



大会  
安全理事会

Distr.: General  
1 September 2015  
Chinese  
Original: English

大会

第六十九届会议

议程项目 64(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

安全理事会

第七十年

### 2015年8月28日德国常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信

谨向你提交德意志联邦共和国联邦外交部和德国国际和安全事务研究所2015年1月22日和23日在柏林举办的“儿童与武装冲突：执行安全理事会第1998号决议”讲习班的报告。报告反映了讲习班参与者的意见。

请将本信及其附件作为大会议程项目 64(a)的文件和安全理事会的文件分发为荷。

临时代办

海科·汤姆斯(签名)



## 2015年8月28日德国常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信的附件 儿童与武装冲突：执行安全理事会第1998(2011)号决议讲习班的报告

1. 2015年1月22日至23日,德国国际和安全事务研究所和德国联邦外交部在德国柏林国际和安全事务研究所举办了一次关于“儿童与武装冲突：执行安全理事会第1998号决议”的讲习班。联合国会员国、包括安全理事会成员国、联合国秘书处维持和平行动部、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、欧洲联盟以及非政府组织和学术机构的代表参加了讲习班,讨论如何采取措施加强执行安全理事会第1998号决议及安理会与“保护学校和医院”有关的《指导说明》。讲习班是根据查塔姆大厦规则举办的。

2. 安全理事会第1998号决议是2011年7月德国担任安全理事会主席时通过的。该决议将袭击学校和医院行为作为将冲突当事方列名于秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告附件的触发因素,安全理事会第1612(2005)号决议将袭击学校和医院行为界定为武装冲突中严重侵害儿童行为。《指导说明》是负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、教科文组织、儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)于2014年5月21日联合推出的,目的是加强监测和报告袭击学校和医院及相关受保护人员以及将学校用于军事目的的行为。

### 摘要

3. 讲习班的第一天,与会者讨论了通过安全理事会第1998号决议的背景情况,并在非公开会议上讨论了该决议的各项规定。与会者还讨论了为加强决议的执行,包括执行《武装冲突中不将中小学校和大学用于军事用途的准则》而需采取的措施及《准则》获联合国会员国核可的情况(第一场会议)。儿基会、维持和平行动部和非政府组织“冲突动态”提出了各种措施,旨在加强对学校和医院的保护(第二场会议)。第一天最后一次非公开会议采取的形式是讨论新技术在报告袭击学校和医院事件方面的潜在作用(第三场会议)。在非公开会议之后,举行了一次由议员、记者和讲习班参与者等更广泛受众参加的公开会议。负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表莱拉·泽鲁居伊女士在会上作了陈述,随后,四名专家讨论小组也作了陈述,强调武装冲突对女孩造成的影响尤其严重。讲习班第二天,出席者参加了一个小组活动,利用《指导说明》练习如何在不同的案例研究中报告学校和医院遇袭情况(第四场会议)。在关于具体冲突局势及其相关挑战的会议(第五场会议)上,与会者评估了西岸、泰国南部和尼日利亚局势。在闭幕会议上概述了讲习班的结论和意见,并确定了加强执行安理会第1998号决议所需采取的步骤。

### 审查袭击学校和医院及其用于军事目的的行为

4. 讲习班第一场会议讨论了袭击学校和医院及其用于军事目的的行为。与会者回顾安全理事会发布了很多旨在保护儿童的决议。但是有人指出,国际社会必

须共同努力，才能使武装冲突中的儿童得到适当保护。与会者一致认为讲习班为讨论需要采取哪些措施实现这一共同目标提供了一次极好的机会。

5. 作为起点，与会者讨论了题为“教育设施受到袭击”的保护教育设施不受袭击全球联盟 2014 年报告的结论意见。与会者注意到，2009 年至 2013 年期间，世界上有 70 多个国家发生了这类袭击事件，所报告的数目比以往任何时候都多。然而不清楚的是，这是更严密监测的结果，还是袭击事件增加了。有人强调指出，有时候故意把学生、教师和学校作为攻击目标，以此作为一项战术。阿富汗、哥伦比亚、巴基斯坦、索马里、叙利亚和苏丹是受影响最严重的国家。在 2009 年至 2013 年期间发生的 1 000 多起事件中学校受到袭击或被用于军事目的。

6. 与会者确认的袭击理由如下：

(a) 意识形态原因：武装团体把学校看作是“西方”的，或它们反对女孩受教育。最近的一个例子就是去年博科哈拉姆从尼日利亚奇博克绑架了 200 多名女学生；

(b) 容易攻击的目标：学校是典型的国家机构，教师是国家雇员。将他们作为目标是为了动摇对国家的信心和破坏对国家的支持。学校比政府军队更容易成为下手的目标；

(c) 缺乏平等入学机会：缺乏平等入学机会可以引发针对教育设施的暴力行为；

(d) 将学校用于军事目的：学校用于军事目的后有时被作为军事目标受到袭击。学校往往被用作军事基地、军营或拘留中心。在报告介绍的 30 个国家中，有 24 个国家的学校在 2009 年至 2013 年期间被用作军事目的。

7. 与会者一致认为学校用作军事目的而受到袭击将导致：

(a) 死亡和毁损：造成学生死亡、受伤、恐惧和心理压力，学校建筑被毁；

(b) 受教育机会受到限制：学校被迫关门，重建学校往往需要多年的时间；

(c) 上学的女孩减少：由于存在性暴力风险，父母特别不愿意送女儿上学；

(d) 学校修缮费用：目前在南苏丹，战斗人员占领了 48 所学校。2011 年这些学校其中每一所的修缮费用大约是 67 000 美元。这对一个教育资源有限的国家来说，是一个巨大的数额；

(e) 丧失机会：除其他外，学校关门导致儿童和经济丧失机会。

8. 大多数与会者认为，执行《武装冲突中不将中小学和大学用于军事用途的准则》(之前称为《吕桑准则》)可以改进在武装冲突中对学生和设施的保护。有人提到，安全理事会第 2143(2014)号决议鼓励各国政府制定具体措施，制止武装部队利用学校。与会者强调指出，上述《准则》包括了这方面的措施，敦请各

国将其纳入国家立法和军事理论之中。他们强调有必要通过一项关于安全学校、包括致力于执行《准则》的宣言。

9. 几位与会者分析了《准则》的法律层面，同时强调《准则》重点突出、很有益处。但也有人指出，其中所涉法律问题会引起一些问题。这是因为可能会对具有约束力的国际人道主义法规则与不具约束力的准则中良好做法之间的明确界限产生混乱。虽然所提建议没有超出人权法范围，但是，在国际人道主义法作为特别法适用的情况下，这些建议在某些方面实际上超出了国际人道主义法的适用范畴。这也许是一些国家不愿意核准《准则》的原因。一些与会者强调指出，该《准则》无意影响现行国际法，而被视为是在收集最佳做法。几位与会者称《准则》应得到执行，因为它能在武装冲突期间有效保护教育设施和学生免受灾难。作为前进方向，并为了缓解一些国家对《准则》所涉法律问题的保留，有人建议明确强调《准则》的政治性质及侧重于最佳做法的政策，应避免造成目前的《准则》代表国际法或试图改变国际法的任何印象。

10. 关于《准则》，与会者还强调，即使是不具约束力的软法律，《准则》对现行法律也许也产生某些影响。可能的影响确认如下：

- (a) 软法律可能对诚信产生期望；
- (b) 软法律可能对现行国际法的解释产生影响；
- (c) 软法律在国家立法和法理学中可能是相关的（这正是《准则》预想的效果）；
- (d) 软法律也可充当习惯国际法演变的催化剂。如果一些国家在一定时间内始终遵循《准则》，并且如果这些国家建立起一种法律义务感，就有可能改变习惯国际法。

#### 如何更好地保护学校和医院

11. 讲习班第二场会议的重点是采取具体措施更好地保护学校和医院。与会者审查了如何使苏丹(达尔富尔混合行动)、南苏丹(南苏丹特派团)、刚果民主共和国(联刚稳定团)、马里(马里稳定团)等维持和平特派团的军事部分以及民间社会成为保护学校和医院的合作伙伴。维持和平特派团军事部分在保护学校和医院方面的具体作用包括：

- (a) 通过实施预警和监测系统预防(联刚稳定团 2013 年在刚果民主共和国实施)；
- (b) 通过在学校周围积极开展巡逻和构筑障碍提供保护(2012 年达尔富尔混合行动在苏丹、2014 年 7 月南苏丹特派团在南苏丹达尔富尔、2014 年 11 月联刚稳定团在刚果民主共和国北基伍)；
- (c) 监测严重侵害行为，向儿童保护科通报信息(联刚稳定团——刚果民主共和国)。

12. 与会者还评价了维和行动的文职部分，强调了儿童保护顾问在保护学校和医院方面的具体作用，包括：

- (a) 纳入主流和儿童保护培训
- (b) 监测和报告严重侵害行为(既所谓的“监报机制”)
- (c) 调动特派团领导人
- (d) 与冲突各方进行对话，特别是为了签署儿童与武装冲突行动计划。

13. 与会者认清了破坏保护学校和医院的各种挑战，其中包括监测手段受限，直接影响了报告的质量、武装部队占领学校，以及准则的传播(例如分发给法律顾问)有限。与会者还对学校在冲突局势中是否被用作投票站进行了评估。

14. 上述一些挑战可以通过以下方法加以解决：加强传播和实施关于安全理事会第 1998 号决议的《指导说明》、审查维和部儿童保护政策、加强儿童保护顾问的培训、建立儿童保护协调中心(联合国军事部分和国家武装部队)、并向联合国维持和平行动特别委员会(C34)提供简报。

15. 自安全理事会第 1998 号决议通过以来，为军事部分制定新准则一直受到欢迎，特别是《联合国步兵营手册》(2012 年 8 月)、《联合国部队总部手册》(2014 年 11 月)和《保护平民导则》(保护平民：联合国维持和平特派团军事部分执行导则，2015 年)。

16. 有人指出，在联合国授权的特派团中明确列入保护儿童的措辞，是以往各次讲习班的一项长期要求。为此，与会者鼓励使用有关学校和医院的具体语言，如“军队不得将学校用于军事行动”。与会者还指出，营级指挥官必须让冲突各方认识到违反国际人道主义法需承担的政治后果。

17. 与会者一致认为，必须优先考虑让社区参与保护学校。只要社区认识到学校应该得到保护，确保学校得到保护就变得更加容易。

18. 与会者提请注意，对武装冲突中严重侵害儿童行为普遍未追究责任(即存在问责空白)。他们指出安理会第 1998 号决议，尤其是第 11 段强调必须追究责任，因此，强调指出问责制是一种补救手段，不过，适当的问责机制也有助于预防。这就需要在各级作出努力——不仅仅作为国际司法机制的一部分——追究责任、执行法律和规范、改革制度、增强受武装冲突影响的儿童和社区的权能。与会者还要求在儿童和武装冲突问责机制(包括在安全理事会主持下的问责机制)下制定实际战略，切实加强问责。

19. 关于扩大启动监报系统的范围，与会者一致认为必须铭记扩大范围可能产生额外费用，特别是当新形势可能出现在儿童与武装冲突议程上时。

## 新技术在报告学校和医院遇袭方面的作用

20. 讲习班第三场会议审查了新技术在报告学校和医院遇袭方面的作用。一开始是对新技术所发挥的更大作用及其广泛的潜在应用进行了全面概述。新技术正越来越多地用于重大的人道主义应急行动(包括冲突局势), 以及用于记录侵犯人权行为和分析不同地点和时间发生的暴力的模式和趋势。已推出各种不同用途的新技术, 这些技术也许可促进监测和报告袭击行为, 如数字数据收集, 众包数据收集、危机实景制图和遥感。与会者强调, 新技术为加强采集、分析和利用有关袭击行为的信息提供了机会。但是, 也有人指出, 这些机会带来挑战和风险, 例如确保收集和报告数据的人的安全, 这也是需要认真考虑的方面。

21. 研究显示平均每人每天花在数字设备上的时间为 2.5 小时, 其中 80% 以上的时间花在了应用程序上。就人道主义技术而言, 必须指出这方面的利用多数都是在发展中国家。2004 至 2015 年期间, 就世界范围来说, 非洲和中东等地区的智能手机和互联网的使用量增加了 50% 以上, 现在世界上 78% 以上的移动电话用户是在发展中国家。

22. 儿童与武装冲突监控名单组织将如何利用新技术改善安全理事会儿童与武装冲突议程规范框架的易取性作为一个例子, 介绍了 2012 年与列支敦士登常驻联合国代表团合作开发的“儿童与武装冲突”智能手机应用程序。这一应用程序方便参与儿童保护的决策人员、联合国人员和非政府组织随时检索关键文件和行动建议。例如, 这个应用程序收集了安全理事会所有关于儿童与武装冲突专题的决议、载明国际人道主义和人权法的相关基本来源并利用安全理事会以前的决议提供有关保护儿童用语的范例。其中还包括了供安全理事会成员使用的将保护儿童作为安理会决议中主流的检查单, 并提供了从以往决议中取用的范例链接。用户可在“国家局势”部分查找关于在武装冲突局势中侵害儿童行为的背景资料。如今, 监控名单组织的应用程序已在全世界超过 129 个国家下载了 4 600 多次, 其中大多数都是发展中国家下载的。儿童与武装冲突应用程序是进入“人权郁金香奖”决赛前三名的产品。该应用程序目前有英文版和法文版, 阿拉伯文版也将很快面世。

23. 会议还讨论了如何处理通过技术制作的内容所涉法律问题。在介绍发言中提出了对信息进行法律测试, 旨在确保制作的内容可以受到法律起诉。测试包括三个步骤, 即评估数据的相关性、可靠性和分析方法。还有人提到如何让儿童参与书面记录及到哪个年龄参与才合乎道德的问题。

24. 有人还提供了平民录制的以人权受到侵犯为重点内容的视频实例。智能手机和其他照相设备越来越多, 使更多不同的人拍摄到了大量的镜头, 从而有利于全面记录侵犯人权行为。与会者强调指出, 录像画面虽不能取代其他类型的证据, 但可为评估冲突局势做出重要贡献。核实这类录像被确认为是一项重大挑战。有前途的核查工具, 例如非政府组织“证人”组织和监护项目开发的“InformaCam”仍处于测试阶段。

25. 与会者在讨论中表示支持与保护儿童新技术有关的创新想法。他们认为监控名单组织的智能手机应用程序是一个很好的例子，建议进一步开发应用程序，特别是加强其在外地的可用性。然而，尽管新形式数据收集带来惠益，但是应该强调指出，确保以这种形式记录局势和收集数据的安全性是至关重要的。

26. 必须克服在核实所收集的资料方面存在的困难，以便可以在法庭上将其作为证据使用。与会者注意到，在通过获取更多关于资料来源和资料制造的信息改进核实及担心资料收集者的安全之间，可能需要作出权衡。数据技术的技术基础经常受到质疑，一般很难在法庭上使用。与会者强调指出，技术仍在不断发展，不足之处完全有可能得到克服。

27. 与会者明确表示，扩大使用应用程序和其他创新技术需要更多的资金。其他会员国不妨以列支敦士登为榜样，考虑为后续项目提供资金。应为儿童保护和技术界的交流创建一个新平台，以促进对话和利用专家知识。

#### 根据指导说明举办的培训班

28. 第四场会议重点讨论了联合国关于执行安全理事会第 1998 号决议的《学校和医院遇袭指导说明》。在介绍性发言中回顾指出，该《指导说明》旨在：

- (a) 增强对安全理事会应对袭击学校和医院行为框架的理解；
- (b) 加强监测和报告袭击行为，包括定义、侵害行为的类型和需要收集哪些信息；
- (c) 提供宣传和对话工具，包括安全理事会授权的打击袭击学校和医院行为的行动计划；
- (d) 增进联合国与民间社会的伙伴关系，以预防、制止和应对袭击学校和医院行为。

29. 在第二场会议第二部分将与参会者分成小组。要求每个小组运用《指导说明》的内容进行各种具体案例分析，以了解具体侵害行为的复杂性以及工作人员在实地遇到的现实问题。这一部分练习力求在安全理事会第 1998 号决议的实地执行者与参与安全理事会在政策层面拟订和加强儿童与武装冲突任务的行为者之间建立联系。目标是就安全理事会的规定和实地人员指南所产生的影响以及如何将实地面临的挑战纳入安全理事会今后就关于某类侵害行为的决议开展进一步审议工作达成相互理解。在这项练习过程中，各个小组讨论了以下问题：是否违反了监测和报告机制？如果是，需要收集哪些信息？是否违反了国际法？依据是什么？违反行为是否会导致列名？你如何开展宣传/对话？可以立即采取哪些预防和保护措施？通过小组练习可以看出，要回答这些问题是多么复杂和具有挑战性。因此，如果能开发互动式电子版《指导说明》，就可以为实地人员监测和报告袭击学校和医院行为提供重要的支助和指导工具。

## 具体冲突局势和相关挑战

30. 讲习班第六场会议重点讨论了西岸、泰国南部和尼日利亚冲突局势带来的具体挑战。培训期间，与会者强调了以下几点：

(a) 学校容易成为袭击目标。教师可能被视为代表国家，但儿童却不被视作儿童。

(b) 在数据核查和数据可靠性方面仍存在挑战。在尼日利亚，地理成像是一个很有前途的工具，可用于防止出现更广泛的袭击学校行为。与会者呼吁各国不要阻挠联合国机构和非政府组织核查信息。

(c) 监报机制无疑加强了对儿童的保护，但仍然存在不足之处。一方面，与会者承认，监测和报告机制只是由人来使用的一个人工工具，因此有其固有的局限性。另一方面，与会者突出强调，制度的政治限制阻碍了监报机制充分发挥潜力。他们着重指出，必须确保监报机制的公正性和中立性。

(d) 关于安全理事会和工作组的工作方法，与会者指出，由于需要达成共识，很难确保工作组对每一个局势都进行充分审议。

## 建议

根据讲习班期间的讨论，就如何加强执行安全理事会第 1998 号决议和强化儿童与武装冲突议程提出了以下建议：

安全理事会在审议具体国家局势时，应定期邀请教科文组织、儿基会以及其他有关的民间社会组织介绍教育设施和学生遇袭的情况。

有国家担心，《武装冲突中不将中小学和大学用于军事用途的准则》(以前称《吕桑准则》)意在改变现行的国际人道主义法。如果这些担心能得到缓解，各国就应考虑核准该《准则》，同时强调《准则》的实用价值和最佳做法政策。

应投入更多专门资源，了解和消除武装团体招募儿童的根源，掌握其招募方法，并应向相关组织提供资源，用于制定防止招募儿童的战略。

各国和联合国各组织应加紧努力，支持各组织监测、分析和评价在脆弱社区(城市、村庄、难民营和学校)，特别是极端主义团体控制的地区内或周边存在的招募儿童的风险。

安全理事会、各国和负责对武装冲突中严重侵害儿童行为追究责任的所有其他相关机构和组织必须加紧努力，制定和执行实际战略，在追究责任、执行法律和规范、改革制度和增强受武装冲突影响的儿童和社区的权能等方面切实加强问责。

各国、联合国各组织和非政府组织应将技术应用作为武装冲突局势中保护儿童的重要工具；应注重弥合非政府组织的技术工作与儿童保护顾问的实地工作之间的差距，这些顾问往往无法获得创新性技术工具。

各国和联合国各组织应支持开展旨在开发新型创新技术的项目，使有关严重侵害儿童行为的信息更容易获取和流通。为此，应加强监控名单组织开发的关于儿童与武装冲突的移动应用程序，以支助外地人员报告和监测袭击学校和医院事件。这些项目也有助于加强联合国特派团与安全理事会之间的沟通交流。

应该让地方社区参与学校保护工作。它们的倡议对保护学校至关重要。

应加强儿童保护顾问的能力，为他们提供更多的培训方案和资源，以收集和分析有关学校和医院遇袭的资料。

联合国特派团任务规定的起草者必须认识到，相比人权干事，专门的儿童保护顾问能够更好地保护儿童。联合国特派团任务规定的语言措词必须确保为特派团的儿童保护部门提供必要的能力、资源和培训。

应为加强国家问责机制提供更多资源，包括提供调查和起诉能力，以对施害者追究责任。应确保为增强儿童权能的重返社会方案提供必要资金。

应鼓励国际社会儿童保护群体每年举行一次会议，讨论与推进和执行儿童与武装冲突议程有关的问题。定期举办更加标准化形式的讲习班也可为新当选的安全理事会成员提供机会，使其在就任安理会成员之前熟悉该议程，并与儿童保护群体的关键行为者会面。

此次讲习班借鉴了以往各项活动的成果，包括 2011 年 5 月、2013 年 2 月和 2013 年 12 月由德国联邦外交部、列支敦士登公国、普林斯顿大学列支敦士登自决问题研究所、儿童与武装冲突监控名单组织、联邦安全政策研究院和德国国际和安全事务研究所在德国柏林和美国普林斯顿举办的关于儿童与武装冲突议程的各种形式讲习班。这些讲习班的报告已作为大会和安全理事会的文件发表(A/67/694-S/2013/158、A/68/750-S/2014/91)。这些讲习班就执行和加强儿童与武装冲突议程提出的尚未执行的主要建议如下：

#### 向安全理事会提出的建议

- 确保有充分的保护儿童任务授权，并要求在安全理事会授权的所有相关特派团中及时部署充足的儿童保护能力，其中包括维持和平特派团和特别政治任务。应特别注重监测和报告侵害行为，支持制定和执行行动计划。
- 将儿童与武装冲突问题纳入安全理事会所有实地访问的工作范围和报告。
- 将侵害儿童行为列入所有相关制裁委员会的指认标准，并审议各种备选方案，以便将制裁制度扩大适用于涉及侵害儿童行为的其他武装冲突局势。
- 必须对侵害行为的责任人实施制裁，并在审查制裁委员会发表的简述时提及侵害儿童行为。
- 邀请负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表定期向所有相关制裁委员会通报情况。

### 向儿童与武装冲突问题工作组提出的建议

- 更好地利用实地访问、新闻发布会及工作组主席发表的新闻谈话，提请注意侵害儿童行为以及工作组的工作。
- 请有关各方提出书面反馈，说明为执行工作组结论中的建议所采取的步骤。
- 审议各项备选方案以对惯犯施加更大压力，审查其工具包的使用情况和效力，特别注重审查哪些工具已证明或可证明能最有效地促使不同类型施害者就范。
- 请有关驻地协调员或特定国家的秘书长特别代表(当面或通过视频链接)通报与施害者有关的情况，包括在制定和执行行动计划的过程中所作的努力和遇到的挑战。
- 向有关制裁委员会主席和国际刑事法院检察官转交结论。

### 向会员国提出的建议

- 将儿童与武装冲突问题纳入外交部和相关政府机构工作的主流，特别鼓励使用双边外交和有条件的发展或军事援助，以促进制定和执行行动计划。
- 在国家一级建立一个“之友小组”，旨在通过双边外交促进制定和执行行动计划。
- 支持努力加强国家问责机制，包括制订立法，将侵害儿童行为定为刑事犯罪，进行调查和起诉能力建设，以及制定和实施解除武装、复员和重返社会方案。

### 向秘书长提出的建议

- 依照安全理事会第 1460(2003)、1612(2005)、1882(2009)和 1998(2011)号决议的要求，在所有国家报告中纳入儿童与武装冲突问题，将其作为一个具体方面。
- 在关于儿童与武装冲突局势的每一份国别报告中列入一个章节，说明工作组的结论和建议产生的影响。
- 鼓励所有相关驻地协调员和特别代表优先监测和报告侵害儿童行为，以及制定和执行行动计划的情况。
- 确保在所有相关的联合国维持和平特派团、建设和平特派团及政治特派团中及时部署人数充足的儿童保护顾问，以支持监测和报告侵害行为及制定和执行行动计划的情况。