



## 第六十七届会议

临时议程\* 项目 66(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

本报告是依据大会第 66/141 号决议提交的。大会在决议中请负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表提交报告，说明她在完成其任务过程中开展的活动，包括她进行实地访问的情况，以及在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展和依然面临的挑战。

本报告所述期间为 2011 年 8 月至 2012 年 8 月，概述了在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展，然后说明了新的事态发展。第二节详细介绍了在过去一年中所取得的进展，包括打击有罪不罚现象及制止招募和使用儿童行为努力中的进展；确定监测和报告严重侵犯儿童行为方面的良好做法；为普遍批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》采取的步骤；将儿童保护纳入联合国系统主流；与各儿童保护伙伴协作；提高认识。第三节着重谈到新出现的关注问题和确保保护受冲突影响的儿童的机会，重点强调三个主题：防止武装部队和武装团体招募和使用儿童；就儿童与武装冲突问题与区域组织开展进一步合作；爆炸武器构成的挑战及应付这一挑战的可能途径。报告最后提出了一套可付诸行动的保护受冲突影响儿童的建议，提请大会注意。

\* A/67/150。



## 一. 引言

1. 本报告是依据大会关于儿童权利的第 66/141 号决议提交的。大会在决议中请特别代表提交报告，说明她在完成其任务过程中开展的活动，包括她进行实地访问的情况，以及在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展和依然面临的挑战。本报告所述期间为 2011 年 8 月至 2012 年 8 月，概述了过去一年中在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展，包括在对严重侵犯儿童行为追究责任方面的进展，并重点强调三个主题：防止武装部队和武装团体招募和使用儿童；就儿童与武装冲突问题与区域组织开展进一步合作；爆炸武器构成的挑战及应付这一挑战的可能途径。报告最后就如何加强对受武装冲突影响的儿童的保护提出建议。

## 二. 儿童与武装冲突议程：进展综述

### A. 打击有罪不罚现象的努力

2. 自特别代表上次报告(A/66/256)以来，国际刑事法院和塞拉利昂问题特别法庭的两项里程碑式的裁决扩展了关于武装冲突期间侵犯儿童行为的责任界限，确立了关于招募和使用儿童兵的战争罪的开拓性判例。2012 年 3 月 14 日，国际刑事法院对检察官诉 Thomas Lubanga Dyilo 案做出了判决。Thomas Lubanga 是一名军阀，在刚果民主共和国东部伊图里地区活动，因抓募和招收 15 岁以下儿童加入其所属武装团体刚果解放爱国力量，并让他们积极参与敌对行动而被判罪。2012 年 4 月 26 日，塞拉利昂问题特别法庭裁定利比里亚前总统查尔斯·泰勒犯有在 1991-2002 年塞拉利昂内战期间协助和怂恿革命联合阵线(联阵)实施战争罪的罪行。

3. 这两项判决确立了重要的先例。它们向全世界各地所有战争罪和危害人类罪实施者发出强有力的信息：他们的行为必将受到惩罚。据传来自实地的儿童保护从业者的证据表明，这两个案件已得到注意：冲突各方知道这些案件及对自己行为的影响。这两个案件中确立了重要的国际判例，在下文中得到讨论。此外，在儿童作为受害者和证人参加法律诉讼方面，这两个法院的司法程序中出现了新的做法，同时取得了经验教训。特别代表希望，这些先例将力挽狂澜，不仅通过国际法庭或混合法庭，而且经国家法院的起诉打击有罪不罚现象。

#### 1. 塞拉利昂问题特别法庭：确定刑事责任的先例

4. 作为一个混合的司法机构来调查、起诉和审判那些对在塞拉利昂武装冲突期间实施的战争罪和危害人类罪负有最大责任者而设立的塞拉利昂问题特别法庭，是根据习惯国际法裁定招募和使用 15 岁以下儿童的行为构成战争罪的第一个国际法庭。因此，在历史上首次有若干儿童也作为证人在法院作证。

5. 鉴于大量儿童参加了内战，法院规约赋予法院对在被指控的犯罪实施时与武装行为者有关联的任何年龄在 15 岁或以上者所实施的被指控犯罪的管辖权。然而，第一任法院首席检察官在他的任期之初就表示，作为一项政策，他不打算起诉在实施犯罪时还是儿童者，而是要起诉那些对这些犯罪负有最大责任者，即成年招募人员和指挥官。

6. 法院对查尔斯·泰勒的判决标志着第一次一名前国家元首因不在其直接指挥和控制下的武装集团实施的危害儿童的战争罪而被定罪。法院确定，查尔斯·泰勒在担任利比里亚总统时给予邻国塞拉利昂的联阵叛军以实际援助、鼓励和道义上的支持，足以构成其对联阵战斗人员实施的招募和使用儿童及杀害、残害、强奸和奴役包括儿童在内的平民行为的刑事责任。

## 2. 国际刑事法院首个审理招募和使用儿童的战争罪的案例

7. 在国际刑事法院于中非共和国、刚果民主共和国和乌干达案件中发出的起诉书内，武装冲突中对儿童实施的犯罪占主要部分。虽然这些与实施者人数相比只是少数案件，但这些起诉书与 Thomas Lubanga 审判中的判决一道，构成对在武装冲突局势中招募儿童行为的有用的威慑。

8. 《国际刑事法院罗马规约》确认，征募不满 15 岁的儿童加入国家武装部队，或利用他们积极参与敌对行动的行为构成国际和非国际性冲突中的战争罪。但《规约》并未界定这些行为，将其留给审判分庭作法律解释。

9. 2008 年，特别代表作为专家证人在刑事法院作证，并提交了法庭之友摘要，对“征募儿童”和“利用他们积极参与敌对行动”做了澄清。她在其中指出，其实自愿应征入伍与强迫征兵之间没有任何区别，并指出儿童并不总是通过绑架或以野蛮使用武力招募的。招募也在贫穷、族裔对抗和意识形态动机等背景下发生。在许多情况下，儿童失去了家人或与父母分开。他们没有了其社区的保护，别无选择，只能加入武装团体求生存。在这种情况下，儿童的同意不能被视为是真正自愿的。

10. 此外，特别代表的推理是，“积极参与”一词包括与战斗有关的直接支持职能，如担任侦察兵、信使和搬运工。儿童执行了大量的职能，为武装团体或部队提供支持，这使他们面临潜在的风险。此外，女儿童兵经常扮演多重角色：她们被招募到前线作战并执行支持职能，包括被用于达到性目的并遭到强奸、强迫婚姻和其他形式的性暴力。

11. 审判分庭在其判决书中认定，“抓募”和“招收”都属于招募的形式，即二者指将一名 15 岁以下的男孩或女孩纳入武装团体，无论是以强迫还是自愿的形式。判决书同意特别代表就此下的结论，指出儿童无法提供“知情”的同意，因为他们对其选择和行动的短期和长期后果的了解有限，且不能控制或完全理解他们所面对的机构和力量。此外，判决书表示，在武装冲突中的儿童问题上，自愿

和强迫招募之间的界线没有法律意义，实际上只是表面性的。审判分庭还决定对“积极参与敌对行动”一词采用广义的解释，认为它包括一个广泛的个人，从那些在前线者(直接参与的人)到担任各种支持战斗人员的角色的男孩或女孩。判决书指出，所有这些涵盖直接或间接参与的活动，都有一个基本的共同特征：相关儿童至少是一个潜在的对象。审判分庭还对“直接参与”(传统上用于确定国际人道主义法规定的战斗人员的地位)和“积极参与”(关于在敌对行动中使用儿童的标准)进行了区别，认为后者可作广义解释，不将这些儿童定位为战斗人员。

12. 刑事法院的第一个证人是一名前儿童兵，他由于被告在法庭上的出现而收回了他最初的证词，这一经验揭示了借助儿童的证据并同时确保对他们的保护的艰巨困难。这一经验除其他外，还启动了在司法诉讼程序中保护儿童的权利和最佳利益的创新方法，包括其他参与诉讼程序的形式。法院还规定特别措施，包括在证人和被告之间设置屏风、关于事先和事后声明的辅导、禁止旁听的庭审及使语音和图像失真。法院还推出了“受害人地位”的概念，作为替代、干扰少的确保儿童司法的方式。这种地位使儿童受害者可选择是否亲自或通过法律代表参加听证会，并允许更多的儿童参加，同时减轻压力和焦虑。

13. 从这一判决中可以吸取其他的教训。例如，儿童兵提供的证据由于各种原因而不被法官接受。一个重要的关切是在审判过程中使用中间人来确认和支持证人，因为这些中间人被认为使所提供的证据受损。在某些情况下，前儿童兵根本不记得刚果解放爱国力量招募和使用他们的情况。希望这些经验将为法院制定用于将来案件的最佳做法提供信息。

## B. 终止使用儿童兵方面取得的进展

14. 依照特别代表促进收集有关受武装冲突影响儿童困境的信息的任务规定，除大会呼吁冲突相关各方采取有时限的、有效的措施制止严重侵害儿童行为的第64/146号、65/197号和66/141号决议之外，自特别代表上次报告以来已在争取得到武装部队和团体的承诺结束招募和使用儿童方面取得了长足的进展。在本报告所述期间，以下五方与联合国签署了终止使用儿童兵的行动计划：在中非共和国活动的武装团体复兴共和与民主军及争取正义与和平爱国者同盟(分别于2011年10月和11月)；南苏丹的苏丹人民解放军(2012年3月)；缅甸政府(2012年6月)；索马里过渡联邦政府(2012年7月)。这使已签署行动计划的总数到达19个，此乃特别代表办公室、包括联合国儿童基金会(儿基会)在内的国家一级工作队以及相关的维和特派团或政治特派团之间协同努力的成果。

15. 行动计划规定了一个全面的进程，即冲突方将永久地停止招募和使用儿童。为此，行动计划大致包括四个主要组成部分：核实和鉴别武装部队或武装团体队伍中的儿童；把儿童与武装部队或武装团体分开；建立预防机制，包括加强禁止招募儿童的国内法律框架，向军警人员发布指令并规定对犯罪者的惩罚措施；使

儿童在社会经济和社会心理方面重新融入平民生活。这些计划还成为监督武装部队和武装团体履行停止严重侵害儿童行为的承诺的主要文件。

16. 特别代表分别于 2011 年 12 月和 2012 年 1 月向尼泊尔和斯里兰卡派出技术特派团，审查和报告各方落实其行动计划的情况。经过确认完全落实后，秘书长掌握的严重侵犯儿童行为实施者名单的 2011 年一期(A/66/782-S/2012/261，附件一和附件二)中不再有以下两方：尼泊尔联合共产党(毛主义)(于 2009 年签署了行动计划)，斯里兰卡的 Iniya Bharathi 派(于 2008 年签署了行动计划，当时是“泰米尔猛虎人民解放”组织的一部分)。

17. 特别代表办公室与联合国主要的伙伴合作，继续鼓励尚未与联合国开展对话或签署行动计划的各方这样做。该办公室还向实地的联合国同事和冲突各方提供用于制定和执行行动计划的技术支助和指导。日益引人关注的是持续严重侵犯儿童行为实施者的数字。目前，32 个冲突方已被列入秘书长的名单至少 5 年，因此被认为是持续实施者。

### C. 监测和报告方面的良好做法

18. 为了找到良好做法并促进执行安全理事会第 1612(2005)号决议所设关于严重侵害儿童问题监测和报告机制的联合国小组之间的知识共享，特别代表办公室与儿基会、维持和平行动部和政治事务部合作，开展了一次全球性研究，重点是在阿富汗、刚果民主共和国和乌干达的经验，同时也从更远的地方搜集有关机制实施经验的资料。在研究过程中记录下的良好做法可在其他国家推广，总体目标是继续加强和改进监测和报告活动。

19. 这项研究的主要结果包括：

(a) 在该国开展行动的联合国各组织的广泛参与和主导权是实现该机制最大潜力的根本；

(b) 如果确定一个明确的政府对应机构并任命一名政府协调人，则可实现该机制的最大影响；

(c) 在高级管理人员，尤其是特派团团长、驻地协调员/人道主义协调员和(或)儿基会代表大力介入的国家局势中，机制的效力有所提高，促进了与冲突各方的有成效的对话；

(d) 每个联合国实体都具有独特的技术专长及宣传、监测和方案能力。联合国各实体更广泛的参与，确保了针对严重侵犯行为受害者的更好的监测、报告和救济工作；

(e) 将儿童保护问题纳入和平协定和构架，有助于与冲突各方交往；

(f) 与更广泛的人权行为体共享通过该机制收集到的信息，有助于增强冲突各方的问责制；

(g) 管理关于严重侵犯行为的信息的系统，有助于确定薄弱的地点，从而制定预防行动；

(h) 和平特派团和成为该机制国家工作队成员的联合国实体必须得到专用于儿童保护、人员配置的资源并帮助儿童受害者，才能执行保护儿童的任务；

(i) 在许多国家，监测和报告性暴力案件是具有挑战的工作。因此，应该通过在国家一级使用的替代数据收集系统而探索收集有关性暴力资料的机会，同时坚持“不造成伤害”的原则。

#### D. 批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》的最新情况

20. 在报告所述期间，特别代表办公室继续主张加强保护儿童的全球法律和规范框架，包括开展普遍批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》的运动。该运动冠名为“无未满 18 岁者”，是与儿基会、暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作开展的。于 2000 年通过的这一《任择议定书》禁止武装部队和武装团体强迫招募未满 18 岁儿童及使其直接参加敌对行动。

21. 特别代表参加了由比利时政府于 2012 年 2 月举办的纪念《公约》的任择议定书生效十周年的论坛。围绕该运动开展的建立意识和势头的其他活动，包括向会员国提供有关批准程序的技术咨询，启动由名人推动的社会媒体活动及发表若干公开声明，其中强调更多批准行动的必要性。

22. 2011 年 8 月至 2012 年 8 月，圣卢西亚签署、圣马力诺批准了《任择议定书》。此外，4 个国家(科特迪瓦、格林纳达、马来西亚和尼日尔)加入了《任择议定书》，使缔约国总数达到 147 个。迄今为止，23 个国家签署了但尚未批准《任择议定书》，24 个国家既未签署也未批准该文书。

#### E. 儿童保护在联合国系统内的主流化

23. 特别代表依照她促进国际合作以确保在武装冲突局势中尊重儿童权利的任务，继续优先注重将儿童保护纳入联合国系统主流的工作。维持和平行动部和政治事务部的儿童保护问题协调人在总部的儿童保护主流化和为实地的儿童保护顾问提供支助方面发挥重要作用，与特别代表办公室密切合作。

24. 特别代表以前的报告中曾提到的 2009 年确定的维持和平行动部和外勤支助部关于儿童保护的政策指示，继续为在维和环境环境中儿童保护活动和儿童保护顾问的作用提供了指导。它也增强了对儿童保护问题的注意并提供了关于联合国特派团内通行的儿童保护优先工作的重点和清晰度。特别代表办公室、维持和平行动部和政治事务部目前正共同努力，更新政策指示并融入政治事务部的观点，后者于 2010 年通过了政策指令。

25. 确保维持和平特派团和政治特派团具有充分的儿童保护能力，对军职和文职维和人员和工作人员中间的儿童保护问题主流化以及收集有关儿童困境的准确、客观、可靠和可核实的信息至关重要。目前在 8 个维和特派团和 3 个政治特派团中部署了儿童保护顾问。

26. 大会通过其第三和第五委员会而在部署联合国特派团的充满挑战和脆弱的环境中支持儿童保护能力方面的作用，对于确保本组织对儿童保护问题作出适当反应至关重要。儿童保护顾问和干事发挥了关键作用，确保军职和文职工作人员了解他们在保护儿童方面所应遵守的道德标准，保证特派团的实质性活动注意儿童的需求，并收集有关特派团行动区内发生的侵害儿童行为的信息。

## F. 与保护儿童伙伴的合作

27. 特别代表的中心任务是参与儿童保护的其他联合国实体、会员国和非政府组织协作和协调。互补与伙伴关系的原则是特别代表战略计划的基石，成为她迄今任期的特点。在这方面，值得强调三大工作领域中的合作。

28. 为了加强收集关于受武装冲突影响的儿童困境的信息工作，特别代表办公室与儿基会、维持和平行动部、政治事务部和在实地工作的其他伙伴密切合作，制定有关监测和报告侵害儿童行为的技术指导。为了确保业已建立的信息收集和宣传机制具反应能力并可调适，与主要的联合国儿童保护行动体开展了本报告第 18 和 19 段中所描述的良好做法研究。协作努力继续扩大，且正与联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织建立新的伙伴关系以执行安全理事会第 1998(2011)号决议，并与国际劳工组织建立有关重返经济生活问题的伙伴关系。

29. 儿基会是签署和实施结束严重侵犯儿童行为的行动计划的重要伙伴。它的作用是确保脱离武装部队或武装团体的儿童重返社会方案的执行和后续工作。这种补充性方法将特别代表作为受武装冲突影响的儿童的道义代言人和倡导者的作用与儿基会的方案和技术专长相匹配，在这两个实体对保护儿童工作的贡献中造成了倍增效应。

30. 在宣传领域，特别代表与会员国和主要的儿童保护行为体就共同关心的具体领域开展协助。例如，她于 2011 年 10 月主持了与哥伦比亚和塞拉利昂政府代表的小组讨论，交流在预防侵害儿童行为方面的经验。同样，本报告第 20 段中所描述的普遍批准关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》的运动，是一项与儿基会、暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和人权高专办共同开展的努力。

## G. 宣传工作

31. 特别代表作为受武装冲突影响儿童的全球代言人，继续为冲突地区的儿童发出道义上的呼声。通过实地考察、宣传和使用传统媒体和社会媒体，她表达了冲

突地区儿童的关切，争取增强对受武装冲突影响儿童的声援并保持关键决策者和其他有关群体的紧迫感。

## 1. 实地访问

32. 特别代表对外地特派团的重视，仍然是她宣传活动的核心。通过实地考察，可对儿童状况进行第一手评估，与各国政府接触以支持它们保护儿童的努力，得到冲突各方对儿童保护的具体承诺和对实施监测和报告活动的支持，并与有关方面进行对话。在本报告所述期间，应有关国家政府的邀请，特别代表对下列国家进行了实地访问：中非共和国和索马里(2011年11月)、南苏丹(2012年3月)和缅甸(2012年6月)。

33. 在中非共和国，特别代表见证了与武装集团争取正义与和平爱国者同盟签署停止招募和使用儿童兵的行动计划。自那时以来，在儿童的识别、分离和重新融入社会经济生活方面取得了进展。特别代表还在班吉会晤了总理和其他政府高级官员，并对 Ndele 和 Obo 进行了实地访问。在 Obo，她会见了上帝抵抗军的受害者及地方当局、民间社会和乌干达人民国防军的代表。由于她面对面对中非共和国国民议会议长进行直接宣传，该国批准了关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》。

34. 在索马里，特别代表会晤了过渡联邦政府的总统、总理和其他官员。她还访问了摩加迪沙中心地带的 Marino 营，过渡联邦政府在那里关押了包括儿童在内的前青年党战斗人员。在她访问期间，过渡联邦政府承诺签署和实施停止其部队招募和使用儿童的行动计划。特别代表还会晤了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的部队指挥官，他重申特派团致力于在其行动中保护平民，尤其是儿童。他保证继续为识别儿童并使其脱离过渡联邦政府部队的努力提供最大的支持，包括在非索特派团中任命一名儿童保护顾问。

35. 特别代表前往南苏丹评估受冲突影响儿童的状况。她会晤了总统 Salva Kiir、政府高级官员及其他联合国和民间社会的伙伴。她前往马拉卡勒和伦克，在那里她访问了难民营并会晤了从苏丹返回的南苏丹人。她目睹了签署停止南苏丹武装部队招募和使用儿童的最新行动计划，这些部队将继续实施最初于 2009 年独立之前在联合国的支持下签署的行动计划。她还倡导南苏丹儿童接受教育的权利，目前那里只有 4% 的年轻人接受中等教育。她强调政府和捐助者在预算分配中优先注重教育的重要性。

36. 2012 年 6 月，特别代表前往缅甸与政府签署了一项释放与缅甸武装部队(政府军)有关联儿童的行动计划。该行动计划规定经联合国证实而释放与武装部队有关联的儿童并防止再招募；加强招募的程序；提高认识；加强针对犯罪实施人的纪律处分；进入可能有儿童的军事基地、监狱和其他地方；儿童重返社会。特别有意义的是政府同意增加特殊规定，允许接触已经或正在与政府签署和平协定



的非国家行为体，使他们能够制定类似的停止招募和使用儿童的行动计划。特别代表会晤了政府官员，包括总统和国防、劳工与社会事务及外交部长，此外还有上下两院的议长。她还会晤了联合国实体的代表、外交界和民间社会的成员及以前与武装部队有关联的儿童。

## 2. 针对上帝抵抗军的宣传工作

37. 在过去一年中，上帝抵抗军的问题得到了前所未有的关注。2012年6月，秘书长发布了他关于受上帝抵抗军影响的儿童与武装冲突情况的第一份报告(S/2012/365)。借助这一势头，特别代表办公室为加深对武装团体对儿童的影响的认识，与德国常驻联合国代表团和国际和平研究所共同主办了一次活动，乌干达常驻联合国副代表及活动家和上帝抵抗军幸存者 Grace Akallo 参加了这次活动。旨在提高人们对上帝抵抗军问题的认识的其他活动，包括关于秘书长报告的新闻发布会和关于处理被抓获的上帝抵抗军指挥官情况的公开声明。

## 三. 儿童与武装冲突：发展领域

### A. 防止招募儿童

38. 儿童与武装部队和武装团体产生关联的原因很多。在某些情况下，儿童被武装分子强征或绑架入伍，或遭到胁迫或恐吓而不得不加入其行列。儿童入伍还可能出于贫穷、歧视、报复或忠于某一族裔、宗教或部落群体的原因。无安全保障和流离失所状态常常迫使儿童，特别是那些与家人失散的儿童为了自保和生存而加入武装团体。

39. 鉴于影响儿童入伍的因素很复杂，因此预防战略要想取得成功，就必须采用整体的方法。在预防方面可大体确定三种办法：在国家层面制定有效的法律预防机制、在地方一级加强社区保护机制以及为儿童提供入伍之外的其他出路。

#### 1. 法律的制定、宣传与执行

40. 将招募未成年人定为刑事犯罪并将禁止招募和使用儿童的国际规范和标准纳入国家法律，是预防招募儿童的关键第一步。确定可以将何人合法地招入武装部队和武装团体的标准，并确保惩罚那些不遵守这些标准的人，是监管的基础。对依照和平进程框架将编入国家军队的涉嫌严重侵犯人权行为的武装部队和武装团体成员实行大赦和事实上的豁免，将妨碍有效的刑事定罪。在制定法律条款时必须谨慎，以确保不赦免曾招募或仍招募儿童的个人。

41. 但如果不执行法律或没有认识到这些法律的存在，则法律也无法发挥效力。因此，采取各项措施加强法律宣传对于防止招募儿童也非常重要。这些措施可包括在军队中设立儿童保护单位，南苏丹和苏丹等国的这些单位发挥了重要作用。

开展教育培训方案让武装部队和武装团体了解在武装冲突期间须对儿童提供法律保护，对于提高对国际规范的认识和遵守也同样重要。

42. 在国家层面，有效的调查和起诉可以成为强有力的预防手段，但却往往受到资源和能力匮乏的阻碍。未能调查严重侵犯儿童权利行为或制裁那些对这种行为负有责任者，往往涉及更大的问责问题。在缺乏系统起诉的情况下，应通过起诉最持续的违犯者而确立一种威慑制度。此外，各国政府可实施切实可行措施防止招募未成年人，例如提供免费出生登记或核证年龄的其他机制，此外还可通过征募政策和强制性审查程序，监控国家军队招募儿童情况。

## 2. 加强家庭和社区保护机制

43. 如果国家机构薄弱，则预防必须从社区开始。建立和加强社区保护机制，提高家庭、社区及其领导人对这一问题的认识，也是预防的关键因素。如果社区提倡儿童与武装团体之间的关联，那么儿童保护和防止招募措施就很难奏效。如果家庭和社区保护系统被薄弱，那么儿童也最容易被招募。有时候儿童加入武装团体是因为他们的家人和/或社区鼓励他们这样做。家庭中的虐待环境也会迫使孩子离家出走，使他们容易被招募或自己直接加入了武装团体的行列。例如，在哥伦比亚发现儿童、主要是女孩决定离家出走和加入武装团体，与在家中受剥削、被殴打和遭到性虐待密切相关。

44. 社区可以通过若干方式防止儿童自愿或被迫与武装部队和武装团体发生关联。社区儿童保护体系可以发出招募或再次招募的威胁警告。如果武装团体依赖社区提供道义和物质支持，那么社区组织结构可以向当地指挥官施压，要求释放儿童并为保护儿童提供支持。长者、传统和/或宗教领袖等社区人物也可以接触非国家当事方，促进其致力于保护儿童，防止招募儿童。例如，在阿富汗，长者在一些情况下与当地指挥官达成了协议，阻止招募儿童并停止攻击学校。社区儿童保护体系还可以帮助降低儿童的整体脆弱性，并向在街头流浪和谋生的儿童、孤儿以及与家人失散的儿童提供特殊保护，这些儿童特别容易被招募。

45. 与当地儿童保护体系建立伙伴关系并提高其能力，需要分析每个国家的情况，以确定国家和社区两级儿童保护体系的长处和不足。现已发现，社区儿童保护机制是适应在不同情况下保护儿童的极其多样的方法。在一些情况下，儿童保护机制衍生于妇女协会，且一直致力于收集关于侵犯儿童权利的信息，并致力于保护儿童免于特定的招募风险。其他由社区主导的保护网络属于自发形成或是由与社会合作的非政府组织推动的。

46. 应该与家长、社区和宗教领袖、教师及儿童密切协作，开展各项举措，提高社区对儿童权利以及儿童与武装团体的关联产生的长期影响的认识，促进改变态度或鼓励社区和宗教领袖进行干预，以停止招募儿童行为。开展对话以促进社区主导权至关重要，旨在确定和促进现有积极做法的磋商也是如此。

47. 一项共同的挑战是将当地的、社区的保护架构与正式的儿童保护体系和政府服务要素联系起来。在通常情况下，尽管存在强有力的法律和政策框架，但由政府主导的服务并未深入社区。在极其脆弱的情况下，国家薄弱及其无法控制所有地区的情况，可能是政府无法在社区层面提供服务的一个因素。在其他方面，这也表明未充分重视国家框架中做出的承诺并为此调拨充足的资源。在没有正式机制的情况下，社区主导的机制往往会填补空缺。这些机制可能包括为此特定目的成立的团体，如儿童保护委员会或社区护理联盟，或只包括现有的机制，如妇女团体，信仰组织和其他社区团体，它们承担了保护儿童的角色。为发挥效力，这些机制需要适当的资金、能力和知识，以处理儿童保护问题。

### 3. 通过提供受教育、获得技能和谋生机会赋予儿童权力

48. 在许多情况下，加入武装部队或武装团体是儿童有意做出的选择，否则他们没有生活的机会和意义。如果不消除儿童最初自愿参军的原因，那么他们很可能不想离开武装团体或者还想再次参军。

49. 确保儿童获得受教育的机会本身，就是降低受冲突影响国家或在脆弱情况下儿童加入武装部队或武装团体风险的一个强有力手段。研究表明，在一些情况下，儿童受教育程度越高，就越不愿意自愿参军。如果儿童有学上，他们就不太可能加入武装部队或武装团体，因为他们有其他选择。相反，缺乏受教育机会导致许多年轻人将军事训练视为是养活自己及其家人的唯一机会。在武装冲突局势中最需要学校发挥保护功能，但学校往往成为被攻击的目标。将学校用于军事用途同样降低了儿童上学的可能性。因此，所有利益攸关方必须确保保护学校。在冲突情况下实地工作人员为保护学校不被攻击而采取的措施，包括实物保护、社区参与保护学校、以其他方式提供教学、与利益攸关方谈判将学校划为和平区、限制将学校用于军事和政治目的以及开展宣传举措。

50. 记录显示，招募儿童加入武装部队或武装团体往往与贫穷和不利的社会处境密切相关。人们发现，贫穷往往与社会排斥相伴，使年轻人形成挫败感，刺激他们加入武装团体。在许多冲突后社会，年轻人鲜有选择，只能继续失业，或接受短期的剥削性工作。因此，通过为年轻人提供正规和非正规的优质教育以及实施为青年创造就业和创收的国家方案而为儿童和青年提供其他选择，应成为国家预防战略的最优先事项。捐助机构也应优先重视这方面工作。为特定经济情况而制定的粮食安全和民生措施，加上文化和社会心理支持活动，也有助于防止招募和反复招募儿童行为。

### B. 就儿童与武装冲突问题与区域组织合作

51. 由于非国家武装团体更多地在人口密集地区使用爆炸性武器、使用在某些情况下导致平民伤亡的新技术以及将儿童作为战斗人员、战争武器(如人肉炸弹)和性奴隶等，当代战争继续造成大量平民死亡。随着区域组织日益参与实施和平和

维和行动，常常是为了处理侵害儿童行为的主要实施者，因此在此类行动中儿童保护问题变得日益突出。这突显出有必要将儿童保护问题进一步纳入区域组织在政治/战略和行动/战术层面的工作。例如，北大西洋公约组织(北约)和非洲联盟授权的部队都会遇到使用儿童兵和将儿童作为人肉炸弹的问题，还必须确保他们的行动符合国际人道主义法和人权法所规定的义务，因为它们涉及到儿童，包括使用新的技术。

52. 特别代表授权任务的一个重要方面是促进国际合作，包括与区域和次区域组织合作，促成在武装冲突局势中尊重儿童权利和保护儿童。这与《联合国宪章》第七章所确认的区域组织在补充安理会在维护国际和平与安全所做努力方面可能发挥的重要作用相一致。认识到这一点后，自大会确立了特别代表授权任务以来，该办公室的一个核心战略就是将儿童保护纳入联合国和各区域组织维和机构运作和行动的主流。因此，特别代表启动了一系列举措，旨在确保源自于国际人道主义法和人权法的保护儿童的考虑能够完全融入区域主要伙伴方的政策和做法。

#### 1. 欧洲联盟

53. 2003年，欧洲联盟经过与特别代表办公室协作，通过并随后更新了关于儿童与武装冲突问题的准则，欧盟在该准则中承诺按照欧盟的人权政策、共同外交与安全政策以及关于发展合作和人道主义援助的政策，化解武装冲突对非欧洲联盟国家儿童的影响。该准则中提出了解决这一问题的若干办法，包括欧盟代表团团长、军事指挥官和特别代表监测和报告违犯情况，并明确欧盟为倡导保护儿童应采取的政治和外交行动。与第三方接触的途径包括外交举措、政治对话和多边合作。欧盟在部署涉及平民和/或军人的危机管理行动时，承诺在行动规划过程中酌情考虑儿童的特殊需求。随后，欧盟通过欧洲共同安全和防卫政策拟订了一份清单，将保护受武装冲突影响的儿童纳入授权行动，它力求确保在此类行动中系统解决儿童权利和保护问题。

54. 准则和清单一道为根据欧洲共同安全和防卫政策部署的欧洲联盟特派团和派驻在受冲突影响国家的欧盟代表团提供了多部门和广泛的指导。准则和清单还可指导各成员国在冲突情况下的双边政策。虽然制订这一政策框架本身就是一项成就，但欧盟及其成员国现在必须努力充分借鉴这一政策框架提供的指导。

#### 2. 北大西洋公约组织

55. 2009年以来，特别代表办公室一直在总部和实地与北约接触，以便加强合作，更好地保护受武装冲突影响的儿童。因此，在2012年5月20日的北约芝加哥首脑会议宣言中，北约各国元首和政府首脑表示致力于执行安理会关于儿童与武装冲突问题的各项决议，并关切地注意到，对武装冲突中儿童的威胁范围日益扩大。重要的是，他们还指出，北约领导的行动，如阿富汗国际安全援助部队，通过与

联合国合作开展部署前培训和建立违犯行为预警机制等办法，在预防、监测和应对侵害儿童行为方面发挥着积极作用。

56. 在此背景下，2012年2月，北约任命了其负责行动的助理秘书长为儿童与武装冲突问题高级别协调员，负责与联合国保持密切对话，探讨将儿童保护纳入北约培训和行动主流的更多机会。这一令人欣喜的进展将便于根据国际安全援助部队的经验发现和宣传良好做法，将其纳入北约的部署前培训。

### 3. 非洲联盟

57. 非洲各国一直是儿童与武装冲突问题上的重要伙伴，正在以特别方式与非洲联盟在儿童保护问题上开展合作。正在通过向非索特派团部署儿童保护顾问和为非盟部队派遣国提供培训等形式提供支持。然而，鉴于非盟在预防、调解和稳定方面日益发挥多重作用，拟议制定解决儿童与武装冲突问题时采用的系统方法。

58. 与非洲联盟在儿童和武装冲突问题上建立伙伴关系的形式可包括为制订准则提供技术支持，掌握可供非盟使用的办法，以便将儿童保护工作纳入非盟工作的各个方面，包括调解和支持和平行动等方面。此举可以利用联盟现有的保护机制，例如非索特派团的平民伤亡情况跟踪、分析和应对股。除准则外，还可制订针对文职和军事人员的一整套儿童与武装冲突问题培训方案。作为第一步，应考虑指定一名儿童与武装冲突问题协调人。

### C. 爆炸性武器

59. 爆炸性武器是指通过引爆爆炸装置而形成爆炸(常常是爆炸碎片)，造成人身伤害、死亡或损坏的武器。爆炸性武器会对平民(包括儿童)产生毁灭性影响，在人口稠密地区使用时更是如此。这类武器包括空投炸弹、手榴弹、地雷、简易爆炸装置和迫击炮弹，常会产生使用者不能准确预测或控制的效果，因此伤及无辜的风险很大。

60. 武装部队和武装团体使用爆炸性武器往往会导致侵犯儿童行为，包括造成伤害、残害和杀害儿童，招募儿童作为自杀和人肉炸弹，破坏和/或毁坏学校和医院等民用设施，以及通过埋设地雷等办法使人道主义援助无法准入等。这些武器还会破坏儿童的情绪稳定、教育和未来的机会，给儿童造成长期伤害。

61. 可造成大面积影响的爆炸性武器包括多管发射火箭弹、高爆炸弹、迫击炮、汽车炸弹和其他简易爆炸装置，这是一个特别值得关注的问题。2011年，在利比亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国等国使用迫击炮和炮弹等传统上用来对付集结步兵的滥杀滥伤武器，造成儿童死亡和受伤。在阿富汗和伊拉克，出现了越来越多的复杂攻击，涉及武装团体使用爆炸性武器对目标进行两种或两种以上形式的组合攻击。这些攻击通常针对的都是政府机构，但却造成大量儿童伤亡。在巴基斯坦和也门等国进行空中轰炸和无人机攻击也导致儿童死亡和受伤。

62. 在述及 2011 年 1 月至 12 月期间情况的秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/66/782-S/2012/261)提到的 23 个国家局势中的大部分中,爆炸性武器被用来直接攻击学校和医院的实物,构成对儿童权利的严重侵犯。这些攻击行为威胁到了儿童、医务人员和教育工作者,导致这些机构被迫关闭或者职能受损。在一些国家,之前冲突留下的战争遗留爆炸物导致儿童无法获得人道主义援助。

63. 2011 年有 22 起武装团体在阿富汗和巴基斯坦利用儿童进行自杀式袭击的事件得到报告,其中包括 1 个 8 岁的女孩和 1 个 9 岁的女孩。其中一些儿童是人肉炸弹,他们自己并不知道携带了炸药包。

64. 虽然随着时间推移,人们日益认识到爆炸性武器导致的独特问题,但必须在政策上更加关注这一问题,并立即采取行动,有效防止儿童受这种武器侵害。还必须更清楚地认识到,使用此类武器,尤其是使用那些产生大面积影响的武器以及在人口稠密地区使用这些武器,会对儿童和社区造成严重危害。对这些武器造成的人的损失进行系统的数据收集和分析对于编制基线资料至关重要,而且这将进一步加强宣传工作的实证基础,以便更好地保护儿童。在监测和报告严重侵犯儿童行为机制方面,特别代表办公室将与联合国合作伙伴一起,努力收集使用这类武器造成儿童伤亡的更详细的分类资料。该办公室还将倡导将禁止使用爆炸性武器的具体规定列入冲突各方签署的制止杀害和残害儿童行动计划。

#### 四. 未来行动建议

65. 特别代表敦促各会员国制定适当的国家法律,将严重侵害儿童行为,包括武装部队和武装团体招募和使用儿童定为刑事犯罪(《罗马规约》已将这一行为定为战争罪),而且将招募儿童入伍的成人绳之以法。在此方面,国际社会应酌情支持会员国发展和加强国家司法能力。

66. 鼓励国际和国家法院使用和借鉴国际刑事法院在 Lubanga 案件判决中确定的判例,并以国际刑事法院在司法程序中制定的与儿童保护和儿童参与有关的各项措施为指导。

67. 各区域组织持续努力,制定各项措施,以确保在预防冲突、调解和支持和平行动中,将儿童保护问题纳入主流,这些使特别代表备受鼓舞,他呼吁这些区域组织全面落实所制定的指导意见。

68. 此外,特别代表鼓励其他区域组织进一步参与解决儿童与武装冲突问题,以便除酌情制定适当政策和业务指导外,还提高对该议程的认识和政治上的承诺。

69. 关于在人口密集地区使用爆炸性武器问题,特别代表敦促各会员国采取措施,减少此类武器对儿童的影响,可采取的措施包括:

(a) 不在可造成大面积效果的人口密集地区使用爆炸性武器，包括必要时修订和强化军事政策和程序，确保所有军事行动都符合国际人道主义法，并以区别对待、成比例和审慎的原则为其基础；

(b) 通过收集和与联合国分享有关爆炸性武器对儿童产生影响的数据等途径，支持收集此类数据；

(c) 确保将那些违反国际法使用爆炸性武器的人绳之以法。

70. 特别代表再次敦促所有武装行为体作为一个优先事项审查空中袭击，包括无人驾驶飞机和夜间突袭的使用情况，以防止造成平民意外死亡、受伤及和民用物品受损。

71. 关于避免招募和使用儿童问题，特别代表呼吁相关会员国：

(a) 确保执行禁止招募儿童的法律，并将加强社区保护儿童机制，以此作为防止招募儿童的一项重要措施；

(b) 通过制定创造就业和创收方案，以及向儿童和青少年提供正规和/或非正规的教育服务等办法制定预防战略；

(c) 在执行预防战略过程中向各国政府提供官方发展援助。

72. 特别代表再次呼吁各国签署、批准和/或加入《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并在批准任择议定书后交存具有法律约束力的声明(根据第3条的规定)时，规定其允许自愿应征加入本国武装部队的最低年龄为18岁。

73. 特别代表鼓励各会员国继续支持将儿童保护纳入联合国外地特派团和总部各项活动的主流，并推动酌情授权和向维持和平行动和政治特派团及时部署儿童保护顾问。