



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/WG.13/2/Add.1
14 September 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
有关儿童卷入武装冲突问题的
儿童权利公约任择议定书草案
闭会期间不限成员名额工作组
第一届会议
1994年10月31日至11月11日

对任择议定书草案初稿的评论

秘书长的报告

增 编

本文件载有澳大利亚、德国和日本政府、防止犯罪和刑事裁判处、联合国难民事务高级专员、非洲经济委员会和红十字国际委员会,以及下列非政府组织:为儿童行动运动和公谊会世界协商委员会提交的评论。

澳大利亚

(原文：英文)
(1994年8月19日)

第 1 条

1. 本条款草案与《儿童权利公约》第38(2)条相同,不同之处在于用“18岁”取代了第38(2)条中现有的“15岁”一词,并去掉了直接参加敌对行动中“直接”两字。

2. 第2条草案规定了不招募未满18岁者的义务,联系第2条规定来看,第1条看来允许现已被招募在澳大利亚武装部队中的18岁以下者保持这种身份,但会使澳大利亚负有义务,必须采取一切可行措施,确保这些人不参加敌对行动。

3. 对议定书第1条草案中去掉“直接”一词也应作些评论。有争论的是,第1条草案所列的义务可能太宽,因为它除其他外,将阻止未满18岁的人在武装冲突期间参加农业或工业或其他类型的工作。相比之下,第38(2)条看来只要求国家负起义务,不允许未满15岁的人直接参加敌对行动。这看来是一种比较现实的要求。

4. 《日内瓦公约第一号附加议定书》第77条的评注讨论了“直接”一词。其评论对《儿童权利公约》议定书草案也同样适用。

第 2 条

5. 议定书草案对国家规定的主要义务载于第2条草案,该条规定,“缔约国应避免招募任何未满18岁的人加入武装部队”。

6. 如果该条意在阻止未满18岁的人作为战斗人员实际参与武装冲突,也许可以为人接受。但是,如果它超出这一范围,甚至在和平时期也不允许招募18岁以下的人加入武装部队,则澳大利亚遵守起来就有困难,因为未满18岁的人也属于此种招募的对象。

7. 本条款修订了《儿童权利公约》第38(3)条,议定书草案序言部分认识到,《公约》第38条允许征募年满15岁的人加入武装部队和直接参加敌对行动。议定书打算取代《公约》第38条,第6条草案清楚地表明了这一点,该条规定“本议定书的条款应取代《公约》第38条第2和第3款对缔约国适用”。

8. 议定书草案的目标是阻止18岁以下儿童参加敌对行动,因此应寻求对第2条草案意指的范围作一些澄清。也许可以修订该条款草案,一方面允许在和平时期招募未满18岁的人加入武装部队,同时使国家有义务在战争时期不使用此类新兵。下文进一步讨论了这种可能性。

第 3 条

9. 议定书第3条草案看来可以接受,因为它将允许适用更有利于实现儿童权利的国际人道主义法中的任何其他规定。在这方面,《1949年8月12日内瓦公约第一号附加议定书》第77条载有一条规定,反映了《儿童权利公约》第38条。第77(2)条规定:

“冲突各方应采取一切可行措施,使十五岁以下的儿童不直接参加敌对行动,特别是不应征募其参加武装部队。冲突各方在招募十五岁以上但不满十八岁的人时,应尽力给予年岁最高的人以优先的考虑。”

10. 红十字国际委员会关于附加议定书的正式评注就该条提出了下列几点:

- (a) 该款中第二句是折衷的结果;实际上,有个代表团在修正案中曾提议将不招募的界限从15岁提高到18岁。多数代表反对将禁止招募的范围扩大到15岁以上,但为了将该提议考虑在内,所以规定在招募15岁以上18岁以下的人时,应优先考虑年龄最大者;
- (b) 就整个条款来说,红十字国际委员会将儿童和青少年参加战斗视为一种不人道的作法,认为这种作法应当终止,因为在这种情况下儿童本身固然有生命危险,而面对手持致命武器的儿童的不稳定心态的人们也都有着生命危险;
- (c) 然而,红十字国际委员会的提议遭到一些反对,因为在这点上,各国政府不愿意无条件承担义务。红十字国际委员会曾建议冲突各方应“采取一切必要措施”,但在最后案文中成了“采取一切可行措施”(《儿童权利公约》和议定书草案案文均保留了这一措词);
- (d) 尽管案文中载有力行克制,不招募15岁以下儿童的义务,但却没有明确提到拒绝其自愿参加的义务。据报告员说,第三委员会注意到,有的时候,特别是在被占领土和民族解放战争中,完全禁止15岁以下儿童自愿参加是不现实的;
- (e) 该案文提到直接参加敌对行动。红十字国际委员会的提议并未用这个

词。这产生了一个问题,即是否包括间接参与行动,特别是例如收集和传递军事情报、运送武器弹药、供应给养等。评注中注意到,该条起草人的意图显然是要将15岁以下儿童置于武装冲突情形之外,因此他们不应被要求从事此类工作。但是,如果确实发生15岁以下儿童自发或根据要求从事此种行动,则至少也应采取一些预防措施。例如,若被敌方俘获,他们不应被视为间谍、破坏者或非法战斗人员,不应按上述人员来对待。

11. 红十字国际委员会的评注对于为什么选择15岁作为主要义务未作出任何说明。对于招募的含意以及这一义务是否将阻止在和平时期招募18岁以下的人加入武装部队问题也未作出任何说明。但是,在这方面,应当注意到,澳大利亚是第一号附加议定书缔约国。从正式评注中可以清楚地看出,其主要目的是阻止15岁以下的人参与武装冲突。因此,这一规定可以解释成既允许他们在和平时期被招募加入武装部队,又不许他们在年满18岁前被送往战场。这种解释可得到下列事实的支持:《日内瓦公约》及两项附加议定书基本上是在战时起作用,因此,一旦出现武装冲突的情况,即应履行这些文书中所列的义务(尽管必须承认,即使在和平时期,缔约国也仍然负有一定的义务。禁止招募的义务是否属于其中的一种还有争议)。

12. 还值得注意的是,第一号附加议定书第77(3)条规定:

“如果在例外情形下,尽管有第二款的规定,而十五岁以下的儿童直接参加敌对行动,并落于敌方权力下,这类儿童不论是否战俘,均应继续享受本条所给予的保护的利益。”

13. 这一条明确地设想,在有些情况下,甚至未满15岁的儿童也可能直接参加敌对行动。认识到这一事实,附加议定书坚决认为这些儿童应当与所有其他儿童一样,得到第77条所规定的保护。其中包括与成人分开拘留(除按家庭单位安排住处外)(第77(4)条),以及禁止对不满18岁的人执行死刑(第77(5)条)。《儿童权利公约》议定书草案第3条将保留这些规定。应当在此基础上予以支持。

德 国

(原文：英文)

(1994年8月17日)

1. 根据《公约》第38(2)条,甚至15岁的人也可作为士兵参加敌对行动,德意志联邦共和国政府对此表示遗憾,因为这一年龄限制不符合儿童最大利益的考虑(《公约》第3(1)条)。德国政府宣布,它决不利用《公约》将年龄限制在15岁所提供的可能性。

2. 德国政府对不允许义务招募18岁以下的人这一事实表示赞赏。因为这样做符合主动倡议的目标,即保护儿童和青年人免受参加武装冲突的影响。

3. 但是,德国政府认为可以使任择议定书草案第2条的措词更加灵活。在这方面,基于义务兵役制,有人愿意在18岁之前开始服兵役,这样做应当有可能,并得到允许。

日 本

(原文：英文)
(1994年8月15日)

1. 关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书初稿序言部分第5段改为“注意到《公约》第1条规定，‘为本公约之目的，儿童系指18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁’”。需要引用《公约》第1条的确切措词，因为初稿序言部分第5段给人的印象是，《公约》将18岁以下的所有人都界定为儿童，必须避免这样一种误解。

2. 在初稿第1条“参加敌对行动”前加上“直接”一词。初稿第1条对应于《公约》第38条第2款。可以回顾，第38条第2款规定，“缔约国应采取一切可行措施确保未满15岁的人不直接参加敌对行动”。同时，初稿第1条将“直接参加敌对行动”者的年龄从15岁提高到了18岁，又未就第38条第2款的内容提议任何改动。因此，应当保留“直接”一词。

3. 在初稿序言部分第8段中的“加入武装部队”之前加上“作为直接参加敌对行动的战斗人员”等字样。在初稿第2条中的“加入武装部队”之前也加上“作为直接参加敌对行动的战斗人员”等字样。这些提议的理由如下：初稿第2条及同一草案第1条确保未满18岁的人不直接参加敌对行动，保护他们不遭受武装冲突的危害。另一方面，必须注意到，在武装部队内存在着各种单位，如直接参加敌对行动的战斗部队，以及不直接参加敌对行动的军校、医务和研究单位。从本条的目标来看，最好有措词具体表明，应当避免招募未满18岁以下“直接参加敌对行动的战斗人员”。

防止犯罪和刑事裁判处

(原文：英文)
(1994年8月23日)

初稿看来是进一步磋商的一个极好起点，应当就此重大的主动行动向起草人表示祝贺。在进一步详细拟订中，可考虑下列建议：

(a) 在序言部分第四段后插入一个新段如下：

“进一步认识到，不满18岁的人卷入武装冲突可能对儿童的协调发展具有深刻和广泛的有害影响。”

这将进一步强调儿童直接卷入武装冲突产生的有害影响。

(b) 在现有序言部分第五段后加上一个新的序言段如下：

“进一步注意到，《联合国预防少年犯罪准则》和《联合国保护被剥夺自由少年规则》承认，儿童系指任何未满18岁的人。”

联合国有关少年司法问题的其他文书承认未满18岁者为少年这一事实有助于加强未满18岁者不应卷入武装冲突这一立场。

联合国难民事务高级专员

(原文：英文)
(1994年9月2日)

1. 序言第4段中的“相信”可用“认识到”代替,以加强语气。此外,建议将同段第2行的“贯彻”代之以“享有”,这一替换可能使意思更清楚。
2. 建议删去序言第8段的括号,取消“直接”参加敌对行动这一限制,从而扩大议定书的范围,把“间接”参加敌对行动也包括进去。此外,我们认为同句最后部分没有必要,因此,从“,同时使”至“信守这一议定书”可删去。
3. 第1条应明确提到防止儿童间接和直接参加敌对行动,以防止儿童参加者支持武装部队活动这一问题,例如充当运输兵、间谍和扫雷者。建议将“不参加敌对行动”改为“不应被招募加入武装部队,也不应被允许直接参加敌对行动,或间接地从事任何可能使他们面临危险的支持性工作”。
4. 建议重写第2条,明确禁止未满18岁的人自愿入伍或对其强迫征募。难民署有幸读到公谊会世界协商委员会(贵格会)就拟议的任择议定书所作的评论。我们认为,贵格会建议的第2条可很好地替代目前的第2条:“缔约国既不应征募任何未满18岁的人,也不允许其自愿入伍”。
5. 难民署请委员会考虑在议定书中列入一项权力,以便在收到违反本议定书而强迫征募儿童的可靠资料时可采取行动。

非洲经济委员会

(原文：英文)
(1994年6月22日)

非洲经济委员会完全同意将征兵年龄提高到18岁。尽管没有具体数字，但非洲经委会知道，许多非洲儿童幼年即被卷入武装冲突，全然不知冲突何以发生。

红十字国际委员会

(原文：英文)
(1994年8月11日)

1. 红十字国际委员会在其保护和援助武装冲突受害者的职权范围内,关注儿童的苦难。儿童恰恰由于其脆弱性,需要得到特别保护和援助。

2. 毫无疑问,征募儿童和儿童参加敌对行动是当前冲突中的主要问题之一。这些作法有害于他们的身心健康,影响在武装冲突期间按照1949年关于保护战争受害者的日内瓦诸项公约及其1977年诸项议定书的规定,充分落实对儿童的一般保护和特别保护。

3. 分别适用于国际武装冲突和非国际武装冲突的第一号附加议定书第77条第2款和第二号附加议定书第4条第3(c)款认真考虑了儿童参加敌对行动的问题。这些条款禁止他们在未满15岁时参加敌对行动,并在适用于国际武装冲突的法律中建议,在征募15至18岁的人时,应首先考虑年龄最大者。《联合国儿童权利公约》第38条第2和第3款回顾了这些规则,而任择议定书初稿则打算加强这些规则,将征募年龄提高到18岁。红十字委员会欢迎和支持这一行动,并做出如下评论。

4. 关于缔约国,拟议的任择议定书似乎仅讨论提高政府武装部队最低征募年龄的问题。但是,适用于非国际武装冲突的国际人道主义法律对包括敌对运动在内的冲突各方均适用。因此,须将这一概念扩大,包括武装冲突的所有方面,而不仅仅是缔约国,以便不削弱现有法律的义务。

5. 红十字委员会还建议加强对儿童的保护,为此可要求缔约国和冲突各方采取“一切必要措施”,而不是“一切可行措施”。按照目前的情况,任择议定书草案第1条的措词意味着没有完全禁止儿童的自愿参加。1974年至1977年的外交会议通过了1977年附加议定书,在该次会议上,红十字委员会曾建议用“必要措施”一语,但不幸未被接受。

6. 最后,在这一新文书中应回顾载于《儿童权利公约》第38条第1款中的保障条款,其内容为“缔约国承担尊重并确保尊重在武装冲突中对其适用的国际人道主义法律中有关儿童的规则”。国际人道主义法律将儿童作为平民成员保护,在不少于25条的条款中,向不参加敌对行动的人提供特殊保护。

为儿童行动运动

(原文：英文)
(1994年8月15日)

1. 最近有报道说,在前南斯拉夫境内的目前冲突中,青年妇女和儿童遭受苦难,受到性虐待,包括看来是有计划和有组织的强奸。为儿童行动运动对此深感震惊。

2. 本组织注意到,人权委员会第1994/91号决议第17段表示深为关切儿童继续受到剥削和虐待,因而特别需要采取有效措施防止贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情。因此为,儿童行动运动建议在任择议定书初稿中写入一段,以再次确认所表示的“深为关切”。

3. 本组织进一步建议在议定书中写入一项条款,对武装冲突的儿童受害者提供某些保护。

公谊会世界协商委员会(贵格会)

(原文: 英文)

(1994年8月11日)

1. 公谊会世界协商委员会(贵格会)代表非政府组织《儿童权利公约》小组关于难民儿童和武装冲突中的儿童的非政府组织分小组,就任择议定书初稿提出评论意见。该非政府组织分小组的成员有:世界农村妇女协会、公谊会世界协商委员会(贵格会)、国际废娼联合会、地球社国际联合会、国际社会服务社、拯救儿童联合会、妇女世界首脑会议基金、世界基督教协进会和世界反对酷刑组织(反对酷刑组织)。

2. 该非政府组织分小组欢迎为《儿童权利公约》制定一项任择议定书的提议。儿童权利委员会编写了一份任择议定书初稿,作出了有益的贡献。但是,初稿似乎仅针对提高政府武装部队最低征募年龄(从15岁增加到18岁)的问题。议定书还应包括,在任何情况下禁止一切武装部队征募不满18岁的人,这包括:

- (a) 正规的政府武装部队;
- (b) 非正规的政府武装部队;
- (c) 政府发起或默认的武装部队(例如民兵和民防部队);
- (d) 任何其他武装部队或团体(例如敌对部队和私人团体)。

3. 应当澄清参加所禁敌对行动的性质。建议将此包括在一个新条款中,其行文如下:

“年龄未满18岁的儿童不应被征募加入武装部队和团体,也不应被允许直接参加敌对行动或从事根据人道主义法律可将其定为战斗人员的任何职能”。

4. 应当澄清,“征募”既包括义务加入也包括自愿加入武装部队。要包括此点,可修正拟议的第2条如下:“缔约国既不应征募任何未满18岁的人,也不允许其自愿入伍”。

5. 缔约国应当有义务将在知情情况下征募未满18岁者的行为定为刑事罪行,包括帮助、企图、煽动、合谋进行征募、提供就业和其他使其被征募或参加武装冲突的活动。这一罪行的发生与参与人员的国籍和服役地点均无关系;也就是说,这是一项普遍管辖的罪行(不是一项政治罪行),它要求各国政府引渡或审判被指控的犯罪者。应当理解,儿童不因参与而犯罪,犯罪的是征募或接受儿童自愿入伍的人,他

们的行为是罪行。

6. 儿童权利委员会应得到一项权力,相当于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第20条所载的权力,在收到在它看来确凿表明儿童被有计划征募的可靠资料时采取行动。

7. 在提出这些提议时,非政府分小组认识到,该议定书将针对各国政府。但是,应当明确指出任何未满18岁的人均不得在武装部队服役的原则。

XX XX XX XX XX