(目标 8，具体目标 8.7)以及对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑(目标 16，具体目标 16.2)

50. 在武装冲突中，各国必须考虑到国际法为儿童提供的特殊保护。各国尤其应当确保军事人员接受关于保护儿童措施的培训，包括将与恐怖主义团体有关联的儿童移送或移交给文职儿童保护人员。⁴⁹

B. 招募者和相关儿童的刑事责任

51. 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》规定，各国应将招募或在敌对行动中使用不满 18 周岁儿童的做法按刑事罪论处(第 4 条第 2 款)。这一罪行的儿童受害者不应因与恐怖主义团体有关联而面临刑事指控。各国应调查和起诉招募儿童或命令他们实施恐怖主义行为的成年人。严格执行这一原则可能防止恐怖主义团体领导人通过将最恶劣的暴行交给儿童来寻求有罪不罚。秘书长向安理会提交的报告列入六项严重侵权行为(杀害和残害儿童，招募或使用儿童兵，性暴力侵害儿童，绑架儿童，袭击学校或医院，拒绝让儿童获得人道主义援助)，针对应对此类行为负责的恐怖主义领导人实行定向制裁是打击有罪不罚现象的另一项实用工具。⁵⁰

52. 在某些案件中，可能有证据表明，已满承担刑事责任年龄并与恐怖主义团体有关联的儿童实施了犯罪行为。在这种情况下，各国应优先采取非司法措施，侧

⁴⁶ 《第一附加议定书》，第七十七条，以及《第二附加议定书》，第四条第三款(三)项。

⁴⁷ 见《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第 26 目和第八条第(二)款第 5 项第 7 目。

⁴⁸ 例见，CRC/C/OPAC/DZA/CO/1、CRC/C/OPAC/COL/CO/1、CRC/C/OPAC/IND/CO/1、CRC/C/OPAC/MEX/CO/1 和 CRC/C/OPAC/PHL/CO/1。另见人权理事会第 35/34 号决议。

⁴⁹ 见安全理事会第 2225 (2015)号决议。

⁵⁰ 见 <https://childrenandarmedconflict.un.org/six-grave-violations/>。

重于使儿童恢复正常生活和重新融入社会，而不进行起诉和拘留。⁵¹ 对儿童提出的任何刑事指控必须由常规少年司法系统处理，而非任何形式的军事法院或特殊法院。

53. 剥夺儿童自由应作为最后手段，期限应尽可能短。只有在特殊情况下才应使用审前拘留，如儿童对自己或他人构成直接危险时，并应由法院或其他独立公正的主管当局定期审查其合法性，最好每两周审查一次。⁵² 绝不应对儿童处以死刑或没有获释可能的终生监禁。曾经与恐怖主义团体有关联并处于拘留中的儿童在被拘留期间和获释后应能获得一切必要的康复保健、心理社会支助和参加重返社会方案。⁵³

54. 曾经与恐怖主义团体有关联的儿童如果被灌输过仇恨敌人或将敌人非人化思想，可能会继续长期持有消极观点，在某些情况中可能构成安全威胁。⁵⁴ 应在康复方案中处理此类威胁，而非采用绝不符合儿童最大利益的行政拘留手段。

55. 拘留可能会使遭受过凌辱或虐待的儿童再次遭受创伤，强化有关国家残忍或不公正的恐怖主义说法，增加儿童与恐怖主义团体再次发生关联的可能性，使随后融入或重新融入社会的努力更加复杂。

56. 承认曾经与恐怖主义有关联的儿童主要是恐怖主义的受害者，并不否定儿童所实施暴力行为的受害者经历或是他们自己在追究责任和赔偿方面的权利。儿童行使高度能动性并自愿加入和留在恐怖主义团体内时，因其行动受害的社区可能会拒绝接受此类儿童是受害者的观念。可以从过渡期正义以及为和解和恢复性司法建立的机制中吸取经验教训。应当注意确保此类机制充分考虑到年龄和性别因素。

57. 一些国家利用反恐和国家安全言论为侵犯人权的行为辩护，包括任意拘留、对手无寸铁的抗议者使用实弹和有针对性的杀戮。涉嫌或被指控与恐怖主义团体有关联的儿童属于此类侵犯行为的受害者。各国应当确保对此类侵权行为进行独立调查并追究肇事者的责任。

58. 执法人员在对与恐怖主义团体有关联的儿童使用武力时应最大限度地实行克制，武力的使用必须是严格必要的，而且应当避免将不构成迫在眉睫的死亡或严重伤害威胁的儿童作为目标。⁵⁵

⁵¹ 见安全理事会第 2225 (2015)号决议，以及全球反恐论坛，《在反恐情况下少年司法良好做法的纳沙泰尔备忘录》(2015 年)。

⁵² 见《儿童权利公约》，第 37 条。

⁵³ 见儿童权利委员会，第 6 号一般性意见，第 56 至 57 段。

⁵⁴ 见 Judith Myers-Walls, “儿童作为战争和恐怖主义的受害者”，《儿童成为受害者：新出现的问题》，Janet L. Mullings、James W. Marquart、Deborah J. Hartley 合编(纽约，Haworth 出版社，2003 年)。

⁵⁵ 见《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国少年司法最低限度标准规则》。

C. 与恐怖主义团体有关联儿童的重返社会权利

59. 各国义务采取一切适当措施，在一种能促进儿童的健康、自尊和尊严的环境中，促使遭受剥削、凌辱、虐待或武装冲突之害的儿童身心得以康复并重返社会(《儿童权利公约》，第 39 条)。此外，《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》规定，各国应确保与恐怖主义团体有关联的儿童退伍或退役，并在必要时，协助他们恢复身心健康和重返社会，包括为此开展国际合作(第 6 至 7 条)。

60. 各国必须采取适当措施，确保在其反恐法律和政策中将儿童的最大利益作为首要考虑因素。过于宽泛的反恐法律禁止与恐怖主义团体发生松散关联或为其提供物质支持，这种做法实际可能将向与恐怖主义团体有关联的儿童提供援助的行为定为刑事犯罪，妨碍向他们告知其权利的努力，防止向恐怖主义团体宣传法律禁止招募儿童，甚至阻碍有关释放儿童的谈判(见 A/73/314)。与恐怖主义团体有关联的儿童拥有立即获得释放、保护和重返社会的权利，不取决于停火、和平协议或正式的解除武装、退伍和重返社会进程。

61. 《与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》借鉴了大量专门知识，为以人权为基础的成功重返社会和防止再次招募制定了最佳做法。不应将儿童收容，而应当在开展风险评估和必要的社区宣传后，使其尽早返回家庭和社区。如果无法重返儿童自己的家庭，应寻求以家庭为基础的替代性照料安排。应当向所有希望参与重返社会方案的儿童提供此类方案，并确保残疾儿童能够参与此类方案。此类方案应包括向社区中与恐怖主义团体没有关联的弱势儿童提供支助，以减少污名化，并避免让人认为可能伤害过社区的儿童比他人优越。各项方案应加强当地向儿童、其家庭和社区提供长期支助的能力。

62. 一些曾经与恐怖主义团体有关联的儿童，特别是实施或遭受过身体或性暴力行为的儿童，可能需要深入的心理社会支助和辅导，而其他儿童在支持性环境中可能仅需要很少的心理社会支助便能快速重新融入。移送应以个案评估为基础，同时考虑到创伤症状可能需要一段时间才会表现出来，而且男童和女童的创伤症状可能因其社会化方式不同而有所差异。儿童参加任何团体或个人辅导必须出于自愿。

63. 可能有助于防止儿童与恐怖主义团体发生关联的措施不一定与促进摆脱此类关联和重返社会的措施完全重叠。激进化言论在防止产生此类关联方面的价值有限，但有证据表明，一些实施或参与过暴力行为的儿童可能会在事后为其行动辩护时将暴力极端主义言论内化。对于此类儿童，去激进化措施可能在其重返社会方面发挥重要作用，但对于其他儿童，此类措施可能适得其反，进一步污名化儿童及其社区，或因忽视或轻视实际造成关联的主要动机而使不满加剧。⁵⁶

64. 重返社会方案必须考虑到可能导致关联的社会、经济、心理和安全压力源，并纳入旨在防止再次发生关联的措施。在某些情况下，来自前帮派成员重返社会的良好做法和经验教训可以为方案设计提供参考。摆脱关联可能会造成地位的严重下降，带来无足轻重和无能为力的感觉，可以通过让儿童积极参与方案设计和

⁵⁶ 见 Kato van Broeckhoven, “方案制定的复杂形势：防止和应对儿童与非国家武装团体发生关联”。

执行来减少这种情况。曾经与恐怖主义团体有关联的儿童可以在其社区中发挥非传统作用，以积极方式应用他们在与恐怖主义团体发生关联时习得的任何有用技能。

65. 女童往往由于担心污名化而选择不接受正式的释放和重返社会方案。在这种情况下，应当与现有的妇女团体合作，提供以社区为基础的非正式方案，包括接受教育和职业培训的机会。所有方案都应对性别问题具有敏感认识，并应包括数量充足的女性工作人员，确保女童在接受可用支助时感到安全和舒适。在重男轻女的社会结构中，女童在他人眼中的价值往往与宜婚性相关。在恐怖主义团体内遭受童婚、早婚、强迫婚姻或其他性剥削或有害习俗的女童受害者在社区中可能容易遭受排斥或进一步性虐待。如果女童不希望返回其原先的社区，她们应当能够在新社区接受教育和职业培训。应当支持女童，尤其是少女母亲，为自己的最大利益作出选择，包括承认或否认她们可能与恐怖主义团体成员建立过关系。应当对任何此类结合所生的子女进行登记，必须尊重他们获得身份和国籍以及不受歧视的权利。

66. 只要符合其最大利益，曾经在其国籍国以外与恐怖主义团体有关联的儿童便应获得领事支持和协助，以便返回本国，重新融入社会。各国绝不应剥夺在外国与恐怖主义团体有关联儿童的公民身份，无论他们是否有双重公民身份。外国战斗人员的子女尤其可能面临无国籍状态、遗弃、家庭分离、与父母一起被长期拘留、歧视、剥削以及被恐怖主义团体招募。⁵⁷ 各国应当开展合作，确保所有儿童得到登记，拥有适当的身份和国籍证件，获准进入其父母的原籍国，并保护他们免遭污名化和歧视。各国应当出于《关于难民地位的公约》目的承认招募风险是一种针对儿童的具体迫害形式，并且不得以任何方式将曾经与恐怖主义团体有关联的儿童遣返回存在实际招募风险的国家。⁵⁸

五. 结论和建议

67. 仅凭一份报告无法述及恐怖主义和反恐对儿童的全部影响。除本报告所审查的危害之外，恐怖主义团体还可能从事贩运、劫持人质以换取赎金、有害传统习俗和其他形式的剥削以及虐待儿童行为。其照料者被指控犯有恐怖主义罪行的或因恐怖主义暴力行为遭受创伤的儿童面临特殊风险。在所有情况下，国际人权法为确定、执行和评价最有效的保护儿童干预措施提供了一个基本框架，并且性别因素应当在各级都得到考虑。

68. 儿童在很大程度上在反恐讨论中被忽视了。有必要进一步研究恐怖主义对儿童的短期和长期影响以及恐怖分子剥削儿童的驱动因素。但反恐政策和方案应立足于现有的实证证据，而不是未经检验的理论，如激进化的说法。

69. 各国对作为恐怖主义袭击的直接受害人或证人的儿童、有可能与恐怖主义团体发生关联的儿童以及与恐怖主义团体有关联的儿童负有不同的法律义务。但所有这些类别的儿童都是恐怖主义的受害者。各国应当确保其法律、政策和做法承

⁵⁷ 见联合国反恐执行工作队，“关于对外国作战人员构成的威胁采取符合人权的应对措施的国家指南”。

⁵⁸ 见儿童权利委员会，第 6 号一般性意见，第 58 至 59 段。

认儿童作为受害者的首要地位，将儿童的最大利益作为首要考虑因素，确保对儿童予以保护，并充分尊重他们在影响到他们的一切事项中表达意见的权利。

70. 各国应当确保对恐怖主义行为受害人和证人的赔偿方案对年龄和性别问题具有敏感认识。儿童受害人和证人应能根据个人需要，尽早获得任何必要的康复保健，包括心理社会、性健康和生殖健康保健服务。赔偿方案应当考虑到恐怖主义对儿童受害人和证人的影响可能包括丧失机会，并确保受到影响的儿童能够参加特殊教育课程和技术培训。儿童受害人和证人的照料者也应当获得适当支助。

71. 各国在其预防工作中应当认识到，使儿童可能遭受恐怖主义团体剥削的风险因素与其他形式剥削的风险因素有所重叠。儿童保护措施应当与儿童、其家庭和社区合作，对此类风险采取整体方法。各国尤其应当采取措施解决儿童贫困问题，确保所有儿童都能不受歧视地接受优质教育，并解决社区的不满。

72. 各国应当根据其国际义务，明确禁止包括恐怖主义团体在内的非国家武装团体招募和在敌对行动中使用儿童，并将这种做法定为刑事犯罪。应当对此类团体剥削儿童的案件进行调查并将犯罪者绳之以法。遭受剥削的儿童应能获得对性别问题具有敏感认识的全面康复和重返社会服务。
