



大会
安全理事会

Distr.: General
10 June 2022
Chinese
Original: English

大会
第七十六届会议

安全理事会
第七十七年

议程项目 70(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

2022 年 6 月 10 日加拿大和德国常驻联合国代表给秘书长的信

谨此提交由非政府组织“儿童与武装冲突问题观察清单”和福特汉姆大学国际人道主义事务研究所于 2022 年 2 月 3 日联合举办的儿童与武装冲突问题讲习班的报告(见附件)。

请将本信及其附件作为大会议程项目 70(a)项下文件和安全理事会文件分发为荷。

加拿大常驻联合国代表团常驻代表

大使

罗伯特·雷伊(签名)

德国常驻联合国代表团常驻代表

大使

安特耶·伦德茨(签名)



2022 年 6 月 10 日加拿大和德国常驻联合国代表给秘书长的信的附件
儿童与武装冲突问题年度政策讲习班的报告：2022 年联合国儿童与武装冲突议程优先事项

2022 年 2 月 3 日

一. 引言

1. 非政府组织“儿童与武装冲突观察清单”和福特汉姆大学国际人道主义事务研究所在加拿大和德国常驻联合国代表团的支持下，于 2022 年 2 月 3 日举办了一次政策讲习班。讲习班是以虚拟方式举行的，参加讲习班的有联合国会员国(包括安全理事会成员)、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、联合国儿童基金会(儿基会)、红十字国际委员会、学术界和民间社会的代表，共同讨论 2022 年联合国儿童与武装冲突议程的优先事项。这是观察清单组织自 2013 年以来举办的第八次此类政策讲习班，也是与福特汉姆大学共同举办的第二次讲习班。讲习班的目的是使与会者参与确定优先事项，并为明年在儿童与武装冲突议程框架内采取的具体、有针对性的行动提出建议。

2. 儿童与武装冲突问题特别代表在讲习班开幕式上作了主旨发言，她回顾了过去 25 年来在执行儿童与武装冲突议程方面取得的进展以及仍然存在的挑战。特别代表在发言中强调了预防和预警，以及包括区域和次区域组织在内的儿童保护利益攸关方之间的合作。其他主题包括需要保持和加强对武装冲突中严重侵害儿童行为的监测和报告，与冲突各方接触以制止和防止侵害行为，以及需要建立专门的儿童保护能力以在实地执行议程。

3. 除主旨发言外，讲习班还包括三场闭门工作会议。第一场会议的重点是通过安全理事会儿童与武装冲突问题工作组和儿童与武装冲突问题之友小组支持儿童与武装冲突议程的执行工作，挪威常驻联合国副代表和加拿大常驻联合国副代表进行了回顾。第二场会议的重点是通过执行最近通过的安全理事会第 2601(2021)号决议等途径在武装冲突中保护儿童教育，尼日尔常驻联合国代表团一名前代表、保护教育设施不受袭击全球联盟和儿基会作了专题介绍。第三场会议的重点是解决儿童在武装冲突期间面临的多重脆弱性问题，民间社会和学术专家就残疾人权利、复杂紧急情况下的精神健康和儿童权利作了专题介绍。

4. 本报告总结了三次会议的讨论情况，并为安全理事会、联合国、非政府组织和其他利益攸关方在 2022 年及今后制止和防止武装冲突局势中侵害和虐待儿童行为提出了行动建议。

二. 主旨发言

5. 特别代表回顾了过去 25 年来保护武装冲突中的儿童任务所取得的进展以及今天所面临的挑战，赞扬了这项任务对受战争影响的儿童产生的具体影响。170 000 多名儿童脱离了武装部队和武装团体；联合国与冲突各方签署了 37 项联合行动计划，从而加强了对儿童的保护；会员国团结一致采取共同行动，如批准《儿童

权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》以及《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》(《巴黎原则》)、《保护儿童免遭武装部队或武装团体非法招募或使用的巴黎承诺》、《安全学校宣言》、《关于维持和平和防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》等倡议。然而, 尽管取得了这些成就, 在武装冲突中虐待儿童的现象依然存在。

6. 特别代表强调了短期和长期保护受武装冲突影响的儿童三个战略优先领域。第一, 必须加强防止严重侵害行为的努力。在这方面, 必须积极主动地与冲突各方接触, 加强预警系统, 更好地利用关于严重侵害儿童行为的数据, 包括在早期阶段将新出现的危机列入儿童与武装冲突议程。第二, 加强联合国、会员国和儿童与武装冲突问题之友小组等集体之间的合作至关重要, 建立新的伙伴关系, 包括与区域和次区域组织的伙伴关系也至关重要。第三, 必须保持和加强联合国特派团和国家工作队的儿童保护能力。

三. 支持执行儿童与武装冲突议程

7. 在讲习班第一场工作会议上, 挪威和加拿大常驻联合国副代表分别以工作组主席和之友小组主席的身份, 对儿童与武装冲突议程的执行情况进行了回顾。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室的一名代表也参加了会议, 讨论了与任务有关的任何其他问题。小组成员强调了有效执行儿童与武装冲突议程和今后优先事项方面的当前挑战, 以及安全理事会以外的利益攸关方在支持执行该议程方面的作用。

8. 小组成员回顾了在当地局势迅速变化(例如因政变而发生变化)的情况下就工作组结论进行谈判所面临的障碍, 以及冠状病毒病(COVID-19)大流行的持续影响。尽管存在大流行病疫情, 工作组在 2021 年继续频繁举行会议, 并且主席希望在未来一年继续保持这一趋势。小组成员重申, 工作组需要通过精简和切实可行的结论, 提出具体建议, 并通过与国家监测和报告任务组举行情况介绍会, 以及在可能时恢复实地访问, 确保后续行动和本地化。此外, 小组成员还讨论了在安全理事会所有工作中加强关注儿童与武装冲突问题的重要性。具体而言, 鼓励安全理事会成员将儿童保护视角纳入所有地域讨论、关于延长特派团任务期限的讨论和其他有关讨论。工作组和秘书长之友小组的成员除了举行正式会议外, 还应考虑在全年内根据具体冲突的发展变化召开会议。小组成员还回顾了通过最近通过安全理事会第 2601(2021)号决议所取得的进展, 以及该决议如何显示了对儿童与武装冲突议程的广泛支持和在达成共识方面的困难。

9. 与会者进一步审查了安全理事会之外的利益攸关方对促进儿童与武装冲突议程迄今取得的成就作出的贡献及其在确保继续取得进展方面的作用。小组成员回顾了围绕儿童与武装冲突议程存在的“生态系统”, 其中包括工作组、设在纽约的儿童与武装冲突之友小组和 14 个针对具体国家的儿童与武装冲突之友小组、联合国国家工作队、民间社会网络(如观察清单组织)和学术界。在联合国专题议程中, 这一由不同利益攸关方提供支持的系统是独一无二的, 并取得了重大进展, 为保护武装冲突中的儿童建立了强有力的规范框架, 并制定了关于保护儿童的指

导方针、手册和最佳做法。会议请与会者思考如何实施这些框架，如何更好地利用集体见解、专门知识和来自实地的实时知识，以及如何加强和扩大现有生态系统。小组成员承认政治考虑影响了利益攸关方的行为，但指出需要超越政治，就政策决定对受武装冲突影响的儿童处境的影响达成共识。

10. 与会者还讨论了：(a) 冲突预警、预防和加强联合国系统各实体、民间社会和国内工作队之间的沟通，以促进对新出现的局势和不断演变的冲突动态作出更快的反应，并更有效地反映实时人道主义需求；(b) 如何利用所有现有的儿童与武装冲突问题工具，在国际社会关注较少、但儿童保护是一个严重问题的局势中促进具体参与和取得进展；(c) 在工作组针对具体国家的结论和安全理事会决议中提及移交议定书方面取得的进展，以推动签署更多的此类协定；(d) 不仅作出规范性承诺，还着手履行承诺；(e) 处理国别讨论政治化可能对工作组通过结论造成的障碍，将儿童与武装冲突议程纳入安全理事会各方面工作的主流，并影响交战各方的行为；(f) 安全理事会所有成员，而不仅仅是工作组主席，在安理会各方面工作中引入和捍卫保护儿童方面内容的作用。

四. 在武装冲突中保护教育：将安全理事会第 2601(2021)号决议转化为行动

11. 第二场工作会议的重点是在武装冲突局势中保护教育，并将安全理事会第 2601(2021)号决议转化为造福儿童的具体行动。尼日尔常驻联合国代表团一名前代表谈到，尼日尔在 2020-2021 年担任安全理事会理事国期间，努力促进在武装冲突中保护教育，包括通过第 2601(2021)号决议而达到这一目的。保护教育设施不受袭击全球联盟的一名倡导者谈到了最近攻击教育的趋势和各国政府执行《安全学校宣言》的良好做法，儿基会的一名儿童保护专家谈到了为加强保护教育而实施的方案。小组成员强调，多年来为促进在武装冲突中保护教育作出了持续努力，这些努力最终导致了该决议的通过，该决议为儿童与武装冲突议程增加了关键内容，列举了保护教育方面的良好做法和经验教训，并提出了支持在武装冲突中保护学校设施的实际建议。

12. 小组成员回顾了导致通过该决议的势头和进程，介绍了几年来多方利益攸关方持续参与的情况，提到会员国、联合国实体、民间社会组织、研究机构以及国家和区域举措之间开展协作，从各个角度审查保护教育问题。在 2020 年 6 月和 9 月举行的安全理事会关于儿童与武装冲突问题的公开辩论会上，儿童得以分享他们自己经历的冲突对其教育的影响，至关重要的是，这些辩论会是与具有必要保障专门知识的民间社会和儿童保护行为体协调进行的。第 2601(2021)号决议为儿童与武装冲突议程带来的新的关键内容包括教育与国际和平与安全之间的明确联系，包括承认教育场所对受战争影响的儿童的拯救生命作用。在该决议中，安理会不仅谴责构成了严重侵害行为的攻击学校的行为，而且还呼吁各国政府在武装冲突期间保护教育并为持续学习提供便利。该决议的其他重要新内容包括：安理会强调防止对学校的袭击和尊重学校的平民性质，鼓励使用数字基础设施和

学习技术，认可《安全学校宣言》，并呼吁更多地关注女童、残疾儿童、流离失所儿童以及有精神健康和社会心理需要的儿童的需要。

13. 专家小组还重点介绍了近期教育遭受攻击趋势的新数据，将在 2022 年 6 月发布的保护教育设施不受袭击全球联盟报告《2022 年受攻击的教育》中对这些数据进行更全面的探讨。专家小组注意到，在 COVID-19 大流行病暴发后，对学校的袭击有所增加，在某些情况下将学校用于军事目的的情况激增，并且还注意到容易遭受与袭击学校有关的其他严重侵害行为的模式，如绑架、性暴力以及招募和使用儿童。女童因其性别而成为攻击目标，在上学和放学的路上遭受性暴力和绑架。然而，《安全学校宣言》在促进保护教育的具体措施方面是有效的，包括更新军事手册和理论，改变武装行为体在将学校用于军事目的方面的行为，以及采用新的法律和行动计划来保护教育免受攻击。会员国、区域组织和非国家武装团体都采取了额外步骤，以确保学校在武装冲突中得到保护。

14. 专家小组成员提出了在武装冲突期间更好地保护教育和推动执行第 2601(2021)号决议的若干具体方法，包括：(a) 以促进性别平等的方式核可、执行和支持《安全学校宣言》；(b) 采取具体措施，如立法、培训和常规指令，制止将学校用于军事目的；并至少执行《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》；(c) 确保对攻击行为追究责任和采取补救措施；(d) 加强数据和监测系统，按袭击类型、地点、机构类型和幸存者的人口信息进行分类分析；(e) 加强预警系统和预防工作，包括为此制定区域行动计划，以解决跨国冲突。

15. 在专家小组成员发言之后，与会者讨论了：(a) 提高关于武装冲突对儿童的多层面影响的认识，并重申儿童与武装冲突议程不仅仅包括招募和使用儿童问题；(b) 国家方案拟订和良好做法的积极范例；(c) 如何与外交使团接触并利用双边外交关系在纽约以外进一步传播这些信息；(d) 需要优先考虑并在战略上优先安排第 2601(2021)号决议的长期执行；(e) 行动计划和问责制。

五. 解决武装冲突中儿童的多重脆弱性问题

16. 在讲习班的最后一场会议上，一名残疾儿童权利问题专家、一名精神卫生和社会心理支持网络及福特汉姆大学的心理保健工作者和专家以及国际救助儿童会的一名倡导者作了发言。小组成员谈到了武装冲突期间儿童的多重脆弱性，特别侧重于残疾儿童和儿童的精神和社会心理需求，以及儿童与武装冲突议程如何能够更加一致和系统地满足这些需求。

17. 会议的参与者强调，在武装冲突期间，残疾儿童的脆弱性更为严重。残疾儿童逃离暴力的能力可能较弱，而那些有视觉、听觉、发育或智力残疾的儿童在其社区受到攻击时可能听不到或不理解正在发生的情况。这些儿童在冲突中获得教育空间和其他保护服务的可能性更小，因此加剧了冲突对他们精神卫生的影响。此外，在冲突环境中，为有发育需要的儿童提供的专门服务不足，儿童也缺乏获得轮椅、拐杖或假肢等必要药品和设备的机会。小组成员呼吁在联合国的报告、决议和数据收集更多地考虑武装冲突对残疾儿童的影响，并要求联合国儿童保

护工作人员接受关于残疾儿童权利和需要的培训。与会者对儿童与武装冲突议程中使用“致残”一词表示关切，并讨论了与残疾人本身及其组织协商，探索耻辱性较低的替代说法的必要性。(应当指出，安全理事会第 1261(1999)号决议使用了“致残”一词，安理会在第 1882(2009)号决议中确认“杀害和致残”是武装冲突中严重侵害儿童的行为，其中将“致残”确定为一种会导致犯罪人被列入秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件的行为。)

18. 与会者还讨论了武装冲突可能对儿童、其家庭和社区造成的各种持久的精神卫生和社会心理影响。小组成员注意到精神卫生和社会心理支持与长期建设和平和社区复原力之间的联系。大量证据表明，武装冲突增加了严重创伤、焦虑和抑郁等心理状况的发生率，严重影响了儿童的发展。妇女和女童在战争期间特别容易遭受越来越多的性别暴力。尽管不断有证据表明，儿童是受冲突局势影响最严重的群体之一，但用于儿童保护的基金平均只占人道主义应对措施收到的资金总额的不到 1%。小组成员强调，应以机构间常设委员会 2007 年《紧急情况下精神卫生和社会心理支持指南》为基准，将精神卫生和社会心理支持作为贯穿人道主义应对行动所有部门的一个问题纳入。与会者还强调，需要为儿童创造安全的机会，让他们分享经历，有意义地参与影响到他们的决策进程，以便制定更有效的对策。

19. 在随后的讨论中，与会者审议了：(a) 需要更加一致地将儿童、残疾人和地方组织的声音纳入儿童与武装冲突问题的领域，以便在制定对策时纳入他们的观点和经验；(b) 安全理事会、工作组、非安理会成员和其他相关行为体如何通过成果文件中插入相关措辞，以及鼓励对精神卫生和社会心理支持采取跨部门 and 全社会办法，将精神卫生和社会心理支持作为应对武装冲突的一个优先问题，同时提供充足的资金；(c) 需要改进数据分类，并在儿童与武装冲突领域采用交叉视角，包括使用适当的术语。

六. 建议

20. 在整个讲习班讨论中，为加强落实儿童与武装冲突议程，强化联合国应对武装冲突局势中严重侵害儿童行为的工作，提出了以下建议：

维护和实施在武装冲突中保护儿童的现有规范框架

(a) 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》的会员国应批准《议定书》，批准《巴黎原则和承诺》、《安全学校宣言》和《温哥华原则》，并采取步骤执行这些文书；

(b) 会员国应坚持以下原则：与武装团体有关联的儿童，包括与被联合国指认为“恐怖主义”团体的武装团体有关联的儿童，应主要作为受害者对待，并向他们提供所需的服务，包括重新融入社会以及精神卫生和社会心理支持。

促进预防

(a) 所有利益攸关方都应支持预防工作，包括加强区域、次区域和国际组织、民间社会、学术界和儿童与武装冲突问题之友区域小组之间的协作；

(b) 特别是，联合国应与非洲联盟和西非国家经济共同体等区域和次区域组织建立新的伙伴关系，制定区域预防计划 and 多国标准作业程序，以便及时将安全行动中抓获的儿童移交给保护儿童的民间行为体；

(c) 联合国各机构和民间社会组织应及时向秘书长特别代表办公室提供资料，说明冲突动态迅速变化的局势和侵害儿童的行为；

(d) 秘书长应在其特别代表的支持下，利用儿童与武装冲突议程和预警系统这些工具，迅速将有证据表明存在严重侵害儿童行为的新危机作为“其他令人关切的局势”列入儿童与武装冲突议程；

(e) 安全理事会和人权理事会应努力加强联合国维护和恢复国际和平与安全的努力与联合国保护和促进人权的努力之间的联系；

(f) 纽约的儿童与武装冲突之友小组应更灵活地召开会议，在出现令人关切的局势时审议这些局势，以促进信息交流。

支持执行儿童与武装冲突议程

(a) 工作组应确保其结论及时、精简和切合实际，重点是具体行动建议。工作组应在国家一级持续落实结论中的建议，包括与具体国家的之友小组合作，召集当地民间社会行为体和政府实体，建设性地探讨如何推进建议的执行；

(b) 工作组应继续与民间社会协商，特别是在就工作组的结论进行艰难谈判期间。民间社会可以通过宣传和提供必要的补充资料来支持这种谈判；

(c) 工作组应利用一切可用工具处理严重侵害儿童行为，包括与国家监测和报告任务组举行视频会议，特别是在延长相关任务期限之前，并在条件允许时恢复实地访问；

(d) 工作组所有成员都应应将儿童保护问题纳入安全理事会各方面工作的主流，包括在安理会有关文件中、在关于特派团任务和过渡的讨论中以及在设立和部署新的儿童保护职位时采用相关措辞；

(e) 安全理事会成员应在所有延长任务期限的决定和安理会其他有关决定中列入保护儿童的规定。在随后的预算谈判中，大会第五委员会成员应分配足够的财政和人力资源，使特派团能够履行其保护儿童的任务，包括及时部署专门的儿童保护工作人员；

(f) 会员国应在列入儿童与武装冲突议程的每一个国家建立针对具体国家和区域的儿童与武装冲突之友小组。针对具体国家的儿童与武装冲突问题之友小组应就工作组发表的结论举行国家一级的讨论，以加强对建议的接受和执行；

(g) 受武装冲突影响的国家政府应采取步骤，确保追究侵害儿童罪行的责任，包括开展及时和公正的调查，并酌情起诉犯罪人。

在武装冲突中保护教育

(a) 尚未批准和执行《安全学校宣言》的会员国应批准和执行该宣言，并适用《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》。已核可《安全学校宣言》的会员国应交流良好做法、培训计划和行动准备经验教训；

(b) 会员国应采取具体措施，如立法、常规指令、军事理论和培训，制止将学校用于军事目的；

(c) 所有利益攸关方都应支持冲突各方签署行动计划，以结束和防止对学校 and 医院的袭击。会员国应利用其对冲突各方的影响力，促进实行对学生和教育人员及设施的最高保护标准；

(d) 儿童保护行为体应加强宣传，促进在与非国家武装团体有关的武装冲突中保护教育，并使这些团体认识到其根据国际法承担的义务；

(e) 负责实施武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制的联合国各机构、非政府组织和其他利益攸关方应继续加强对袭击学校和医院事件的监测和报告，包括按袭击类型、地点、机构类型、袭击是否有针对性以及幸存者的性别和年龄分列数据。此外，它们应加强使用数字技术，以改进数据收集和分析。

解决武装冲突中儿童的多重脆弱性问题

(a) 实施监测和报告机制的联合国机构、非政府组织和其他利益攸关方应采取步骤，纳入关于严重侵害残疾儿童行为的信息，以确保在应对和预防工作中适当处理残疾儿童的需要和脆弱性；

(b) 人道主义机构应确保残疾儿童能够平等地获得其他儿童可以获得的人道主义援助，包括精神卫生和社会心理支持；

(c) 人道主义机构应以机构间常设委员会 2007 年《紧急情况下精神卫生和社会心理支持指南》为基准，将精神卫生和社会心理支持作为贯穿人道主义应对行动所有部门的一个问题纳入。

(d) 参与制定精神卫生和社会心理支持方案的业务机构应与照料者、社区和受影响儿童密切协商。这种方案编制应与教育和保护等其他人道主义干预措施联系起来；

(e) 联合国应向其所有特派团部署残疾保护顾问，并向儿童保护工作人员提供关于残疾儿童权利和需要的培训；

(f) 捐助者应增加对儿童保护和精神卫生及社会心理支持的供资；

(g) 负责儿童与武装冲突问题的相关各方应探索使用“致残”一词的替代说法，这些说法应减少耻辱性，而且更符合安全理事会关于在武装冲突期间保护残

疾人的第 2475(2019)号决议和《残疾人权利公约》。在这些讨论中，应征求残疾人本身及其组织的意见。
