



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的年度报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表比西尼娅·甘巴的年度报告。本报告所述期间为2016年12月至2017年12月。特别代表在报告中概述了她为履行职责开展的活动和在处理严重侵害儿童行为方面取得的进展。特别代表还探讨了加强对受武装冲突影响的儿童的保护所面临的挑战，包括处理在武装冲突局势下贩运和买卖儿童的影响、与拒绝儿童获得人道主义援助相关的新挑战和不断出现的挑战，以及在制止严重侵害儿童行为方面取得的进展，尤其是通过直接与冲突各方接触等方式取得的进展。最后，特别代表就进一步保护儿童权利向人权理事会和会员国提出了建议。



负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的年度报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 回首设立儿童与武装冲突问题任务 20 年，展望未来.....	3
三. 处理武装冲突中严重侵害儿童行为的进展和挑战.....	5
A. 拒绝人道主义准入及其对儿童人权的影响.....	5
B. 严重侵害儿童行为、贩运和买卖儿童.....	6
C. 与政府部队的接触.....	8
D. 处理非国家武装团体犯下的严重侵害儿童行为.....	10
四. 提高全球认识和主流化.....	10
A. 实地考察和提高认识.....	10
B. 与区域组织的合作.....	12
C. 加强对民间社会的支持.....	13
D. 加强与人权实体和联合国机制的伙伴关系.....	13
五. 建议.....	14

一. 导言

1. 本报告所述期间为 2016 年 12 月至 2017 年 12 月，系根据大会第 71/177 号决议提交。大会在该决议中请负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表向人权理事会提交履职活动报告，包括实地考察情况以及儿童与武装冲突议程取得的进展和存在的挑战。

二. 回首设立儿童与武装冲突问题任务 20 年，展望未来

2. 自设立本任务以来，特别代表和特别代表办公室在加强对受武装冲突影响的儿童的保护，包括为此提高认识和确保国际议程重视这一问题方面发挥了至关重要的作用。2017 年 5 月初，任命了新的特别代表比西尼娅·甘巴，这为我们提供了一个契机，让我们得以展望未来，并分析如何能够加大努力，制止和防止影响到冲突中的儿童的严重侵犯人权行为。为此，新任特别代表力争加强其授权活动，一方面提高公众认识，动员全球行动，收集经验教训，另一方面开发最佳做法，帮助从业人员和会员国。展望未来，设在日内瓦的机制和实体将是这一愿景的重要组成部分。

3. 自设立本任务以来的 20 年间，联合国开发了具有创新意义的方法，用以与政府和武装团体接触，以利最受战争影响的儿童。因此，联合国与冲突各方签署了 29 项行动计划，以制止侵害儿童行为，并设立机制预防此种行为。在情况有利、政治意愿浓厚的地方，取得了稳步进展，得以充分执行行动计划，并随后将 11 个冲突方从秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告附件名单中删除。这对在武装冲突期间保护儿童权利产生重大影响。

4. 2014 年与联合国儿童基金会(儿童基金会)共同启动的题为“儿童不是士兵”的提高公众认识运动加快了在保护受武装冲突影响的儿童方面取得进一步进展。该运动重点打击六种严重侵害儿童行为中的一种，即制止和防止招募和使用儿童，取得了切实成果。随着人们对这一问题的认识提高，特别代表与儿童基金会、维持和平行动部和政治事务部得以加快进展；实地的儿童保护顾问在落实行动计划和进一步加强总体儿童保护架构方面发挥了至关重要的作用。具体的进展包括将招募和使用儿童定为刑事罪、发布军事指挥令、系统性地对士兵进行筛查、采用年龄评估准则、制定移交规程、释放原先与武装部队有关联的儿童并使其重返社会。

5. 特别代表及特别代表办公室实施的一系列其他倡议也产生了影响，例如支持制定国家儿童保护立法；问责举措；倡导批准国际文书；利用和平进程与冲突各方接触，讨论受侵犯人权行为影响的儿童问题，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲。然而，目前武装冲突的情况很复杂，导致正在发生侵犯人权行为的局势中有风险的儿童人数增加。因此，本任务现在处在一个关键的节点上，国际社会和民间社会需要反思如何再次承诺在以往成绩的基础上，努力实现向受战争影响的儿童提供尽可能好的保护这一目标。这一节点恰与可持续发展目标提供的机遇相吻合，使我们得以努力帮助那些落在最后面的人，为此要与其他方面携手并进，确保防止受武装冲突影响的儿童被招募和使用，使其接受教育，并确保他们能够以健康、和平的方式生活。

6. 为此，根据大会规定的任务，特别代表计划建立能力，以加强联合国各机构、区域和次区域组织、国际和地方非政府组织及民间社会之间的协同作用，以进一步提高人们对六种严重侵害儿童行为的认识。经与设在日内瓦的各实体协调，特别代表认为，必须启动有关吸取经验教训的工作，确定最佳做法，通过研究、分析、评估和工作上的伙伴关系，进一步说明过去 20 年本组织就儿童与武装冲突问题集体开展的工作，并查明在加强对儿童的保护方面遇到的困难以及目前的趋势和动态，以便为今后的行动提供参考。

7. 务必吸收更多的行为方参与，以便更好地保护儿童的权利，并在已经建立起伙伴关系的地方加强与当地行为方的接触。在这方面，人权理事会已经重申，区域安排在促进和保护人权方面发挥着重要作用。¹ 因此，特别代表认为，可与区域和次区域组织缔结或加强伙伴关系，争取达成政治上或法律上具有约束力的文书，以加强预防武装冲突局势下的侵犯人权行为，并在发生侵犯人权行为时推动方案应对措施。特别代表希望加强接触的区域组织包括非洲联盟、阿拉伯国家联盟和欧洲联盟。同样，特别代表希望继续维持并加强与北大西洋公约组织(北约)等组织的现有合作，以便收集最佳做法，支持制定更多充分考虑到保护儿童问题的业务程序。

8. 此外，还将与次区域组织进行接触，包括政府间发展管理局、西非国家经济共同体(西非经共体)、中部非洲国家经济共同体和安第斯共同体。此类接触在特别代表办公室的工作中有着历史渊源；关注次区域组织有可能引发乘数效应，从而取得进一步进展。例如，二十一世纪初，西非经共体逐步将儿童保护纳入其政策和机构，包括在 2000 年 4 月 27 和 28 日于加纳举行的西非受战争影响儿童问题大会上通过了《关于受战争影响儿童的阿克拉宣言和行动计划》；在秘书处设立了一个儿童保护股；在 2003 年西非经共体首脑会议上核可了西非受战争影响儿童行动议程。特别代表计划为取得进一步进展作出贡献，为此支持重新设立此类文书和机制，并建立新的伙伴关系，以利用各种广泛的次区域组织的工具。

9. 额外侧重宣传工作和经验教训将有助于实现本任务的总体目标，即加强保护受武装冲突影响的儿童的权利。经验教训和提高公众认识将有助于在发生侵害儿童行为时与冲突各方互动。最佳做法通过确保开展敌对行动时遵守国际标准，可用来协助表示愿意更好地保护儿童的冲突方。如果冲突方愿意开展对话，则过去 20 年间开发出的各种丰富的最佳做法就能够指导有关保护儿童权利的技术讨论。然而，要充分利用这些最佳做法的潜力，就必须汇编、收集并向各国、保护工作行为方和其他有关实体提供这些最佳做法。另一方面，可使用提高认识活动对没有同样表示愿意改善自身行为的交战者施加压力。通过利用各种途径提高公众认识，开展政治宣传和直接接触，各方可能表现出对改善自身行为和减少侵害儿童行为的更高接受度。这些预防工作是特别代表保护儿童权利的目标的核心。

¹ 见理事会第34/17号决议。

三. 处理武装冲突中严重侵害儿童行为的进展和挑战

A. 拒绝人道主义准入及其对儿童人权的影响

10. 近年来，拒绝人道主义机构接触武装冲突中的儿童已经成为一种更为普遍的侵犯人权行为；2016年，联合国核对了994起事件。近半数事件发生在南苏丹，与2015年相比，2016年该国此类事件增加了100%。2017年，人道主义机构仍被无数次拒绝入境。例如，年初，阿拉伯叙利亚共和国冲突各方将围困用作一种战法，使得近65万人无法获得粮食和其他基本商品，包括救生和维持生命的医疗用品。政府蓄意设置的官僚障碍和限制，加上脆弱的安全局势和武装团体规定的通行限制，进一步阻碍了人道主义援助的运送。2017年，在南苏丹，人道主义行为方继续受到骚扰和攻击，并在开展活动时遭到袭击。在中赤道州的一次事件中，六名人道主义工人在试图前往帮助有需要的民众时被枪击和杀害。在本报告所述期间，人道主义机构也很少获准前往缅甸若开邦。例如，3月，对平民的出行限制导致一名两岁儿童丧生，因为孩子的父母无法及时获得“离村证”，未能及时将他转往医院。2017年初，在整个刚果民主共和国东部，由于脆弱的安全局势，人道主义机构的运行空间大大缩小，导致18.2万名儿童无法获得援助。在也门全境实施限制进口和运送援助加剧了冲突对儿童的直接影响。在12月撰写本报告之际，除了整个2017年影响儿童的世界上最严重的霍乱疫情之外，联合国估计有近40万名儿童患有严重的营养不良。

11. 在其他国家局势中也可以看到上述情况。这表明了一种趋势，即允许人道主义机构提供援助被政治化，即使援助是为了儿童。正如秘书长在其关于保护平民的报告中指出的，人道主义行动必须有别于政治或军事目标(S/2017/414)。如果援助是为了向易遭受营养不良和疾病的儿童提供救助，则这一原则尤为重要。在这方面，特别代表指出，人权理事会最近吁请各国尊重、保护和实现人人享有能达到的最高标准身心健康权，并特别重视各类弱势群体。²显然，受冲突影响的儿童所面临的脆弱性更高，必须优先重视保护他们的食物权以及水和卫生设施权。

12. 此外，当人道主义工作人员无法接触最脆弱的人口阶层——残疾儿童时，就更是严重，因为他们和他们的家人在获得其他方面提供的急需的援助方面面临几乎难以逾越的障碍。在没有家人或可信任的成年人照顾的情况下逃离受冲突影响地区的孤身儿童在获得人道主义服务方面也面临着类似的挑战。对于风险人群而言，为抵达基础设施薄弱、交通有限和出行受限的受冲突影响地区的医疗设施而必须踏上旅途的难度呈指数级增加。冲突各方和有关当局都必须认识到，拒绝向儿童提供基本援助可能导致更多儿童死亡，更是恶劣地增加了敌对行动的直接影响。即使在某些情况下，此类服务可能不被视为一种生死攸关的活动，例如在有必要开展儿童疫苗接种活动时，但如果不能获得相关服务，儿童有可能遭受长期的伤害甚或死亡。

² 见理事会第35/23号决议。

13. 在这方面，特别代表敦促冲突各方承诺，重新重视勿将这一问题政治化，并便利向儿童提供人道主义援助。特别代表提醒这些实体，它们必须允许并便利援助人员迅速和不受阻碍地通行，向它们所控制的地区有需要的平民提供援助，这是习惯国际法的一项原则。此外，区域人权文书以及人权理事会、大会和安全理事会的诸多决议都载有一项要求，即要求冲突各方准许救济人员接触难民和流离失所者，并经常特别提及儿童的困境。³ 最后，批准国家最多的国际人权文书——《儿童权利公约》——有几项条款要求便利向有需要的儿童提供人道主义救济，包括确保寻求难民地位的儿童得到适当的保护和人道主义援助。⁴

14. 具体而言，特别代表敦促冲突各方在普通士兵之中明令规定，在任何情况下都应便利对儿童的人道主义援助。对不遵守这一原则者，也应规定惩罚措施。她呼吁人权理事会支持她的呼吁，并鼓励在人权理事会关于儿童权利问题的下一次年度全天会议(本次会议将重点讨论“在人道主义局势中保护儿童权利”)上加入一个重点，重点关注对拒绝向儿童提供人道主义援助的行为追究责任的问题。

B. 严重侵害儿童行为、贩运和买卖儿童

15. 正如安全理事会所言，贩运和买卖儿童罪与影响武装冲突局势中的儿童的六种严重侵害儿童行为密切相关。《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》对“人口贩运”的定义是“为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员”。对儿童而言，“手段”不相关，因此只有导致贩运的“行动”和“目的”(见《议定书》第3条(c)款)。《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》对“买卖儿童”下了定义，规定“买卖儿童系指任何人或群体将儿童转予另一人或群体以换取报酬或其他补偿的行为或交易”。

16. 在这种情况下，招募和使用儿童的行为几乎总是构成贩运。行为(招募)和目的(剥削)是严重侵犯人权行为的内在要素。在某些情况下，招募和使用也可能导致买卖儿童，因为冲突各方会根据冲突的现状进行人力交易。此外，儿童，特别是无人陪伴的儿童，可能会被买卖或贩运到武装冲突地区充当战士(A/72/164)。强奸和其他形式的性暴力与贩运和买卖儿童也有着明显的关联，因为武装团体往往出于性方面的目的贩运儿童，有时通过买卖儿童来维持其活动所需的资金。绑架，以及在某些情况下，由于据称与武装团体有关联而剥夺儿童自由，也可构成以剥削为目的的贩运，还可能导致买卖儿童。

³ 例见，《非洲儿童权利与福利宪章》，第23条；《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》，第9条；《关于国内流离失所者问题的指导原则》第4条和第19条。See also Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. 1: Rules, rule 131 (Cambridge, Cambridge University Press; Geneva, International Committee of the Red Cross, 2005)。

⁴ 见《儿童权利公约》，第6条、第22条第1款、第24条和第27条。

17. 如果说这些严重侵犯人权行为与贩运和买卖儿童有着明确而直接的联系，另一些严重侵犯人权行为与其的关联则不是那么直观。例如，可通过袭击学校和医院来绑架儿童，但这些侵犯人权行为还可能使儿童更易于遭受其他践踏和侵犯人权行为。毁坏学校和医院以及剥夺儿童的受教育机会，使得儿童更易于遭受贩运和买卖，因为他们将被迫在其他地方寻求教育，甚至工作。此外，拒绝人道主义准入还可能让儿童更易于遭受贩运，因为他们被迫想方设法离开援助不足的地区。越来越多的儿童从冲突地区流离失所，是另一个相关且同样令人关切的问题。正如买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员和贩运人口特别是贩运妇女和儿童行为受害者人权问题特别报告员指出的那样：“男童和女童所面临的威胁不因离开原籍国而结束。”(见 A/72/164, 第 32 段)。在这方面，需要在流离失所环境中提供安全空间，保护儿童、特别是那些与父母分离或无人陪伴的儿童免遭严重侵犯人权行为、贩运和买卖。

18. 承认就严重侵犯人权行为、贩运和买卖儿童问题开展工作的各实体之间的联系并开发它们之间的协同作用，对于加强应对受武装冲突局势中侵犯人权行为影响的儿童至关重要。在这方面，在本报告所述期间，特别代表办公室协助联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)编写了关于打击冲突局势中的人口贩运的专题文件。

19. 考虑到这些犯罪行为的构成要件之间存在着重叠性，特别有必要将法律应对措施联系起来，以使儿童受害者能够获得补救。根据《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》，缔约国必须防止和禁止剥削和虐待儿童，并将其定为刑事罪。然而，国家立法有时不完善，或不同的践踏和侵犯人权行为之间存在法律漏洞。因此，就这些问题开展工作的伙伴应积极主动地全面分析法律，倡导为受害儿童寻求不同的问责途径。

20. 在这方面，联合国与秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告附件所列各个方面签署的关于招募和使用儿童的行动计划常常载有关于将这一做法定为刑事罪的条款(A/72/361-S/2017/821)。在尚未签署行动计划的其他国家，招募和使用儿童的行为并非总是刑事问题，而是在军事人员行为守则中被视为纪律问题。在这种情况下，有必要确定其他问责途径。毒品和犯罪问题办公室指出，158 个国家已将多数或几乎所有形式的贩运行为定为刑事罪。⁵ 因此，如果一个国家未明确将招募和使用儿童定为刑事罪，则可以通过贩运法起诉罪犯。对于向践踏和侵犯人权行为受害者提供支持服务而言，也同样存在这种联系。如果向遭受严重侵犯人权行为的儿童提供的支持服务十分薄弱，则应寻求渠道，使其能够享受贩运和买卖人口、甚或现代奴役行为受害者所能获得的服务。

21. 贩运受害者非刑罪化原则也符合对严重侵犯人权行为受害者采取的方法。在第 2331(2016)号决议中，安全理事会强调，应会员国的请求，联合国应协助它们辨别和援助贩运受害者，包括确保“将受害者作为犯罪受害者对待，并遵照国内立法，不因其被迫参与非法活动而受到惩罚或蒙受耻辱。”《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》对此进行了说明，规定被贩运者不得因其作为被贩运者处境的直接后果所参与的非法活动而被定罪。这种对待贩运受害者的办法符合

⁵ 《2016年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，出售品编号E.16.IV.6)。

《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》，其中规定，根据国际法被指控在与武装部队或武装团体有关联时据称犯下罪行的儿童应首先被视为违反国际法的罪行的受害者。这些是相辅相成的说法，即儿童应当被视为受害者，对此类受害者应避免使用刑事诉讼程序。

22. 特别代表对区域组织在贩运受害者非刑罪化方面取得的进展深感鼓舞。例如，《欧洲委员会打击人口贩运公约》第 26 条规定：“每一缔约方应……提供这种可能性，即如果受害者被迫参与非法活动，则不对其予以惩罚。”《东盟禁止贩运人口特别是妇女和儿童的公约》第 14 条第 7 款规定：“每一缔约国应……考虑不追究人口贩运行为受害人对其犯下的非法行为承担的刑事或行政责任，前提是这类行为与贩运行为直接相关。”

23. 如上文所述，特别代表计划与区域和次区域组织合作，进一步增强协同作用，加强应对影响武装冲突中儿童的贩运、买卖和严重侵犯人权行为，将是这种合作的一项重要内容。与区域和次区域组织就贩运受害者的非刑罪化、买卖和严重侵犯人权行为开展合作将是另一项至关重要的内容。特别代表将与联合国伙伴合作，包括国际劳工组织、毒品和犯罪问题办公室、买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员和贩运人口特别是贩运妇女和儿童行为受害者人权问题特别报告员，以推进这些目标，并鼓励人权理事会支持这些举措。

C. 与政府部队的接触

24. 在“儿童不是士兵”运动于 2016 年正式结束后，特别代表办公室继续与秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告(A/72/361-S/2017/821)中所列的招募和使用儿童的政府方面进行了接触。依托制止和防止国家安全部队在冲突局势中招募儿童的持续势头、政治意愿、地方自主权和国际支持，报告中所列的若干国家政府努力落实了行动计划，以确保儿童不会成为其武装部队的一部分。

25. 自 2006 年首个政府签署了关于制止和防止招募儿童加入其武装部队的行动计划以来，在儿童基金会、维持和平特派团和政治特派团以及联合国其他实体和实地非政府组织伙伴的援助下，数以千计的儿童获释并重返社会，在很多情况下还防止了新的招募活动。值得注意的是，2017 年，刚果民主共和国达到了行动计划中规定的关于制止和防止其武装部队招募儿童的基准，并随后被从秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告(同上)中所载的违反国名单上删除。阿富汗通过了年龄核查准则，在 34 个阿富汗国家警察招募中心中的 32 个中心设立了儿童保护股，并将年龄核查准则用于这些儿童保护股，迄今防止了超过 1,416 名男童和 16 名女童加入警察队伍。此外，另一个相关的动态是，11 月，此前曾因与国家安全有关的指控而被关押在帕尔旺成年人拘留设施中的 50 名儿童被转往喀布尔的一个少年改造中心，这将使其更容易获得社会心理和职业服务。2016 年 12 月，阿富汗国防部还签署了一项保护武装冲突中的儿童的政策，包括关于六种严重侵害儿童行为应对和问责措施的指南。

26. 2016 年，与苏丹政府签署了行动计划，并就履行行动计划中作出的承诺制定了工作计划，该行动计划正得到良好落实。印发了关于传播行动计划的命令，任命了警长级别的联络人，以推动关于准入的讨论。在缅甸，自 2012 以来，逾

850 名儿童和作为儿童兵招募的青年被复原并脱离武装部队。2017 年初，缅甸政府核准了《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》，但仍未批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

27. 持续不断的危机阻碍了索马里、南苏丹和也门在落实行动计划方面取得进展，但仍在继续开展宣传工作，争取释放与武装部队和武装团体有关联的儿童。此外，由于阿拉伯叙利亚共和国持续不断的冲突，2017 年，政府部队和亲政府民兵被列入秘书长关于儿童与武装冲突的报告(同上)中招募和使用儿童的名单。特别代表办公室将继续与对这一目标展现出政治意愿的各国政府接触，以争取到更多的保护儿童承诺。

28. 与政府武装部队的接触还推动了与非国家武装团体的互动，以应对和防止侵犯人权行为。秘书长关于儿童与武装冲突的报告附件中所列招募和使用儿童的武装团体中，50%活跃在政府部队也被列入名单的国家中，这说明武装团体的行动受到政府部队的行为的影响(同上)。在这方面，在刚果民主共和国，落实行动计划取得的进展激发了一项更广泛的全国运动，以提高人们对武装团体招募和使用儿童问题的认识。这项运动聘请了国家足球队和当地艺术家为代言人。该倡议旨在促进非国家武装团体指挥官进一步认识到招募男童和女童的法律和政治影响。

29. 就招募和使用儿童问题进行接触取得了成功，从而通过提高冲突各方对所有六种严重侵害儿童行为的认识，为在更大的范围内加强对儿童的保护开辟了更多渠道。在这方面，酌情与冲突各方签署了新的行动计划，不限于制止和防止招募和使用儿童，而且包括其他严重侵害儿童行为。特别代表办公室目前正在拟订新的活动，将巩固这一势头，并关注所有六种严重侵害儿童行为。

30. 为充分实现创建没有儿童的军队这一目标，原先与武装部队有关联的儿童必须妥善重返社会，以防止他们再次被招募，从而打破暴力循环。儿童脱离武装部队或团体之后，必须重点关注为重返社会方案拟定适当方案和提供适当资金的问题。被招募和使用的儿童携带着冲突的伤痕，因此切实重返社会至关重要，以使他们能够过上正常的生活，并协助创建和平社会。女童往往蒙受更多耻辱，可能会带着孩子返回，因此在被家庭和社区接纳方面面临更大的困难。同样，遭受性暴力的男童将蒙受极大的耻辱。如果儿童不能适当地重返社会，如果不向他们提供援助，助其找到办法，成为社区的有用成员，能够行使所有人权，这些女童和男童就可能无法促进和平与发展方面的努力。

31. 基于社区的重返社会服务机构向儿童提供社会心理援助，旨在帮助他们获得教育和职业机会，恢复正常生活，同时考虑到女童的特殊需要。同样，帮助受影响社区做好准备，欢迎原先被武装部队或团体招募的儿童，并使其融入社区之中，是基于社区的进程中不可或缺的组成部分。在这方面，特别代表再次呼吁会员国及区域和次区域组织确保提供足够的资源，用于帮助儿童退役和重返社会，侧重于可持续性，包括为此确保儿童重新融入安全和有保障的环境中，并提供资助，优先帮助他们接受教育。她敦促人权理事会有关决议和其它相关论坛中继续关注这一问题。

D. 处理非国家武装团体犯下的严重侵害儿童行为

32. 依托在与政府武装部队接触防止招募儿童方面取得的进展，联合国为了同样的目标还加强了与武装团体的接触。在这方面，联合国继续直接与哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装部队接触，以确保及时释放与武装团体有关联的儿童，并让他们重返社会。此外，9月，民族解放军与政府达成了一项双边临时停火协议，其中承诺停止招募15岁以下未成年人入伍。

33. 在菲律宾，摩洛伊斯兰解放阵线和邦萨摩洛伊斯兰武装力量继续落实与招募和使用儿童有关的行动计划。该团体为防止招募儿童制定了一切必要措施，摩洛伊斯兰解放阵线确定与其武装分支有关联的所有1,869名儿童均通过一系列仪式正式退役，最近一次仪式于2017年3月举行。摩洛伊斯兰解放阵线还颁布了一项指令，要求定期对武装分子进行自我监测和筛查，并颁布了年龄评估准则，以建立内部保障措施，防止儿童与武装部队发生关联和再关联。在全面落实行动计划之后，该团体被从秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告(同上)的名单中删除。提供服务，包括培养生活技能和开发职业培训机会，对于尽量降低儿童再次与武装部队发生关联的风险十分重要。

34. 在苏丹，2016年11月签署了一项行动计划之后，苏丹人民解放运动北方局承诺确保释放其部队中的儿童，并采取必要措施，停止招募和使用儿童，包括为此发布和传播军事命令，并任命一名高级别协调人，负责与联合国协调与合作，以确保充分落实行动计划。该团体还承诺促进儿童重新融入社区，并为他们提供受教育的机会。

35. 得益于联合国与非国家武装团体的接触，在本报告所述期间，签署了两项新的行动计划。2017年3月，在马里，阿扎瓦德运动协调会与联合国签署了一项关于防止招募儿童和对儿童使用性暴力的行动计划。这是一个积极的动态，特别是鉴于阿扎瓦德运动协调会下的所有实体都必须遵守该行动计划的规定，尽管只有阿扎瓦德民族解放运动被列入秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(同上)，称其制定了保护儿童的措施。2017年9月，联合国又签署了一项关于制止和防止尼日利亚民间联合战斗队招募和使用儿童的行动计划。10月，该团体主席发出了长期命令，指示所有35个分区指挥官立即终止和防止招募儿童。

四. 提高全球认识和主流化

A. 实地考察和提高认识

36. 实地考察和提高认识仍然是特别代表及特别代表办公室在本报告所述期间开展活动的核心方面。在这方面，在与哥伦比亚政府、哥伦比亚革命武装力量 and 进程保证方进行了广泛交流之后，特别代表于2017年11月中前往哥伦比亚。在与政府代表交流时，她强调指出，各方都应重视获释儿童重返社会问题。在本报告所述期间，特别代表办公室工作人员还前往阿富汗、孟加拉国、苏丹和南苏丹进行了技术访问，以便推动与儿童和保护儿童免遭武装冲突有关的关键优先事项。10月，特别代表办公室的一个技术小组前往沙特阿拉伯，与恢复也门合法性联盟新设立的儿童保护股接触，以便提供援助，改善也门的儿童保护状况。

37. 在提高认识方面，2017 年 2 月，特别代表在比利时于布鲁塞尔主办的儿童与武装冲突问题国际会议(主题是“分享在冲突环境下制定和落实保护儿童政策的经验”)高级别开幕会议上致辞。她还主持了关于在实地落实安全理事会决议的专题小组讨论会。会议强调，各个组织有必要查明和分享关于制定和落实儿童保护政策、包括培训和指南方面的最佳做法。

38. 2017 年 2 月，大会主席在纽约召集了一次非正式会议，纪念设立儿童与武装冲突问题任务二十周年。会议嘉宾和会员国表示将继续大力支持该任务，并强调说，在新出现的和旷日持久的冲突摧毁了全世界数百万男童和女童的生活之时，该任务比以往任何时候都更加重要。值此二十周年之际，特别代表发布了一本小册子，题为“为了更好地保护受冲突影响的儿童二十年”，介绍了自设立该任务以来完成的工作，有英文和法文本。⁶

39. 同样是 2017 年 2 月，特别代表在巴黎参加了一次部长级国际会议，本次会议由法国政府和儿童基金会在《关于与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》指导小组的协作下共同主办，以纪念关于保护儿童免遭武装部队或武装团体非法招募和使用的《巴黎承诺》以及《原则和准则》通过十周年。特别代表在全体会议上作了发言，并介绍了“儿童不是士兵”运动的成果等。

40. 特别代表办公室还参加了德国联邦外交部 2017 年 4 月在柏林举办的关于儿童与武装冲突以及妇女、和平与安全问题的研讨会。在本次研讨会上，为会员国和区域组织就保护受冲突影响的儿童深化接触建议了一些具体的机会。

41. 2017 年 6 月，特别代表应邀参加了由大不列颠及北爱尔兰联合王国外交和联邦事务部及英国红十字会就“现代武装冲突与国际人道主义法的演变”这一主题主办的会议期间的一场关于鼓励非国家武装团体尊重法律的高级别专题小组讨论会。访问期间，特别代表还会见了外交和联邦事务部和一些设在伦敦的非政府组织的代表。在同一次访问中，特别代表还前往柏林会晤德国联邦外交部中的同行，讨论保护儿童问题。8 月，特别代表还会晤了协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制助理秘书长。

42. 在本报告所述期间，许多举措都直接涉及“可持续发展目标”中儿童与武装冲突问题的内容。例如，10 月，特别代表就袭击学校问题在由意大利常驻代表团及其伙伴、法国、瑞典和乌拉圭常驻代表团主办的安全理事会“阿里亚办法”会议上致辞。特别代表在发言中着重强调，需要保护受武装冲突影响的人群的受教育权。12 月，特别代表办公室工作人员前往巴拿马，在题为“加强防卫行为方在保护教育机构免遭袭击和保护学校不被用于军事目的方面的作用”的会议上作了发言。本次会议由阿根廷、挪威和巴拿马政府及保护教育机构免遭袭击全球联盟主办。在本报告所述期间，武装冲突局势中儿童脱离接触、复员和重返社会也仍然是特别代表尤其关切的一个领域。在这方面，10 月，她在纽约与比利时副首相和外交大臣举行的高级别会议上就这一问题作了发言。在本报告所述期间，她还与世界银行代表召开了两次会议，讨论合作保护儿童问题，特别是原先与冲突方有关联的儿童重返社会的有关问题。在访问华盛顿特区期间，特别代表

⁶ 可查阅 <https://childrenandarmedconflict.un.org/commemorating-20-years-of-work-for-children/>。

借机会见了国务院主要同行和国会代表。特别代表还在史汀生中心就冲突对儿童的影响作了主旨发言。关于同一主题，2017年12月，她前往南非参加了关于处理莫桑比克前儿童兵问题的集思广益和规划会议。

43. 在本报告所述期间，特别代表办公室支持联合国毒品和犯罪问题办公室编写了关于打击冲突局势中的人口贩运的专题文件，旨在加强联合国对此类犯罪的应对措施。为此，特别代表办公室工作人员9月前往维也纳参加了关于冲突地区人口贩运问题的专家组会议。11月，特别代表在米兰出席了议员全球行动联盟第三十九届年度论坛，主题是防止暴力极端主义和大规模暴行。在本次会议上，她参加了关于“处理暴力极端主义和大规模暴行的动因和根源，并制定消除激进化的成功战略”的专题小组讨论会。同月，她在布宜诺斯艾利斯举行的持续根除童工问题第四次全球会议上就“危机与冲突：保护最弱势群体”的主题作了发言。这种互动继续推动该办公室与国际劳工组织开展合作，特别是关于禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括招募和使用儿童兵。

B. 与区域组织的合作

非洲联盟

44. 特别代表和非洲联盟之间强有力的伙伴关系得以持续；10月，特别代表前往恩贾梅纳参加了针对特使和调解员的务虚会。务虚会重点讨论了新出现的世界秩序、多边主义和非洲；特别代表和与会者共同努力，强调了与其工作有关的儿童与武装冲突关切。

欧洲联盟

45. 2017年2月和6月，特别代表向欧洲联盟理事会政治和安全委员会致辞；2017年6月，她还向欧洲议会人权小组委员会致辞，并在布鲁塞尔与欧洲联盟人权事务特别代表举行了会晤。会晤期间，他们就武装冲突对儿童的影响以及如何就保护受武装冲突影响的儿童进一步加强欧洲联盟与特别代表办公室之间的合作交换了意见和信息。

阿拉伯国家联盟

46. 根据2014年签署的阿拉伯国家联盟与特别代表办公室合作协定，特别代表继续与阿拉伯国家联盟进行了接触，包括倡导阿盟所有成员国批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并探索开展进一步合作和联合宣传的领域，以保护该地区受武装冲突影响的儿童。在上述进展的基础上，特别代表办公室将设法进一步深化与阿盟在下一个报告期间的接触。

北大西洋公约组织

47. 特别代表与北约进行了接触，以期就儿童与武装冲突问题深化伙伴关系。2017年1月，她在纽约会晤了坚定支持特派团和驻阿富汗美军指挥官；2017年2月，她在布鲁塞尔会晤了北约副秘书长，讨论如何在北约领导的行动中进一步加强对儿童的保护。

48. 特别代表办公室为北约制定关于儿童与武装冲突的政策和准则作出了贡献，包括出席了 9 月在土耳其伊兹密尔举行的儿童与武装冲突问题培训班，并参与了 2017 年 12 月在喀布尔举行的关于在坚定支持特派团实施该政策的讨论。

伊斯兰合作组织

49. 2017 年，特别代表办公室继续与伊斯兰合作组织、特别是独立常设人权委员会进行了合作，举行了若干次会议，以讨论共同关心的问题 and 今后接触的领域。

C. 加强对民间社会的支持

50. 加强与学术界和民间社会以及就儿童与武装冲突问题开展工作的非政府组织的关系是特别代表的一个重要优先事项。她在 2017 年 3 月于布宜诺斯艾利斯举行的第二届安全学校问题国际会议上向会员国和民间社会组织发表了视频讲话。此外，最近几个月中，新任特别代表举行了若干联合情况通报会，介绍她为该办公室设定的优先事项，并讨论如何继续关注儿童与武装冲突议程。2017 年下半年，特别代表在伦敦、布鲁塞尔、日内瓦、纽约和其他一些地方会见了 50 多个组织。在日内瓦，特别代表办公室与《儿童权利公约》小组继续进行了密切合作，以便将儿童与武装冲突问题纳入设在日内瓦的多个进程的主流。

D. 加强与人权实体和联合国机制的伙伴关系

51. 特别代表继续与尚未批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的会员国接触，旨在实现普遍批准《任择议定书》，并加强冲突中对儿童权利的法律保护。特别代表在本报告所述期间与会员国举行了多次双边会议，并就此积极地与区域和次区域组织、民间社会和区域集团接触。在本报告所述期间，中非共和国成为《任择议定书》的缔约国。特别代表还利用上述接触机会，推动批准有助于改善武装冲突局势中对儿童的保护的其他文书，例如《与武装部队或武装团体有关联的儿童的原则和准则》和《安全学校宣言》。在这方面，在本报告所述期间，特别代表及特别代表办公室与也门政府进行了合作，支持该国核可《安全学校宣言》。也门 10 月签署了该《宣言》。

52. 特别代表继续重视加强特别代表办公室与国际人权机制、尤其是与普遍定期审议、儿童权利委员会和人权事务委员会之间的合作。在这方面，特别代表办公室在上一份报告所述期间向关于菲律宾、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的普遍定期审议进程提交了三份材料。特别代表注意到，在审议菲律宾期间，联合国人权事务高级专员在致菲律宾外交部长的信函中，重申了特别代表办公室提交的材料中指出的论点，敦促菲律宾政府重视通过关于武装冲突局势中的儿童的法律草案，以确保更好地在武装冲突情况下保护儿童免遭严重侵犯人权行为，并采取措防止武装团体绑架和招募儿童。在审议阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹时，许多会员国在互动对话中强调了在武装冲突中保护儿童的问题。特别代表鼓励人权理事会继续对有关国家处理关于儿童与武装冲突的问题；欢迎通过具体建议的做法；并鼓励提及条约机构和特别程序任务负责人的相关结论，以确保参与保护儿童权利的各个行为方不断将这一问题主流化，并采取后续行动。

53. 各条约机构在查明关于儿童与武装冲突问题的法律和政策框架与做法之间的差距方面继续发挥着重要作用，并就处理不足之处提出了建议。在这方面，特别代表感到鼓舞的是，儿童权利委员会在关于中非共和国和刚果民主共和国的结论性意见(CRC/C/CAF/CO/2 和 CRC/C/COD/CO/3-5)中，概述了这两个国家中受武装冲突影响的儿童的处境。这些强有力的结论性意见反映了特别代表办公室提交的材料中传达的信息，即侧重于和平谈判，将招募和使用儿童定为刑事罪，追究严重侵害儿童行为的责任，并加强针对儿童的解除武装、复员和重返社会进程。在 9 月会晤中非共和国总统时，特别代表也强调了这些信息，并表示联合国愿意提供支持。今后，该办公室将与在中非共和国和刚果民主共和国实地工作的联合国同事合作，协助迅速落实儿童权利委员会的重要建议。

54. 在本报告所述期间，特别代表三次前往日内瓦。2016 年 12 月，前任特别代表应联合国难民事务高级专员的邀请参加了第九次关于保护挑战的年度对话，主题是“迁徙中的儿童”。在发言中，除其他外，她重点讨论了如何改进受冲突影响的儿童的国际保护对策。2017 年 3 月，前任特别代表又前往日内瓦介绍她提交人权理事会的 2016 年年度报告。

55. 6 月，新任特别代表前往日内瓦，会晤在日内瓦工作的同行，并加强特别代表办公室与设在那里的各实体之间的工作。会晤期间，她介绍了她对该任务未来的设想，并说明了她对今后加强伙伴关系的看法。在这方面，她会晤了儿童与武装冲突问题之友小组，该小组由比利时和乌拉圭、红十字国际委员会以及联合国难民事务高级专员和联合国人权事务高级专员共同主持。她还出席了在伯尔尼与瑞士外交部举行的若干会议。

56. 在联合国系统内，特别代表办公室继续支持作为秘书长“人权先行”倡议的一部分而开展的工作。儿童与武装冲突方面的关切也被纳入全组织关于人权问题举措的主流。例如，该办公室一直与儿童基金会、维持和平行动部和联合国人权事务高级专员办事处合作，分析和在和平行动中整合专门保护职能的问题。本报告所述期间的另一个侧重点是，在联合国和平行动中维持足够数量的儿童保护顾问。特别代表及特别代表办公室付出了巨大努力，确保在预算紧张的情况下维持必要数量的从事儿童保护工作的人员。要通过将儿童保护问题主流化、就行动计划举行对话、释放儿童并使其重返社会、进行监测和报告等手段保护儿童权利，就极有必要维持这一人数。

五. 建议

57. 特别代表对越来越多地将围困用作一种战术表示关切，提醒冲突各方履行国际法规定的关于向平民提供援助的义务，并恳请他们勿将向儿童提供人道主义援助政治化。具体而言，应在普通士兵之中明令规定，在任何情况下都应便利对儿童的人道主义援助。她敦促人权理事会在工作中强化这些信息，敦促调查委员会和其他机制在工作中重点关注这一严重侵害儿童行为。

58. 特别代表敦促人权理事会在决议中重点处理严重侵害儿童行为、贩运和人口买卖，并敦促理事会促进所有儿童受害者的非刑罪化。她还鼓励理事会优先向武装冲突局势中遭受侵犯和践踏人权行为的儿童提供支持服务。

59. 特别代表敦促会员国及区域和次区域组织支持特别代表办公室和其他从事儿童保护工作的行为方开展总结经验教训的举措，以便全面汇编关于儿童与武装冲突问题任务的最佳做法。这些最佳做法对于和冲突各方进行讨论、包括就减轻开展敌对行动对儿童权利的影响进行讨论至关重要。

60. 特别代表欢迎区域和次区域组织在保护儿童方面展现出的领导力和作出的贡献。她呼吁所有这些组织与特别代表办公室密切合作，以加强法律保护框架，并促进将儿童保护问题更好地纳入其政策、业务规划和人员培训。

61. 特别代表回顾，儿童重返社会问题对于确保长期和平、安全和可持续发展至关重要，鼓励相关会员国采取适当措施，包括支持从事儿童保护工作的行为方，确保与武装团体有关联的儿童重返社会，同时特别关注女童的需要。她还呼吁所有会员国为重返社会方案提供必要的政治、技术和财政支持。

62. 特别代表欢迎缔约国在向儿童权利委员会和人权事务委员会提交的报告以及这两个委员会的结论性意见中继续关注武装冲突对儿童的影响问题方面取得的进展和遇到的挑战。在这方面，特别代表敦促所有相关会员国在向这些机构提交资料时酌情列入具体信息，说明严重侵害儿童行为、适用的法律和政策框架的空白，以及问责举措。

63. 特别代表还鼓励联合国有关实体将儿童权利委员会和人权事务委员会的结论性意见用作宣传工具，推动缔约国就和儿童与武装冲突相关的建议采取后续行动并执行这些建议。

64. 特别代表敦促人权理事会成员强调必须在武装冲突局势中部署专职儿童保护人员，以便将儿童保护工作纳入主流、就行动计划进行对话、支持释放儿童和使其重返社会、进行监测和报告。特别代表强调，在筹备维持和平行动和政治特派团时，需要系统性地评估派驻此类儿童保护人员的必要性，包括所需预算。

65. 特别代表指出，需要确保向特别代表办公室及其伙伴提供足够的资源，以便能够更多地侧重授权任务，例如开展提高认识活动、总结经验教训、汇编最佳做法、与区域和次区域组织积极主动地接触。