



秘书长关于缅甸境内儿童与武装冲突的报告

摘要

本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议编写。所述期间为 2007 年 10 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日，是向安全理事会及其儿童与武装冲突问题工作组提交的第二份关于缅甸境内儿童与武装冲突的报告。

报告提供了关于缅甸境内的严重侵害儿童的资料，并指明对这些侵害行为负有责任的国家和非国家冲突方。报告强调指出，由于缺乏商定的行动计划、无法充分进入争议地区和停火区、无法保护受害者和报告严重侵权行为的证人、无政府护送的行动自由有限，联合国各机构及其在缅甸的伙伴仍面临诸多限制。这些准入和安全障碍对有效的监督和报告工作以及全面记录缅甸境内的各种武装部队和团体所犯的严重侵权行为构成挑战。本报告是基于国家工作队目前掌握的有限资料编写的，因此只能大致说明该国境内侵犯儿童行为的严重程度和规模。

报告注意到联合国驻地协调员、联合国国家工作队、国家任务组和政府以及一些停火团体之间在开展保护儿童对话方面进行的各级接触和取得的某些进展。报告还承认缅甸政府自我的第一份报告发表以来，根据安全理事会工作组的结论，为解决征募未成年人入伍的问题而在采取的若干重要举措，包括遣散未成年儿童的行动、为军事人员进行有关防止招募儿童国际和国家法律培训以及提高认识活动。

报告最后强调，有关政府需帮助促进联合国与克伦民族联盟和克伦民族进步党之间的对话，以便在最初的承诺书之后，根据安全理事会第 1539(2004)和第 1612(2005)号决议，签署一份行动计划。

本报告载有一系列建议，以确保加强行动，保护缅甸儿童。



一. 引言

1. 本报告所述期间为 2007 年 10 月至 2009 年 3 月,根据安全理事会第 1612(2005)号决议编写,具体描述严重侵害缅甸境内受武装冲突影响的儿童的情况。本报告是我的第一份报告(S/2007/666)的后续,提供有关执行安全理事会儿童与武装冲突问题工作组 2008 年 7 月 25 日继我第一份报告之后发表的结论(S/AC.51/2008/8)的最新情况。

2. 缅甸政府采取了若干积极举措并据称实行了一些措施,以预防和停止征募和使用儿童。然而,国家监测和报告任务组(监报任务组)无法确认这些举措的许多成果。由于缺乏商定的行动计划、无法充分进入争议地区和停火区、无法保护受害者和报告严重侵权行为的证人、联合国和国际非政府组织的工作人员(除了国际劳工组织(劳工组织)的工作人员以外)无政府护送的行动自由有限,缅甸境内的联合国机构和国际非政府组织工作人员仍然面临限制。尽管自 2007 年 2 月以来已经建立了基本的监测和报告机制结构,但由于政府严格限制进出关切地点,监报任务组及其伙伴监督和报告冲突各方严重侵犯儿童行为的能力继续受到限制。虽然政府帮助促成了监报任务组成员与克伦民族联盟和克伦民族解放军(克民盟/克伦解放军)和平委员会及克伦民主佛教军之间的初步会议,并且正在计划举行进一步推进行动计划讨论的会议,但政府不表示允许联合国和克民盟/克伦解放军和克伦民族进步党/克伦族军开展进一步对话,以便在最初的承诺书之后签署一份行动计划。这阻碍了在使与这些团体有关联的儿童退伍和恢复正常生活方面取得进展。

二. 缅甸的政治、军事和社会动态

3. 该国正在进行一些结构性的政治变革,因此在过渡期间存在某些程度的不确定性。某些停火团体的立场仍不明确。情况的突变可能影响儿童退伍的进展以及监测和报告缅甸武装部队和团体严重侵害儿童的行为。

4. 2008 年 5 月 2 日和 3 日,缅甸遭到“纳尔吉斯”气旋袭击,蒙受大规模的破坏和人员死伤,约有 140 000 人死亡或失踪。伊洛瓦底三角洲和仰光省遭到严重破坏,约 240 万人受到严重影响,包括失去栖身地和生计,得不到食物和水。共有 4 000 所学校和 600 多所医疗设施被摧毁或破坏,数百名儿童成为孤儿或与父母和亲人分离。自从紧急情况发生以来,一再报告有大量人员在灾难中失去了个人身份证件。

三. 严重侵犯儿童权利

5. 上文描述的准入和安全障碍对全面记录缅甸境内各种武装部队和团体严重侵害儿童的行为构成挑战。本报告根据监报任务组目前掌握的资料编写，因此只能大致说明侵害儿童情况的严重程度和规模。

6. 本报告包括的有关严重侵害儿童行为的数据是根据已经确认的联合国各机构及儿童保护伙伴的资料和观察汇编的。只要有可能，监报任务组就直接进行保守秘密的采访，以便确认收到的初步资料。目前核实有关儿童参军指控的活动仅限于对劳工组织与政府签署的劳工组织补充备忘录投诉机制收到的正式投诉采取后续行动。

7. 我欢迎缅甸联邦常驻联合国代表丹瑞在 2009 年 4 月 29 日安全理事会公开辩论会上发言时表达的观点，并期待我的监报任务组与政府工作队更密切地合作。

A. 武装部队和团体招募儿童

政府军

8. 监报任务组收到许多关于政府军的一些军事部队违反适用的国际法、缅甸本国法律和缅甸国防委员会指令的可信报告，招募和使用儿童的情况。

9. 除了我上一次报告中强调指出的招募未成年儿童加入政府军的常见模式(包括从街头、火车站或佛教寺院招募贫穷和无人陪伴的儿童)之外，报告指出政府军的某些部队最近把招募目标转向寺院中年轻的新和尚。在 2008 年 8 月 22 日发生的一起尚未得到证实但来源可靠的案件表明，在受“纳尔吉斯”气旋影响的伊洛瓦底省的一个镇里，当地军队营部的一名一等兵从寺院中招募了两名年龄分别为 13 岁和 15 岁的男孩。后来在寺院主持的干预下，这两名男孩被释放。

10. 士兵参与招募未成年儿童的情况似乎通常(但不是绝对)发生在靠近招募中心的地区，例如仰光省和曼德勒省，但因招募新兵而从士兵处领取现金的民间经纪人则到更远的地方寻找新兵，并往往使用欺骗手段说服儿童跟他们走。证明这种做法的一个案例是，一名 15 岁的男孩从曼德勒省的一个营逃到附近的村庄，并得到村里一户人家的照顾。该男孩报告说，一名经纪人以介绍好工作为由，说服他跟他走，却把他交给了招募中心的一名军方人员。

11. 报告还指出，孤儿常成为招募目标。以下是另一起未经证实但来源可靠的案件。据报告，2008 年 8 月 14 日，驻扎在 Myothit 营的一群士兵从克钦邦的一个村子里绑架了一名失去双亲的 14 岁的男孩。当男孩的兄弟和村里的代表前往 Makhoy 营部指挥所恳求释放他时，竟不得与军方和这名儿童见面。

12. 据劳工组织称，大多数情况下，未成年新兵要经历完整的正式征募程序。他们在被送到服役地点之前，需要接受大约 4 个半月的训练。有时也有一些儿童没

有完成该程序而被直接招募到作战部队的情况。目前没有资料证实这种情况是否在实际上是常规。然而，对退伍后的儿童进行的访谈表明，在高级军官访问招募中心、训练营和作战部队时，队列中的儿童被告知躲起来，直至军官视察完毕并且离开为止。这可以表明，在某些地区，招募儿童当兵可能是下级军官或一线军官所为。实际上，一些普通士兵谈到他们对收到招募新兵但同时又获悉不得招募儿童的命令，感到困惑。

13. 下列案件是劳工组织记录的：

- 一名 11 岁的儿童在被一名政陆军中士强行从火车站带走并以监禁相威胁将他招入政府军。尽管他只有 11 岁，但征兵人员仍用假名字将他登记在册。接受基本训练后，他被安排到一个炮兵营。该儿童在政府军中服役约 2 年 8 个月。在服役期间，他请求探访家人但一再遭到拒绝。2003 年，他逃跑回到家中。虽然他的家人见到他很高兴，但十分担心他会被作为逃兵逮捕。担惊受怕之余，他决定，虽然他无法回到部队，因为他确信会因叛逃而被捕，但也许参加政府军加入另一支部队是最安全的办法。尽管他仍然不到年龄，但仍用假名并虚报年龄再次当兵。在完成了第二次基本训练后，他被安排到一个新部队。在该部队服役两年后，他再次决定出逃。这一次他被捉住，并因叛逃而被逮捕。他被判犯有叛逃罪，判处两年监禁。他被转到一个犯人劳改营，为一家私人橡胶种植园种植橡胶树并执行警戒任务。2008 年 10 月，他试图逃跑但再次被捉。他被控逃跑，加刑一年，并被送到一个采石场劳改营。在劳工组织注意到他的案件后，他最终从监狱中获释。所有的起诉都被撤销，他正式从政府军退伍。在他获释时患有疥疮、疟疾和疑似肝炎，肝脏也有相应问题，并被诊断为患有艾滋病毒/艾滋病。目前他正在接受治疗；
- 另一个男孩也是在 11 岁时被招募的。他在一个寺院遇到民间的一个征兵代理人，尽管这个男孩看起来很小，仍被带去参加政府军。一段时间以后，这个孩子得以与家人取得联系，并且在劳工组织的干预下被释放。负责招募他的征兵干事仅仅受到训斥而已。政府声称该男孩尽管看起来根本不到 18 岁，但自称已有 18 岁。劳工组织强调一个未成年人不可能自愿违反法律当兵，参与征兵工作的干事和其他人有责任核实当兵者的年龄。尽管这一做法公然违背缅甸法律和国际法，但政府仍拒绝审查所给予的惩处。该男孩在退伍后 10 个月，又被招入政府军。这一次，他是在曼德勒火车站等待仰光的火车回家时被人搭讪招募的。尽管他说出了自己的年龄并表示有正式的遣散文件，他还是被带到征兵办公室。他拒绝合作，遭到毒打，直到他就范为止。他设法再次与家人联系，在劳工组织的干预下，得以从政府军退伍；

- 另一个 14 岁的男孩被迫加入政府军，并接受了 4 个半月的基本训练。在训练结束时，他被派往一个前线工作地点。他非常害怕，拒绝履行职责。因此受到起诉并判处十年监禁。在劳工组织的干预下，该受害者的刑期被取消，从监狱获释并拿到了政府军的复员证书；
- 一个 15 岁的男孩对自己在一家茶叶店的处境不满。他前往一家招募中心，但由于不满最低年龄而遭到拒绝。他被告知在满 18 岁后再来参军。由于家庭极为贫困，加上他希望参军，他母亲便冒用她 19 岁大儿子的出生证将他送入军队。征兵干事虽说这个男孩看起来不到 19 岁，但仍然相信了他母亲的话并接受了证明文件。在完成训练后，他的部队被派往前线，他在那里染上了疟疾，并导致慢性肾病。他因此逃跑，并在劳工组织的干预下，从政府军退伍。

14. 根据外交部提供的正式报告，政府在训练期间，继续筛查并释放部队中未成年的儿童。政府报告，2007 年 12 月至 2008 年 12 月期间，共在各军事训练学校发现 76 名儿童，并已将他们交回父母或监护人。政府承认红十字国际委员会(红十字委员会)和/或劳工组织参与了其中三个案例。实际上，在该日历年内，仅劳工组织就提交了 31 个案件供调查，截至 2008 年 12 月 31 日，其中 18 人已被释放和退伍。然而，对不是通过劳工组织的机制或红十字委员会而释放的儿童案件，监报任务组无法核实其释放情况。

15. 2007 年 10 月至 2009 年 3 月期间，劳工组织总共收到 40 个招募未成年儿童的案件，主要根据父母和/或亲属通过劳工组织的投诉机制提出的投诉，核对了释放的 28 名儿童。另有 12 个案件正等待政府答复或正在进行尚未结案。向劳工组织报告的大多数案件与政府军强行征兵有关，大多发生在主要城市。在 40 个案件中，31 个案件来自仰光地区，1 个来自伊洛瓦底省，5 个来自勃固省，2 个来自实皆省，1 个来自曼德勒省。这似乎证明，在该国大多数地区，关于投诉权利的认识程度较低。

16. 政府的消除强制劳动工作组快速处理了提出的投诉。然而，由于普遍缺乏关于投诉权利的了解以及害怕提出投诉会招致报复，这些投诉不过是整个问题中的一小部分。劳工组织报告说，凡附送被征募者的年龄、明确的身份详情和具体地点的投诉，受害者均一律退伍回到父母或监护人身边。如果没有劳工组织的具体投诉，政府不会在军队中积极寻找这些儿童，或对调查请求主动采取行动，即便被释放的儿童确认其部队里还有其他儿童。因此，尽管政府表示承诺不将儿童征入政府军，并在面对有力的证据时对该证据采取积极行动，但政府仍然没有表示将把这种做法进一步扩大，使其成为更为成熟和更开放的监测职能。一份行动计划草案已交政府过目，希望能很快就此与政府开展实质性讨论，以便商定一个合作和扩大的工作程序，补充现有的劳工组织机制。

钦族国家阵线/钦族国家陆军¹

17. 钦族国家阵线/钦州国家陆军于 2009 年 3 月 15 日与联合国交流了一份承诺书，重申该团体不招募 18 岁以下的任何人，并重申承诺协助第三方进行独立监测，并根据联合国安全理事会第 1612(2005) 号决议，制定一个有时限的行动计划。钦族国家阵线/钦族国家陆军还要求联合国和非政府组织提供适当援助，以便解决原钦族国家陆军的复员或遣散儿童的身心健康以及社会融入问题。监报任务组将在未来几个月内对该问题采取后续行动。

克伦民主佛教军

18. 通过监报任务组得到的来源可靠的情报证实，在克伦邦克伦民主佛教军中发现有許多手持武器和身着军装的儿童。然而佛教军否认招募儿童。

克钦邦独立组织/克钦邦独立军

19. 据估计，克钦邦独立军队伍中有儿童存在。然而，据克钦邦独立军说，凡年龄不满 18 岁的人想参军都不会被接受，而且会把他们送到学校。在本报告所述期间，监报任务组未能与该团体建立联系。

克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会

20. 据估计，克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会中有儿童存在。该团体通知联合国说，它不招募 20 岁以下的人入伍。

克伦民族联盟/克伦民族解放军

21. 在本报告所述期间，监报任务组收到两份经过证实的来自边境地区营地的关于克民盟/克伦解放军招募儿童的报告。

22. 事件详情如下：

- 2008 年 1 月，一名在 2006 年 9 月被强迫加入克民盟的 14 岁男孩逃离了部队。该男孩目前还在躲藏，因为他相信营指挥官正在寻找他；
- 2009 年 2 月 12 日，一名 14 岁的男孩陪同一名克民盟医务干事在访问难民营后前往克民盟军事基地。这名男孩目前由 La Hser 指挥官领导的克民盟第 4 旅第 10 营监护。

克伦民族进步党/克伦族军

23. 在本报告所述期间，监报任务组接到经过核实的边界地区营地报告的与克伦民族进步党有关联的 3 起儿童案件。

¹ 秘书长关于缅甸境内儿童与武装冲突的第一次报告(S/2007/666)没有包括该团体。

24. 这些案件的详情如下：

- 2008年6月，一名16岁的男孩从其营地来到克伦民族进步党的基地，要求当兵。克伦民族进步党接受了他。尽管他的家人5次前往克伦民族进步党的基地，要求该儿童回到营地，但克伦民族进步党士兵拒绝了他们的要求。据报告，该儿童的父母看到基地约有20名儿童；
- 2008年6月，一名17岁的男孩在克伦民族进步党基地住了3天。他想当兵，于是与一位朋友一起前往基地。克伦民族进步党接受了他。他在基地从事打扫和挖掘工作。但他的母亲找到了他，将他带回难民营；
- 一名16岁的男孩在基地为克伦民族进步党服务，协助日常劳作。2007年7月至2008年1月期间，该男孩3次独自或与家人一起到基地找活干，但据说士兵们说服他回到难民营继续其学业。

25. 克伦民族进步党在我关于儿童与武装冲突的第七次报告(S/2007/757)的附件中依然榜上有名。之后，克伦民族进步党领导人于2009年2月向我的特别代表发出一份公告，强调他们曾几次邀请联合国监测其军事基地和行动区，并允许公开和独立核查遵守情况，还表示愿意与联合国对话。迄今为止，缅甸政府不让联合国这样做。克伦民族进步党重申他们遵照克伦国家宪法第29(5)条不招募未成年人的政策，呼吁将其从附件中除名。

克伦民族人民解放阵线

26. 据说克伦民族人民解放阵线(克伦人解阵线)中有儿童存在，但监报任务组无法与之取得联系，因此无从确定究竟有多少儿童与克伦民族人民解放阵线有联系。但2008年8月，监报任务组核实，一名16岁的男孩在克伦民族人民解放阵线部队中生活了一年多之后逃离。他说他在2006年入伍，分配从事体力劳动。

缅甸民族民主同盟军/果敢部队

27. 2009年3月，通过监报任务组得到的可靠情报表明，果敢部队所在区的每户人家，凡有一个以上子女的，都必须至少送一个子女入伍。据报告，男孩女孩都是招募对象，包括年龄不满15周岁的儿童。女孩比男孩多的家庭大多将女孩送到部队上。监报任务组将设法在今后几个月中跟踪这些报告。

南部掸邦军和掸族人民解放组织²

28. 据收到的可信报告，在南部掸 His Saing 和 Phe Khone 镇，由南部掸邦军和掸族人民解放组织控制的地区的村庄中的村民必须每年提供两名新兵。这些新兵

² 秘书长关于缅甸儿童与武装冲突问题的第一次报告(S/2007/666)中没有包括该团体。

的年龄不确，但有理由怀疑许多是未成年人。监报任务组因无法进入这些地区，尚且无法核实这一信息。

29. 2009年2月10日，媒体报道说，南部掸邦军领导人 Yawdserk 上校否认该军招募儿童，并邀请联合国前去调查和核实。监报任务组正在采取进一步行动。

佤邦联合军

30. 目击者向监报任务组提供的报告依然表明佤邦联合军中存在不少穿军装的儿童。2008年1月，联合国儿童基金会(儿童基金会)对佤邦进行了访问，证实了这一点(参见第51段)。人们经常可以看到这些儿童乘坐佤邦联合军的小卡车或守卫佤邦联合军的检查站。南部瓦邦一些村庄的目击者所述的情况表明存在着某种招募机制，要求乡政府每年提供3至4名儿童，最好是男孩或年轻男子。乡政府选定哪些村庄参与，然后在确定的村庄中轮流挑选住户。村民们显然认为没有商量余地，因此，被选中的住户在长子入伍后，就把其他孩子藏起来，不让他们上学，或把他们留在家里干活。而瓦邦中央当局则向联合国报告说，其营中的儿童都是孤儿、街头流浪儿或穷人家的孩子。瓦邦中央当局通常以社会为由解释为何招募儿童，例如可使这些儿童有机会得到免费教育和食物。大孩子(12至18岁)直接接受军事训练；而小孩子(6至11岁)被送到军办学校，随后再当兵。在瓦邦，最优秀的中学生(12至18岁)往往首先被佤邦联合军招募，次等的被分配到各种地方政府办公室工作。其余的儿童则让他们有机会做教师。

31. 来自北部瓦邦的可靠消息表明，瓦邦当局要求没有男孩可以“贡献”的家庭提供女孩。大部分儿童的年龄在10岁和10岁以上，但有时也招募年幼得多的儿童。这些儿童住在训练营内，并在那里由佤邦联合军进行教育。人们看到这些儿童承担辅助性工作。例如，在北部瓦邦 Namtit 的集市日，年轻的新兵通常由其队长带领，执行为营地购买物资和用品的任务。

B. 拒绝提供人道主义准入

32. 目前，在缅甸的许多有关地区，尤其是争执地区和停火区，联合国机构和其他人道主义组织在缅甸向弱势民众，其中大多数是儿童，提供人道主义援助的工作依然有限。尽管并没有证据表明安全是一个严重的问题，而且一些团体向联合国工作人员提供安全保障，但缅甸政府继续以安全为由，拒绝提供准入。此外，政府本身在2009年4月28日的信中也声称，“叛乱已在缅甸不复存在”(见第48段)。而且，政府坚持由政府联络官陪伴联合国许多机构和国际非政府组织的国际工作人员前往“纳尔吉斯”气旋灾区以外的地方，严重阻碍人道主义方案独立和有效地开展工作。

33. 有时，准入障碍，诸如不能及时受理国内旅行和运送救济物资的许可证，是有些地区要求经多层当局批准而造成的。这对迅速为儿童提供人道主义援助造成

不利影响。例如，联合国和人道主义组织除了必须向瓦邦中央当局登记所有工作人员以外，还得每星期/每个月单独向瓦邦县和镇当局申请旅行许可证。

34. 政府当局不愿支持由社区参与的对需要进行技术评估的工作。这也影响了有效针对儿童在内的弱势民众开展救济援助的工作。

35. 2008年5月，缅甸遭到纳尔吉斯气旋袭击。政府一开始不愿允许联合国和国际救济机构接触包括许多儿童在内的受害人。之后，随着气旋造成的严重影响越来越明显，政府承认需要以国际救济努力补充本国行动者的努力。自最初的这些限制之后，除个别的一些例外情况外，准入基本上已不再受到阻碍。联合国机构和国际非政府组织强调，政府需要同样允许进入该国的所有脆弱地区，特别是争执地区和停火区，并为此提供方便。

C. 杀害和残害儿童

36. 据地雷监测系统报告，³ 在2007年和2008年，政府军和非国家武装团体，诸如克伦民族解放军、克伦族军、克伦民主佛教军、南部掸邦军、佤邦联合军和孟国复兴党，都在继续使用杀伤人员地雷，以限制人员流动，阻碍部队调动，或标示行动区。报告表明，从2007年1月至2008年4月28日，地雷和战争遗留未爆炸物至少又造成463起伤亡事故，但没有按受害人性别和年龄分列的数据。

37. 缅甸东部边界地区一带的村民和境内流离失所者继续因使用杀伤人员地雷而蒙受严重的生命威胁，包括儿童在内。以下是经监报任务组核实的一起事件。2008年1月25日，一名来自克伦邦的10岁男孩去拣草扎扫帚。回家的路上踩着了地雷。他的右腿被炸成重伤，后在医院截肢。这颗地雷埋在军营周围表明地雷是为了保护部队驻地，因此不可能是叛乱团体埋下的。

38. 儿童基金会报告，在其活动区的医院里，没有任何关于因杀伤人员地雷而受害的儿童的正式记录。但据政府报告，尽管国家的健康管理信息系统汇编各省邦的保健和医院数据，但卫生部并不区分因地雷或战争遗留未爆炸物造成的伤害和其他伤害。此外，由于收集数据的范围有限，加上不能进入该国的争执地区和停火区，因此许多伤亡人数依然未予报告。

D. 强奸和其他严重性暴力行为

39. 2008年11月，消除对妇女歧视委员会极为关切地注意到普遍存在的武装部队人员对掸、孟、克伦、巴朗和钦等族裔农村妇女实施的强奸和其他形式的严重性暴力行为。委员会还感到关切的是，这种暴力的行为人显然不受惩罚；而且据说对受害人进行威胁、恐吓和惩罚。在2008年12月27日发生的一个案例中，

³ 地雷监测系统是国际禁止地雷运动(禁雷运动)研究和监测主动行动，也是《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》事实上的监测制度。地雷监测系统独立和公正地监测并报告缔约国执行和遵守禁雷条约的情况。

一名据称属于 Thet Khain 上尉指挥的缅甸轻步兵部队的士兵绑架、强奸和杀害了一名 7 岁女孩，作案地点就在女孩位于克伦邦 Ma Oo Bin 村的家附近。迄今为止，尚未接到任何关于将罪犯绳之以法的报告。

40. 由于该国有关争执地区和停火区的准入有限，监报任务组无法获得更多关于冲突各方强奸儿童和对其进行性暴力的情况。监报任务组要求能够不受限制地进入有关区域，并加强努力以改进性暴力行为的报告工作。

E. 绑架儿童

41. 正如第三节 A 所述，有许多关于武装部队为征兵而绑架儿童的报告。在城市地区，招募儿童的目标区域包括诸如火车站等拥挤地区或儿童打工或乞讨的街道。在乡村地区，据报告有些儿童在上下学的途中被绑架。

42. 根据监报任务组收到的报告，军队征兵人员经常使用的典型手段通常是以诸如旷课或游手好闲等捏造的罪名威胁要逮捕或监禁儿童，然后让他们选择是被起诉还是加入武装部队。儿童随后被招入征兵中心，然后被送去进行军事训练。

四. 旨在纠正侵犯儿童权利行为的对话和行动计划

A. 在与缅甸政府进行对话并实施行动计划方面取得的进展

43. 2007 年 7 月，我的特别代表访问缅甸期间，政府向她作出数项承诺，其中政府同意与监报任务组一道，更新政府军行动计划，以使其符合国际标准。

44. 2008 年 12 月 24 日和 2009 年 3 月 12 日，监报任务组共同主席会见了防止招募未成年儿童入伍监测和报告工作队，以推进关于拟订和执行行动计划的讨论。2009 年 3 月 27 日，监报任务组向政府交流了一份行动计划草案。订正行动计划的关键组成部分包括：联合国需要独立无陪同地走访征兵中心、营地和训练中心，以监测、报告和核查遵守情况；需要接触所有非国家行为体，以便利就行动计划进行对话；确保监察员和证人的安全。这将包括让联合国核实未对证人或受害者采取报复行动。政府证实，各职能部委的官员，特别是国防部官员，目前正在详细讨论，并彻底审查这一文件。遗憾的是，迄今为止，监报任务组同防止招募未成年儿童入伍政府高级别委员会尚未举行任何正式全体会议。不过，监报任务组期待会尽快举行这样一个正式的全体会议。

B. 与非国家行为体的对话和行动计划方面的进展

45. 安全理事会工作组在 2008 年 7 月的结论中，请我的特别代表与缅甸政府密切磋商，考虑如何向我报告 (S/2007/666) 中提到的武装团体领导人转达工作组主席的信息。

46. 据此，政府协助举行了同克民盟-克伦解放军和平委员会和克伦佛教军的初步会议，并提议举行更多的会议，推动行动计划的讨论；尽管监报任务组准备同克伦民族联盟和克伦民族进步党进行会谈，但政府仍未表态，允许同这些团体进行任何对话。此外在佤邦军向监报任务组承诺参与行动计划之后，还同其进行了初步讨论。必须牢记，作为优先事项支持释放与这些团体有关的儿童并使其重返社会和恢复正常生活具有人道主义的必要性。

克伦民族联盟/克伦民族解放军和克伦民族进步党/克伦族军

47. 2007年7月，我的特别代表在访问缅甸期间，时任第一书记的总理登盛中将其应允说，鉴于克民盟和克伦民族进步党宣布承诺根据安全理事会第1539(2004)号和第1612(2005)号决议的规定，停止招募和使用儿童，复员和释放其队伍中的儿童，并允许联合国独立核查遵守情况，准许驻缅甸的监报任务组先与这两个党派接触。根据这一承诺，驻缅甸监报任务组准备与克民盟、克伦民族进步党和其他有关党派进行讨论，以最终订定行动计划，停止在边境地区招募和使用儿童。外交部长随后在2008年9月同我的特别代表进行讨论时取消了这一许可。

48. 我的特别代表分别向驻缅甸和泰国的监报任务组转达了工作组主席关于同克民盟和克伦民族进步党采取必要行动的信息。不过，这两个监报任务组迄今为止尚未能与这两个团体取得联系，主要是因为缅甸政府阻止联合国接触这些团体，尽管这种接触并不意味着在政治上或法律上认可这些非国家党派。2009年3月5日，我的特别代表向缅甸政府致函，她对无法接触克民盟和克伦民族进步党表示关切，并要求缅甸政府澄清其关于监报任务组同这些团体合作的官方政策。2009年4月28日，我的特别代表收到缅甸政府的答复，大意是无法安排与克民盟/克伦民族进步党见面，因为“缅甸不再有叛乱，不过只有少数叛乱分子在邻国避难。”

克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会和克伦民主佛教军

49. 联合国缅甸人权问题特别报告员同监报任务组三名成员，即联合国驻地协调员、儿童基金会代表和劳工组织联络官于2009年2月15日和16日访问了克伦邦，并会见了克民盟/克伦解放军和平委员会和克伦佛教军领导人，它们都同政府签订了停火协议。这两派均否认招募儿童兵，但确认它们准备同监报任务组进行接触，包括允许监报任务组进入，监测和报告活动，并根据安全理事会第1612(2005)号决议核查其基地。目前，监报任务组正在同政府谈判对此采取后续行动的日期，以同这些团体一道推进对行动计划的承诺。

佤邦联合军

50. 在我的特别代表进行访问之后，监报任务组会见了佤邦军的代表，以安排监报任务组尽早对北掸邦进行联合初步评估访问的方式。这次访问的目的是同佤邦

当局深入讨论佻邦军招募和使用儿童兵的问题，并对佻邦军内的儿童兵以及监报任务组如何能够支持其保护和重返社会工作进行评估。

51. 2007年11月，监报任务组再次请外交部协助同佻邦当局进行一次会谈，以进行商定的联合评估访问。邀请于2008年12月28日发出，尽管此次访问的目的仅限于观察该地区的动态。儿童基金会代表监报任务组于2008年1月面见第二特区(佻邦)(东掸邦佻族地区)的佻邦当局，并访问了两个军营。佻邦军在这些营地管理和经营6所小学。鉴于招募和使用儿童兵的指控，这一情况令人担忧。佻邦当局重申，没有对学生进行军事训练，也没有让他们参加战斗，虽则用他们从事诸如打扫卫生、做饭等辅助性工作。根据佻邦军副指挥官的说法，该团体自与政府达成停火以来，已停止招募儿童，但儿童基金会观察到佻邦军418旅中有许多儿童。儿童基金会还在一个军营学校中看到所有儿童均身穿军服。

52. 佻邦第二特区副主席对于我在事先没有同佻邦当局商量的情况下即将佻邦军列入我的报告附件表示不快，但同意就行动计划与联合国进行合作，以将其从名单上去除。但至今尚未进行进一步评估，也没有同佻邦当局进一步接触。

五. 安全理事会儿童与武装冲突问题工作组结论的后续行动

53. 除了就行动计划与该国政府进行初步的有限对话之外，对我在第一次报告(S/2007/666)中的各项建议以及安全理事会儿童与武装冲突问题工作组随后提出的结论和建议(S/AC.51/2008/8)采取后续行动的若干方面也取得了进展，其中中国当局所采取的各项重大步骤，详述如下。

54. 在缅甸的监报任务组于2008年8月举行会议，承诺对工作组的结论采取后续行动，并支持政府落实这些结论，特别在以下几方面：(a) 政府和非国家武装团体按照安全理事会第1539(2004)号和第1612(2005)号决议制订和执行有时限的行动计划；(b) 监测和报告严重侵害儿童的行为，不限制出入并为旅行提供便利，包括出入征兵营和训练中心；(c) 让与武装部队和团体有关联的儿童退伍和重返社会；(d) 教育和提高认识运动，包括继续训练征兵军官；(e) 政府加入《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

55. 监报任务组共同主席签署了一封给外交部长的信，请求与防止招募年幼儿童入伍高级委员会和防止招募年幼儿童入伍监察和报告工作队举行会议，以讨论上述问题，协助将工作组的建议纳入行动计划，并支持其执行工作。虽然原则上已商定高级委员会和监报任务组举行会议进一步讨论这些内容，但会议日期尚未确定。

56. 缅甸国家当局通过目前向监报任务组提交的定期报告告知联合国，该国自我上次报告以来，已经采取若干重要举措，处理有关年幼儿童入伍的问题。但依然难以评估或核实这些承诺的实际履行情况。还必须指出，尽管有迹象表明，政府

高级代表承诺继续取缔招募和使用儿童兵的行为，但下级官员对这一承诺的认识和遵守还非常有限。这进一步证实，需要与该国政府最终订定一个行动计划，并且需要设立一个有效和强化的监测机制，缩小政策和政策实行之间的差距。提高对法律所规定的权利和责任的认识以及通过切实惩办行为人来严肃执法，是此类战略的关键内容。

57. 2008年2月，该国政府按照向我的特别代表所作的承诺，告知监报任务组，已经建立了未成年新兵恢复正常生活和重返社会的程序。但是，对通过政府机制退伍的儿童兵，监报任务组尚无法核实他们有否退伍，因为没有地址或其他联络详情，也没有得到允许对这些儿童进行跟踪访问。联合国已经开始与政府高级代表讨论如何接触非具体投诉主体的大量儿童。这就必须要有能力对征兵中心、训练学校和营地进行视察，识别这些儿童，争取他们退伍，并随后协助他们重返社会和恢复正常生活。不过，政府最近口头同意向联合国提供通过政府机制退伍的儿童地址和联络信息。

58. 因劳工组织干预已退伍并已经核实的那些由家人看护的儿童详情已经告知儿童基金会，以便该基金会为这些儿童恢复正常生活和重返社会。儿童基金会正致力于在现有的儿童保护方案内，酌情为儿童恢复正常生活提供支助，但需经政府批准。目前尚无较为广泛的方案举措。

59. 该国政府还报告，已经开除9名违反国家军事征兵法招募儿童兵的征兵军官，并对违反国防委员会关于防止招募儿童兵指令的43名军官采取了其他行政行为。监报任务组尚未能够核实这些情况。

60. 但是，就劳工组织所受理和核实的招募未成年人的案件而言，尽管劳工组织的机制已经查明行为人，但迄今为止没有一人因违反军事条例而被开除或按照《刑法》追究其行为责任。劳工组织注意到，最近几个月来，那些对招募未成年人负有责任的军官受到的行政处罚已经从以往在个人档案中记过的标准做法扩大到记大过、扣发工资或扣减年资。必须指出，按照缅甸法律（《刑法》：第374节），招募未成年人入伍属于刑事犯罪，可处以最多12个月监禁或罚款或监禁和罚款并用。

61. 此外，政府已经接受下述原则，即对未成年新兵不以逃兵罪论处，尽管不清楚是否已对政策本身进行修正，确保首先不对未成年人提出逃兵罪起诉。在2008年2月和6月，政府推翻了两起未成年新兵因当逃兵而被监禁的案件；2008年5月，政府同意协助释放一名逃到国外的未成年新兵。尽管如此，但还需要提高认识，确保首先不要将未成年新兵从军队“开小差”视为犯罪，并不因此对他们提出刑事指控和(或)处以监禁。

62. 据政府所述，军力总局继续在所有军事训练学校为各个级别的现役军人组织若干训练活动，以便宣传政府关于不招募18岁以下人员的政策，同时军法署署

长办公室继续为军区指挥部、师级监督指挥部和军事行政学校的下属团连的军官开展关于国际法的讲座，特别是防止招募儿童兵的讲座。

六. 应对严重侵害行为

63. 在缅甸，监报任务组正在加强安全理事会第 1612(2005)号决议框架内的监察和报告机制。为此，必须建立一个专门的监察和报告小组，以警觉独立地开展监察工作，报告严重侵害儿童的行为，并确保就报告以及与相关的政府协调中心商定的行动开展的有力后续行动。一个人员齐备的小组首先需要两名国际工作人员和一名国际口译员，然后可在第二年加入第三名国际工作人员和第二名国际口译员。所有人员均需有适当的签证身份，以便于行动，履行其职能。作为监报任务组的一部分，劳工组织正与一捐助方商讨，落实雇用一名监察员和附属支助人员的资金。

64. 在本报告所述期间，监报任务组还与缅甸政府协调，对受影响的儿童采取了以下方案对策：

- 儿童基金会在劳工组织和红十字委员会的支助下，为征兵军官以及外交部、劳工部、行政总局、警察和监狱局的工作人员提供四次教员培训，内容涉及国际法、缅甸儿童法和军事防卫委员会指令以及防止招募儿童。社会福利部与拯救儿童联盟和世界展望组织协作，在劳工组织的技术支助下，于 2007 年 11 月和 2008 年 12 月组织了类似的培训。政府承诺继续与监报任务组开展这一协作；
- 劳工组织与县/镇一级地方当局以及在村一级的非正式会议上，开展了 6 次关于强迫劳动和招募儿童的提高认识活动。劳工组织在 2008 年 4 月和 2009 年 4 月的两次副镇法官培训班上发言；
- 儿童基金会向国防部提供“士兵保护儿童行为守则”袖珍卡，供其分发给军事人员；
- 社会福利部和拯救儿童联盟推动社区提高对《儿童权利公约》和 1959 年缅甸防务法的认识，因为它们与招募未成年儿童有关，还分发指导小册子，探讨与当局一起处理招募儿童兵案件的各种方法。

65. 2008 年在边界地区的所有 9 个难民营均正式建立了监察和报告机制，而且配合开展针对难民营居民的培训和提高认识活动。联合国各机构分工负责核查案件以及提高对监察和报告机制的总体认识，特别是对招募儿童兵问题的认识。目前只能在难民营确认和接收招募儿童兵的指控，2009 年将扩展该机制，使之包括在难民营以外地区的监察、报告和信息核查。

七. 建议

66. 在赞赏缅甸政府迄今采取的措施的同时，仍需强烈敦促其与监报任务组协调，建立更为严格的机制，防止招募儿童兵，并与监报任务组协调，无条件地让无论以何种身份参加武装部队的所有儿童复员。

67. 政府应与监报任务组一道，探讨各种方法，接触并非通过国际劳工组织机制提出的特别申诉主体的所有儿童。这些方法应包括准许监报任务组人员全面无阻地进入招募中心、训练中心和军营进行视察，以识别和分离儿童，并支助他们重返社会和恢复正常生活。

68. 此外，鼓励政府保持和加强劳工组织补充备忘录申诉机制的应用。

69. 敦促缅甸政府不再拖延，与监报任务组一道，按照国际标准，订定行动计划，防止招募儿童并释放与在缅甸武装部队和武装团体有关联的所有儿童。为此，行动计划应包括以下条款：允许监报任务组独立、无陪同地进入招募中心、军营和训练中心，以监察、报告和核实遵守情况；允许接触所有非国家行为体，以促进对话，订定有效地使儿童退伍和重返社会的行动计划；保证监察员、证人和受害人的安全，包括准许监报任务组核实未对证人采取报复行动；并建立可信的年龄核查机制。

70. 敦促缅甸政府纠正有罪不罚的风气，对所有招募和使用儿童兵的事件展开调查，并作为优先事项，根据刑法、指示或命令，对此种行为的责任人提起公诉。对协助和教唆招募儿童兵的责任人，包括民间经纪人以及武装部队中的一些各级人员，必须采取系统化和制度化的惩戒程序和行动，消除招募儿童兵的奖励因素。为此，惩戒程序应该开放透明，允许监察和报告机制进行独立核查。

71. 缅甸政府应该在迄今已经取得的有限进展基础上，立即停止逮捕、骚扰和监禁那些逃离和(或)试图离开军队的 18 岁以下儿童，并继续与监报任务组一道监察此类案件，确保迅速和无条件地释放这些儿童。为此，敦促缅甸政府调整相关政策，确保儿童首先不因逃离军队而受到指控，从而也不应受到任何刑事指控和(或)监禁和(或)任何其他形式的骚扰。

72. 根据儿童与武装冲突问题工作组的建议，鼓励缅甸政府尽早签署和批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并使国家立法和实践与这一承诺相一致。

73. 政府在克伦民族联盟-克伦民族解放军和平委员会和克伦民主佛教军问题上提供了便利，在承认这一点的同时，敦促政府取消对联合国的限制，准许其接触所有非国家行为体并进入争议地区和停火区，以促进与这些行为体进行必要讨论，并允许监报任务组定期走访招募中心、训练中心和军营，以监察并核实其中没有 18 岁以下的儿童。

74. 监报任务组仍无法接触和会见克伦民族联盟和克伦民族进步党。这依然是一个令人关切的问题。鼓励有关政府依照其宣布的停止征募和使用儿童兵的承诺，协助监报任务组的这一努力，帮助其立即与克民盟和克伦民族进步党接触，使其能对遵守情况进行监察和独立核查，并为儿童从这些团体中复员、重返社会和恢复正常生活提供适当援助。

75. 在缅甸，特别是在争执地区和停火区，仍然缺乏人道主义准入。这阻碍了提供极为需要的人道主义援助的工作。根据“儿童的最大利益”原则，吁请缅甸政府确保让儿童得到全面、无阻碍和安全的人道主义援助，允许联合国和国际人道主义组织自由通行，向该国所有地区无一例外的提供人道主义服务，并尊重人道主义援助纯粹的公正性质。在这方面，敦促缅甸政府提供签证、国内旅行授权、无陪同准入、保密和安全保障，从而为联合国的努力提供方便并予以配合。在承认三角洲地区基本上得到的无阻碍准入的同时，敦促缅甸政府在该国所有脆弱地区提供类似的准入。

76. 建议缅甸政府继续在监报任务组的支助下，对政府军，特别是地区指挥官、征兵军官以及国家、地区及省级的所有军事训练学校的各级现役人员进行全面教育和提高认识活动。这些活动应指导军事人员拒绝招募儿童，让他们了解对违反所适用的国际法、缅甸国家法律和军事防卫委员会的相关指令进行招募将采取的调查、起诉和惩戒行动。

77. 监报任务组应与缅甸政府合作，加强监察和报告能力，以期改进工作，特别是通过增加人员配置和地域覆盖面，加强对缅甸境内所有严重侵害儿童行为的监察和报告；确保采取适当的干预措施，应对这些严重侵害行为，包括对受武装冲突影响的儿童提供预防、保护、释放和重返社会支助和司法，并持续减少此类严重侵害儿童的事件。

78. 吁请监报任务组继续与冲突各方展开系统的保护对话，目标是制定具体而有时限的行动计划，以停止招募和使用儿童兵，并酌情处理其他严重侵害儿童的行为。