



2015年4月9日约旦常驻联合国代表给秘书长的信

谨转递安全理事会主席国约旦为2015年4月15日举行的安理会关于冲突中性暴力问题的公开辩论编写的概念文件(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

迪娜·卡瓦尔(签名)



2015年4月9日约旦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

为安全理事会关于冲突中性暴力问题的公开辩论编写的概念文件

纵观历史，性暴力在武装冲突中一直广泛存在，并持续给妇女、男子、男童和女童以及他们的家庭和社区带来毁灭性后果。2014年，包括伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、索马里、尼日利亚、马里、利比亚和也门等地在内，全球暴力极端主义急剧增加。秘书长在2015年关于冲突中性暴力的报告(S/2015/203)中揭示了这个问题的新层面，例如伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、索马里和尼日利亚等地的极端主义团体使用性暴力作为恐怖手段。他阐述了性暴力如何与极端主义团体的目标、意识形态和资金来源结成一体，并因此指出，应将增强妇女权能和预防性暴力作为国际应对行动的重点。

下列五个关键主题贯穿该报告，这五个主题也应构成本次公开辩论的实质性基础：

(a) 非国家行为体实施的性暴力占到绝大多数，但国家行为体或与国家有关联的武装团体所犯侵权行为也仍然令人严重关切。追究所有实施者的责任至关重要，这是震慑和预防工作的关键部分，而调查和起诉必须以幸存者为中心，并依照国际标准进行；

(b) 向幸存者提供全面服务仍然是一个薄弱环节，就国际社会投入的资源而言尤其如此。与此同时，重要的是更加广泛地考虑列入对幸存者的资源和生计支助问题。因此，减贫和发展战略必须为性暴力幸存者留出一个窗口，因为他们陷入贫穷最深，经济上也最被边缘化；

(c) 过去几年，冲突中性暴力已升级成为事关安全理事会的和平与安全问题。今后，安理会必须考虑如何将安全部门充分列入议程。这就要求更加精确地阐述安全部门行为体在预防冲突中性暴力和确保安全参与方面可以发挥的作用；

(d) 全球一级已经有强大的法律框架和工具，但主要挑战是如何通过推动各国当局展现领导权和所有权意识将议程落到实处，并鼓励各国采取具体措施。随着各国作出承诺，联合国必须提供专门知识和资源，帮助各国履行承诺；

(e) 即使各国政府作出承诺，仍然必须认识到大部分侵权行为是非国家行为体所为。因此，在推动非国家行为体作出具体承诺和采取具体措施方面存在的政治和行动挑战，是一个主要考虑因素。

本次公开辩论的侧重点

本次公开辩论将以秘书长的报告为基础，于4月15日上午10时在安全理事会会议厅公开举行，所有会员国都可参加。辩论将由约旦主持。参与者将审查以下问题：暴力极端主义团体作为冲突中性暴力实施者出现；以族裔和宗教少数群

体等少数群体为攻击目标；妇女和女童在从事耕种和取水砍柴等日常生计活动时的脆弱性；将使用或威胁使用性暴力作为拘押时的一种虐待形式，通常以男子和男童为对象；流离失所者和难民的脆弱性，特别是在非法开采自然资源的背景下使用性暴力迫使流离失所；医疗及其他服务的严重缺乏；以及对幸存者的赔偿和生计支助。

我们鼓励围绕下列层面进行辩论：

- (a) 将性暴力作为恐怖手段，为极端主义团体的关键战略要务服务；
- (b) 推动妇女参与和平进程，并确保在和平协定和停火中明确反映性暴力问题；
- (c) 国际社会如何能够更好地支持各国政府打击有罪不罚和开展责任追究，作为震慑和预防工作的主要部分；
- (d) 国际社会如何能够更好地支持加强安全部门对预防工作、尤其是国家一级预防工作的承诺和参与；
- (e) 增加对冲突中性暴力幸存者的医疗、心理社会、法律及经济支助和服务；
- (f) 增加妇女维持和平人员的人数；
- (g) 优先考虑加速部署妇女保护顾问和两性平等顾问，以确保安全理事会决议在实地得到执行；
- (h) 实施预警系统，查明正在升级的冲突中性暴力；
- (i) 培养国家所有权意识，包括设立流动法院和混合法庭或者更加广泛的真相与和解委员会，向性暴力幸存者提供正义，并由此促进和平与安全；
- (j) 如何更好地支持负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室在这方面的的工作；
- (k) 如何更好地支持向秘书长特别代表报告的安全理事会第 1888(2009)号决议所设法治与冲突中性暴力问题专家组。

确认性暴力为国际罪行的历史概述

数百年来，冲突中性暴力都被默认为是战争中一个不可避免的部分。1998年一份关于性暴力与武装冲突问题的报告指出，从历史上看，军队视强奸为一种正当战利品。在第二次世界大战期间，冲突所有各方都被控实施大规模强奸，但胜利一方的协约国为起诉涉嫌战争罪行而在东京和纽伦堡设立的两个法院，都没有确认性暴力为犯罪。

直到 1992 年，面对前南斯拉夫境内妇女普遍遭强奸的情况，这个问题才引起安全理事会的注意。破天荒头一回，前南斯拉夫问题国际法庭规约将武装冲突中针对平民实施的强奸列为危害人类罪行，与酷刑和灭绝等其他罪行并列。2001 年，该法庭成为第一个认定一名被告人所犯强奸罪为危害人类罪行的国际性法院。而且，法庭还在定义中将性奴役列为属于危害人类罪行的奴役行为。而在此之前，强迫劳动是唯一被视为属于危害人类罪行的奴役形式。

卢旺达问题国际刑事法院也宣布强奸为战争罪行和危害人类罪行。1998 年，该法庭成为第一个认定一名被告人所犯强奸罪为灭绝种族罪行的国际性法院。

2002 年 7 月生效的《国际刑事法院罗马规约》将普遍或系统实施的强奸、性奴役、强制卖淫、强迫怀孕、强制绝育或“严重性相似的任何其他形式性暴力”列为危害人类罪行。该法院发出的逮捕令包含多起将强奸作为战争罪行和危害人类罪行的案件。

安全理事会涉及性暴力问题的决议

安全理事会已通过七项涉及对冲突中性暴力提高认识并采取行动的决议：

(a) 在第 1325(2000)号决议中，安理会促请会员国增加妇女在预防和解决冲突以及维护和促进和平与安全方面的参与。安理会促请武装冲突各方遵守保护妇女和女童权利的国际法，并采纳保护妇女免遭强奸和性攻击等性别犯罪的政策和程序；

(b) 在第 1820(2008)号决议中，安理会要求停止将针对妇女和女童的性暴力行为作为战争手段，并消除实施者有罪不罚的现象。安理会请秘书长和联合国在联合国领导的安全行动包括难民营中向妇女和女童提供保护，并邀请妇女参与和平进程的所有方面；

(c) 在第 1888(2009)号决议中，安理会详细阐述了进一步保护妇女和儿童免遭冲突中性暴力的措施，包括请秘书长任命一名特别代表来领导和协调本组织有关这个问题的任务，向令人格外关切的局势派遣专家组，以及授予维持和平人员保护妇女和儿童的任务；

(d) 在第 1889(2009)号决议中，安理会重申了第 1325(2000)号决议，谴责冲突局势中针对妇女的持续性暴力，并敦促会员国和民间社会在拟订冲突后方案时考虑保护及增强妇女和女童权能的必要性，包括与武装团体有关联的妇女和女童；

(e) 在第 1960(2010)号决议中，安理会请秘书长列出确信在安理会议程所列局势中涉嫌实施性暴力或对此种行为模式负有责任的当事方。安理会还要求建立专门针对冲突中性暴力的监测、分析和报告安排；

(f) 在第 2106(2013)号决议中，安理会设法加强对冲突中性暴力的监测和预防；

(g) 在第 2122(2013)号决议中，安理会重申了让妇女参与预防冲突、解决冲突和建设和平的重要性。
