



第七十三届会议

临时议程* 项目 70

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 [72/245](#) 号决议提交大会的。该决议请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，说明为履行任务授权而开展的活动，以及在儿童与武装冲突问题上取得的进展。本报告所述期间为 2017 年 8 月至 2018 年 7 月。报告中述及各种趋势、令人关切的问题和过去一年取得的进展，包括将儿童保护问题纳入联合国系统内部工作主流的情况。报告还介绍了特别代表的实地访问、其与区域组织、民间社会和国际合作伙伴的互动接触以及与冲突各方的对话。报告概述了特别代表工作中的各种挑战和优先事项，最后提出了一系列旨在加强保护受冲突影响儿童的建议。

* [A/73/150](#)。



一. 引言

1. 大会在其第 72/245 号决议中请负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表继续向大会和人权理事会提交报告，说明为完成任务授权而开展的活动，包括进行实地访问的情况，以及在儿童与武装冲突问题上取得的进展和依然面临的挑战。这项请求源于大会在其第 51/77 号决议中授予的任务。大会在该决议中除其他外建议特别代表提高人们对受武装冲突影响儿童的困境的认识，促进这方面资料的收集，并促进国际合作，确保尊重冲突局势下的儿童权利。

2. 根据这一任务规定，同时按照大会第 72/245 号决议的要求，本报告提供资料，说明与受武装冲突影响儿童有关的当前趋势，并概述新出现的问题和挑战，包括阐述具有跨界性质的严重侵害行为以及防止侵害儿童权利和联合国更广泛保持和平议程之间的关系。本报告还着重述及目前正在为制止和防止严重侵害行为而与冲突各方进行的接触，以及为提高全球认识和推动就这个问题采取行动而同广泛各种行为者一道开展的努力。本报告中也提到特别代表依照第 72/245 号决议中所载要求采取的措施，决议中要求特别代表根据现有的任务规定，加大其与各国、联合国各机构和专门机构以及各区域组织特别是次区域组织的互动协作，并增加提高公众认识的活动，包括为此收集、评估和传播最佳做法和经验教训。

二. 儿童与武装冲突议程评估

A. 趋势和挑战概览

3. 旷日持久的冲突、周期性的暴力激增以及武装部队和武装团体的跨界活动，继续使武装冲突局势中的儿童处于脆弱状况。武装冲突一次又一次地剥离家庭、社会和法律提供的层层保护，受害男童和女童既沦为暴力目标，也成为暴力实施者。其结果是，针对儿童的严重侵害行为普遍存在，在同儿童与武装冲突议程有关的几乎所有局势中都有文字记录。

4. 在本报告所述期间，在若干领域的长期不稳定地区，暴力现象激增，导致出现无法言状的暴力侵害儿童的行为。例如，2017 年 8 月 25 日若开罗兴亚救世军在若开邦北部针对缅甸警察派出所实施的袭击引发了政府部队的立即反应。随后发生的暴力事件导致了许多杀戮、残害和强奸以及其他形式性暴力，造成 720 000 多人背井离乡，越界进入孟加拉国。同样，在刚果民主共和国的东西开赛，武装团体的行动加剧，导致招募儿童和在敌对行动中使用儿童现象、袭击学校事件以及儿童被打死打伤人数大幅增多，包括在政府应对安全威胁期间。冲突的周期性加剧也在特别代表工作所涉其他国家局势中出现，例如在中非共和国和索马里。

5. 来自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的数据显示，与 2016 年相比，2017 年经核实的六种严重侵害儿童行为案件数目都出现增多。激增幅度超过了 70%，这一趋势中最为明显的是绑架儿童事件。2017 年光是在索马里，青年党就绑架了 1 600 多名儿童，其首要目标是利用男童和女童从事战斗和支援任务，以此加强他们的队伍。在其他国家局势中，武装团体也常常以绑架作为一种手段，强

迫儿童在冲突中为其打战。一些团体，例如尼日利亚的“博科圣地”组织，常常专门以女童为目标，对她们实施强奸，强迫她们成为其团体战斗人员的妻子或利用她们实施自杀式袭击。例如，在 2018 年 2 月，该团体从约贝州达普奇一所技术学院绑架了 110 名女童和一名男童，其中多数人后来被释放。大规模绑架事件也导致家庭把子女送到比较安全的地区，或者不让他们上学，从而阻碍了受教育的机会，尤其是对女童而言。

6. 冲突的影响以及严重侵害行为的后果常常在最严重暴力局势平息很久以后仍能感受到。临时离乡逃离局部地区暴力常常会变成一种长久状态，并且使获取适足住房、食物和保健服务的近期困难变成长期需要解决的问题。儿童与家人分离或成为与冲突有关性暴力的受害者，常常会进一步放大这种脆弱性，特别是对于要照顾因强奸出生的孩子的女童而言，因为她们面临严重的健康后果和污名。即使人身有可能返乡，但冲突的痕迹也常常使得不可能回归童年。例如，菲律宾的马拉维遭受长达五个月的围困，造成 20 多所学校被毁，致使 22 000 多名儿童无法获得教育。重建教育基础设施和确保合格教师回返，可能要花几个月甚至几年的时间，这会在儿童的成长阶段留下严重的教育缺口。

7. 尽管面临这些挑战，但特别代表和其他儿童保护行为者在加强保护受武装冲突影响儿童方面取得了重大进展。各种行动计划和其他双边承诺为与冲突各方进行接触提供了主要框架，使联合国儿童基金会(儿基会)和其他儿童保护伙伴得以在 2017 年促成正式从各团体释放了 10 000 多名儿童，¹ 并使 12 000 多名儿童回归社会。此外，特别代表及其办公室发起了侧重于加强预防严重侵害行为的联合倡议，为与冲突各方接触开辟了新的途径。

B. 新出现的问题和挑战

跨界侵害行为日益增多

8. 包括跨界实施的各种侵害行为是本报告所述期间的一个突出特点，进一步加剧了预防和应对工作的复杂性。在这方面，儿童继续在一国被冲突各方招募或绑架，并被跨境贩运，用于从事作战或遭到强奸及其他形式性剥削。例如，2017 年，据联合国记录，在利比亚的黎波里及其周围地区，伊拉克和黎凡特伊斯兰国招募了男童，这些男童随后经海路和陆路被贩运到阿拉伯叙利亚共和国境内。同样，2017 年 7 月至 10 月，博科圣地组织在对尼日利亚与喀麦隆和尼日尔边界村庄的突袭中绑架了 58 名男童和 32 名女童。类似案件在其他国家也有记录。

9. 在其他情况中，男童和女童与其家人或照顾者一起前往战区，在抵达后常常与他们分离并卷入其周围的冲突。在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，有大量妇女和儿童同战斗人员一道支持伊拉克和黎凡特伊斯兰国，截至编写本报告时，其中许多人仍在这些国家。据报在伊拉克，约有 1 200 名不同国籍的儿童被政府拘留，包括因与恐怖主义有关的指控而被拘留。据报，在阿拉伯叙利亚共和国，1 300 多名儿童被库尔德团体关押在该国东北部不同地点，常常是因为据称他们与外国作战人员有关联。

¹ 此外，还有数目不详的儿童通过非正式途径离开了武装部队或团体。

10. 一旦有男童和女童被跨境招募，本已很严重的与生活在冲突地区儿童有关的保护问题往往就会进一步加剧。他们不仅面临要到前线服务及以其他方式被用于支持武装斗争的危险，而且还被剥夺家人或朋友通常提供支持的关系网，他们也可能不会说当地语言，因而缺乏为基本需求进行沟通的能力。在逃离暴力和重返家庭方面，逃离武装部队或团体的在外国参战儿童所面临的障碍要比国民大得多。由于没有任何扶持结构，而且还面临被排斥、前景不明的情况，这些儿童常常被困在敌对地区，特别容易再度被招募，遭到性暴力、奴役或贩运。

11. 跨界招募和使用儿童是上帝抵抗军、“博科圣地”组织及伊拉克和黎凡特伊斯兰国等团体惯用的做法。武装团体的策略包括在最大程度上给平民造成伤害。面对这种威胁，政府有可能会倾向于采用另类法律标准，而不是那些适用于此类邪恶行为的法律标准。特别是在政府参与行动打击暴力极端主义的情况下，尤其有必要维护这样一项原则：以前与武装团体有关联的儿童应主要被视为受害人。我们绝不能让那些在幼年遭到绑架、招募、利用和暴力侵害的受害者加倍受害。

12. 然而，儿童常常因据称与此类团体有关联而被拘留，面临恶劣条件，在反恐法律下受指控，面临死刑，这显然违反了《儿童权利公约》第 37 条。2017 年，光是在尼日利亚，当局就拘留了 1 900 多名儿童，因为他们或他们的父母涉嫌与“博科圣地”组织有关联。外籍儿童常常会在拘留场所遇到额外的受保护问题。即使有关方面明确承诺遵守国际少年司法原则，司法机构也可能会因为案件数量过多而且与外籍人有关案件格外复杂而不堪重负。这包括年龄核实、刑事调查和家庭追踪方面的复杂问题。此外，即便可以提供心理或教育方面的支持，但由于语言障碍，外籍儿童可能无法受益于此类服务。大会第 69/157 号决议所要求的目前关于被剥夺自由儿童的全球研究将提出旨在实现所有相关儿童权利的良好做法和建议。

13. 重要的是，必须确保追究冲突期间所犯罪行的责任，包括儿童在与武装团体存在关联期间所犯罪行的责任。不过，同样重要的是，要支持司法系统按照国际法和少年司法标准进行责任追究。在这方面，国际社会必须加倍努力，协助调查进程，确保提供足够资源以便能够遵循少年司法原则，并确保外国国民能够获得领事服务。剥夺儿童返回原籍国的机会，取消他们的国籍，或者仅仅因为他们被指控与武装团体有关联而拘留他们，都是违背儿童最大利益和国际保护标准的做法。

14. 背弃我们为被困于冲突地区、无论属于哪个派别外籍的儿童寻找持久公正解决办法的共同责任，会对建设和维持和平的前景产生破坏性影响。所采取的应对措施如果导致儿童面临无国籍风险，就是违反国际法核心原则，² 只会使现状长期存在。因此，跨界招募儿童并利用其从事武装冲突的现象以及其他侵害行为，需要国际社会给予更大的关注，坚决地以国际法为依据，参照国际儿童保护标准，采取协调一致的对策。

² 例如，见《世界人权宣言》(第 15 条)；《公民权利和政治权利国际公约》(第 24 条第 3 款)；《儿童权利公约》(第 7 条第 1 款)。

防止严重侵害儿童行为以建设和保持和平

15. 防止侵害受武装冲突影响的儿童，应当是国际社会关切的一个主要问题。如不担负起这一集体责任，不仅会进一步危及生活在不安全状态中的男童和女童，而且针对儿童犯下的暴行也可能加剧交战各方之间的彼此怨恨，降低他们以和平方式化解冲突的能力。二十多年前，大会在其第 51/77 号决议中确认，保护儿童有助于促进和平，并强调必须促进国际政治承诺，努力防止严重侵害行为。因此，防止性暴力、招募或绑架儿童等严重侵害行为不仅是一项道德和法律义务，也是建设和平及维持和平的一项重要内容。

16. 2016 年，安全理事会通过第 2282(2016)号决议重申其对建设和平和预防冲突的承诺，并要求秘书长提出他对联合国如何加强其在建设和平及维持和平方面作用的想法。秘书长关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707)提出了一系列加强预防冲突和努力实现可持续和平的具体建议，其中许多建议同儿童与武装冲突所涉任务密切相关。

17. 秘书长在其关于儿童与武装冲突的年度报告(A/72/865-S/2018/465)中强调，尽管越来越多的人认识到保护男童和女童有助于为持久和平创造条件，但儿童仍然是冲突的核心问题。他呼吁国际社会确保将儿童保护作为预防和解决冲突的任何全面战略的组成部分，以实现可持续和平。在这方面，特别代表主张加强联合国保护儿童的能力，以更好地保护武装冲突中的儿童，并发起了各种倡议，旨在将应对和防止侵害儿童行为的努力与更广泛的联合国可持续和平议程相吻合，详情如下。

把儿童保护问题纳入和平进程

18. 最近的联合国决议，包括安全理事会关于儿童与武装冲突的第 2427(2018)号决议，重申了通过注重预防外交、调解和斡旋以及适当考虑和平进程初始阶段的儿童保护问题来提高联合国预防暴力冲突的能力的重要性。为此，现已呼吁会员国、联合国各实体、建设和平委员会和其他有关各方将儿童保护条款纳入所有和平谈判、停火与和平协议以及停火监测条款。在安全理事会 2018 年 7 月 9 日题为“今天保护儿童，明天就可预防冲突”的关于儿童与武装冲突的公开辩论中，会员国重申需要在和平进程中优先顾及儿童问题，并在武装冲突期间和之后充分满足他们的需求，以此促进持久和平。

19. 应安全理事会 2017 年 10 月的要求(S/PRST/2017/21)，特别代表办公室最近启动了与包括政治事务部、维持和平行动部和儿基会在内的联合国系统儿童保护和调解行为体的协商进程，目的是汇集各种经验教训和最佳做法，并迟于 2019 年 12 月制定将儿童保护问题纳入和平进程的实际指导意见。

20. 对特别代表办公室和其他儿童保护和调解行为体在过去几年中积累的将儿童保护问题纳入和平进程的经验进行记录和分析，将是制定这种指导意见的重要起点。特别代表参与了哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量——人民军之间的和平谈判，侧重点是使儿童脱离前武装团体并重返社会，而且她支持与菲律宾摩洛伊斯兰解放阵线指挥官和社区成员进行实地接触，以终止招募儿童行为，并支持在 2014 年 7 月《布拉柴维尔协议》通过后与中非共和国境内武装团体进行实地接触，这提供了一个丰富的知识宝库，有必要加以系统的审查和分析。

21. 特别代表办公室将通过目前的举措,努力传播知识,指导如何在支持解决和预防冲突的背景下最妥善地利用和平进程来推动儿童保护和促进实现重返社会与和解目标。特别代表办公室将协调联合国全系统的努力,向调解人、谈判者和所有对冲突当事方有影响力者提供充分支持,以确保在调解与和平进程中解决儿童保护问题。这不仅有助于促进儿童权利,也有助于为包容和可持续的和平奠定坚实的基础。突出强调将儿童保护问题纳入和平进程的潜在好处以及调解和儿童保护工作的互补性,将是一个重要的辅助因素。

借力《2030年可持续发展议程》,防止严重侵害行为

22. 《2030年可持续发展议程》和儿童与武装冲突议程载有若干共同目标,为开展互为补充的宣传活动提供了重要途径。在落实可持续发展目标过程中,有必要确保给予受武装冲突影响的儿童特别关注,这有助于制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑(目标 16),禁止和消除最恶劣形式的使用童工,包括招募和利用童兵(目标 8),以及为儿童提供优质教育(目标 4)。

23. 上述互为补充的关系最近一次在安全理事会第 2427(2018)号决议中得到了强调。该决议提到《2030年议程》的执行情况,回顾有必要重点消除贫困和不平等现象,以保护儿童免遭严重侵害,特别是在冲突背景下。国际劳工组织于 2015 年发起了可持续发展目标 8.7 联盟,旨在消除强迫劳动、当代形式奴役、人口贩运和童工现象。诸如目标 8.7 联盟等多利益攸关方倡议为借助上述共同关心的领域以及推进《2030年议程》和儿童与武装冲突议程提供了重要途径。

确保为受冲突影响儿童提供适当的重返社会支助

24. 当今世界面临多重、复杂的危机,我们仍在竭力寻找适当的长短期支助资源,帮助儿童从战争创伤中恢复过来。那些曾经与武装部队或团体有关联,现已获释、自行脱离或获救的儿童前途未卜。如果援助不及时到位或持续时间短暂,则这些儿童可能面临下列风险:因缺少替代生计而被重新招募;因缺乏和解而遭污名化;因缺少教育而屈从于生计、放弃理想。跨国招募和使用儿童以及在远离其家乡的地方释放儿童,日益妨碍了重返社会工作。

25. 为了确保受战争影响儿童、特别是与冲突各方有关联儿童能够受益于必要的支助,从而恢复生活并再次融入社区,有必要提供有适足、持续和可靠供资的重返社会方案。还必须认识到,重返社会支助是预防冲突的重要工具。长期获得针对性教育和社会心理支助的儿童,可以成为积极变革的推动者,增强基层的和平基础。有必要通过增进合作,强化努力运用重返社会办法,打破暴力循环,消除其跨境性质。在本报告所述期间,特别代表倡议为可持续、可预测、长期的重返社会供资提供广泛支持。目前正在与儿基会联合开展专门项目,确定重返社会的总体资源需求,评估潜在的供资协调机制。计划在 2018 年 9 月举行大会第七十三届会议高级别全体会议期间提出上述努力的成果。

逐步实施区域、次区域和国家预防计划

26. 与秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告附件所列各方共同制定的行动计划是问责和加速行动的有力工具。不过，不应排除采取其他防止严重侵害行为的措施，即使尚未出现明显的侵害行为迹象。与冲突各方进行任何接触时，应当优先开展旨在防止所有六类严重侵害儿童行为的公众认识和能力建设活动。即使在侵害行为得到遏制或冲突平息时，国家预防计划仍可以增强政府的防备和应对能力，更好地保护儿童，避免其成为暴力行为的首当其冲受害者。苏丹政府率先启动了制定综合国家计划的工作，以防止武装冲突局势中的侵害儿童行为。

27. 鉴于侵害儿童行为的持续跨境性质，必须制定统一的标准和程序，防止儿童成为武装冲突期间使用和虐待的对象。次区域和区域预防计划可以成为一种重要工具，借以加速跨境移交和释放儿童，更好地保护儿童在边境地区不被招募和使用。此类举措还可以在儿童获释以及获得全面重返社会援助时，加速努力让儿童重返社会和回归社会。

增进对儿童保护工作的认识

28. 大会第 72/245 号决议请特别代表加大其与各会员国、联合国各机构和专门机构以及各区域组织，特别是次区域组织的互动协作，并增加提高公众认识的活动，包括为此收集、评估和传播最佳做法和经验教训。的确，增进对冲突局势中导致儿童易受伤害的各种挑战的认识，既是授权任务的一项核心原则，也是有效应对的一个重要前提。

29. 应安全理事会 2017 年 10 月 31 日的要求(S/PRST/2017/21)，特别代表与相关儿童保护行为体共同启动了汇集最佳做法和经验教训的进程。这项工作记录了过去 20 年来在执行儿童与武装冲突所涉任务方面取得的成绩和面临的挑战，目的是向当地儿童保护行为体提供实际指导和技术支助，为今后采取行动提供依据。诸如 2018 年 5 月 7 日举行的题为“开展行动计划，制止和防止严重侵害儿童行为：非洲国家的最佳做法”的“阿里亚办法”会议，以及特别代表办公室 6 月 6 日举办的关于曾与武装团体和武装部队有关联儿童重返社会问题的活动，为交流经验及启动经验总结进程提供了机会。

三. 承诺、行动计划以及与冲突各方的对话

A. 即将开展的儿童与武装冲突运动

30. 借助与儿基会联合开展“他们是儿童，不是士兵”运动的势头，作为对持续、大量的严重侵害儿童事件的回应，特别代表正在筹备一项将于 2018 年 11 月日内瓦和平周期间启动的新运动，目的是重振国际社会更好地保护武装冲突局势中儿童的承诺。

31. 此项运动目前正在与联合国和民间社会伙伴密切协商筹划，其目的是提高对武装冲突中儿童保护工作的认识，推动开展行动制止和防止所有六类严重侵害行

为。还有一个目的是促成制定一套信息和宣传工具，供更广泛的儿童保护团体、有关政府和冲突各方使用，从而借助集体行动制止和防止此类侵害行为。

B. 应对冲突各方的严重侵害儿童行为

32. 在秘书长和特别代表的领导下，本报告所述期间在总部和外地加强了与冲突各方的接触，导致签署了两项新的制止和防止严重侵害儿童行为的行动计划；将 5 个行为方从秘书长关于儿童与武装冲突问题年度报告附件所列具体侵害行为项下除名；在尼日尔和苏丹实施了关于释放和移交儿童的议定书。

33. 在尼日利亚，联合国与联合民团持续接触，导致于 2017 年 9 月签署了制止和防止武装冲突中招募和使用儿童的行动计划。计划签署以来，该团体采取了若干措施，包括颁布不招募和使用儿童的长期命令，启动查明和释放其队伍中的儿童的工作，以及在博尔诺州设立五个儿童保护单位以支持与联合国开展地方一级合作。在中非共和国，中非爱国运动于 2018 年 5 月签署了一项行动计划，目的是制止和防止武装冲突中招募和使用儿童、杀害和残害儿童、对儿童实施强奸和其他形式性暴力以及攻击学校和医院等行为。该行动计划涵盖了导致中非爱国运动被列名的四类侵害行为，是迄今签署的最为全面的行动计划。

34. 在同时具备落实行动计划的技术能力和技术支持以及政治意愿的情况下均取得了重要进展，使 4 个行为方从秘书长年度报告附件所列具体严重侵害儿童行为项下除名。刚果民主共和国武装部队落实了其行动计划中关于制止和防止武装冲突中招募和使用儿童的条款，于 2017 年 10 月从该侵害行为项下除名。虽然取得了这一重要成果，但该部队尚未完成执行关于制止和防止对儿童实施性暴力的条款，因此仍在该侵害行为项下列名。就也门而言，继与在也门恢复合法性联军换函后，特别代表向利雅得派出了一支技术特派团，与联军总部协作审查和改进相关机制，以便更好地保护儿童。联军通过在其总部设立儿童保护单位等措施，在保护学校和医院方面取得了重大进展，因此从该侵害行为项下除名。虽然取得了这一重要进展，但联军仍在杀戮和残害儿童项下列名，在防止儿童伤亡方面仍须继续努力。在菲律宾，摩洛伊斯兰解放阵线在 2017 年初，即本报告所述期间之前，达到了其行动计划所列的大部分基准要求，包括让 1 869 名儿童脱离、颁布定期开展自我监测和武装分子筛查的指令以及颁布年龄评估准则。该武装团体后来于 2017 年 10 月被除名。

35. 在苏丹，苏丹武装部队于 2018 年完成了制止和防止招募和使用儿童的行动计划执行工作，为此开展了三项此前未实行的措施：实施标准作业程序，释放和移交与武装团体有关联的儿童；实行社区投诉机制，报告招募儿童事件；启动针对各项严重侵害儿童行为的提高认识运动。特别代表在 2018 年 2 月访问苏丹时倡议该国制定国家预防计划，苏丹政府在 7 月关于儿童与武装冲突问题的公开辩论中对这一倡议表示欢迎。在哥伦比亚，按照和平协定的设想，哥伦比亚革命武装力量—人民军放下了武器，转型为政党，并于 2016 年 9 月至 2017 年 8 月正式释放了 135 名儿童，这个前武装团体因此获除名。

加强政府儿童保护工作架构

36. 除了在政府部队除名方面取得进展外，通过落实行动计划和其他承诺，在加强国家儿童保护架构方面也取得了重要进展。加强对严重侵害儿童行为的问责是其中的重要行动手段。在阿富汗，政府的刑法修正案于 2018 年生效。现行刑法规定，武装部队招募和使用儿童兵以及狎戏男童的做法属于刑事犯罪。此外，在本报告所述期间，所有 34 个省级儿童保护单位均已各阿富汗国家警察招募中心设立完成。其任务是在招募过程中筛除儿童，从而落实儿童招募方面的国家法律。在索马里，妇女和人权发展部于 2017 年 11 月着手起草儿童权利法案，这标志着该国在执行政府 2015 年批准的《儿童权利公约》方面迈出了重要一步。

37. 伊拉克、缅甸和也门等其他国家或是重启了行动计划，或是采取了最初步骤，以确立制定和执行计划的必要机制。在伊拉克，政府批准了一项国家儿童保护政策，并设立了高级别部际监测报告委员会，以期更好地解决严重侵害儿童的问题。在缅甸，缅甸军(武装部队)释放了 49 名儿童，此外还与特别代表就如何加快执行制止招募儿童的行动计划进行了讨论。在也门，2018 年 2 月至 6 月采取了步骤，发布儿童保护方面的指挥令，重启了政府与联合国 2014 年签署的关于制止和防止武装冲突中招募和使用儿童行为的行动计划。这导致成立了联合技术委员会，负责制定和执行路线图，以加快落实政府保护儿童的承诺。近期进展包括确定了移交和释放儿童的标准作业程序。

消除武装团体严重侵害儿童的行为

38. 本报告所述期间，在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、马里、缅甸、尼日利亚、菲律宾、南苏丹和苏丹，联合国与广泛各种武装团体就儿童保护问题进行了互动。这些互动表明了儿童与武装冲突所涉任务可如何创造政治机会，以便与平时经常缺席的冲突方就儿童保护问题进行接触并促成具体承诺。

39. 行动计划仍是与武装团体开展互动接触的重要工具。例如，在马里，继阿扎瓦德运动协调会 2017 年 3 月签署关于制止和防止严重侵害儿童行为的行动计划后，该团体指定了协调人，并确定了优先活动，包括对部队进行筛查，以便找出有关联的儿童。在苏丹，苏丹人民解放运动-北方局成立了一个行动计划委员会，并发布了禁止在武装冲突中招募和使用儿童的指挥令。苏丹解放军/明尼·米纳维派和正义与平等运动也发布了类似的指挥令。

40. 在缅甸，克钦邦独立军、克伦尼族军、民主克伦仁慈军、克伦民族解放军和平理事会和掸邦军继续就儿童保护问题与联合国进行互动接触，以期将各团体在制止和防止武装冲突中招募和使用儿童方面的承诺正式化。特别代表再次呼吁缅甸政府为被列名武装团体签署和落实行动计划提供便利，以加强对该国所有儿童的保护。

41. 另外，就行动计划范围以外事项与被列名武装团体开展联络，也导致取得了重大进展。在中非共和国，与争取中非和平联盟和中非复兴人民阵线进行了接触，促使两个团体分别于 2017 年 9 月和 2018 年 5 月发布了禁止在武装冲突中招募和使用儿童的指挥令。两个武装团体还指定了儿童保护协调人，以进一步加强与联

合国的对话并落实各项儿童保护决定。在南苏丹，联合国和南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会为释放与武装团体有关联的儿童开展了数次宣传运动。在第一阶段即 2018 年头四个月，南苏丹民族解放运动和亲塔班邓苏丹人民解放军反对派释放了 518 名儿童，其中包括 182 名女童。上述承诺令特别代表感到鼓舞，可以在这些承诺的基础上再接再厉，最终签订行动计划等更为正式的协议。

四. 提高全球认识和实现主流化

A. 实地访问和提高认识

42. 进行实地访问和参加国际高级别活动使特别代表及其办公室能够提高全球对武装冲突中保护儿童问题的认识，并能在其工作日程所列国家倡导加强国家儿童保护机制。特别代表于 2017 年 11 月前往哥伦比亚，检查和平协定中儿童保护条款的执行情况，并敦促为获释儿童创造充分的重返社会服务。她于 2018 年 5 月再次访问哥伦比亚，参加了联合国和该国政府联合举办的关于防止招募儿童和保护受武装冲突影响儿童的经验教训和最佳做法活动。

43. 2018 年 2 月和 3 月，特别代表访问了苏丹，与当局讨论了制止和防止武装冲突中招募和使用儿童行动计划的执行情况。她注意到了所取得的进展，特别是政府-联合国联合监测和核查团获准进入军营。这次访问促成确定了完成行动计划所需的其余步骤，并就近期优先事项以及就加快最终执行达成协议。特别代表继续与苏丹当局接触，特别是在制定一项侧重于广泛各种儿童保护问题的国家预防计划方面。

44. 2018 年 5 月，特别代表前往缅甸，以确定制止和防止缅军招募和使用儿童行动计划的执行情况，并与该国政府举行了建设性讨论，内容包括完成现有行动计划、迅速通过儿童法草案以及将儿童保护问题纳入正在进行的和平对话。她还主张允许联合国立即不受限制地进入，特别是进入若开邦，以便记录罗兴亚人大规模逃往孟加拉国后发生的侵害儿童行为。该国政府向她保证，将准许联合国进入，并且正在计划让一个联合国监测团前往该地区。在这次高级别访问之前，2017 年 11 月，一个专门监测人员小组对孟加拉国科克斯巴扎进行了技术考察，该小组被派去记录和核实在 2017 年 8 月若开邦北部发生暴力事件后据称存在的严重侵害儿童行为。

45. 作为联合国保护受冲突影响儿童的主要倡导者，特别代表于 2018 年 3 月前往日内瓦，参加关于儿童与武装冲突的互动对话，并作为小组成员参加关于《安全学校宣言》的会外活动，倡导在武装冲突局势中更好地保护教育。当月早些时候，她应邀在斯德哥尔摩举行的全球儿童论坛第十届会议上就儿童与武装冲突问题发言，借此强调在制定保护机制和预防计划过程中纳入儿童声音的重要性。

46. 在整个报告所述期间，武装冲突造成的儿童流离失所问题一直是特别代表关注的一个关键问题。她于 2018 年 3 月、5 月和 7 月前往日内瓦和马耳他，会见了联合国各机构和会员国的代表，包括马耳他总统，以及包括欧洲联盟在内的国际

和区域组织以及非政府组织的代表。讨论的重点是加强共同努力，以弥补关于流动儿童问题，包括孤身儿童问题的政策和做法之间的差距。

B. 与区域和次区域组织协作

47. 区域和次区域行为体可在加强儿童保护工作方面发挥重要作用，包括将国际政策纳入区域协议和承诺。这些行为体也有能力应对严重侵害行为的跨境性质，并处理孤身流动儿童日益增多的问题。鉴于这些行为体在落实儿童保护方面可发挥的作用，特别代表最近发起或重启了与东南亚国家联盟、西非国家经济共同体、中部非洲国家经济共同体和政府间发展组织之间的交流。在中东和北非区域也正在出现进行类似接触的机会。

非洲联盟

48. 特别代表进一步深化了与非洲联盟的接触，包括与非洲问题特别顾问进行协作。2017年10月，特别代表参加了乍得在恩贾梅纳主办的非洲联盟第八次促进和平、安全与稳定的高级别务虚会。与会者着重讨论了开展多边合作和伙伴协作以促进非洲和平与稳定的问题。特别代表强调，必须加强会员国和其他伙伴的集体行动，以制止和防止在非洲发生严重侵害儿童的行为。与非洲联盟的接触，包括儿基会的密切参与，还促成非洲联盟于2018年1月任命了一名高级儿童保护顾问，进一步加强了区域儿童保护架构。

欧洲联盟

49. 在本报告所述期间，特别代表与欧洲联盟继续保持强有力的伙伴关系。2017年12月，特别代表办公室的代表与欧洲对外行动署的代表在布鲁塞尔举行了会晤。2018年5月，特别代表向欧洲联盟各国驻纽约联合国代表团团长发表了演讲。这两个场合都讨论了如何深化欧洲联盟与该办公室之间的合作，包括在布鲁塞尔设立一个儿童与武装冲突问题联络处，以改善沟通和外联并推动为拟订儿童保护方案进行筹款的工作。

萨赫勒五国集团联合部队

50. 特别代表与布基纳法索政府和其他会员国及相关利益攸关方进行了接触，倡导将专门涉及武装冲突中保护儿童的规定纳入萨赫勒地区五国集团联合部队的运作，并任命一名儿童保护顾问。特别代表办公室为联合部队的国际人道主义法和人权合规框架作了贡献，并参加了在巴马科举办的讲习班，讨论为将儿童保护条款纳入框架提供技术知识的问题。

北大西洋公约组织

51. 特别代表办公室继续与北大西洋公约组织(北约)合作，以加强其儿童保护架构。2017年9月，该办公室参加了在土耳其伊兹密尔为北约协调人举办的第一次儿童与武装冲突问题培训班。该培训班侧重探讨6类严重侵害儿童行为的法律依据。2017年12月，在喀布尔，与北约高级儿童保护顾问讨论了坚定支持特派团与联合国阿富汗行动之间深化合作的机会。特别代表还支持北约发起的儿童与武

装冲突情景模拟培训的开发工作。特别代表及其办公室还与北约儿童与武装冲突问题高级协调人合作，探讨采取步骤，深化将儿童保护纳入主流的工作，此项工作是北大西洋理事会 2015 年核准的题为“在武装冲突中保护儿童-前进之路”的文件所倡导的。

C. 增进民间社会的支持

52. 在受冲突影响儿童问题上与民间社会组织和学术界建立联系仍然是一个优先事项。特别代表参加了国际非政府组织举办的多次活动，包括在阻止使用儿童兵国际组织 2 月 21 日共同举办的“《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》18 周年”高级别活动上作主旨发言。她还支持民间社会发言人雅尼·隆多尼奥作为简报人参加 7 月 9 日在安全理事会举行的关于儿童与武装冲突问题的公开辩论。

53. 特别代表及其办公室就即将开展的儿童与武装冲突问题全球运动，与非政府组织举行了磋商。特别代表将每年与设在纽约的各种组织举行的情况介绍会次数增加了一倍，以便就保护儿童方面的挑战和机会交流信息，并探讨如何更好地促进在共同关心的领域开展工作。她还在布鲁塞尔、日内瓦和伦敦与专门的非政府组织举行了集体会议，并举行了与会员国和民间社会组织的远程情况介绍会，包括为国际救助儿童会 2018 年 2 月在德国慕尼黑举行的“如何更好地在武装冲突中保护儿童”活动举行情况介绍会。

D. 增进对与联合国各机制和各国际组织伙伴协作的支持

54. 特别代表继续发挥她作为儿童权利主要倡导者的作用，促进国际合作，以改善对儿童的保护。在这方面，特别代表与瑞典常驻联合国代表团、维持和平行动部和儿基会合作，在大会第七十二届会议期间于 2017 年 9 月 19 日举行了一次会外活动，强调儿童保护行为体在冲突局势中的独特作用。会员国表示支持特别代表履行任务授权，并强调必须在和平行动中保持保护儿童的能力。

55. 特别代表还与安全理事会密切合作。2018 年 7 月 9 日，她在安理会关于儿童与武装冲突的公开辩论期间向安理会通报了情况，并介绍了秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告。八十九个会员国的代表在会上发言，以压倒性多数表示支持特别代表履行其任务授权，并强调保护儿童在维持和平方面的关键作用。同一天，安全理事会通过了第 2427(2018)号决议，其中重申特别代表在促进预防冲突方面发挥作用的重要性。在本报告所述期间，特别代表向儿童与武装冲突问题工作组通报了具体的国家局势，发布了涉及缅甸、马里和刚果民主共和国的国家报告，向安全理事会通报了儿童与武装冲突问题在东西开赛(2017 年 7 月)、苏丹(2018 年 3 月)和阿拉伯叙利亚共和国(2018 年 7 月)的情况，并向制裁委员会提供了关于刚果民主共和国和南苏丹境内 6 类严重侵害儿童行为的资料。特别代表办公室还帮助筹备了工作组 2017 年 11 月 26 日至 29 日对苏丹的访问。

56. 在本报告所述期间，特别代表继续与人权理事会定期交流，以提高对武装冲突局势中侵害儿童权利问题的认识，并加以应对。3 月 6 日，特别代表向该理事会提交年度报告，通报了拒绝人道主义援助准入和人口贩运活动的情况，并阐述

了她对如何提高人们对 6 类严重侵害儿童行为的认识并采取相关行动的设想。特别代表办公室继续支持普遍定期审议进程，为此提供了关于 6 类严重侵害儿童行为的资料以及在其日程所列国家取得的进展。就加强信息交流和努力更严格执行《儿童权利公约》及其任择议定书问题与儿童权利委员会进行的对话一直在持续。为此，特别代表与会员国举行了双边会议，还向区域组织、民间社会和区域组通报了情况。在本报告所述期间，中非共和国批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，使缔约国总数达到了 167 个。

57. 特别代表还继续与包括儿基会、维持和平行动部、政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处和人道主义事务协调厅在内的联合国其他实体进行互动接触，并加强了与负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的外联。

58. 与儿童与武装冲突所涉任务授权有关的交叉问题仍然是将儿童保护问题纳入工作主流的一个重要切入点。在这方面，特别代表继续优先处理联合国维和人员从事性剥削和性虐待的问题，包括定期与高级别指导小组和受害人权利倡导者接触。特别代表还与联合国广泛各种行为体共同召集举行了两次关于外国战斗人员及其家属问题的非正式会议，特别代表办公室也举办了关于拒绝人道主义援助准入和如何追究施害者责任的讨论。

59. 会员国采取的举措继续为倡导更好地在武装冲突中保护儿童提供重要机会。在这方面，特别代表在各种论坛上强调指出，必须通过更好地保护学校、学童和教师，使人们能够不受阻碍地接受教育。尤其是，特别代表在以下场合发言时均呼吁会员国支持《安全学校宣言》：2017 年 10 月法国、意大利、瑞典和乌拉圭在安全理事会举办的关于袭击学校问题的“阿里亚办法”会议、2018 年 5 月举行的保护教育设施不受袭击全球联盟题为“受袭击的教育”报告发布式以及 2018 年 6 月 28 日和 29 日举行的主题为“加强国际合作以打击不断演变的恐怖主义威胁”会员国反恐机构首长高级别会议期间由比利时、卡塔尔和“教育高于一切”基金会组织的“利用优质教育的力量防止暴力极端主义”会外活动。特别代表继续鼓励会员国认可《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》），特别代表办公室作为巴黎原则指导小组的积极成员，继续支持实施这些原则和准则。特别代表办公室还支持制定《关于维持和平以及防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》，65 个会员国在 2017 年 11 月 14 日和 15 日在加拿大温哥华举行的联合国维持和平国防部长级会议上通过了这些原则。这些原则是在联合国维持和平行动框架内优先考虑和进一步落实儿童保护工作的关键手段。

五. 建议

60. 特别代表呼吁会员国按照国际人道主义法、人权法和难民法，特别是在打击恐怖主义和暴力极端主义的背景下，保护陷入冲突局势中的儿童。

61. 鉴于跨境招募人数依然很高，随之在脱离武装部队或团体的儿童遣返和重返社会方面面临种种挑战，特别代表呼吁会员国以及区域和次区域组织与联合国密切协作，确保根据国际法采取协调一致的对策，同时顾及儿童的最大利益。
62. 特别代表表示关切据称与武装部队或团体有联系的儿童，包括外籍儿童，被剥夺自由，此外呼吁会员国尊重其作为受害者的首要地位，并优先考虑有别于拘留的措施，重点是避免对他们进一步污名化，使他们能够恢复正常生活和重返社会，而且只将拘留作为最后手段，尽可能缩短拘留时间。
63. 特别代表重申必须推动国际上作出政治承诺，努力防止严重侵害儿童的行为。在这方面，她鼓励会员国以及区域和次区域组织与联合国互动协作，支持其办公室牵头开展的工作，包括制定旨在使预防措施系统化的预防计划，以及收集、评估和传播儿童与武装冲突方面的最佳做法和经验教训。
64. 为了支持联合国的更广泛预防工作，特别代表强调，必须在列入儿童与武装冲突议程的局势中确保有适当的儿童保护能力，提醒会员国儿童重返社会对于确保实现可持续和平与安全至关重要，并呼吁大会成员为这些工作提供必要的政治、技术和财政支持。
65. 特别代表重申必须高度重视消除贫穷和不平等现象，以防止严重侵犯人权行为，并保护儿童免遭这些行为之害，特别是在冲突情况下；同时，特别代表呼吁大会确保在落实可持续发展目标时，特别关注受武装冲突影响的儿童。
66. 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》的会员国批准该议定书，并颁布有效的国家立法和政策，将武装部队和团体招募和使用儿童的行为定为犯罪。
-