



儿童权利公约

Distr.: General
11 July 2017
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

关于美利坚合众国根据《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 8 条第 1 款提交的第三和第四次合并报告的结论性意见*

一. 导言

1. 委员会在 2017 年 5 月 16 日举行的第 2196 次会议(见 CRC/C/SR.2196)上审议了美利坚合众国第三和第四次合并定期报告(CRC/C/OPAC/USA/3-4)，并在 2017 年 6 月 2 日举行的第 2221 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会对缔约国提交报告并对问题清单作出书面答复(CRC/C/OPAC/USA/Q/3-4/Add.1)表示欢迎。委员会对与缔约国多部门代表团进行的建设性对话表示赞赏。
3. 委员会提醒缔约国，本结论性意见应结合委员会 2017 年 6 月 2 日就缔约国根据《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》提交的第三和第四次合并定期报告通过的结论性意见(CRC/C/OPSC/USA/CO/3-4)一并阅读。

二. 一般性意见

4. 委员会感到关切的是，尽管它在以往结论性意见中多次建议缔约国加快批准《儿童权利公约》的程序，但缔约国在这方面没有进展。委员会注意到，不过缔约国在建设性对话期间再次强调，它赞同《公约》“保护人类某些最弱势者——儿童——的基本目标”。在这方面，委员会再次重申其先前建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 4 段；CRC/C/OPAC/USA/CO/1, 第 34 段)，促请缔约国加速批准《公约》的进程。

* 委员会第七十五届会议(2017 年 5 月 15 日至 6 月 2 日)通过。



积极方面

5. 委员会欢迎缔约国在与执行《任择议定书》相关的领域采取各种积极措施，特别是缔约国努力确保采取所有可行措施，包括由军事部门采取有关措施，在其人事制度中建立检查机制，以遵守《任择议定书》。委员会还欢迎缔约国支持外国政府和国际组织监测、报告和防止非法招募和使用儿童兵，并通过裁军、复员、康复和重返社会方案，保护、帮助和重新安置与战斗部队有关系的儿童——缔约国报告第 4 段中提到这些情况。

三. 一般执行措施

立法

6. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会在先前结论性意见中提出过建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 10 和 41 段)，但缔约国在审查和修订法律，特别是禁止招募 15 岁至 18 岁儿童的法律，以及在撤销对参与征募和利用儿童从事武装冲突和/或敌对行动的国家可能实施总统豁免(2008 年《儿童兵预防法》提到这种可能性)方面采取了有限行动。

7. 委员会促请缔约国审查和修订现有法律，特别是 2008 年《儿童兵问责法》和 2008 年《儿童兵预防法》，以遵守《任择议定书》的目的与宗旨以及委员会的解释。

保留

8. 委员会感到遗憾的是，缔约国坚持它以“谅解”提出的对《任择议定书》条款的限制性解释，特别是对“直接参与敌对行动”和“自愿应征的最低年龄”的定义作出的限制性解释。然而，委员会提醒缔约国，《任择议定书》条文的解释应符合《任择议定书》的背景、目的和宗旨，即保护所有未满 18 岁儿童，使其不卷入武装冲突。

9. 委员会建议缔约国审查它对《任择议定书》的限制性理解，特别是“直接参与敌对行动”和“自愿应征最低年龄”概念，以确保任何未满 18 岁的儿童都不卷入武装冲突局势或武装冲突背景下的其他任何活动。

独立监测

10. 委员会欢迎缔约国儿童维权办公室的数目大幅增加，但它仍关切在按照《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》(巴黎原则)建立独立国家人权机构，以定期监测实现《任择议定书》所规定儿童权利的进展以及接收和处理儿童提出的申诉方面未取得进展。

11. 委员会重申其先前的建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 14 段)，即缔约国应建立符合《巴黎原则》的独立国家机制，鼓励尚未这样做的州设立儿童维权办公室或申诉专员办公室负责监测《任择议定书》所规定权利的落实情况，并以儿童友好方式迅速处理儿童提出的侵权行为申诉。

传播和提高认识

12. 委员会注意到缔约国称《任择议定书》和相关材料已得到广泛传播并列入人口贩运问题年度报告。然而，委员会感到遗憾的是，《任择议定书》既不是学校(包括军事学校)课程的强制性内容，也未列入征兵方案。此外，尚不清楚人权与和平教育在多大程度上涵盖了《任择议定书》的条款。

13. 委员会重申其先前建议：缔约国应确保向广大公众、儿童及其家庭广泛传播《任择议定书》的原则和条文(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 15 段)。委员会还建议缔约国将《任择议定书》的条款列入各级学校相关课程，并使《任择议定书》成为新兵收到的资料的一部分。

数据

14. 委员会欢迎缔约国提供关于未满 18 岁自愿新兵以及寻求庇护和难民儿童(包括来自受冲突影响地区儿童)的数据。然而，委员会仍关切的是，缔约国没有中央数据收集系统，以甄别和登记已进入缔约国或已在其管辖范围内的那些可能已被征募或参与过海外敌对行动的儿童。

15. 委员会建议缔约国建立机制，全面收集已进入缔约国或已在其管辖范围内的那些可能已被征募或被参与过海外敌对行动的寻求庇护儿童、难民儿童、移徙儿童和无人陪伴儿童的数据，并按性别、年龄、国籍和民族细分。

生命、生存和发展权

16. 委员会注意到缔约国的立场是，在武装冲突背景下平民伤亡，包括儿童的死亡，不在《任择议定书》规定的义务范围内，但它提醒缔约国，在国际人道主义法下，它有义务不攻击平民个人和物体，例如学校和医院。在这方面，委员会仍严重关切的是，过去两年，美国军队或在美国支持下的外国武装在阿拉伯叙利亚共和国、也门和阿富汗等国家的空袭造成越来越多儿童伤亡。委员会特别关切的是，2015 年 10 月 3 日，对非政府组织“无国界医生”在阿富汗昆都士运营的一所医院进行空袭；2017 年 1 月，对也门 Al-Bayda 省进行的军事袭击也造成儿童死亡。委员会注意到缔约国在对问题清单的答复中就昆都士空袭所作的说明，但它感到关切的是，对事件责任人的问责不足，给予的处罚过轻。

17. 委员会重申先前建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 8 段)并提醒缔约国，它有责任在所有军事行动中保护平民，特别是儿童，将其安全应列为优先事项。而且，它应按照有区分、相称性、必要性和谨慎性等原则，防止平民伤亡。委员会促请缔约国：

(a) 采取具体和切实的预防措施，防止不分青红皂白地使用武力，以确保平民，特别是儿童，不再被打死或致残；

(b) 确保以透明、及时和独立的方式对美国军队侵害儿童行为的所有指控进行调查，并确保这些侵权行为的实施者被绳之以法和起诉，如被判定有罪，进行适当处罚；

(c) 确保袭击、突袭和空袭的儿童和家庭受害者总能获得补救和赔偿。

四. 预防

自愿应征

18. 委员会注意到缔约国对维持 17 岁为自愿应征加入武装部队年龄的解释，但它仍关切的是，缔约国

(a) 坚持军队征兵配额制度，这可能使人怀疑对未满 18 岁儿童应征的自愿性质；

(b) 继续向军队征兵人员提供获得高中学生的姓名、地址和电话清单的机会，而且父母并未总是被告知他们有权选择退出或要求不披露这些信息。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 重新考虑征兵政策和做法。为此，应修订《有教无类法》，确保这类做法不会积极针对未满 18 岁的人，废除征兵配额制度，并确保限制军队征兵人员进入校园的权利；

(b) 禁止在未事先征得父母同意情况下披露学生信息，并确保征兵政策和做法尊重儿童隐私；

(c) 通过有效调查和实施制裁，并在必要时起诉征兵人员不当行为等做法，继续并加强监测和监督征兵人员的违规行为和不当行为。

20. 委员会注意到缔约国在报告第 19 段称，最近三年没有 18 岁以下服役人员被部署到获准支付危险津贴和/或紧迫危险津贴的地区。然而，委员会仍严重关切的是，尽管有某些保障措施，但目前政策和条例确实允许将 17 岁服役人员部署到这些地区，在那里他们可被要求履行存在固有危险的职责并可能直接参与敌对行动。

21. 委员会建议缔约国采取措施，审查其政策和法规，以确保在任何情况下，未满 18 岁的儿童都不被部署到获准支付危险津贴和/或紧迫危险津贴的地区。

军训课程

22. 委员会注意到缔约国提供的信息(见 CRC/C/OPAC/USA/3-4, 第 20 段)称，初级预备役军官训练团是一个自愿“选修”课程，学生可随时停修。然而，委员会仍然感到关切的是：

(a) 尽管缔约国作出此种保证，但据报儿童并未总是被适当告知报名参加预训团方案是自愿性的；

(b) 对于已在人数过多课程中注册但停修这些课程会失去学分的学生，该方案继续被用作一种替代课程(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 24 段)；

(c) 缔约国承认，在预训团注册的儿童可被训练使用武器(见 CRC/C/OPAC/USA/3-4, 第 20 段)。

23. 因此，委员会重申其先前建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 25 段)，缔约国应：

- (a) 确保家庭和儿童都被适当告知初级预备役军官训练团方案的自愿性质；
- (b) 确保预训团不被用来替代超额报名的正规学校课程；
- (c) 禁止对儿童进行使用火器的训练，并确保任何儿童军训均考虑到人权原则，由联邦教育部定期监测教育内容。

24. 委员会还感到关切的是，缔约国似乎对军队学员训练队不加监督，而且缺乏报名参加训练队(年仅 11 岁儿童可以注册训练队)儿童人数和所开展活动的信息。

25. 委员会建议缔约国建立机制，监督军队学员训练团，并在下次定期报告中提供报名参加训练团儿童及其所开展活动的的数据，并按性别、年龄、族裔和国籍以及社会经济背景分列。

五. 禁止及相关问题

现行刑事法律和条例

26. 委员会重申，它感到关切的是，缔约国的立法，特别是 2008 年《儿童兵问责法》仅将招募 15 岁以下儿童定为犯罪，这不符合《任择议定书》保护所有未满 18 岁儿童不卷入武装冲突的目的和宗旨。委员会注意到缔约国提供的信息称，私营保安人员不直接参加敌对行动；根据雇用此类人员的要求和条件，不允许招募 18 岁以下的任何人。然而，鉴于对“直接参与敌对行动”这一概念的限制性解释，委员会感到遗憾的是，缔约国未对私营军事和保安公司征募和使用儿童兵按刑事罪论处，并明令禁止。

27. 委员会建议缔约国：

- (a) 明令禁止武装部队或私营军事和安保公司在敌对行动中使用 18 岁以下儿童，并违反者按刑事罪论处；
- (b) 审查关于私营军事和保安公司活动的政策和条例，并使其与《任择议定书》的原则和条款相一致。

28. 委员会重申其先前的建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 30 段；CRC/C/OPAC/USA/CO/1, 第 24-25 段)，请缔约国应考虑批准下列国际文书：

- (a) 《1949 年 8 月 12 日关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦四公约 1977 年 6 月 8 日的附加议定书》(第一议定书)；
- (b) 《1949 年 8 月 12 日关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦四公约 1977 年 6 月 8 日的附加议定书》(第二议定书)
- (c) 1997 年 9 月 18 日《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》；
- (d) 《国际刑事法院罗马规约》。

29. 委员会感到关切的是，缔约国未按照《任择议定书》第 4 条的规定，将非国家武装团体招募和使用不满 18 岁儿童定为犯罪。

30. 委员会建议缔约国审查其法律，以便按照《任择议定书》第 4 条的规定，禁止非国家武装团体招募和使用不满 18 岁儿童。

有罪不罚

31. 委员会深为关切有报告称，私营军事和保安公司在阿富汗和伊拉克有严重侵犯人权行为，包括侵犯儿童权利行为，特别是对儿童的杀害和致残、拘留、酷刑、招募，但此类罪行实施者有罪完全不受惩罚。

32. 委员会促请缔约国对所报告的私营军事和保安公司在外国特别是在阿富汗和伊拉克的侵犯儿童权利行为展开迅速和有效调查，将犯罪者绳之以法，并向儿童受害者及其家属提供适足赔偿。

六. 保护、康复和重返社会

为保护儿童受害者权利而采取的措施

33. 委员会感到遗憾的是，缔约国未采取充分措施，在上次审查以后修订法律，特别是《移民和国籍法》，该法剥夺被认为与“武装抵抗”相关儿童利用难民接纳方案的机会。委员会仍关切的是，缔约国继续拒绝给予前儿童兵酌情豁免，即使儿童是在胁迫下行事。委员会还关切的是，缔约国承认，根据缔约国的难民定义，儿童的最大利益在确定实质性资格方面不起直接作用(见 CRC/C/OPAC/USA/3-4, 第 29 段)。

34. 委员会重申其先前建议(见 CRC/C/OPAC/USA/CO/2, 第 36 段)，请缔约国采取一切适当措施，确保受违反《任择议定书》行为侵害儿童的康复和重新融入社会。在这方面，委员会促请缔约国建立对“武装抵抗”门槛的酌情豁免制度，允许逐案积极考虑本来有资格获得所寻求的保护或福利的前儿童兵的庇护、难民保护或其他永久身份申请。委员会还建议缔约国在按照美国难民甄别程序作出实质性资格认定时充分考虑儿童要求顾及其最大利益的权利。

与武装团体有关联儿童的待遇

35. 委员会注意到缔约国称，从 2015 年 1 月 1 日起，它不再管理在阿富汗的拘留设施，但将向阿富汗政府提供支持，帮助它提高在对待和处理被拘留者方面的能力。然而，委员会感到关切的是，缔约国未提供资料说明，它对 2015 年联合国阿富汗援助特派团题为“在阿富汗羁押的与冲突有关的被拘留者的待遇问题最新情况”的报告中所记载的国际军事部队对被拘留儿童实施酷刑和虐待指控进行调查的情况。¹

¹ 可在以下网址查阅：<https://unama.unmissions.org/treatment-conflict-related-detainees-afghan-custody>。

36. 委员会促请缔约国：

(a) 利用它向阿富汗军事、安全和执法人员的咨询作用，防止对被拘留儿童施加酷刑和虐待，并保护遭受此种虐待的儿童；

(b) 提供资料，说明针对 2015 年联合国阿富汗援助特派团报告记载的国际军事部队对儿童施加酷刑和虐待情况进行的调查及其结果。

七. 国际援助与合作

武器出口和军事援助

37. 委员会注意到缔约国在建设性对话期间以及在其报告第 31 段和它对问题清单所作答复第 33 至 36 段中表达的立场，对 2008 年《儿童兵预防法》的豁免旨在改革受影响国家的武装部队和使其专业化，以更好地尊重人权。然而，委员会表示关切的是，缔约国向某些有侵犯《任择议定书》所规定的儿童权利(包括招募和使用儿童兵)记录的国家给予部分和/或完全豁免；这种豁免主要是为了提供提供武器、军事设备和军事采购融资，而仅在少数军事援助方案中包含协助外国武装部队专业化的国际军事教育和培训。

38. 委员会促请缔约国审查其法律，以撤销总统给予豁免的可能，禁止向所有已知或可能招募或利用儿童参加武装冲突和/或敌对行动的国家出口武器和提供军事援助。

八. 批准《关于设定来文程序的任择议定书》

39. 委员会建议缔约国批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，以进一步加强儿童权利的落实。

九. 执行和报告

A. 后续措施和传播

40. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本结论性意见所载建议得到充分落实，包括将这些建议转送总统、国会、内阁成员、各行政部门以及司法机构，供其适当考虑和采取进一步行动。

41. 委员会建议缔约国通过各种方式，包括互联网，向广大公众、民间社会组织、青年团体、专业团体和儿童广泛传播缔约国提交的报告、对问题清单的书面答复以及本结论性意见，以便就《任择议定书》及其执行和监督问题展开讨论和提高认识。

B. 下次定期报告

42. 根据《任择议定书》第 12 条第 2 款，委员会请缔约国在 2022 年 1 月 23 日前应提交的第五次定期报告中进一步说明《任择议定书》和本结论性意见的执行情况。