



安全理事会

Distr.: General
28 December 2022
Chinese
Original: English

2022 年 12 月 22 日爱尔兰、墨西哥和大不列颠及北爱尔兰联合王国常
驻联合国代表给秘书长的信

安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组共同主席爱尔兰和墨西哥
与联合王国密切合作，谨分享非正式专家组与妇女保护顾问举行的关于执行预防
和处理冲突中性暴力任务的会议摘要说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发给荷。

爱尔兰常驻联合国代表

费加尔·迈森(签名)

墨西哥常驻联合国代表

胡安·拉蒙·德拉富恩特·拉米雷斯(签名)

联合王国常驻联合国代表

吴百纳(签名)



2022 年 12 月 22 日爱尔兰、墨西哥和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全理事会妇女与和平与安全非正式专家组：2022 年 11 月 16 日与妇女保护顾问举行的关于执行预防和处理冲突中性暴力任务的会议摘要

2022 年 11 月 16 日，妇女与和平与安全非正式专家组同负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表普拉米拉·帕滕和部署在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的六位妇女保护高级顾问举行了会议。此次会议旨在以 2021 年 11 月 16 日召开的关于妇女保护顾问作用和贡献的上一次年度专门会议所提建议为基础，讨论推进执行预防和与冲突有关的性暴力任务的战略和方法。

安全理事会成员提出的问题

安全理事会成员询问，在为进行起诉和问责进程收集性暴力犯罪证据方面，现有哪些技术能力和资源。安理会成员问道，囚禁对伊拉克境内与冲突有关的性暴力幸存者产生了何种影响，据记录幸存者在康复方面存在哪些挑战。安理会成员还询问，会员国在延长特派团任务期限和给予授权时可以发挥何种作用，以肯定妇女保护顾问的重要工作。其他问题重点涉及如何向司法行为体提供有效支持，以加强对与冲突有关的性暴力的问责。此外，安理会成员还询问，在确保法律和宪法改革优先重视与冲突有关的性暴力问题方面，现有哪些机遇和挑战。安理会成员重申了关于继续每年举行这一会议的建议。

会上提出的要点

冲突中性暴力问题特别代表介绍指出，当前，世界范围内军事化加剧，公民空间缩小，流离失所平民人数空前，政变和以违宪方式进行权力更迭的现象盛行，在此过程中，性暴力继续被作为战争、酷刑、恐怖和政治压迫的残忍手段，面对这一背景，执行与冲突有关的性暴力任务面临重重困难。特别代表强调，必须采取紧急行动，确保在结构和行动层面开展预防，并着重指出，必须在冲突过后为幸存者和面临性暴力风险的人员营造保护环境。在这方面，特别代表提到，根据她的任务授权启动了一个预防框架，以此支持会员国、民间社会组织以及广大捐助者和外交界作出努力，加强预防武装敌对行动与性别歧视相互交织而引发的犯罪问题。特别代表谈到了秘书长关于因冲突中性暴力而怀孕的妇女和女童以及因冲突中性暴力而出生的儿童的报告(S/2022/77)定稿情况，该报告由安全理事会第 2467(2019)号决议授权提出，其中包含支持幸存者及其子女的可行建议，部署于外地的妇女保护顾问正在推进落实这些建议。

特别代表着重指出，自 2008 年以来，该议程整体上取得了重大进展，特别是在规范框架和体制安排方面，但同时强调，在中非共和国、刚果民主共和国、

埃塞俄比亚、伊拉克、缅甸、南苏丹、苏丹和乌克兰等冲突地区，据记录性暴力问题仍在继续发生。特别代表回顾指出，其任务确定了三个旨在应对这些挑战的战略优先事项：为幸存者伸张正义和开展问责；加强国家在预防和应对与冲突有关的性暴力方面的自主权；解决此类暴力的根源问题，即结构性性别不平等和有害社会规范。特别代表强调，妇女保护顾问在确保捐助者、外交官和决策者聆听幸存者诉求方面发挥着关键作用。

特别代表指出，她的办公室目前正在牵头编写秘书长关于与冲突有关的性暴力的第十四次年度报告，该报告将以负责领导落实与冲突有关的性暴力问题监测、分析和报告安排的妇女保护顾问所收集的信息为基础。此外，特别代表指出，妇女保护顾问在监测和报告与冲突有关的性暴力事件、模式和趋势方面的工作，为秘书长年度报告附件列名 49 个冲突方提供了参考信息。列名旨在加强武装冲突各方对适用国际人道法规范和安全理事会有关决议的遵守。特别代表指出，在最近加上海地之后，联合国制裁制度已达到 15 个，其中有 9 个制裁制度将性暴力列为指认标准之一，而她在向安理会的这些机构通报情况时，也参考了妇女保护顾问的实地监测和报告。

特别代表回顾指出，在联合国外地行动的规划和过渡期间，应当系统评估妇女保护顾问的作用，还应根据安全理事会第 2467(2019)号决议，适当考虑向联合国驻地兼人道主义协调员办公室部署妇女保护顾问。此外，鉴于性暴力与冲突驱动的贩运、流离失所和暴力极端主义之间存在联系，还建议向各个联合国区域中心部署妇女保护顾问，以提高监测和应对跨境性暴力模式的能力。特别代表着重指出，迄今为止，在预防和处理与冲突有关的性暴力任务授权所涵盖的 20 多个受冲突影响的国家当中，已向其中 7 个国家部署了妇女保护顾问，并回顾指出，资源水平与挑战的严峻程度并不匹配。特别代表呼吁为妇女保护顾问的工作持续提供政治和财政支持，因为在很多情况下，妇女保护顾问不得不“单枪匹马”开展工作。特别代表重申，根据安全理事会的设想，妇女保护顾问是第 1888(2009)号决议所述综合架构的组成部分，同法治与冲突中性暴力问题专家组和联合国制止冲突中性暴力行动协调网络一起，充当预防和应对与冲突有关的性暴力任务的三大“业务部门”之一。特别代表强调，安全理事会要呼吁允许妇女保护顾问不受限制地进入拘留中心、流离失所场所、解除武装、复员和重返社会安置营地和其他热点地区，并为联合国外地存在配备充分的专门能力，以便将政策转化为实践，为幸存者和面临风险的人员提供保护和支助。

联刚稳定团的妇女保护高级顾问表示，由于武装冲突持续不断，性别歧视根深蒂固，妇女和女童社会地位低下，与冲突有关的性暴力仍在继续普遍发生，而司法系统薄弱和资金不足，无法追究肇事者责任，导致情况雪上加霜。妇女保护高级顾问着重指出，有 20 个冲突方对各种形式的性暴力问题负责，在 2022 年，妇女保护顾问核实并记录了 537 起事件，其中 70% 的受害者是妇女，29% 的受害者是女童。在这些案件中，近 80% 是武装团体所为。20% 以上的案件牵涉到国家行为体，包括武装部队、警察和情报部门。自 8 月中旬起部署于布隆迪东部的该国军队也有相关犯案记录。妇女保护高级顾问强调指出，由于安全局势严峻，保

护幸存者的工作存在关切，再加上法治崩溃，性暴力始终是少报最为严重的罪行之一，因此，有记录的案件只占案件总数的极小部分。妇女保护高级顾问着重指出，性暴力问题的调查工作还面临另外三个挑战：联刚稳定团缩编，几个外地办事处关闭，导致没有足够的后勤支援开展调查任务；持续存在反联合国情绪，阻碍受害者、证人和民间社会组织谴责性暴力并与人权事务干事互动；“3•23”运动武装团体重新抬头，刚果民主共和国武装部队因此进行了战略性重新部署，导致其他地区产生安全真空。妇女保护高级顾问欢迎政府采取实际步骤，通过了关于保护和赔偿与冲突有关的性暴力受害者的新法律，但强调指出，该法必须符合国际标准，当局也必须确保在国家预算中分配足够资金，保证受害者获得应有赔偿。

联伊援助团的妇女保护高级顾问着重指出，在伊拉克，雅兹迪幸存者的情况格外受关注，而基督徒、沙巴克人或土库曼人等其他少数群体的幸存者，却由于受到自己社区的污名化，而难以获得服务，导致他们的遭遇鲜为人知。妇女保护高级顾问回顾指出，在达伊沙绑架的雅兹迪人中，据报告几乎有一半仍下落不明，而对于其他少数群体的失踪人员，却没有任何官方数字。在脱离囚禁的女性幸存者中，有 400 多人在获得自由几年之后仍留在境内流离失所者营地，艰难重建生活，忍受精神健康影响。妇女保护高级顾问强调，2022 年 9 月，为实施《雅兹迪女性幸存者支助法》拨款 1 800 万美元，是值得欢迎的一步。但是，该法没有将因与冲突有关的性暴力出生的儿童包括在内，依旧是一个重大缺陷，导致这类儿童在获得登记和证件方面遇到行政障碍。此外，由于孩子遭到雅兹迪社区的排斥，母亲不得不选择抛弃自己的孩子。妇女保护高级顾问表示，在追究与冲突有关的性暴力案件责任方面缺乏进展，令人遗憾，并建议，要确保幸存者切实参与，特别是在与冲突有关的性暴力罪行赔偿方面。妇女保护高级顾问还建议，应紧急面向雅兹迪领导人开展倡导努力，以帮助因性暴力出生的儿童融入社区。

马里稳定团的妇女保护高级顾问介绍指出，当前，暴力和不安全问题正在加剧，暴力极端主义团体则意图利用因国际部队撤出马里而产生的安全真空。2022 年 8 月，这种动荡局势导致 422 620 人流离失所，超出了该国中部和北部地区主要城镇公共服务部门的应对能力。妇女保护高级顾问强调，流离失所妇女和女童面临严重的性暴力风险。例如，据性别暴力问题子群组估计，在梅纳卡镇，27% 的流离失所妇女曾报告遭遇强奸，60% 的流离失所妇女和女童曾报告遭遇诱拐、绑架和强迫婚姻。在加奥，约 30% 的妇女和女童在流离失所之前和期间遭受过性暴力。妇女保护高级顾问指出，保健设施遭到破坏，或因工作人员撤离而不得不关闭，这种不安全状况正在影响医疗服务的提供。此外，不安全问题还造成了新的紧急人道主义需求，特别是由于男子遭到大规模杀害，使得妇女户主家庭面临新的紧急人道主义需求。妇女保护高级顾问介绍了她的团队所作的努力，包括在法治与冲突中性暴力问题专家组的支持下，通过对国家司法当局进行技术指导，与国家当局开展接触，以促进打击性暴力犯罪有罪不罚现象。妇女保护高级顾问报告指出，由于缺乏财政资源，再加上当局推迟举行为执行关于解决与冲突有关的性暴力问题的联合公报吸引资金的捐助者圆桌会议，导致该联合公报的执行延误。妇女保护高级顾问概述指出，已通过与武装团体接触，推动其履行防止和应

对与冲突有关的性暴力的承诺，以此努力开展预防工作，也概述了与马里伊斯兰高等理事会合作通过关于防止性暴力的法特瓦的情况。

联索援助团的妇女保护高级顾问通报指出，当前，索马里政治局势脆弱，冲突延宕不止，人道主义危机频发，继续导致平民、特别是流离失所的少数群体或边缘化群体妇女和女童面临严重性暴力风险。妇女保护高级顾问继续与人道主义行为体协作，在人道主义应急行动中强化采用对性别问题具有敏感认识的办法，以加强对妇女和女童的保护，并向其转介专业援助机构。在问责方面，妇女保护高级顾问强调，采用习惯法裁定性暴力案件的做法令人严重关切。例如，2022 年 9 月，在一起案件当中，部族长老和宗教领袖同当局进行了谈判，最终未经正当程序处决了被控性暴力行为的施害者。妇女保护高级顾问指出，索马里政府承诺加快颁布 2018 年《性犯罪法案》，并确认索马里政府于 9 月通过了关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，认为这是一项积极发展，将使索马里政府能够追究性暴力行为的责任，加强处理性暴力问题的法律框架。

联苏综合援助团的妇女保护高级顾问指出，在苏丹，与冲突有关的性暴力问题仍然十分严重。自 2021 年 10 月军方掌权以来，政治局势依然动荡，在该国引发大规模示威，对此，安全部队过度使用武力，造成人员伤亡和性暴力案件。在这方面，联合国核对了 25 起关于安全部队人员在抗议过程中对妇女和儿童实施性暴力、强奸和轮奸的指控。妇女保护高级顾问表示，达尔富尔的族群间暴力持续不断，已导致数百名平民丧生，情况令人关切。记录犯罪行为的工作十分困难。尽管如此，据幸存者报告，流离失所妇女和女童在从事日常生计活动的过程中，曾遭遇多起由安全部队或不明身份武装游牧民实施的性暴力事件。妇女保护高级顾问赞扬社会发展部打击性暴力侵害妇女问题部门所开展的工作，为幸存者提供专业援助，包括在苏丹许多地区设立举报热线，并在一些医院开辟专门应对性暴力和性别暴力问题的空间。妇女保护高级顾问指出，由于存在污名化、心理创伤以及对司法和执法系统缺乏信心，性暴力案件少报问题仍极为严重。妇女保护高级顾问报告了由联合国难民事务高级专员公署支助的保护网络的发展情况，这些网络以性暴力和性别暴力问题为重点，充当监测、保护和应对机制。此外，妇女保护高级顾问还努力弥补法治方面的空白，向苏丹各地的女性律师提供关于性暴力案件调查国际标准的培训。在达尔富尔，正在对根据《苏丹和平朱巴协议》设立的达尔富尔永久停火委员会和联合维持安全部队这两大关键机构进行预防和应对与冲突有关的性暴力的能力建设。妇女保护高级顾问建议紧急制定保护证人、受害者和妇女人权维护者的方案。

南苏丹特派团的妇女保护高级顾问报告指出，在南苏丹，监测和报告工作方面持续存在挑战，包括幸存者面临不安全、污名化和惧怕报复问题，再加上幸存者对刑事司法体系不信任，也无法获得服务，尽管如此，在 2022 年 7 月至 9 月期间，仍在南苏丹记录了 92 起与冲突有关的性暴力案件。妇女保护高级顾问着重指出，需要采取立足长远的司法和问责体制建设办法，以推动在目前使用联合国支持的流动法院的基础上向前发展。要通过对司法和执法机构进行能力建设，向司法体系持续提供支持；确保颁行关键的立法改革，如性别暴力法案和证人保

护法案；启动真相、和解和消除创伤委员会。妇女保护高级顾问回顾指出，虽然 2018 年《解决南苏丹共和国冲突重振协议》产生了积极影响，有记录的与冲突有关的性暴力案件因此减少，但社区民兵造成的局部暴力近期不断增加，性暴力继续被系统用作战争策略。在这方面，6 月至 9 月坦布拉发生冲突期间，记录了 64 起性暴力案件。此外，6 月和 7 月国家武装部队与武装青年在北通季县 Rual Bet 发生冲突期间，记录了 37 起性暴力案件。妇女保护高级顾问总结指出，南苏丹特派团要从四个关键优先事项着手，处理与冲突有关的性暴力：(a) 启动实施负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表制定的预防框架，以预防与冲突有关的性暴力，特别是考虑到，南苏丹总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特在特别代表访问南苏丹后再次承诺加快实施这些措施；(b) 支持关键的立法和政策改革，以消除性暴力犯罪有罪不罚的现象；(c) 建设国家行为体包括执法机构、军事司法机构和民间社会组织的能力，以防止和处理与冲突有关的性暴力；(d) 倡导全面执行《解决南苏丹共和国冲突重振协议》，特别要呼吁所有各方立即停止一切形式与冲突有关的性暴力。

建议

下列建议由负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室提出。¹

鉴于即将就联合国和平行动和特别政治任务的任务规定进行谈判，安全理事会应保留现有提及部署妇女保护顾问的内容，并应考虑增加以下强化措辞：

- 呼吁在所有令人关切的局势中及时部署妇女保护顾问，并要求和平行动和特别政治任务在其经常预算中列入足够数量的此类职位，以覆盖受冲突影响的地区，并在面临风险的社区附近开展工作，以此作为确保有效执行冲突中性暴力任务的努力之一；
- 要求在联合国和平行动向特别政治任务和(或)联合国国家工作队过渡的过程中，将部署妇女保护顾问列为联合国在相关国家派驻的必要能力之一，并将之充分反映在规划进程当中，包括将处理性暴力问题作为保护平民和巩固和平的一部分，为其制定具体的基准和指标，以确保与冲突各方有效接触，让其作出有时限的解决性暴力的承诺，维持与冲突有关的性暴力监测、分析和报告安排，为及时采取预防、减轻风险、保护和应对措施提供可靠的信息基础。

此外，安全理事会成员应当：

- 呼吁国际社会、特别是捐助界支持提供专用捐助，用于在令人关切的局势中部署妇女保护顾问，包括在联合国驻地兼人道主义协调员办公室加以部署，以支持国家当局、幸存者网络、妇女人权维护者、宗教领袖和服务提供者工作，推动落实关于与冲突有关的性暴力的联合公报和合

¹ 所列建议或为参加此次会议的联合国代表提出的建议，或为非正式专家组秘书处会前编写的背景说明中的建议，而不是非正式专家组整体或安全理事会成员提出的建议。

作框架，确保在所有活动中采用以幸存者为中心的方法，促进设立国家和区域监测和报告安排；

- 在第五委员会倡导保留现有的妇女保护顾问职位和单位，并要求在能力始终不足或没有能力的情况下加强能力，同时适当考虑在特派团缩编和过渡的情况下保留这些职位；
- 确保争取驻相关国家的使馆支持扩大并加强妇女保护顾问的努力，包括确保在停火协定、和平进程、选举监督安排、国际及区域预警系统、反暴举措以及过渡期正义机制和进程中适当处理与冲突有关的性暴力关切；
- 酌情利用安全理事会和制裁委员会的定期视察团，与当地部署的妇女保护顾问接触，并就遵守国际规范、包括安理会 2008 年以来通过的与冲突有关的性暴力问题决议方面存在的差距，向联合国高级领导层、国家当局和冲突各方提出关切；
- 呼吁有关各方和有关当局确保妇女保护顾问不受阻碍地进入受冲突影响的地区、拘留场所、难民和境内流离失所者营地和安置营地，以开展监测、报告和应对工作；
- 继续每年召开妇女与和平与安全问题非正式专家组关于妇女保护顾问工作的专门会议，以此为平台听取安全理事会议程所列国家的实地专家通报最新业务情况。