



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/77
15 February 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十届会议
临时议程项目 13

儿童权利

为保护受武装冲突影响的儿童建立一个监测、报告和遵守机制

负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表

奥拉拉·A·奥通努的报告*

* 本文件迟交是为了尽可能列入最新资料。

内容提要

在确保受武装冲突影响的儿童获得保护与福利方面已经取得重大进展。然而，一方面，拟订了严格的保护儿童的标准和各种倡议，另一方面，冲突各方继续对儿童施加暴行，在这两者之间仍然存在着令人不安的显著差距。为了弥补这一差距，国际社会必须开展“落实的时代”，确保实地遵守各项儿童保护文书和规范。

建立一项监测、报告和遵守机制，针对严重侵犯儿童的情况提供系统、可靠和客观的资料——并确保针对有关儿童和武装冲突问题采取行动，遵守有关保护标准——是“落实的时代”运动的核心组成部分。本报告探讨建立这类机制的主要问题，并就此提出具体建议。

本报告查明六种严重侵犯情况，应该特别予以监测，因为这些做法构成对儿童特别恶劣的虐待行为，并且是“可以监测的”。这些严重侵犯行为有：屠杀或使儿童致残；招募或使用儿童兵；袭击学校或医院；强奸儿童和对儿童实行其他形式的严重性暴力；绑架儿童；和使儿童得不到人道主义援助。

报告制定了应当成为监测依据的国际文书和标准——即衡量冲突各方行为的尺度。报告明确规定应在国家一级负责搜集和编纂有关资料的实体，以及应在总部一级进行甄别、合并资料和编写报告的实体。

尤其重要的是，报告查明构成“指定行动者”、负责针对严重侵犯儿童的行为采取具体措施的主要机构。主要“指定行动者”即安全理事会、大会、人权委员会、国际刑事法院、区域组织和各国政府。这些实体在各自的角色和任务规定范围内行动，将根据监测报告采取具体而有的放矢的措施，确保遵守规范。有必要强调的是，只有监测报告中编纂和转送的资料起到“引发行动”的作用，这些资料才有效益。

拟议监测和报告机制利用现有资源，确保在国家一级和国际一级协调和理顺各项工作。因此，不会为此目的设立新的实体。这项机制将在三个主要层面上运作：在国家一级收集资料、进行协调和采取行动；在总部一级审查、甄别与合并资料以及编写报告；及由构成“指定行动者”的各机构采取实际行动，确保遵守规范。

拟议机制有赖于总部一级的儿童和武装冲突问题工作队和国家一级的监测和报告问题工作队。在建立和执行这项机制方面，负责儿童和武装冲突问题的特别代表办公室、联合国儿童基金会、联合国维持和平行动特派团和联合国国家工作队与这两个工作队一道将发挥特别重要的作用。

对于人权委员会来说，应该特别注意题为“联合国人权制度”的报告第一、F.6节中建议采取的各项行动。

缩略语清单

AU	非洲联盟
ASEAN	东南亚国家联盟(东盟)
CAAC	儿童和武装冲突；受武装冲突影响的儿童
CPA	保护儿童顾问
CPN	儿童保护网
CRC	儿童权利委员会
ECOWAS	西非国家经济共同体(西非经共体)
EU	欧洲联盟(欧盟)
EU-ACP	欧洲联盟 — 非洲、加勒比和太平洋国家(伙伴关系协定)(欧盟 — 非加太国家)
EUSRs	欧洲联盟特别代表
ICC	国际刑事法院
ICRC	红十字国际委员会(红十字委员会)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
NGOs	非政府组织
OAS	美洲国家组织(美洲组织)
OCHA	人道主义事务协调厅
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
OSCE	欧洲安全和合作组织(欧安组织)
RC	驻地协调员
TFMR	监测和报告工作队
UNCT	联合国国家工作队(国家工作队)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNIFEM	联合国妇女发展基金(妇发基金)
UNPKOs	联合国维持和平行动(维和行动)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语清单.....		3
导 言.....	1 - 9	5
一、监测和报告，通向行动.....	10 - 104	7
A. 应特别予以监测的最严重违规行为.....	15 - 17	9
B. 构成监测依据的标准.....	18	10
C. 其活动应受监测的当事方.....	19 - 22	11
D. 在国家一级收集、检查和编纂资料.....	23 - 38	12
E. 在总部一级审查、甄别和合并资料以及编写 报告.....	39 - 53	15
F. 构成“指定行动者”、负责根据监测报告采 取必要行动的机构.....	54 - 104	17
二、非政府组织和民间社会组织.....	105 - 112	23
 <u>附 件</u> ：		
监测、报告和遵守机制流程图.....		25

导 言

1. 本报告是向人权委员会提交的，它着重讨论了为保护受武装冲突影响的儿童建立监测、报告和遵守机制的主要问题和建议。对于人权委员会来说，应该特别注意题为“联合国人权制度”第一、F.6 节中建议采取的各项行动。本报告是对负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表提交大会的报告(A/59/426)和秘书长向安全理事会提交的关于儿童与武装冲突问题的报告(A/59/695—S/2005/72)、尤其是报告附件中所列清单的补充。

2. 儿童是武装冲突的主要受害者。他们是武装冲突的目标，并日益成为其利用的工具。在武装冲突及其后果中，儿童所遭受的灾难是多方面的。他们被屠杀或致残、成为孤儿、被绑架、被剥夺受教育和获得医疗保健的权利，留下深深的精神伤痕与创伤。他们被招募成为儿童兵，被迫成为成人仇恨的发泄者。背井离乡、流离失所的儿童，非常易于受到伤害。女童面临额外危险，特别是性暴力和性剥削。所有这些儿童都是武装冲突的受害者；所有这些儿童都应该受到国际社会的关心与保护。

3. 所有非战斗员在战争时期都应该得到保护，而儿童特别首先应该得到这种保护。儿童是无辜和特别易于受到伤害的，他们对冲突的适应或反应准备能力较弱。他们对冲突负的责任最小，然而却不成比例地遭受冲突暴行的伤害。儿童代表社会的希望与未来；摧毁他们便摧毁了社会。

4. 1996 年关于武装冲突对儿童影响问题的格拉萨·马谢尔报告(A/51/306 和 Add.1)为关于儿童和武装冲突问题(CAAC) * 的议程奠定了基础，强烈呼吁采取行动。在过去几年里，儿童和武装冲突问题特别代表(下称“特别代表”)领导了集体努力，使儿童基金会和联合国其他实体、政府、区域组织和非政府组织共同参与拟订儿童和武装冲突问题的议程，并把它化为具体行动和倡议。这些努力已经取得重要的实际成果，为受武装冲突影响的儿童议程创造了巨大的推动力，其中包括：

- 儿童和武装冲突问题日益引起人们的重视，全球认识日益提高，宣传规模日益扩大；
- 保护受战争影响的儿童问题已明确列入国际和平与安全议程；

* CAAC 是“儿童和武装冲突”和“受武装冲突影响的儿童”的简略表达方式。

- 已经制定出引人注目和综合全面的关于儿童和武装冲突问题的各项规范；
- 儿童的保护和儿童福利问题业已成为联合国维和行动存在的一部分理由；这日益体现在维和行动的任务规定、培训和报告中；
- 诸如欧盟、欧安组织、美洲组织、非洲联盟、英联邦共同体、西非经共体、人类安全网和八大工业国集团等主要区域组织都通过重要的政治宣言、宣传和方案活动，把对儿童和武装冲突问题的关切事项列入其本身的议程；
- 对儿童的关切事项正日益纳入和平谈判和冲突后复兴与重建方案中；
- 在冲突后复兴与重建方案中，儿童正在受到更多的优先关注、重视和资源配给；
- 非政府组织开展了大规模的关于儿童和武装冲突问题议程的宣传和业务活动；
- 受战争影响的儿童正逐渐将命运掌握在自己手中：为自己争取权益，并积极参与重建和平；
- 联合国系统内外一些机构和机制正在把儿童和武装冲突问题纳入主流；
- 过渡时期司法程序和机制已经纳入对儿童和武装冲突问题的关切事项，把那些对儿童犯罪的人绳之以法；
- 一些国家和情况已经就儿童和武装冲突问题拟订出重要的地方倡议，这些国家和情况包括阿富汗、安哥拉、哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、北爱尔兰、卢旺达、塞拉利昂和斯里兰卡；
- 建立了冲突后情况国家儿童委员会；
- 在维持和平特派团部署保护儿童顾问并规定其任务是一项具有重大意义的革新，目的是确保把儿童和武装冲突问题的关切事项大张旗鼓地纳入和平行动的各个方面；
- 在秘书长向安全理事会提交的年度报告中列出有违反行为的各方名单的做法是监测和报告方面的里程碑；
- 开始系统地要求冲突各方作出具体承诺和制定基准的做法；
- 已启动了一些倡议，对在冲突中侵犯儿童权利的情况进行系统的记录，例如儿童基金会为乌干达绑架儿童和斯里兰卡招募儿童兵开发的数据库；

- 建立了关于儿童和武装冲突问题的国际研究网，提供极为需要的科学资料、数据、分析、指标和教益，以向保护、监测和康复问题的决策者和实际工作者提供信息和加强行动。

5. 尽管取得了这些进展，儿童的实地状况依然十分严峻，令人无法接受。国际社会当前面临着残酷的矛盾状态。一方面，特别是在国际一级，制订了明确严格的保护受武装冲突影响的儿童的标准和重要的具体倡议。另一方面，对儿童施暴、肇事者不受惩罚的状况在实地仍然基本维持原状。

6. 克服这一巨大差距的关键是系统开展“落实的时代”运动。这就是为什么特别代表把“落实的时代”运动作为其宣传倡导的主题，敦促国际社会把精力从拟订标准的规范性任务转用于确保在当地应用这些标准的实施任务。

7. 呼吁启动“落实的时代”得到高级管理小组、秘书长和安全理事会的核准。安理会第 1539(2004)号决议呼吁紧急设立监测和报告机制。

8. “落实的时代”运动包括四个重要部分：

- (a) 宣传和传播关于儿童和武装冲突问题的规范；
- (b) 发展和加强保护、监测和康复等方面的地方民间社会网络；
- (c) 把儿童和武装冲突问题纳入联合国系统内外各主要机构的方案和机制中；
- (d) 建立监测和报告机制，确保遵守儿童和武装冲突问题的各项规范。

9. 本报告着重讨论了建立监测和报告机制的问题，通向行动以确保遵守各项规范，结束有罪不罚现象。

一、监测和报告，通向行动*

10. 监测和报告机制的目的就是系统地收集客观、具体和可靠的资料，说明在武装冲突情况下严重侵犯儿童的情况，从而采取知情、协调一致和切实有效的应对措施，确保遵守有关保护受武装冲突影响的儿童的国际和地方规范。

11. 在过去几年里，建立协调一致和切实有效的监测、报告和遵守机制是特别代表办公室的特别重点和优先事项，其中比较突出的有若干筹备活动，包括：

* 监测、报告和遵守机制流程图载于附件。

- (a) 呼吁启动“落实的时代”(监测和报告为其中最重要的组成部分)是特别代表倡导活动的特别重点。这项呼吁得到高级管理小组(1999年)、秘书长(2002年)和安全理事会(2003年)的核准;
- (b) 安全理事会在2001年核准了监测并列出在武装冲突情况中招募和使用儿童的冲突当事方名单的建议。自那时以来,特别代表办公室竭尽全力拟订、更新并向安全理事会提交了在武装冲突情况中招募和使用儿童方面有违反行为的冲突当事方年度监测“名单”。秘书长向安全理事会提交的年度报告中列出有违反行为的当事方名单,使本报告具有独特的特征和影响,分三个阶段发生演变。在第一阶段里,安全理事会第1379(2001)号决议请[秘书长]“附上一份名单,开列在已列入安全理事会议程的情况中……招募或利用儿童的武装冲突当事方”。这为开列名单的做法奠定了基础。在第二阶段里,安理会第1460(2003)号决议在列出名单方面增加一项新的规定,即“考虑到在[秘书长]报告中提到的其他武装冲突当事各方招募或利用儿童的情况”。这为自2003年载于报告附件二的第二份名单提供了依据。在第三阶段,安全理事会第1539(2004)号决议在列出名单方面增加另外一项条款,即“考虑到对受武装冲突影响的儿童实施的所有其他侵犯和虐待行为”。这为名单里记录其他严重虐待行为提供了依据;
- (c) 特别代表办公室在2001年就监测和报告问题委托独立开展为期两年的研究,咨询报告于2003年4月散发;
- (d) 自2001年以来,特别代表办公室召集了儿童和武装冲突问题工作队,将联合国所有有关行动者汇集在一起,努力解决监测和报告问题,并编写秘书长向安全理事会提交的关于受武装冲突影响的儿童问题年度报告;
- (e) 特别代表办公室促使一些国家实施了监测和报告问题的地方行动项目;
- (f) 于2003年10月向安全理事会提交了关于监测和报告问题的政策提案;
- (g) 在2003-2004年期间,特别代表办公室在纽约和国际范围内同各国代表团、联合国行动者、区域组织和非政府组织就监测和报告问题进行了广泛的磋商;

(h) 在 2004 年 4 月，安全理事会第 1539(2004)号决议呼吁紧急设立监测和报告机制。

12. 本文件的目的是论述若干有关问题，并就建立监测和报告机制提出建议，特别是下列方面：

- 应特别予以监测的最严重违规行为；
- 构成监测依据的各项标准；
- 其活动应受到监测的当事方；
- 在国家一级收集和编纂资料；
- 在总部一级审查、甄别并合并资料和编写报告；
- 构成“行动目的地”、负责根据监测报告采取必要行动的机构。

13. 下面讨论的提案是建立监测和报告机制的行动计划，由各机构和行动者组成。组成部分在各自管辖范围、任务、权限和专门知识领域发挥作用，各尽所能。拟议联合采取行动是为了提出大量重要的应对措施，确保遵守规范和“落实的时代”的启动。

14. 拟议监测、报告和遵守机制利用国家和国际各级的现有资源。这样就不必为此设立任何新的实体或机构。这个机制将在三个主要层面运作：在国家一级收集资料、进行协调和采取行动；在总部一级审查、甄别并合并资料和编写报告；及构成“指定行动者”的各机构采取具体行动，确保遵守规范。特别代表办公室、儿童基金会、联合国维和行动和联合国国家工作队将在建立和执行这项机制中发挥尤其重要的作用。

A. 应特别予以监测的最严重违规行为

15. 某些作法应得到优先关注，因为这些作法是对儿童特别恶劣的侵犯，并且是“可以监测的”虐待行为。

16. 具体说来，监测努力应集中在下列六种严重违规行为：

- 屠杀或使儿童致残；
- 招募或使用儿童兵；
- 袭击学校或医院；
- 强奸儿童和对儿童实行其他形式的严重性暴力；

- 绑架儿童；
- 使儿童无法获得人道主义援助。

17. 尽管上述某些虐待儿童事件在非冲突情况下也会发生，但此处拟议的监测和报告制度是针对武装冲突情况建立的。在此框架内，应根据具体情况确定特定优先次序。

B. 构成监测依据的标准

18. 可靠的监测和报告制度必须有具体明确的标准为依据。目前已为保护受战争影响的儿童制订了全面的文书和规范。下列标准是专门规定的，为监测和报告在武装冲突局势中侵犯儿童规定了明确尺度。

- (a) 《儿童权利公约》(1989年)是涉及所有儿童权利方面的主要国际法律文书；第37和38条特别论述了受武装冲突影响儿童的保护及其权利问题；
- (b) 《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)将强制招募和参与敌对行动的年龄界限定为18岁，将自愿应征入伍到国家武装部队的最低年限定为16岁；并禁止叛乱武装团体“在任何情况下”招募不满18周岁的人或利用他们参与敌对行动；
- (c) 国际刑事法院罗马规约(1998年)将征募不满15岁的儿童或利用他们参加敌对行动、蓄意袭击医院和学校、强奸儿童和对儿童实行其他形式的严重性暴力定为战争罪行。此外，罗马规约还把强迫转移锁定予以毁灭的群体的儿童定为灭绝种族罪；
- (d) 国际劳工组织第182号公约(1999年)宣布儿童兵是最恶劣的童工形式，禁止在武装冲突中强迫或强制招募18岁以下的儿童；
- (e) 《非洲儿童权利与福利宪章》(1999年)规定18岁为所有强制军事招募和参与敌对行动的最低年龄；
- (f) 1949年8月12日《日内瓦公约》及其1977年两项《附加议定书》；
- (g) 安全理事会第1261(1999)、1314(2001)、1379(2001)、1460(2003)和1539(2004)号决议；

- (h) 纳入受武装冲突影响的儿童问题的承诺的各项和平协定，诸如 1998 年北爱尔兰的《复活节停火协议》；1999 年关于塞拉利昂问题的《洛美和平协定》；2000 年关于布隆迪问题的《阿鲁沙协定》；及 2003 年关于利比里亚问题的《阿克拉和平协定》；
- (i) 规定必须保护儿童和儿童权利与福利的国家立法；
- (j) 冲突当事方就儿童和武装冲突问题作出的具体承诺；这些承诺通常涉及招募和使用儿童兵、袭击学校和医院、保证儿童能够获得人道主义援助、遵守人道主义停火、释放被绑架儿童、使用地雷等方面的问题；
- (k) 传统规范。除国际文书和标准外，各种社会均可使用自己影响战争行为的传统规范。社会历来都承认有义务为儿童提供特别保护，使他们即使是在战争期间都免遭伤害。可接受与不能接受的做法之间有区别，由来已久的禁忌和禁令也是如此，禁止不分青红皂白地以平民为目标，特别是儿童和妇女。这些传统规范成为“第二个保护支柱”，增强并补足国际文书所提供的“第一个保护支柱”。

C. 其活动应受监测的当事方

19. 切实有效的监测、报告和遵守机制必须监测和尽力影响冲突各方、各国政府以及叛乱集团的行为。在这方面，监测维持国际和平和从事人道主义工作人员的行为也很重要。

20. 上述所列国际文书和标准是监测违规行为的规范尺度，规定并要求冲突各方承担义务。其行动对儿童具有重要影响的所有实体都必须参与保护对话，这种对话并不影响他们的政治或司法地位。特别代表采取系统的做法，与冲突各方进行对话，要求冲突各方作出具体承诺。安全理事会呼吁冲突各方履行作出的具体承诺。

21. 向安全理事会提交的“清单”查明违约各方，其中包括违反规范所有各方，同时明确区分安理会议程所列情况各方与不在安理会议程的情况各方以及其他令人关切的情况。

22. 在政治和实际一级，存在着能够对冲突所有各方产生重大影响的手段。在当今的世界中，任何冲突一方都不能孤军作战。政治和军事项目的可行性和成功与否取决于把他们与外部世界、左邻右舍以及广大国际社会联系在一起的合作与善意

网络。因此，有强有力的手段可以影响冲突所有各方：国际和国家公众舆论的力量；各方在国家与国际一级获得接受和享有合法性的愿望；国际刑事法院和特设法庭推行的国际问责制；限制向国外提供武器、资金流动和非法进行自然资源的贸易；国际和国家民间社会的力量日益强大，警惕性提高；及媒体曝光。

D. 在国家一级收集、检查和编纂资料

23. 国家一级的儿童保护行动者始终位于倡导、监测和确保遵守“落实的时代”工作的前线，其中有些已经参与各级监测和报告活动。联合国维持和平行动和联合国国家工作队分别在秘书长特别代表和驻地协调员的指导下，在几乎所有受武装冲突影响的情况都身临其境并积极开展活动。他们的参与、知识和正在开展的行动为倡导、监测和报告提供了独特的机会。安全理事会第 1539(2004)号决议确认，在国家一级对受武装冲突影响的儿童问题采取后续行动、进行协调和监测的首要职责由联合国外地工作队承担，即联合国维和行动和联合国国家工作队。

24. 儿童保护网使涉及儿童保护与康复的所有利益攸关者纳入对话与协作非正式网络和论坛，这些网络和论坛存在于若干受战争影响的国家和情况中，包括阿富汗、安哥拉、布隆迪、哥伦比亚、厄立特里亚、危地马拉、利比里亚、北爱尔兰、乌干达北部地区、塞拉利昂、索马里和斯里兰卡。这些非正式网络将为在实地建立结构明确和协调一致的儿童和武装冲突问题监测和报告机制奠定基础。儿童保护网主要由联合国行动者、政府相关部委或机构、国际非政府组织和当地非政府组织以及民间社会组织构成，开展各种有益于儿童的倡导和方案活动。在尚未建立这种网络的情况下，儿童基金会和联合国维和行动——保护儿童顾问应该协助在这些受冲突影响的国家中建立儿童保护网。

25. 在每一个儿童和武装冲突问题严重的国家中，都将组成一个监测和报告工作队，由儿童保护网的主要成员构成。监测和报告工作队应成为主要焦点和国家一级监测和报告的行动中心——负责收集、检查与合并实地资料，向该国特别代表或驻地协调员提交报告，他们则向儿童和武装冲突问题特别代表转交报告。

26. 支持和加强在冲突和冲突后情况中保护和帮助儿童康复的国家机构至关重要。在国家及次区域一级发展和加强倡导、保护、监测和康复的民间社会网应该成为特别优先事项，这是确保地方当家作主和可持续性的最佳办法，需要加强国际

合作伙伴的支持与援助，包括提供迫切需要的培训、通讯传播能力和资金。应该鼓励和支持诸如塞拉利昂受战争影响儿童问题国家委员会和北爱尔兰儿童和青年委员会等举措。

联合国外地小组拟议采取的行动

27. 秘书长特别代表和驻地协调员对确保联合国系统的后续工作、主流化、协调、监测和参与与冲突各方就儿童和武装冲突问题进行对话负有最终责任；他们是国家一级的协调中心。它们可将日常责任下放给监测和报告工作队。特别代表和驻地协调员的直接领导和亲自参与，对于在国家一级与政府当局和其他有关各方进行对话、制定行动计划、采取具体的政治手段等关键问题至关重要。

28. 应建立一个监测和报告工作队，并在许可的情况下，特别利用实地儿童保护网。监测和报告工作队应当由经验丰富、最直接涉及监测与报告工作的联合国(维和行动、儿童基金会、人道主义事务协调厅、难民署、人权高专办、开发署)和非政府组织行动者以及当地民间社会组织中遴选有凝聚力的行动者组成。监测和报告工作队将成为行动中心和焦点，为解决监测和报告问题提供论坛，例如协作、分工、对收集和合并资料进行质量控制、工作方法、为资料收集者进行培训和指导、查明实际和政治方面的制约因素，并为受到影响的地方社区提供反馈。在有维持和平特派团的地方，监测和报告工作队将由秘书长副特别代表和儿童基金会代表负责协调并担任共同主席，由前者担任向秘书长特别代表报告的渠道。在没有维持和平特派团的国家里，儿童基金会代表将主持监测和报告工作队，并向驻地协调员报告。

29. 为了切实有效地履行保护、监测和报告职能，儿童基金会、难民署、联合国维和行动、人权高专办和人道主义事务协调厅作为负有重要的儿童保护任务的联合国实体，应该采取具体措施，从人员、培训和资金方面加强他们外地人员的能力。同样，参与监测和报告的非政府组织和地方民间社会组织也应该加强这方面的能力。

30. 在维持和平特派团中，儿童保护问题的倡导、监测和报告不仅应成为保护儿童顾问的核心职能，而且也应成为诸如人权干事、人道主义事务干事和军事观察员等其他人员的核心职能。军事观察员在适当情况下可以成为尤其重要的资源，因为他们通常深植于所有部门和领域。在联合国国家工作队中，这些职能特别依赖于

儿童基金会与难民署、人权高专办和人道主义事务协调厅密切合作给予指导。在履行各自的职能时，应进行协作分工，确保在国家一级开展机构间的协作。

31. 为了确保资料的可靠性，并拟定一项质量控制和保证机密的制度，每一个监测和报告工作队都应当为认真检查收集到的资料、保护消息来源、确保原始数据的安全建立严格而有系统的程序。尽管总的监测和报告做法在每个国家的情况下可能都一样，但是国家的特殊性使监测和报告工作队有必要采取具体办法。最后，向特别代表转交的有关儿童和武装冲突问题的资料必须客观、准确和精确。这些资料一般应载有简明扼要的说明，具体说明侵害儿童的情况、地点和时间以及肇事方的身份。

32. 监测和报告工作队应酌情拟定关于相关进展情况的国家年度报告、每月报告以及预警报告。

33. 在儿童基金会的协调和管理下，监测和报告工作队应在国家一级建立和维护监测和报告资料数据库，为总部一级的中央监测和报告资料数据库提供资料。

34. 为了确保在联合国维和行动中将儿童和武装冲突问题切实纳入主流、进行协调和监测，应该为每个特派团系统地考虑保护儿童顾问的作用及其部署问题。

35. 现有实地手册应该纳入论述儿童保护和监测以及报告的章节，包括关于资料收集的具体准则和程序，并就采访儿童本人的方法灌输必要的敏感性。

36. 为了鼓励和发展切实有效的“邻里倡议”，解决跨边界和次区域对儿童和武装冲突问题的关切事项，有必要建立一个邻里协商框架——“邻里守望”，定期请儿童基金会和联合国维和行动(保护儿童顾问)或邻国其他儿童保护行动者汇聚一堂，与有关政府合作，讨论面临的共同挑战、加强协作、分享信息，并探讨联合倡议和拟定报告。

37. 监测和报告工作队应在儿童和武装冲突问题的监测和报告范畴内定期评估最佳做法和汲取的教益。在国家一级汲取的教益应与总部(儿童和武装冲突问题特别代表、儿童和武装冲突问题工作队、儿童基金会和维和部)以及“邻里守望”分享。

38. 秘书长特别代表应该采取具体措施，确保按照安全理事会第 1460(2003)和 1539(2004)号决议的规定，在其国家报告中包括专门论述儿童保护的章节。

E. 在总部一级审查、甄别和合并资料以及编写报告

39. 在国家一级收集到的资料由秘书长特别代表或驻地协调员转交给儿童和武装冲突问题特别代表办公室，予以审查、甄别、合并，编纂为监测和遵守情况报告。总部的这项工作由特别代表办公室当先锋，该办公室是编写秘书长报告的协调中心，是儿童和武装冲突问题工作队的召集者。儿童和武装冲突问题工作队于 2000 年 5 月设立，包括负责儿童和武装冲突问题的特别代表办公室、儿童基金会、维持和平行动部、政治事务部、法律事务厅、人权高专办、人道主义事务协调厅、妇发基金、裁军事务部、非洲问题特别顾问办公室、性别问题特别顾问办公室、难民署、开发署和劳工组织。

40. 特别代表办公室与儿童和武装冲突问题工作队密切协商，负责审查、甄别与合并国家报告，并把资料汇编入监测和遵守情况年度报告中。在编写本报告的过程中，特别代表办公室将负责下列任务：协调合并资料和编写监测报告；甄别收到的资料，并请联合国外地工作队作必要的澄清；起草监测和遵守情况报告；拟订侵犯儿童当事方名单，同时对安全理事会议程上所列情况各方与不在安全理事会议程上的情况各方之间作明确的区分；向儿童和武装冲突问题工作队成员分发报告草稿，请他们审查、提出意见和评论；召开儿童和武装冲突问题工作队会议，对结构、内容、监测清单和甄别报告草稿进行审查和协商；与各国代表团、区域组织、红十字委员会和非政府组织进行协商和征求意见。

41. 年度报告办法应该全面，包括上述在武装冲突情况和其他令人关切的情况中严重侵犯儿童权利的六个类别。报告应简明扼要，提供客观准确的侵犯儿童权利方面的资料。报告应酌情列出具体的事例，说明冲突各方采取的保护和遵守措施。

42. 儿童和武装冲突问题工作队指导委员会将召开会议，定期审查监测和报告方面的全面进展，特别围绕机制的实施和运作情况。指导委员会应每年召开二次主要负责人会议，每月召开专家会议，指导委员会应包括工作队下列成员：特别代表办公室、儿童基金会、人道主义事务协调厅、维持和平行动部、难民署和人权高专办。

43. 在编写监测报告和清单时，应强调指出，没有普遍适用的“武装冲突”的定义，尤其是特别代表的任务并不含有这一用语的定义。特别代表在执行任务时，对这个问题采取了务实合作的做法，重点放在确保对受到令人关切的情况影响的儿童提供广泛切实有效的保护，而不是给“武装冲突”一词下定义。监测报告中提到

或讨论的任何特殊情况都不应被解释为意味着就所提到的情况是不是《日内瓦公约》及其三个《附加议定书》范畴内的武装冲突情况作出法律裁定。

44. 应当明确指出，监测清单的目的不是要列出发生武装冲突的国家；而是查明对儿童犯有特别严重侵犯罪行的冲突各方。在这方面，只是在说明犯罪方侵犯儿童所发生的地点和情况时才提到国家的名字。

儿童和武装冲突问题工作队应在总部一级采取的行动

45. 特别代表办公室同儿童和武装冲突问题工作队合作，将继续编写监测和遵守情况年度报告。该报告将提交给安全理事会、大会、区域组织、国家政府、国际刑事法院和人权委员会，供其审查和在各自授权和任务范围内采取行动。

46. 特别代表办公室与儿童和武装冲突问题工作队还将根据需要编纂特别报告，提交给其他“指定行动者”，特别是儿童权利委员会和拟议设立的增进和保护人权小组委员会工作组。

47. 特别代表办公室与儿童和武装冲突问题工作队将监测把受武装冲突影响的儿童问题纳入主要和平与安全活动的进展情况，特别是在以下方面：和平行动任务、新的和平特派团的规划、维持和平特派团的报告和关于特定国家和有关主题的安全理事会决议。

48. 特别代表办公室与儿童和武装冲突问题工作队应定期观察具体情况下受武装冲突影响的儿童问题的重大事态发展，以便提出行动建议，并在必要时作及时预警。

49. 特别代表办公室和儿童基金会将利用在国家一级编纂的监测数据，代表儿童和武装冲突问题工作队建立和管理一个中央监测和报告信息数据库。

50. 属于儿童和武装冲突问题工作队成员的各联合国实体均应指定一名儿童和武装冲突问题高级或中级管理的部门协调人。协调人应恪尽职守，参加儿童和武装冲突问题工作队的日常工作。

51. 为了提供监测和报告机制共同办法和准则，特别代表办公室和儿童基金会应汲取迄今取得的经验，并与儿童和武装冲突问题工作队、联合国维和行动、联合国国家工作队和非政府组织合作，编纂监测和报告准则。

52. 儿童和武装冲突问题工作队成员、特别是特别代表办公室、儿童基金会、人权高专办、人道主义事务协调厅和难民署将根据上述机制提供的信息，继续积极发挥各自的宣传作用。

53. 该机制启动后，将需要开展密切互动，使之顺利、全面地运作，包括特别代表办公室和儿童基金会定期进行实地访问，并在总部儿童和武装冲突问题工作队和联合国外地工作队之间定期进行联络，确保持续审查、反馈以及畅通的双向信息流动。机制启动一年后将做一次运作情况的正式评估。

F. 构成“指定行动者”、负责根据监测报告采取必要行动的机构

54. 对相关的国际、区域或国家机构而言，所编纂的报告应起到“引发行动”的作用，各机构应利用其所拥有的手段和影响，确保受武装冲突影响的儿童享有保护、权利和福利。这类行动可包括呼吁遵守有关规范，谴责违规行为以及采取有的放矢的措施。主要“指定行动者”即国家政府、安全理事会、大会、国际刑事法庭、人权委员会和区域组织。

1. 国家政府

55. 政府对保护其国内所有受武装冲突影响的儿童都负有最直接的正式、法律和政治责任。至关重要的是，要强调国家当局有效保护和救济所有危险中儿童的中心和直接作用。在这方面，国家政府是第一个“指定行动者”，处于作出应对的第一线。联合国实体和国际非政府组织在国家一级的行动始终都应支持和补充国家当局的保护和康复作用，绝非取而代之。如果由于长期的武装冲突，国家保护机制受到极大削弱，国际伙伴则应作为优先事项，支持重建提供保护和康复的地方机构和能力。

国家政府应采取的行动

56. 国家政府应颁布和实施相关国家立法，确保儿童的保护、权利和福利。

57. 国家政府应在其管辖范围内确保受武装冲突影响的儿童的保护与康复。

58. 应酌情鼓励诸如负责人权、发展、人道主义行动或外交事务的有关议会委员会接受关于儿童和武装冲突问题的国家和国际监测和遵守情况的定期报告，供其审议并采取行动。

59. 各国政府应在其国际责任范围内，在多边组织及其双边合作中推动儿童和武装冲突问题的议程。

2. 安全理事会

60. 安全理事会对和平与安全负有首要责任，因此它对确保对受武装冲突伤害的儿童的保护负有特殊责任。就确保遵守保护儿童和武装冲突的准则而言，安全理事会是迄今最为重要的国际“指定行动者”。

安全理事会应采取的行动

61. 安全理事会关于儿童和武装冲突问题的年度辩论应着重系统地审查实地监测和遵守情况。在这方面，秘书长提交安理会的年度报告应成为转递上述机制汇编的监督和遵守情况资料的主要工具。

62. 安理会在审议某一国家的情况时，均应审查监测和遵守情况，并确保将儿童和武装冲突问题纳入随之产生的决议。在这方面，秘书长特别代表和驻地协调员应确保全面落实安理会第 1460(2003)和 1539(2004)号决议中的规定，即在所有国家报告中均应包括关于儿童保护问题的章节。

63. 每当安全理事会进行实地事实调查时，均应在其情况简报和讨论中包括具体儿童和武装冲突问题监测和遵守情况的问题清单。

64. 为了促进对受武装冲突影响的儿童的保护、将这一问题纳入主流并进行监测，安理会应确保将儿童保护问题纳入所有维持和平特派团的任务规定。

65. 最为重要的是，安全理事会收到的监测和遵守情况报告应起到“引发行动”的作用。为了结束有罪不罚的状况，安理会对严重和持续违反准则的行为必须采取的放矢和具体的应对措施。如果监测报告所列清单中当事方取得的进展不足或没有取得进展，安全理事会应有的放矢地采取具体措施。这类措施应包括对领导人实行旅行限制、将其排除在任何施政结构和特赦条款之外、禁止出口或供应小武器、禁止军事援助、限制财政资源流入违反准则的当事方，并禁止自然资源的非法贸易。

3. 大 会

66. 大会每年的届会给该机构提供一个为“落实的时代”作出贡献的重要机会，借此审查监测和遵守情况的报告，并采取适当行动。

67. 应该指出，秘书长给安全理事会关于儿童与武装冲突问题的年度报告中纪录了严重的虐待事例，并列出了对这些违规行为负责的当事方，该报告同时提交给安全理事会和大会。

大会应采取的行动

68. 大会应在其“促进和保护儿童权利”议程项目下专门通过一项关于儿童和武装冲突问题监测和遵守情况的决议。该决议内容可包括呼吁遵守有关准则、谴责严重违反行为以及关于违反准则当事方应采取纠正措施的具体建议。

69. 在审查某一国家的人权状况时，应将有关儿童和武装冲突问题的监测和遵守情况纳入讨论和随后产生的各项决议。

4. 经济及社会理事会

70. 同安全理事会和大会不同，经社理事会并非直接“指定行动者”。但各职司委员会是经社理事会附属机构，这些委员会向其提交决议予以核准。因此，每年审议人权委员会的报告和决议给经社理事会提供了审查在委员会一级采取的行动的机会。

经社理事会应采取的行动

71. 经社理事会应定期在高级别部分审议儿童和武装冲突问题，尤其注重审议监测和报告问题。

5. 国际刑事法院

72. 建立国际刑事法院的重要意义在于其具有威慑作用，又可实际起诉对儿童犯下战争罪行的人。

国际刑事法院应采取的行动

73. 应采取具体步骤，确保尽早起诉应对侵犯儿童战争罪负责的人。在这方面已经采取了一些举措。特别代表办公室，儿童和武装冲突问题工作队和监测及报告工作队可对此作出贡献，向国际刑事法院检察官提供所掌握的有关资料。

74. 需要通过联合国和各级非政府组织行动者的积极宣传和向大众提供信息，积极促进国际刑事法院的威慑作用。

6. 联合国人权制度

75. 需要更加系统地引导构成联合国人权制度的一系列机制，使其有效地促进对儿童和武装冲突问题的监测和遵守。这些机制在这方面的作用十分重要。

人权委员会应采取的行动

76. 人权委员会每年收到儿童和武装冲突问题的监测和遵守情况报告。应在此基础上，在委员会常会上进行年度审议并采取行动，即通过一项有关此问题的决议。

77. 在审查受武装冲突影响的国家的人权状况时，委员会应将具体的儿童和武装冲突问题纳入讨论和由此产生的各项决议。

联合国人权事务高级专员办事处应采取的行动

78. 人权高专办应积极展开公共宣传和事实调查，对向儿童施暴的具体事例和其他严重侵犯儿童的行为进行独立调查。

79. 应系统地将儿童和武装冲突问题纳入外地人权干事的任务和职能。

儿童权利委员会应采取的行动

80. 儿童权利委员会应利用定期审查国家报告的机会，讨论并推动对儿童和武装冲突问题的监测与问责。

81. 特别代表办公室现已在国家审查之前提供儿童和武装冲突方面的补充资料；应与儿童和武装冲突问题工作队及监测和报告工作队协作，扩展这一做法。

人权委员会特别程序应采取的行动

82. 特别报告员和独立专家在起草报告时，均应包括关于儿童和武装冲突问题的章节，特别着重于本报告第一节 A 段所列的六项严重违规行为。

83. 同样重要的是，特别程序应援引本报告第一节 B 段所列国际文书和准则，据此主动开展关于儿童和武装冲突问题的宣传，并利用联合国系统条约机构发行的报告中的信息。

84. 有些特别程序负责的专题与儿童和武装冲突问题有关，特别是以下报告员：法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员；暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员；贩卖人口问题、特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员；以及负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表。

增进和保护人权小组委员会应采取的行动

85. 小组委员会之下应建立一个常设儿童和武装冲突问题工作组。其任务是定期审查具体情况下儿童和武装冲突问题的监测和遵守情况，并提出建议供小组委员会采取恰当行动。特别代表办公室与儿童和武装冲突问题工作队将编制有关资料提供给工作组。

7. 区域和次区域组织

86. 在过去几年中，许多区域组织同特别代表办公室合作，将保护受武装冲突影响的儿童问题纳入其议程和方案。安全理事会敦促并鼓励这一发展。特别代表将继续向区域组织转递年度监测报告，供其审议，并在其任务规定和管辖权内采取行动。

87. 区域组织可对儿童和武装冲突问题协调一致的监测和遵守制度作出重要贡献。例如，欧洲联盟和西非经共体已经朝着这一方向采取各项具体倡议。在本文件中，这些组织的作用将有助于说明区域组织可在这方面作出的贡献。

欧盟应采取的行动

88. 欧盟应与联合国合作，采取具体行动，执行和实施“欧盟关于儿童和武装冲突问题的准则”(2003年)，包括下列行动。

89. 特别是在秘书长向安全理事会提交的报告中提到的国家和情况中，欧盟特派团团长和欧盟特别代表应继续在其国家报告中包括具体有关儿童和武装冲突问题的章节，特别注意本报告第一节所列的六种严重违规行为。

90. 欧洲联盟理事会(通过理事会人权问题工作组)应继续对欧盟准则执行情况进行年度审查；并在这个范畴内，特别注意监测和遵守问题。这一审查应以特派团团长的国家报告、联合国年度监测报告和其他有关资料来源为依据。

91. 应该将对儿童保护与康复问题的关切事项以及呼吁批准和执行有关文书等问题包括在与第三国家进行的政治对话和秘密措施中。

92. 欧盟、联合国维和行动和联合国国家工作队应就试验项目和甄选过的情况个案以及儿童保护方面的培训开展协作。

93. 关于儿童和武装冲突问题的报告和遵守情况应该纳入诸如欧洲联盟中东、南高加索、阿富汗和非洲大湖区特别代表等有关欧洲联盟特别代表的任务规定和报告中。欧洲联盟大湖区特别代表已经这样做了，正在与特别代表办公室进行密切协作。欧洲联盟特别代表还应将有关儿童和武装冲突问题的各项文书和标准作为积极宣传的一部分。

94. 欧盟和联合国应该酌情共同或相互扶持地采取措施或进行访问和开展项目，以突出对保护受武装冲突影响的儿童的共同承诺。

95. 应该将欧盟机构和特别代表办公室之间开展的密切协作扩展到实地一级关于儿童和武装冲突问题的合作上；联合国国家工作队和欧盟特派团团长以及欧洲委员会代表团应在国家一级定期就有关儿童和武装冲突问题的监测和报告开展互动与协作。

96. 欧洲共同体和欧盟成员国应该继续把儿童保护与康复作为共同技术援助项目的优先事项之一。

97. 欧洲议会在关于儿童和武装冲突问题的宣传方面始终十分活跃，应该根据欧盟和联合国的报告及其随之产生的各项决议举行年度听证会。

欧盟——非加太联合议会应该采取的行动

98. 在执行欧盟——非加太联合议会报告和关于儿童和武装冲突问题的决议(2003)范畴内，应该采取下列具体行动。

99. 联合议会任命的报告员应该就关于儿童和武装冲突问题的决议执行情况编写一份年度报告，该报告的重点应放在监测和遵守情况上。

100. 联合议会年度届会应该根据其报告员和联合国年度监测报告审查其决议执行情况。

西非经共同体应采取的行动

101. 应该在执行西非经共同体保护儿童同行审查框架(2003)范畴内采取下列行动。

102. 西非经共同体秘书处儿童保护股应在联合国机构和非政府组织西非网络(特别是儿童基金会区域办事处及监测和报告工作队)的支助下，就西非关于儿童和武装冲突问题监测和遵守情况编写年度报告，重点放在本文件第一节列出的六种严重违规情况。

103. 西非经共同体部长理事会应该根据儿童保护股的报告和联合国年度监测报告及其随之产生的各项决议对西非受武装冲突影响的儿童问题的关切事项进行年度审查。

104. 诸如非洲联盟、美洲国家组织、阿拉伯国家联盟、欧洲合作与安全组织和东南亚国家联盟等其他区域性组织应该与特别代表办公室合作拟定相似的倡议。

二、非政府组织和民间社会组织

105. 地方和国际非政府组织和民间社会组织在制定和加强儿童和武装冲突问题监测和报告制度方面均可发挥重要作用。这些组织就儿童和武装冲突问题开展了重要活动。对促进监测和报告的具体目标来说，有三类行动者尤其重要：诸如停止利用儿童兵联盟等国际宣传网络；诸如世界展望国际组织和拯救儿童基金等专门在实地开展业务方案的国际非政府组织；以及日益壮大的专门在前线开展宣传、保护和康复活动的地方非政府组织和民间社会团体。

106. 具体来说，非政府组织和民间社会组织在以下领域具有重要作用。

107. 诸如制止利用儿童兵联盟等国际非政府组织网络作出最佳贡献的办法是在其专长领域继续制定和深化监测项目。另一方面，观察清单包括监测和报告儿童和武装冲突问题的所有方面；其活动也需要得到发展和加强。

108. 这些非政府组织除了发布自己的独立监测报告以外，还可以对联合国的监测和遵守情况报告提供重要投入。

109. 非政府组织应继续通过阿里亚斯办法向安全理事会介绍情况。

110. 主要着重于在实地开展保护和康复活动的国际非政府组织极有潜力，可通过积极参加儿童保护网及监测和报告工作队作出重要贡献。

111. 诸如妇女协会、教师和家长协会、酋长和长老、宗教界和青年团体等地方非政府组织和民间社会组织在收集和确认信息方面发挥着不可或缺的作用。同样重要的是，他们积极参加儿童保护网及监测和报告工作队，以此作为其在前线的宣传、保护和康复活动的一部分。

112. 所有类型的非政府组织和民间社会组织除了为上述监测和报告活动作出贡献外，还应利用监测和报告机制提供的信息，继续发挥其重要的宣传作用。

监测、报告和遵守机制流程图

