



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24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勒伊拉·泽鲁居伊的年度报告。报告涵盖期间为2015年12月至2016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解决严重侵害儿童问题的进展。特别代表还探讨了加强对受武装冲突影响儿童的保护所面临的挑战，包括处理武装冲突对女童的影响、与冲突情况下剥夺儿童自由相关的新挑战和不断出现的挑战，以及在制止严重侵犯儿童方面取得的进展，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. 解决武装冲突中严重侵害儿童问题的进展和挑战.....	3
A. 冲突对女童的影响.....	4
B. 剥夺自由和儿童检查成为反恐战略的一个新的方面.....	6
C. 制止严重侵犯行为.....	9
D. 正在与冲突各方进行的对话.....	9
三. 特别代表的实地访问.....	11
A. 阿富汗.....	11
B. 苏丹.....	12
C. 哥伦比亚和古巴为哥伦比亚和平进程所做的工作.....	12
D. 索马里.....	13
四. 与区域组织的合作.....	13
五. 与联合国人权机制和倡议合作.....	14
六. 建议.....	16

一. 引言

1. 本报告涵盖 2015 年 12 月至 2016 年 12 月的工作，是根据大会第 70/137 号决议提交的。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. 解决武装冲突中严重侵害儿童问题的进展和挑战

2. 本报告是向人权理事会提交的报告。20 年前，格拉萨·马谢尔女士向大会提交了有关武装冲突对儿童的影响调查报告(A/51/306)，大会后来通过第 51/77 号决议确定了特别代表的任务。大会还在决议中要求编写一份年度报告，载入有关受武装冲突影响的儿童状况的资料，转交给当时的人权委员会。这一纪念日提供了一次重要机会，可盘点自第一次报告以来取得的长期成绩，并向人权理事会强调仍有待取得进展的领域，以便在武装冲突期间加强对儿童及其权利的保护。

3. 尽管在这二十年中取得了一些进步，但在本报告所述期间仍有一些儿童的基本权利经常受到侵犯。在中东，除了当前冲突直接导致数以千计的儿童被杀害和致残，被招募和使用以外，一些令人严重关切的人道主义危机在撰写本报告的 2016 年 12 月还在快速发展和变化。据联合国儿童基金会(儿童基金会)估计，伊拉克有超过 50 万儿童及其家人被困在摩苏尔，那里的粮食和药品正在消耗一空，清洁水供应短缺。同样，在本报告所述期间结束时，据估计阿拉伯叙利亚共和国有近 50 万名儿童生活在被围困地区，被完全切断了持续的人道主义援助。在也门，激烈的冲突导致食物和水短缺，150 万名儿童面临严重营养不良风险。

4. 中非共和国在 2016 年也特别令人关切，那里的局势在报告所述期间的后半部分急剧恶化。“前塞雷卡”不同派别之间 11 月在该国东部发生的冲突导致许多平民，包括儿童被打死或受伤，据报告有超过 11,000 人流离失所。这些冲突加剧了整个报告所述期间的紧张局势和爆发的暴力事件。普遍的不安全状况导致该国某些地区的人道主义活动中止，严重影响了儿童享有健康和福祉的权利。

5. 随着苏丹人民解放军和苏丹人民解放军反对派于 2016 年 7 月重新开始交战，南苏丹的儿童不得不再次成为具有极大破坏性的冲突的牺牲品。在敌对行动开始以后的三年里，儿童的生命权、生存权和发展权每天都受到侵犯，在编写本报告时，冲突几乎没有任何结束的迹象。

6. 儿童的人身自由和安全权受到政府安全对策的影响，许多儿童因自己或他们的父母据称与武装团体有关联而被拘留。虽然呼吁工作是成功的，一些儿童已被释放，但更多的儿童仍然在武装冲突期间被剥夺自由。在本报告所述期间，军事行动期间对平民的检查在某些情况下也成为儿童和武装冲突议程中一个新出现的与拘留相关的关切问题，报告对此关切作了详细阐述。

7. 在阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国和也门，因为医院和医护人员受到袭击，导致儿童的健康权受到严重损害。大量报道的袭击案件发生在 2016 年，表明近年来对医疗机构和人员进行袭击和威胁袭击的趋势日增。对学校、教师和女学生的袭击和威胁袭击，导致女孩的受教育权继续受到危害，如伊拉克、尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国以及阿富汗和马里的情况。

8. 尽管存在这些紧迫的关切问题及其对儿童造成的影响，但在过去 12 个月期间在保护受武装冲突影响的儿童权利方面也取得了一些进展，报告对这些进展作了大量介绍。这些进展包括规范性框架的改进，与冲突各方签署更多保护儿童的协定，以及使所称与冲突方有关联的儿童脱离冲突方或获释采取的具体行动。

A. 冲突对女童的影响

9. 格拉萨·马谢尔研究报告的一个重要内容是对武装冲突对女孩和男孩的不同影响的重视。过去 20 年在解决冲突对女孩的影响方面取得了一些进展，这些进展得益于规范性框架的发展和加强对强奸罪和其他形式性暴力追究责任的努力。然而，二十年前的研究报告中查明的大量挑战如今依然存在，正如人权理事会在本报告所述期间承认，理事会对世界上各种形式的暴力侵害妇女和女童的行为根深蒂固且非常普遍表示愤慨。¹

10. 虽然在结束有罪不罚现象方面作出了相当大的努力，但女孩仍然是强奸和其他形式性暴力案件的主要目标，这类做法往往是为了恐吓、羞辱和削弱她们的社区。武装冲突的另一个特点是法治和社区结构崩溃，这使女童更容易遭受性暴力，因为武装分子可以利用这类真空实施侵犯人权行为。除这种性质的侵犯行为以外，常常发生对幸存者帮助不当的情况，或有婴儿在战争中出生，使情况变得更加复杂。虽然近年来为女孩提供的专门服务有所改善，但仍然存在重大差距，这种差距表现为缺乏医务人员、用品和必要的基础设施，加上不安全和行动受到限制，导致在武装冲突情况下根本没有基本服务、基本服务受到限制或中断。例如，特别代表注意到，2016 年，在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国被武装团体绑架和遭受性暴力的女孩因为冲突持续，很少能够获得服务。

11. 女孩在流离失所的情况下特别容易受到伤害。除了与种族、宗教或族裔相关的歧视以外，女孩还常常受到基于性别的侵犯，并因此受到多种形式的歧视。例如，流离失所的妇女和女童面临性暴力和基于性别的暴力的风险极高，秘书长在 2016 年向大会提交的题为“有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题”的报告(A/70/59)也强调了这一点。必须承认保护工作面临的这些特定挑战，以便减少女孩在流离失所处境下面临的风险。因此促请会员国确保作为应对难民和境内流离失所者工作的一部分，对女孩的需求作出回应。应在流离失所过程的所有阶段采取保护措施，安置难民的方案应优先考虑遭受暴力侵害的女童。

¹ 见人权理事会第 32/19 号决议。

12. 从武装冲突地区贩运人口的风险是一个与保护女童，包括在流离失所期间保护女童相关的问题。特别代表欢迎人权理事会 2016 年 6 月呼吁各国政府确保防止和应对贩运人口行为的工作继续考虑妇女和女童的具体需求，并考虑防止和应对贩运行为各阶段工作中妇女和女童的参与和贡献，特别是在处理性剥削等特定形式的剥削时。² 特别代表也为支持这一目标开展了一些举措，包括为秘书长关于执行打击人口贩运措施的报告³ 提供投入，以及在联合国大学 11 月在纽约举办的有关联合国在打击现代奴隶制及在冲突期间贩运人口方面的作用的活动中发言。

13. 女孩还受到招募和使用的重大影响，一些估计表明，多达 40% 与武装部队或武装团体有关联的儿童是女性。女孩除了被安排从事打杂活动、实现性目的或被迫结婚，还被用于战斗和实施暴力行为。举一个特别严重的例子，2016 年，越来越多的女孩被博科哈拉姆强迫作为自杀炸弹手，还被用于避开安保人员检查。尽管自马谢尔研究报告以来进行的宣传使人们更多地认识到冲突各方导致的女孩的困境，但女孩获释和脱离冲突方的进程仍然面临巨大的障碍。例如，近来一份有关刚果民主共和国的报告⁴ 指出，在 2009 至 2014 年期间逃离或脱离一个武装团体的 1,004 名儿童中，只有 19 名女孩被记录在案。虽然营地里的许多年轻女孩据称被当作妻妾、厨师和战斗人员，但群体的男性成员声称这些女孩是他们的女儿。因为女孩的作用不受承认，所以她们往往更不受注意，从而经常被解除武装、复员和重返社会方案忽视。而当她们的作用得到承认时，社会因素会产生影响：女孩因为担心受到家庭和社区的排斥，所以有时不愿意加入解除武装、复员和重返社会方案。有必要采取进一步行动，提高解除武装、复员和重返社会进程对女孩的需要认识，还要认识到她们脱离武装团体后可能面临的风险，特别需要关注帮助她们重返家庭和社区。

14. 可持续发展目标的目标 5 旨在实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能。教育是增强权能的一个关键组成部分，但是，儿童受教育的机会在冲突时期往往受到严重限制，特别使女孩受到极大影响，因为她们的学校常常成为直接袭击的目标。即使女孩的入学率在武装冲突之前很高，而且这些学校在冲突期间仍继续运行，但一些家长因为不安全状况或武装分子使用学校设施而阻止女孩上学。将学校用于军事用途增加了女孩遭到武装分子性暴力的可能性，也增加了冲突其他各方袭击的可能性。此外，女孩有时被赋予更多的家庭责任，迫使她们留在家中。冲突局势还增加了女孩不得被强迫早婚的可能性，一些家庭为了保证子女的人身安全和经济稳定，有时鼓励她们这样做，结果导致女孩辍学。强迫婚

² 见人权理事会第 32/3 号决议。

³ S/2016/949。

⁴ 《隐形幸存者：2009 至 2015 年参加刚果民主共和国武装团体的女孩们》，可查阅：
http://monusco.unmissions.org/sites/default/files/151202%20Girls%20in%20Armed%20Groups%202009-2015_ENGLISH_FINAL.pdf。

姻的做法越来越多地被武装团体利用，作为体现权力和控制人群的一种手段。因为存在这类可能性，必须针对受冲突影响的女孩制定保护和教育方案，以便为她们提供支助，避免她们长期辍学。在这方面，特别代表欢迎人权理事会呼吁所有国家加大和深化努力，逐步实现所有女孩平等享有受教育权，鼓励将受武装冲突影响的女孩作为重点。⁵

B. 剥夺自由和儿童检查成为反恐战略的一个新的方面

15. 鉴于在武装冲突情况下被剥夺自由儿童的问题程度严重，范围较大，特别代表继续提请人权理事会注意这一问题。《儿童权利公约》规定，只有在作为最后手段、在极个别情况下才可对儿童实施拘留，期限应为最短的适当时间。这些规定承认剥夺自由对儿童及其发展的长期有害影响，但是，世界各地数千名儿童的这类保障受到损害，他们的权利被剥夺，特别是在反恐行动或其他安全应对措施背景下。

16. 在阿富汗、伊拉克、以色列、尼日利亚、索马里和其他一些国家，有数百名儿童被拘留，有时是因为具体的刑事罪，但往往只是因为他们与冲突方有关联。鉴于被招募和利用的儿童的脆弱性，特别代表再次促请会员国确保将儿童重返社会作为普遍方针，并将儿童视为招募的受害者对待。这一方针符合日内瓦四公约，其中指出，儿童应是特别尊重的对象，冲突各方应向儿童提供所需的照顾和援助。即使儿童被冲突一方招募或使用，也不丧失这一保护。此外，已批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的会员国应特别注意那些要求采取一切可行措施，确保被招募或用于敌对行动的人复员，并提供适当援助，促进他们身心康复和重新融入社会的条款。将军事行动期间遇到的儿童转交给儿童保护机构的标准作业程序是遵守《任择议定书》原则的重要工具。乍得、马里、索马里和乌干达政府近年来签署了转交协议，特别代表在本报告所述期间继续与儿童基金会和其他联合国实体合作，向会员国进行宣传，并为制定新的程序提供技术支持。

17. 当一名被招募和使用的儿童被控犯有国际法或国内法明确规定的罪行时，必须考虑具体情况和儿童的最大利益。然而，更常见的是，儿童被送交法院，给予他们的保障极少，甚至根本没有。在这方面，特别代表对使用军事法院或特别法院表示严重关切，因为这类法院常常不适用公平审判标准或少年司法的基本保障措施。具体而言，虽然《儿童权利公约》禁止对 18 岁以下的人犯下的罪行判处死刑，但存在上述法院在武装冲突情况下下达死刑判决的案件记录。特别代表促请各会员国确保在审理少年司法案件时将儿童的最大利益作为首要考虑因素，在所有情况下都避免使用军事法院或特别法院。此外，正规司法系统也应制定有

⁵ 见人权理事会第 32/20 号决议。

关儿童的特别考虑因素。例如，在冲突和冲突后环境下，司法系统往往已达到极限：应始终优先考虑处理涉及儿童案件。

18. 某些情况下一直令人关切的一个问题是儿童的定义本身。虽然国际上根据《儿童权利公约》的条款，几乎普遍接受儿童系指 18 岁以下的人的定义，但不同国家之间，甚至一些国家内部的做法有时都相互矛盾。会员国应采取措施缩小法律差距，并确保根据国际规范框架，将 18 岁以下定为儿童的定义。会员国还应作出更多努力，确保关于定义儿童的国际义务广为人知，并得到所有国家、区域和地方当局的遵守。确定所称与冲突一方有关联者的年龄的进程，是另一令人关切的相关问题。在许多冲突局势中，因为缺乏出生登记系统，而年龄评定机制往往不足，导致儿童常被视为成年人。在这方面，会员国必须确保遵守这样一条原则，即如果有任何疑问，应将当事人视为儿童并给予对儿童的保护。

19. 关于拘留的长期既定原则在武装冲突背景下也被搁置一边和受到忽视。例如，儿童在许多情况下与成年人关押在一起，男孩也和女孩关押在一起。以这种方式拘留儿童使他们的人身完整面临一系列风险，而且有可能对他们的心理发展产生有害后果。对拘留的命名也是一个令人严重关切的问题，在有些情况下，为了避免适用保障措施，否认被剥夺自由者的权利，使用了“重返社会”、“改造”或“去激进化”中心等术语。在这方面，特别代表提醒相关会员国必须在所有剥夺儿童自由的情况下遵守《联合国少年司法最低限度标准规则》（《北京规则》）。在所有情况下都必须优先考虑被拘留儿童与家人保持联系，应当为儿童提供受教育方案、医疗服务和心理支助。这些规定可帮助儿童在获释后重新融入社会。

20. 在本报告所述期间，有越来越多的政府安全部队或亲政府民兵对平民进行检查，如伊拉克和尼日利亚的情况，这已成为与剥夺儿童自由相关的新的关切问题。冲突各方设立了一些中心，以处理逃离武装团体的平民。这种做法导致大规模剥夺平民自由，包括剥夺儿童自由，不仅因为处理时间漫长，而且因为他们被认为与逃离的武装团体有关联。冲突各方，包括民兵都进行检查，他们没有受过良好培训，而且在许多情况下缺乏必要的中立性和以对儿童敏感的方式处理事物的能力。对被检查者归属的推定基于广泛的类别，如被检查的人的年龄、性别或所属族裔，检查工作也被用来收集情报。检查做法及后来的拘留往往侵犯个人向法院或另一合格、独立和无偏倚的机构质疑剥夺自由的合法性的权利。在某些情况下，对归属的推定也可构成一种集体惩罚的形式。虽然特别代表认识到有必要确保平民的安全，但她提醒受冲突影响的各国政府，必须由具备保护儿童专门知识的民事行为方进行检查，必须遵守《儿童权利公约》规定的有关最后手段和尽可能缩短时间的条款。没有明确法律监督的检查也可能使儿童受到其他侵害，如法外处决、强迫失踪和酷刑。在这方面，特别代表欢迎人权理事会继续在有关具体国家的决议和专题决议中对剥夺自由问题给予关注，其中包括呼吁对秘密拘留、

酷刑和相当于酷刑或其他残忍，不人道或有辱人格的待遇，包括对以反恐为借口实施这些做法追究责任。⁶

21. 有些儿童因为与非国家武装团体有关联而被剥夺自由，政府部队招募和使用 18 岁以下儿童是与之相关的另一问题。会员国应当认识到，如果它们不顾《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的规定，招募 18 岁以下儿童，即使是在非冲突情况下招募儿童，该做法可能被非国家武装行为者的领导者用于将其自己的行为合法化。因此，在军事行动中可能会遇到更多儿童，会员国也可能拘留更多儿童。在这方面，特别代表向会员国呼吁，即使不在冲突中使用儿童，也应将征兵的最低年龄定为 18 岁。

22. 在本报告所述期间，特别代表开展了广泛的宣传活动，旨在保护因与冲突方有关联而被剥夺自由的儿童。共同努力有助于确保适当地保护脱离武装团体的儿童的权利。例如，在苏丹，继特别代表访问之后，因为许多联合国实体作了大量努力，有 21 名因所称与非国家武装团体有关联而被拘留的男孩被释放，并于 2016 年 9 月 8 日获得总统赦免。

23. 在索马里，也是在特别代表访问和开展大量宣传工作之后，有 26 名因与非国家武装团体有关联而被邦特兰当局拘留的 12 岁至 14 岁儿童被释放；然而，有 38 名经评估为超过 14 岁的儿童被当作成人判刑，他们当中有些人在撰写本报告时仍被羁押，有些人被判处死刑。联合国在 12 月仍在继续努力，争取帮助这些儿童获释。这些问题在本报告关于实地访问的一节中作了详细阐述。2015 年下半年和 2016 年，在 100 多名被羁押在 Serendi 和 Hiil-Walaal 中心的儿童被转交给儿童保护机构后，有 26 名儿童获释。

24. 同样，特别代表办公室也在继续努力，以改进在武装冲突情况下保护被剥夺自由的儿童的原则。特别代表 11 月在日内瓦出席了任意拘留问题工作组成立二十五周年纪念活动，强调结束任意拘留的努力必须以儿童为重点。特别代表办公室还在本报告所述整个期间与联合国毒品和犯罪问题办公室密切合作，包括为分别在安曼和达喀尔举行的两次为政府官员举办的有关极端暴力团体招募和使用儿童问题的讲习班提供儿童保护方面的专门知识。特别代表办公室还参加了在《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》) 指导小组合作下，在大不列颠及北爱尔兰联合王国威尔顿庄园举办的有关保护儿童免遭极端暴力的活动，重点讨论被招募和使用者受到的待遇。会议的成果将用于筹备 2017 年 2 月在巴黎举行的《巴黎原则》十周年纪念活动。最后，特别代表还继续根据大会第 69/157 号决议，为有关被剥夺自由儿童的深入全球研究的初步阶段提供投入，并与独立专家和全球研究报告作者曼弗雷德·诺瓦克参加了 11 月在日内瓦举行的活动。⁷

⁶ 见人权理事会第 31/2 号决议。

⁷ 见第 52(d)段。

C. 制止严重侵权行为

25. 在过去的一年中，特别代表继续重点开展与冲突各方接触的工作，以制止严重侵害儿童行为。尽管取得了一些进展，但武装冲突行为方数量众多，性质各异，导致在当前的环境下对儿童的保护变得越来越困难，需要更密集的资源。具体而言，因为非国家武装团体众多，包括民兵代表政府参加战斗，而且国际联盟开展的军事行动也日益增加，导致保护儿童机构防止和应对严重侵权行为的能力遇到挑战。这些行为者的性质、松散的构成和指挥结构缺乏明确性，可能妨碍旨在确保落实基本保障，如落实预防措施和遵守区分原则的宣传。

26. 在这方面，2016 年记录的一个最令人不安的趋势在本报告前面已经提及，即越来越多的医疗设施受到袭击，该趋势对儿童的健康权产生严重影响。在儿童与武装冲突议程涉及的许多国家，包括阿富汗、中非共和国、伊拉克、利比亚、马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等国的医院、救护车和医务人员受到袭击或袭击威胁。特别代表就这一问题与冲突各方进行了大量接触，并参加了一些联合国全系统举措。例如，特别代表办公室支持制订措施建议，以加强保护伤员和病人、医护人员和专门履行医护职责的人道主义工作人员，保护他们的运输工具和设备，以及医院和其他医疗设施，包括根据安全理事会第 2286(2016)号决议向冲突各方提出建议。

27. 2016 年 5 月举行的世界人道主义首脑会议也重点讨论了冲突方遵守国际法的问题。特别代表在首脑会议上参加了有关维护保障人类的规范的高级别领导人圆桌会议，她代表联合国参加会议并以联合国的名义承诺加强对侵犯行为的监测、调查和报告，以及在发生侵权行为时加强针对冲突各方的宣传。同一活动期间还发布了《将残疾人融入人道主义行动宪章》。这一举措将帮助确保许多在冲突期间变成永久残疾——有时纯粹是因为缺乏基本医疗服务治疗小病而落下永久残疾的儿童不被遗忘。

28. 处理越来越多冲突方涉及的复杂性，也有损于在发生侵犯指控时对事件的调查。问责制仍是制止严重侵权行为的关键，特别代表继续通过向单独会员国呼吁采取国家问责制举措等方式，坚决致力于结束有罪不罚现象。有关推进问责制的国际举措 2016 年也取得了成果，国际刑事法院检察官办公室 11 月推出了一份有关儿童问题的政策文件。特别代表办公室支持拟订这份文件，该文件将有助于在有证据时对罪行进行起诉，以及加强法院与作为受害者和证人的儿童之间的互动。应安全理事会的要求，特别代表在整个报告所述期内继续向各制裁委员会进行简要报告，向它们提供有关严重侵害儿童行为的信息，包括 3 月向南苏丹委员会、4 月向苏丹委员会、11 月向刚果民主共和国委员会提供信息。

D. 正在与冲突各方进行的对话

29. 虽然制止严重侵害儿童的工作面临挑战，但除其他外，联合国继续利用“儿童不是士兵”宣传活动和和平进程与广泛的冲突方接触，以获得更多对受武装冲突影响的儿童予以保护的承诺。只要有政治意愿和政治空间，行动计划是可

用于加强对儿童的保护的最强有力的机制之一，本报告所述期间达成了三项行动计划。2016 全年，联合国与大量冲突方，包括与来自中非共和国、哥伦比亚、马里、缅甸、尼日利亚、菲律宾、苏丹和南苏丹的冲突方进行了沟通。其中一些讨论是在非政府组织“日内瓦呼吁”召集的会议上进行的，会议于 11 月在日内瓦举行，为来自六个国家的非国家武装团体提供了就儿童和武装冲突议程进行沟通的机会。

30. 报告所述期间实现了一个特别重要的里程碑，所有“儿童不是士兵”宣传所涉会员国目前都与联合国缔结了一项有关结束其安全部队招募和使用儿童的正式书面承诺。苏丹政府于 3 月签署了该国的行动计划；已经建立了高级别委员会和技术委员会，促进和协调行动计划的执行工作。2016 年，宣传活动所涉其他国家也取得了一些进展。例如，阿富汗政府核可了其国防和安全部队招募进程使用的年龄评估准则。刚果民主共和国在处理防止该国武装部队招募儿童方面仍存在的差距方面继续取得进展，已实现了 2015 年为加快执行行动计划制定的路线图当中的大多数目标。在缅甸，报告所述期间有 101 名被军队招募的儿童和青年被释放，重新融入了他们的社区。令人遗憾的是，索马里、南苏丹和也门的大量密集冲突对儿童造成了有害影响，并继续阻碍现有行动计划取得进展。虽然“儿童不是士兵”宣传活动所涉大多数国家都取得了一些积极进展，但几乎所有这些国家在确保系统地防止招募和使用儿童及在对此追究责任方面仍存在差距。秘书长最近一份关于儿童与武装冲突问题的报告列出了这些差距(见 A/70/836-S/2016/360)。

31. 报告所述期间联合国与非国家武装团体的交流也收获了切实的承诺，包括签署了两项行动计划。在苏丹，继特别代表 2016 年 5 月与苏丹人民解放运动(北方局)秘书长在亚的斯亚贝巴会晤，以及联合国伙伴机构开展实地工作之后，11 月在“日内瓦呼吁”的会议期间签署了旨在结束和防止招募和使用儿童的行动计划，特别代表在场目睹了行动计划的签署。在南苏丹，苏丹人民解放运动/解放军反对派 2016 年 1 月签署了一项行动计划，目的是结束和防止招募和使用儿童，并确保将获释儿童转交给儿童保护机构。该行动计划还包括杀害和残害儿童以及其他严重侵犯行为等问题。令人遗憾的是，在编写本报告时，即 2016 年 12 月，该团体几乎没有为执行行动计划采取任何有效行动。

32. 有关使儿童脱离武装团体和移交儿童的对话在中非共和国继续进行，对话组织包括反巴拉卡和革命与正义组织，以及一些“前塞雷卡”派别，这些组织表示有意签署一项行动计划。在马里，阿扎瓦德全国解放运动及其协调机构——阿扎瓦德运动协调会开始与联合国讨论一项行动计划，旨在结束和防止在武装冲突中招募和使用儿童及性暴力和其他严重侵犯儿童行为；在编写本报告时，即 2016 年 12 月，协商仍在进行。在尼日利亚，儿童基金会开始与民间联合战斗队的高层领导人进行正式对话，该组织表示有兴趣与联合国合作，制止招募和使用儿童，并使儿童脱离战斗队，包括有兴趣正式签署一项行动计划。

33. 自 2015 年 5 月收到一些团体的请求以来，特别代表在哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量——人民军的和平谈判中发挥了积极作用。该工作在本报告所述期间取得了重要进展，报告关于实地访问的一节对此做了介绍。

34. 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致力于执行其行动计划，并取得了重大进展。联合国重新与菲律宾全国民主阵线和新人民军就其有关儿童权利、保护和福祉的宣言和行动方案进行交流，这一进展令人鼓舞。在缅甸，与克伦民族进步党和克伦军队的讨论取得进展，这些团体表示愿意签署一项有关制止和防止招募和使用儿童的行动计划。克钦邦独立组织执行委员会和克钦邦独立军请儿童基金会参加了一次关于停止招募儿童的讲习班，查明了有关招募儿童的内部程序的差距，并承诺修订其行为守则。最后，克伦民族联盟/克伦民族解放军表示愿意就招募儿童的问题开始与联合国进行讨论。然而，由于与非国家武装团体缔结行动计划的工作还没有得到政府支持，所以限制了该工作的进展。

三. 特别代表的实地访问

A. 阿富汗

35. 特别代表在 2016 年 2 月 13 日至 17 日访问阿富汗期间与该政府进行了高级别对话，以支持执行旨在结束和防止阿富汗国防和安全部队招募和使用儿童的行动计划，以及支持执行 2013 年 8 月商定的履约路线图。她还会见了一些重要的合作伙伴，如北大西洋公约组织(北约)、外交使团和民间社会。

36. 该国政府关于充分执行行动计划的政治意愿和承诺令特别代表感到鼓舞。她与政府开诚布公地讨论了剩余的挑战，其中包括：(a) 确保系统地落实防止招募儿童的文书和机制；(b) 加强对阿富汗地方警察招募工作的监管和控制；(c) 实行问责制，以防止未来招募和使用儿童；(d) 为儿童提供重返社会方案和替代方案。自特别代表访问以来，阿富汗政府在各地的国家警察招募中心增设了 11 个儿童保护单位，将全国这类中心的总数提高至 17 个。

37. 特别代表还向政府提出了关于儿童因为与国家安全相关指控，包括因为与非国家武装团体有关联而被拘留的问题。令人鼓舞的消息是：2016 年 7 月 2 日，国家安全局发布一项指令，规定停止将儿童转移到成人拘留场所，以及为将儿童从这类场所释放提供便利，这类场所包括喀布尔市附近的帕尔旺省最高警戒拘留所。关于保护学校和医院的问题，特别代表关切地指出，对这类设施的袭击越来越多，她鼓励阿富汗政府采取措施，防止将学校用于军事目的。2016 年 6 月和 7 月，教育部向所有与安全相关的部委发出两项指令，强调阿富汗对 2015 年签署的《安全学校宣言》的承诺，要求安全部队避免将学校用于军事目的。

38. 她还向阿富汗当局提及 *bacha bazi*, 即拥有权力职位的男子对男孩进行性剥削和性虐待的做法, 包括在阿富汗国防和安全部队都有这种现象, 她强调, 必须将这种对儿童的性虐待定为犯罪。

B. 苏丹

39. 特别代表于 2016 年 3 月 27 日至 30 日访问了苏丹, 见证了行动计划的签署(见上文第 30 段), 并与苏丹政府进行了有关保护儿童问题的讨论。特别代表见证了政府官员作出的承诺, 她强调, 应在执行行动计划期间体现出这一承诺。她强调, 应对严重侵权行为追究责任, 并指出, 联合国进入受冲突影响地区和接触当地人民对行动计划取得成功至关重要。特别代表在访问期间获准接触了 21 名被控与武装团体有关联而被国家情报和安全局拘留的儿童。如本报告前面指出, 经过持续呼吁, 这些儿童已于 2016 年 9 月 22 日获释。

C. 哥伦比亚和古巴为哥伦比亚和平进程所做的工作

40. 2016 年, 特别代表继续与哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量——人民军直接接触。她于 5 月前往哈瓦那, 见证了关于帮助儿童脱离武装团体和承诺制定一项综合的特别关爱方案的协定的签署(见第 70 号联合公报)。⁸ 这一协定是特别代表的持续宣传及关于监测和报告哥伦比亚严重侵害儿童问题的国家工作队的工作成果, 该工作队由儿童基金会和驻地协调员任共同主席。通过这一协定, 双方承诺优先重视儿童的最大利益原则, 并确保将他们视为受害者对待。

41. 关于最后和平协定的直接投票结果公布后, 各方依然重申将致力于继续执行人道主义性质的建立信任措施, 包括帮助儿童脱离哥伦比亚革命武装力量——人民军的营地。自从 2016 年 11 月 24 日签署了一项经修订的协定之后, 已继续作出努力, 确保优先帮助所有与哥伦比亚革命武装力量——人民军有关联的未成年儿童脱离该组织, 让他们重新融入社会, 并制定不再发生的保障措施, 防止其他武装团体再次招募这些儿童。

42. 应各方请求, 特别代表办公室继续作为观察员和担保者支持该进程。考虑到政治方面和在实际中面临的挑战, 特别代表将继续进行宣传, 强调急需为哥伦比亚儿童提供保护与和平, 并介绍经过四年对话之后取得的切实成果。

⁸ 见 <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-70-la-habana-cuba-15-de-mayo-de-2016>。

D. 索马里

43. 特别代表在 2016 年 7 月 16 日至 21 日第二次访问索马里期间会见了该国政府的代表，评估了旨在结束和防止索马里国家军队招募、使用、杀害和残害儿童的行动计划的执行情况。她还与驻索马里非洲联盟特派团讨论了特派团应在保护儿童方面发挥的重要作用，并提及有关特派团成员侵犯儿童权利的指控。

44. 特别代表在上次访问索马里时曾提出一个关切问题，即与青年党有关联的儿童被拘留的问题。虽然本报告已指出，一些拘留中心释放了儿童，如 Serendi、Hiil-Walaal 和贾穆杜格等拘留中心，但有关因国家安全指控被羁押的儿童类别缺乏透明度和监督，此外，被归类为高风险儿童的下落和处境仍是一个令人关切的严重问题。联合国在编写本报告时，即在 2016 年 12 月仍在继续进行有关这一问题的宣传。

45. 在邦特兰，特别代表表示震惊的是，有 18 岁以下的儿童因为与青年党有关联，自 3 月以来一直被拘留，其中 10 名儿童因为相同指控被判处死刑。虽然邦特兰当局已向联合国保证 18 岁以下的人不会被处决，但在取消死刑，甚至在确保释放其他 15 至 18 岁的儿童方面没有取得任何进展。此外，继特别代表访问之后，有更多的 15 至 18 岁儿童(邦特兰《宪法》将他们视为成年人)被判处长期监禁徒刑。在这方面，特别代表再次呼吁释放儿童，并促请联邦和地区当局迅速处理目前法律所有的模糊不清之处，并明确将该国在《儿童权利公约》之下的国际义务纳入其国内法。

四. 与区域组织的合作

46. 特别代表在整个报告所述期内继续与非洲联盟进行深入接触。非洲联盟和平与安全理事会 2016 年 5 月在亚的斯亚贝巴举行了专门讨论受武装冲突影响的儿童问题的第三次公开会议，以保护学校为讨论重点。特别代表在会上作了发言。在该会议期间，特别代表收到了理事会所有成员的有力支持，他们表示支持“儿童不是士兵”宣传活动，并承诺保护学校和医院，包括避免出于军事目的利用这些场所。特别代表办公室于 6 月参加了一个旨在支持为非洲联盟和平支助行动设立一个遵守人权框架的讲习班。非洲联盟促进和平、安全和稳定特使和调解员年度务虚会于 2016 年 10 月在埃及沙姆沙伊赫举行，特别代表与与会者进行了讨论，突出强调他们的工作涉及的儿童与武装冲突问题。特别代表的参与表明了其与非洲联盟接触的深度。最后，在报告所述期间的若干场合也讨论了涉及驻索马里的非洲联盟特派团成员实施侵害行为的问题。

47. 特别代表继续加强与欧洲联盟的伙伴关系，在与许多国家就儿童与武装冲突议程进行人权对话和开展能力建设时，欧洲联盟是一个重要的对话者。她于 1 月在欧洲议会安全与国防问题小组委员会的一次互动会议上作了发言，和与会者就以下问题交换了意见和信息：武装冲突对儿童的影响；重新融入社会方面的挑

战；共同安全与防卫政策特派团在遇到与儿童和武装冲突相关问题时面临的挑战。

48. 11 月，特别代表应邀参加了伊斯兰合作组织独立常设人权委员会有关在武装冲突、外国占领、紧急情况和灾害情况下保护和促进儿童权利的专题辩论。她发表了讲话，鼓励在她的办公室和委员会之间进一步开展互动。根据阿拉伯国家联盟和特别代表办公室 2014 年签署的合作协定，特别代表办公室还参加了联合国与阿拉伯国家联盟于 2016 年 5 月举行的有关合作的一般性会议。

49. 特别代表继续与授权任务涉及冲突相关事项的区域组织进行合作。具体而言，与北约的接触仍在继续进行，以期就儿童和武装冲突问题深化伙伴关系，支持正在进行的主流化行动。2016 年 1 月，特别代表在布鲁塞尔会见了北约新任主管行动的助理秘书长和副秘书长，讨论如何在北约领导的行动中进一步加强对儿童的保护。她还向行动政策委员会作了简介，强调北约在武装冲突中保护儿童的责任和作用。特别代表在 2016 年 2 月访问阿富汗期间会见了北约“坚定支持特派团”指挥官和北约高级文职代表，表达了对儿童伤亡人数不断上升的关切，并呼吁在阿富汗的“坚定支持特派团”内部任命一名儿童与武装冲突问题顾问。2016 年 5 月有人就职该职位。

50. 特别代表办公室为制定北约关于儿童与武装冲突问题的政策和准则提供了投入，政策和准则包括 2016 年 9 月通过的“关于支持处理儿童和武装冲突问题的报告和信息共享标准作业程序”，其中查明了北约在支持联合国保护受武装冲突影响的儿童方面的作用。此外，特别代表办公室的工作人员参加了 3 月举行的北约与联合国工作人员会谈。

五. 与联合国人权机制和倡议合作

51. 继索马里 2015 年 10 月批准《儿童权利公约》之后，该条约几乎实现了普遍批准，保护儿童权利的全球规范框架十分有力。然而，还有一些会员国尚未批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，特别代表继续与这些国家接触，旨在实现普遍批准《任择议定书》，从而在冲突中加强对儿童权利的法律保护。特别代表在本报告所述期内与会员国举行了双边会议，并就此事积极地与区域组织、民间社会和区域集团接触。又有四个国家——文莱达鲁萨兰国、几内亚、巴基斯坦和萨摩亚在本报告所述期内加入了《任择议定书》。

52. 虽然区域、国家和地方层面通过的法律和政策有时支持和促进了这一国际法律框架，但在儿童权利的国际商定标准和这些标准在武装冲突期间的实际执行情况之间存在脱节现象，本报告列举了这些现象。在这方面，特别代表继续将她的办公室与国际人权机制，尤其是与儿童权利委员会和人权事务委员会之间更为密切的合作作为优先事项。通过国家报告机制，条约机构在查明法律和政策框架与实际情况的差距方面发挥了重要作用，并就解决不足之处提出了建议。令特别代表感到鼓舞的是，各个委员会审查的缔约国的报告继续关注处理武装冲突对儿

童的影响问题取得的进展和遇到的挑战。例如，在刚果民主共和国向儿童权利委员会提交的报告(CRC/C/COD/3-5)和向人权委员会提交的报告(CCPR/C/COD/4)中，缔约国提及执行有关制止武装部队和安全机构招募和使用儿童及其他严重侵犯儿童权利行为的行动计划取得的进展。在这方面，特别代表强调，加强缔约国、特别代表与相关的人权理事会特别程序之间的协作努力，是进一步制止武装冲突造成儿童的痛苦的方式之一。作为相互促进提供信息的另一个实例，中非共和国政府在向儿童权利委员会提交的报告(CRC/C/CAF/2)中介绍了该国受武装冲突影响的儿童的处境，特别代表鼓励委员会和相关行为体及时采取后续行动，尤其应通过强有力的结论性意见，并为迅速执行意见提供支持。特别代表还欢迎哥伦比亚与人权事务委员会开展协作，特别是利用与第七次定期报告相关的问题清单(CCPR/C/COL/Q/7)和哥伦比亚政府所作的答复(CCPR/C/COL/Q/7/Add.1)开展协作，协作的结果侧重于防止武装团体使用和招募儿童，以及制定防止儿童卷入情报活动或民间军事活动的措施。此外，人权事务委员会在最近一次关于哥伦比亚的结论性意见(CCPR/C/COL/CO/7)中鼓励该国继续和加大努力防止武装团体使用和招募儿童，为儿童重返社会提供充分支助，并保证将所有脱离武装团体的儿童视为受害者。

53. 特别代表还将与普遍定期审议进程的合作视为优先事项，在本报告所述期间内提交了有关菲律宾、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的三份报告。在这方面，她指出，特别代表办公室 2015 年对索马里的审议作出了贡献，在那次审议期间，许多会员国提出了与儿童和武装冲突问题相关的建议，除其他外，包括建议批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，确保有效执行 2012 年关于制止招募和使用儿童及制止杀害和残害儿童的行动计划等(A/HRC/32/12)。她鼓励人权理事会继续处理一些国家与儿童和武装冲突相关的问题，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的相关结论，以确保参与保护儿童权利的各类行为者持续开展主流化工作和采取后续行动。在这方面，特别代表将继续探讨加强与普遍定期审议进程合作的途径。

54. 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”倡议的一部分作出的努力，并与副秘书长参加了大会 2016 年 1 月就此倡议进行的互动对话，强调通过加强合作处理冲突影响局势下令人关切的人权问题。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，在可持续发展目标方面，特别代表参加了由劳工组织牵头的“联盟 8.7 倡议”的推出，该倡议旨在加强协调一致的努力，以消除强迫劳动，包括消除招募和使用儿童兵行为。特别代表办公室在另一场合为秘书长“防止暴力极端主义行动计划”(A/70/674)提供了投入，以确保为保护儿童制定保障措施。

55. 最后，特别代表在整个报告所述期间大量参与了秘书长在促进联合国应对性剥削和性虐待指控方面的努力。她还参加了执行外部独立审查小组关于中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待问题的报告提出的建议高级别指导小组。特别代表办公室还参加了各种工作组，包括执行安全理事会第 2272(2016)号决议工作组，并参与了有关改进应对措施相关文件的起草工作。例如，特别代表办公室深

入参与了有关当前和今后联合国维和行动的筹备、部署和任满回国指南的起草工作。

六. 建议

56. 特别代表仍然对 2016 年发生的严重侵害儿童行为的规模和严重程度深感关切，这些行为包括令人震惊的杀害和残害儿童行为、招募和使用儿童，以及拒绝为儿童提供人道主义援助，特别代表吁请人权理事会和会员国采取一切可能的措施，防止这类侵权行为的发生。具体而言，由于冲突对儿童产生严重影响，特别代表呼吁冲突各方立即停止对平民获得人道主义援助的一切限制，允许人道主义行动者不受阻碍地通行。

57. 特别代表鼓励人权理事会保持一种做法：在审议或通过专门针对某个国家局势或有关某些专题的决议时，以及在开展普遍定期审议进程时，提出对受武装冲突影响的儿童予以保护的提议，尤其关注建议的落实情况。特别代表还鼓励人权理事会继续在规定或延长特别程序相关任务的决议中纳入侵犯儿童权利的行为。

58. 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中继续关注在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，特别代表促请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，以及问责制举措。

59. 特别代表还鼓励联合国有关实体利用儿童权利委员会和人权事务委员会的结论性意见作为宣传工具，推动缔约国就与儿童和武装冲突相关的建议采取后续行动并执行这些建议。

60. 特别代表鼓励所有行为者继续努力处理冲突对女孩的影响。在这方面，特别代表呼吁各会员国确保提供适当的服务，帮助与冲突方有关联的女孩重返社会，并为社区提供支持，帮助被强迫结婚和/或遭受性暴力和/或生下小孩的女孩返回社区。

61. 特别代表再次吁请会员国主要将据称与非国家武装团体有关联的儿童视为有权享有充分保护的受害者对待，并立即制定将他们转交给儿童保护机构的规定。特别代表还促请人权理事会、各条约机构和相关特别程序密切关注在武装冲突情况下对平民进行的大规模检查对儿童权利造成的有害影响。

62. 特别代表欢迎国家和国际层面为对严重侵犯儿童权利的犯罪者追究责任作出的努力。她鼓励各会员国加强对司法系统的支持，分配足够的资源和人力，用于调查和起诉在冲突中对儿童犯下罪行的人。她还促请人权理事会在规定调查委员会的任务或举行特别会议时将打击对严重侵权行为有罪不罚作为一个重点问题。

63. 特别代表欢迎一些国家最近批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，再次呼吁尚未签署和批准该条约的国家签署和批准该文书，并颁布法律，明确禁止武装部队或团体招募和使用儿童，以及在敌对行动中使用儿童，将这类行为定为犯罪；在批准《任择议定书》后交存具有约束力的声明时，将应征加入武装部队的最低年龄确定为 18 岁。
