

武装冲突局势中 保护儿童调解员 实用指南

详细联系方式:

Office of the Special Representative of the Secretary-General
for Children and Armed Conflict

United Nations Secretariat

New York, NY 10017, USA

电话: (+1-212) 963-3178

<http://childrenandarmedconflict.un.org>

关注我们:

🐦: twitter.com/childreninwar

📘: facebook.com/childrenandarmedconflict



负责儿童和武装冲突问题

秘书长特别代表办公室



负责儿童和武装冲突问题

秘书长特别代表办公室

行动起来
保护受冲突影响的儿童



武装冲突局势中 保护儿童调解员 实用指南



负责儿童和武装冲突问题的

秘书长特别代表办公室





目录

鸣谢	4
联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯撰写的前言	5
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表比西尼亚·甘巴的致辞	6
缩略语	8
定义	9
导言	11
寄语协调人和供其考虑的指导原则	15
一. 查明武装冲突局势中保护儿童问题	19
二. 重点保护儿童的冲突分析和调解员考虑儿童保护问题的预备事项	27
三. 在调解进程的实质性问题下要考虑的关键儿童保护要素	35
四. 结论, 包括在执行和平协议过程中对儿童保护问题的考虑	42
附件一: 和平进程中所作承诺实例	43
中非共和国	44
哥伦比亚	46
缅甸	48
尼泊尔	50
菲律宾	52
南苏丹	54
苏丹	56
附件二: 开展以儿童保护为重点的冲突分析的问题	59

封面照片来源: © 儿童与冲突问题特代办Fabienne Vinet

鸣谢

负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室(儿童与冲突问题特代办)感谢本指南的主要作者阿莱西亚·基奥凯蒂(儿童与冲突问题特代办政治事务干事)、政治和建设和平事务部政策和调解司、和平行动部政策、评价和培训司以及儿基会有关小组所做出的宝贵贡献。

特别代表办公室向参与编写本指南的专家Pascal Bongard、Ilene Cohn、Marcelo Daher、Robert Dann、Nicola Davis、Said Djinnit、Véronique Dudouet、Valentina Falco、Enrico Formica、Li Fung、Marc Giacomini、Lise Grande、Aaron Greenberg、Priscilla Hayner、Ezequiel Heffes、Sergio Jaramillo、Hilde Johnson、Pernille Kardel、Michael Keating、Hichem Khadhraoui、Karin Landgren、Stine Lehman-Larsen、Messeh Leone、Jennie Lincoln、Ian Martin、Dragica Mikavica、Brenda Mofya、Monique Nanchen、Esther Ruiz、Lena Sundh、Sharon Weinblum、Teresa Whitfield、Cornelius Williams、Leila Zerrougui以及协助这项工作的儿童与冲突问题特代办所有人员表示最深切的谢意。

特别代表办公室特别感谢瑞典政府和比利时政府在编写指南的整个过程中给予慷慨支持,并感谢欧洲和平研究所为在布鲁塞尔举行的高级别协商提供便利。



联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯

撰写的前言

儿童从来不应经历冲突的可怕影响，但他们仍在交战区内被杀害、被摧残、被迫离开家园并遭受可怕虐待。

格拉萨·马谢尔1996年题为“武装冲突对儿童的影响”的标志性报告描述了武装冲突对儿童尤为严重的影响，并表明了这一问题对促进国际和平、发展和人权的重要性。

武装冲突中保护儿童既是联合国和平与安全议程的核心，也是我们各项预防工作的重中之重。

新指南是我的特别代表努力支持会员国以儿童为中心开展各项预防冲突和结束冲突举措的重要组成部分。

儿童保护问题可以成为形成解决或缓解冲突的政治意愿的有效起点。例如，将儿童保护置于调解工作的核心位置有助于与冲突各方展开接触，增加实现可持续和平的机会。

通过确定将儿童保护问题纳入和平进程的最佳做法，本实用指南将支持联合国以及各区域、次区域、国家和地方行为体开展预防和调解工作。

我鼓励大家充分利用和广泛宣传这些指南，使其产生最大影响。



负责儿童与武装冲突问题秘书长

特别代表比西尼娅·甘巴的致辞

在大多数战患国家，冲突各方大规模严重侵害儿童的行为愈演愈烈。旷日持久的冲突已经对并将继续对儿童及其家庭和社区造成重大负面影响。

关于儿童与武装冲突问题的任务授权是1996年确定的，多年来，武装冲突局势中保护儿童问题已越来越多地被纳入和平谈判与和平协定。1999年，安全理事会第1261(1999)号决议首次敦促“武装冲突各方确保在和平谈判期间和冲突后巩固和平的整个过程中考虑到儿童的保护、福祉和权利”。最近2018年，安理会第2427(2018)号决议强调指出，“必须从所有和平进程初期便适当考虑儿童保护问题，特别是融入有关儿童保护的规定，和平协定必须大力强调儿童最佳利益，把脱离武装团体的儿童作为受害者对待，侧重于以家庭和社区为基础的重返社会工作。”

在和平协定中纳入关于保护儿童的具体条款并将其列为优先事项，肯定会面临诸多挑战。例如，由于文化和社会禁忌或害怕报复，针对儿童的强奸和其他形式的性暴力事件往往没有报告。此外，由于招募15岁以下儿童可能被起诉并被控犯有战争罪，严重国际罪行可能被排除在全面大赦之外，国际司法机制也可能进行起诉，这一切都对部分乃至所有冲突方可能产生强烈影响。冲突各方日益意识到，他们可能会因招募和使用儿童而受到起诉，因此可能拒绝释放儿童，因为每个被释放的15岁以下儿童都可能成为他们犯下战争罪的证据。因此，重要的是创造性思





考如何在和平协定中纳入最适当和最相关的保护和预防措辞,同时确保儿童得到充分融入社区所需的专门支持,并确保对各方所犯下的侵犯行为进行追责。处理武装冲突局势中严重侵犯儿童问题是一个非常敏感的问题,需要利用适当专门知识加以处理。

我希望本指南将被视为儿童保护和调解团体为儿童、和平与安全利益进行更广泛交流的第一步。



缩略语

联布综合办	联合国布隆迪综合办事处
复员方案	解除武装、复员和重返社会方案
哥人民军	哥伦比亚革命武装力量—人民军
民解力量	民族解放力量
伊加特	政府间发展组织
摩伊解	摩洛伊斯兰解放阵线
摩解	摩洛民族解放阵线
中非稳定团	联合国中非共和国多层次综合稳定团
苏人解	苏丹人民解放军
苏人解反对派	苏丹人民解放军反对派
苏人解运动	苏丹人民解放运动
苏人解运动 解放军	苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军
尼联共 (毛主义)	尼泊尔联合共产党(毛主义)
儿基会	联合国儿童基金会



定义

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。¹

儿童保护:防止和应对虐待、忽视、剥削和暴力侵害儿童行为。²

与武装部队或武装团体有关联的儿童:指未满18周岁被武装部队或武装团体以任何身份招募或使用的人,包括但不限于作为战斗人员、厨师、搬运工、信使、间谍或为性目的使用的男女儿童。³

武装冲突中严重侵害儿童行为:指安全理事会第1261(1999)号决议指定和谴责、后经第1314(2000)、1379(2001)、1460(2003)、1539(2004)、1612(2005)、1882(2009)、1998(2011)、2068(2012)、2143(2014)、2225(2015)和2427(2018)号决议中进一步阐述的六种严重侵犯儿童行为,即武装冲突各方招募和使用儿童、杀害和残害儿童、对儿童实施强奸和其他形式性暴力、绑架儿童、攻击学校和医院、拒绝对儿童实施人道主义援助。

监测和报告机制:由安全理事会第1612(2005)号决议设立,目的是系统收集关于武装冲突局势中六种严重侵害儿童行为的准确、及时、客观和可靠的信息。

调解:第三方经两个或更多当事方同意协助它们管理和解决冲突的过程,帮助它们制订相互接受的协议。⁴

1. 见《儿童权利公约》(1990年),第一条。

2. 人道主义行动中保护儿童联盟,《人道主义行动中的儿童保护最低标准》,2019年版。

3. 见《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》(《巴黎原则》),定义,第7页。

4. 见A/66/811,附件,第8段。



照片来源:儿童与冲突问题特代办Fabienne Vinet



导言

武装冲突局势中的儿童极易受到伤害，还要承受并非由他们发动的战争所带来的极其严重的后果。在大多数冲突局势中，对儿童的严重侵犯行为仍有增无减。如果不加以解决，这些侵犯行为可能会给儿童以及可持续和平带来持久负面后果，助长可能导致长期暴力和不公正的不满情绪和挫折感。



照片来源：© 儿基会/UNI195249/Le Du

自1999年以来，安全理事会通过系统参与，坚定地将儿童与武装冲突局势确定为影响和平与安全的问题，承认战争对儿童的过度负面影响。安全理事会还一再强调，必须在和平进程期间最大限度地扩大推动保护儿童的机会。

例如，安全理事会第1612(2005)号决议第2(d)段强调指出，“联合国实体为保护

儿童和与之建立联系，在监测和报告框架内同非国家武装集团开展的对话，必须在和平进程(倘若有这种进程)和联合国与有关政府之间的合作框架范围内进行。”该决议第14段还促请有关各方“确保所有和平进程、和平协定以及冲突后的恢复重建规划和方案，都明确列入对受武装冲突影响的儿童的保护和他们的权利与福祉”。

在安全理事会主席的2017年10月31日声明(S/PRST/2017/21)中，安全理事会鼓励负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表与相关儿童保护人员一道开展总结经验教训活动，就儿童与武装冲突问题这一任务授权全面汇编最佳做法，包括为将儿童保护问题纳入和平进程提供实际指导。

因此,负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室启动了与相关儿童保护和调解行为体包括政治和建设和平事务部、和平行动部和联合国儿童基金会(儿基会)之间的协商进程。安全理事会在第2427(2018)号决议第22段中适当注意到这一举措,其中“欢迎启动进程以汇编关于将儿童保护问题纳入和平进程的实用指南,着重指出必须在和平进程以及建设和平进程中同武装部队和武装团体商讨儿童保护问题”。

制定这一指南的18个月协商进程内容包括,通过编码电报发送给所有联合国维持和平行动和特别政治任务的一项调查,以及对调解和儿童保护领域高级专家的双边访谈、案例研究分析以及对和平协定中具体儿童保护措施的案例审查。

此外,2018年11月,在瑞典政府的慷慨支持下在日内瓦举行了初步协商,10名儿童保护和调解专家举行了会议,确定并讨论了将要纳入指南的初步内容。2019年10月,经与欧洲和平研究所和比利时政府伙伴合作,召集调解和儿童保护领域的20名高级专家,包括前秘书长特别代表、维和特派团团长和高级外交官在布鲁塞尔举行了第二次高级别协商。

通过协商进程得出的结论是,在和平谈判中,儿童保护问题大多是以专案方式处理的。虽然人们普遍承认,保护儿童权利对社区稳定和发展至关重要,但需要更加重视在建立和平中考虑保护儿童问题。儿童的权利、需要和关切很难在和平进程中得到解决。其中一个原因是,很少向调解员提供有效的具体工具用于查明儿童保护和儿童权利问题并在和平谈判中发挥可能的增值作用。



本指南旨在通过向调解员和支持调解努力的其他利益攸关方提供可在和平谈判及和平协定中考虑采用的具体措施,以非规范性的方式弥补这一差距。据此,本指南寻求协助各方确定切入点和可能的建立信任措施,以便让各方就这一问题进行互动。本指南由负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室与政治和建设和平事务部、和平行动部和儿童基金会合作,通过2019年8月、9月、11月和12月进行的四轮审查起草。其基础是,有证据表明,通过保护儿童和落实儿童权利以及防止严重侵犯儿童行为,和平的可行性和可持续性可以得到加强。



照片来源:儿基会菲律宾办事处/2019年/Shehzad Noorani



寄语协调人和供其考虑的指导原则

多年来，安全理事会在关于儿童与武装冲突的10项决议中强调了将儿童保护问题纳入和平进程的重要性。⁵ 国际、区域和国内法律为儿童提供的保护对于确保谈判各方承诺遵守这些法律文书所规定的义务至关重要，这些法律文书包括《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、日内瓦四公约及其附加议定书、国际习惯法和人道主义法及本指南所列其他相关文书。

18岁以下男童和女童在冲突前、冲突中和冲突后有特殊的需要和权利。应在和平进程的早期阶段考虑到这些因素。⁶ 暴力侵害儿童行为，包括武装冲突中的暴力行为可能对他们一生的健康和福祉乃至其家庭、社区和国家都产生终生影响。虐待和不公正造成的长期挫折感可能加剧这些影响，并对儿童的整个发育阶段乃至成年后都有长期影响。成年人的思维模式和行为很大程度上受其童年经历的影响，特别是当怨恨和巨大的压力得不到充分应对的时候。非常令人痛心的事件，例如目睹家庭成员被杀害、被剥夺自由、被迫流离失所、性暴力和直接卷入敌对行

⁵ 安全理事会第1261(1999)、1314(2000)、1379(2001)、1460(2003)、1612(2005)、1882(2009)、1998(2011)、2143(2014)、2225(2015)和2427(2018)号决议。第1539(2004)号和2068(2012)号决议没有提及将儿童保护问题纳入和平进程。

⁶ 见安全理事会第2427(2018)号决议，第12段。

动,可能对儿童和社区的福祉以及和平与安全产生重大的长期负面影响。⁷

在大多数受冲突影响的环境中,18岁以下儿童占总人口的50%以上,属于最脆弱群体。有系统地处理并努力防止严重侵犯儿童和其他儿童权利和保护问题的调解战略有助于持久和更可持续的和平。保护儿童问题特别是冲突各方严重侵犯儿童问题如得不到解决会助长社区紧张局势,导致长期不安全,对建设和平的努力形成掣肘。

今天的儿童就是明天的成年人,他们往往是复原力的关键来源。他们将在冲突后国家重建和经济发展中发挥重大作用。有时就制止和防止招募和使用儿童杀戮和残害儿童行为达成协议可能比其他问题上达成协议更为容易。因此,通过参与解决武装冲突中的儿童问题,有可能为完成其他优先事项敞开大门。释放儿童或愿意作出与儿童有关的其他积

⁷ 见A/51/306。《马谢尔研究报告十年战略评论:变化世界中的儿童与冲突》(联合国出版物,出售品编号:E.09.XX.20; Michael Wessells, *Child Soldiers: From Violence to Protection* (Harvard University Press, 2006); Theresa Betancourt and others, "Research review: psychosocial adjustment and mental health in former child soldiers – a systematic review of the literature and recommendations for future research", *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 第54卷,第1期(2013年1月),第17-36页。



极承诺,如开展关于如何识别和防止严重侵害儿童行为的提高认识方案,也可能提高谈判各方在地方社区的可信度。

以下是协助调解员考虑儿童保护问题的一套指导原则:

- ▶ 根据《儿童权利公约》第2条,所有儿童在任何时候都平等享有《儿童权利公约》所载所有权利。**任何儿童都不应因儿童或其父母或法定监护人的性别、年龄、民族、种族、宗教、身体能力或任何其他身份而受到歧视。**
- ▶ 根据《公约》第3条,重要的是在和平谈判期间,在所有将直接或间接影响儿童的决定中考虑**儿童的最佳利益**。
- ▶ 为保护儿童而采取的一切行动和作出的一切决定都应尊重“**不伤害**”原则。应以符合《公约》第12条的方式最大限度地减少可能对儿童造成的负面影响,最大限度地增进儿童的利益,确保儿童的需要得到满足,并按照他们的年龄和成熟度,听取他们的意见。纳入儿童观点可以通过不同方式,包括民间社会或参与和平进程的其他利益攸关方领导的基于社区的倡议来实现。
- ▶ 在调解过程中,应确保与《儿童权利公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、安全理事会关于儿童与武装冲突的决议以及适用于具体国家的相关决议的内容和性质保持一致,同时忆及,**联合国不支持赦免国际法所规定的严重罪行,严重侵犯儿童的行为人不能免除责任。**

为此,应酌情考虑适用以下指南和政策说明所载相关内容和规定:政治事务部于2017年编写的关于性别平等和包容性调解战略的指南;维持和平行动部于2017年编写的关于联合国和平行动中的儿童保护政策;2012年作为秘书长关于加强调解在和平解决争端、预防和解决冲突方面的作用的报告(A/66/811)附件发布的联合国有效调解指导意见;2010年发布的秘书长关于联合国过渡期正义方针的指导说明;2008年发布的秘书长关于联合国儿童司法方针的指导说明;经济及社会理事会2005年7月22日第2005/20号决议附件所列关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上取得公理的准则。

虽然本指南概括了武装冲突局势中儿童保护的主要问题,但调解员在调解与武装冲突中保护儿童有关的技术概念时应利用儿童保护专业知识。



一. 查明武装冲突局势中保护儿童问题

A. 概览



儿童保护系指防止和应对虐待、忽视、剥削和暴力侵害儿童行为。武装冲突局势中保护儿童概念所涉及的问题非常广泛,这些问题可能因具体情况而异。这一概念可以涵盖被迫流离失所状况,包括境内流离失所和跨界流离失所、难民流动、无人陪伴儿童和离散儿童、家庭团聚和儿童司法。儿童保护问题可以作为一种手段在和平进程的早期阶段(包括前期谈判阶段)与各方接触,在整个和平协议的谈判和执行过程中也具有相关性。

《儿童权利公约》最全面地阐述了每名儿童的权利,并规定了每名儿童在和平时期和武装冲突期间都有权享有的不可减损权利。根据《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》,各国应确保不满18周岁的人不被强制招募加入其武装部队,非国家武装部队的武装团体在任何情况下均不得招募不满18周岁的人。该任择议定书旨在提高招募儿童的最低年龄,《公约》最初规定的最低年龄为15周岁。

国际人道法特别关注儿童,日内瓦四公约《第一附加议定书》和《第二附加议定书》以及《非洲儿童权利与福利宪章》和《最恶劣形式的童工劳动公约》均禁止招募儿童就是明证。根据《国际刑事法院规约》,在国际性和非国际性武装冲突中,招募或征募儿童加入武装部队或集团均构成战争罪。这一战争罪也被列入《塞拉利昂问题特别法庭规约》。秘书长在关于设立该特别法庭的报告(S/2000/915)中指出,《第二附加议定书》第四条的规定长期以来一直被认为属于习惯国际法。⁸ 与《儿童权利公约》一样,日内瓦四公约《第一附加议定书》和《第二附加议定书》、《国际刑事法院规约》以及《塞拉利昂问题特别法庭规约》都将15周岁定为武装部队或武装团体招募的最低年龄。

⁸ 见红十字国际委员会,“第136条. 招募儿童兵”国际人道主义法数据库,可查阅:
https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule136.

国家立法也可以包括保护儿童的重要内容,可以援引这些内容来加强谈判各方对法律的接受、采纳和遵守。国家立法还可以包括各方可能同意在和平协议构想的法律改革框架内填补的空白。因此,重要的是要采取包容各方的做法,让社区领导人参与进来,以提高他们对国内法和国际法的认识,并确保有关各方就儿童保护工作及其与特定背景的相关性达成共识。

涉及在武装冲突中保护儿童的有关国际法、标准和原则

国际人道法

- ▶ 关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦四公约(1949年)
- ▶ 日内瓦四公约附加议定书(1977年)
- ▶ 习惯国际人道法

国际人权法

- ▶ 《儿童权利公约》(1989年)及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2000年)
- ▶ 《世界人权宣言》(1948年)
- ▶ 《关于难民地位的公约》(1951年)
- ▶ 《公民及政治权利国际公约》(1966年)
- ▶ 《经济社会文化权利国际公约》(1966年)
- ▶ 《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》(1984年)



- ▶ 区域人权文书, 包括《非洲儿童权利与福利宪章》(1990年)
- ▶ 《国际刑事法院罗马规约》(1998年)
- ▶ 国际劳工组织《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)(1999年)
- ▶ 习惯国际人权法

国际判例

- ▶ 前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和塞拉利昂问题特别法庭的判例法
- ▶ 国际刑事法院的判例法
- ▶ 国际法院的判例法

安全理事会关于儿童与武装冲突的各项决议

- ▶ 1261(1999)、1314(2000)、1379(2001)、1460(2003)、1539(2004)、1612(2005)、1882(2009)、1998(2011)、2068(2012)、2143(2014) 2225(2015)和2427(2018).

原则和标准

- ▶ 《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则(巴黎原则)》(2007年)
- ▶ 《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》(2014年)
- ▶ 《安全学校宣言》(2015年)
- ▶ 《关于维持和平以及防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》(2017年)

参考法律、原则和标准可帮助调解员和谈判者在各组织或社区发现侵权行为时为时提出儿童保护问题(见方框1)。

方框1

案例研究：哥伦比亚

在哥伦比亚，除了提及《儿童权利公约》及其附加议定书和安全理事会决议，提及哥伦比亚宪法中关于保障儿童权利普遍性的条款和宪法法院的相关决定也至关重要，因为提及这些文书加强了谈判双方对明确义务的认识。这也使非国家武装行为体有机会展示其制止暴力和促进和平的承诺具有诚意。收到了关于在正式复员进程前后将儿童非正式分离的报告。这种非正式复员意味着儿童得不到正式赔偿，而且在许多情况下也无法获得医疗健康服务和接受教育，这在哥伦比亚农村地区很常见。

宗教在某些情况下也可以发挥重要作用(见方框 2)。

方框2

案例研究：菲律宾

在菲律宾，摩洛民族解放阵线和摩洛伊斯兰解放阵线援引的战争规则源于伊斯兰教义，而不是国际人道法的世俗论述。摩洛民族解放阵线主席努尔·米苏拉里在对其战士发出的禁令中告诫他们，“不要超越《古兰经》和圣训中对圣战者规定的限制。不要伤害无辜平民，特别是儿童、妇女、老人和病人。不要毁坏平民的财产”。同样，摩洛伊斯兰解放阵线2005年《行为守则》的准则来自伊斯兰教义，每项准则都与国际人道法的一项原则或规定不谋而合。

B. 武装冲突中严重侵害儿童的六种行为及其他令人关切的问题

制定本实用指南是为了使调解员掌握必要技能用以鼓励冲突各方将最主要儿童保护问题纳入和平进程，特别着重处理武装冲突局势中严重侵害儿童的六种行为，⁹ 以及因实际或据称与冲突方有关联而拘留儿童以及将学校和医院用作军事目的等问题。安全理事会认定这些侵害行为¹⁰ 性质恶劣且对儿童生活造成严重影响：¹¹

1. 六种严重侵害行为

(a) 武装部队和武装团体招募和使用儿童

招募是指强制、强迫或自愿征召或征募未达到适用的国际条约所规定年龄的儿童加入任何类型的武装部队或武装团体。



使用儿童是指武装部队或武装团体利用儿童来从事任何工作，包括作为战士、厨师、搬运工、信使、间谍和合作者。这一概念不仅指正在或已经直接参与敌对行动的儿童。

b) 杀害和残害儿童

杀害：在武装冲突中导致儿童死亡的任何行动。

残害：对儿童造成严重、永久性、丧失能力的伤害、伤疤或致使其身体残缺不全的任何行为。



⁹ 见安全理事会第1261(1999)号决议。

¹⁰ 按照负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、联合国儿童基金会和联合国维持和平行动部于2014年编写的《野战教范：武装冲突局势中严重侵害儿童行为监测和报告机制》的界定。可查阅https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2016/04/MRM_Field_5_June_2014.pdf。

¹¹ 见负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室2009年编写的第1号工作文件“武装冲突中严重侵害儿童的六种行为：法律基础”，2013年更新。可查阅https://childrenandarmedconflict.un.org/publications/WorkingPaper_1_SixGraveViolationsLegalFoundation.pdf。

侵害行为系指直接定向攻击或间接行动，包括交火、地雷、集束弹药、简易爆炸装置或其他滥杀滥伤爆炸装置造成的儿童死亡和致残。杀害或残害可能发生在军事行动、房屋摧毁、搜捕行动或自杀式袭击中。酷刑也可能属于这一类。

(c) 针对儿童的性暴力

这种侵害系指对儿童实施的性行为，包括强奸、其他性暴力、性奴役、强迫卖淫、强迫婚姻、怀孕和堕胎或强制绝育。



强奸：是一种非自愿性交行为，可能包括用性器官侵入身体任何部位，或用任何物体或身体部位侵入生殖器或肛门。任何这样的侵入都被认为是强奸。试图强奸他人但最终没有侵入被视为强奸未遂。

性暴力：指任何性行为、企图获得性行为或为性目的贩卖儿童。性暴力有多种形式，包括强奸、性奴役和贩运、强迫怀孕、性骚扰、性剥削和性虐待以及强迫堕胎。

(d) 袭击学校或医院

此类袭击包括以学校或医疗设施作为打击目标，导致这些设施全部或部分损毁，以及占领、炮击或为宣传目的定向攻击等破坏这些设施正常运作的行为，或旨在对学校或医疗设施或其人员造成伤害的其他行为。



学校：指可辨识的教育设施或学习场所。社区必须确认和了解教育设施和学习场所是学习空间，并醒目标记其边界。

医院：指收容伤病员并提供医护服务的医疗设施。



(e) 绑架儿童

以任何形式剥削儿童为目的暂时或永久非法带离、控制、抓获、逮捕、带走儿童或使其强迫失踪的行为。其中包括但不限于招募加入武装部队或团体、参与敌对行动、性剥削或性虐待、强迫劳动、劫持人质和灌输思想。

(f) 剥夺儿童获得人道主义援助的机会

这种侵害行为包括冲突方违反日内瓦四公约的规定，故意剥夺儿童获得其生存不可或缺的人道主义援助或阻碍人道主义援助物资的通行，包括任意阻拦救济物资，以及严重阻碍人道主义实体或其他有关实体在武装冲突局势中接触和援助受影响儿童的能力。应根据儿童获得援助的机会以及人道主义机构接触包括儿童在内弱势群体的能力来评估拒绝准入情况。



剥夺获得人道主义援助的机会

2. 其他令人关切的问题

(a) 儿童因实际或据称与冲突方有关联而被剥夺自由或拘留

剥夺自由：按照1990年《联合国保护被剥夺自由少年规则》第11条的规定：“系指对一个人采取任何形式的拘留或监禁，或将其安置于另一公私拘禁处所，由于任何司法、行政或其他公共当局的命令而不准自行离去”。



照片来源：© 儿基会/UNI150697/Asselin

拘留:指在原则上属于公务人员合法职责的行为。因此,在提到国家当局履行其合法的执法职能而拘留儿童时,应使用“拘留”一词。拘留行为本身并不违法,必须符合具有国家和国际约束力的法律文书。然而,就儿童而言,按照《儿童权利公约》第37条(b)款的规定,拘留始终仅应作为最后手段,且实施时间应尽可能短。

(b) 将学校和医院用于军事目的



照片来源:© 2007华盖创意图片库

这是指武装部队和武装团体为支持其军事行动,而在学校和其他教育设施以及医院和其他医疗设施及其周边开展的活动。安全理事会在第1998(2011)号决议中请秘书长在其关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件中列出医院和学校遇袭事件的肇事者。

在同一决议中,安全理事会还敦促武装冲突各方“不采取阻碍儿童享受教育和保健服务的行动”,请“秘书长继续监测和报告违反国际人道法将学校和医院用于军事目的以及攻击和(或)绑架教师和医护人员等情况”。



二. 重点保护儿童的冲突分析和调解员考虑儿童保护问题的预备事项

调解员需要充分熟悉在特定冲突局势中解决儿童保护问题的比较优势,从而有可能鼓励将相关内容纳入不同的谈判协议。在某些情况下,在谈判外围开展工作的各方顾问也许能够通过引入外部专业知识并帮助各方了解在谈判中纳入儿童保护内容符合他们的利益,从而影响这一进程。

还必须探索可采取哪些激励措施促使各方在谈判中纳入儿童保护问题,并从战略角度看待这些激励措施,以说服各方相信优先考虑儿童保护问题的重要性。

和平协议中使用的儿童保护措施因情况和既定优先目标不同而存在很大差异。本指南附件一载有以往和当前协议中使用的案文样本,提供了可为调解员指引方向的具体范例。

招募和使用儿童以及释放儿童,通常是和平协议中反映的保护儿童的主要优先事项。然而,还必须指出和阐明所有其他严重侵害儿童行为,包括说明武装冲突各方将采取的预防性措施。

A. 重点保护儿童的冲突分析

以儿童保护为重点和以权利为基础的冲突分析可以帮助调解员和谈判各方确定整个和平谈判过程中需要处理的最相关儿童保护内容,并确定可以安全引入这些内容的进程阶段。通过这种分析,有可能确定特定情况下严重侵害行为和其他儿童保护问题的原因、动态和特征,包括各方的角色和责任。



通过提供进行这一分析所需的支持,可以直接让调解员关注儿童保护问题。这一分析可以为考虑到儿童保护需求的调解进程提供信息,并通过提供与儿童保护有关的战略信息,使调解员更好地与谈判各方接触。安全理事会第1612(2005)号决议设立的关于武装冲突中严重侵害儿童问题的监测和报告机制等工具,加上从联合国和外部其他来源获得的信息,有效地提高了人们对儿童保护问题的关注,突出了负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表在促进与有关各方对话方面的作用。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表以及有关国家的国家监测和报告任务组的共同主席可以向调解员提供关于严重侵害儿童行为趋势的信息,以便查明严重侵害儿童行为的模式,并制定将纳入和平协议的有针对性的保护和预防措施。

B. 让各方做好参与儿童保护问题的准备

通过有针对性的干预和支持冲突各方准备进行有意义的讨论,努力解决冲突各方对儿童保护工作的了解情况不对等的问题,对于确保所有利益攸关方在整个谈判过程中知情参与至关重要。

在可能的情况下,调解员应在与各方的讨论中探讨各方在和平进程初期是否可商定任何解决儿童保护问题的措施作为建立信任措施。为促进这一进程,调解员必须了解其工作环境中儿童保护方面的动态,与相关儿童保护专家协商,并在国家监测和报告任务组和(或)儿童与武装冲突问题特别代表办公室的支持下,探讨将儿童保护工作纳入对话的方式。





必须考虑的一个因素是，被冲突各方释放的儿童是否认为自己是儿童和受害者；有些人可能更愿意接受成人解除武装、复员和重返社会方案（称为复员方案）而非以儿童为重点的复员方案的处理办法。在这方面，听取儿童保护问题专家的意见同样至关重要，专家们应该能够根据个案情况就下一步行动提供稳妥建议。

调解员应努力透明和包容地处理儿童保护问题。这是必要的，因为如果某些冲突当事方被排除在谈判之外，它们可能会采取行动诋毁一项可能包含儿童保护内容的协议，甚至可能努力证明该协议或许无法执行或无效。这可能会使儿童面临进一步的风险。

C. 人力资源和专门知识

为了进行以儿童保护工作为重点和以权利为基础的透彻分析，调解小组必须能够获得相关专门知识和充分了解儿童保护问题。调解员应考虑根据具体情况在其团队中安排一名专家，或利用负责儿童与武装冲突问题秘书长

特别代表办公室和儿基会等外部实体的专门知识，或在当前联合国和平行动局势中聘请儿童保护顾问。儿童保护专家必须拥有丰富的管理复杂儿童保护问题的经验，并正确领悟如何将“无害”和“儿童最佳利益”原则付诸实践。此外，儿童保护专家必须具备支持引领政治进程的经验，并充分了解有关国家的局势，以便能够就纳入具体儿童保护问题可能具有的风险和好处以及有关各方谈判达成协议的最适当方式向调解员提供咨询意见。



同样,儿童保护专家还可以提供指导,确保调解员的干预恪守“无害”原则,并防止旨在保护儿童的行动对一般儿童以及特定儿童群体产生负面影响。例如,在没有提供量身定制的重返社会方案的情况下,将儿童从冲突方队伍中放走的做法可能对儿童非常有害。至关重要的是,要与捐助方接触,确保有足够的财政资源有能力来执行和平协议中关于保护儿童的内容。

D. 协调



参与和平进程的不同实体的协调将确保旨在保护儿童的干预措施更加有效,并根据具体情况量身定制。多层面协调一致的参与十分必要。在和平谈判外围开展工作的各实体所做宣传工作对调解员来说可能很重要,可说服各方相信保护儿童的重要意义,对可持续和平作出重要贡献。例如,在哥伦比亚,在国家层面与哥伦比亚国会和平委员会进行了讨论,挪威作为国际层面和平谈判的两个第三方协调人之一也进行了讨论。尽管正式的和平进程为各方参与提供了良机,但也

可以探索替代或平行的渠道来实现同样的目标。

中非共和国、刚果民主共和国和苏丹等国的和平谈判经验表明,虽然和平谈判为倡导承诺保护儿童提供了框架(有时采取与联合国开展的安全理事会授权行动计划的形式),但还另外举行了正式谈判以确保儿童保护问题的对话即使在政治对话破裂的情况下仍会继续进行。行动计划是联合国与秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告所列实施严重侵害儿童行为当事方以书面方式签署的承诺。每项行动计划都是针对特定当事方的具体情况设计并列出有时限的具体步骤,从而使国际法能够最终得到遵守,使当事方从名单上除名,并使儿童今后得到更好的保护。

E. 儿童陈述意见的权利

《儿童权利公约》第12条第1款规定，“缔约国应确保有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见”，对儿童的意见应“按照其年龄和成熟程度给以适当的看待”。

探讨儿童包括以某种角色参与敌对行动的儿童在和平进程中陈述意见的途径，并适当考虑到儿童的年龄和成熟程度，可以帮助调解员和参与谈判的其他各方了解儿童的意见和需要。这一步骤至关重要，可确保当代儿童在为自己的未来促进社会凝聚力和建设和平方面发挥关键作用。此种途径符合安全理事会第2427(2018)号决议，安理会在该决议中促请会员国、联合国实体、建设和平委员会和其他有关各方“将儿童保护条款，包括关于释放曾与武装部队或武装团体有关联的儿童并帮助其重返社会的条款以及关于儿童权利和福祉的条款纳入所有和平谈判、停火协议、和平协议以及关于停火监测的规定之中，并且在这些进程中尽可能考虑到儿童的意见”。¹²

可促请儿基会、国际和地方民间社会组织，包括具有相关儿童保护专门知识的社区和宗教组织转递儿童的意见。这种包容性做法也应对性别问题有敏感认识，允许女童和男童自由表达意见。要谨慎确保各组织具有承担这一微妙任务的公信力。最后，年轻人、妇女和地方社区可作为儿童代言人参与进来，特别是参与制定地方和平协议，从而能够产生更大的增值。这种纳入儿童的做法可对和平谈判和由此产生的和平协议作出重大贡献(见方框3)。

¹² 安全理事会第2427(2018)号决议，第22段。

框3

纳入儿童的做法：哥伦比亚

在哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)的和谈中,了解导致招募儿童的因素及其加入该团体后的生活情况,是制定适当措施让儿童脱离和重返社会的关键步骤。恢复与这些儿童原籍社区的联系,同时确保他们及其家人获得必要的社会经济机会已被确定为和平协议要包含的基本要素。

F. 指导调解员确定在令人关切的局势中可能出现的儿童保护问题时要考虑的问题

- ▶ 在此局势中,谁被视为儿童?男童和女童在这方面是否有区别?
- ▶ 在此局势中,哪些类型的侵害儿童行为会直接导致武装冲突?
- ▶ 在此局势中,严重侵害行为的程度如何?
- ▶ 冲突中招募和使用儿童等严重侵害儿童行为如何潜在助长当事方实现军事目标或政治目标?
- ▶ 男童和女童是否被当作专门目标?如果是,原因何在?
- ▶ 侵害儿童行为如何助长武装冲突?
- ▶ 侵害儿童行为是由某一当事方、多个当事方还是所有当事方不加区别地实施?
- ▶ 是否有任何当事方先前承诺终止或防止严重侵害儿童行为?如果有,这些承诺是什么,当事方的履行情况如何?在这方面是否有任何进展?
- ▶ 本国或多国以及每个有关当事方在保护儿童方面作出哪些国家、区域和国际承诺?



- ▶ 严重侵害行为主要发生在哪些地域, 由哪个冲突方实施?
- ▶ 遭受严重侵害的儿童属于哪个特定族裔或宗教群体?
- ▶ 女童和男童受这些侵害行为的影响有何不同?
- ▶ 是否有严重侵害行为的幸存者在和平进程中年满18岁?

为了扩大这项评估的范围, 有必要研究特定侵害行为问题, 帮助调解员评估有关局势中各侵害行为的程度(见附件二)。





照片来源:儿童与武装冲突特代办 Fabienne Vinet



三. 在调解进程的实质性问题下要考虑的关键儿童保护要素

必须设法将儿童保护纳入实质性问题，摆到谈判桌上，包括关于停火和停止敌对行动、安全安排、治理和过渡期正义机制的讨论。

在某些情况下，人们将确保在和平进程中保护儿童的措施作为一个机会和可能的起点而非潜在分歧领域，藉此与冲突各方就儿童保护和预防问题开展更广泛的对话(见方框4)。

方框4

案例研究：塞拉利昂

1999年塞拉利昂《洛美和平协定》突出阐明儿童保护问题，该协议顺应了儿童在复员、解除武装和重返社会进程中的特殊需要。该协定还设立了一个真相与和解委员会和一个战患儿童问题国家委员会。

以下议题往往是调解进程的核心，可视为提请谈判各方注意儿童保护问题并将其列为优先事项的渠道。

A. 建立信任措施，包括停火谈判优先领域的建立信任措施

各方应：

- ▶ 承诺遵守将儿童定义为18岁以下者的国际标准，并根据关于儿童卷入武装冲突问题的《任择议定书》(2000年)，遵守禁止招募和使用18岁以下儿童的规定；



- ▶ 从冲突各方的队伍中释放所有18岁以下儿童；
- ▶ 在有关国家建立一个有效的出生登记制度，维护儿童权利的行使，包括获得服务的机会，并查明冲突各方的儿童，将其释放；
- ▶ 将六种严重侵害行为、拘留儿童以及将学校和医院用于军事目的视为违反停火行为，将其定为违禁行为，以终止这种侵害行为或防止发生这种行为；
- ▶ 确保监测安排纳入保护儿童和儿童的具体需要，例如，除其他外，在负责监测停火或停止敌对行动执行情况的委员会或实体中纳入一名儿童保护代表或协调人；
- ▶ 避免任何危害保健和教育实体运作的行为或活动；
- ▶ 避免任何可能妨碍向儿童提供人道主义援助的行为或活动；
- ▶ 作为建立信任措施之一，在即将获释的被拘留者中优先释放儿童，包括为获释儿童提供有针对性的长期重返社会方案；
- ▶ 寻求与冲突各方达成协议，腾出用于军事目的的医院和学校；
- ▶ 制定和实施针对儿童的复员方案程序，确保充分和成功查明与冲突各方有关联的儿童，让其脱离和重返社会。任何时候都要积极开展儿童复员方案程序；¹³
- ▶ 确保冲突各方对儿童问题敏感的复员方案进程包括与该进程有关的工具有共同理解。

^{13.} 解除武装、复员和重返社会问题综合标准修订版草案，模块5.20，儿童与复员方案(2019年)：“和平进程为突出强调受武装冲突影响的儿童的需要提供了一个机会，儿童权利在建立和平、建设和平和解决冲突进程中应被视为是至关重要的。和平协议中应明确承诺停止招募儿童并从武装部队和团体中释放儿童。然而，释放儿童时限不应与完成和平进程挂钩”。



B. 更广泛的安全安排领域, 包括安全部门改革

各方应:

- 
- ▶ 终止并防止严重侵害儿童行为, 包括冲突各方拘留儿童以及将学校和医院用于军事目的;
 - ▶ 确保立即无条件释放冲突各方队伍中所有18岁以下儿童, 并将其移交给儿童保护文职机构或儿基会等联合国专门机构;
 - ▶ 在武装部队和武装团体中建立年龄核查机制和对儿童友好的筛查程序, 防止招募18岁以下儿童;
 - ▶ 为军队包括指挥官和普通士兵以及警察提供儿童保护培训;
 - ▶ 着手制定特别注重保护儿童的标准作业程序、指挥命令和接战规则, 例如将与武装部队和武装团体有关联的儿童移交给文职儿童保护机构或儿基会等联合国专门机构的移交规程;
 - ▶ 确保儿童复员方案的结构和机制不会在安全部门改革中遭受挫折, 包括不受缺乏资金的影响, 以便在成人复员方案可能进展缓慢的情况下, 儿童复员方案进程仍能继续进行;
 - ▶ 确保在开展安全部门改革和复员方案时, 儿童不被计入武装部队或武装团体人数。



照片来源:© 儿基会/UN0202140/Rich

儿童复员方案进程应独立于国家重建努力,并与成人复员方案工作(若已确立)分开。这一进程不应取决于更广泛的安全部门改革或分享权力谈判完成与否。释放与武装部队和武装团体关联的儿童并使其重返

社会不应与和平进程是否完成挂钩,也不应取决于和平进程的完成。由于该进程没有适用于所有情况的标准公式,因此调解员必须依靠儿童保护的技术专场确保在性别和年龄敏感的复员方案进程的所有阶段充分考虑到女童和男童的具体需要。

C. 更广泛的治理问题

以下条件应予确保:

- ▶ 应按照国际儿童司法标准,将所有脱离武装部队和武装团体的儿童主要视为冲突受害者并予以充分支持,协助他们恢复正常生活和重返社会;
- ▶ 酌情在国家 and 地方各级建立有效民事登记和系统出生登记机制;
- ▶ 应按照国际儿童司法标准对待与冲突各方关联期间犯下罪行的儿童;



- ▶ 应建立和解和问责机制,由相关管辖机构处理严重侵害儿童行为,同时确保儿童受害者和证人的权利、尊严和安全得到保护;
- ▶ 儿童应有机会在影响到儿童的司法和行政诉讼中,以符合国家法律程序规则的方式直接或通过代表或适当机构表达意见。¹⁴

D. 过渡期正义机制¹⁵

多年来建立的过渡期正义机制明确受理儿童相关问题。危地马拉、秘鲁、塞拉利昂、南非和东帝汶的真相委员会以及塞拉利昂问题特别法庭等混合法庭都受理侵害儿童罪行,并让儿童作为受害者和证人参与。追究侵害儿童罪行的责任也是国际刑事法院工作的一个重要组成部分,托马斯-鲁邦加就是因招收和征募15岁以下儿童而在国际刑事法院被起诉和定罪的。

塞拉利昂问题特别法庭是第一个起诉武装冲突中招募和使用儿童犯罪行为并定罪的国际法庭或混合法庭。该法庭还开创了一个重要先例,即在国际刑事法院根据《罗马规约》提起此类案件之前,根据习惯国际法将招募儿童行为定为刑事犯罪。冲突各方一直使用并继续使用儿童实施暴行。¹⁶在大多数情况下,儿童可能会受到各种经济和政治压力的影响。尽管塞拉利昂问题特别法庭对15岁以上儿童拥有管辖权,但没有审判过任何儿童。不过,曾有15岁以上儿童被传唤出庭作证。

多年来,传统司法机制出于追责与和解目的,越来越多地让儿童参与。¹⁷真相与和解委员会等非司法程序一般被认为比法院刑事诉讼更适合儿童,因为它们不那么令人生畏,也更灵活。真相与和解委员会也更贴近社区,有更好

¹⁴ 儿童权利委员会,关于儿童表达意见的权利的第12号一般性意见(2009年)(CRC/C/GC/12)。

¹⁵ 关于儿童与过渡期正义的进一步详情,见:Cécile Aptel和Virginie Ladisch,“Through a new lens: a child-sensitive approach to transitional justice”(纽约,国际过渡期正义中心,2011年);“儿童与真相委员会”(意大利佛罗伦萨,儿基会因诺琴蒂研究中心,2010年);Saudamini Siegrist and others, eds., Children and Transitional Justice: Truth-telling, Accountability and Reconciliation (哈佛法学院人权方案,马萨诸塞州剑桥,2010年);儿童与过渡期正义专家论文系列,儿基会因诺琴蒂研究中心2007年发表。

¹⁶ 塞拉利昂问题特别法庭,检察官诉Sam Hinga Norman,案件编号SCSL-2004-14-AR 72(E),上诉分庭的裁决,2004年5月31日。

¹⁷ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、非正式司法系统:制定基于人权的参与路线(纽约,2010年)。

的条件让儿童充分参与并 好的条件让儿童充分参与并与一般社区参与相关联。拘留儿童应作为最后手段,要优先考虑有助于儿童康复的替代办法。

儿童参与过渡期正义,对于打破暴力代际循环和防止未来的暴力至关重要。儿童参与不仅是一项权利,也有助于增强积极行使公民权的能力。



照片来源:儿童与武装冲突特代办Fabienne Vinet

为确保儿童切实参与,必须考虑“无害”原则。这一进程必须以儿童的最佳利益为指导,任何参与都必须是自愿的并以知情同意为基础。此外,还必须为儿童的安全防护提供具体保障,包括保密原则。在刑事诉讼等环节需要考虑到儿童的年龄和发展阶段,只有训练有素的工作人员在完全熟悉儿童友好和性别敏感程序的情况下才能直接与儿童互动。必要时,儿童应能获得心理社会支持服

务,并在整个进程中得到支持。



四. 结论, 包括在执行和平协议过程中对儿童保护问题的考虑

将儿童保护问题成功纳入和平进程,可以降低过渡期对武装冲突儿童受害者的影响,同时也可制定冲突后时期预防和追责制度提供借鉴。调解员需要密切关注谈判中协议的准确性,包括儿童保护内容,因为这对于限制执行期间的争议问题和避免协议重新谈判至关重要。

调解员应探讨有无可能在和平协议实施机制中具体提及儿童保护问题。和平协议可以纳入(包括由第三方)监测和核查这些承诺执行情况的安排,也可以纳入与问责机制的联系。必须就如何履行保护儿童的承诺达成明确协议,并在整个实施阶段获得所需资源。

事实证明,具有儿童保护专门知识的联合国实体的参与,对于以联合监测机制的形式监测协议执行情况非常有用。

例如,2006年10月设立了审查布隆迪政府和民解力量停火协议的布隆迪联合核查和监测团,成员包括负责联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)的秘书长特别代表、非洲联盟、国防部和民族解放力量(民解力量)领导人。由儿基会和联布综合办共同主持的国家监测和报告任务组不是联合核查与监测机制的正式成员,但受邀向机制简要介绍了安全理事会授权的监测和报告机制,并提供关于严重侵害儿童行为的最新情况,这些行为有记录在案,但国家监报任务组因缺乏准入而无法核实。在这个论坛上,国家监报任务组主张释放与冲突各方有关联的儿童,突出强调了这方面面临的挑战,特别是民解力量面临的挑战。

通过这些宣传努力,武装冲突中保护儿童问题开始列入联合核查和监测机制的议程,国家监报任务组也得以与民解力量建立合作关系,使民解力量队伍中的儿童随后获释。继进一步谈判后,2008年12月达成了一项声明,规定立即无条件释放儿童(见S/2009/450)。

另一实例是2015年签署《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》后,政府间发展组织(伊加特)建立了停火和过渡期安全安排监测机制,其中将严重侵害儿童行为视为违反停火协议。2012年,南苏丹政府与联合国签署了一项终止和防止苏丹人民解放军(苏人解)征募和使用儿童的行动计划。政府2014年重申致力于该行动计划,进一步着手终止一切严重侵害儿童行为。苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)2015年12月也签署了一项行动计划。国家监测和报告任务组在这一努力中发挥了关键作用,监测这些行动计划执行情况是与监测和平协议执行情况同步进行的,有助于监测和平协议执行情况。

最后,有效跟踪儿童保护问题的执行机制应保证联合国工作人员和其他相关实体能够不受阻碍、定期、安全地监测和核查遵守情况。这种机制还应确保不对监测人员、受害者、证人或任何其他第三方为履行商定承诺开展活动采取报复行动。



附件一

和平进程中所作承诺实例

将儿童保护问题纳入和平进程有很多方式。某些情况下,可能要将一些具体问题,如释放先前与冲突各方有关联的儿童及其重返社会,正式纳入和平协议并详加说明,而在另一些情况下,调解员可能认为这些问题太敏感,不能直接纳入和谈。纳入儿童保护问题的最佳方式及其应采取的形式应由调解员逐案确定。如果调解小组成员有一名儿童保护专家会大大有助于这一评估。

以下是一些可以将儿童保护问题纳入和平协议和停火协议案文的实例(按有关国家的字母顺序排列):

中非共和国

2018年11月,应中非共和国政府的请求,负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和儿基会协作,起草了一份关于保护受武装冲突影响的儿童的备忘录,供政府审议,并有可能纳入和平协议。政府与14个武装团体2019年2月6日在班吉签署的《中非共和国和平与和解政治协议》涉及所有六种严重侵害儿童行为,并为落实该协议建立了一个全面的监测制度。

中非稳定团是和平协议的调解者之一,可在支持实施《中非共和国和平与和解政治协议》方面发挥重要作用。《协议》第35条申明担保人和调解员有权对违反《协议》的签署方实施惩罚措施。该条还指出,肇事者有可能受到国际制裁。通过有可能为强制执行该协议而实施制裁,国际社会推动执行该协议的能力得到加强。



中非共和国

《中非共和国和平与和解政治协议》，2019年2月6日

(原文无着重标示)

认识到中非共和国的大部分人口是深受武装冲突影响的儿童和妇女，充分保护其权利并停止虐待和敌对行动是各方的共同目标”……



图片来源: © 儿基会/UN0239545/Gilbertson VII Photo

三. 武装团体的承诺

...

- (c) 不采取任何破坏或非法占领公共建筑和场所, 如医院、学校和礼拜场所及境内流离失所者场所的行为, 也不对平民实施一切掠夺或侵犯行为, 包括性暴力和性别暴力, 特别是针对妇女和女童的暴力。

...

- (h) 立即停止一切形式武装团体征募行为, 包括征募儿童和外国人...

落实停止敌对行动和临时安全安排

...

- (c) 任何可能侵犯儿童权利的行为, 包括征募和使用18岁以下儿童直接或间在武装部队接服役的行为。
- (d) 任何暴力侵害妇女和女童, 或性暴力或性别暴力的行为。...
- (g) 任何干扰或阻挠提供人道主义援助或发展援助的行为;

哥伦比亚

2012年9月，哥伦比亚政府宣布启动与哥人民军之间的正式和平谈判，哥人民军是哥伦比亚冲突中的主要武装团体之一，因对招募和使用儿童负有责任自2003年以来被列入秘书长年度报告附件。上述谈判进程的特点是没有调解员：双方选择在第三方支持下开展直接谈判。¹

鉴于政府对联合国武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制持有保留意见，因此负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表进行了参与。特别代表在上述谈判期间与政府和哥人民军进行了接触，呼吁禁止招募和使用所有18岁以下儿童并将战争罪排除在任何大赦范围之外。特别代表于2015年应双方邀请前往哈瓦那，就有待采取的儿童保护措施向其提供咨询意见，特别代表被视为是公正中立的局外人，有高级别接触，而且不受任何国家干涉的影响；特别代表的政治干预有助于补充其他实体在国家级开展的以权利为基础的倡导工作。因此，哥人民军停止招募和使用儿童被框定为建立信任措施，创造了势头，并帮助推进了和平进程。

2016年5月15日，双方就以下方面达成一项协议，即15岁以下儿童离开哥人民军营地、承诺拟订所有其他未成年人脱离的路线图和一项特别的重返社会方案。

¹ 保证国古巴和挪威在讨论中发挥了促进作用，“陪同”国委内瑞拉和智利提供了区域支助。

哥伦比亚

2016年5月15日 第70
号联合公报

(原文无着重标示)

3. 承诺：

哥人民军承诺全面切实地
执行以下措施：

- a. 继续遵守其终止招募18岁以下未成年人的决定。
- b. 在建立信任措施框架内提供有关不久将离开营地的15岁以下未成年人的现有信息。
- c. 根据本协议所载条款，议定书和临时安置计划一经商定，即着手释放哥人民军营地内15岁以下未成年人。
- d. 在可及范围内采取措施确保逐步释放目前在哥人民军营地的所有未成年人，政府和哥人民军将为此目的拟订一份路线图。
- e. 推动查明哥人民军营地内的所有未成年人，以便他们在获释进程中获得必要支助和陪伴，并参加有待商定的未成年人权利保障特别方案。
- f. 将上述措施告知游击队。



照片来源：© 儿基会/UN013360/LeMoyne

缅甸

终止和防止严重侵害儿童是缅甸境内和平进程的一个组成部分。有关防止严重侵害儿童行为的规定已被纳入2015年10月签署的全国停火协议。这一步骤至关重要，在2018年7月举行的联邦和平大会第三届会议上得到进一步确认，会议专门承诺“建立并实施确保儿童权利的方案，遵守《联合国儿童权利公约》，促进儿童的全面发展，消除六种严重侵害儿童的行为”。联合国与区域实体和直接参与谈判的会员国进行了联络，提出了与当时缅甸局势相关且适用的特定措词。

鉴于全国停火协议载有儿童保护条款，国家监测和报告任务组在与秘书长关于儿童与武装冲突问题年度报告附件所列各方进行互动时因此能够将武装冲突局势中严重侵害儿童行为问题明确纳入缅甸的国内法律和规范框架。例如，任务组给国家武装部队要求就严重侵害事件采取行动或表示关切的书面信件在援引国际法律和监管框架之前，系统地提及了全国停火协议的规定。



缅甸

2015年10月15日缅甸联邦共和国政府与少数民族武装组织之间的全国停火协议(原文无着重标示)



Photo credit: © UNICEF/UNI28428/Noorani

5. 缅甸军与少数民族武装组织商定遵守以下与部队有关的条款和条件：

d. 避免将任何宗教建筑、学校、医院、诊所及其房地以及具有重要文化意义的场所和公共场所用作军事前哨或营地。

...

9. 缅甸军与少数民族武装组织应遵守与保护平民有关的以下条款：

...

h. 根据法律避免限制受教育权；避免破坏学校 and 教学用建筑，包括教学用具；避免干扰和妨碍学生和教师；

...

k. 避免破坏学校、医院、诊所、宗教建筑及其房地或采取将导致上述场地遭破坏的行动，避免将上述场地用作军事基地或前哨

...

n. 避免杀害或残害、强行招募、强奸儿童或对其实施其他形式的性侵犯或性暴力或绑架儿童。

尼泊尔

2006年11月签署的《全面和平协议》结束了尼泊尔境内政府与尼泊尔联合共产党(毛主义)(尼联共(毛主义))之间长达10年的冲突。数千名儿童被尼联共(毛主义)强行招募,其他儿童则自愿加入,与政府对抗,并在尼联共(毛主义)军队度过数年。自《全面和平协议》签署以来,尼泊尔境内严重侵害儿童行为大大减少,但是毛派军队在临签署协议之前招募了儿童;确保这些儿童正式获释的工作未取得进展,但有大批儿童非正式获释。

2009年12月16日,尼泊尔政府和尼联共(毛主义)与联合国签署了一项行动计划,其中规定了有时限的各项具体活动,以便立即无条件释放仍留在营地、经核实为儿童的不符合资格的尼联共(毛主义)人员。2010年1月启动了释放进程,该进程在一个月内完成。当时大约有2 000名儿童正式获释,有1 000多名儿童在早些时候逃走,或不敢返回营地,未参加释放行动。

联合国在以下方面发挥关键作用:监测获释儿童境况;提供复员方案,以确保儿童完全融入社会并防止他们被重新招募。

² 根据秘书长关于尼泊尔境内儿童与武装冲突问题的报告(S/2008/259)和儿童与武装冲突问题工作组的结论(S/AC.51/2008/12)的建议。

尼泊尔

2006年11月22日

全面和平协议

(原文无着重标示)

7.6.1. 双方[尼泊尔政府与尼泊尔共产党]完全同意为妇女和儿童权利提供特殊保护,以便立即停止各类暴力侵害妇女和儿童行

为,包括童工以及性剥削和性虐待,并完全同意武装部队不招募或使用18岁或以下儿童。受影响儿童将立即获救,并将为其重返社会提供必要和适当援助。



照片来源:© 儿基会/UNI44218/Van Houtryve

2006年12月8日《监测军火和军队管理工作协议》

(原文无着重标示)

4.1.3 登记营地内的毛派军队战斗人员

所有毛派军队战斗人员都将在主要营地进行登记。登记内容将包括年龄、姓名、军阶、部队/编队内职责和入伍日期,并将据此编制人员的完整清单。...

经登记后认定为1988年5月25日之后出生的毛派军队战斗人员,将自动荣誉退伍。

菲律宾

1998年签署的《关于人权和国际人道法的全面协议》是菲律宾政府与菲律宾全国民主阵线经挪威政府调解通过11个月的谈判达成的成果。联合国没有直接参与政府与摩洛伊斯兰解放阵线(摩伊解)之间的谈判,但儿基会与摩伊解进行了单独接触,从而于2007年发布了摩伊解与儿基会之间有关维护武装冲突中儿童的权利和儿童保护的联合公报。

菲律宾政府对儿基会的参与持开放态度,从而加快了2009年行动计划的起草;根据该计划,摩伊解承诺终止在武装冲突中招募和使用儿童。随后,该行动计划将重点转向提高对防止招募的认识和拟订再次出现招募时的可行投诉机制。摩伊解在3年内完成了该行动计划,根据行动计划框架查出并释放了与摩伊解部队有关联的1 800多名儿童。

儿基会是在菲律宾南部哥打巴托着手设立实地办事处的第一个联合国机构。这项工作有助于拟订《关于国际监察组平民保护部分的协定》案文,确保案文与《任择议定书》有关防止儿童卷入武装冲突的规定保持一致。



菲律宾

1998年《关于尊重人权和国际人道法的全面协议》

(原文无着重标示)

第四部分
尊重国际人道法

...

第10条
各方应特别关注妇女和儿童, 以确保其身心健康。不得允许儿童参与敌对行动。

...

2009年《关于国际监察组平民保护部分的协定》(原文无着重标示)

第1条

基本承诺

...

- b) 不针对或故意袭击民用财产或设施, 例如学校、医院、宗教场所、保健中心和食品配送中心, 不针对或故意袭击救济行动或平民生存所必需的民用性质实物或设施;



照片来源: © 儿基会/UN0236644/Maitem

南苏丹

2015年《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》为建立民族团结过渡政府铺平了道路。和平协议内具体提及了严重侵害儿童行为,尤其是将此类行为列为违反永久停火的行为,这标志着确保保护受冲突影响的儿童的努力迈出重要一步。联合国在倡导将儿童保护规定纳入协议案文方面发挥了重要作用,这与在和平协议签署时已经与冲突各方签署或正在进行谈判的行动计划的内容相一致。

尽管2015年协议时已做出承诺,但招募和使用儿童仍然是报告最广泛的侵害儿童行为,联合国证实了在苏人解、苏人解反对派和其他武装团体中有数千名儿童。³

2016年,政府间发展组织发起了重振协议高级别论坛,旨在重振《2015年协议》的暗淡前景。2018年9月12日签署《重振协议》,标志着过渡前阶段的启动,该阶段仍在进行中。

³ 见2018年9月秘书长关于南苏丹儿童与武装冲突问题的报告(S/2018/865)和秘书长的年度报告。



南苏丹

2015年8月17日《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》(原文无着重标示)

第二章:永久停火和过渡安全安排

1. 永久停火

...

1.7. 交战各方应避免采取2014年1月23日

《关于停止敌对行动的协定》规定的违禁活动,其中除其他外包括但不限于:

1.7.1 可能阻碍或拖延人道主义援助的提供或平民保护或限制人员自由行动的活动;

1.7.2 一切行为和形式的性暴力和性别暴力,包括性剥削和性骚扰;

1.7.3 武装部队或民兵违反国际公约招募和(或)使用儿童兵;

...

1.10 交战各方应承诺确保在本协议签署后立即通过红十字国际委员会(红十字委员会)和儿基会无条件释放所有战俘、所有与冲突有关的被羁押者和由其指挥或受其影响的儿童兵。



图片来源: Fabienne Vinet, 儿童与冲突问题特代办

苏丹

苏丹政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军(苏人解运动/解放军)于2005年1月9日签署的《全面和平协议》作出了有关儿童保护的极为清楚明确的规定。该协议旨在通过这些规定专门解决冲突各方招募和使用儿童这个关键问题,招募和使用儿童被广泛视为冲突的一个特征。《全面和平协议》各组成部分均纳入了具体的儿童保护规定。例如,有关安全安排的章节确定,招募和使用儿童是违反停火协议的行为,并列入了确定与冲突各方有关联的儿童、使其脱离并复员的行动方式。

上述规定意味着,儿童保护成为与落实安全安排有关的所有架构和机构的议程上的一个常设项目。这又使受授权支持《全面和平协议》执行工作的联合国苏丹特派团与苏人解运动和苏丹武装部队之间有关数千名儿童的保护、释放和复员工作的对话和互动实现了系统化。此外,这也确保了系统地监测和报告招募和使用儿童的行为,包括通过停火核查机制开展这项工作。

苏丹

2005年1月9日苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军签署的《全面和平协议》
(原文无着重标示)



照片来源: Fabienne Vinet, 儿童与冲突问题特代办



附录一

永久停火和安全安排执行模式和附录

第一部分:《停火安排》

10. 违反行为

10.1. 以下行为构成违反本协议的行为:

...

10.1.9 招募儿童兵

...

19. 武装部队最佳规模

在苏丹武装部队重新部署到北部的工作完成之后,双方应开始就按比例缩编进行谈判。尽管如此,双方应该允许在过渡期第一年自愿复员以及允许非必要人员(儿童兵以及年老和残疾人员)复员。

...

第三部分:复员、解除武装、重返社会与和解

24. 指导原则

...

24.9. 在签署《全面和平协议》6个月内使所有儿童兵复员;

24.10. 在签署《全面和平协议》之日起6个月内确定并登记所有与家人分离的儿童,以便追查其家人下落并最终与家人团圆;

24.11. 促请儿基会、红十字委员会和其他国际组织协助苏丹复员方案儿童工作组成部分





附件二

开展以儿童保护为重点的冲突分析的问题

1. 武装冲突局势中六种严重侵犯儿童行为：

武装部队和武装团体招募和使用儿童

- ▶ 所涉背景下招募和使用儿童的严重程度如何？
- ▶ 冲突各方招募和使用了多少男童和女童？他们发挥哪些作用(例如充当战斗人员,履行辅助职能或其他)？
- ▶ 对各方使用儿童似乎有哪些普遍看法？冲突各方招募和使用的儿童是多大年龄？
- ▶ 各方为何招募和使用儿童？
- ▶ 是否所有各方均认为18岁以下儿童？
- ▶ 儿童的家人是否鼓励儿童加入冲突的具体一方？如果是,目的是什么？
- ▶ 武装团体和武装部队的指挥与控制机构是否直接参与了招募和使用儿童(是依照战术和政策所为还是个人行为)？
- ▶ 儿童对各方的力量发挥多大作用？释放儿童是否将严重削弱其处境？
- ▶ 各方招募和使用的儿童是否可能正在推动其实现冲突中的军事目标或政治目标？
- ▶ 如果据称儿童加入冲突一方是“自愿的”,哪些因素促使儿童加入某一冲突方？儿童加入某一方是担心遭其他方迫害、缺乏生计机会还是其他原因？
- ▶ 儿童是否在大规模招募或绑架运动中被招募？
- ▶ 任何一方是否已释放或承诺释放儿童？
- ▶ 目前向曾与冲突各方有关联的儿童提供了哪些类型的重返社会支助？支助是否以社区为基础？



杀害和残害儿童

- ▶ 在令人关切的所涉局势中，多少儿童被杀害或致残？杀害和残害儿童行为是否明确归咎于参与冲突的任一方？
- ▶ 在所涉局势中，杀害和残害儿童行为的规模和性质如何？
- ▶ 杀害和残害儿童背后的动机是什么（例如，族裔、宗教、政治、意识形态）？
- ▶ 武装团体和武装部队的指挥与控制机构是否直接参与了杀害和残害儿童（是依照战术和政策所为还是个人行为）？
- ▶ 各方是否已采取减缓措施终止或防止杀害和残害儿童行为？如果是，上述措施是否使儿童伤亡减少？



杀害和
残害儿童

强奸和其他形式性暴力

- ▶ 在所涉局势中，冲突各方针对儿童实施的与冲突有关的强奸和其他形式性暴力的严重程度及最近趋势如何？
- ▶ 遭受冲突各方性暴力侵害的男童与女童的比例是多少？
- ▶ 在所涉地理环境中，是否难以监测或处理性暴力行为？是否与性暴力行为有关的污名化可能导致举报不足？
- ▶ 曾遭受性暴力侵害的男童和女童分别面临哪些后果，包括社会影响？举报针对儿童的性暴力事件面临哪些障碍和挑战（例如普遍存在有罪不罚现象、污名化）？
- ▶ 针对儿童的性暴力行为有何动机（例如，族裔、宗教、政治、意识形态）？
- ▶ 武装团体和武装部队的指挥与控制机构是否直接参与了针对儿童的性暴力行为（是依照战术和政策所为还是个人行为）？
- ▶ 针对男童和女童实施的性暴力行为是否是一种战争策略？
- ▶ 武装团体和武装部队的指挥与控制机构是否特别谴责并处理了士兵的此种行为？



针对儿童的
性暴力



- ▶ 各方是否已采取保护或预防措施应对此种侵害行为？
- ▶ 性暴力幸存儿童可获得哪些类型的援助和重返社会服务？是否已建立转介制度？这类制度是否方便儿童使用？服务是否以社区为基础并且符合儿童需要？

绑架

- ▶ 各方是否参与了绑架儿童，包括为以下目的：招募和使用、性暴力或其他与冲突有关的剥削？
- ▶ 绑架儿童背后的动机是什么（例如，族裔、宗教、政治、意识形态）？
- ▶ 是否有任何一方释放了以前绑架的儿童？如果有，为何释放（例如人道主义或政治原因）？
- ▶ 目前向被绑架儿童提供了哪种类型的重返社会支助？支助是否以社区为基础？



绑架儿童

袭击学校和医院

- ▶ 是否有任何一方参与袭击学校和医院？是否为定向袭击？
- ▶ 是否有些地区的学校或医院普遍受损或遭破坏？
- ▶ 以学校和医院为目标的明显动机是什么？
- ▶ 是否有任何一方已采取预防或减缓措施？如果有，这些措施是否使学校和医院被袭击的情况减少？
- ▶ 儿童是否因学校受损或遭破坏以及教育工作者成为袭击目标而无法上学？如果是，教育中断的规模有多大？女童和男童是否受到不同影响？
- ▶ 儿童是否因医院受损或遭破坏以及医疗工作者成为袭击目标而无法获得医疗援助？



袭击学校和医院

剥夺儿童获得人道主义援助的机会

- ▶ 冲突任何一方是否正在剥夺儿童获得人道主义援助的机会?原因为何?
- ▶ 采取何种形式剥夺儿童获得人道主义援助的机会(有形障碍、袭击、官僚障碍或其他)?
- ▶ 是否存在儿童获得人道主义援助的机会被剥夺的特定地理区域?
- ▶ 剥夺儿童获得人道主义援助机会背后的动机是什么(例如族裔、宗教、政治)?
- ▶ 是否有任何一方已采取预防或减缓措施?如果有,这些措施是否使儿童被剥夺获得人道主义援助机会的情况减少?



2. 其他关切问题:

因儿童实际或涉嫌与冲突方有关联而剥夺其自由

- ▶ 是否有儿童因实际或涉嫌与冲突方有关联而被剥夺自由?
- ▶ 被剥夺自由的女童与男童的比例是多少?是否男童和女童受到区别对待?
- ▶ 儿童被剥夺自由的时间有多长?是否有正当程序?
- ▶ 被各方剥夺自由的儿童的族裔或宗教背景是什么?
- ▶ 儿童是否与成人关押在一起?
- ▶ 儿童被剥夺自由是否因其家人与某一方有关联?

将学校和医院用于军事目的

- ▶ 是否有任何一方将学校和医院用于军事目的?
- ▶ 被用于军事目的的医院和学校是否位于某一特定地理位置?
- ▶ 儿童是否因教育设施被用于军事目的而无法上学?
- ▶ 儿童是否因医院或诊所用于军事目的而无法接受保健服务?

设计和编排:Jinita Shah/内罗毕办事处,出版事务科/内罗毕