



大会

Distr.: General
20 July 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 69(a)

促进和保护儿童权利

负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表的报告

摘要

本报告是依照关于儿童权利的大会第 69/157 号决议提交大会的。该决议要求负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续向大会提交报告，说明她在执行任务时开展的活动，以及在推动儿童与武装冲突议程方面所取得的进展。本报告所述期间为 2014 年 8 月至 2015 年 7 月。报告介绍了过去一年的趋势、部分关切问题和取得的进展，包括将儿童保护问题纳入联合国系统主流方面的进展。报告还介绍了特别代表的实地访问、与区域组织和国际伙伴的接触以及与冲突方的对话，概述了特别代表议程中的多项挑战和优先事项，最后提出了一套旨在加强保护受冲突影响儿童的建议。

* A/70/150。



一. 导言

1. 大会在第 69/157 号决议中要求负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续提交报告，介绍她在执行任务时开展的活动，包括实地访问以及在推动儿童与武装冲突议程方面的进展与挑战。该要求源于大会在第 51/77 号决议中授予的任务授权，该决议建议特别代表提高对于受武装冲突影响儿童的困境的认识和促进这方面资料的收集工作，以及促进国际合作，确保尊重冲突局势中的儿童权利。根据该任务授权，并且按照大会在第 69/157 号决议中的要求，本报告介绍了“儿童不是士兵”运动的最新情况。本报告还重点介绍了过去一年取得的进展，概述了当前处理的优先事项以及旨在携手会员国、联合国实体、区域组织和民间社会共同推进儿童与武装冲突议程的长期愿景。

二. 儿童与武装冲突议程评估

A. 趋势和挑战概览

2. 报告所述期间出现严重暴力，使长期冲突造成的已有挑战更加严峻。循环出现的各种障碍和无情的暴力，导致儿童与武装冲突议程中的几乎所有局势都出现大规模严重侵害儿童现象。在许多局势中，冲突继续呈现极端暴力以及派别、宗教或种族分歧的特征。在许多国家，激烈的武装冲突在人口密集的城市环境爆发，导致大量儿童丧生。此类冲突对国家当局和国际社会的反应能力构成了挑战。

3. 极端暴力是 2014 年冲突的普遍特征，在 2015 年依然如此。这导致严重侵害儿童现象激增。儿童深受影响，他们往往是暴力行为的直接目标，而这些行为意在造成最大的平民伤亡、恐吓整个社会并激起全世界的愤怒。学校尤其成为极端团体的袭击目标。在许多情况下，针对安全威胁采取的区域或国际应对措施也对儿童保护构成挑战。

4. 在报告所述期间的末期，许多局势严重恶化，南苏丹和也门局势每况愈下并达到十分严重的程度。在南苏丹，继 2013 年 12 月爆发冲突以来，本已十分严峻的局势进一步恶化。2015 年 5 月，仅仅三周之内，就有大约 130 名联合州的儿童遇难，有报告指出这些儿童因族裔问题惨遭杀害，并曾遭受残忍的性暴力，被征召入伍并参加战斗。在也门，自 2015 年 3 月底的猛烈空袭以来，在已经非常危险的环境下，儿童伤亡人数激增。自冲突加剧以来，也门实地所有冲突各方都参与了大规模招募儿童的行为。

5. 绑架儿童事件大量增加，这些事件越来越多地由极端团体大范围实施。在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，1 000 多名男女儿童遭到伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的绑架。在阿拉伯叙利亚共和国阿勒颇发生的一起事件中，伊斯兰国掳走了大约 150 名参加完学校考试放学回家的男童。除了这些绑架事件之外，

致力传播先知教导及圣战人民军(即通常被称为“博科圣地”的组织)前几年在尼日利亚东北部实施了多起大规模绑架行动。冲突的许多其他当事方还在阿富汗、刚果民主共和国、索马里和南苏丹等地实施绑架。

6. 特别报告员通过武装冲突局势中严重侵害儿童行为的监测和报告机制收集到的信息向各方通报情况,并激励各方在报告所述期间针对绑架事件采取国际行动。获得的数据表明,绑架事件频率增加且范围扩大,导致儿童保护的需求增加。儿童需要安全获释、寻找家人下落以及医疗和心理援助,若遭到跨界绑架,还需要获得协助自愿回返。

7. 据报道,外国部队或维和人员在许多武装冲突局势中实施性暴力,加重了受冲突影响儿童遭受的暴力侵害。那些被授权保护儿童的人竟然对他们实施严重暴力侵害,这种行为尤其恶劣。应当对犯罪者追究责任。

8. 即使在最严重的暴力平息之后,儿童仍继续受到冲突影响。儿童无法获得充足的服务和庇护,并因冲突对身心造成的长期创伤而遭受痛苦。在加沙,冲突爆发一年之后,儿童在获得教育、保健、饮水和卫生服务方面依然受阻。受损学校和房屋的重建工作延迟,对儿童接受教育造成限制,近 10 万人依然无家可归。在中非共和国,尽管在报告所述期间,尤其是武装团体于 2015 年 5 月 5 日签署一份承诺书之后,已有几百名儿童获释,但仍有数千名儿童与冲突各方有关联。由于一旦获得政治承诺就需要调集专门知识和资金,因此,实地的儿童保护行为体在短时间内接收数百名儿童并为其提供协助方面,面临持续不断的挑战。

9. 尽管上文概述了多项挑战,本报告要强调特别报告员和其他儿童保护行为体为改善冲突中儿童福祉所采取的新的的重要举措。令人鼓舞的是,已经取得进展:冲突各方已释放了数千名儿童;非国家武装团体已经做出承诺;与各国政府缔结关于移交脱离武装团体的儿童的协定。

B. 新出现的问题和挑战

极端暴力构成的新的保护挑战

10. 报告所述期间,极端暴力上升到前所未有的程度。在阿富汗、伊拉克、尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国等许多国家,儿童受到的影响成倍增加。儿童是严重侵害行为的受害者,他们经常被迫目睹或参与斩首、杀戮和即决处决。他们还被洗脑、被招募并且被迫充当自杀式炸弹手或人盾。女童遭受包括性奴役、绑架和强迫婚姻在内的其他虐待。侵害行为经常在大规模绑架的背景下发生。这类残忍手段对儿童造成了严重影响,并将对子孙后代造成持久影响。

11. 极端团体从技术进步中受益,这经常使其更容易迅速壮大,并导致其经常跨越国界,在领土控制方面实现扩张。打击这一威胁的军事反应行动也给儿童保护带来挑战。在反恐行动中受困的儿童遇难并致残,他们的房屋和学校遭到摧毁。

在一些情况下，与国家结盟的民兵被动员起来，造成男童有时候也有女童被用于支持角色，甚至作为战斗人员。尽管国际上呼吁采取正当程序并尊重法治，但反恐行动经常缺乏这些要素。特别报告员重申，必须全面遵守国际人道主义、难民和人权法，开展打击极端团体的努力，并确保首先将儿童当作受害者来对待。

12. 必须以预防工作作为打击极端暴力的任何法律或军事行动的补充。国际社会、区域组织和个别会员国必须采取行动，调集各项资源，以培养复原力并增强儿童保护环境。查明和解决极端主义的根本原因和催化剂，例如，贫穷和族裔遭到排斥，是必须在寻找持久解决方案工作中采取的第一个步骤。极端团体还利用互联网和社交媒体进行宣传，定期从世界各地招募年轻人和儿童。这是一个新的复杂挑战，会员国很难应对这项挑战。特别代表指出，应当关注极端团体的招募网络，从一开始就防止对儿童的招募。教育是能够减少极端团体的吸引力并有助于防止社会排斥并促进尊重人权、和平和多样化的工具。

13. 使与极端团体有关联的儿童重新融入社会方面存在挑战。儿童在极端暴力环境下被洗脑并受到创伤，这使他们更加难以重新融入从前的社区。特别代表呼吁国际社会优先制定专门的重新融入社会方案，以抚慰遭受极端暴力的儿童所经历的心理伤害。

在武装冲突局势下被剥夺自由的儿童

14. 儿童因实际或被控与武装团体有关联被剥夺自由，是特别代表任务授权所涉及的几乎所有国家局势中令人关切的问题。尤其令人担忧的是，在反恐行动背景下，遭到逮捕和拘留的儿童人数大量增加。不仅在此类背景下，而且在更传统的冲突背景下，儿童不再被视为受害者，而是被当作安全威胁。在许多情况下，他们不是被军事行为体的主管机关羁押，就是被移交给国家安全机构，从而长期被剥夺自由。与冲突各方有关联的儿童应当被视为受害者，并被移交给儿童保护行为体。在儿童被指控犯有某种罪行的情形下，任何法律程序都应在遵守正当程序和青少年司法标准的前提下开展。因此，应始终将拘留儿童作为不得已而采取的措施，并且拘留时间应尽可能短，并以儿童最大利益为指导。这些原则适用于任何形式的剥夺自由，无论是以安全罪名论处的拘留、行政拘留还是为保护儿童自身安全或恢复其正常生活而剥夺其自由，全都包括在内。

15. 为确保脱离武装团体的儿童享受充分待遇，特别代表主张与相关会员国共同制定关于将儿童移交给儿童保护行为体的标准作业程序。2014年9月，联合国与乍得政府签署了一项关于移交儿童的议定书，其中包括规范拘留事宜的具体条款。这些标准作业程序借鉴了最近几年与马里、索马里和乌干达三国政府签署的协定。儿童保护条款还被纳入打击博科圣地/致力传播先知教导及圣战人民军跨国联合行动队的行动概念。特别代表鼓励所有会员国在适用情况下制定此类标准作业程序，以防止拘留儿童，并保护他们作为受害者的首要地位。

16. 特别代表继续提倡加强确保对冲突时期被剥夺自由儿童的保护的框架。为此，特别代表参与了任意拘留问题工作组 2014 年 9 月在日内瓦组办的关于在法庭上质疑拘留合法性之权利的磋商。特别代表办公室还为该工作组将于 2015 年提交给人权理事会的基本原则和指南草案建言献策。特别代表预计，这些文件将为解决武装冲突中拘留儿童问题提供重要指导。

17. 特别代表对关于儿童权利的大会第 69/157 号决议表示欢迎，大会在该决议中请秘书长委托开展一项关于被剥夺自由儿童问题的深入研究。特别代表办公室参与了初始阶段的研究，并在该决议所列的联合国相关机构和办事处的密切合作下，为该研究作出了贡献。

武装冲突局势下的受教育权和健康权

18. 大会承认，袭击教育和卫生设施这种行为剥夺了数百万儿童享受健康生活及学习并认识自身潜能的权利。这不仅对儿童具有直接影响，而且对各国社会的未来前景造成影响。根据最近关于紧急状况和袭击医疗设施行为的辩论会和各项决议，大会欣见特别代表和联合国其他组织共同编写的题为“保护学校和医院：停止袭击教育和保健机构”的指导说明于 2014 年 5 月公布。特别代表在努力宣传该指导说明时，应德国联邦外交部和德国国际和安全事务研究所的邀请，参加了 2015 年 1 月在德国举行的关于保护学校和医院的研讨会。安全理事会还通过第 1998(2011)、第 2143(2014)和第 2225(2015)号决议，支持防止侵犯受教育权和健康权的工作。安理会在上述决议中敦促冲突各方尊重学校的民用性质，避免采取妨碍儿童获得教育和保健服务的行动。

19. 对袭击学校和医院者追究其责任是预防的一个关键方面。特别代表赞赏会员国对儿童教育和保健给予重视，并再次呼吁它们在必要时修订国家政策、军事程序和立法。必须调查和起诉蓄意将学校和医院当作袭击目标的人。

20. 安理会在第 2225(2015)号决议中还鼓励会员国采取具体措施，阻止武装部队和武装团体将学校用于军事用途。在这方面，特别代表欣见 37 个国家于 2015 年 5 月 29 日通过了《安全学校声明》，其中核可了《防止在冲突期间将学校和大学用于军事目的准则》。《宣言》自启动以来，又有 10 个国家予以通过。尽管《准则》不具有法律约束力，但它强调了冲突各方的良好做法，并旨在指导如何减少武装冲突对教育的影响，尤其是与军事用途有关的影响。

21. 特别代表强调，为在冲突局势中保护教育所作的努力，例如，诺贝尔奖获得者马拉拉·优素福扎伊的奉献、联合国全球教育特使的工作、联合国及其合作伙伴为阿拉伯叙利亚共和国受冲突影响儿童发起的“没有失落的一代”倡议、教育促进发展奥斯陆峰会、《仁川宣言》、“不安全和冲突局势中保护教育”计划建立的关于全球袭击教育行为的数据枢纽，以及欧洲联盟的和平儿童倡议，依然十分重要。然而，有 3 900 万名儿童和青少年因冲突及境内和跨界流离失所无法接受

教育，这些努力只是朝着实现保障受冲突影响儿童普遍接受教育这一目标迈出的小小一步。

22. 确保冲突中儿童和流离失所儿童获得教育和保健服务，必须成为一项优先事项。大会将在第七十届会议上核可可持续发展目标。特别代表敦促会员国在执行这些目标时，优先解决冲突对儿童受教育权和健康权的影响。

三. 与冲突方的对话、承诺和行动计划：“儿童不是士兵”运动最新情况

23. “儿童不是士兵”运动是 2014 年 3 月与联合国儿童基金会(儿基会)联合发起的，目的是到 2016 年底杜绝政府部队招募和使用儿童的现象。各会员国、区域组织、联合国实体、非政府组织和国际社会伙伴对该运动给予了坚定支持。因招募和使用儿童被列入秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件的八个国家政府当中，有七个已经与联合国签订行动计划或再次作出承诺。只有苏丹政府尚未签订行动计划，但其与联合国的讨论正在持续开展。

24. 签订行动计划是除名的第一步；之后必须使武装部队或团体有关联的儿童与之脱离并使其获得释放，并且执行防止未来招募儿童的措施。结束对犯下严重侵害罪行的人不予惩罚的做法，也是保护儿童免遭招募和使用的努力的关键部分。脱离了冲突各方的儿童还需重新融入他们的家庭和社区，这需要长期的财政承诺。该运动实施的第一年，通过将乍得民族军除名取得了进展，并且在其他国家执行行动计划方面也实现了显著进步。

25. 特别代表采取了多项举措，激励各方为实现该运动的目标提供支持并采取行动。2014 年 9 月，在大不列颠及北爱尔兰联合王国的邀请下，特别代表在纽约利用大会空闲时间主持了一次部长级圆桌会议，以交流经验并讨论在实施该运动方面的后续步骤。也是在 2014 年 9 月，特别代表办公室和儿基会与若干非政府组织合作，组织了一次为其一天的研讨会，讨论以哪些方式来支持这一运动并在国家层面实施行动计划。

26. 2014 年 12 月，欧洲议会人权问题小组委员会和外交委员会举行了一次关于“儿童不是士兵”运动的特别听证会。特别代表向议员简要介绍了启动该运动以来所取得的进展，强调了欧洲联盟在提供支持方面的挑战和途径。在日内瓦，特别代表与非政府组织受武装冲突影响儿童问题重点小组举行了一次磋商研讨会，以评估运动进展情况并讨论有关国家的最佳做法和经验教训。特别代表于 2015 年 3 月前往日内瓦向人权理事会提交报告时，向该重点小组介绍了最新情况。2015 年 2 月，特别代表与儿基会及安全理事会儿童与武装冲突问题工作组主席共同主办了两次大使级午餐会，动员各会员国对该运动给予政治上的支持。该运动还与区域组织联系，以便在专门知识、倡导和能力建设方面筹集支持。

27. 支持实施行动计划的努力与合作伙伴在实地所作的努力相互补充，导致尤其是在阿富汗、刚果民主共和国和缅甸，被列名的国家部队招募儿童的案件大幅减少。每个国家都采取步骤，制定法律框架和结构，以确保禁止国家部队招募和使用儿童并对这类行为追究责任。

28. 在阿富汗，一项关于将招募 18 岁以下儿童行为定为刑事犯罪的总统令于 2015 年初获得通过，一项关于禁止使用儿童(包括用于支持角色)和概述制裁犯罪者的法令得以公布和传播。另据报道，四个省的国家警察局儿童保护试点股阻止了 400 多名儿童被征召入伍，这表明如果在全国复制该股，可能会产生相当大的影响。在秘书长最近关于阿富汗儿童与武装冲突问题的报告(S/2015/336)基础上，2015 年 7 月，秘书长向阿富汗政府强调，要向其他地区推广儿童保护试点股。

29. 在刚果民主共和国，尽管存在安全挑战，但该国政府始终表示其致力于实施 2012 年与联合国签订的行动计划，以杜绝招募和使用儿童以及对儿童实施性暴力的现象。所作的努力包括为资助和主持联合协调机制，确保它们下放到向受冲突影响的省份。总统还指定了一名性暴力和招募儿童问题私人顾问。此外，一项新颁布的大赦法将招募儿童和对儿童实施性暴力的犯罪排除在大赦范围之外。在打击有罪不罚现象方面也正在取得进展，对身居要职的严重侵害儿童犯罪者实施了逮捕、诉讼和判决。

30. 在缅甸，行动计划的实施导致缅甸武装部队释放了数百名被招募的儿童。联合国与该政府之间的协作包括定期审查、培训课程和加强对缅甸国防军设施的监督。尽管取得了进展，但据发现，缅甸国防军队伍当中仍有儿童，并且儿童有时会被部署到前线。

31. 正如之前向大会提交的报告(A/69/212)中概述的那样，乍得国家部队被除名是该运动另一个重要的里程碑。然而，尤其是考虑到乍得在跨国联合工作队中的作用，保护儿童工作需要付出持续不断的努力。例如，乍得政府、联合国和非政府组织伙伴仍在致力于满足设立一个普遍出生登记系统以及通过一项儿童保护法和将年龄核实程序制度化的各项措施方面的需求。

32. 尽管上文强调的运动取得了进展，在也门和南苏丹，冲突加剧使之前的进展出现倒退，并对未来的接触构成严重挑战。

33. 重要的是，要强调杜绝政府部队招募儿童现象的运动所取得的成就，还将有助于解决非国家武装团体招募和使用儿童的问题。在秘书长最近关于儿童与武装冲突问题的年度报告(A/69/926-S/2015/409)附件所列的 49 个非国家武装团体中，有 32 个存在于七个尚未参加该运动的国家当中。正如上文指出的那样，该运动的目的是协助相关会员国制定各自的法律框架，包括将招募儿童行为定为刑事犯罪的法律框架，以及为其国家机构提供可以用来解决和应对非国家武装团体侵害行为的建设能力的工具和机制。

四. 解决非国家武装团体的严重侵害行为

34. 特别代表始终力求与包括非国家武装团体在内的所有冲突各方进行接触，非国家武装团体构成了秘书长最近关于儿童与武装冲突问题的年度报告中所列的严重侵害儿童团体中的大多数(57 个团体中的 49 个)。至关重要的是，为推进儿童与武装冲突议程所作的任何努力都要力求与这类各种各样的行为体进行接触。为此，有必要采取多方面的做法，同时要考虑到不同的行动环境。

35. 大多数极端团体对与国家和国际行为体接触不感兴趣，这限制了解决侵害行为和保护儿童的可能性。因此，通过包括会员国在内的国际社会施加政治和经济压力来确定切入点，是第一个重要步骤。制裁等国际文书是解决极端团体暴力侵害儿童问题的另一个途径。

36. 在此背景下，至关重要的是，要与愿意就儿童保护问题进行接触的非国家武装团体互动，并说服他们履行国际法规定的各项义务。特别代表请相关政府根据安全理事会第 1612(2005)号决议阐明的不对法律地位作出预先判定的原则，为联合国与这些非国家武装团体间的合作提供便利。

37. 在许多情况下，与非国家武装团体的接触导致这些团体就杜绝侵害行为，尤其是招募儿童入伍的行为作出承诺并采取行动，一些非国家武装团体已与联合国签订了行动计划。在报告所述期间，与南苏丹民主军队眼镜蛇派别之间取得了进展，该派别释放了 1 700 多名儿童。此后，特别代表在 2014 年 6 月访问南苏丹期间与眼镜蛇派别领导人举行会晤，儿基会在实地的工作也进一步开展。最近，2015 年 5 月，特别代表在奥地利参加了与司法与平等运动、苏丹解放军-阿卜杜·瓦希德派及苏丹解放军-米尼·米纳维派代表有关儿童与武装冲突问题的磋商，这几个团体都因在苏丹招募和使用儿童被列在秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告当中。在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和奥地利和平与解决冲突研究中心的共同努力下，这三个团体的领导人签署了一份关于达尔富尔儿童状况的联合声明，他们在声明中承认有责任保护儿童并承诺杜绝并防止严重侵害儿童行为。特别代表在 2015 年 7 月访问缅甸期间，与克钦邦独立军、克伦民族解放军和克耶族军这三个被列名参与招募和使用儿童的团体进行了对话，并与它们在杜绝和防止招募和使用儿童及其他严重侵害行为方面展开了成果丰硕的讨论。

与非国家武装团体调解与和平进程的切入点

38. 政治对话、和平及停火谈判提供了与冲突各方，尤其是与非国家武装团体接触并倡导儿童保护的独特机会。儿童通常在陷入冲突局势的人口占据很大比例，承受着冲突带来的负担。因此，尽早在讨论和谈判中考虑儿童保护的需求十分重要。

39. 与冲突各方在脱离、释放和转交儿童等问题上的接触，可以为讨论提供一个起点，并为各方在艰难或冗长的谈判中提供一个独特的共同点。此外，在停火与和平协议中纳入儿童保护条款，有助于预计并规划儿童重新融入社会的资源要求。

40. 一个好的现象是，在法国于 2015 年 3 月主办的安全理事会关于防止儿童遭受非国家武装团体侵害的公开辩论会上，许多会员国对这些方面表示认可。在这次辩论会上提出的建议包括，更加系统性地儿童保护条款纳入所有和平与停火协议，其中包括与无条件释放儿童并帮助他们重新融入社会有关的协议。这些建议被收入了 2015 年 6 月法国向秘书长提交的非正式文件(A/69/918-S/2015/372，附件)。一些会员国还请求编制调解人和特使指导说明，特别代表办公室愿意对此给予支持。

41. 本着这种精神，报告所述期间，特别代表与阿尔及利亚主办的马里内部对话的多位国际调解人进行沟通。她倡导将儿童保护的关键条款，尤其是属于安全安排一部分的条款和有关司法、和解和问责的条款，纳入最终的和平协议。她尤其强调了提供儿童保护，促使与参与对话的马里武装团体有关联的儿童与之脱离、获得释放和重新融入社会的重要内容，并呼吁在问责部分使用更加强烈的措辞。尽管最终措辞仍然缺乏儿童保护的关键内容，但各方的认识已经得到提高，宣传努力仍在继续开展。参与和平进程工作与实地的联合国儿童保护行为体为与部分非国家武装团体接触所作的努力互为补充，导致 2014 年 9 月签署了一项地方命令，以杜绝和终止阿扎瓦德民族解放运动和阿扎瓦德阿拉伯运动联合部队的所有严重侵害行为。

42. 2015 年 5 月 5 日和 6 日，在哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量-人民军的邀请下，特别代表前往哈瓦那，与参与哥伦比亚和平进程的各方进行接触。在古巴和挪威的推动下，和平会谈于 2012 年 8 月启动，其目的是结束持续近 50 年的冲突。在特别代表、联合国和非政府组织的持续倡导下，谈判各方承诺要解决儿童问题，以此作为一项能力建设措施。正在持续开展讨论，以采取更多步骤，杜绝和防止招募和使用儿童现象，释放目前与哥伦比亚革命武装力量-人民军有关联的儿童并帮助他们重新融入社会。在这方面，特别代表欢迎哥伦比亚革命武装力量-人民军在 2015 年 6 月宣布释放 15 岁以下儿童，并期待这些儿童被迅速释放，以及确保所有儿童脱离关系方面取得进一步进展。

43. 在中非共和国，2014 年 7 月的《布拉柴维尔协定》提供了另一个例证，以证明执行一项停止敌对行动协定如何能为使冲突各方参与解决儿童保护问题提供可能。继该《协定》之后，联合国领导层和儿童保护行为体加深了与非国家武装团体的接触，导致多项命令获得通过，以禁止前塞雷卡的两个派别，即中非和解联盟和中非争取和平联盟招募和使用儿童。当政治进程正在开展之时，联合国利用导致开展班吉论坛的一次会议的开幕式，促使来自前塞雷卡和“反砍刀”组织的 11 个武装团体和派别于 2014 年 5 月 5 日签署了一项承诺，以停止和防止招募

和使用儿童及其他严重侵害儿童行为。截至 2015 年 7 月，许多武装团体正在与联合国讨论行动计划，几百名儿童已获释放。

44. 摩洛伊斯兰解放阵线与联合国商定的招募和使用儿童士兵问题行动计划于 2009 年签署，并于 2013 年续签。由于菲律宾政府为与联合国的接触提供便利，该行动计划实施过程中取得了稳定进展。摩洛伊斯兰解放阵线增加了接触，并与摩洛伊斯兰武装力量成员共同开展了关于杜绝招募儿童现象的信息说明会。与此同时，正如行动计划所确定的那样，对宣传运动的规划继续开展，目的是使该国社会对儿童加入摩洛伊斯兰解放阵线这一问题具有敏感认识。邦萨摩洛伊斯兰妇女辅助旅也在 2015 年 4 月举行会议，讨论其在防止武装团体从各族裔招募和使用儿童中发挥的作用。联合国继续为摩洛伊斯兰解放阵线提供支持与协助，并在和平谈判继续开展之时充分利用政治势头。该国政府还改善关于严重侵害儿童问题的法律框架，该框架将适用于菲律宾所有冲突各方。

五. 提高全球认识和主流化

A. 实地访问

45. 实地访问依然是特别代表各项活动的中心内容，因为这些访问提供了一个与冲突各方、政府官员、外交界及民间社会直接接触的重要机会，以开展宣传并执行任务规定。本报告概述的其他接触为实地访问作了补充，在各国进行这些接触的目的在于与冲突各方接触或建立国际合作，以确保儿童权利得到尊重。报告所述期间，特别代表对索马里(2014 年 8 月)、尼日利亚(2015 年 1 月)和缅甸(2015 年 7 月)进行了实地访问。

索马里

46. 2014 年 8 月 16 日至 20 日，特别代表前往摩加迪沙和基斯马尤，与来自索马里政府、朱巴临时行政当局、非洲联盟驻索马里特派团及联合国的高级官员进行互动。8 月 21 日，她前往内罗毕，与驻内罗毕的利益攸关方，包括监测和报告机制问题国家工作队会晤。她访问的目的是亲自评估冲突对儿童的影响，并针对此前与索马里官员关于执行 2012 年签署的杀害和致残儿童以及招募和使用儿童问题这两项行动计划的讨论，采取后续行动。她赞扬索马里联邦政府努力致力于对儿童的保护，并赞扬在实施行动计划过程中取得的进展。她借此机会呼吁对话者采取一切必要措施，最大限度地减少冲突和军事行动对儿童的影响，包括根据国际人道主义和人权法的规定，应对武装团体构成的威胁。她还倡导批准《儿童权利公约》及其《任择议定书》，尤其是《关于儿童卷入冲突问题的任择议定书》。她还与非洲联盟驻索马里特派团领导层接触，加强在军事行动背景下的儿童保护。在摩加迪沙，特别代表访问了面向尤其是与索马里青年党脱离接触的战斗人员(包括儿童)的 Serendi 康复中心。特别代表对留在该中心和索马里其他类似中心的

人，尤其是对这些人质疑剥夺自由合法性之权利方面缺乏一个明确、透明的法律框架，提出关切。特别代表强调，应将剥夺儿童自由仅作为不得已而采取的措施，并且剥夺自由的时间要尽可能短。她呼吁索马里联邦政府尽快将康复中心的儿童移交给儿童保护行为体。

尼日利亚

47. 在尼日利亚作为新的令人关切的局势被列入儿童与武装冲突议程之后，博科圣地/致力传播先知教导及圣战人民军因杀害和致残儿童及袭击学校和医院在 2014 年被列名，特别代表于 2015 年 1 月 11 日至 17 日访问该国，评估东北部冲突对儿童的影响，对监测和报告机制的开展给予支持，并与尼日利亚当局进行接触。特别代表还前往约拉，与国家当局和因博科圣地/致力传播先知教导及圣战人民军袭击而逃亡的流离失所者会晤。

48. 该国政府同意通过阿布贾的一个部际委员会，将与联合国之间在儿童与武装冲突问题方面的协作正规化，并通过任命联邦和州一级的协调人，将各委员会下放到受冲突影响的三个州。在与政府及军事官员会晤时，特别代表对尼日利亚防卫和安全部队、“平民联合工作队”和其他民团团体被指控在打击博科圣地/致力传播先知教导及圣战人民军行动中犯下严重侵害行为提出关切。特别代表的对话者接受委托对这些指控进行调查。继司法部在与特别代表会晤期间作出一项承诺之后，该国政府于 2015 年 1 月签发了一项法律公告，重申禁止包括“平民联合工作队”和民团团体在内的各方招募和使用儿童。自访问尼日利亚以来，特别代表一直继续进行接触，并表达她对儿童保护问题的关切，尤其是在个别邻国和跨国联合工作队打击博科圣地/致力传播先知教导及圣战人民军行动背景下的儿童保护问题的关切。

缅甸

49. 2015 年 7 月 12 日至 17 日，特别代表访问缅甸，重点了解 2012 年签署的杜绝和防止缅甸武装部队(缅甸国防军)招募和使用儿童行动计划的执行情况。她前往奈比多、仰光、曼德勒和密支那(克钦邦)，与该国政府高级官员、缅甸国防军和民间社会举行会晤。她针对缩短差距及防止缅甸国防军招募和使用儿童方面的剩余挑战展开建设性对话。特别代表欣见，自联合行动计划签署以来，已有 646 名前儿童士兵被释放，但她强调必须采取积极措施，防止招募未成年者现象继续出现。她尤其呼吁在集中军事招募进程中大力实施年龄评估，并呼吁通过将军方和平民犯罪者招募和使用儿童行为定为刑事犯罪以追究其责任。特别代表对该国政府提出的另一个关切是，被指控逃离缅甸国防军的儿童士兵遭到拘禁。

50. 特别代表会见了被缅甸国防军释放的前儿童士兵，他们讲述了自己尚未成年即被招募和使用对身心造成的长期影响。特别代表向该国政府强调，必须解决招募儿童问题的根本原因，包括通过增加教育和就业机会加以解决。

51. 特别代表在与政府对话者和非国家武装团体的对话中指出,在持续开展和平进程的背景下,解决与儿童保护有关的共同关切可以成为双方建立信任和缓解紧张局势的切入点。她还提醒当事各方,即使尚未签订全国停火协议(该协议在访问时尚在谈判当中),也可立即采取步骤,释放儿童兵并杜绝未成年招募现象。

B. 与区域组织合作

非洲联盟

52. 整个报告期间,特别代表继续与非洲联盟进行接触。特别代表办公室为非洲联盟工作计划的制定提供支持,该工作计划于 2015 年 2 月获得批准,以实施 2013 年签署的意向声明。工作计划确定了核心优先事项,即将儿童与武装冲突问题纳入非洲联盟的工作、政策和决策当中,其中特别关注能力和知识管理,支持国家批准并遵守非洲各条约机构,以及将非洲联盟和平支助行动规划纳入主流。此外,特别代表应邀参加 2014 年 10 月在坦桑尼亚联合共和国举行的非洲联盟高级别务虚会,此次会议提供了一个与非洲联盟高级官员讨论儿童与武装冲突议程(特别侧重于调解)的机会。

欧洲联盟

53. 尤其是在将冲突中保护儿童问题纳入政治和人权对话方面,欧洲联盟依然是一个重要的合作伙伴。2015 年 2 月 12 日,特别代表与欧洲联盟外交事务和外交政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼在一项关于杜绝武装冲突中招募和使用儿童的联合声明中再次承诺要携手合作。2014 年 12 月 3 日,特别代表向欧洲议会发言,重点讨论如何在武装冲突中更好地保护儿童。2015 年 6 月,特别代表办公室与儿基会共同参加了在布鲁塞尔举行的欧洲对外行动署和外交使团工作人员儿童与武装冲突问题培训。

阿拉伯国家联盟

54. 在此前与阿拉伯国家联盟间的接触的基础上,2014 年 9 月 22 日,特别代表与该联盟签署了一项合作协定,并与该联盟秘书长纳比勒·阿拉比及联合国副秘书长共同举行了签字仪式。该协定的目的是进一步加强这两个实体之间的协作,重点在于确保对生活在阿拉伯世界受冲突影响地区的儿童的保护。该协定尤其力求加强该联盟在所有行动领域解决儿童与武装冲突相关问题的能力。特别代表办公室与非洲联盟常驻联合国观察员代表团共同制定了一项工作计划,其中概述了立即和长期活动及联合参与活动。工作计划阐明为加强该联盟的内部能力必须采取的实际步骤,以实现采取一项关于保护受武装冲突影响儿童战略的总体目标。所有努力均符合 2014 年 11 月 11 日关于联合国与阿拉伯国家联盟间合作的大会第 69/9 号决议。

北大西洋公约组织

55. 特别代表继续增强与北大西洋公约组织(北约)间的伙伴关系，以支持持续开展儿童保护制度化工作。为此，特别代表办公室参加了 2015 年 4 月举行的一次讲习班，重点讨论如何使用实际的实地经验，针对北约当前和今后的部署工作开展儿童与武装冲突问题培训。将一名儿童与武装冲突问题顾问编入“阿富汗坚定支持特派团”，也是一个值得欢迎的步骤，这将会提高北约部队和国家当局在儿童与武装冲突问题方面的能力。在 2014 年 9 月 5 日的《威尔士峰会宣言》中，北约重申其致力于执行安全理事会第 1612(2005)号决议，致力于将儿童与武装冲突问题进一步纳入其行动和任务以及培训、监测和报告工作的规划与实施当中。

C. 建立对与联合国各机制伙伴关系的支助

56. 2014 年 11 月，在庆祝《儿童权利公约》通过二十五周年之际，特别代表向大会和其他儿童保护利益攸关方作了发言。此外，特别代表与负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表一道，共同致力于支持大会通过第 69/293 号决议，该决议将 6 月 19 日定为消除冲突中性暴力国际日。

57. 报告所述期间，安全理事会举办了三次关于儿童与武装冲突问题的公开辩论会，导致通过了安理会第 2225(2015)号决议和法国公布的关于防止儿童遭到非国家武装团体侵害的行动提案非正式文件(A/69/918 • S/2015/372，附件)。特别代表还向安全理事会儿童与武装冲突问题工作组简要介绍了具体国家的局势，以确保安理会成员了解与她的任务规定有关的最新事态发展。在 12 个月的期间内，秘书长公布了关于阿富汗(S/2015/336)和南苏丹的儿童与武装冲突问题的国家报告(S/2014/884)。

58. 特别代表带头编写了秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告(A/69/926-S/2015/409)。报告所述期间，安全理事会在公开辩论会上对两份报告展开了讨论，一份是在 2014 年 9 月讨论的 2013 年报告，另一份是在 2015 年 6 月讨论的 2014 年报告。最近的报告资料中表明，2014 年绑架事件的数量大幅增至大约 2 500 起，其中大部分是非国家武装团体所为。这个数字大大超出了 2013 年年度报告(A/68/878-S/2014/339)中记录的大约 550 起。特别代表与会员国、非政府组织和安理会成员一道，共同强调了对绑架事件的数量日益上升的关切。这导致安理会以协商一致方式通过了马来西亚和其他 55 个会员国共同提出的第 2225(2015)号决议，安理会在该决议中对武装冲突局势中绑架儿童现象深表关切。安理会请秘书长将武装冲突中一贯违反有关国际法绑架儿童的武装冲突方列入他今后关于儿童与武装冲突问题的报告的附件。

59. 特别代表还主张将严重侵害儿童行为纳入指定实施制裁的标准，并与安全理事会针对若干国家局势的各制裁委员会进行接触。2014 年 9 月和 2015 年 5 月，

她分别向各委员会简要介绍了刚果民主共和国和南苏丹的局势，提供了在这些局势中所犯的严重侵害儿童行为的资料。

60. 特别代表与人权理事会及作为有助于提高认识并解决冲突局势中侵犯儿童权利问题的关键论坛的各人权机制定期进行交流。2014 年 9 月，应人权理事会主席的邀请，特别代表向理事会的特别会议介绍了伊拉克的儿童与武装冲突局势。2015 年 3 月，在人权理事会第二十八届会议上，特别代表向理事会提交了年度报告(A/HRC/28/54)，并在报告中指出对严重侵害儿童行为问责的事态发展，阐明了进一步保护儿童权利的一系列建议。特别代表办公室积极参与实施行动计划以及秘书长“人权先行”倡议的工作流程。

61. 特别代表还与儿童权利委员会和成员会晤，改善信息交流并鼓励在受武装冲突影响儿童方面的联合宣传。特别代表继续鼓励会员国批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。2014 年，另有七个国家批准了该议定书，即多米尼加共和国、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、圣卢西亚和巴勒斯坦国。到目前为止，该《任择议定书》共有 129 个签署国和 159 个缔约国。2014 年 12 月，索马里联邦议会通过了一项批准《儿童权利公约》的法律。该法律由索马里总统于 2015 年 1 月 20 日签署。南苏丹也于 2015 年 5 月 6 日最终批准了该《公约》。

六. 建议

62. 特别代表呼吁各会员国根据国际人道主义、人权和难民法，尤其是在打击恐怖主义和极端团体的背景下，保护在冲突中受困的儿童。

63. 特别代表在注意到“儿童不是士兵”运动所取得的进展的同时，呼吁有关各国加紧努力，最终完成其行动计划的实施。她还关切地注意到，参与该运动的许多国家的局势不断恶化，并呼吁这些国家的领导人履行先前作出的杜绝招募和使用儿童的承诺。

64. 特别代表呼吁会员国继续促进联合国与非国家武装团体的接触和对话，以杜绝和防止严重侵犯儿童权利行为。将儿童保护关切纳入与非国家武装团体的停火与和平协议，也应受到特别关注。

65. 特别代表呼吁会员国考虑采取其他替代措施，不要剥夺被控或实际与武装团体有关联儿童的自由或起诉他们，也不要将此种措施作为反恐怖主义措施的一部分。她呼吁会员国将与武装团体有关联的儿童首先视为受害者，并确保将无论为了何种目的剥夺自由的做法作为不得已而采取的措施，并且剥夺自由的时间应尽可能短。

66. 特别代表重申，儿童重新融入社会问题对于确保长期可持续的和平与安全至关重要，并鼓励相关会员国采取适当措施，帮助这些儿童重新融入社会，同时特别关注女童的需求。她还呼吁所有会员国为重新融入社会方案提供必要的政治、技术和财政支助。

67. 特别代表注意到 2015 年是可持续发展目标将要获得通过的一年，同时也关切地注意到袭击学校和医院事件的数量不断上升，她呼吁会员国确保将受教育权和健康权作为保护儿童免遭冲突影响的各项努力的基石，并呼吁大会继续在其关于人道主义和发展问题的决议中适当考虑这一问题。
