



## 秘书长根据安全理事会第 1820 (2008) 号决议提出的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1820 (2008) 号决议提交的。安理会在该决议中请我提交一份执行第 1820 (2008) 号决议的进度报告，除其他外提供关于平民遭受广泛、有计划性暴力的武装冲突局势的资料；对武装冲突局势中的性暴力盛行程度及其趋势作出分析；就尽可能使妇女和女孩免于此种暴力侵害的战略提出建议；确定衡量预防和处理性暴力方面进展的基准；说明我已订立哪些计划来促进及时收集反映武装冲突局势中性暴力情况的客观、准确和可靠资料；说明武装冲突各方为履行第 1820 (2008) 号决议所述的各方责任而采取的行动。

2. 该决议通过后，我责成维持和平行动部与各相关利益攸关方密切协调，采取适当的后续行动，包括编写本报告。为此，维持和平行动部在总部设立了一个协调小组，由一名高级协调人牵头。参与该小组的有秘书处各部、各专门机构、有关基金和方案，包括参与联合国制止冲突中性暴力行为（“联合国行动”）<sup>1</sup> 的各方。在国家一级指定高级特派团协调人，以确保相关维和特派团和政治特派团各部门、联合国国家工作队和各实施伙伴共同参与。因此，本报告是总部和国家一级经过广泛协商后提出的各种资料汇合而成的。在编写本报告时，还参考了会员国、非政府组织、法律专家和研究人员的意见。

3. 依照第 1820 (2008) 号决议，本报告只是以列入安理会议程的局势为限讨论该决议的执行情况。这些局势不限于目前可以定义为武装冲突局势的局势。但是，该决议所关注的，基本上是武装冲突中和武装冲突后对平民的性暴力及相关问题；总的来说，本报告的做法也是以此为关注点。还应当指出，世界各地的武装冲突并非都列入安理会的议程，但在那些冲突中也发生性暴力。虽然本报告内的

<sup>1</sup> 联合国行动的参与方是政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。



资料以过去二十年为限，但在历史上的许多冲突中，都发生过对平民尤其是妇女和女童的性暴力。本报告主要关注与性暴力有关的和平与安全及司法问题。报告参考了国际刑事法对强奸和其他形式性暴力的定义。<sup>2</sup> 从国家一级收到的多数资料提到国内法中的定义。报告还以危害人类罪方面国际判例所反映的“广泛”和“有计划”的含义为指导。<sup>3</sup>

4. 第 1820(2008)号决议要求对武装冲突局势中的性暴力盛行程度及其趋势作出分析。对于这项要求，必须考虑到即便在最佳情况下收集关于性暴力的全面资料也具有复杂性。性暴力严重灭绝人性，造成严重的身心创伤，而且往往伴随着恐惧、羞愧和耻辱。这是一种公认的实施酷刑的手段。<sup>4</sup> 基于这些原因，特别是在没有保护或服务的情况下，受害者不轻易地披露自己的经历，结果此种案件严重少报。<sup>5</sup> 在冲突局势中，由于环境混乱、人口流动、安全方面顾虑、以及资料的收集和报告系统崩溃或缺失，记录性暴力的工作受到进一步影响。为查实性暴力的广泛程度，需要进行以人口为基础的调查，但在冲突环境下很难进行此种调查。然而，缺乏全面资料，不应妨碍预防和对付性暴力的努力。其他来源的资料，如警察和人权报告、向幸存者提供服务的组织、包括国际法院在内的各法院提供的案件报告统计数字，可以对了解某一局势提供宝贵的资料，尽管此种资料未必完整。

<sup>2</sup> 这些定义——从强奸到性奴役和无人道行为和酷刑——可以查阅前南斯拉夫问题国际刑事法庭（前南问题国际法庭）和卢旺达问题国际刑事法庭（卢旺达问题国际法庭）以及国际刑事法院等机构的章程和判例。这些定义还反映在国际刑事法院的法律中。“刑事法院的犯罪要件”对强奸的定义是，“犯罪行为侵犯某人身体，其行为导致以性器官不论如何轻微，进入被害人或行为人身任一部位，或以任何物体或身体任何其他部位进入被害人的肛门或生殖器孔口。侵犯是以武力或以武力威胁或威逼行为，例如以暴力威吓、胁迫、羁押、心理压迫或滥用权力的行为，或在威逼的情况下，针对该人或另一人实施，或者针对已丧失真正给予同意的能力的人实施。”对性暴力的定义是“犯罪行为以武力或以武力威胁或威逼行为，包括以暴力威吓、胁迫、羁押、心理压迫或滥用权力的行为，或在威逼的情况下，或于一人或多人已无能力真正给予同意的情况下，对其实施或对另一人实施性行为，或使其从事性行为。”

<sup>3</sup> 在前南问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭和塞拉利昂问题特别法庭判例法中，“广泛”是指攻击规模大，受害者人数多，而“有计划”是指暴力行为属于有组织性质，随机发生的可能性极小。犯罪的规律性是此种有计划犯罪的共同表现。除了消灭以外，一项犯罪要构成危害人类罪，未必以多名受害者为犯罪对象。因此，针对少数几个受害人乃至针对一个受害者的犯罪，如果是对一批平民广泛或有计划攻击的组成部分，也可以构成危害人类罪。法律规定对平民广泛或有计划的攻击，而在现实中此种攻击往往是即广泛，又有计划。一般来说，危害人类罪也可以在和平时期实施。根据安理会第 1820(2008)号决议对前南问题法庭/卢旺达问题法庭/塞拉利昂问题特别法庭判决性暴力要件的审查，维持和平行动部，2009年4月13日。

<sup>4</sup> 例如见大会第 63/155 号决议；A/HRC/7/3；以及《伊斯坦布尔议定书：有效调查和记录酷刑、其他残忍、无人道或有辱人格的待遇或处罚手册》，联合国，1999年。

<sup>5</sup> 在本报告内使用“受害者”，而不使用“幸存者”，意在反映此种人——包括个人或集体——因性暴力而遭受的损害，并反映他们应获得人道、体面待遇的权利、其人权应得到尊重的权利、以及获得补救的权利；另见大会第 60/147 号决议。

## 二. 武装冲突中和武装冲突后的性暴力的背景

5. 根据国际法，各国义务不侵犯人权，而且必须采取积极步骤预防性暴力，保护个人免受此种暴力，惩罚行为人，并向受害者提供补救。在武装冲突局势中，冲突各方，包括国家人员，负有依照国际人道主义和人权法保护平民的首要责任。严重违反国际人道主义法行为可以构成战争罪，而且战争罪往往伴有国际法规定的其他严重犯罪，如危害人类罪和灭绝种族罪。

6. 冲突环境的特点是法治崩溃，有罪不罚现象盛行。这种环境造成的一种局面是，各当事方，不论是国家或非国家当事方，因掌握武器、享有权力和地位，基本上可以为所欲为，实施性暴力，给巩固和平和确保发展的努力造成深远影响。在当代某些冲突中，性暴力愈加残暴，有时成为实现军事、政治、社会和经济目标的一个手段，而且主要是针对平民，直接违反国际人道主义法、人权法和刑法。实际上，1994年卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)考虑到案件的情节，首次将强奸罪定为一种灭绝种族行为。通过这一做法，卢旺达问题国际法庭确认，性暴力是群体毁灭，即“毁灭精神、毁灭生命意志和毁灭生命本身”过程的一个步骤。<sup>6</sup> 妇女和女童格外容易成为犯罪目标，占性暴力受害者的大多数，但是前南斯拉夫问题国际刑事法庭(前南问题国际法庭)和塞拉利昂问题特别法庭的判例法也见证了对男子实施的性暴力。<sup>7</sup>

7. 性暴力，尤其是除其他外基于种族和宗教等歧视性理由实施的性暴力，导致冤冤相报的恶性循环，可以延长冲突。性暴力造成不安全和恐惧，而不安全和恐惧是国内和跨境流离失所问题的主要根源。性暴力是一种歧视，抑制和限制妇女在男女平等的基础上行使权利的能力<sup>8</sup>以及充分有效参与解决冲突和建设和平进程的能力。当性暴力成为武装冲突的一个特征时，平民中发生强奸和其他形式性暴力的情况往往相应增加。

8. 虽然冲突中与冲突后性暴力之间的因果关系需要进一步研究，但是从性暴力为明显特征的冲突向和平过渡的所有国家的情况都表明，强奸和其他形式的性暴力猖獗，是妨碍早日恢复及建设和平工作的主要因素。

<sup>6</sup> 检察官诉 Jean-Paul Akaseyu, ICTR-96-4-T(www.ictr.org)。

<sup>7</sup> 例如在前南斯拉夫冲突中，俘虏被强迫当众进行性行为，包括口交，对其他被拘押者进行性行为，并且遭到严重性攻击；见根据安理会第1820(2008)号决议对前南问题法庭/卢旺达问题法庭/塞拉利昂问题特别法庭判决性暴力要件的审查，维持和平行动部，2009年4月13日。

<sup>8</sup> 消除对妇女一切形式歧视委员会第19号一般性建议(1992年)。

### 三. 在最近及当前的武装冲突局势中和武装冲突局势后使用性暴力的情况

9. 本节的资料列述了在最近和当前的冲突中广泛和(或)有计划地使用或实施性暴力,蓄意攻击平民和社区,包括以妇女和女童为攻击目标的情况。虽然有关叙述绝非详尽,却可以使人对性侵犯的性质和规律、以及行为人的身份/所属关系和意图有所了解。对这些资料分析后发现存在某些共性,说明历史在重演,趋势在延续。过去发生的大多数性暴力仍待查明,需要继续努力确保行为人受到应有的起诉,所有受害者能够获得补救,他们所受的伤害能获得赔偿。基于以上4段所简述的理由,本节所载关于当前各种性侵犯事件的资料,既非全面,又非确凿无疑,需要进一步调查。

10. 从前南法庭已结案的三分之一案件中可以看出,性暴力是在前南斯拉夫解体过程中对平民发动广泛和(或)有计划攻击的一部分。在卢旺达问题国际法庭13个已结案的案件中,有9个案件显示,性暴力是针对平民的。卢旺达问题国际法庭证实,“众所周知,在1994年事件期间,卢旺达境内强奸和其他形式的性暴力极为广泛。”<sup>9</sup> 塞拉利昂特别法庭的判例也说明广泛或有计划地对平民实施了性暴力。<sup>10</sup> 许多性暴力行为特别残忍,对身心伤害极大,而且往往伴随着其他邪恶罪行。<sup>11</sup>

11. 在当前的各种冲突中,这种蓄意攻击平民的现象继续存在。在苏丹,安全理事会第1564(2004)号决议核准的2005年调查委员会“查实,苏丹政府和金戈威德民兵在整个达尔富尔地区[……]不分青红皂白地发动攻击,包括杀害平民、实施酷刑,强迫失踪。”<sup>12</sup> 这些调查结果得到2007年高级别代表团的证实和补充。该代表团指出,“性暴力很广泛,而且有计划进行。”<sup>13</sup> 过去三年,平民继续报告在他们的村庄受到攻击时屡屡发生强奸和群奸事件。在相邻的乍得东部,据报过去五年金戈威德民兵一再从苏丹越界侵入,当地的乍得叛乱团体与政府军时有冲突,当地民兵发生族裔间战斗,暴力事件增加速度惊人。

<sup>9</sup> 见检察官诉Bagosora、Kabiligi、Ntabakuze、Nsengiyumva, ICTR-98-41-T(www.ictr.org)。

<sup>10</sup> 前南斯拉夫、卢旺达和塞拉利昂、以及广大中非和西非地区仍在安全理事会议程上。

<sup>11</sup> 根据安理会第1820(2008)号决议对前南问题法庭/卢旺达问题法庭/塞拉利昂问题特别法庭判决性暴力要件的审查,维持和平行动部,2009年4月13日。

<sup>12</sup> 见S/2005/60。

<sup>13</sup> 高级代表团根据人权理事会2007年3月9日第S-4/101号决定提出的关于达尔富尔人权情况的报告(A/HEC/4/80)。

12. 在刚果民主共和国东区，自从 1996 年公开敌对行动开始以来，至少已发生 20 万起性暴力案件。<sup>14</sup> 但是，由于案件严重少报，而且有的受害者没有活下来讲述他们的遭遇，据认为这一数字是一个保守的估计数，实际的案件总数远不至于此。2009 年 3 月，我向安理会通报，在刚果民主共和国，性暴力事件继续发生，有增无减。我表示，在刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)-卢旺达武装部队 2009 年 1 月在北基伍对解放卢旺达民主力量采取联合行动以来，解放卢旺达民主力量部队对当地平民实施了报复。我强调，安全部队，特别是刚果(金)武装力量和刚果国家警察成员，也对包括强奸在内的大量严重侵犯人权的事件负有责任。<sup>15</sup> 同样，在南基伍某些地方，联刚特派团收到报告，民兵对抢劫兵营附近的村庄时实施了性暴力，攻击了在采集木柴、食物和水的妇女。在某些地区，男性家庭成员为躲避全国保卫人民大会强行征兵而抛下家人，背井离乡，因此妇女更容易遭受性暴力。

13. 对平民攻击的一个显著特点是对受害者进行劫持、强迫卖淫和奴役。在塞拉利昂冲突中，妇女和女童遭到劫持，被迫“嫁给”战斗人员。然后，这些“草丛妻子”便遭受强奸和其他形式的性暴力。譬如，目前在刚果民主共和国有报道称，刚果(金)武装力量正在强迫女童卖淫，并通过有规律地在学校附近设立基地，将年轻女学生劫为“妻子”。此外，解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军将妇女和女童劫持到森林，用作性奴隶。解放卢旺达民主力量和玛伊-玛伊民兵劫持妇女和女童，将她们发配给士兵做“妻子”。其他团体，如民主力量同盟和解放乌干达民族军(乌民族军)也屡屡劫持女童，并强迫她们结婚。有的女童才 12 岁。

14. 在最近和当前的冲突中，性暴力的行为人包括国家武装部队和警察成员，还有民兵和其他非国家武装团体。在许多情况下，国家最高层文职和军队领导人被控授权或纵容此种暴力。在卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭和塞拉利昂问题特别法庭，几名被告因对其下属对平民实施的性暴力承担上级责任而受到起诉。在苏丹，两名政府高级官员和一名金戈威德民兵最近受到的指控包括两项攻击平民罪，包括强奸罪。<sup>16</sup> 迄今仍有报道称苏丹武装部队和反叛运动以及武装团体和敌对社区在冲突期间实施性暴力。在刚果民主共和国，冲突各方，包括国家人员(刚果(金)武装力量和刚果国家警察以及融入这些机构的前民兵)和各种非国家武装团体(民主力量同盟-解放乌干达民族军、全国保卫人民大会、解放卢旺达民主力量、上帝抵抗军和马伊-马伊民兵)都实施性暴力。在北南基伍以及赤道省、东西开赛省、班顿杜省和金沙萨市，对平民的性暴力有所增加。据记载，在乍得东部，乍得国民军官兵实施了强奸和群奸。在尼泊尔的Tarai地区，据报有

<sup>14</sup> 儿童基金会驻刚果民主共和国办事处。

<sup>15</sup> 见 S/2009/160。

<sup>16</sup> 检察官诉 Ahmad Muhammad Harun 和 Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, ICC-02/05-01/07, 以及检察官诉 Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC-02/05-01/09。



15 至 20 个武装团体参与暴力行为，包括对妇女和女童的性暴力。在科特迪瓦，性暴力案件仍然很多，尤其是在武装团体、前战斗人员和民兵最为集中的该国西部和北部地区以及原信任区。

15. 性暴力除其他外往往基于种族、性别、宗教、政治或其他观点以及民族血统或社会出身等被禁止的歧视理由。在前南斯拉夫，性暴力是对冲突各方觊觎的地区进行族裔清洗的一个内容或源于这种族裔清洗。在卢旺达，包括强奸在内的犯罪主要是针对图西族实施的。在阿富汗，据说 1992 年至 1995 年在喀布尔发生内战期间，“在喀布尔市内参加战斗的每个圣战者都实施过强奸，目的很明确，那就是对那些据认为支持反叛民兵的整个社区实施报复。因此，强奸以及针对平民的其他攻击是以族裔为基础的，”而且“在许多情况下，强奸被用作族裔清洗的一个手段。”<sup>17</sup> 在刚果民主共和国，证据表明，在 2003 年 2 月 24 日左右对 Bogoro 村发起不分皂白的攻击之后，民族主义与融合主义者阵线以及伊图里爱国抵抗阵线对主要是赫马族平民妇女和女童实施了包括性奴役在内的犯罪行为。<sup>18</sup> 最近在苏丹，强奸和其他形式的性暴力大多数是蓄意、不分青红皂白地对所谓的“非洲”部落的受害者实施的。<sup>19</sup> 在缅甸，最近有人表示关切，若开邦北部少数族裔的穆斯林妇女遭到歧视，对 Shan、Mon、Karen、Palaung 和 Chin 族裔农村妇女遭到武装部队成员性暴力事件频发，而且行为人看来有罪得不到惩罚。<sup>20</sup> 在伊拉克，据媒体报道，强奸被用来劝说受害者充当人体炸弹，因为在一种将“名誉”同妇女的谦逊/贞洁相联系的文化中，这是摆脱耻辱的唯一出路。

16. 另外，有时性暴力除其他外是为了恐吓和惩罚而实施的，是一种报复行为。在塞拉利昂，当时的政府武装部队革命委员会(武革委) 战斗人员对平民发动攻击，“总体目的是压制对政权的反抗，惩罚被怀疑支持民防部队/卡马约的人。”武革委和革命联合阵线(联阵)通过无休止的不安全威胁，包括使用性暴力，以达到扩大权力、控制平民的目的。<sup>21</sup> 2004-2006 年期间，海地再次面临政治不稳定。据报帮派利用性暴力，维持对地盘的控制，恐吓当地居民，并控制妇女和女童的行为。例如，今天在刚果民主共和国的南北基伍，民兵以妇女为攻击目标，利用野蛮的性暴力报复对他们采取的军事行动。

<sup>17</sup> 根据《伯恩协定》第 6 条设立的阿富汗独立人权委员会(其工作得到人权事务高级专员办事处的支持)提及阿富汗正义项目 2005 年发表的题为“投下阴影：战争罪和危害人类罪(1978-2000)”的报告。

<sup>18</sup> 检察官诉 Germain Katanga 和 Mathieu Ngudjolo Chui, ICC-01/04-01/07。

<sup>19</sup> 见 S/2005/60。

<sup>20</sup> 消除对妇女一切形式歧视委员会第四十二届会议, CEDAW/C/MMR/CO/3。

<sup>21</sup> 塞拉利昂特别法庭, 检察官诉 Sesay, Kallon 和 Gbao, SCSL-04-15(www.SC-SL.org)。

#### 四. 国家和其他各方对冲突中和冲突后性暴力的责任

17. 国家一级对本报告的所有供稿一致提到三个导致并加剧性暴力的因素。这些因素为在以下领域措施不足：(a) 预防性暴力和保护平民；(b) 消除对性暴力有罪不罚的现象；以及(c) 在法律和实践中解决对妇女和女童的持续歧视。此外，受害者获得援助和补救的机会不足。在此方面，我概括了一些需要各国和其他冲突当事方再次承诺立即矫正的领域。我想敦促理事会对照第 1820(2008)号决议要求确定的衡量预防和对付性暴力方面进展情况的基准，审视这些领域的具体行动和结果。

##### 预防和保护

18. 预防工作的一个核心方面是需要军事和文职领导人展现出处理性暴力的决心和政治意愿。无所作为实质上发出一种讯息，那就是性暴力是容许的。在此方面，我强调，明确发出强有力的指令，定期发出讯息，绝对禁止性暴力，通过语言和行动毫不含糊地表明，任何违法行为都将受到惩处，这样做将有助于减少性暴力。此外，包括国防部、内务部和司法部在内的国家机关以及军事和警务指挥机构必须制定具体、有时限的措施，包括培训军事和警察部队，使他们了解其根据国际人道主义法、人权法和刑法承担的责任。在此方面，我想提请注意如 1949 年日内瓦公约的相关规定，尤其是第 144 条的规定。<sup>22</sup> 此外，国家当事方和非国家当事方必须确保，所有有关平民或军事人员实施性暴力的报告得到彻底调查，并且惩处被指控的行为人，以保证追究责任。如上文所指出，在武装冲突中，国家当事方和非国家当事方都实施性暴力。根据作为国际习惯法一部分的上级责任原则，我敦促武装冲突的国家当事方和非国家当事方确保文职上司和军事指挥官使用他们的权力和权威预防性暴力并惩处下级所犯罪行，否则他们自己必将受到惩处。

19. 预防工作的另一方面是，各国必须采取共同行动，扭转根深蒂固的不平等现象，在法律上和事实上消除对妇女和女童的歧视。在执行安全理事会第 1325(2000)号决议过程中，在秘书长向安全理事会提交的相关年度报告中，都提及了这些联系，尤其是武装冲突对妇女和女童的影响。此外，2002 年，秘书长在性别和提高妇女地位问题特别顾问协调下进行了妇女、和平与安全问题研究。研究报告重申，“如果冲突之前就存在着对妇女和女童的暴力和歧视文化，在冲突中这种暴力和歧视就会更加严重。如果妇女不参与社会的决策体系，她们就不大可能参与关于

<sup>22</sup> 获得广泛批准的 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》第 144 条规定：“各缔约国在平时及战时应在各该国尽量广泛传播本公约之约文，尤应在军事，并如可能时在公民教育计划中，包括本公约之学习，俾本公约之原则为全体居民所周知。凡在战时担任有关被保护人之责任之任何民政、军事、警察或其他当局必须备有本公约之约文，并须对其各项规定受有特别之教导。”另见同一公约第 146 条和第 147 条规定的责任。

冲突或之后的和平进程的决策。”<sup>23</sup> 在世界上很多国家，不平等和对妇女的歧视以及父权制结构继续使性暴力现象根深蒂固。此外，以文化和传统名义对妇女实施暴力的现象仍然存在。<sup>24</sup> 这就造成了双重伤害，首先是受到性侵害，其次是不得不忍受与性暴力相关的恐惧、耻辱和污名，并导致一种沉默文化，这种文化妨碍受害人诉诸法律和获得补救的机会，并使有罪不罚现象继续存在。性暴力影响受害人的各种民事、文化、经济、政治和社会权利，包括她们受教育、生存和自由行动的权利。例如，在伊拉克，由于畏惧性暴力行为，据报道妇女留在家里，并且不让她们的子女去上学。女孩被留在家里的可能性比男孩高。在缅甸，妇女和女孩害怕在田间劳作，或独自行动，因为她们在常设军事检查站经常受到性骚扰。<sup>25</sup>

20. 有鉴于此，我谨敦促各国批准并执行国际人权核心文书，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》，并取消对这一条约的保留。而且，鼓励各国为地方自主权和执行第 1325(2000)和 1820(2008)号决议制定强化的政策和战略，目的是赋予包括难民和已回归的境内流离失所妇女在内的妇女权力，在处理歧视性做法和改善妇女在社会中地位方面使其成为更有效的合作伙伴。此外，各国可以采取的一个极为切实可行的步骤是，确保在决策、参与解决冲突和建设和平进程中妇女人数至少占 30%的最低政治承诺得以履行。

21. 关于保护平民免受性暴力侵害，我在上次关于在武装冲突中保护平民的报告中通报理事会，之所以需要加强对平民的保护，是因为冲突各方基本上未能充分履行保护平民的法律义务。<sup>26</sup> 在此方面，收到的关于武装冲突各方采取行动履行不实施性暴力的责任的报告很少。在刚果民主共和国，基伍 22 个武装团体 2008 年 1 月 23 日戈马和平会议上签署了承诺书。签署方除其他外承诺停止所有对平民尤其是妇女和儿童的暴力。侧重于在刚果民主共和国的外国武装团体的内罗毕公报，也提及预防性暴力行为问题。但是，在当事方履行承诺或保护平民，尤其是保护平民免受性暴力侵害方面，仍未取得重大进展。在科特迪瓦，新军于 2009 年 1 月通过了一个行动计划，承诺在控制区内打击性暴力，并设立了一个工作小组监测其执行情况。这些举措的有效性需要得到监测。再次提醒所有冲突当事方，他们必须履行国际法规定的保护平民的责任。

<sup>23</sup> 《妇女、和平与安全，秘书长根据安全理事会第 1325(2000)号决议提出的研究报告》(武装冲突对妇女和女童的影响)，联合国出版物，出售品编号 C.03.IV.1(2002 年)，秘书长给安全理事会的关于妇女、和平与安全的报告(S/2002/1154)中提交了该研究报告的摘要。

<sup>24</sup> 见 A/HRC/4/34。

<sup>25</sup> 见 E/CN.4/2006/67/Add.1，第 96 段。

<sup>26</sup> 见 S/2009/277。



## 打击有罪不罚现象

22. 在消除对性暴力有罪不罚现象方面，应指出强奸和其他形式性暴力严重违反国际人道主义法、人权法和刑法，并且根据情节，可能构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪。因此，各国必须提高国内能力，追究所有行为人，包括国家武装部队和警察成员以及非国家武装团体实施性犯罪的责任。为此目的，必须解决正规和非正规司法部门的薄弱环节，并进一步努力确保大赦和豁免将那些实施或致使实施性暴力的人排除在外。

23. 在很多国家的法律和程序以及司法中存在不足，使行为人得以逃避惩处并剥夺受害人得到补救的权利。例如，在科特迪瓦，《刑法典》没有载列强奸的定义或强奸的要件，给作出前后不一致的裁定和有害的裁决留下了余地。强奸指控也可被重新归为伤风败俗罪或“非礼”，而这是一个较轻的犯罪，处罚也较轻。在苏丹，1991年《刑法》及其拟议修正案承认强奸这一罪行，但仍将其与鸡奸或通奸的实质或证据要求联系在一起。在强奸定义中提及通奸可能使受害人面临通奸罪起诉。而且，在苏丹的多元法律体系中，普通法院和伊斯兰教法院对这类问题都有管辖权，而它们对刑法的解释通常大相径庭。在伊拉克，《刑法典》不仅在犯罪人“与受害人合法结婚”的情况下允许犯罪人逃避承担强奸或性攻击的责任，而且受害人可能因参与非法性活动而面临刑事指控。法律框架中存在的不足不仅仅是定义或司法管辖权的问题。其他因素也损害法律追诉权。例如，在尼泊尔，对强奸的诉讼时效为35天。而且，在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、科索沃、利比里亚、缅甸、尼泊尔、塞拉利昂、苏丹和东帝汶等国家，有效的司法不仅受到能力不足的妨碍，而且因一些司法官员不认真考虑性暴力报告而受到妨碍。在报告的为数不多的案件中，很多案件没有得到有效调查和起诉。而且，妇女诉诸法律的渠道在多种情况下受到享受经济和社会权利不足的影响，譬如说她们无法负担体检报告的费用，而在很多国家，体检报告是提出强奸指控所必需的。

24. 然而，在上述领域出现了一些鼓舞人心的进展。2006年7月，刚果民主共和国国民议会通过了新的法律，将强奸和其他形式性暴力定为犯罪。在布隆迪，参议院最近通过了新的《刑法典》，其中载有将暴力侵害妇女的行为定为犯罪的规定。而且，在利比里亚，政府在警察局设立了妇女和儿童保护单位、在司法部设立了一个新的基于性和性别的犯罪起诉单位，以及具有审判性犯罪特别权限的“E”刑事法院。苏丹政府也在儿童基金会的支助下，在多个省(包括在三个达富尔省)设立了类似的家庭和儿童保护单位。在刚果民主共和国，警察改革委员会的执行秘书处正牵头在刚果国家警察机构内设立负责性暴力问题的特别单位，并且除其他外正协助协调这些单位的培训工作。在苏丹，政府已采取若干积极步骤，

取消提交“表8”的要求，该表要求妇女在有权接受体检和治疗之前向警察/安保机构报告强奸事件。

25. 但是，鉴于需要作重大改进，以建立打击有罪不罚现象的有效法律框架，我敦促各国根据国际标准，立即进行全面法律和司法改革，以便将性暴力行为绳之以法，确保受害人在整个司法程序中受到有尊严的对待和保护并得到补救。我想请各国利用各种重要资源，如与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)合作编制的“冲突后刑事司法示范守则”，填补其刑法和诉讼法的空白，并请联合国在此方面提供协助。此外，我鼓励《国际刑事法院罗马规约》各缔约国颁布法律，履行其补充责任。

26. 各国必须处理的另一个方面是军事司法在军事人员性暴力犯罪方面的作用。根据人权标准，军事法庭的管辖权应仅限于军事人员所犯特定军事罪行，而并不包括侵犯人权的行为，这应归普通刑事法庭管辖。<sup>27</sup> 在那些军事人员性犯罪归军事法庭管辖的国家，军事法庭在很大程度上未能履行其调查和起诉犯罪人的职责。例如，刚果民主共和国似乎缺乏对被指控犯下性暴力的高级军官和其他官员进行调查和起诉的意愿。2008年3月7日，联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)将其对刚果(金)武装力量五名涉嫌性犯罪的高级官员的调查结果通知了该国政府，然而迄今未发出任何逮捕状，有两名军官仍在积极参与指挥东部地区的部队。此外，据称犯有包括性暴力在内的严重罪行的前战斗人员也被整编进了刚果(金)武装力量，并保留了军事行动的指挥权。与此同时，政府在西开赛省、东开赛省、北基伍省、南基伍省和东方省设立了地区后续行动委员会，调查武装部队的违规行径，并在北基伍设立了特别军事法庭，以便立即起诉刚果(金)武装力量的违法行为。必须加强这些机制，尤其是借此确保遵守各项人权标准。同样，在缅甸，尽管犯下性暴力罪行的军事人员已被指认，也有文件记载，包括有关的日期和营队编号，但并未对被控告的行为人采取纪律行动或刑事诉讼。<sup>28</sup> 有鉴于此，各国必须确保包括军事人员所犯性罪行在内的所有性犯罪归民事法庭而不是军事法庭管辖，并确保这些罪行根据国际公认的正当程序和公正的审判标准得到调查和起诉。此外，各国还必须确保审查过程排除那些受到可信指控、有性犯罪证据等罪证的人；这些人也应排除在整编后的武装部队等公共机构之外。

27. 另外，在阿富汗、布隆迪和塞拉利昂等国家，多达80%的人口诉诸习惯和传统的争端解决办法以及社区调解机制。这些机制本不应处理性暴力案件，因为这些案件性质严重，但事实上却在处理这些案件。因此，必须努力使这些机制符合

<sup>27</sup> 见 E/CN.4/2005/102/Add.1, 原则29; 另见 A/HRC/4/25/Add.3, 第4段, 以及 E/CN.4/2006/58, 原则9。

<sup>28</sup> 见 A/HRC/10/19。

国际人权标准，因为不幸的是，这些机制助长性暴力不受惩罚的文化现象。<sup>29</sup> 例如，这些案件常常采取和解办法来解决，因而在案件的审理和结果上都减轻了罪行的刑事犯罪性质。判决结果往往对行为人较为宽容，给予家庭、社区或传统领袖金钱或其他方面的好处，而不是为受害人提供补救办法。另外，在许多案件中，当受害人向警方提出控诉时，面临着家庭或社区要她们撤消起诉的压力，并且常常在没有什么选择的情况下接受某种解决办法。当强奸面临的刑罚非常严重，例如会判无期徒刑，或者当犯罪人是受害人在经济上可能有所依赖的家庭或社区成员时，就更会发生前一种情况。各国还必须让社区和传统领袖参与宣传，让各社区认识性暴力问题，以防止受害人遭到边缘化和蒙受污名，帮助她们重返社会，并打击这些罪行不受惩罚的现象。

28. 无论是在和平谈判和协定范畴内，还是在国内宪法或法律框架的范畴内，对战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪和严重侵犯人权的行为进行大赦，都有损于打击包括性犯罪在内的有罪不罚现象的努力。这种大赦可能不符合条约法以及习惯国际法所规定的国家义务。出于这个原因，联合国在调解或推动和平进程时，不承认对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，包括强奸和其他性暴力犯罪的大赦。尽管如此，科特迪瓦 2007 年的《大赦法令》还是没能将危害人类罪和战争罪明确排除在大赦范围之外。更有甚者，在苏丹，2007 年的《武装部队法》和 2008 年的《警察法》规定了对武装部队和警察部队的程序性豁免。前者对军事人员予以豁免，并豁免他们在执行任务过程中犯下的罪行。除非总统宣布取消豁免，否则军事或民事法庭不能起诉他们。因此，各国必须确保赦免和豁免不会让性暴力行为人逃脱责任。

29. 在补救和赔偿方面，严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的受害人有权获得补救，包括平等和有效的司法解决办法以及就所遭受的损害得到赔偿。鉴于国家工作人员实施性暴力行为的广泛程度，我重申各国有义务“就可以归咎于该国的作为或不作为的行为，向受害人提供赔偿”。<sup>30</sup> 赔偿的形式可以是恢复原状、补偿、康复、满足(包括道歉及查明真相的措施)，并保证不再重犯。这一方面特别值得关注，因为执行工作非常薄弱。例如，在刚果民主共和国赤道省，119 名妇女于 2003 年 12 月 21 日在松戈姆博约村被强奸。为响应联刚特派团实施的一个特别调查任务，姆班达卡的一个军事法庭认定七名刚果(金)武装部队人员犯有危害人类罪。这是刚果(金)武装部队军事人员第一次被追究强奸责任。然而不

<sup>29</sup> 人权事务委员会第 32 号一般性意见指出，在国家的法律制度承认依习惯法设立的法庭或宗教法庭，由其执行或委托它们履行司法工作的情况下，《公民及政治权利国际公约》第 14 条应当适用。必须确保只有在符合下列条件的情况下，国家才能承认这类法庭作出的判决具有约束力：这类法庭审判较小的民事案件和刑事案件；诉讼能满足公正审判和《公约》其他有关保障的要求，其判决应由国家法院按照《公约》规定的保障加以认可，而且有关各方可通过符合《公约》第 14 条规定的程序对其提出反驳。

<sup>30</sup> 大会第 60/147 号决议。

幸的是，必须指出，尽管该国因与行为人沆瀣一气而受到谴责，但军事法庭分配给受害人的赔偿迄未支付。虽然国际社会提供了大量的资源，以帮助刚果各方执行 2006 年《性暴力法》，但要让判决实际执行仍然存在严重的问题，特别是支付损害和利益赔偿。

### 向受害人提供援助

30. 在向受害人提供援助方面，阿富汗、布隆迪、伊拉克、利比里亚、尼泊尔、塞拉利昂和东帝汶的报告表明，关键的医疗、社会心理和重新融入社会经济生活的服务不足，特别是在农村地区。此外，在阿富汗、伊拉克、尼泊尔和苏丹，向受害人提供服务的国际和国内非政府组织在工作过程中面临许多风险。各国必须加强本国对性暴力受害人的响应和服务。此外，各国必须促进和支持服务提供者工作，他们协助和保护受害人，有时是在人迹难至或偏远的地区，而在这些地方他们往往是唯一在现场的人，他们的这些工作非常值得赞赏。我尤其感到关切的是，自 2008 年 9 月以来，在苏丹的许多非政府组织已被迫停止运作，影响人们获得拯救生命的服务。正如我前几次所指出的那样，根据国际人道主义法，冲突各方必须保护在其控制下的人们，满足其基本需求。如果它们不愿意，或无法做到，就必须允许政府间组织和非政府组织提供至关重要、拯救生命的人道主义援助的工作，并为之提供便利。

## 五. 联合国防止和应对性暴力的努力

31. 为了协助各国防止性暴力行为，使个人免遭这种暴力行为的侵害，惩罚行为人，并向受害人提供补救，联合国系统正在和平与安全、人权、人道主义事务和发展各主要工作领域采取行动。行动多种多样，其中包括：规划支持和战略咨询、提高认识和宣传、能力开发和培训、法律和司法改革、机构改革、向受害人提供服务并建立受害人支助中心、法律援助、监测和保护以及支持区域维持和平部队。

32. 作为这些努力的一部分，我正积极发挥自己的斡旋能力，倡导制止性暴力行为，途经包括我发起的“团结起来，制止暴力侵害妇女行为”的全球运动。此外，我还致力于加强联合国系统和平与安全、人道主义事务和发展这些领域的协调，以确保联合国在预防和应对性暴力方面“一体行动”。为此，我和我的各位特使及代表一道，并通过紧急救济协调员、各驻地和人道主义协调员，给予性暴力问题更多的关注，包括在与冲突各方的对话中给予更多关注。另外，随着旨在改进各维和特派团和国家工作队之间战略目标制定工作的综合战略框架的推行，我还致力于确保防止和应对性暴力的共同优先事项得以确立。

33. 在人道主义领域对性暴力采取多部门对策，至少也需要保护、保健和社会服务提供者、法律、人权和安保部门以及受影响社区采取协调一致的行动。在刚果



民主共和国和苏丹等地对性暴力和基于性别的暴力采取人道主义行动，按照跨部门的分组办法加以协调，不同组别，特别是保护和保健组负责应对性暴力行为。在保护方面，难民署充当全球牵头机构，联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)协同牵头处理基于性别的暴力这一责任领域的问题。在许多人道主义范畴内，人口基金和儿童基金会在保护组下协调基于性别的暴力实地一级多部门协调小组。通过部门间保护和性别能力待命名册项目部署的顾问，加强了各组别的能力。此外，联合国制止武装冲突中性暴力的行动已于 2007 年得到我的政策委员会认可，成为联合国全系统指导宣传、知识建设、资源调动和联合拟订方案的一项倡议。<sup>31</sup> 该倡议起了推动作用，有助于联合国系统制定和实施处理冲突中性暴力问题的全面战略。我鼓励我的特别代表以及驻地和人道主义协调员利用联合国行动可以提供的支持，继续执行其 2009-2010 年战略框架。

34. 联合国必须以身作则，让更多妇女参与维持和平行动。这既是冲突后重建社区和社会赋予妇女权力的一种模式，又有利于更有效地保护和支性暴力行为受害妇女和女童。关于前一点，我在许多场合表示，在联合国利比里亚特派团(联利特派团)实际部署联合国女警官发挥了积极作用，使得申请加入利比里亚国家警察的妇女增加了三倍。关于后一点，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)警察部门中几乎 13%的人员为妇女，以此表明该特派团决心处理性暴力问题并将采取更有效的应对措施。我敦促各会员国在向维和特派团部署人员时确保女性军事和警务人员占相当比例，为她们提供足够的培训，以便其履行职责，并鼓励新的部队和警察派遣国考虑部署女性军事和警察维和人员。此外，第 1325(2000)号决议通过将近十周年，我请国际社会重新表明决心，对付在将性别观点纳入和平与安全方面最紧迫的挑战和障碍，确保第 1325(2000)和第 1820(2008)号决议相辅相成地得到执行。

35. 要以身作则，还要严格执行联合国在防范工作人员和有关人员性剥削和性虐待方面的零容忍政策。<sup>32</sup> 在这方面，已经采取了重要步骤，执行 2003 年秘书长关于防范性剥削和性虐待的特别措施的公报(ST/SGB/2003/13)。其中包括大会拨款在 20 个维持和平特派团和政治特派团中建立行为和纪律小组，通过一项关于进一步追究联合国官员和特派专家的刑事责任的决议(大会第 62/63 号决议)，修订联合国与部队派遣国间示范谅解备忘录(A/61/19，第三部分)，并制定一项援助受害者战略(大会第 62/214 号决议)。我强调，所有联合国实体都必须全面执行关于防范性剥削和性虐待的特别措施的公报(ST/SGB/2003/13)，包括建立和参与机构间、国家间网络。此外，部队和警察派遣国必须采取适当的纪律行动，惩处维和人员的所有性剥削或性虐待行为，并随时向联合国通报这方面的进展。

<sup>31</sup> 政策委员会第 2007/31 号决定(对妇女的暴力)，2007 年 6 月 15 日。

<sup>32</sup> 见大会第 59/300 号决议。



36. 在早期恢复和建设和平方面，建设和平委员会一直发挥关键作用，支持防止性暴力的活动。在这方面，2009年5月6日正式通过“中非共和国建设和平战略框架”，内载关于处理在武装冲突中普遍、有计划地使用性暴力以及冲突后继续存在的犯罪行为的重要承诺。此外，建设和平基金还支持布隆迪、利比里亚和塞拉利昂境内防止和应对性暴力和基于性别的暴力的项目。我鼓励建设和平委员会建设关于性暴力如何阻碍早日恢复的知识，确保有足够的资金用于连贯的、多部门的应对性暴力措施，包括根据联合国-各国政府联合打击性暴力全面战略开办的项目。同时，联合国开发计划署(开发署)及其伙伴正继续支持法治、妇女伸张正义和幸存者社会经济机会等方面的方案，并把对性暴力行为的关注纳入国家能力发展。

37. 此外，正努力确保和平谈判和成果有助于防止和应对性暴力。值得注意的是一个重要的机构间项目，其中涉及政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、开发署和联合国妇女发展基金(妇发基金)。这些机构以“联合国行动”名义开展活动，并与人道主义对话中心合作，为联合国和其他调解员制定新的指导方针，确保与指挥权、审查武装部队和安全部队、将性暴力行为排除在大赦之外等有关语言和机制纳入今后的和平协定。在此倡议基础上，政治事务部将为调解人制定指导方针，指导他们如何在起草和平协议时有效地处理武装冲突中的性暴力问题。

38. 为了更有效地保护平民，正在采取一系列行动，以便为维持和平特派团提供指南。其中包括维持和平行动部和人道主义事务协调厅委托进行的一项独立研究。研究结果将为拟定关于保护平民任务的总体指导方针提供依据。维持和平行动部正在为参加维持和平行动的军事拟定性别问题准则，以推动执行第1325(2000)号决议和第1820(2008)号决议，并作为业务指南，协助维持和平特派团文职部门、军事和警务部门有效执行第1820(2008)号决议。维持和平行动部还将确保军事和警务人员处理性暴力问题指导方针，适当纳入部署前和上岗培训标准，并作为一种支助提供给部队和警察派遣国。此外，人道主义事务协调厅正在主题为“冲突中使用性暴力”(见人道主义事务协调厅会议报告，2008年6月26日)和“最近国内冲突中基于性别的暴力”(见哈佛人道主义倡议，2008年9月)的最近两次会议基础上开展工作，以设法确定可能劝阻非国家武装团体在冲突和流离失所期间实施性暴力的干预措施。维持和平行动部还与联合国妇女发展基金和“联合国行动”一道，正在最后敲定“维和人员应对与战争有关暴力侵害妇女行为的措施的分析汇编”，其中列举了军人为防止、遏制和应对冲突中性暴力的现有良好做法。

39. 维和行动为确保更好地保护面临危险的人群的措施，包括拟定特派团指令，目的是维持和平特派团在行动中发挥保护平民，包括防范性暴力的作用。2009年2月，达尔富尔混合行动向军事和警务部门发布特派团综合指令，其中除其他

外列出了军队和警察为人道主义行动提供一个安全环境应采取的措施，在达尔富尔平民最常遇到的严重违规行为，以及军事和警务部门应该采取的对策。联刚特派团和联合国苏丹特派团(联苏特派团)也发布了类似的指令。在其他维持和平环境下，我的特别代表及军事和警务部门负责人将审查针对维持和平行动文职、军事和警务部门的特派团指令，以确保预防和应对性暴力的工作在执行维持和平任务时得到适当体现。

40. 在使得干预工作更具有战略性方面，也出现了一些好的做法。在利比里亚，过去 5 年内联合国系统与国家合作伙伴携手拟定协调一致的政策、方案和战略，最终产生了一项政府-联合国制止基于性别的暴力的联合方案。最近，联刚特派团和联合国国家工作队性暴力问题高级顾问协助和“联合国行动”资助下，制定了一项打击刚果民主共和国境内性暴力的全面战略，并于 2009 年 4 月 1 日得到刚果民主共和国政府的赞同。战略围绕四大支柱，全面论述了性暴力问题：(a) 打击有罪不罚现象；(b) 预防和保护；(c) 安保部门改革；(d) 多部门回应幸存者的需要。在这些实例基础上，我鼓励我的特别代表与联合国国家工作队合作，与各国政府开始对话，同所有利益攸关方协商，在没有政府-联合国打击性暴力的全面战略的情况下拟定此种战略，并在向总部提出的标准化报告中，定期提供这方面的最新情况。紧急救济协调员要求人道主义协调员在非维和行动中采取同样行动。

41. 进一步的措施包括部署联合巡逻，加强对平民的保护，包括防范性暴力。例如，2008 年 2 月，联刚特派团在北基伍省和南基伍省的各地点部署了联合保护小组。联合保护小组在联刚特派团文职部门支持下，与地方当局和社区合作，在高风险地区实行自愿宵禁和夜间巡逻等措施。在流离失所者营地内外，达尔富尔混合行动的军事和警务人员联合巡逻。联合国各机构、达尔富尔混合行动和国际非政府组织正通过为政府工作人员、境内流离失所妇女和营地领导人开展提高对性暴力的认识和有关培训活动，对保护工作作出贡献。

42. 在几个维和特派团，联合国警察部门，通过向国家警察机构提供指导和技术支持，正在预防和应对性暴力方面发挥重要作用。联合国警察至少在七个特派团协助建立国家专门警察部门，受理性暴力案件。例如在东帝汶，联合国警察帮助在东帝汶国家警察辖区建立弱势人员单位，并配备女警官。其他各类支持包括：联刚特派团联合国警察采取措施，与联刚特派团建制警察部队一起在重点地带联合巡逻，加强对刚果国家警察领土单位的业务支持。此外，联刚特派团正在常设警察能力的协助下，拟定一项行动概念，指导和支助国家民警部门内的保护儿童和妇女专职民警单位。在乍得东部，联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)正与联合国邻里警察单位一道，在联合国警察/综合安全分遣队内设立妇女和儿童保护单位。

43. 在解除武装、复员和重返社会领域，维持和平行动部和开发计划署共同主持的重返社会机构间工作组于 2006 年 12 月推出了解除武装、复员和重返社会综合标准。这份文件就如何以性别敏感的方式处理解除武装、复员和重返社会的工作提供了指南，包括为女性前战斗人员提供安保，检查与作战部队有关的妇女及其家属，查清并处理其在冲突期间遭受性暴力的经历。机构间工作组正在拟定新的指南，以便实施现有框架。开发计划署、儿童基金会、人口基金、联合国妇女发展基金、以及联合国艾滋病规划署(艾滋病规划署)在编制解除武装、复员和重返社会方案时，正极力设法处理艾滋病和性暴力问题，以便为复员人员，特别是与战斗部队有关的妇女儿童提供更全面的服务。

44. 为加强受冲突影响国家的法治，许多维持和平行动受命协助国家当局加强其执法、司法和惩教系统。将更多地强调建设国家预防和应对性暴力的能力，同时执行各种措施，使维和行动的安保机构专业化。此外，15 个维和行动的人权部门已开展监测、公开宣传和提供技术援助，并发展长期的国家能力，确保人权得到法治的保护。此外，自 2008 年以来，开发署一直在执行其《增强法治在冲突和冲突后局势中的作用全球方案》，该方案主要针对 20 个冲突中国家和冲突后国家，支助它们制定全面、综合的法治方案。这些方案的一个主要组成部分包括妇女和儿童，尤其是性暴力受害者能够诉诸司法和安保。为了在法治协调和资源小组的主持下进一步加强联合国的对策，我要求已被指定为负责处理冲突局势和冲突后局势中的法治问题牵头机构——维持和平行动部、人权高专办、法律事务厅和开发署与其他主要行为者合作，制定一项打击实施性暴力而不受惩罚现象的全面战略。<sup>33</sup>

45. 然而，正如我在本报告上文已概述，当前冲突局势中的性暴力十分严重，国家和非国家行为者均犯有违法行为却不受惩罚，而且均没有履行其根据国际法不得实施性暴力以及保护平民不受攻击的义务。需要做出更大的努力，积极主动、自始至终地查明、监测、调查和报告性暴力的行为人。迄今为止，关于武装冲突局势中利用性暴力以及关于这种暴力行为人的最全面的循证资料，来自特设刑事法庭(前南问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭)、混合法庭(如塞拉利昂问题特别法庭)和国际法庭、过渡司法机制、调查委员会和特别调查团。因此，为确保加大追究性暴力责任的力度，应当利用各种国际、混合和国家司法机制，以及过渡司法机制、调查委员会和特别调查团。所以，我敦促安理会立即派遣一个调查委员会，由专门调查性暴力罪行的专家组成，并得到相关调查能力和资源的支助，前往刚果民主共和国、乍得和苏丹的冲突地区，调查与性暴力有关的违反国际人道主义法、人权法和刑法的情况；查明所有对实施性暴力负有责任的人，并全面

<sup>33</sup> 秘书长的决定，政策委员会 2006 年 11 月 7 日和 2007 年 6 月 15 日会议。

报告各国和武装冲突其他当事方的行为或疏忽；并向安理会建议确保追究责任的最有效的国际和国内机制。<sup>34</sup>

46. 我高兴地注意到，我的负责儿童与武装冲突问题特别代表和儿童基金会打算根据第 1612(2005)号决议加强性暴力资料的收集和汇报。这项努力旨在提供一个更好的平台，监测和汇报严重侵犯儿童权利的情况，查明武装部队和武装团体中的行为人，并指导应对方案。正如我在上一份向安理会提交的关于儿童与武装冲突的报告(S/2009/158)所述，我强烈支持在总部和国家一级已开展的密切合作，确保能够以相辅相成的方式执行第 1612(2005)和 1820(2008)号决议。

47. 为了弥补在确保性暴力受害者能够行使要求补偿的权利方面存在的差距，目前正在刚果民主共和国试点建立一个保障机制，确保已成功确保对一个或几个行为人定罪并获得损害赔偿或利益赔偿判决的性暴力受害者至少能获得一部分赔偿。这种保障机制有助于在一定程度上恢复人们对正规司法制度执行司法判决的信任，尤其是当国家没有履行法院对国家执法人员(主要是警察和军人)在性暴力案件中被定罪时的赔偿判决。除了在知道行为人的案件中存在的问题之外，在不知道行为人的案件中无法赔偿受害者的问题同样令人关切。为了扩大所有性暴力受害者获得赔偿的机会，人权高专办和在刚果民主共和国的人权高专办与联刚特派团共同成立的人权办事处，一直在就一个赔偿问题项目的主要内容进行协商。我对这种努力表示欢迎，并相信这种举措应能得到进一步加强，并能得到国家一级所有合作伙伴的充分支持。

48. 对性暴力问题采取全面、协调一致的对策极为重要，因为该问题影响到受害者生活的各个方面。除了严重的心理和社会影响之外，性暴力还使得一些幸存者面临长期的身心健康问题，包括创伤性瘘管病和其他身体创伤，以及意外怀孕和性传播感染，包括艾滋病毒/艾滋病。性暴力幸存者在通过面向社区的机制获得服务和确保司法正义方面面临巨大障碍。在家庭和社区两级，幸存者通常默默受苦，并担心如果他们的痛苦经历公诸于众，会蒙受污名、遭到摒弃和排斥。

49. 在向性暴力幸存者提供援助方面，联合国各实体正根据机构间常设委员会关于在人道主义紧急情况下采取干预措施制止基于性别的暴力的指导原则采取多部门办法。该办法有四大援助支柱：(a) 医疗护理，包括心理健康护理，治疗创伤，预防和治疗性传播感染，预防艾滋病毒/艾滋病，防止意外怀孕和不安全堕胎，如获得请求提供医疗和法律方面的文件证明和收集法医证据，并介绍其他服务；(b) 心理和社会支助，包括个人和集体咨询，家庭调解，以及向因强奸生下的孩子提供的支助；(c) 提供法律援助，确保受害者了解他们的权利，并在决定

<sup>34</sup> 这些机制的职责范围应能补充目前为了调查违法行为和确保追究责任正在采取但规模不大的国际举措，例如，人权高专办正在调查 1993 年至 2003 年期间在刚果民主共和国犯下的最严重违反国际人道主义法和人权法的行为。安理会 2004 年建立并得到人权高专办支持的达尔富尔问题调查委员会可以作为一个范例。

要求法律主张时能得到支助；(d) 在社会和经济方面重新融入社会的支助，这种支助形式包括职业技术培训，小规模创收活动，以及为受害者建立论坛，让他们聚集在一起交流经验，并重新建立社会网络。这一支柱下的做法正在大部分受危机影响的国家，包括没有任何联合国维和特派团的国家执行。为了举例说明目前在这方面提供援助工作的规模，驻刚果民主共和国的儿童基金会办事处在 2008 年向 20 698 名性暴力幸存者提供全面支助，其中 31% 以上为儿童；自 2005 年以来，儿童基金会已经直接向刚果民主共和国 78 000 名幸存者提供援助。在南北基伍偏僻地区的许多受害者是通过流动诊所和外联工作提供援助的。同样，在乍得，人口基金领导的性暴力和基于性别的暴力问题小专题组在恩贾梅纳和阿贝歇通过社区开展关于性暴力的宣传和认识活动，影响到 40 000 名以上的男女。

50. 妇女和女童在采集烧饭用的柴火时面临许多风险，尤其是在流离失所的情况下。因此，自 2005 年起，难民署及其合作伙伴在乍得伊里迪米难民营向难民提供燃料效能高的炊具，包括太阳能炊具。该项目在 2007 年得到评估，发现已减少离开难民营寻找柴火的必要性，因此改善了妇女和女童的安全。到 2007 年底，乍得的所有 12 个难民营均获得改良型炊具。机构间常设委员会关于在人道主义环境中安全获得柴火和替代能源问题工作队最近已印发了指南，其中有不同情况下的备选办法，以处理境内流离失所者和难民妇女在采集燃用柴火时所面临的风险。

51. 然而，我仍然感到关切的是，重要的人道主义方案仍然没有足够的资金。我紧急呼吁各国审查资源战略，确保该领域的工作能得到更充分的支持。在这方面，亟需充分、可确定的资金来预防和对付性暴力。我将保证联合国管理的资金试点采用开发署、人口基金、儿童基金会和人道主义事务协调厅创导的系统，使决策者能够监测与性别有关的拨款情况。

## 六. 改进性暴力资料的收集和报告

52. 第 1820(2008) 号决议要求提供资料，说明我有哪些计划来促进收集关于武装冲突局势中使用性暴力的及时、客观、准确和可靠的信息。据此，我已提议安理会，作为一项立即采取的措施，向冲突地区部署一个专家调查委员会，以调查和记录性暴力行为。此外，作为一项中期战略，我打算确保向国家一级提供指导和支持，以改进维持和平特派团各部门和联合国国家工作队的资料收集和报告工作。

53. 为此，我的特别代表将继续实行本报告开头所述的高级别特派团协调人制度，以确保更加一致、全面、定期地报告性暴力，包括此类暴力的行为人，以及冲突各方为履行国际法规定的义务而采取的行动。理想的做法是，高级别特派团协调人应是秘书长副特别代表/人道主义协调员/驻地协调员，或者与驻地协调



员/人道主义协调员协作。高级别特派团协调人预计将(a) 扩大特派团内部监测、调查、记录和报告性暴力的工作；(b) 与联合国国家工作队协调，审查联合国目前的资料收集方法和资料库，以尽可能简化系统；并(c) 从国家一级向联合国总部汇报。

54. 我们显然需要更多、更好的资料，以便更好地了解冲突中和冲突后各种形式的性暴力，包括其规模、性质和风险因素；行为人的特征和动机；此类暴力的后果以及各项方案和预防战略的效力。就境内流离失所者和难民而言，还应更系统地收集和分析资料。要研究这些问题，必须采取多种方法，包括定量和定性资料的收集。目前正在“联合国行动”范畴内进行努力，除其他外就性暴力问题拟定一套标准化调查手段和一项研究计划。为幸存者提供服务的联合国各机构和组织，应力争以更加标准化和可比较的方式收集资料，以便最终可以进行安全的资料汇总和分析。在这方面，人口基金、难民署和国际救援委员会设法开发和测试一个性暴力和基于性别的暴力信息管理系统，使服务提供者能够安全地收集、储存、分析和共用性暴力和基于性别的暴力案件。这项努力应得到支持和进一步传播推广。我会鼓励捐助方、研究人员和其他方面支持冲突后环境中开展稳妥、符合道德规范的研究和资料收集工作，使我们的行动有据可依，并提高我们防止和更好应对这一问题的能力。

55. 在这些努力的范围内，联合国所有行为体都必须确保充分遵守世界卫生组织关于研究、衡量和收集性暴力资料的道德和安全标准。<sup>35</sup> 如果要约谈受害人，包括作为司法程序的一部分而约谈受害人，必须充分披露约谈目的，而且在无法提供服务的情况下，应清楚说明这一点。约谈必须经过同意，努力避免再次造成创伤，并提供转介服务。

## 七. 结论和建议采取的行动

56. 本报告汇集的现有资料，无论多么不完整，都揭示令人不安的武装冲突中和武装冲突后对平民使用性暴力的情形。第 1820(2008)号决议通过后，安全理事会带头在全球范围内给予这一问题应有的全面重视。现在我们大家有责任迎接这一挑战。各会员国、联合国系统和民间社会都可以发挥作用，设法全面了解这个问题并采取有效的多部门应对战略。安全理事会继续发挥领导作用，对于在打击性暴力方面取得重大进展至关重要。为此，我敦促安理会：

- (a) 呼吁武装冲突各方恪守国际刑法、人道主义法、人权法和难民法；

<sup>35</sup> 《世卫组织关于研究、记录和监测冲突中性暴力的道德和安全准则》(世界卫生组织，2007年，日内瓦)。

(b) 在访问各国时了解与性暴力有关的重大问题，并与武装冲突各方就其根据国际法承担的义务加强对话；

(c) 确保确定或延长任务或根据《联合国宪章》第七章实行强制性措施的各项决议，酌情载有关于预防和应对性暴力的规定，并且说明向安理会报告有关情况的要求；

(d) 确保各项决议一贯授权维持和平行动负责人权或严重罪行的部门，对性暴力进行协调一致、更详细的监测、调查、记录和报告；

(e) 确保各制裁委员会受权处理性暴力问题，并接收关于性暴力行为人和当事方的信息和名单。在这方面，安理会也应确保，如儿童与武装冲突问题工作组等其他附属机构加强沟通，包括转递武装冲突局势中对儿童实施强奸和其他严重的性暴力的有关信息；

(f) 继续支持儿童与武装冲突问题工作组接收关于武装冲突中对儿童的性暴力的资料，并继续考虑将所有令人关切的局势中对儿童实施强奸和其他严重性暴力的冲突各方列入我关于儿童与武装冲突问题年度报告的附件；

(g) 确保安全理事会保护平民问题专家组酌情处理性暴力问题；

(h) 向秘书长特别代表、紧急救济协调员、人权事务高级专员、对妇女的暴力行为问题特别报告员和“联合国行动”主席发出提供更多性暴力问题简报和文件的长期邀请；

(i) 设立一个调查委员会，在人权事务高级专员办事处的支持下，调查和报告违反国际人道主义法和人权法的行为，专门关注乍得、刚果民主共和国和苏丹当前冲突局势中的性暴力，并向安全理事会建议最有效的确保问责机制。安理会应考虑就在发生性暴力的其他冲突设立这种委员会；

(j) 确保安理会现有工作组审查所有性暴力资料，以至少确保在任务确定或延长过程中酌情提出建议；

(k) 要求提交一份后续报告，其中提议安全理事会建立适当的机制或程序，除其他外，审议关于武装冲突各方为遵守国际法规定的义务采取的措施的信息，以及关于性暴力行为人的信息，并就这些信息采取行动。鉴于本报告简述的问题至关重要，我准备提交一份关于第 1820(2008)号决议执行情况的年度报告；

(l) 考虑同等重视对平民实施性暴力的所有令人关切局势中的性暴力问题。

57. 就联合国系统各组织而言，我承诺确保常务副秘书长、我手下的高级官员以及相关机构、基金和方案的首长，在“联合国行动”网络的支持下，在冲突和冲

突后局势中性暴力问题上发挥更大的全球创导作用。此外，我正在考虑是否适宜任命一名高级官员，负责联合国全系统预防和应对性暴力的工作。

58. 联合国系统所有利益攸关方，包括维持和平行动、政治特派团和联合国国家工作队，以及为本报告提供资料的外部伙伴都参与，令我深受鼓舞。我们现在必须发展和阐述本报告奠定的概念基础和业务基础，并加强我们的集体干预。最重要的是，报告阐明，如果我们要在打击性暴力行为方面取得进展，仍然存在并需要紧急处理哪些主要挑战。我坚信，就性暴力而言，不伸张正义，就不会有和平；不承认事实，就不会有赔偿；不对遭受性暴力或有遭受性暴力危险的人充分赋权，就不会有可持续发展。