



人权理事会

第二十八届会议

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 勒伊拉·泽鲁居伊的年度报告

概要

本报告涵盖的时期为 2013 年 12 月至 2014 年 12 月，在本报告中，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表概述在履行其任务期间所进行的活动，包括关于在制定和实施行动计划方面的进展以及儿童与武装冲突议程和实地访问方面的挑战等问题的资料。

特别代表承认自上一个报告期以来在启动“儿童不是士兵”运动、与区域组织的合作、发展和实施保护儿童权利的国际法等方面取得的进展。在报告中，她述及在严重侵犯儿童权利的问责方面的动态，强调了在袭击学校和医院、性暴力和拘留方面的趋势。

最后，特别代表向《儿童权利公约》缔约国、人权理事会和成员国提出了一系列建议，以进一步保护儿童权利。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 解决武装冲突中严重侵犯儿童权利问题方面的进展与挑战.....	2-10	3
三. 与联合国人权机制的合作.....	11-13	4
四. 终止在武装冲突中征募和使用儿童.....	14-26	5
A. “儿童不是士兵”运动.....	14-18	5
B. 非国家武装团体方面的进展.....	19-26	6
五. 拘留.....	27-30	8
六. 对学校 and 医院的袭击.....	31-34	9
七. 在武装冲突期间对儿童实施的强奸和其他形式的性暴力.....	35-37	10
八. 与区域组织建立的伙伴关系.....	38-42	11
九. 特别代表的实地访问.....	43-47	12
A. 中非共和国.....	44	12
B. 也门.....	45	12
C. 南苏丹.....	46	12
D. 索马里.....	47	13
十. 国际法发展方面的进展.....	48-50	13
十一. 在实现追究侵犯儿童权利行为的责任方面取得的进展.....	51-67	13
十二. 意见和建议.....	68-74	16

一. 引言

1. 本报告所述期间是 2013 年 12 月至 2014 年 12 月，是根据大会第 67/152 号决议提交的。在该决议中，大会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一份关于特别代表在履行任务时所采取行动的报告，包括关于所取得的进展、儿童与武装冲突议程方面的挑战和实地考察方面的资料。

二. 解决武装冲突中严重侵犯儿童权利问题方面的进展与挑战

2. 在保护数千万在受冲突影响的国家中成长的儿童方面的前所未有的挑战在 2014 年出现了。特别是，受重大危机影响的六个国家(即中非共和国、巴勒斯坦、伊拉克、尼日利亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国)的儿童，遭受最严重的侵权行为。在其中大多数国家，冲突特点是极端意识形态、宗派、民族或宗教分裂，对国家当局和国际社会的应对能力造成挑战。这些冲突加剧了长期冲突所带来的现有挑战，例如阿富汗、刚果民主共和国、索马里和也门的长期冲突，在这些国家，对儿童的严重侵权行为仍在持续。

3. 一个举世震惊的事件是，博科圣地绑架和/或杀害了尼日利亚东北部学校的数百名女童和男童。该团伙的残暴手段、完全无视基本人权和蓄意袭击学校，对儿童教育产生了区域影响。在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊斯兰国)和其他信奉极端意识形态的团伙也对儿童直接或间接使用极端暴力。此外，通过互联网和社交媒体广播的伊斯兰国的一些宣传材料充斥对亚兹迪女童的性剥削、对儿童的宗教灌输和儿童兵的使用。在打击极端分子团伙方面所作的努力对儿童的安康也带来了严重问题，与国家结盟的民兵进行不受控制的或控制不严的动员，造成许多男童有时也有女童被用于支持角色，甚至作为战斗人员。

4. 在南苏丹和中非共和国的冲突中，招募和使用儿童十分普遍。在这两个国家的冲突中，民族和/或宗教分裂加上权力斗争推波助澜，导致数千名儿童被杀害和致残、遭受性暴力和其他严重侵权。在这两个国家，本来就很脆弱的受教育权和健康权，受到了严重影响。

5. 阿拉伯叙利亚共和国的冲突仍看不到尽头，儿童仍是暴力的最大受害者。据报告，在巴勒斯坦国，至少 539 名儿童在 2014 年 7 月 8 日至 8 月 26 日在加沙进行的以色列军事行动期间被打死。还有数千人在轰炸中受伤、终身残疾或失去家庭成员、住宅、学校和医院。利比亚和也门的情况也同样令人震惊。

6. 在所有这些国家中，儿童被武装部队或团伙杀害、致残、绑架、性虐待、招募和使用。他们的学校和医院受到袭击，他们经常得不到至关重要的人道主义援助。这是第二次世界大战以来人数最多的流离失所，包括数百万儿童。无论是在本国境内还是境外流离失所，儿童在获得医疗保健和教育方面都特别脆弱并面临额外挑战。在某些情况下，政府通过自己的武装部队或民兵对冲突采取的应对措施，对儿童带来了额外风险。

7. 危机的扩散，再加上必须向受长期冲突影响的国家的儿童提供充分援助，使联合国应对机制面临考验。尽管我们做出了各种努力，数十万儿童仍有急迫的保护需要。应对长期的心理影响和使以前与武装部队和武装团体有关联的儿童重返社会需要有比现有资源更多的资源。面临极端团伙实施暴力的儿童，其需要会带来更大挑战，我们必须准备好结构化和协调一致的应对措施。在这困难的一年即将结束时，特别代表的结论是，与以往任何时候相比，儿童——大多数往往是在受冲突影响的国家——仍然最易遭受战争的影响。

8. 为促进全系统的应对工作，特别代表加强了与联合国伙伴机构的合作，以通过改善对严重侵犯儿童权利行为的监测和报告，促进对侵犯人权行为犯罪人的追究。她利用每个机会和论坛，使儿童困境昭然于世，并提供关于对儿童犯下的侵犯人权行为的信息。作为对越来越多的对学校和医院的袭击的回应，她推出了关于该议题的指导说明，以通过有效利用安理会提供的工具，加强联合国的应对措施。

9. 必须处理严重违反儿童权利的行为，犯下罪行的冲突各方必须受到追究。2014年，在国家与国际层面，在确保制定适当的司法应对措施以处理在冲突期间严重侵犯儿童权利的行为方面取得了进展。然而，针对儿童的暴力，尤其是极端主义团体所实施的暴力，由于在其控制下地区的法律和秩序的崩溃，加剧了全面处理问责问题的困难程度。

10. 尽管面临严峻挑战，多年来，为终止招募和使用儿童而与冲突各方进行的建设性接触正开始产生结果。特别代表欢迎在世界各国政府中出现了共识：儿童不属于武装部队，特别是在冲突中。特别代表抓住机遇，力求在政府部队招募和使用儿童问题上翻开新的一页，与联合国儿童基金会(儿童基金会)共同推出了“儿童不是士兵”运动。该运动旨在2016年底前终止和防止政府军征募儿童。

三. 与联合国人权机制的合作

11. 特别代表认为，人权理事会的机制和工具，在处理所有行动方在武装冲突中所面临的保护儿童的众多挑战方面，十分关键。2014年9月，应人权理事会主席的邀请，特别代表向理事会的特别会议介绍了伊拉克局势，这为强调侵犯儿童权利的情况提供了一个重要机会。特别代表赞扬人权理事会在第7/29号决议中确认的决定：以定期的、有系统的和透明的方式，将儿童权利纳入理事会及其机制的工作之中，并在每年至少用一整天的时间开会，讨论儿童权利的不同主题。

12. 特别代表办公室继续与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)密切合作，将儿童与武装冲突问题纳入条约机构、特别程序和其他人权机制工作的主流。同样，联合国人权机制制定的关于儿童与武装冲突问题的建议在特别代表的工作中是十分重要的倡导工具。2014年，特别代表与儿童权利委员会主席和成员定期会晤，改善信息交流并鼓励在受武装冲突影响儿童方面的联合宣传。在普遍定期审议前，特别代表办公室还提供了关于在受冲突影响国家的特定情况下的儿童权利问题的资料。特别代表鼓励委员会在审议缔约国报告时继续整合对严重

侵权行为的监测并将问责纳入主流。在本报告所述期间，特别代表还会见了买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和联合国全球教育问题特使。此外，特别代表与联合国中非共和国和阿拉伯叙利亚共和国调查委员会进行了接触，交流关于严重侵犯儿童权利行为的资料，并强调加强调查严重侵犯儿童权利行为的重要性。

13. 特别代表及其办公室还加强了与联合国若干人权协调机制的关系。办公室是法治协调和资源小组的成员，通过强调问责的必要性，致力于整合儿童保护关切。为此，特别代表出席了 2014 年 5 月在纽约长岛举行的法治协调和资源小组负责人务虚会。特别代表办公室也是“人权先行”倡议的成员，通过专题工作组参与执行该倡议的工作计划，例如信息管理和培训等议题。办公室定期向若干区域季度审查作出了贡献，特别代表参加了高级顾问组就儿童和武装冲突议程所涉情况举行的会议。最后，作为联合国人权尽职政策审查小组的成员，特别代表强调与儿童与武装冲突任务的联系，包括在行动计划的内容可对风险评估提供资讯的情况下。

四. 终止在武装冲突中招募和使用儿童

A. “儿童不是士兵”运动

14. 2014 年 3 月，特别代表与儿童基金会一起，推出了“儿童不是士兵”运动，以便在 2016 年底前终止政府保安部队招募和使用儿童。该运动，经安全理事会 2143 号决议核可并得到大会的欢迎，其目的是，动员政治支持，提供技术援助，协助承诺实施一项行动计划的名单所列政府，采取必要措施，确保其保安部队不招募或使用儿童。

15. 在推出该运动时，秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/68/878-S/2014/339)附件所列所有八个政府，即阿富汗、乍得、刚果民主共和国、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹和也门，批准了该运动。其中六个政府已承诺终止和防止招募儿童，并与联合国签署了行动计划。行动计划是安全理事会授权的、冲突当事方与联合国之间的协议，这种协议规定了用于终止和防止严重侵犯儿童权利行为的行动和措施。

16. “儿童不是士兵”运动启动后，在短期内，获得了势头。2014 年 5 月，也门政府与联合国签署了一项行动计划，承诺确保其国家保安部队不招募或使用儿童。乍得完成了其《行动计划》下的所有要求。2014 年，秘书长的儿童与武装冲突问题年度报告附件名单中除去了乍得。南苏丹对它于 2012 年签署的《行动计划》再次作出了承诺。尽管目前的危机仍在肆虐，它仍于 2014 年 10 月 29 日举行了该运动的国家启动仪式。刚果民主共和国政府在实施其《行动计划》方面取得了稳步进展，特别是在使联合国进入军事设施和普遍筛查招募人员方面；它任命了总统性暴力和儿童征募问题个人顾问。2014 年 8 月，阿富汗政府确认了

对该运动的承诺：批准了“遵规路线图”，该路线图详细列出了 15 项措施，以充分执行 2011 年与联合国签署的《行动计划》。在缅甸，2014 年开始以来，武装部队共遣散了 376 名儿童。开展了执行监测工作，缅甸政府和联合国每六个月举行一次对话。在索马里，索马里武装部队设立了一个儿童保护机构；索马里当局建立了将军队中发现的儿童转交给联合国的机制。目前，正在与苏丹政府进行对话，苏丹政府表示，它承诺确保保安部队中没有儿童。

17. “儿童不是士兵”运动广泛联络联合国会员国和其他行为方，以调动政治和实际支持。2014 年 5 月，特别代表主持了一次会议，会议由卢森堡大使馆和非洲联盟和平与安全理事会召集，在亚的斯亚贝巴举行，“儿童不是士兵”运动所涉及的五个非洲国家参加了会议。会议重点讨论了在终止政府军招募和使用儿童方面的具体挑战、最佳做法和战略。2014 年 6 月，大不列颠及北爱尔兰联合王国请特别代表参加了一次关于终止武装部队招募和使用儿童问题的闭门部长级圆桌会议。2014 年 9 月，也是在联合王国的邀请下，特别代表在纽约利用大会空闲时间主持了一个圆桌会议，以交流经验并讨论在实施该运动方面的后续步骤。阿富汗、乍得、利比里亚、缅甸、塞拉利昂、索马里、南部苏丹、苏丹、也门的代表以及非洲联盟和平与安全专员出席了会议。也是在 2014 年 9 月，特别代表办公室和儿童基金会与若干非政府组织合作，组织了一次为期一天的研讨会，讨论有哪些途径，可支持这一运动并利用不同行为方之间的互补性，向国家层面的行动计划实施工作提供支持。在日内瓦，特别代表与非政府组织受武装冲突影响儿童问题重点小组举行了一次磋商研讨会，以评估运动进展情况并讨论有关国家的最佳做法和经验教训。“儿童不是士兵”运动还与区域组织联系，以便在专门知识、倡导和能力建设方面筹集支持。

18. “儿童不是士兵”运动所产生的势头令人鼓舞。特别代表继续与成员国和所有有关伙伴进行联系，筹集政治、技术和财政支持，以充分执行行动计划和在 2016 年前实现政府军队在冲突中无儿童的目标。

B. 在非国家武装集团方面的进展

19. 尽管在接触非国家武装团体和与这些团体对话以终止严重侵犯儿童权利行为方面仍存在挑战，但武装团体发布的禁止招募和使用儿童的公开声明和命令数目增加了。在许多情况下都出现了这种趋势，这为打造势头，解决武装团体严重侵犯儿童权利行为奠定了基础。

20. 在秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告附件中列入了 51 个武装团体 (A/68/878-S/2014/339)。这些团体在性质上多种多样，这要求采用不同的接触战略，保护儿童承诺的实施可能会有很大差异。倡导战略需根据武装团体的军事结构、规模、运作方式和其他特点确定具体的激励措施。考虑到这些方面，联合国确定了具体承诺，并与有关武装团体一起将其转化为活动和措施，最终形成一项商定的行动计划。

21. 也需采用多维度方法，使非国家武装团体参与倡导冲突所有当事方遵守国际人权和人道主义法。本着这种精神，特别代表继续与调解人、特使和区域组织接触，以逐案方式将儿童保护纳入和平倡议。在本报告所述期间，特别代表与大湖区问题特使、联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题前联合特别代表、政府间发展管理局南苏丹问题副协调人、秘书长也门问题特别顾问和海湾倡议的代表保持对话。她还经常与参与和平努力的调解人接触，包括第三方政府、非洲联盟、中非国家经济共同体、政府间发展管理局和联合国的代表。

22. 在整个报告所述期间，这种方法有助于为获得若干非国家行为方在招募和使用儿童以及防止其他严重侵权问题上的承诺所作的努力。在菲律宾，在 2014 年期间，摩洛伊斯兰解放阵线再次对 2009 年 8 月签署的《行动计划》作出承诺，以终止和防止招募和使用儿童。

23. 在中非共和国，联合国成功地向前“塞雷卡”和“反巴拉卡”团体作了倡导。前“塞雷卡”领导层承诺采取措施制止招募和使用儿童，在联合国的支持下，在军队中散发了命令，促成 70 多名儿童被遣散。与“反巴拉卡”战地指挥官的对话继续进行，促成多次儿童遣散。也与联合国和非洲联盟伙伴进行了讨论，以确保将停止招募和使用儿童和其他严重侵犯儿童权利行为的承诺列入一项政治解决办法之中。2014 年 7 月 23 日签署的《终止中非共和国敌对行动协定》列入了保护关切。

24. 在苏丹，在联合国的倡导下，若干非国家行为方发出命令或启动了关于保护儿童和禁止招募和使用儿童的内部宣传活动。2014 年 8 月，苏丹解放军一个派别的领导人 Minni Minnawi 进一步落实了承诺：建立了一个停止招募和使用儿童士兵的机制。谢赫·穆萨·希拉尔还建立了一个基于社区的战略计划，该计划得到五个部落领导人的认可。该战略计划旨在制止在种族间和种族内部冲突中使用儿童作为战斗人员。

25. 2014 年 5 月，特别代表在亚的斯亚贝巴会见了南苏丹前副总统兼苏丹人民解放运动/反抗军的领导人 Riek Machar，向他表达了她的关切：有报告称，大量儿童被他的部队征募、使用、杀害、致残或强奸。她获得了一项关于停止招募和使用儿童和所有严重侵犯儿童权利行为的签署的承诺。会晤后，还发布了命令。然而，在提出本报告时，该承诺仍有待实施，双方侵犯儿童权利的行为仍有增无减。

26. 在马里，阿扎瓦德民族解放运动和阿拉伯阿扎瓦德运动的共同领导层签署了命令，禁止六种严重侵犯儿童的行为，并给予联合国筛查权。与其他武装团体的对话正在进行中。阿拉伯叙利亚共和国的武装集团也主动保证终止和防止征募和使用儿童以及其他严重侵权行为，包括袭击学校和医院和将学校用作军事用途。在也门，联合国监测和报告问题国别工作队与胡塞武装团体接触并就一项行动计划草案保持对话，尽管出现了挑战性的安全动态。

五. 拘留

27. 在没有刑事控罪的情况下或用国家安全罪名对儿童的拘留构成日益严重的挑战，这是特别代表的一个严重关切，在属于特别报告员任务范围内的几乎所有情况中都存在这种问题。政府对极端主义团体所采取的应对措施以及在反恐怖框架内对战斗人员地位的变化认知加剧了这一挑战。由于儿童据称或实际与极端武装团体有关联而拘留儿童的政府不再将儿童主要地视为武装冲突受害者而是经常地将其视为安全威胁。很多反恐战略一般包括对参与推想的或实际的恐怖活动者进行长期的剥夺自由和单独监禁，这不仅侵犯了他们的公平审判权，而且对儿童也产生极大破坏性的心理影响。将儿童被武装团体征募和使用的儿童视为安全威胁，这种影响加剧了解决重返社会问题的挑战。

28. 政府当局拘留儿童，这种问题在很少有极端分子威胁的情况下也存在。在常规军事行动中被捕或俘虏的儿童通常被关押在极其恶劣的条件下，他们被关押而未被带见法官，也无法见律师。如果儿童由于在卷入一个武装团体期间据称犯下的行为而被起诉，法院则未适用公正审判基本标准和少年司法标准。军事法院尤其不适于审理涉及儿童的案件，因为它们未充分承认违法青少年的特别地位。此外，在被剥夺自由时，儿童易遭受人权侵犯，包括性虐待、有辱人格和无人道待遇，而且在一些情况下，可能遭受酷刑。

29. 尽管有这些挑战，仍与若干政府达成了协议，以确保将被拘留儿童移交给联合国。2014年3月，索马里政府通过了移交以前与武装部队和团体有关联儿童的一个标准操作程序。与非洲联盟驻索马里使团也达成了一项移交以前与武装部队和团体有关联儿童的协议。2014年9月10日，联合国和乍得政府签署了一项关于移交与武装部队和团体有关联儿童的议定书，其中包括关于拘留问题的具体规定。这些程序基于2013年签署的移交以前与刚果民主共和国和马里武装部队和团体有关联儿童的议定书方面取得的进展。

30. 特别代表吁请人权理事会利用所有现有工具，促进起诉和拘留据称与武装团体有关联儿童的替代方法，特别是在反恐对策下。在这方面，她赞扬了人权理事会就拘留问题开展的工作并欢迎理事会第二十七届会议就保护被剥夺自由者的人权问题进行的专题小组讨论。特别代表出席了关于向法庭质疑拘留合法性的权利问题的全球磋商会议，该会议由任意拘留问题工作组组织，于2014年9月1日和2日在日内瓦举行。工作组将在2015年向人权理事会提交基本原则和准则草案。特别代表预计，这些文件将探讨拘留对武装冲突中的儿童的影响。最后，特别代表欢迎大会在2014年12月18日第69/157号决议中的邀请，该决议请秘书长就被剥夺自由儿童问题委托进行一项深入的全球研究，该研究应与联合国有关伙伴密切合作，包括特别代表办公室。该研究旨在拟订行动建议，以有效实现儿童权利，研究报告将提交给大会第七十二届会议。

六. 对学校 and 医院的袭击

31. 对学校 and 医院的袭击正成为冲突中的十分常见现象，这种袭击剥夺了数百万儿童的受教育权和健康权。尽管学校和医院在国际法下有受保护地位，但对这些设施的袭击日益增加，特别代表对此深感关切。在与儿童与武装冲突议程相关的几乎每种情况下，受教育权和健康权都受到对学校 and 医院的袭击、对学校 and 医院作广泛的军事用途以及对教师和医生的袭击和威胁袭击的严重影响。在很多情况下，例如在阿富汗、伊拉克、尼日利亚、以色列、巴勒斯坦国和阿拉伯叙利亚共和国，冲突方通过不分青红皂白地炮击平民地区或有目标地袭击教育设施、教师、学校儿童、卫生工作者和诊所，摧毁了学校和医院。2014 年，在许多不同地方，例如伊拉克、尼日利亚、巴基斯坦、泰国南部、索马里和阿拉伯叙利亚共和国，发生了袭击学校和出于意识形态而反对标准学校课程的事件。某些团体试图将教学极端化或把女童或少数群体排除于教育之外，这种做法对所有儿童接受教育的基本权利带来了更大风险。卫生中心和卫生工作者也成为袭击目标、导致小儿麻痹症等可预防疾病的复活。

32. 近年来，国际社会日益认识到袭击学校和医院对儿童的影响并采取了重要步骤以保护这些机构。安全理事会在 1998 年的决议中认识到这一重要方面，它请秘书长在关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件中列入袭击学校和/或医院以及相关保护人员的武装部队和团伙。在 2143 号决议中，安全理事会呼吁加强对将学校用于军事目的情况的监测。为更好地执行这些决议，特别代表与儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于 2014 年 5 月 21 日出版了“保护学校和医院”指导说明¹。有了该指导说明，儿童保护行为方在实际工作中将更有能力监测、报告和开展宣传工作，并与冲突方终止和防止对学校 and 医院的袭击。它还呼吁增加与传统和新伙伴的合作，包括其工作对于保护教育和卫生保健设施免遭袭击和有关监测至关重要的一系列民间社会伙伴。

33. 对袭击学校和医院者追究其责任是预防的一个关键方面。特别代表重申，她呼吁成员国促进指导说明，变革国家政策和法律以及军事理论、指南和培训，并调查和起诉蓄意以学校和医院为袭击目标的人。安全理事会对军事使用学校和医院深表关切，因为这有损其民事地位，使其承受作为合法军事目标而遭遇袭击的风险，对教育和医疗活动产生破坏影响。特别代表请人权理事会和其他人权机构利用一切可以利用的手段(包括普遍定期审议、国别情况和专题报告)，使人们注意这一问题。最后，特别代表欢迎保护教育免遭袭击全球联盟 2014 年 12 月 16 日发布的“保护学校和大学在武装冲突期间免遭军事使用指南”，并鼓励成员国通过该指南。

¹ 参见“保护学校+医院：关于 1998 年安全理事会决议的指导说明”，2014 年 5 月。有阿拉伯文、英文和法文版本。

34. 重建和重新开放学校以及恢复社会对安全的信心，这一繁琐进程往往使儿童数月或甚至数年得不到教育。在这方面，特别代表强调，有针对性的举措十分重要，例如秘书长的全球教育第一倡议、联合国及其伙伴在阿拉伯叙利亚共和国开展的“拯救叙利亚难民儿童工程”、“在不安全和冲突的情况下保护教育”开展的关于全球教育袭击问题的计划数据中心项目(该数据中心将向公众开放以利其倡导工作)以及欧洲联盟的儿童和平倡议。在冲突结束后的许多年间，在缺乏健康照料或教育的情况下成长起来的儿童将对社会的发展与和平潜力产生影响。确保教育和保健机会，特别是在战争时期，必须成为优先事项，以更好地保护儿童免受武装冲突影响。

七. 在武装冲突期间对儿童实施的强奸和其他形式的性暴力

35. 在大多数冲突情况下，性暴力仍是侵犯儿童权利的一个突出现象，对女童和男童都有显著影响。在对平民人口的袭击中，实施了强奸和其他形式的性暴力，儿童通常由于其脆弱性而且经常由于其种族而成为目标。在征聘和使用儿童以及绑架儿童的情况下，也实施了侵权行为。女童特别容易遭到武装团体的绑架或招募，以用于性目的。冲突当事方对儿童使用性暴力，作为制造恐惧的一种手段，以控制人民和土地。这也是极端主义团体用来恐吓民众的一种日益增长的趋势。例如，博科圣地从学校绑架女童，报告表明，这些女童被迫嫁给当地指挥官。

36. 在大多数冲突情况下，暴力幸存者诉诸司法仍有困难，社会耻辱和担心报复是造成这种情况的因素。在普遍存在不稳定和国家权威很薄弱或缺失的地区，诉诸司法困难是另一个限制因素。也存在不适当立法或行政障碍。在某些情况下，刑法未定义强奸，这可能会导致警察和司法当局对法律的不一致适用。在其他情况下，腐败——例如，欺诈性地要求提供昂贵的医疗证书——可阻止受害人投诉。诉诸司法的另一个主要障碍是，向幸存者提供的赔偿不足，而且，法院程序漫长、费用高昂，可导致受害者家属与犯罪人达成友好解决办法，而不是诉诸法律。

37. 作为在处理对儿童的性暴力方面的全球努力的一部分，特别代表参加了 2014 年 6 月在英国伦敦举行的终止冲突中的性暴力问题全球首脑会议，她是为儿童在武装冲突中易遭受性暴力问题而举行的会议的主旨发言人。她的办公室也为秘书长关于向冲突相关性暴力受害者提供赔偿问题的指导说明作出了贡献，²该指导说明是人权高专办和联合国促进两性平等和增强妇女权能署联合协调的。在设计和实施国家政策方面纳入不重犯保障，以及建立法律和体制框架，以防止、调查、起诉和惩罚在冲突情况下向儿童施加的性暴力罪行，这些是积极的发展。

² “秘书长的指导说明：为冲突相关的性暴力作出赔偿”，2014 年 8 月推出。

八. 与区域组织建立伙伴关系

38. 与区域组织的伙伴关系是特别代表在进一步推进儿童与武装冲突议程和推进区域对儿童保护的主导权方面的一个优先事项。

39. 2014年5月，在为受武装冲突影响的儿童召开的非洲联盟和平与安全理事会有史以来的第一次公开会议上，特别代表作了简要情况介绍。简要情况介绍是在2013年9月17日签署了《意向声明》后作出的。该声明将特别代表办公室与非洲联盟委员会的和平与安全局之间的合作正式化。2014年10月，特别代表出席了在坦桑尼亚举行的非洲联盟第五次促进非洲和平、安全与稳定高级别务虚会，该会议为与非洲联盟高级官员交流与儿童和武装冲突议程相关的问题提供了机会。关于《意向声明》的执行情况，在和平与安全局的儿童保护顾问的支持下，正在制定一项工作计划，以将受武装冲突影响儿童的保护纳入主流并设计有关战略，特别是在非洲联盟的和平与安全领域活动方面。

40. 在制定特别代表办公室与阿拉伯国家联盟之间的合作框架以将儿童保护纳入该联盟的和平与安全议程的主流方面也取得了实际进展。2014年9月22日签署的《合作协定》旨在加强两个实体之间的协调和信息流，目前正在制定一个工作计划，以协助会员国将儿童保护关切纳入其政策和方案的主流，该计划在联盟内部确定了一个儿童与武装冲突问题高级联络人并鼓励所有成员国批准《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

41. 特别代表继续与北大西洋公约组织(北约)合作，以将儿童和武装冲突议程纳入其政策、程序和培训之中。在2014年9月在北约威尔士首脑会议上，北约盟国重申，它们承诺履行其责任，在规划和实施其行动和任务时以及在培训、监控和报告中，将儿童保护纳入主流。在这方面，特别代表欢迎北约的调整其关于儿童与武装冲突问题的计划，以确保在凡有可能遇到该问题的时候和地点，部队都有充分的准备。将儿童与武装冲突问题顾问编入“坚定支持阿富汗行动”，这是一个值得欢迎的步骤，它将有助于改进北约部队和国家当局在儿童和武装冲突问题方面的能力。

42. 2014年12月，欧洲议会人权问题小组委员会和外交委员会举行了关于“儿童不是士兵”运动的一个特别听证会。特别代表向议员简要介绍了启动该运动以来所取得的进展，她强调了欧洲联盟在支持该运动的目标方面的挑战和途径。在布鲁塞尔时，特别代表会见了欧洲对外行动事务处的多边事务总裁和政治与安全委员会成员，以审议加强现有合作的机会。2014年12月，欧洲议会设立了一个儿童权利问题委员会间小组，以便在议会所有委员会之间将儿童的需要和保护问题主流化。

九. 特别代表的实地访问

43. 在本报告所述期间，特别代表继续利用实地访问，作为与政府和非国家武装行为方进行接触的主要倡导工具，构建建设性关系并赢得冲突方对于终止严重侵犯儿童权利行为的承诺。她访问了中非共和国(2013年12月)、也门(2014年5月)、南苏丹(2014年6月)和索马里(2014年8月)。

A. 中非共和国

44. 在中非共和国不断升级的暴力和安全形势不断恶化的背景下，特别代表与秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问以及冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室的一名代表一起，于2013年12月17至21日访问了该国。这次访问的主要目的是，评估冲突对儿童的影响，向当时的当局和其他有关对话方倡导停止暴力和保护平民。特别代表呼吁加强联合国在确保适当应对儿童保护危机方面的能力。此次访问后，中非共和国的政治局势发生了演变，特别代表继续与新的过渡当局进行接触。

B. 也门

45. 在该国政府的邀请下，特别代表于2014年5月13至15日访问了也门，以签署一项行动计划，终止政府军队招募和使用儿童。根据该行动计划，也门政府致力于将其武装部队招募和使用儿童定为犯罪并对有关指控进行调查。遗憾的是，在签署《行动计划》后，也门的安全和政治局势恶化，目前仍不稳定，限制了实施进展。特别代表和联合国驻也门机构继续与也门当局密切合作，以便在该行动计划的各项规定方面取得进展。

C. 南苏丹

46. 特别代表于2014年6月22至27日访问了南苏丹，以评估2013年12月15日以来出现的危机对儿童的影响，并就2012年签署的《行动计划》的执行问题采取后续行动。特别代表与教科文组织总干事及其和平与和解特使一起，会晤了南苏丹总统。特别代表呼吁该国总统追究侵犯儿童权利的犯罪人的责任，并强调，没有正义就没有和平。南苏丹政府与联合国签署了一项再次承诺协议，以终止和防止苏丹人民解放军征募和使用儿童。《协定》还述及杀害和残害儿童、对儿童的性暴力和袭击学校和医院等问题。

D. 索马里

47. 特别代表于 2014 年 8 月 16 至 20 日访问了索马里，以评估冲突对儿童的影响并就索马里当局在实施 2012 年签署的两项行动计划以终止和防止武装部队招募和使用儿童以及杀害和残害儿童方面采取后续行动。安全局势不稳定和缺乏资源是最重要的挑战，严重影响了索马里建立和维护法治的能力，造成了对人权和儿童权利的广泛侵犯。尽管存在这些困难，特别代表认为，有机会改善环境和最大程度地减少冲突和军事行动对儿童的影响。

十. 国际法发展方面的进展

《儿童权利公约》及其任择议定书

48. 2014 年 11 月，特别代表与儿童权利委员会主席、秘书长暴力侵害儿童问题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等人一起参加了《儿童权利公约》通过 25 周年庆祝活动。她在大会上发了言并呼吁会员国尊重它们向儿童作出的承诺，她重申，各国政府负有尊重、保护和实现儿童权利的主要责任。特别代表利用对南苏丹和索马里的实地访问重申了这一讯息并强烈主张它们加入《儿童权利公约》。她获得了两国总统加快加入进程的承诺。特别代表欢迎索马里联邦议会 2014 年 12 月 15 日作出的批准《公约》的决定。

49. 特别代表继续鼓励会员国签署和批准《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》并颁布法规，将招募和使用儿童定为犯罪。在本报告所述期间，她与尚未批准和/或签署该条约的联合国成员国举行了双边会晤，并积极向区域组织、民间社会和区域集团作简要情况通报，以协调倡导工作。此外，2014 年 9 月，特别代表向尚未批准该《任择议定书》的所有会员国寄发了信函。2014 年，另有七个国家批准了该议定书，即多米尼加共和国、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、圣卢西亚和巴勒斯坦国。到目前为止，该《任择议定书》共有 129 个签署国和 159 个缔约国。

50. 特别代表欢迎《儿童权利公约关于来文程序问题的任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日生效，这将加强《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的整体架构和补救机制。

十一. 在实现追究侵犯儿童权利行为的责任方面取得的进展

51. 尽管在若干情形中侵权行为日益增加，一个令人痛心的现实是，严重违反儿童权利的犯罪人很少被绳之以法。若干因素限制了儿童诉诸司法并为有罪不罚现象提供了便利：例如法治崩溃、腐败、法律中的模棱两可和漏洞、贫困和不安全。特别代表继续与联合国机构、办事处、司法行为方、非政府组织和其他主要

对话方进行合作，以推进问责制和克服这些障碍。她还继续在与联合国会员国的双边和多边会议中呼吁对侵犯儿童权利行为问责。

52. 中非共和国暴力的破坏性要求国际社会作出强有力的回应，联合国系统对消除有罪不罚现象和建立司法机制展现出深度承诺。2014 年 4 月，安全理事会通过了 2149 号决议，该决议使联合国中非共和国多层次综合稳定团能够例外地采取紧急临时措施，以保持基本法和秩序和打击有罪不罚现象。此外，2014 年 8 月 8 日，联合国和中非共和国政府签署了一项谅解备忘录，规定创建一个特别刑事法庭，由国家和国际法官组成。特别刑事法院将获授权负责调查严重罪行，包括严重侵犯儿童权利行为，例如在武装冲突中征募和使用儿童。中非当局已开始了设立特别刑事法庭的起草和通过立法进程。

53. 在本报告所述期间，特别代表与制裁委员会和专题小组接触，在严重侵犯儿童权利行为作为选定标准的情况下，提供有关资料。2014 年 5 月和 2014 年 9 月，她分别向根据关于中非共和国问题的第 2127(2013)号决议设立的安全理事会委员会和根据关于刚果民主共和国问题的第 1533(2004)号决议设立的安全理事会委员会作了简况通报，并提供了关于严重侵犯儿童权利行为的资料。特别代表办公室还加强了与有关团体或专家小组的合作，以共享关于严重侵犯儿童权利行为的资料。

54. 在推动追究责任方面，特别代表继续与国际刑事法院合作。2014 年，检察官办公室继续对若干局势(包括阿富汗、哥伦比亚、伊拉克和尼日利亚)进行初步审查，并完成了对中非共和国的初步调查。特别代表的报告向法院提供了关于严重侵犯儿童权利行为的资料。

55. 2014 年 12 月 1 日，法院的上诉庭作出了关于托马斯·卢班加上诉的判决，确认了 2012 年 3 月审判庭作出的判决——托马斯·卢班加犯有征募、招募和在敌对行动中使用 15 岁以下儿童的罪行。特别代表呼应了检察官的观点：该决定是希望的象征，它向终止仍然被迫在世界各地冲突中战斗、杀戮和死亡的数万儿童痛苦的方向迈出了重要一步。

56. 2014 年 3 月，国际刑事法院就 2003 年在刚果民主共和国发生的一次袭击案件对 Germain Katanga 作出了判决。大多数法官认为，他犯有反人类谋杀罪和蓄意杀戮、故意攻击平民、掠夺和摧毁财产等战争罪。但是，被告被宣布未犯有使用儿童兵以及性奴役和强奸等控罪。该分庭承认，杀害和残害儿童是在袭击期间发生的，在袭击时有儿童在武装部队中。这符合特别代表 2003 年的调查结果：伊图里爱国抵抗阵线/刚果人民正义阵线(抵抗阵线/正义阵线)正在招募和使用儿童，如同“伦杜族民兵”在 2002 年的所为。在秘书长 2014 年关于儿童与武装冲突问题的年度报告中，抵抗阵线/正义阵线仍然在列。³

³ A/68/878-S/2014/339。

57. 特别代表赞扬国际刑事法院在 Lubanga 和 Katanga 案件中关于冲突对刚果民主共和国儿童的影响问题的裁决，并促请它继续努力，加强在严重侵犯儿童权利事件中的证据收集。在这方面，特别代表欢迎 2014 年 6 月检察官办公室发布的关于性暴力和基于性别的暴力问题的政策文件。特别代表办公室将协助检察官办公室制定一项关于儿童与武装冲突问题的政策文件，以有助于确保对冲突时期针对儿童的犯罪进行充分的问责。

处理问责问题的国家举措

58. 除了在国际层面特别代表的倡导工作和法律架构方面的发展之外，在国家层面也有许多积极的法律发展，这对保护儿童至关重要。事实上，国际文书的外展力有限，在处理去年泛滥成灾的大量侵犯儿童权利的行为时，必须首先依赖国家法律。

59. 2014 年 3 月，联合国驻乍得国家监察和报告任务组重新启动了对国民议会主席、司法部长和外交部长的倡导工作，呼吁乍得议员投票将《儿童保护法》和《刑法》变为法律。

60. 2014 年 4 月，中非当局设立了一个特别调查和指令处，其任务是，调查和起诉严重违反人权的行为。

61. 在哥伦比亚，2014 年 6 月批准了关于保护武装冲突中的性暴力和基于性别的暴力受害者的一项法案。这部新法律是向前迈出的一个重大步骤，它使国家法律与国际标准相协调。该法律澄清了被视为性暴力的犯罪范围，强调了不满 14 岁的受害人，规定了在健康和社会心理支持方面的全面应对和援助权，并允许受害人参与法律诉讼。

62. 在本报告所述期间，在刚果民主共和国的问责制方面出现了一些进展，2014 年 12 月 15 日，刚果民主共和国武装部队 Bedi Mobuli Engangela 中校(别名“106”)由于谋杀、强奸和性奴役等战争罪行被判处无期徒刑。2014 年 11 月，一个军事法院以“强奸”战争罪对刚果民主共和国武装部队的 Jerome Kakwavu 将军作出了 10 年徒刑判决。2014 年 7 月和 8 月，刚果民主共和国武装部队的四名成员和一名刚果国家警察受到审判，由于强奸和试图强奸加丹加和北基伍省的女童，他们被判有罪，3 至 20 年监禁不等。在涉嫌强奸儿童方面，对武装部队成员的额外调查正在进行。此外，Nyatura 和 Mayi Mayi Shetani 武装团体的四名前领导人以招募和使用儿童罪名被逮捕并在金沙萨等待审判。最后，2014 年 2 月 11 日，刚果民主共和国总统颁布了一部大赦法，该法将强奸、性暴力、征募和使用儿童排除于大赦之外。

63. 在菲律宾，联合国国家监察和报告任务组探讨了将《行动计划》的规定纳入广泛的和平进程的途径，包括确保在《邦萨摩洛基本法》框架内对摩洛伊斯兰解放阵线侵犯儿童权利行为追究责任，该基本法于 2014 年 9 月通过，其中包括关于保护儿童的具体条款。此外，修订《菲律宾共和国法》的一项法律，对武装冲突局势中对儿童的特别保护作出了规定，目前正在两院委员会审议阶段。

64. 在阿富汗，2014年8月27日发布的一项总统令加强了现有法律框架：它核可了一项将招募和使用儿童定为犯罪的法律。2014年11月1日，经修改后，该法律被阿富汗议会下院批准，预计将会被参议院批准并由总统核可。

65. 2014年11月，马里非政府组织代表2012和2013年被武装团体实施与冲突相关性暴力的受害者妇女和女童提出了总共104项刑事投诉。这是首次将与冲突相关的性暴力案件提交马里法院进行法律诉讼。

66. 在南苏丹，议会下院通过了批准了一项将国家部队招募未成年人定为犯罪的一项法律草案。预计上院将通过该法，并得到总统的批准。此外，国防和退伍军人部部长法律顾问提议修订《苏丹人民解放军法》(2009年)，以列入对严重侵犯儿童权利犯罪人的惩罚措施。该提案已提交司法部，以便对拟将提交立法议会的一项法案作进一步修订和起草。

67. 在也门，已提出一项经修正的儿童权利法律草案，其中包括对招募和使用儿童的更严厉的刑罚并将自愿应征加入武装部队的最低年龄定为18岁。经修正后儿童权利法草案正有待内阁部际委员会审议。2014年11月在组成新内阁后，部际委员会将重新开始运作。

十二. 意见和建议

68. 特别代表赞扬人权理事会就被剥夺自由者和少年司法问题开展的工作，她鼓励理事会在这方面继续对受武装冲突影响儿童的权利给予适当考虑，包括在关于国别局势和专题问题的决议中和在特别程序和调查委员会的任务中，均给予适当考虑。

69. 特别代表赞扬儿童权利委员会在审议缔约国报告时将对在武装冲突中严重侵犯儿童权利行为的问责考虑在内，她鼓励该委员会继续整合监测六种严重侵犯受武装冲突影响儿童的行为的工作。

70. 特别代表赞赏地注意到特别程序任务负责人与调查委员会对于将儿童保护关切纳入其工作之中所给予的重视。她鼓励他们继续将受武装冲突影响儿童的困境纳入其监测、报告和建议之中并使她注意到这些关切。

71. 特别代表欢迎在实现对严重侵犯儿童权利犯罪人追究责任方面取得的国家和国际进展。她鼓励各国政府加强对司法系统的支持，为调查和起诉在冲突中对儿童犯下罪行者分配足够的资源和人力。

72. 特别代表呼吁各国考虑以其他措施替代由于儿童据称或实际与武装团体有关联或作为反恐措施的一部分而对儿童的起诉和拘留，以确保在最低限度上，审判和程序符合国际少年司法标准和优先考虑儿童最大利益的原则。

73. 极端主义团体对儿童的思想灌输对儿童保护和社会心理康复和重新融入社会构成新的挑战。特别代表鼓励人权理事会利用其机制，以强调和解决以下需

要：按照儿童最大利益原则和尊重儿童首先是一名受害者的地位，采取适当措施，使这些儿童恢复正常生活。

74. 特别代表欢迎最近对《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的批准并重申，她紧急呼吁尚未批准的国家签署和批准《公约》及其《议定书》；颁布法律，明确禁止招募儿童加入武装部队和在敌对行动中使用儿童并将此定为犯罪；在批准《任择议定书》并交存具有约束力的声明书(第 3 条)时，将自愿应征加入武装部队的最低年龄定为 18 岁。
