



人权理事会

第四十八届会议

2021年9月13日至10月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

将冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权纳入人权理事会工 作主流的现状

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告是根据人权理事会第45/28号决议“在安全理事会第1325(2000)号决议二十周年之际促进和保护冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权”提交的。

报告审查了人权理事会及其机制在这一问题上的工作，并就如何在冲突和冲突后局势中进一步促进和保护妇女和女童的人权，包括这一问题同妇女、和平与安全议程的联系，酌情提出建议，供各国、理事会及其机制以及相关利益攸关方考虑。



一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 45/28 号决议“在安全理事会第 1325(2000)号决议二十周年之际促进和保护冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权”提交的。人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据各国和其他利益攸关方提供的资料,编写一份分析报告,说明将冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权纳入人权理事会工作主流的现状。
2. 为了编写这份报告,查阅了人权理事会的相关决议,以及普遍定期审议、特别程序、人权调查机构和人权理事会咨询委员会等理事会机制关于冲突和冲突后局势¹中妇女和女童人权的报告和建议。报告还参考了 12 个会员国²、12 个民间社会组织和联合国机构³提交的资料。报告涵盖 2015 年至 2021 年期间。关于普遍定期审议,报告依据的是涵盖期截至 2021 年 1 月的第三轮审议的资料。⁴
3. 作为报告编写方法的一部分,消除对妇女歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)被视为阐释冲突和冲突后局势中妇女和女童人权问题的指导框架。

二. 促进和保护妇女和女童人权同妇女、和平与安全议程之间的联系

4. 纪念安全理事会第 1325(2000)号决议的妇女、和平与安全议程二十周年为人权理事会提供了一个机会,分析将妇女和女童权利纳入其决议、工作和机构的情况。妇女和女童的和平与安全尊重她们的人权有着内在联系。⁵
5. 联合国各人权机制申明,基本人权义务,包括经济、社会和文化权利,继续适用于冲突和冲突后局势。⁶消除对妇女歧视委员会在其第 28 号一般性建议

¹ 根据第 45/28 号决议第 4 段,本报告所列冲突和冲突后局势是指安全理事会在妇女、和平与安全议程中确定的以下国家局势:阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、缅甸、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。见秘书长关于安全理事会所处理事项及其认为已达到阶段的简要说明(S/2017/10/Add.48 和 S/2021/10); 秘书长提交安全理事会的关于妇女、和平与安全问题的报告(S/2020/946、S/2019/800、S/2018/900、S/2017/861 和 S/2016/822); 以及秘书长提交安全理事会的关于与冲突有关的性暴力问题报告(S/2016/361、S/2017/249、S/2018/250、S/2019/280、S/2020/487、S/2021/312)。

² 阿根廷、澳大利亚、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、爱尔兰、黎巴嫩、尼泊尔、卡塔尔、西班牙和乌克兰。提交的材料可在以下网站查阅:
www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/ConflictSituations.aspx。

³ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和下列民间社会组织提交了资料:反歧视中心纪念馆、全球妇女和平建设者网络、北爱尔兰妇女欧洲论坛、增强妇女权能和发展之路、缓刑组织、拯救儿童组织、瑞典青年组织全国理事会、国际妇女争取和平与自由联盟、妇女难民委员会(联合提交)、世界联邦主义者运动/全球政策研究所、青年女权宣言。提交的资料可在以下网站查阅:
www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/ConflictSituations.aspx。

⁴ 分析第一轮和第二轮普遍定期审议根据妇女、和平与安全议程提出的妇女和女孩问题建议,见妇女署,“妇女、和平与安全:通过普遍定期审议加强问责制”(2019 年 11 月)。

⁵ S/2015/716, 第 39 段。

⁶ A/HRC/41/19, 第 5 段。

(2010 年)中强调, 冲突和冲突后局势对妇女平等享有和行使其基本权利产生严重影响和广泛后果(第 11 段)。委员会在其第 30 号一般性建议中指出, 从冲突过渡到冲突后往往不是线性过程, 可能出现停止冲突而后又重新陷入冲突的情况。这些阶段对处理妇女和女童人权问题提出了不同挑战和机遇(第 4 段)。该一般性建议还进一步澄清了《公约》同妇女、和平与安全议程之间的联系, 认为安全理事会这一问题相关决议表达的所有关切领域都可以在《公约》实质性条款中找到答案。委员会在该一般性建议中强调, 有必要将执行妇女、和平与安全议程置于《消除对妇女一切形式歧视公约》及其议定书的框架之内。

6. 安全理事会在第 1325(2000)号决议中重申, 必须全面执行在冲突期间和冲突之后保护妇女和女童权利的国际人道主义法和人权法。具体而言, 它呼吁武装冲突各方充分尊重所承担的与妇女和女童权利有关的国际法义务, 包括《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》规定的义务。该决议还阐述了妇女、和平与安全议程及其四大支柱: 预防、保护、参与以及建设和平和恢复。自第 1325(2000)号决议通过以来, 安全理事会通过了九项关于妇女、和平与安全的后续决议,⁷ 中心都是妇女的人权以及妇女在预防和应对危机中的领导作用。⁸ 最新的第 2493(2019)号决议与本报告尤其相关, 该决议呼吁各会员国在冲突和冲突后局势中促进妇女的人权(第 5 段)。

7. 2015 年, 关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究⁹ 强调妇女人权在和平与安全中的中心地位, 以及人权机构对追究受冲突影响环境中侵犯妇女人权行为责任的作用。¹⁰ 全球研究还强调, 政府间机构包括人权理事会的行动与人权机制的行动应加强协调形成合力, 这是充分履行妇女、和平与安全议程中人权义务的先决条件, 包括在冲突期间和冲突之后。¹¹

8. 秘书长最近在关于妇女、和平与安全的年度报告中, 欢迎和承认国际人权机构, 包括人权理事会及其机制, 特别是普遍定期审议、特别程序和调查机构的作用, 可以审议国家在冲突和冲突后局势中对妇女权利的义务和追究这方面的国家责任。¹² 他一贯认为, 普遍定期审议提供了契机, 可以促进对妇女人权义务履行情况进行问责和加强对妇女、和平与安全议程的承诺。¹³

⁷ 这些决议是: 1820(2008)、1888(2009)、1889(2009)、1960(2010)、2106(2013)、2122(2013)、2242(2015)、2467(2019)和 2493(2019)。

⁸ S/2020/946, 第 3 段。

⁹ 2015 年, 秘书长应安全理事会第 2122(2013)号决议的邀请, 委托有关机构进行关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究。

¹⁰ S/2016/822, 第 72 段。

¹¹ 拉迪卡·库马拉斯瓦米(Radhika Coomaraswamy), 《预防冲突、改革司法、确保和平: 联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究》(妇女署, 2015 年), 第 350 页。

¹² S/2017/861, 第 72 段; S/2019/800, 第 67 段。

¹³ 参见 S/2017/861, 第 73 和 74 段; S/2018/900, 第 85 段; S/2020/946, 第 82 段。

三. 审查人权理事会关于在冲突和冲突后局势中促进和保护妇女和女童人权的工作

A. 人权理事会的决议

9. 查阅人权理事会 2015 年 3 月至 2021 年 3 月通过的决议，包括专题决议和国别决议发现，至少有 120 项提及了在冲突和冲突后局势中促进和保护妇女和女童的人权，约占安理会此期间所通过决议总数的 20%。¹⁴

10. 在所查阅的大多数专题决议中，理事会认为，冲突和冲突后局势加剧了妇女和女童先前遭遇的性别歧视和不平等，使她们更有可能受到各种形式的性别暴力，包括性暴力、贩运以及童婚、早婚和强迫婚姻。¹⁵ 有些决议谈到了促成因素，如法治崩溃、遭受性暴力和性别暴力后感到耻辱；¹⁶ 也有些决议提到性暴力和性别暴力受害者没有诉诸司法和获得补救的渠道，得不到医疗保健和各种服务，缺少心理辅导以及重新融入社会经济的机会。¹⁷

11. 安理会通过的专题决议还论述了妇女和女童在冲突和冲突后局势中面临的各种困境。主要议题包括诉诸司法、性保健和生殖保健及服务、安全饮用水和卫生设施、教育、国籍和无国籍状态。¹⁸ 与其他决议不同，专题决议侧重人道主义背景，优先考虑基于性别的结构性歧视，通常认为不平等在冲突前已经存在。¹⁹ 一些决议呼吁各国解决境内流离失所妇女和女童以及残疾妇女和女童在冲突情况下的脆弱性和保护需求。²⁰ 第 45/18 号决议论及女记者在武装冲突中面临的风险。

12. 其他专题决议呼吁各国促进妇女和女童，包括残疾妇女和女童，有意义和平等地参与影响她们的决策进程，包括过渡期司法战略。²¹ 在第 44/4 号决议中，理事会敦促各国将打击人口贩运的努力与妇女、和平与安全议程下的努力结合起来，形成合力。尤其应重视贩运人口与冲突期间性暴力的联系，并应强调妇女的能动性和对这一进程的参与。

13. 所查阅的所有国别决议都提到了妇女和女童的权利，尽管详疏不同。²² 一些决议呼吁各国采取一整套旨在预防冲突以及保护和实现妇女和女童所有人权的行动。还提到了消除一切形式歧视和暴力的立法措施，包括起诉性暴力和性别暴力的实施者，赋予经济权能以及参与政治和公共决策进程，特别是参与安全部门

¹⁴ 2015 年 3 月至 2021 年 3 月，人权理事会共通过了 600 项决议。

¹⁵ 参见第 35/16 和 41/15 号决议。

¹⁶ 参见第 45/29 号决议。

¹⁷ 参见第 35/10 号决议。

¹⁸ 参见第 32/20、39/10、43/5 和 45/8 号决议。

¹⁹ 参见第 35/16 和 45/29 号决议。

²⁰ 参见第 31/6 和 41/15 号决议。

²¹ 参见第 31/6 和 42/17 号决议。

²² 这些决议是：42/26、43/39、45/25、45/26、45/27、45/34、45/35、46/1、46/21、46/22、46/23 和 46/28。

改革。²³ 有些决议指出，妇女的参与对于过去侵权行为的问责机制很重要。²⁴ 有些决议则呼吁在冲突和冲突后局势中保护妇女和女童的全部人权，包括落实安全理事会第 1325(2000)号决议。²⁵

14. 性暴力是决议中着重强调的性别暴力形式，其次是童婚、早婚和强迫婚姻以及切割女性生殖器官。²⁶ 这些决议谴责性暴力，呼吁追究施暴者的责任，确保幸存者能够诉诸司法。只在一处承认在预防和应对冲突中性暴力方面需要采取以幸存者为中心的方法。²⁷ 在其他地方，安理会认为，迫切需要立即和及时提供医疗支持，包括性保健和生殖保健服务以及对幸存者的心理社会支持。²⁸ 安理会在一些决议中欢迎各国与联合国负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表签署联合公报，就制止与冲突有关的性暴力作出承诺，在一些情况下呼吁履行这些承诺。²⁹

15. 妇女充分、平等和有意义参与的重要性也见于理事会通过的国别决议中。视具体情况，这方面的呼吁可能涉及以下议题：预防冲突；国际和国家的和平努力；民族和解进程；解除武装、复员和重返社会；安全部门改革；在行政和选举机构中的代表性；以及在地方决策中的代表性，例如参与讨论关闭境内流离失所者营地等相关问题。³⁰ 理事会在许多决议中明确表示，妇女的参与应符合安全理事会第 1325(2000)号决议和后来决议的要求。³¹ 此外，在查阅的两项决议中，理事会欢迎制定执行妇女、和平与安全议程的国家行动计划。³²

16. 在一些国别决议中，理事会表示关切流离失所对妇女和女童，包括少数群体妇女和女童生活造成的影响，同时注意到境内流离失所妇女和女童的具体保护需求。³³

²³ 参见第 45/27 号决议。

²⁴ 第 46/1 号决议。

²⁵ 参见第 40/19 号决议。

²⁶ 参见第 36/27 号决议。

²⁷ 第 46/22 号决议。

²⁸ 第 46/22 和 37/31 号决议。

²⁹ 第 45/35、40/29、45/25 和 29/13 号决议。

³⁰ 见第 43/26 号决议。

³¹ 参见第 34/38 和 45/15 号决议。

³² 第 45/26 和 46/28 号决议。

³³ 第 42/3、43/39 和 45/21 号决议。

B. 人权理事会各机制的工作

普遍定期审议

17. 审查第三轮普遍定期提出的关于妇女和女童权利的建议发现，至少有 500 项涉及冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权，约占 7%。³⁴ 一项建议明确呼吁通过拨付充足的资源，有效执行落实第 1325(2000)号决议的国家行动计划。³⁵ 对妇女和女童的性别暴力是最常见的字眼。一些建议呼吁各国修订、通过或实施禁止一切形式性别暴力的法律，包括符合《消除对妇女一切形式歧视公约》的法律。³⁶ 另一些建议则呼吁通过或执行关于这一问题的战略。³⁷ 关于性别暴力特别是性暴力的建议往往也呼吁增加受害者诉诸司法的机会和追究施暴者的责任，要求向幸存者提供支持和保健服务机会。³⁸ 有些建议呼吁保护受害者，包括保护他们免受污名化和/或使她们能够获得赔偿。³⁹ 关于贩运人口的建议往往涵盖所有受影响的人口，而很少专门提及满足妇女和女童的需求。⁴⁰

18. 妇女参与公共和政治生活的权利也经常出现在建议中。总体而言，这些建议要求确保妇女充分和有意义地参与国家和地方一级的和平进程和决策进程及机构，包括在某些情况下，要求落实第 1325(2000)号决议。⁴¹ 一些建议还提到确保妇女参与选举和过渡期司法进程。⁴²

19. 影响冲突和冲突后局势中妇女和女童的其他问题在普遍定期审议建议中关注较少，例如缺乏获得全面保健和各种服务、教育和就业的机会，以及国籍权和家庭关系中的歧视。例如，只有几项建议呼吁确保妇女和女童享有性保健和生殖保健及权利；只有一项建议专门呼吁划拨更多资金，以提供更好的保健服务，包括产科急诊。⁴³ 关于教育的建议往往涵盖所有儿童，很少专门提及女童。⁴⁴ 有些建议呼吁各国采取措施减少就业中的性别不平等。⁴⁵ 在关于国籍、婚姻和家庭关系的一些建议中，则呼吁修改或删除国籍和公民身份法律中的歧视性条款。⁴⁶

³⁴ 有关国家是：阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、缅甸、斯里兰卡和也门。在编写本报告时，尚未对索马里、南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国进行第三轮审议。世界人权指数是用于拟订冲突和冲突后局势中妇女和女童人权问题建议的工具，参见以下网站：<https://uhri.ohchr.org>。

³⁵ A/HRC/41/5，第 136.37 段。

³⁶ 参见 A/HRC/38/7，第 115.29 段；A/HRC/47/13，第 32.103 段。

³⁷ 参见 A/HRC/42/6，第 140.200 段。

³⁸ 参见 A/HRC/39/6，第 120.130 段；A/HRC/40/12，第 121.168 段；A/HRC/42/6，第 140.157 段；A/HRC/43/17，第 120.157 段。

³⁹ 参见 A/HRC/37/17，第 116.147 段；A/HRC/42/5，第 119.195 段。

⁴⁰ A/HRC/43/14，第 147.206 段；A/HRC/43/17，第 120.202 段。

⁴¹ 参见 A/HRC/41/5，第 136.41 段；A/HRC/46/17，第 148.225 段。

⁴² A/HRC/37/17，第 116.81 段；A/HRC/38/7，第 114.113 段；A/HRC/39/6，第 120.79 段。

⁴³ A/HRC/37/17，第 116.128 段；A/HRC/39/6，第 120.116 段；A/HRC/42/5，第 119.159 段。

⁴⁴ 参见 A/HRC/41/5，第 136.161 段；A/HRC/42/5，第 119.173 段。

⁴⁵ A/HRC/43/14，第 147.40 段；A/HRC/40/12，第 121.106 段。

⁴⁶ A/HRC/38/7，第 115.15 段；A/HRC/38/10，第 137.214 段；A/HRC/42/6，第 140.126 段；A/HRC/43/14，第 147.97 段；A/HRC/46/17，第 148.222 段。

20. 一些建议呼吁保护弱势群体，包括残疾妇女和女童。它们要求保护残疾妇女和女童，考虑她们的具体需求，确保她们获得教育以及性保健和生殖保健服务。⁴⁷ 在其他一些建议中，呼吁保护女性人权维护者免受威胁和攻击，以便她们能够开展工作。⁴⁸

特别程序

21. 查阅 2015 年至 2021 年期间专题和国别特别程序的报告可以看出，至少有 18 份报告论及冲突和冲突后局势中妇女和女童的权利。这些报告涵盖各种问题，从基本自由、性暴力和性别暴力到对教育的参与、水和卫生设施。有些报告提到妇女和女童受到的多重形式歧视。

22. 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员在几份报告中谈到了冲突和冲突后情况下贩运人口的问题。她特别在冲突期间和冲突之后发生性暴力这一大的背景下，分析了为性剥削目的贩运妇女和女童的问题，建议各国将贩运人口纳入妇女、和平与安全议程的四大支柱。她还鼓励安全理事会对冲突情况下的人口贩运问题采取基于人权和性别敏感的处理办法。⁴⁹

23. 贩运人口问题特别报告员与买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员发布了一份联合报告，阐述了儿童在冲突和人道主义危机局势中易受性剥削的问题。报告指出，女童比男孩更有可能成为性剥削、强迫婚姻、性奴役、卖淫和强迫怀孕以及极端团体绑架的受害者。一项建议是，各国与利益攸关方合作，解决冲突和冲突后局势中女童的具体脆弱性。⁵⁰

24. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员在其最新报告中分析了反恐条例对妇女和女童权利的影响，包括恐怖主义与冲突局势相重叠的情况下。她指出，在性别歧视、不平等和贬抑女性已制度化的背景下，妇女在婚姻和家庭关系中的平等权利，因她们与被禁或被列入制裁名单组织相关人员的关联，而被进一步剥夺。她建议各国应对反恐对女性的特别影响。⁵¹

25. 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组在一份报告中指出，在许多有私营军事和安保公司介入的冲突和冲突后局势中，本已存在的对妇女歧视和暴力行为更加严重。它表示关切，由于缺乏对这类公司运作的适当监管或监督，侵犯妇女和女童人权，如发生性暴力的风险在增加。工作组建议这些公司进行人权和性别敏感性风险的评估，并制定缓解措施。它还建议各国调查和起诉实施性暴力和性别暴力的公司雇员。⁵²

⁴⁷ A/HRC/39/6, 第 120.116 段; A/HRC/46/17, 第 148.252 段。

⁴⁸ A/HRC/37/17, 第 116.106 段; A/HRC/39/6, 第 120.66 段; A/HRC/41/5, 第 136.123 段; A/HRC/42/6, 第 140.118 段。

⁴⁹ 见 A/HRC/32/41 和 Corr.1; A/73/171。

⁵⁰ 见 A/72/164。

⁵¹ 见 A/HRC/46/36。

⁵² 见 A/74/244。

26. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员遗憾地指出，冲突中在居民区使用爆炸性武器造成的伤害往往因性别和年龄而轻重相异。她建议各国进一步研究使用此类武器对妇女和女童的影响，以减少人的痛苦。⁵³

27. 和平集会自由权和结社自由权特别报告员感到遗憾的是，有些国家继续违反安全理事会第 1325(2000)号决议，将妇女排除在和平协议和恢复战略之外。他指出，这样做剥夺了世界一半人口对体制建设进程的意见，损害了行动的可持续性。他提出了几项建议，包括进行法律改革和制定政策和方案，以确保妇女享有行动自由以及结社和集会自由的权利。他还建议增加更多资金，灵活地资助当地妇女组织扩大其方案规模和适应冲突局势等带来的风险。⁵⁴

28. 人权维护者处境特别报告员报告说，在冲突和冲突后局势中开展活动的女性人权维护者，因其工作的性质，特别容易遭受基于性别的暴力。她们常常看到她们作为人权维护者的正当性受到挑战。他支持继续倡导切实执行妇女、和平与安全议程。特别报告员建议各国制定全面的顾及性别和年龄的法律和政策，以保护人权维护者，包括在冲突和冲突后环境中为他们提供可利用的保护机制。他还鼓励地方和国际民间社会组织伸出援手，支持因冲突而流离失所的女性人权维护者的领导方案。⁵⁵

29. 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员报告说，在冲突情况下，女记者遭受伤害、杀害、拘留、绑架和性暴力的风险增加。她还强调，由于缺乏保护女性自由职业记者的安全网，她们更容易受到攻击。她建议各国采取措施保护卷入武装冲突的女记者的权利和安全。⁵⁶

30. 土著人民权利问题特别报告员指出，由于业已存在的多重歧视，土著妇女和女童在冲突局势中处境异常艰难。她向各国提出了广泛的建议，涵盖土著妇女和女童的公民、文化、经济、政治和社会权利，旨在解决影响她们的结构性和多重歧视。⁵⁷ 境内流离失所者人权问题特别报告员强调，性别分析对于确保过渡期司法机制应对境内流离失所妇女鲜受关注的关切至关重要，例如住房、土地和财产以及冲突和流离失所的社会经济影响等。⁵⁸

31. 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员指出，过渡期司法措施应承认和记录妇女遭受性暴力和性别暴力的复杂经历，以确保全面赔偿。他建议各国采取一系列措施，实施性别敏感性的过渡司法机制，例如审查性暴力和性别暴力的原因和后果，在赔偿措施中考虑性别及其与其他身份如种族、文化和社会出身的多面交叉影响。⁵⁹

⁵³ 见 A/HRC/35/23。

⁵⁴ 见 A/75/184。

⁵⁵ 见 A/HRC/43/51。

⁵⁶ 见 A/HRC/44/52。

⁵⁷ 见 A/HRC/30/41。

⁵⁸ 见 A/73/173。

⁵⁹ 见 A/75/174。

32. 残疾人权利问题特别报告员报告说，在冲突和冲突后情况下，缺乏平等获得包容性优质教育的机会严重影响残疾女童和年轻妇女，她们遭受性暴力、贩运和性传播感染的风险也更高。⁶⁰

33. 受教育权问题特别报告员指出，在被迫流离失所的情况下，难民女童因受到的性别歧视，在接受教育方面处于特别不利境况，与男孩相比她们完成初等教育或进入并完成中等教育的可能性降低。她们的家庭出于各种原因，包括作为应对贫困的一种手段，早早将她们嫁出去。他提出了一项具体建议，敦促各国确保难民女童有接受教育的机会，不得阻止这些儿童入学。⁶¹

34. 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员在其一份报告中遗憾地指出，在冲突时期，当水和卫生设施资源最少时，妇女和女童的具体需求往往得不到考虑，而这又最需要进行适当的应对和干预。他建议各国查明、废除和改革直接和间接歧视妇女的法律，并采取针对性政策，以解决阻碍妇女和女童享有水和卫生设施权的结构性性别不平等。⁶²

35. 在所查阅的报告中可以看出，国别任务负责人一贯关注妇女和女童的人权问题。这些问题涵盖基于性别的暴力，包括性暴力和有害习俗，如针对少数群体妇女和女童以及流离失所情况下的暴力和有害习俗；向幸存者提供司法求助和支持；妇女有意义地参与和平谈判和机制、建设和平和恢复，包括落实安全理事会第 1325(2000)号决议；以及妇女在政府三大部门，包括民选职位中的代表性。这些建议契合每个任务负责人的具体职责。一些任务负责人特别要求采取措施，改善妇女和女童的人权，例如颁布关于性别暴力的法律；增加联合快速反应机构的资源，以打击对妇女的性暴力；或改善妇女对和平进程的参与。⁶³

人权调查机构

36. 查阅理事会自 2015 年以来设立并向其报告的调查机构(例如调查委员会和实况调查团)的报告发现，过去四年中，性别分析更加有力，对妇女人权的关注有所增加。⁶⁴ 这些分析可以使我们更好地了解性别歧视和不平等的根本性原因，以及冲突和侵犯人权行为对妇女和女童的不同和更大的影响。例如，一个调查委员会报告说，“男女之间普遍存在的不平等、歧视和不对称权力关系、得不到所需要的资源以及接受不到优质教育，导致妇女和女童容易遭受性暴力和性别暴力。旷日持久的冲突加剧了这种情况，对性别规范和男女角色产生了影响”。⁶⁵

37. 调查机构广泛记录了基于性别的暴力，包括强奸和其他形式性暴力，以及对幸存者造成的身心伤害和长期影响。⁶⁶ 这些报告进一步证实，妇女和女童继续受到这类暴力的严重影响，并因多重原因而沦为受害者，无论施暴者是谁。这些

⁶⁰ 见 A/72/133。

⁶¹ 见 A/73/262。

⁶² 见 A/HRC/33/49。

⁶³ 见 A/HRC/45/52、A/HRC/39/70、A/HRC/37/70 和 A/HRC/37/78。

⁶⁴ 安理会设立的调查机构的完整名单，见 <https://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/ListHRCMandat.aspx>。

⁶⁵ A/HRC/40/69，第 42 段。

⁶⁶ A/HRC/37/CRP.2，第 207-211 段；A/HRC/37/CRP.3，第 93-102 段。

机构还报告了幸存者挺身而出，报告其经历遇到的困难。因为需要担着与性暴力有关的污名，还害怕报复和被伴侣、家庭或社区遗弃。⁶⁷ 它们强调对这种罪行幸存者的遭遇缺乏问责和保护措施。⁶⁸ 南苏丹问题人权委员会的一项任务是调查性暴力和基于性别的暴力，而缅甸问题国际独立实况调查团和阿拉伯叙利亚共和国问题国际独立调查委员会已编写了这一问题的专题报告。它们在这些报告中详细阐述了实施性暴力的根源、情形、意图和动机，以及对幸存者生活的长期后果和影响。⁶⁹

38. 调查机构还记录了任意拘留、强迫失踪或男性亲属死亡对妇女的影响，包括为进一步羞辱其男性亲属，或剥夺其财产权、继承权和子女监护权而对其实施攻击和性暴力。⁷⁰ 这些机构还分析了其他形式的性别歧视和暴力，包括：威胁和攻击女性人权维护者，以劝阻或阻止她们行使基本自由和参与政治生活；⁷¹ 对妇女和女童实施严厉的行动限制、严格的着装规范，并惩罚不遵守这些规范的人；⁷² 以及行动限制对少数民族妇女的健康，包括她们的性健康和生殖健康的有害影响。⁷³

39. 然而，调查机构报告关于妇女和女童人权的建议在范围和数量上不均衡。例如，一份报告的建议中利用整个一小节讨论提高妇女人权的问题，⁷⁴ 另一份报告仅有一项关于性暴力受害者获得医疗和心理服务的简短建议。⁷⁵

人权理事会咨询委员会

40. 人权理事会咨询委员会的工作主要是研究和在研究基础上提出咨询意见。它通过强调当前和新出现的关切，在推动安理会重点关注的专题领域发挥重要作用。2015 年，咨询委员会就灾后和冲突后局势中促进和保护人权的最佳做法和主要挑战编写了一份研究报告。这是委员会唯一一份论述冲突和冲突后局势中妇女人权的研究报告。报告明确提到安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议，敦促各国建立法律框架，防止、禁止和惩治暴力侵害妇女和女童行为，包括武装冲突中的性暴力。它请各国促进妇女在冲突管理、冲突解决和可持续和平中发挥关键性作用。⁷⁶

⁶⁷ A/HRC/38/CRP.1, 第 416 段(仅有法文本); A/HRC/45/31, 第 59 段。

⁶⁸ A/HRC/39/CRP.1, 第 384 段(仅有法文本); A/HRC/42/CRP.1, 第 634 段。

⁶⁹ 见 A/HRC/42/CRP.4 和 A/HRC/37/CRP.3。

⁷⁰ A/HRC/36/54, 第 72-73 段; A/HRC/37/CRP.2, 第 164-177 段。

⁷¹ A/HRC/45/32, 第 52-54 段; A/HRC/42/17, 第 72 段。

⁷² A/HRC/46/54, 第 49 和 53 段。

⁷³ A/HRC/42/CRP.5, 第 154 段。

⁷⁴ 见 A/HRC/40/69。

⁷⁵ 见 A/HRC/36/54 和 Corr.1。

⁷⁶ A/HRC/28/76, 第 31 和 85 段。

四. 主要审评结果

41. 在本报告所述期间，人权理事会持续关注在冲突和冲突后局势中促进和保护妇女和女童人权的问题。人权理事会的决议、普遍定期审议的建议以及特别程序任务负责人的报告都提到了这些问题。此外，调查机构的报告显示，过去四年，进行了更中肯的性别分析，对妇女人权的关注增加。人权理事会咨询委员会在这些问题上的工作较为有限，尽管其工作有可能为理事会关注的重点专题领域提供意见，包括冲突和冲突后局势中妇女和女童的权利。

将冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权进一步纳入理事会工作

42. 已经作出更多努力，认识到妇女和女童在冲突和冲突后情况下更有可能遭受性别歧视和不平等。值得注意的是，各调查机构现在也开始更好地分析深层次的性别歧视和不平等如何影响妇女和女童在武装冲突中的经历；然而，这些分析并不总是能够转化为解决妇女和女童人权问题的全面建议。南苏丹问题人权委员会在一份报告中提出了一整套促进妇女人权的建议，这是一个如何将分析转化为全面建议的值得推广的做法。⁷⁷

43. 人权理事会关于人道主义问题的专题决议往往较为全面地关注妇女和女童的人权问题，包括从多面交叉角度这样做。这方面一个颇被看好的做法是关于境内流离失所者人权问题特别报告员任务的第 41/15 号决议。有些国别决议比其他决议更全面论及妇女和女童的人权。向索马里提供人权领域援助的第 45/27 号决议是另一个颇被看好的做法，因为在表达关切的同时，也呼吁有关国家采取措施预防冲突，加强对妇女和女童的保护。然而，涉及的一些问题，如教育、卫生和经济复苏，本可以拆分，效果更好。

44. 人权理事会的决议及其机制的工作广泛涉及对妇女和女童的性别暴力，特别是性暴力和有害习俗，以及妇女的参与问题。理事会及其机制的决议、报告和建议都强调，妇女和女童在冲突和冲突后局势中更有可能遭受性暴力和性别暴力，并着重指出以下群体面临的具体风险：少数群体妇女和女童；残疾妇女和女童；国内流离失所妇女和女童；女性人权维护者；以及女记者。决议和建议往往既谴责性暴力和性别暴力，同时也呼吁追究施暴者的责任，确保幸存者能够诉诸司法，有时还要求确保幸存者获得性健康和生殖健康服务。然而，也缺少连贯性，没有始终如一呼吁采取整体、多部门和以幸存者为中心的干预措施，以预防和应对性暴力和性别暴力，包括给予赔偿。

45. 人权调查机构全面记录了强奸和其他形式性暴力的趋势和模式，表明了这类暴力的广泛性及作为惩罚和恐吓工具的使用。更重要的是，这些文件有助于传递幸存者的经历，向问责迈出第一步。阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会和缅甸问题国际实况调查团编写的关于性暴力和性别暴力的专题报告是一个值得倡导的做法，因为它们更深入地探究这一问题，并提出了解决性暴力根源的建议。

46. 人权理事会及其机制屡屡明确指出，妇女充分、平等和有意义参与和平进程、解决冲突和建设和平的权利同安全理事会的妇女、和平与安全议程之间存在密切联系。实践表明两类机构的工作可以相互补充。此外，第三轮普遍定期审议

⁷⁷ 见 A/HRC/40/69。

期间，向阿富汗提出了执行落实安全理事会第 1325(2000)号决议国家行动计划的建议。⁷⁸ 这是一个颇有前途的做法，表明普遍定期审议可以进一步问责国家促进妇女权利的承诺和执行妇女、和平与安全议程的义务。⁷⁹

47. 重要的是，理事会在关于人权与过渡期司法的第 42/17 号决议中，重申妇女在建设和平中的重要作用，并指出妇女充分和有意义参与预防、解决冲突和重建和平的行动与这些行动的有效性和长期可持续性之间有着实质性联系。它强调妇女平等参与所有这些行动的重要性，要求增强妇女在冲突预防、冲突解决和建设和平决策中的作用。

48. 人权理事会及其机制承认活跃在冲突和冲突后局势中女性人权维护者的关键性工作，包括作为有效执行妇女、和平与安全议程倡导者的作用。它们关切女性人权维护者和女记者在这种环境中受到的威胁和攻击，呼吁尊重她们的基本自由，确保她们的保护和人身安全，向她们特别是向因冲突而流离失所的女性人权维护者提供支持。

更加重视多面交叉办法

49. 即使这些努力不是系统性的，但人权理事会及其机制还是努力从多面交叉办法入手，促进和保护陷于冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权。尤其关注残疾妇女和女童⁸⁰ 以及国内流离失所妇女和女童的境况，包括通过具体的专题决议和普遍定期审议建议表示关注，例如向利比亚提出了这方面建议。⁸¹ 境内流离失所者人权问题特别报告员强调了性别分析的极端重要性，可以确保过渡期司法机制对境内流离失所妇女的关切做出回应；⁸² 残疾人权利问题特别报告员报告说，在冲突和冲突后局势中，缺乏平等获得包容性优质教育的机会对残疾女童和青年有着特别影响，强调她们更容易遭受性暴力、被贩运和感染性传播疾病。⁸³

尚存差距

50. 尽管已更加重视将冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权纳入人权理事会的工作，但对身陷其中的妇女和女童的重要问题仍关注不够，这些问题涉及她们享有的以下方面人权，如：食物、适足住房、教育、健康，包括性健康和生殖健康及权利，以及平等参与经济生活。解决这些问题就是找到了性别歧视和不平等的结构性原因，是预防冲突的关键，可以为境况迥异妇女和女童创造有利环境，使她们茁壮成长，有意义地参与和平进程以及建设和平和恢复等活动。

⁷⁸ A/HRC/41/5, 第 136.37 段。

⁷⁹ 见全球妇女和平建设者网络向本报告提交的资料，其中指出，普遍定期审议中提及安全理事会第 1325(2000)号决议的时候越来越多，包括本报告未涵盖的情况。

⁸⁰ 分析冲突和冲突后局势中残疾妇女，包括妇女、和平与安全议程，见妇女难民委员会、人权观察、国际残疾协会、国际残疾人联盟和妇女赋权国际的联合报告。

⁸¹ A/HRC/46/17, 第 148.252 段。

⁸² 见 A/73/173。

⁸³ 见 A/72/133。

51. 武器转移和无管制或非法武器转让对冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权具有不利影响，这一方面在人权理事会工作中基本没有讨论过。⁸⁴ 探讨这些问题对于防止侵犯妇女和女童的人权或者在更大意义上预防冲突至关重要，因为它们与纵容对妇女和女童的性别歧视和暴力的男性地位、权力和控制的具体表现密切相关。⁸⁵ 尚未充分解决的其他相关问题包括在人口密集地区使用爆炸性武器对妇女和女童的影响，以及非国家行为者侵犯人权的行为，包括在冲突和冲突后局势中运营的私营安保公司雇员实施的性暴力和性别暴力。⁸⁶

52. 国别建议可以对冲突和冲突后局势中妇女和女童的权利产生具体影响，因为这些建议是知情的、具体的和面向成果的。然而，本次审评再次确认了以前的评估结果，即就普遍定期审议而言，最后报告中的建议不断增加且内容分散，不利于采取系统办法防止侵犯人权。⁸⁷ 就妇女和女童的人权而言，这意味着建议的不平衡，有可能淡化她们作为受害者的冲突经历。例如，第三轮普遍定期审议向中非共和国提出了 51 项关于妇女权利的建议，其中大多数(29 项)涉及对妇女和女童的性暴力和性别暴力，其余建议涉及广泛的其他问题，但没有很强的具体针对性，对参与以及性健康和生殖健康及权利等关键问题着墨不多。⁸⁸ 所有机制都面临着后续落实这些建议的挑战，根据人权理事会第 38/18 号决议“对预防侵犯人权行为的贡献”任命的特别报告员最近在报告中谈到了有关问题。⁸⁹

五. 其他努力

53. 如前所述，本报告还参考了会员国提交的材料。一些资料涉及为实现妇女和女童权利和最终防止冲突创造有利的环境，另一些资料涉及根据妇女、和平与安全议程在冲突和冲突后局势中保护妇女和女童权利的努力。下文概括介绍这些材料。

54. 阿根廷在提交的材料中表示，第二个落实第 1325(2000)号决议国家行动计划已最终完成。目的是使妇女更多地参与维持和平行动，各种境况妇女更多地参与和平与安全问题；将性别平等纳入所有建设和平活动的主流；在冲突后局势中保护妇女和女童的人权。

55. 澳大利亚在提交的材料中指出，该国尽己之力保护冲突和冲突后局势中妇女和女童的权利，为此在若干领域为妇女和女童实施人道主义方案，包括性保健和生殖保健服务、性别暴力受害者服务以及教育和技能发展。

56. 格鲁吉亚在提交的材料中表示，其 2021-2030 年国家人权战略优先考虑落实关于妇女、和平与安全的决议，并制定了具体目标，以履行政府承担的国际义务。

⁸⁴ 见理事会第 43/26 和 41/20 号决议。另见国际妇女争取和平与自由联盟提交的资料，其中载有一系列关于武器的性别影响的资料。

⁸⁵ 见 A/HRC/44/29。

⁸⁶ 见 A/74/244 和 A/HRC/35/23。

⁸⁷ 见 A/HRC/43/37。

⁸⁸ 见 A/HRC/40/12 和 Corr.1。

⁸⁹ 见 A/HRC/43/37。

57. 危地马拉在提交的材料中指出，政府通过“和平和充实生活的教育”等方案，采取行动促进和平文化，为女童有意义地参与预防和解决冲突创造空间。

58. 洪都拉斯在提交的材料中提到，《第二个性别平等和公平国家行动计划(2010-2022年)》纳入了通过促进和保护妇女的参与权和免受暴力生活权来实现性别平等的目标。

59. 伊拉克在提交的材料中表示，2021年通过了《第二个落实安全理事会第1325(2000)号决议国家行动计划》。行动计划涵盖参与、保护妇女免受性别暴力，包括在流离失所地区，以及将性别视角纳入预警系统。伊拉克还通过了第8/2021号《雅雅迪女性幸存者法》。

60. 爱尔兰在提交的材料中指出，《第三个落实妇女、和平与安全议程的国家行动计划(2019-2024年)》主要关注妇女参与爱尔兰岛基层和平建设，分享经验教训，促进和保护和平及稳定。

61. 黎巴嫩在提交的材料中表示，2019年9月通过了关于落实安全理事会第1325(2000)号决议的国家行动计划，随后成立了国家协调委员会，自2020年7月开始运作。

62. 卡塔尔在提交的材料中指出，2019年通过内阁第26号决议设立了妇女、儿童、老人和残疾人国家委员会。该委员会负责协调国家努力，包括监测妇女权利指标和参照国际文书修订国家法律。尼泊尔在提交的材料中指出，定期对军官进行关于性别平等和安全理事会第1325(2000)号及第1820(2008)号决议的培训。该国现有6,228名妇女在军队中服役，其中有688人在一名女军官的领导下服役。

63. 西班牙在提交的材料中指出，2021年通过了男女平等的外交政策，其中将妇女、和平与安全议程列为优先事项之一；《第二个落实妇女、和平与安全议程国家行动计划(2017-2023年)》已经完成；2019年，它与芬兰联合发出倡议，呼吁将联合国的和平与安全、发展和人权支柱联系起来。

64. 乌克兰在提交的材料中指出，内政部最近发起一项性别平等评估，以推动国家紧急服务系统的性别平等政策的执行，该政策与落实第1325(2000)号决议的国家行动计划相联系。

六. 结论和建议

65. 纪念安全理事会第1325(2000)号决议通过二十周年是一个契机，可以藉以分析将冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权纳入人权理事会工作主流的现状。本次审评证实，人权理事会及其机制现在更加重视性暴力和妇女的参与问题，包括按照安全理事会第1325(2000)号决议采取的行动。然而，正如上文尚存差距一节强调的，有一些方面需要给予更多关注。

66. 会员国应遵照人权理事会的决议和普遍定期审议的建议：

(a) 系统地解决业已存在的基于性别的歧视和不平等，将其作为预防冲突的一种手段，并将关注范围扩展到妇女和女童的全部人权，包括平等享有国籍权、在婚姻和家庭关系中平等权、食物权、适足住房权、受教育权和健康权，包括性健康和生殖健康及权利，以及平等参与经济生活的权利；

(b) 考虑到妇女的迥异处境和在冲突和冲突后局势中的不同经历，采取多方面交叉办法；

(c) 解决武器转移和未管制或非法武器转让对冲突和冲突后局势中妇女和女童人权的严重影响，⁹⁰ 促使妇女充分和有意义地参与安全部门改革以及军备控制和裁军进程及论坛，包括全球裁军会议；

(d) 继续呼吁保护在冲突和冲突后局势中遭受性暴力和性别暴力的妇女和女童，包括女性人权维护者、女记者和女性和平建设者，并呼吁起诉施暴者和赔偿受害者，在所有旨在预防和应对性暴力和性别暴力的干预措施中采用以幸存者为中心的方针，包括整体和多部门服务；

(e) 始终加强冲突和冲突后局势中妇女和女童的人权与妇女、和平与安全议程之间的联系，包括在议程的参与支柱之外强调这些联系，并呼吁执行国家行动计划，酌情考虑人权理事会决议和普遍定期审议建议。

67. 人权理事会及其机制，特别是特别程序任务负责人和调查机构，应在其工作中关注冲突和冲突后局势中妇女和女童的所有人权，为此目的应：

(a) 始终如一地分析冲突局势前已存在的性别歧视和不平等的根源，考虑到妇女和女童的多样性，将这种分析转化为具体和面向行动的建议(特别是负责国别任务的机制)，并在其报告中明确提及妇女、和平与安全议程；

(b) 加强与妇女、和平与安全架构，包括妇女、和平与安全非正式专家组、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的联系，例如向其通报情况和发表联合报告；⁹¹

(c) 扩大与民间社会组织，包括妇女组织和妇女和平建设者的接触空间。

68. 人权理事会应请求咨询委员会深化和更新其关于冲突和冲突后局势中妇女人权的工作。还应该建议咨询委员会开展研究，评估人权理事会各机制就此问题所提建议的落实情况，以便理事会在工作中进一步了解执行以及其工作同妇女、和平与安全议程之间联系面临的挑战。

69. 其他利益攸关方，包括民间社会组织、妇女组织和妇女和平建设者在与人权理事会及其机制进行接触时，应更系统地加强理事会妇女权利工作同妇女、和平与安全议程之间的联系。

⁹⁰ 参照第 A/HRC/44/29 号文件一并阅读。

⁹¹ 参照第 A/HRC/43/37 号文件一并阅读。