



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，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 2014 年 12 月至 2015 年 12 月。特别代表在报告中概述了履职活动和解决严重侵害儿童问题的进展，包括为制止和预防侵害儿童行为与冲突各方接触的情况。特别代表探讨了加强对受武装冲突影响儿童的保护所面临的挑战，包括解决极端暴力活动的影响、冲突情况下剥夺儿童自由和武装冲突致使儿童流离失所问题。

特别代表着重介绍了为制止和预防国家全部队招募和使用儿童而开展的“儿童不是士兵”主题活动的进展，并说明了向前推进面临的关键问题。此外，她也谈到了对严重侵害儿童行为问责的进展。最后，特别代表向人权理事会和会员国提出了进一步保护儿童权利的建议。



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. 极端暴力及其对儿童的影响	4
B. 武装冲突情况下剥夺儿童自由	6
C. 武装冲突致使儿童流离失所	7
D. 对学校的袭击与教育权	7
三. 制止武装冲突中严重侵犯儿童权利的行为.....	8
A. “儿童不是士兵”活动	8
B. 非国家武装团体	10
四. 与联合国人权机制的合作	11
五. 与区域组织的合作	12
六. 对侵犯儿童权利行为问责的进展.....	13
七. 建议	15

一. 引言

1. 本报告涵盖 2014 年 12 月至 2015 年 12 月的工作，是根据大会第 69/152 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. 本报告期内，世界各地冲突地区的儿童继续遭受各种侵犯人权行为的蹂躏。中东和北非许多地区深陷日益复杂且不断扩大的冲突或者因冲突的外溢效应而饱受煎熬。在非洲和亚洲，许多长期和反复性冲突没有任何停止迹象。在所有这类局势中，多数冲突当事方未能履行国际人道主义法、人权法和难民法规定的义务。正如人权理事会最近决议所指出的，针对平民，包括儿童以及医院和学校等民用设施的肆无忌惮和不加区分的攻击不时发生。

3. 报告期内武装冲突对儿童的影响没有任何缓解，中非共和国、以色列和巴勒斯坦国、利比亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门是令人遗憾的实例，局势严重恶化或未见任何改善。中非共和国法律和秩序崩溃导致武装团体之间冲突加剧，儿童大规模流离失所，9 月以来更趋严重。2015 年，联合国儿童基金会(儿童基金会)及其在中非共和国的合作伙伴将近 2000 名儿童从武装组织中剥离出来。局势持续不稳和缺乏适当的重返社会机制，使这些孩子们可能重蹈覆辙。在南苏丹，2015 年 5 月至 8 月政府攻势的目击者和幸存者讲述了所见的可怕一幕：孩子们被扔进焚烧的房子里，遭军车压过去，还有的被吊在树上，女孩如果反抗强奸则被杀害。有时，男孩在受到攻击后被阉割和杀害。在也门，2015 年 3 月底猛烈的空中轰炸和地面行动，致使儿童伤亡人数激增，在一个极不稳定环境中接受教育的机会不复存在。也门地面冲突的几乎所有当事方普遍招募儿童兵。资料显示，2015 年 3 月至 9 月六个月招募的儿童人数是整个 2014 年的四倍。在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克，日益复杂的冲突和持续的违反国际法行为，造成越来越多的平民伤亡，大量人口流离失所，难民外逃。利比亚的局势日益不稳定，暴力和局部冲突频发。在本报告期结束时，巴勒斯坦国和以色列的紧张关系和暴力活动没有任何缓和。

4. 极端暴力是 2015 年发生在阿富汗、伊拉克、尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国冲突的普遍特征。儿童受到更大的影响，经常成为目的在于引起最大平民伤亡和在整个社区造成恐慌的暴力行为的直接攻击对象。实施极端暴力的团伙尤其针对追求受教育权利的孩子们。社交网站中散发的暴力图像和视频，让全世界集体看到了卷入这些冲突的儿童的悲惨处境。

5. 极端暴力并不是一种新现象，在人们最近记忆中就有“圣主抵抗军”的类似行为以及利比里亚和塞拉利昂发生的暴行。但日益增加的跨境暴力活动，对那些试图

寻求合适应对办法的人们提出了更大挑战。令人遗憾的是，应对各种威胁的区域或国际行动有时也对儿童保护工作带来新的难题。

6. 极端暴力行为的增加，是最近几年绑架事件频发的一个重要因素。在这方面，本报告期内通过监测和报告机制收集的武装冲突中严重侵害儿童的信息，不仅让人们了解到这一侧面，还有助于激励国际社会采取行动遏制绑架问题。结果是安理会决定将实施绑架的组织列入儿童与武装冲突问题秘书长年度报告(见第 2225(2015)号决议第 3 段)。

7. 冲突继续造成平民流离失所，以期寻求安全和庇护。特别代表在 2014 年提交人权理事会的报告中指出，目前全球流离失所人数是第二次世界大战以来最多的，其中包括数以百万计的儿童(见 A/HRC/28/54, 第 6 段)。这种情况没有改善，而长期和新的冲突还在不断扩大。2015 年 6 月，联合国难民事务高级专员办事处指出，境内流离失所者和难民人数比任何时候都多。弱势群体，包括许多儿童，为了寻求想象中的安全而踏上危险旅程，丧失了生命。

8. 尽管存在上述挑战，本报告着重指出，特别报告员和其他保护儿童行为者还是为改善冲突中儿童的福祉采取了许多新的重要举措。令人鼓舞的是，已经取得了进展：冲突各方释放了成千上万儿童，非国家武装团体也作出了承诺，政府执行制止和预防严重侵害儿童问题的行动计划亦有长足进步。

9. 解决严重侵犯儿童权利问题刻不容缓，冲突各方无论谁犯下罪行，都必须追究责任。2014 年，国家和国际层面在试图以适当司法方式解决冲突中严重侵害儿童问题，并取得了进展。然而，影响儿童的暴力浪潮，特别是极端组织的暴力活动，加上非国家武装团体控制地区的法律和秩序崩溃，使全面问责困难重重。

A. 极端暴力及其对儿童的影响

10. 特别代表指出，人权理事会在国别情况和一般性辩论中都广泛审议了极端暴力和反恐中保护人权的问题。她在本报告期的倡导活动中也特别强调，尊重人权是有效解决极端暴力问题的先决条件，这与人权理事会关于恐怖主义对所有人享受人权和基本自由影响问题专题讨论会的结论是一致的。¹ 此外，军事打击实施极端暴力的军事团体，继续使儿童保护工作面临挑战。受困于炮火中的儿童可能遭到杀戮、残害，他们的家园和学校可能被摧毁。频繁的空袭使人们尤其担心儿童安全，因为许多空袭是不加区分的。此外，有时与国家结盟的民兵和民团组织也被调动起来，孩子们在其中担当支援的角色，甚至成为战斗员。特别代表继续在她的议程中提醒会员国注意，努力打击极端暴力和实施这类暴力的武装团伙，必须充分遵守国际人道主义法、人权法和难民法。不遵守这些义务，不仅加剧平民的苦难，而且可能产生预想不到的后果，造成或增加新的平民痛苦。此外，在应对极端暴力行为时，会

¹ 见人权事务高级专员办事处恐怖主义对所有人享受人权和基本自由影响问题专题小组讨论的报告(A/HRC/30/64)。

员国必须确保交战规则考虑到这些团体中有大量儿童，有的可能已被派往前线，或在前线作战，或充当人体盾牌。

11. 单纯的军事和安全办法，已证明不能有效地解决极端暴力问题；预防是应对战略的重要一环。极端暴力事件不会发生在真空中，作为第一步首先必须找到持久的解决办法，探讨并消除这一问题的根源和催化因素，如贫困、缺乏善政、政治不满情绪、社区对立以及青年缺乏机会。国际社会、区域组织和各成员国必须采取行动，调动资源，增加儿童的抵御能力，加强保护儿童的环境。在受冲突影响的国家，教育是一项工具，有助于防止社会排斥和促进对人权、和平和多样性的尊重，减少儿童的脆弱性。此外，与武装团体有关联儿童切实重返社会非常重要。灌输和极端暴力留下的创伤可能增加儿童在原有社区重建生活的复杂性。此外，实施极端暴力的团体经常利用互联网和社交媒体进行宣传和招募青少年，增加了会员国应对这一问题的难度。

12. 在关于恐怖团体“博科哈拉姆”组织犯下的暴行及其对受影响国家境内人权影响的第 S-23/1 号决议中，人权理事会对“博科哈拉姆”招募和使用儿童以及其他暴行深表关切。² 2015 年 1 月，在将“博科哈拉姆”列为在冲突中杀戮和残害儿童以及攻击学校和医院的团体后(见 A/68/878-S/2014/339, 附件二)，特别代表前往尼日利亚访问。访问期间，她评估了尼日利亚东北部冲突对儿童的影响，支持建立监测和报告机制，并与尼日利亚当局进行了接触。尼日利亚政府同意在儿童与武装冲突问题上与联合国开展正式合作，在阿布贾设立部际委员会，在三个受冲突影响国家建立分支机构，并在联邦和州一级指定联络点。在与政府和军方官员会晤时，特别代表对尼日利亚国防和安全部队、联合民团组织和其他自卫团体在打击“博科哈拉姆”过程中发生的侵犯人权行为表示关切。2015 年 11 月，在达喀尔举行的非洲和平与安全问题国际论坛上，特别代表会晤了新任命的尼日利亚国家安全顾问，他表示有兴趣加强对从“博科哈拉姆”退役儿童的保护。同时，特别代表还会晤了多国联合特遣部队的部队指挥官，要求其在军事行动中加强保护儿童。

13. 本报告期内，特别代表还一直利用其他平台，提醒会员国遵守它们的国际法义务，尤其是在大会和安全理事会发言中强调了这一点。2015 年 10 月 21 日和 22 日，特别代表参加了促进和平、安全与稳定特使和调解员非洲联盟第六次年度务虚会，会议主题是恐怖主义、调解和非国家武装团体。在本报告期内，特别代表办公室还参加了反恐执行工作队的“在反恐的同时增进和保护人权和基本自由以及法治工作组”会议，以期将儿童保护进一步纳入联合国反恐工作的主流。特别代表在下一年将继续积极参加安全理事会、大会、人权理事会和秘书长组织的极端暴力问题对话和工作。她关注的重点是确保儿童保护成为国家、区域和国际应对行动中的优先事项。此外，由于实施极端暴力武装团体行动的跨国性质以及多国联军的参与，多边协调和区域组织的更广泛参与对儿童保护不可或缺。

² 本报告期内，Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad 改名为西非伊斯兰国，也就是俗称的“博科哈拉姆”。

B. 武装冲突情况下剥夺儿童自由

14. 儿童因实际或涉嫌与武装团体有关联而被剥夺自由，是特别代表在履职中所联系的几乎所有国家都关心的问题。《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》缔约国，应采取一切可行措施，确保儿童兵退役或离开部队，向他们提供一切相关康复和重返社会援助。尤其令人担忧的是，越来越多的儿童因与武装团体的关联而被反恐法和国家安全法剥夺自由。在这一情景下，以及在传统的冲突环境中，儿童都不被看作受害者和释放，而是视为违法者，被长时间行政拘留，甚至追究责任。剥夺儿童自由有违儿童最大利益，也不符合整个社会的最大利益。事实上，剥夺受教育和医疗保健的机会，不仅对儿童而且对整个社会都有长期负面影响。此外，儿童与成人关押在一起，很容易受极端主义思想影响。

15. 与冲突各方有关联的儿童，应按照《任择议定书》和安理会第 2225(2015)号决议，交由儿童保护机构处理。该决议鼓励会员国考虑非司法措施，替代起诉和拘留，主要关注曾与武装部队和武装团体有关联儿童的康复和重返社会。将被招募参加冲突的儿童当作暴力受害者，最终符合社区和国家的长远利益，可防止进一步伤害和产生怨气。在这方面，特别代表欢迎 2015 年 9 月摩加迪沙 Serendi 康复中心释放了关押的儿童。移交给儿童保护机构，有利于维护这些儿童的权利。

16. 保护儿童免受非法剥夺自由的关键因素之一是建立标准业务程序。特别代表呼吁会员国制定武装部队将军事行动中俘获或自己投降的儿童移交给儿童保护机构的标准业务程序。按照标准业务程序，武装部队必须尽快移交所遇到的儿童，使他们能够重返社会而不是被剥夺自由。

17. 如果儿童被控在与武装部队或集团的联系期间犯下具体罪行，不应该将他们送到军事法庭或特别法庭审判，因为这些法庭往往不承认未成年人在法律面前的特殊地位。特别代表继续提醒各国，应按照正当程序和少年司法标准处理涉嫌犯罪的儿童。应始终铭记儿童的最大利益，将拘留当作最后手段，时间尽可能短，而且不应该判处死刑或终身监禁。

18. 特别代表继续呼吁加强冲突期间被剥夺自由儿童的保护框架。为此，她欢迎 2015 年 9 月提交人权理事会的《关于被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利的补救措施和程序的基本原则和准则》获得通过(见 A/HRC/30/37, 附件)。《基本原则》强调，在所有情况下都必须提供基本的法律保障，包括向被剥夺自由儿童，特别是被军事或安全机构拘留儿童提供这类法律保障，使他们能够获得保护或康复援助。特别代表敦促安理会利用一切手段确保《基本原则》的实施。特别代表与其他联合国机构一起参加了第一阶段的“被剥夺自由儿童问题全球深入研究”，将按照大会第 69/157 号决议编写报告。此外，在本报告期内，特别代表办公室还参加了讨论被剥夺自由儿童问题的其他论坛，如联合国毒品和犯罪问题办公室 10 月在塞内加尔举办的将涉嫌参与“博科哈拉姆”的儿童当作违法者、受害者和/或犯罪证人看待的次区域研讨会，以及全球反恐论坛和国际司法和法治研究所 11 月在马耳他举办的反恐中的少年司法问题专家会议。

C. 武装冲突致使儿童流离失所

19. 武装冲突不仅造成人员伤亡和物质破坏，而且迫使大量人口流离失所。过去一年里，越来越多的人逃离冲突地区，寻求安全避难场所。难民署报告说，全球每 122 个人就有一个人沦为难民、流离失所者或寻求庇护者。在中非共和国、伊拉克、尼日利亚、苏丹南部和阿拉伯叙利亚共和国，儿童，其中不少是无人陪伴或与家人分离的儿童，成为流离失所大军的主流，极易受到侵害和虐待。儿童在难民营或国内流离失所者营地里面和周围，成为首当其冲的受害者。武装集团正是利用难民营流离失所者脆弱和集中的特点，来招募儿童，实施其他暴力活动，包括性暴力和人口贩卖。

20. 国际社会，以及来源国、过境国和目的地国，应采取一切可行措施，保护难民儿童和国内流离失所儿童，特别是生活在武装冲突地区儿童的权利。还应该加倍努力，寻找长期解决方案，减少和缓解造成流离失所的根源和结构性因素，同时铭记儿童最大利益，向流离失所儿童提供支持，确保他们与家人团聚。

21. 特别代表与联合国其他伙伴机构一起，强调以人权为基础的方针，在制定因冲突而流离失所儿童的所有相关政策时，应首先考虑儿童最大利益和不歧视的基本原则。所有国家都有责任确保流离失所儿童得到切实保护，避免再度受害，无论其身份如何，都应该平等获得医疗保健、教育和心理支持。特别代表还鼓励会员国优先投资于紧急状态下的教育，支持流离失所儿童重建生活。如果不这样做，只会增加战后恢复可持续社会的成本。在 2015 年 11 月 19 日大会讨论如何推进全面解决全球人道和难民危机的非正式会议上，特别代表特别强调了这些观点。

D. 对学校的袭击与受教育权

22. 受教育权是一项基本人权。不仅是儿童发展的关键，也是整个社会建设和和平、经济增长和可持续发展的要件。在冲突时期，专门袭击学校和阻碍安全上学之路，威胁学生和老师，以及军队占用学校，此类侵犯教育权行为所产生的负面影响远远超出了教育部门本身。此外，恐惧和不安全的大环境，以及学生、教师和员工逃离战火，致使授课中断。不仅需要大量资金重建学校、修复基础设施、更新设备和培训新教师，还将产生巨大的个人和社会成本。战争使孩子们失去教育机会，对一个国家的社会和经济有着长期持久影响，反过来又可能增加再度发生暴力和冲突的可能。

23. 大会在关于儿童权利的第 70/137 号决议中，强调全民获得优质教育是实现可持续发展和全面实现教育权的一个基本前提。在这方面，“可持续发展目标”目标 4 规定应确保提供包容性和公平的优质教育，促进所有人终身学习的机会。包容性、优质和不歧视，是教育系统需要考虑的基本原则。这些原则不落实，教育可能增加社会、种族和性别的不平等，进一步加剧社会分裂。

24. 联合国教育、科学及文化组织在《2015 年全民教育全球监测报告》中强调，约有 1.24 亿儿童失学，而且这些儿童中有三分之一居住在或曾经居住在武装冲突国家。此外，在许多这类国家中，冲突爆发前净入学率就一直低于 50%。战争对教育体系的破坏在阿富汗、中非共和国、尼日利亚、叙利亚、也门和巴勒斯坦国触目可见。特别代表仍然深为关切那里的学校频繁受到攻击，尽管根据国际人道主义法，学校是需要保护的民用目标。特别代表在 2015 年 9 月大会第七十届会议期间举行的题为“确保将紧急状态下的受教育权列入 2015 年后发展议程”的高级别会议上着重提出了这一问题。还在世界银行 2015 年 11 月举办的“法律、正义与发展”会议上强调需要在紧急状态下的教育上投资。

25. 武装冲突中袭击学校、教师和学生尤其令人担忧，是因为恰恰在可大展身手，不仅传授必要的生活技能，同时也促进尊重、宽容和理解的时候，教育受到干扰，而教育对社会重建和凝聚力不可或缺。受影响人口常常视教育为短期和长期福祉之必须，因为教育可以帮助克服危机的心理和社会影响，产生一种正常、稳定、结构和希望的感觉，有利于战胜危机。冲突各方都有责任确保孩子们可以安全接受教育。重要的是要持续地与非国家武装团体进行接触，敦促它们保障教育，提醒它们的领导注意它们有义务不干预教育，不论是直接还是间接干预。

26. 特别代表欢迎国际社会更加重视军队占用学校问题，特别是 2015 年 5 月 28 日和 29 日在奥斯陆举行的会议上通过了“学校安全宣言”。在这方面，特别代表提请注意 2014 年 5 月其办公室与联合国系统其他机构共同编写的指导说明——“保护学校和医院：停止对教育和医疗设施的袭击”。这份指导说明包含一份防止军队占用学校的业务战略草案。特别代表还赞扬人权理事会关注世界各地不断袭击教育设施行为，视为严重侵犯人权，特别是 2015 年 7 月 2 日通过了关于受教育权的第 29/7 号决议。特别代表将继续通过监测和报告机制和持续宣传支持这方面的努力，以期制止这类行为和促进儿童的受教育权。

三. 制止武装冲突中严重侵犯儿童权利的行为

A. “儿童不是士兵”活动

27. 本报告期内，“儿童不是士兵”活动仍保持强劲势头，取得了显着进展。这一活动是 2014 年 3 月与儿童基金会共同发起的，旨在制止国家安全部队在冲突中招募和使用儿童兵的行为，不断动员政治支持，提供技术援助，帮助有关国家政府实施行动计划和采取措施制止招募儿童及促进问责制。这一活动得到了会员国、区域组织和广大民间社会合作伙伴的大力支持。

28. 由于特别代表在高层的呼吁，再加上有关政府的承诺，以及儿童基金会、秘书处维和行动部和其他联合国机构及民间社会合作伙伴的支持，数百名儿童获得释放，对招募未成年人给予定罪的新法律得以通过，还建立了年龄评估机制和发起了国家提高意识活动。

29. 2015 年，经核实的国家安全部队招募和使用儿童案例显著减少，特别是在阿富汗、刚果民主共和国和缅甸。在阿富汗，一项将国家安全部队招募未成年人定为犯罪的法律于 2 月生效，四个省的国家警察招募中心设立了儿童保护试点单位，据称阻止了数百儿童招募入伍。如果在全国所有警察招募中心推出设立儿童保护单位的计划，可产生重要影响。

30. 刚果民主共和国政府制止和预防国家安全部队招募和使用儿童兵的承诺在一直坚持。在政府与联合国代表参加的一次联合技术工作组研讨会后，国防部 9 月 5 日批准了一份包含八个优先领域的路线图，以加快全面实施制止招募和使用儿童兵的行动计划。如本报告第六节所述，目前打击有罪不罚努力已取得进展，例如一些高级军官因严重侵害儿童而被起诉和判罪。

31. 在联合国的呼吁下，包括特别代表 2015 年 7 月访问之后，缅甸签署了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。经过联合国的干预，自该活动发起以来，缅甸军队释放了数百名儿童，军事基地也增加了对监测活动的开放。然而，招募未成年人情况仍有发生，有时孩子还被送往前线作战。

32. 2015 年，南苏丹和也门两个国家承诺与联合国一道实施制止招募和利用儿童的行动计划，但冲突加剧导致所做承诺受挫和发生逆转。这两个案例表明设立强大机制，抑制新危机爆发有多重要。在南苏丹和也门，冲突各方几乎都长期招募和使用儿童。在 2015 年 12 月撰写本报告时，局势在继续恶化。

33. 索马里联邦政府也承诺执行行动计划，但本报告期内持续动荡阻碍了取得进展。在苏丹，有望看到联合国与政府之间最后完成行动计划的可喜成果。

34. 2016 年是这项活动的最后一年。特别代表将继续与会员国、区域组织、国际社会和有关合作伙伴保护联系，以巩固成果，确保全面实施行动计划所需要的技术和财政资源能够落实。

35. 社区重返社会服务机构向退役儿童兵提供心理与社会援助，帮助他们获得教育和职业机会，恢复正常生活，同时考虑到女孩的特殊需要。各会员国必须确保儿童退役和重返社会能有充足的资源，而且着重于可持续性，包括确保儿童返回到安全和有保障的环境中，以防止被再次招募。

36. 特别代表将继续呼吁对招募儿童定罪，将各种严重侵害儿童的罪犯送上法庭。对招募儿童问责是维持持久变化和保护儿童的至关重要条件。

37. 特别代表注意到，秘书长关于儿童与武装冲突问题年度报告(A/69/926-S/2015/409)附件中列入的招募和使用过儿童的武装团体大多活跃在“儿童不是战士”活动所针对的国家。这一活动促使大多数国家建立了更有力的保护儿童法律框架，也开辟新的接触渠道，以应对和防止非国家武装团体的侵权行为。特别代表深感鼓舞的是，能够有新的可能和开放姿态与非国家武装团体进行对话，从而保护儿童免受严重侵害。加强对话是当务之急。

B. 非国家武装团体

38. 特别代表一直试图与冲突各方，包括非国家武装团体进行接触。这些团体大多被列入了最近几年的儿童与武装冲突问题秘书长年度报告严重侵害儿童组织的名单(57 个有 49 个被列入)。推进儿童与武装冲突议程的任何努力，都必须寻求与这个多元化群体进行接触。为此目的，必须采取多方面办法，并需要考虑不同的行动环境和这些团体的性质。

39. 接触并与非国家武装团体对话往往是件复杂的事情，限制了解决侵害问题和保护受影响儿童的可能性。关键是要与那些愿意讨论儿童保护问题的团体进行接触，并影响它们，使它们能够履行国际法规定的义务。特别代表敦促有关政府，按照不预先判定有关团体法律地位的原则，与它们接触，以实现保护儿童最大利益的共同目标。

40. 和平与停火谈判，是与冲突各方接触，呼吁保护儿童的独特时机。儿童往往占受冲突局势影响人口的很大部分，首先承担冲突的后果；在讨论和谈判中尽早考虑他们的保护需求很重要。与冲突各方探讨儿童退役、释放和移交等问题，作为进一步讨论的切入点，为可能是困难或旷日持久的谈判寻求一个难得的共同立场。许多会员国在 2015 年 3 月安理会讨论保护儿童免受非国家武装团体侵害的公开辩论会上认识到这些方面。辩论中提出了一些建议，包括将保护儿童更系统地纳入所有和平与停火协议之中，以及无条件释放儿童和协助儿童重返社会。这些建议已被法国汇编成一份非正式文件。³ 一些会员国还要求为特使和调解员编写一份指导说明，特别代表办公室准备随时提供协助。

41. 本着这一精神，2015 年 5 月，应哥伦比亚政府和哥伦比亚武装革命力量——人民军(“哥革武”)的邀请，特别代表前往哈瓦那，直接与哥伦比亚和平进程当事方进行接触。由古巴和挪威斡旋的和平谈判于 2012 年 8 月启动，以期结束近五十年的冲突。在特别代表和国别工作队持续呼吁在哥伦比亚建立监督和报告机制(儿童基金会和驻地协调员共同主持)后，谈判双方表示愿意就儿童问题达成一致。特别代表 2015 年 10 月返回进行后续访问，继续讨论采取进一步步骤，制止和预防招募和使用儿童，以及释放和重新安置与“哥革武”有关联儿童的问题。上次访问期间，特别代表欢迎谈判双方承诺优先考虑儿童最大利益，并保证不重犯。她还欢迎“哥革武”在她访问时作出承诺，即停止招募和使用 18 岁以下儿童，并释放 15 岁以下儿童。她表示强烈希望取得进一步进展，以确保将所有儿童剥离出来，让他们重返社会，促进哥伦比亚的持久和平。

42. 特别代表 2015 年 5 月在奥地利参加了与正义和平等运动、苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派和苏丹解放军/明尼·米纳维派举行的儿童与武装冲突问题磋商。这些团体都被列为了儿童与武装冲突问题秘书长年度报告在苏丹招募和使用儿童组织的名单。在非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动和奥地利和平与解决冲突研究中心

³ 法国常驻联合国代表 2015 年 5 月 21 日致秘书长的信 (A/69/918-S/2015/372，附件)。

共同努力下，三个团体的领导人签署了关于达尔富尔儿童状况的联合声明，承诺制止和预防严重侵害儿童行为。

43. 在 2015 年 7 月访问缅甸期间，特别代表与因招募和使用儿童而被列入名单的克钦独立军、克伦民族解放军和克伦尼军队举行了对话。她就制止和预防招募和使用儿童以及解决其他严重侵害儿童问题的行动计划与这些团体进行了富有成果的讨论。在 2015 年 12 月撰写本报告时，联合国的实地合作伙伴仍在继续进行这些讨论。此外，2015 年 10 月，联合国建设和平基金批准了关于防止缅甸武装部队和团体招募和使用儿童的项目，作为实现持久和平的切入点。

44. 联合国驻中非共和国代表继续积极与冲突各方进行对话，以确保遵守 10 个武装团体 2015 年 5 月在“民族和解班吉论坛”上签署的预防和制止严重侵犯儿童问题的协议。在这一承诺之后，一大批男孩和女孩脱离了“反巴拉卡”和“前塞雷卡”派别。国家工作队还直接与被列入秘书长报告附件的一些“前塞雷卡”派别讨论了制定制止招募和使用儿童和解决严重侵害儿童问题的行动计划。然而，2015 年 9 月安全局势恶化，不得不推迟与这些武装团体的进一步对话。

45. 最后，2009 年摩洛伊斯兰解放阵线与联合国之间签署的停止招募和使用儿童行动计划的实施，在本报告期内也已取得稳步进展。2014 年就加快行动计划的实施达到了一份路线图，菲律宾政府为联合国人员的出入提供了便利。特别代表办公室和儿童基金会代表 2015 年 11 月前往菲律宾，协助和支持国家工作队实施这份路线图。

四. 与联合国人权机制的合作

46. 特别代表办公室继续与联合国人权事务高级专员办事处密切合作，以便在执行和非执行任务情况下，将儿童与武装冲突问题纳入工作主流，积极协助监测和报告严重侵害儿童行为。

47. 特别代表办公室继续支持人权机制的工作，为人权理事会的普遍定期审议提供信息。这些信息以及与人权机制的互动，进一步加强了在武装冲突情况下促进和保护儿童权利的共同呼吁和行动。例如，特别代表高兴地看到 2015 年底发表的缅甸普遍定期审议工作组报告列入了采取措施制止和预防在军事活动中招募和使用儿童的建议，以及执行有关政策确保在武装冲突地区充分保护平民特别是儿童的建议。

48. 特别代表还高兴地看到，儿童权利委员会关于哥伦比亚报告的结论性意见(CRC/C/COL/CO/4-5)和关于伊拉克报告的结论性意见(CRC/C/IRQ/CO/2-4)考虑并反映了受武装冲突影响儿童的问题。特别代表将继续利用这些意见与有关会员国进行讨论，敦促《儿童权利公约》缔约国执行委员会的建议。她请委员会考虑定期发表关于儿童与武装冲突问题的实质性声明。此外，她要求委员会在公共开支与儿童权利问题的第 19 号一般性意见(2016 年发表)提及满足冲突和冲突后局势中儿童的特定需求。

49. 特别代表对联合国人权机制关于儿童与武装冲突问题的提及和建议表示欢迎，这些提及和建议是特别代表工作的重要宣传工具。⁴ 她鼓励人权理事会和禁止酷刑委员会继续关注保护受武装冲突影响儿童的问题。

50. 关于人权理事会特别程序任务负责人，特别代表欢迎特别报告员在各自专题或国别报告及建议中继续重视儿童与武装冲突问题，鼓励各任务负责人继续适当考虑冲突中侵害儿童权利、发展和福祉的挑战。

51. 作为“人权先行”倡议的成员，特别代表办公室继续积极支持侵犯人权事件联合国信息管理系统的发展，以及新的人权培训模块的设计，所有联合国工作人员都将利用这一模块接受强制性人权培训。特别代表办公室还对 2015 年 11 月推出的联合国在线人权责任课程作出了贡献。

52. 在纪念《儿童权利公约》二十六届周年和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》十五周年之际，特别代表对最近批准这些文书的国家表示赞扬，它们在各自国家全面实现儿童权利方面又近了一步。随着南苏丹和索马里成为《公约》第 195 个和第 196 个缔约国，特别代表希望新批准《公约》的举措将转化为更好地保护数百万儿童免受武装冲突蹂躏的具体行动。截至 2015 年 12 月，随着巴哈马、基里巴斯和密克罗尼西亚的批准，《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》已有 162 个缔约国。如前所述，缅甸也在本报告期内签署了这项任择议定书。特别代表再次呼吁那些尚未采取步骤批准《任择议定书》的国家采取步骤予以批准。儿童在冲突局势中的困境如何强调都不过分，联合国有关机构将继续呼吁普遍批准和有效实施《公约》及其任择议定书。最新的来文程序任择议定书将允许儿童向儿童权利委员会提交严重侵犯儿童权利的指控。对此，特别代表与联合国其他儿童权利专家⁵ 发表联合声明，呼吁各国毫不拖延批准这项文书，增加儿童在权利遭受侵犯时可利用的补救办法。⁶

五. 与区域组织的合作

53. 特别代表在本报告内继续与非洲联盟进行接触。她的办公室协助制定了实施 2013 年签署的意向声明的工作计划，该工作计划于 2015 年 2 月获得批准。工作计划确定了将儿童与武装冲突问题纳入非洲联盟工作、政策和决策的核心优先事项，

⁴ 在本报告所述期间，人权理事会一些决议提及了儿童与武装冲突问题，包括第 29/16 号决议——阿拉伯叙利亚共和国严重和日益恶化的人权和人道主义状况；第 29/25 号决议——确保追究在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土内的所有违反国际法行为的责任和伸张正义；第 30/7 号决议——司法领域、特别是少年司法领域的人权问题；第 30/19 号决议——向中非共和国提供人权领域的能力建设；第 30/20 号决议——向索马里提供人权领域的援助；第 30/26 号决议——向刚果民主共和国提供人权领域的技术援助和能力建设。

⁵ 儿童权利委员会主席、暴力侵害儿童问题秘书长特别代表和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员。

⁶ http://ratifyop3crc.org/wpcontent/uploads/2015/04/RatifyOP3_JointStatement_First_Anniversary_2015_Final.pdf。

特别注意能力和知识管理，支持国家批准和遵守非洲条约机构决定等问题。还包括了规划和协助非洲联盟支持和平行动的内容。如上所述，特别代表还参加了 2015 年 10 月在纳米比亚举行的促进和平、安全与稳定特使和调解员年度务虚会。

54. 在 2014 年 9 月与阿拉伯国家联盟签署合作协定后，特别代表在整个报告期内一直与阿盟保持着建设性联系。特别代表和阿盟秘书长联署发函，鼓励阿盟所有成员国普遍批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。特别代表办公室还参加了 2015 年 10 月在开罗举行的题为“破坏人权的影响：寻求全面的合作方式”的联合国与阿盟的第十二次部门会议。

55. 特别代表继续加强与北大西洋公约组织(北约)的伙伴合作关系，支持继续将儿童与武装冲突问题纳入工作的主流。以此为目标，她的办公室参加了 2015 年 4 月举行的关于利用实地经验设计儿童与武装冲突问题培训课程的研讨会，以便在目前和未来北约部署的部队中使用。

56. 最后，关于欧盟，2015 年 2 月 12 日特别代表与欧盟外交和安全政策高级代表费德里卡·莫盖里尼发表联合声明，重申共同努力制止在武装冲突中招募和使用儿童。双方将加强合作，支持将儿童与武装冲突问题纳入欧盟的政策和活动。

六. 对侵犯儿童权利行为问责取得的进展

57. 《可持续发展目标》目标 16 呼吁促进和平和包容的社会，以实现可持续发展。还呼吁向所有人提供诉诸司法机会，建立有效、负责任和包容的各级机构。人权理事会在第 30/1 号决议中指出，司法和问责有多种形式，包括单独起诉、赔偿、了解真相、体制改革、审查公务员和官员。所有这些措施，可以确保伸张正义，向受害者提供补救，促进社会愈合与和解，增加对国家机构的信任，促进法治。司法和问责对于在武装冲突中加强儿童保护十分重要，可以保证违法行为不重犯，修复受害人的损害，最终结束冲突的循环。因此，问责应该是解决侵害儿童问题的主要考虑。然而，正如特别代表在向安理会提交的 2014 年报告中指出的，严重侵犯儿童权利者很少受到法律制裁(见 A/HRC/28/54, 第 51 段)。

58. 促进问责制的一个积极进展，是安全理事会 2015 年 6 月一致通过了第 2225(2015)号决议，对在武装冲突中诱拐儿童事件表示严重关切。安理会请秘书长将违反可适用国际法、在武装冲突中从事绑架儿童活动的武装冲突当事方列入秘书长儿童与武装冲突问题未来报告附件中。

59. 特别代表利用各种平台，强烈呼吁加强问责。她 2015 年 11 月在世界银行组织的“法律、正义与发展周”发表了主旨演讲。特别代表还参加了 2015 年 5 月国际刑事法院检察官在南非约翰内斯堡举办的“性犯罪和性别犯罪问责问题圆桌会议”。她也主张将严重侵害儿童列为实施制裁的标准，与安全理事会制裁委员会讨论了一些国家的情况。2015 年，她向制裁委员会介绍了中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹和也门民主共和国的局势。

60. 特别代表的演讲和情况通报着重传达了这样一条信息：各国政府对在冲突情况下保护平民和追究责任负有主要责任。各国必须通过明确的法律，并向安全部队发出保护平民，特别是采取预防措施，避免伤害孩子的命令。所有罪行都必须迅速有效进行调查，犯罪者必须受到起诉。复杂的安全环境和不稳定局势，阻碍调查，使司法机构负担过重，判决执行日益复杂，影响到追究责任的步伐。然而，如果具有政治意愿和适当的资源，而且高度重视问责，这些困难是可以克服的。

61. 过去 12 个月，惩治严重侵害受冲突影响儿童行为的工作取得了进展，特别是在刚果民主共和国。2015 年 1 月，对伊图里爱国抵抗阵线前领导人 Cobra Matata 发出了逮捕令，指控其犯有战争罪和妨害人类罪。在 2015 年 12 月撰写本报告时，Cobra Matata 已被审前拘留。控罪之一是招募和使用儿童及强奸。在 2014 年起诉和定罪取得进展之后，2015 年 7 月至 9 月，军事法庭又以谋杀和性侵害儿童罪对刚果民主共和国武装部队 13 人和国家警察 4 人予以判刑，刑期从 30 个月至 20 年不等。此外，联合国正与司法当局合作，针对招募和使用儿童行为发出了一些新的逮捕令。这些事态表明刚果民主共和国对待问责的态度发生巨大转变，说明政治意愿可转化为结束有罪不罚的具体成果，即使政府正面临着持续的武装冲突。

62. 阿富汗政府也进行了重大法律改革。如本报告所指出的，2015 年一项总统令生效，对招募未成年人予以刑事处罚。该总统令于 2015 年 2 月 2 日获议会两院通过，随即发生效力。这是一个重要步骤，因为对招募儿童定罪是确保问责和防止政府及非国家行为者招募和使用儿童等一切努力的关键。此外，继特别代表访问尼日利亚之后，2015 年 1 月 21 日尼日利亚联邦司法部长就起诉东北部各邦敌对行动当事方和武装冲突团体非法使用儿童问题发布咨询意见，重申政府的国际法义务，并敦促军方最高指挥部确保各级指挥官和人员避免使用儿童。

63. 在以前提交人权理事会的报告中，特别代表着重指出中非共和国过渡政府愿意加强问责。2015 年 6 月 3 日，中非共和国过渡政府国家元首颁布法律，建立特别刑事法庭，调查和起诉 2003 年以来严重侵犯人权的行为。特别代表敦促各会员国支持国家当局继续追究侵犯儿童行为和其他严重犯罪行为的责任。

64. 根据 2005 年《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利的基本原则和准则》，各成员国应确保国内法律尽可能为受害人伸张正义、提供赔偿。虽然会员国的回应往往缺乏这一重要内容，但过去一年国际司法领域出现了重大进展。特别代表欢迎国际刑事法院上诉庭对“公诉人诉托马斯·鲁班加·迪伊洛案”的裁决，裁决认为所有受害者无论是否参加了审判程序，都应该在赔偿方案中得到公平平等对待。此外，上诉庭确认了审判庭的判决，即赔偿应包括协助前儿童兵重返社会的措施，以消除所受到伤害、歧视和社会偏见。2015 年 5 月，特别代表办公室为联合国该案赔偿问题的联合函文提出过意见。

七. 建议

65. 特别代表赞扬人权理事会、各条约机构、特别报告员和任意拘留工作组关注被剥夺自由儿童问题，鼓励它们持续关注这个问题，包括在普遍定期审议框架内关注这一问题。她鼓励各会员国把与武装团体有关联儿童主要当作受害者看待，考虑替代剥夺自由的办法，或至少保证将剥夺自由作为最后手段使用，而且时间尽可能短。

66. 回顾儿童可持续重返社会是曾与武装团体有关联儿童行使人权的關鍵，特别代表鼓励各会员国为冲突任何一方招募和使用过的儿童重返社会提供足够资源，同时对女孩需求给予特别注意。

67. 特别代表鼓励人权理事会在国别情况或专题问题的决议中，以及在特别程序任务负责人和调查委员会的履职中强调因冲突而流离失所儿童的权利，以及来源国、过境国和目的地国的义务。

68. 特别代表鼓励各会员国和捐助机构加强对冲突和冲突后国家司法系统的支持，为调查和起诉严重侵害儿童罪犯提供足够资源和技术能力。

69. 特别代表呼吁人权理事会确保国际社会在执行所有人享有优质教育和健康生活的可持续发展目标时，特别考虑受武装冲突影响的儿童。安理会应特别强调需要为武装冲突期间紧急状态下的教育提供足够资源。

70. 特别代表欢迎有关国家最近批准《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《公约》及其两项任择议定书的国家签署和批准这些文书；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；在交存批准《任择议定书》时所作具有约束力的声明时，将自愿应征加入武装部队的最低年龄确定为 18 岁。

71. 特别代表赞赏特别程序任务负责人和调查委员会对儿童保护问题的重视。她鼓励各任务负责人和调查委员会继续在监测工作、报告和建议中关注受武装冲突影响儿童的困境，并提请她注意这些问题。特别代表将继续利用这些意见，向有关会员国发出呼吁。