联合国 A/68/267

大 会

Distr.: General
5 August 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 65(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 67/152 号决议提交给大会的。该决议要求负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表向大会提交报告，说明其在执行任务时所开展的活动，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 2012 年 8 月至 2013 年 7 月。报告介绍了发展趋势、部分关切问题以及过去一年在政策和业务层面取得的进展，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考察、与区域组织和国际伙伴的接触及其与冲突各方的对话。报告概述了今后的一些优先事项，并总结了一套旨在加强保护受冲突影响儿童的建议。

* A/68/150。

13-41861 (C) 280813 030913

请回收

一. 序言

1. 2012 年 7 月 13 日，秘书长任命阿尔及利亚的莱拉·策鲁圭为儿童与武装冲突问题秘书长特别代表，接任拉迪卡·库马拉斯瓦米，并感谢后者在任职期间所取得的重要进展。

2. 大会在第 67/152 号决议中，要求特别代表提交一份报告，介绍其在执行任务时开展的活动，包括实地考察情况以及在推动儿童与武装冲突议程方面的进展与挑战。

3. 本报告阐明了过去一年取得的进展，概述了当务之急以及旨在携手会员国、联合国各实体、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。

4. 特别代表感谢联合国伙伴，特别是联合国儿童基金会(儿基会)、维持和平行动部、政治事务部、国家工作队和民间社会组织，上述各方在她履行任务的过程中持续发挥了重要作用。并赞扬实地的儿童保护行为体的辛勤工作与不懈勇气。

二. 儿童与武装冲突议程的趋势

5. 1996 年，大会针对格拉萨·马谢尔提交的关于武装冲突对儿童的影响的报告(A/51/306，报告首次阐述了武装冲突对儿童的全面影响)，通过第 51/77 号决议设立了特别代表的任务规定。自此之后，国际社会团结一致，力争解决儿童困境，结束严重侵犯行为。规范和政策层面已取得进展，联合国系统内各儿童保护行为体以及国际国内伙伴之间的协调进一步加强。

6. 然而，至今儿童仍深受冲突之苦。在新的和恶化的危机中，侵犯儿童权利事件每天发生，往往呈大规模。由于各区域的不安全局势，难以接触到流离失所群体，这导致更加难以向受武装冲突影响的儿童提供人道主义援助。同样，跨境征募儿童兵已成为许多冲突局势的共同特征，加深了保护危机。

7. 使用高科技和恐怖战术的传统战争深深扰乱了世界许多地方的儿童的生活。另外，极端组织在冲突中诱使和利用儿童，或专门针对儿童和教育机构。

8. 在一些冲突后局势中，冲突根源一直悬而未决，暴力循环发生，儿童境况倒退，导致他们重新面临被征募的风险。因此，必须将儿童保护问题纳入国家和平建设重点和计划，包括资源分配过程。

9. 本报告列举的挑战和关切并非刚刚出现。各会员国、联合国协调和国际伙伴经过共同努力，已帮助缓解了武装冲突对儿童的影响，但依然任重道远。特别代表确定的优先事项之一是鼓励各会员国加大政治合作，这将大大有助于将国际国内儿童保护准则和法规转化为深受冲突之苦的儿童的切实福祉。

10. 随着武装冲突事态持续演变，阻碍儿童保护工作，国际、区域和国家各级的合作更加重要。

A. 儿童保护既存问题和新兴问题

11. 在本报告所述期间，阿拉伯叙利亚共和国冲突升级，马里北部爆发冲突和军事干预，中非共和国再次陷入动荡。儿童还深受许多持续冲突之苦，继续遭到严重侵害，包括被武装部队和团体征募和利用。

12. 每年，数千名儿童陷于武装冲突，作为受攻击目标或者附带损害，被爆炸性武器杀害或致残。严重依赖爆炸性武器的战术持续对儿童造成严重影响。空袭和集束炸弹的使用，特别是在学校和医院附近，持续对包括儿童在内的平民造成灾难性影响。此外，儿童作为路人或被征募的自杀炸弹手，成了自杀性袭击的牺牲品。在很多国家，简易爆炸装置、火箭、地雷、未爆弹药和战争残留弹药继续导致儿童死亡或伤残。

13. 在很多冲突局势中，残害儿童的性暴力行为依然普遍存在。虽然报道不足，但性暴力和强迫女童嫁给武装团体成员的行为仍是普遍威胁。

14. 在冲突地区，对学校、医院、教师、学生和医务人员的袭击依然普遍存在，令人震惊。针对学校和医疗设施的袭击以及爆炸性武器的使用导致设施损毁，教育和医疗服务中断。很多学校和医院被武装团体和政府部队用作营房、行动中心和拘留点。武装团体将学校作为洗脑和征募儿童兵的场所，妨碍了教育。有时，极端武装团体还干预学校活动。教师和医务人员经常受到威胁，或成为有针对性的杀害和绑架的受害者。针对学校的各种袭击尤其阻碍了女童上学。

1. 对学校的军事化使用及其对教育的影响

15. 在很多国家，学校仍是武装冲突的核心区域。武装部队和团体将学校用于军事目的的做法继续导致儿童面临袭击风险，妨碍他们接受教育。学校经常被用作军事营房、武器存库、指挥中心、关押和审问场所、发射和观察地点、士兵训练场地以及征募儿童场所。这导致入学率降低、辍学率升高、学校过度拥挤，并改变了学校的民用性质，可能导致冲突方将学校视为合理的袭击目标。即使军事部队所用学校的学生得以疏散，他们在国际人权法保护下的受教育权利仍遭到了侵犯。有时候，学校遭军事化使用的直接后果是，学生被杀或受伤，学校在针对性袭击和武器滥用过程中遭到损毁。

16. 国际人道主义法规定，当学校被学生和教师用于教育目的时，武装部队和团体不得使用这些学校。敦促冲突当事方全面履行这项义务，不因其军事行动附带的任何目的使用学校。呼吁他们尽快采用所有预防措施，不危及军事目标附近的平民和民用物品，在通常的民用建筑之间识别军事目标时，应格外小心谨慎。

2. 拘留与武装部队和团体有关联的儿童

17. 在很多国家，儿童在未经适当法律程序或法律保障的情况下被逮捕或拘留，包括根据反恐法律，理由是认为他们威胁国家安全，或涉嫌与武装部队和团体有关联的行动。还在军事行动中逮捕儿童，不经任何法律程序就关进正式或非正式的拘留所，甚至长时间单独监禁。

18. 此外，安全部队经常将儿童拘留在恶劣环境中，全然不顾被拘留者应享有的基本人权和最低标准。儿童被剥夺自由时，其人权特别容易受到侵犯，例如性暴力。呼吁冲突当事方将与武装部队和团体有关联的儿童视为受害者，并在任何场合都依照少年司法领域的国际规范和标准予以对待。

3. 军事行动中使用无人驾驶飞机对儿童的影响

19. 事实证明，在人口密集地区使用爆炸性武器危害儿童及其家庭。近年来，联合国行为体关切地注意到了体现武装冲突演变性质的不断变化的技术和战术是如何危害儿童的。过去十年里，关于军事行动中的无人驾驶飞机导致儿童伤亡的报告数量成倍增长。没有明确信息表明这些事件的数量和情况，不过，这些报告说明无人驾驶飞机对儿童具有重大影响。

20. 无人驾驶飞机袭击直接影响儿童及其家庭的社会心理健康、经济条件和教育机会。冲突当事方在未予通知的情况下，常常使用无人驾驶飞机进行监视和军事行动，在受影响地区造成了普遍的恐惧心理。失学儿童与日剧增，要么因为害怕在上学路上被无人驾驶飞机炸死，要么因为无人驾驶飞机袭击导致亲属伤亡，家庭收入减少，交不起学费。

21. 越来越多的报道让人们进一步了解了无人驾驶飞机袭击对儿童的众多间接负面影响。冲突当事方出动无人驾驶飞机，轰炸学校、葬礼和其他社区活动，受害者包括儿童。无人驾驶飞机袭击还削弱了社会结构和社区保护机制。

22. 随着越来越多的会员国正逐渐获取这种技术，希望他们能同时探索解决这些关切的方法，减轻无人驾驶飞机袭击对儿童的影响。

B. 与冲突各方在对话、承诺和行动计划方面的进展

23. 大会关于儿童权利的第 64/146、65/197、66/141 和 67/152 号决议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，依照这些决议，在促使武装部队和团体作出承诺、结束严重侵害儿童行为方面，取得了进展。自特别代表上一份报告(A/67/256)发布以来，刚果民主共和国与联合国签订了一份旨在停止征募和使用儿童兵的行动计划。重要的是，行动计划中有条款要求刚果民主共和国武装部队制止和预防针对儿童的性暴力行为。除 2012 年签署的停止征募和使用儿童兵行动计划外，在本报告所述期间，索马里过渡联邦政府也签署了

一项旨在制止屠杀或使儿童致残行为的行动计划，这是冲突各方签署的第一份此类文件。

24. 此外，在特别代表访问也门期间，也门政府承诺与联合国共同制定具体、有时限的措施，以制止也门武装部队征募和使用儿童兵的行为。这一承诺是积极的第一步，随后，承诺转化为行动计划草案，最近已获得部际委员会认可，正等待内阁批准。

25. 在乍得，政府加大努力，以全面遵守 2011 年签署的关于制止乍得国民军征募和使用儿童兵的行动计划。在 5 月特别代表与儿基会联合访问期间，政府通过了十点路线图，承诺采取短期和中期措施，以加快实施行动计划。

26. 特别代表还开始与非国家武装团体对话，以制止和预防严重侵害儿童行为。特别代表在出访也门期间，会见了胡塞武装团体领导人，开启了对方与联合国合作的道路。还与自由叙利亚军指挥官以及苏丹人民解放运动(北方)代表建立了联系，以讨论如何消除严重侵害儿童行为，包括征募和使用儿童兵行为。

27. 截止 2013 年 7 月，与 21 个当事方成功进行了对话，与武装部队和团体制定了 18 项行动计划。

三. 宣传和主流化

28. 特别代表在任职第一年期间，在前任工作的基础上，采取四管齐下的方法来解决受冲突影响儿童的困境。她与各国政府携手，加大努力制止和预防侵害儿童行为；重点倡导保护一些冲突最严重地区的最弱势儿童；继续与联合国伙伴密切合作，加强实地的儿童保护能力；并继续呼吁终止侵害儿童行为不受惩罚的现象。

29. 特别代表开展了四次实地考察，以深入了解受武装冲突影响儿童的状况，促使各方承诺制止严重侵害儿童行为。她尽可能地抓住政治和调解进程的机遇，推动儿童与武装冲突议程，尤其倡导制定和执行行动计划。

30. 特别代表还接触行动计划执行进展缓慢的国家，促使他们加大努力，并联合确定旨在加速计划执行情况的国家战略。她打算在其他情况下也使用这一方法，以加速全球的政府部队遵守关于禁止在武装冲突中征募使用儿童兵的规定的步伐。在该方面，由于冲突各方已做出大量承诺，有必要及时跟进，她已向捐助者强调了为实施行动计划持续供资的重要性。

31. 考虑到大规模流离失所、边界疏松以及跨境武器贩运助长区域冲突扩散的情况，特别代表还努力宣传特定冲突局势的区域层面，并与区域各方互动，以确保其促成和平的努力包含儿童问题。

32. 特别代表打算通过进一步接触各会员国，并与区域组织建立有力的伙伴关系，继续利用现有政策工具和议程，将儿童与武装冲突问题纳入联合国系统的主流。

A. 实地访问

33. 特别代表对也门(11 月)、阿拉伯叙利亚共和国(12 月)、乍得(5 月)进行了实地访问，并对伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其(7 月)进行了区域访问，以第一手评估儿童状况，并获得冲突各方停止和防止严重侵害行为的承诺。这些任务是同儿基会联合执行的，以进一步加强战略和业务层面上的宣传。

1. 也门

34. 2011 年也门爆发的危机给儿童造成了严重后果，招募和使用、杀害和残害以及攻击学校是最明显的侵害行为。尽管挑战仍然存在，也门的过渡正在为加强保护受武装冲突影响儿童提供一个重要的机会。在 2012 年 11 月访问期间，特别代表确保也门武装部队在终止招募和使用儿童方面取得进展。

35. 与阿卜杜拉布·曼苏尔·哈迪·曼苏尔总统、穆罕默德·萨利姆·巴桑杜总理、阿里·穆赫辛将军及其他官员会晤后，哈迪总统发表了一项声明，禁止也门军事和安全部队的所有单位招募和使用儿童。这种建设性的态度得到了进一步加强，因为该国政府认可了《巴黎原则》，并设立了一个部际委员会，与联合国一道，制定和执行终止招募和使用儿童的有时限的措施。如第 24 段所述，自特别代表访问以来，也门当局的承诺已转变成一项已获有关部长通过、正在等待内阁批准的行动计划草案。

36. 在访问期间，特别代表还前往萨阿代与胡塞武装团体领导人会晤；这次会议为在实地的联合国小组就招募和使用儿童问题与胡塞武装团体接触开辟了途径。

37. 尽管取得了这一进展，对话尚未充分转化为减轻也门受冲突影响儿童的负担的成果。大量爆炸性武器，如地雷和未爆战争残留物，以及使用无人驾驶飞机，继续置儿童于危险之中。除了这些明显的危险外，贫穷的结构性原因以及缺乏受教育机会和生计也必须加以解决，使儿童有替代办法，防止他们被招募。希望内阁迅速批准这项计划草案将协助也门当局应对严重侵害儿童行为的努力。

2. 阿拉伯叙利亚共和国

38. 2012年和整个2013年上半年,阿拉伯叙利亚共和国仍然是一个未愈合的伤口。在人口稠密地区广泛使用爆炸性武器导致儿童死亡、受伤和陷入困境，流离失所，被自由叙利亚军或其他武装团体招募。自冲突开始以来，儿童数月甚至数年失学，目睹家人死亡，房屋被毁。儿童还继续被剥夺人道主义援助准入并丧失保健。

39. 鉴于政府和武装团体双方都对儿童犯下了广泛的严重侵害行为，特别代表于12月并再次于7月访问了阿拉伯叙利亚共和国。

40. 第一次访问时，侵害儿童行为在进行中，学校和医疗设施已经遭到广泛的破坏和摧毁，使数千所学校和40%的医院无法运行。在访问大马士革和霍姆斯境内流离失所者营地和Al Yarmouk难民营时，特别代表观察到儿童紧急的人道主义需要，冬天即将来临，他们缺少食物、药品或住所。

41. 在大马士革，特别代表就一系列问题，包括政府部队在人口稠密地区使用空袭和重型武器、以学校和医院为攻击目标和将其用于军事目的、受冲突影响儿童的人道主义需求，与政府进行了接触。特别代表与政府官员的讨论导致建立了联合国严重侵害儿童行为监测和报告机制。特别代表抓住在阿拉伯叙利亚共和国的机会，启动了与在大马士革农村省和霍姆斯活动的自由叙利亚军指挥官的接触，以提出招募和使用儿童的问题。

3. 乍得

42. 特别代表于5月访问了恩贾梅纳，以评估2011年乍得政府和联合国签署的终止招募和使用儿童行动计划的执行进展。在访问期间，伊德里斯·代比·伊特诺总统重申了乍得政府对乍得国家军队终止招募和使用儿童的承诺。根据这一承诺，政府同意采取具体措施停止和防止招募儿童。在儿基会的重要支持下，一项10点路线图获得通过，确定了应执行的短期和中期措施，以期加快行动计划的实施。

43. 自那时以来，由于乍得当局和儿基会国家办事处的共同努力，取得了切实进展，这些措施的执行前进了。不过，需要更多财政支助才能确保行动计划得到有效和全面的执行。

4. 对伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的区域访问

44. 7月，特别代表访问了伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其，以便对她上次访问阿拉伯叙利亚共和国采取后续行动，并评估邻国难民流入提出的安全和人道主义挑战。她赞扬东道国政府作出努力，向来自阿拉伯叙利亚共和国的难民开放边界，提供拯救生命的援助，并鼓励国际社会继续支持这些努力。

45. 巴勒斯坦人的状况也令人关切，在叙利亚几十年庇护后，他们被迫在黎巴嫩寻求避难。不应忽视这给已经不胜负荷的巴勒斯坦难民营造成的负担。特别代表将与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处密切合作，确保儿童得到保护，他们的权利得到尊重。

46. 在阿拉伯叙利亚共和国，该国的一些地区有多个武装团体，使人道主义准入和全面保护儿童进一步复杂化。特别代表继续与各方进行对话，以结束严重侵害行为。叙利亚政府最近颁布了一项法律，禁止招募儿童，并加重对性暴力侵害儿童罪行的制裁。在这一事态发展的基础上，特别代表在访问期间得到叙利亚政府

的承诺，即设立一个在保护儿童问题上与联合国接触的部际委员会。希望这个第一步可以促进政府更多地参与，与联合国一道开展重要的救生和保护活动。她还提出了拘留儿童的问题，强调指出叙利亚当局必须立即终止以安全指控逮捕和拘留男孩的做法。

47. 此外，特别代表与自由叙利亚军的代表进行了互动，要求他们终止招募儿童兵，并毫不拖延地将儿童分开。她还提醒他们注意国际人道主义法所规定的义务。

B. 与会员国、区域组织和合作伙伴合作

48. 为保护儿童而加强与会员国及区域和政治组织的合作，是特别代表的任务开始以来的一个优先事项。通过实地访问，她努力与有关会员国建立对话，以确保对执行其任务采取合作性和建设性的办法。

49. 她还继续经常在大会、安全理事会和人权理事会与会员国接触。希望这种互动将包括对有关区域集团的定期情况通报，以便在如何实现共同目标上促进相互理解。

50. 特别代表在其前任的工作的基础上，进一步力求加深与欧洲联盟已经很深入的对话，包括在访问布鲁塞尔期间讨论共同关心的问题。在这方面，她强调必须促进执行《欧洲联盟儿童与武装冲突问题准则》，欧洲联盟必须利用一切可用的工具，为受武装冲突影响儿童谋福利。

51. 自从北大西洋公约组织(北约)通过特别提到受武装冲突影响儿童的芝加哥首脑会议成果文件以来，特别代表办公室继续与北约接触，将保护儿童的关切主流化。在 6 月访问北约总部期间，她启动了一个网上部署前儿童保护培训方案，并要求北约制订和执行措施确保没有儿童伤亡，并且在必要时进行透明审查，建立调查机制。此外，在阿富汗，联合国阿富汗援助团和国际安全援助部队主要通过北约培训特派团，一直联合支持阿富汗政府执行其防止和应对与政府安全部队有关联的儿童的行动计划。

52. 特别代表和非洲联盟的伙伴关系的运作正在取得进展。她与非洲联盟和平与安全部及和平支助行动司进行了接触，以发展一个伙伴关系框架，促进在非洲联盟政策和行动中简化儿童保护，包括通过制定准则和提供资深保护儿童能力。

53. 10 月，特别代表启动了与阿拉伯联盟的对话，讨论儿童保护关切。她打算在需要保护武装冲突中儿童的问题上，与伊斯兰会议组织进一步联系。

54. 特别代表欢迎法语国家国际组织为讲法语的受众翻译和传播技术指导提供支持，并希望这一初步步骤将导致更广泛的伙伴关系。

55. 在整个本报告所述期间，特别代表与联合国秘书处各部门以及各机构、基金和方案密切合作。作为保护儿童问题全球牵头机构，就特别代表的任务以及保护

世界各地受武装冲突影响儿童而言，儿基会继续是一个具有特殊地位的对话者。特别代表力求进一步加强与儿基会的协作，包括通过高级别联合宣传举措和技术级别评估。她还与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和负责暴力侵害儿童问题特别代表定期接触，以利用互补性，并建立各项任务之间的协同作用。

56. 此外，特别代表办公室继续在曾与武装部队和团体有关联的儿童在经济方面重返社会的领域与国际劳工组织(劳工组织)合作。特别代表将继续加强与劳工组织的伙伴关系，尤其要确定青年就业和生计备选战略。特别是在缅甸，劳工组织一直深入参与收集和核查有关招募和使用儿童的信息，使儿童脱离武装部队和团体，并支持政府执行停止招募儿童的承诺。

57. 特别代表还继续就共同关切的问题与国家和国际两级民间社会联系，并推动儿童与武装冲突议程。

C. 使儿童保护工作在联合国系统内主流化

58. 特别代表作为其任务的一个组成部分，在其前任的工作的基础上，继续推动儿童保护在联合国活动中主流化。

59. 在联合国人权事务高级专员办事处的合作下，特别代表支持向阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会、派往马里和中非共和国的实况调查团部署儿童保护专家。她欢迎将侵犯儿童权利行为纳入各调查委员会和实况调查团的任务的做法，并确保有适当的专门知识来调查这些侵权行为，因为这已经导致更重视侵害儿童行为。

60. 确保维持和平特派团、建设和平特派团和特别政治任务有充分的保护儿童能力，对于儿童保护关切在军警和文职人员中全面主流化，以及收集关于侵害儿童行为的准确、客观、可靠和可核查的资料至关重要。在六个维持和平特派团和三个政治特别任务部署了保护儿童顾问。2013 年，在联合国马里多层面综合稳定团和联合国索马里援助团部署了儿童保护能力。他们补充儿基会强有力的方案办法，并在收集关于侵犯儿童行为的信息、使儿童脱离武装部队和团体、启动制订行动计划的对话方面发挥重大作用。他们还确保联合国各特派团的实务活动敏感地注意儿童的需要。在这方面，特别代表赞扬维持和平行动部应维持和平行动特别委员会的请求，并与她的办公室进行协商，主动发起 2009 年维持和平特派团儿童保护政策审查。她希望，这一进程将有助于在实地进一步加强儿童保护能力。

61. 特别代表还一直与建设和平支助办公室合作，将实施行动计划所需开展的活动纳入由和平基金供资的国家建设和平计划。因此，11 月为执行 2011 年 7 月与缅甸政府签署的行动计划提供了资金。她将继续与该基金密切合作，支持类似的活动，并促进对行动计划供资采取一种灵活、可预测和跨部门的办法。

D. 军事和文职人员的儿童保护培训

62. 培训是将儿童保护纳入整个联合国系统和伙伴活动，特别是实地活动的主流的一项核心要素。培训确保联合国各特派团遵守最低儿童保护标准，并对制定国家军事准则具有积极影响。

63. 维持和平行动部与特别代表办公室、儿基会和拯救儿童组织一道，制定了所有维和人员的儿童保护培训标准，其中包括所有维和人员——无论是文职人员还是军事人员——的一个核心部署前培训单元，以及军事特遣队专用单元。

64. 部署前培训单元是务实和面向实地的，以期为维和人员根据儿童保护标准采取具体行动做准备。通过这种部署前培训，会员国可以提高维和人员对儿童关切的敏感认识，使他们有能力更好地应对这些关切，并提醒儿童保护行为者注意犯下的侵害儿童行为。

65. 特别代表办公室与维持和平行动部为在北约行动中部署的士兵联合开发了一个在线培训工具。特别是如果北约所有 28 个成员国和其 54 个伙伴国家都采用，这项培训可以发挥重要作用，推进儿童保护在多国军事行动中主流化。为了补充这一成就，特别代表呼吁北约领导人促进为其指挥官制定具体的培训。

四. 今后的道路

66. 保护受冲突影响的平民和儿童仍然是会员国的首要责任。与各国政府和区域组织合作以支持其工作将仍然是特别代表继续执行其有效保护受武装冲突影响儿童的任务的主要途径。

67. 然而，很多儿童仍然与武装团体有联系。作为人道主义援助方面的一项紧迫需要，并且为了儿童的最大利益，特别代表已经与冲突的非国家当事方进行适当联络。在这方面，她鼓励会员国推动联合国与非国家武装团体之间的接触。

A. 到 2016 年制止国家武装部队征募和使用儿童

68. 本报告所述期间，在制止政府部队征募和使用儿童方面取得了稳定进展。有 5 个会员国批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，使批准的国家总数达到 152 个。随着在反对在冲突中使用 18 岁以下儿童方面形成国际共识，会员国与儿童保护行为者的联合和互补的努力已成为重要的里程碑。

69. 要想让全球遵守国际保护儿童准则，必须从确保没有儿童留在任何国家军队着手。因此，在秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/67/845-S/2013/245，附件一)列出的 8 个政府武装部队中，6 个武装部队已经与联合国签订行动计划，与其余武装部队的积极对话正在进行中。

70. 在 2010-2012 年期间开展的普遍批准《任择议定书》活动的基础上，特别代表决定与儿基会和其他联合国伙伴共同启动到 2016 年制止政府武装部队征募和使用儿童的全球倡议。这项活动将为制止征募低龄儿童制造更多政治势头，再次开展高级别宣传，并进一步鼓励为此作出承诺。她将通过这项倡议努力为充分执行行动计划调动资源和财政支持。

71. 制止政府部队在冲突中征募和使用儿童可使会员国和国际社会得以根据《任择议定书》规定的义务重点努力加强国家防止非国家武装团体在其境内征募和使用儿童的能力，并加大力度打击有罪不罚现象。

72. 如国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言(第 67/1 号决议)所重申的那样，尊重人权、法治和发展是相互关联、相辅相成的目标。根据这一远景，并通过把工作重点放在国家武装部队专业化和促进全面遵守国际儿童权利和保护标准上，2016 年的运动将对安全部门改革形成补充，并有助于实现安全、人权和发展方面的广泛目标。

B. 支持以前与武装团体有联系的儿童重返社会

73. 在很多冲突和冲突后社会，儿童占大部分人口。冲突破坏了社会资本，并扰乱了儿童和青年的发展，因此是造成排斥现象的强有力因素。一旦冲突停止，缺乏教育和社会经济机会就可能助长暴力遗风，并导致重新陷入冲突。

74. 只有在一个国家的长期恢复工作包括成功恢复受冲突影响儿童和青年生活的优先事项的情况下，才能解决无力逃脱“冲突陷阱”的结构性根源。虽然儿童加入武装部队和团体有若干原因，但在受冲突影响和脆弱的国家，贫穷、缺乏教育和有限的社会经济机会已被视为儿童与武装部队和团体有联系的重要因素。

75. 为了打破这一恶性循环，必须制订措施，以防儿童被征募和再次被征募，并为儿童提供可行的备选办法。通过儿童教育、技能培训和社会经济发展以及社区宣传方案，重返社会可成为防止儿童被征募的有效手段。有了这样的机会，儿童返回武装团体或参与犯罪活动的可能性就会大大降低。这一点反过来又有助于建立有复原能力的社区，并促进社会稳定。不过，重返社会措施是否有效取决于这些措施是否连续和可持续，以及征募儿童的根本原因在多大程度上得到解决。

76. 受冲突影响的国家面临的多重挑战无法通过短期或局部解决方案得到解决。沉重的债务负担、缺乏资源和其他能力制约因素妨碍了这些国家提供有效和持续对策的能力。特别代表欣见高级别知名人士小组关于 2015 年之后发展议程的报告(A/67/890，附件)，其中强调必须在 2015 年之后的议程中纳入消除一切形式的暴力侵害儿童行为的目标，并重申，不管在何种情况下都必须确保每个儿童接受教育。

77. 特别代表鼓励国家和国际伙伴重点加强国家建立保护儿童的社区结构、稳定经济和创造谋生机会的能力，包括制定面向青年的就业战略和方案的能力。必须采取协调和统一的干预措施，以建立有效和负责的机构，为人民，特别是为儿童和青年提供教育、安全、司法服务和就业。

C. 监测和应对袭击教育和保健设施的行为

78. 大会和安全理事会分别通过关于紧急情况中的受教育权利的第 64/290 号决议和关于袭击学校和医院行为的第 1998(2011)号决议作出协同努力，坚决将武装冲突期间儿童获得教育和保健服务的问题列入国际议程。

79. 为了针对这些重要进展采取后续行动，特别代表办公室正在与各伙伴合作编写外地监测和报告袭击教育和保健设施行为的准则，并计划与冲突各方开展对话，以制止和防止此类侵犯行为。联合国外地维持和平特派团和政治特派团与儿基会、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织等其他联合国实体在外地的合作对于加强和传播减轻冲突对儿童教育和保健造成的影响的现有良好做法至关重要。

80. 本报告所述期间，在制订和加强保护措施以便在冲突期间确保教育方面取得了显著进展。保护教育设施不受袭击全球联盟成立于 2010 年，由联合国各实体和非政府组织组成，该联盟带头制订防止在武装冲突期间将学校和大学用于军事目的准则草案，亦称吕桑准则。这项举措是军事专家、儿童保护行为者、教育专家以及国际人道主义和人权律师进行广泛协商的结果，旨在加强认识和了解，以及更好地监测和报告袭击学校的事件。这项举措还倡导就军队与学校和在校儿童的互动问题制订明确的国际标准。特别代表极力鼓励会员国在技术和战略层面上支持这一进程，促进具体国家政策和立法改革，并促进把准则纳入军事理论、手册和培训。

D. 将保护儿童问题纳入和平协定的主流

81. 将儿童问题和关切纳入和平进程的主流对于在冲突期间调动各方努力为儿童提供其需要的关键保护至关重要，这一点已得到广泛承认。将具体承诺纳入政治解决办法、停火安排、和平协定和有关执行机制，可为武装部队和团体迅速释放儿童以及儿童重返社会提供重要的机会和切入点。在和平进程中尽早考虑儿童问题也会推动规划和资源调动工作。

82. 然而，近期的和平协定仅在最低限度上提及儿童权利和需要，将儿童问题纳入和平进程主流的工作尚未系统地付诸实践。虽然每个冲突都对儿童构成具体挑战，但建立和平的工作应该由核心原则指导，并在和平协定中适当提及这些原则。

83. 任何和平协定都应当明确地认识到，儿童的生活已受武装冲突影响，特别是通过强迫征募、流离失所以及性暴力和基于性别的暴力受影响。冲突各当事方应

当至少承诺立即停止一切侵犯儿童的行为并保护儿童，这些行为包括征募和使用儿童、杀害儿童并使其致残、强奸和性暴力。

84. 还应当提及遵守《儿童权利公约》等国际法律义务的具体承诺，对严重侵犯儿童的当事方不应全面大赦。除了普遍保证为平民和人道主义援助组织提供安全人道主义通道之外，和平协定还应当明确禁止将学校用于军事目的。纳入这些条款使儿童保护行为者具有合法性，并推动与各当事方开展对话，以制止和防止严重侵犯儿童的行为。

85. 停火协定及和平协定应当明确要求立即停止征募和使用儿童，并使与武装行为体有联系的儿童迅速、有序地获得释放、返乡和重返社会。考虑到地雷和未爆弹药受害者中的儿童人数上升，各当事方还应承诺避免进一步使用这些武器，应当迅速开展消除战争遗留爆炸物的工作并推动这项工作。

86. 如果某项和平协定仅提到儿童兵脱离的问题，很多儿童和青年，特别是女孩和那些从事所谓辅助工作的儿童，尤其是性暴力受害者，就有可能被适当的重返社会援助排除在外。和平协定应确认女孩的特殊需要，并规定为脱离武装部队和团体的所有男孩和女孩建立复原方案、保健和咨询服务。还应具体考虑到难民和境内流离失所儿童、与家人失散的儿童、举目无亲的未成年者以及战争孤儿等弱势儿童的保护问题。

87. 如果将儿童保护问题纳入和平协定的主流，就会为制订旨在解决受冲突影响儿童的需要的有时限措施铺平道路。如果以前存在行动计划，和平进程可为重新作出承诺和加快履行承诺提供机会。特别代表极力鼓励会员国和其他调解方在其政治工作中考虑到儿童问题和关切。区域组织由于目前正在参与冲突预防和调解工作，在建立和平进程中维护儿童权益方面发挥了重要作用。

E. 加强国家应对侵犯儿童行为的能力

88. 将侵犯儿童的行为定为刑事罪的国家立法继续发展，这是儿童与武装冲突议程取得的另一个令人鼓舞的成果，并且往往是执行行动计划的直接结果。在这方面，特别代表欢迎乍得、刚果民主共和国和菲律宾政府在本报告所述期间作出的努力，并在加强与儿童和武装冲突有关的国家立法方面取得显著进展。

89. 然而，对严重侵犯儿童的成年犯罪人进行的调查、起诉和审判总体上仍然极少。制止严重侵犯儿童行为不受惩罚的现象是强制负有保护儿童国际义务的当事方遵守义务的关键要素。受冲突影响国家的司法系统能力薄弱，需要具体支持才能确保对受武装冲突影响儿童的需要作出机构性的回应。

90. 因此，保护儿童的适当法律和政策框架即便存在，也很少转化为有效的法律保护。为了确保解决侵犯儿童的问题，法治方案拟订和司法部门改革举措应当以建立刑事司法系统的快速应对能力为短期重点。迅速对侵犯儿童行为追究

责任不仅是一个震慑持续侵犯行为的重要因素，而且从长期讲有助于培养民族和解文化。

91. 联合国及其伙伴继续在这方面发挥重要作用，确保在规划司法部门改革领域的能力建设工作和为此供资时充分考虑到合法保护儿童的问题。

F. 《武器贸易条约》和保护儿童的机会

92. 4 月，大会第 67/234 B号决议通过了《武器贸易条约》，这为保护儿童提供了重要机会。对于小武器和轻武器等常规武器的全球贸易与冲突局势中严重侵犯儿童行为之间的联系，已经有了长期的认识。越来越多的证据证明，全球武器贸易管制不足，助长了小武器和轻武器的广泛供应，这加剧了冲突，并对儿童造成极大影响。还有确凿的证据表明，小武器和轻武器的扩散与在冲突中征募和使用儿童的广泛做法相关。

93. 值得注意的是，该《条约》认识到武器贸易与冲突对儿童的影响之间的联系。小武器和轻武器属于该《条约》的范围，其禁止性规定和出口评估规定涵盖弹药/军火和零部件。该《条约》的生效有可能对冲突中儿童的状况产生长期的积极影响。《条约》禁止转让可用于对包括儿童在内的平民实施袭击、严重违反国际人道主义法和实施某国加入的国际协定所界定的战争罪(比如《国际刑事法院罗马规约》规定的征募儿童罪)的武器。此外，该《条约》的出口评估规定要求出口国评估武器转让是否会直接或间接导致严重的暴力侵害妇女和儿童的行为，包括杀害儿童和使其致残的行为，以及征聘和使用儿童的行为，如果确定存在高于一切的风险，则应避免这些风险。

94. 《武器贸易条约》如果得到适当执行，就有可能通过禁止向参与征募儿童的缔约国出售武器遏制在冲突中征募和使用儿童的行为，这符合儿童权利委员会对《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》为缔约国规定的这项义务作出的长期解释。因此，《条约》对减轻冲突中儿童困境的促进作用可理解为两个层面的作用：力求遏制武装暴力侵害儿童的行为以及征募和使用儿童的行为。

五. 建议

95. **特别代表敦促尚未批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的会员国批准该《任择议定书》，并颁布有效的国家立法和政策，把武装团体征募和使用儿童的行为定为刑事罪。她呼吁国际社会支持这些努力，包括为有关会员国制止武装部队征募和使用儿童提供必要的技术和财政支助；**

96. **特别代表根据其提出的到2016年制止政府武装部队征募和使用儿童的倡议，呼吁有关会员国加紧与联合国和其他儿童保护行为者合作并交流最佳做法。在这**

方面，她呼吁捐助者为执行行动计划提供充分和持续的资金。她还呼吁尚未与联合国签订行动计划的会员国从速签订行动计划。

97. 特别代表呼吁会员国、区域组织和参与和平进程的其他行为者通过在调解小组中包括具体儿童保护专家，以及通过将保护儿童的规定纳入停火安排、政治解决办法、和平协定和有关执行机制，使儿童保护问题系统地主流化。在这方面，她还鼓励联合国各伙伴与特别代表办公室合作，以制定技术指南。

98. 由于在与武装团体有联系期间实施的行为等原因拘留和起诉儿童，在任何时候都应当仍然是最后手段。特别代表呼吁会员国根据国际少年司法标准寻求除起诉和拘留儿童之外的其他手段。

99. 考虑到包括小武器和轻武器在内的爆炸武器对武装冲突中的儿童造成了严重影响，特别代表敦促所有会员国签署和批准《武器贸易条约》并迅速执行其各项规定。她尤其敦促会员国根据《武器贸易条约》确保系统地评估武器转让对儿童造成的影响，并适当考虑到儿童保护问题。

100. 必须根据谨慎、区别和相称原则开展无人驾驶飞机的攻击活动，以便尽量减轻对儿童造成的影响。必须在无人驾驶飞机的使用方面制订透明的规范性框架，其中应认识到儿童的特殊身份，旨在避免儿童伤亡。特别代表呼吁会员国审查其政策，并加大力度调查杀害儿童或使儿童致残的事件。

101. 解决征募儿童的结构性根源的措施必须应对社会排斥问题，并为儿童和青年提供教育和其他社会经济选择。在国家一级，必须把儿童重返社会的措施系统地纳入广泛的恢复和发展战略。防止征募儿童和儿童重返社会问题的经济层面必须在国际机构和双边捐助者的建设和平、恢复和发展议程上占据显著位置。

102. 特别代表欢迎吕桑准则草案防止武装部队和团体将学校用于军事目的。她呼吁会员国带头支持这一进程，并将这些原则纳入本国立法和军事指导。