



## 大会

## 第六十届会议

## 议程项目 32

## 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

## 2006 年 5 月 25 日秘书长给大会主席的信

联合国工作人员，以及与其并肩工作的维和军警人员，尽心尽责，维护联合国的声誉，在履行任务时尊重他们服务的对象。在联合国旗帜下工作的绝大多数人都骄傲地达到了这些标准，许多人是在艰难危险的环境中从事工作。

不过，我们都很清楚，我们中间有个别人辜负了人们对联合国的信任，卷入性剥削，虐待联合国本来要保护的人们。这些令人震惊的行径给联合国，给联合国工作人员蒙上了耻辱。这些行径更伤害了那些已经因为贫穷、冲突或困难的环境而饱受折磨的人们。

2005 年 4 月，维持和平行动特别委员会参照秘书长关于联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题顾问扎伊德·拉阿德·赛依德·侯赛因亲王的工作成果，建议采取一系列措施，防止和应对这种恶劣行径。此后，许多措施已经落实，或是正在执行。联大在赞同这些措施时，还要求秘书长向委员会提出援助性剥削和性虐待受害人的全面战略，包括金钱补偿的办法。在《世界首脑会议成果》文件中，各会员国再次鼓励秘书长提交提议，以制定援助受害人的全面方针。我就此向阁下提出关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明和全面战略草案。谨请向联大会员国分发给荷。

这项战略是 12 个多月来同联合国各部、各机构、基金和方案，各会员国、非政府组织及其他专家和有关方面在总部和外地进行内部和外部协商的成果。为达到真正全面的目的，本组织和会员国都必须执行这项战略，以应对为联合国工作的所有类别人员的性剥削和性虐待行为。因此，这项战略要求本组织和会员国共同执行。



战略中列出了应得到援助和协助的人员类别，说明了应提供哪些援助和协助，以及应如何提供。战略指出，包括性剥削和性虐待在内的基于性别的暴力，在联合国开展工作的环境中时有发生，但却缺乏对其作出有效对应所需的资源，需要予以增加。因此战略要求以符合社区情况的方式提供援助，不进一步孤立受害人，并改进服务提供方面的响应能力。战略还提议，为方便人们获得服务，联合国应调动执行合作伙伴，提供维护受害人权益的服务。

战略打破了旧的模式。它受到了广泛讨论，汲取了各方经验、专长和研究成果。有些内容在达成共识之前，在联合国各机构间经过了激烈辩论。早先的草稿中曾提议采集联合国所有工作人员的 DNA 样本，以便让本组织能够帮助确定有关生父身份或卷入性犯罪的指控，或确保受害人或因性剥削和性虐待行为而出生的儿童得到妥当的援助，其权力得到保护。这一提议汲取了秘书长关于联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题特别顾问报告（见 A/59/710）中的建议。该提议给本组织提出了新的法律、道德和人力资源方面的问题和关注，秘书处内正对此进行讨论。

我确信，现在正是采取大胆果断措施的时候。我们正处在一个关键的关口：人们对本组织抱着更大的期待。人们期待联合国为满足权利受到侵犯的人们的要求定出标准，走在工作前列。我们都意识到急需消除性剥削和性虐待现象。我们还必须消除它给受害人和本组织声誉带来的伤害。真正全面的方法将不会让受害人茫然无措，将会恢复本组织是一个对它服务的社区负责任的组织的声誉。

科菲·安南（签名）

## 附件

## 关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明草案和全面战略草案

## 目录

	页次
A. 关于援助和协助受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明草案...	4
1. 背景.....	4
2. 做出承诺，提供援助和支持.....	4
3. 定义.....	5
4. 援助和支持.....	5
5. 供资机制.....	6
6. 更广泛的努力.....	6
B. 关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的全面战略草案...	7
1. 各种因素.....	7
2. 援助和支持原则.....	10
3. 所涉经费问题和供资机制.....	15
4. 结论.....	18
C. 建议.....	19

## A. 关于援助和协助受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明草案

### 1. 背景

1. 和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会于 2005 年 2 月成立了防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队，责成其制定政策，援助和协助受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人。<sup>1</sup> 2005 年 4 月，维持和平行动特别委员会建议秘书长制定“援助性剥削和性虐待受害人的全面战略，包括金钱补偿的办法，”还建议在战略执行之前，“各特派团应在现有预算内对性剥削和性虐待受害人提供紧急援助”。<sup>2</sup> 这项建议于 2005 年 6 月得到联大赞同。<sup>3</sup> 在《2005 年世界首脑会议成果》文件中，会员国再次鼓励秘书长“向大会提出有关建议，以便在 2005 年 12 月 31 日前确定援助受害者的综合办法”。<sup>4</sup>

2. 本政策声明应与“关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的全面战略草案”（“全面战略”）一并阅读。

### 2. 做出承诺，提供援助和支持

3. 联合国已经宣布，决心防止和应对联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待行为。这项工作的一项关键内容是向这类行为受害人提供援助和支持。

4. 目前，还没有援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的明确制度。除受害人受到伤害之外，因为缺少既定的制度还给本组织的声望、信誉和效力带来严重影响。本组织必须迅速有效地应对性剥削和性虐待事件。联合国意识到，因为举报不足，有关联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待方面记录在案的指控数目并没有充分反映问题的真实程度。<sup>5</sup> 在有联合国存在的几乎所有国家，都可能有联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人。

5. 因此，联合国将制定一个援助受害人的全系统全面方针，在每一个有联合国存在的国家都以可靠一致的方式予以落实。对援助受害人采取全面办法就要求联合国不但要帮助联合国工作人员性剥削和性虐待的受害人，而且也要帮助联合国有关人员性剥削和性虐待的受害人。最佳做法强调必须从面向受害人的角度出发。

<sup>1</sup> 在本政策声明范畴内，“联合国工作人员或有关人员”包括联合国工作人员、顾问、联合国志愿人员、民警、军事观察员、工作人员干事和维持和平特遣队军事人员。

<sup>2</sup> A/59/19/Add.1, 2005 年 4 月 11 日，第 34 段和 35 段。

<sup>3</sup> 2005 年 6 月 22 日第 59/300 号决议，第 2 段。

<sup>4</sup> 2005 年 9 月 16 日第 61/1 号决议，第 165 段。

<sup>5</sup> 秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的报告，2005 年 4 月 15 日 (A/59/782)，第 11 段。自 2003 年以来，有关联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的指控翻了一番。

6. 联合国坚定地承诺援助和支持三类人员：(a) “投诉人”；(b) “受害人”；(c) 因联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待而出生的儿童。然而，这项承诺绝不减轻或取代性剥削和性虐待肇事人的责任。

### 3. 定义

7. 为了本政策声明的目的：(a) “投诉人”是指表示受到，或据称受到联合国工作人员或有关人员的性剥削或性虐待的人；<sup>6</sup> (b) “受害人”是指他有关受到联合国工作人员或有关人员性剥削或性虐待的指控已经得到联合国行政进程或会员国行政、民事或刑事进程确证的人；<sup>7</sup> (c) “联合国工作人员或有关人员为生父的儿童”是指因联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待而出生的儿童。事实上，“投诉人”和“受害人”涉及进程的不同阶段。“投诉人”是指提出申请的任何人，直至其请求得到确证，即此名称适用于申请提出之后和审理完毕之前。“受害人”是指申请已经确证者。

### 4. 援助和支持

8. 提供援助和支持的性质取决于接受人属于哪种类别，范围从基本紧急援助，包括医疗和心理援助，到更全面的援助，如教育机会或技能培训，在某些情况下，还包括财政支助。在指控的性剥削和性虐待行为也构成犯罪的情况下，联合国还将协助据称的受害人向国家当局提起控告，如果他们愿意这样做。按照全面战略的规定，如果有可信的证据表明，有儿童因受指控的联合国工作人员或有关人员的性剥削或性虐待行为而出生的，联合国将协助该儿童或其母亲或监护人，提出申请，确定父子关系，争取儿童赡养费。联合国将要求会员国协助提出此类申请。

9. 为确保最有效地应对联合国工作人员或有关人员的性剥削和性虐待行为，将通过符合当地情况的社区机制提供援助和支持，以便使投诉人、受害人或联合国工作人员或有关人员作为生父的儿童不会受到孤立；或不必要地排斥或歧视非联合国工作人员或有关人员性别暴力，包括性剥削和性虐待行为的其他受害者。在当地没有适当服务，很难获得服务，或服务能力不足的地方，联合国将协助设立服务，使其运转。为方便人们取得服务，联合国将按照全面战略的规定，调动执行合作伙伴，提供维护受害人权益的服务。

<sup>6</sup> 指控性剥削和性虐待的许多投控人是见证或听到性剥削和性虐待的人，但他们本身并没有受到性剥削或性虐待。不过，在本政策声明范围内，“投诉人”是指表示受到，或据称受到联合国工作人员或有关人员的性剥削或性虐待，但其投诉还没有受理完毕的人，无论请求是由本人提出，还是由第三人提出。

<sup>7</sup> 在整个政策声明中都使用“受害人”一词是要强调有人受到伤害。许多人赞成使用“幸存者”一词，以便强调受到性剥削或性虐待的人的顽强生命力。

## 5. 供资机制

10. 联合国将设立一个共同供资机制，确保随时有资金可以动用，从而能以一致可靠的方式提供援助和支持。由于肇事人本人应对性剥削和性虐待行为承担责任，联合国也将根据《工作人员条例和细则》的规定，协助让肇事人支付援助和支持的费用。

## 6. 更广泛的努力

11. 按照联大的要求，<sup>8</sup> 上述措施将成为联合国更广泛努力的一部分，防止和应对联合国工作人员或有关人员的性剥削和性虐待行为。这些努力还将包括体制化措施，关于防止性剥削和性虐待的特别措施的秘书长公报<sup>9</sup> 得到遵守，加强组织能力，开展效率高的有效调查，迅速对确定的指控给予纪律处分，在联合国内并同东道国一道开展协调一致的宣传活动和培训活动。

12. 要求会员国积极协助这项政策。

---

<sup>8</sup> 见 2005 年 6 月 22 日第 59/300 号决议。

<sup>9</sup> ST/SGB/2003/13，2003 年 10 月 9 日。

## B. 关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的全面战略草案

### 1. 各种因素

#### 背景介绍

1. 联合国已经宣布<sup>10</sup> 绝不容忍联合国工作人员和有关人员<sup>11</sup> 任何形式的性剥削和性虐待，决心防止其发生。为履行这一承诺，联合国必须迅速有效地应对性剥削和性虐待事件，包括调查提出的指控，制定惩处措施，向受害人提供援助和支持。<sup>12</sup>

2. 本全面战略应与“关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明”（“政策声明”）一并阅读。

#### 战略的范围

3. 本全面战略概括说明了满足受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待受害人需求的情况。<sup>13</sup> 这样的战略要求联合国采取共同方式，不但帮助联合国工作人员性剥削和性虐待的受害人，也帮助联合国有关人员性剥削和性虐待的受害人。最佳做法强调必须从面向受害人的角度出发。

4. 全面战略概括说明，联合国承诺确保联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人得到妥当的护理和协助，这是联合国防止和应对性剥削和性虐待现象这一广泛努力的根本环节。确立明确可靠的申诉机制，同时向受害人提供妥当的支持，这将使人更愿意提出报告，并让受害人能够更积极参加调查进程。而这又会加强联合国让肇事人承担责任的能力，有助于制定和执行更好的预防措施。并且还会提高本组织是一个对它服务的社区负责任的组织的声誉。

5. 联合国防止性剥削和性虐待工作的其他关键部分不在本战略讨论范畴之内，如制定规范措施以确保遵守秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报得到遵守；<sup>14</sup> 加强组织能力以开展高效率的有效调查（妥当尊重被告的权利）；

<sup>10</sup> 秘书长 2005 年 2 月 9 日给安全理事会的信。

<sup>11</sup> 在本政策声明的范畴内，“联合国工作人员或有关人员”包括联合国工作人员、顾问、联合国志愿人员、民警、军事观察员、工作人员干事和维持和平特遣队军事人员。

<sup>12</sup> “性剥削”是指“为性目的实际利用或意图利用弱势地位、权力差别或信任的任何行为，包括（但不限于）从对他人的性剥削中获取金钱、社会或政治利益。”“性虐待”是指“通过暴力手段或者在不平等或胁迫条件下，实际或威胁实施对人身的性侵犯行为。”（秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报，2003 年 10 月 9 日（ST/SGB/2003/13），第 2 节）。

<sup>13</sup> 虽然男子、妇女、男童、女童都可能是性剥削和性虐待的受害人，但妇女和女童由于其依附地位，占到受害人的大多数。虽然绝大多数性剥削和性虐待的肇事者是男子，但人们也承认，男子和女子都可能犯下此种行为。

<sup>14</sup> ST/SGB/2003/13，2003 年 10 月 9 日。



在指控确认之后迅速开始惩处程序；在东道社区和本组织内开展协调一致的宣传培训工作。

6. 政策声明和本战略绝无意以任何方式减轻或替代性剥削和性虐待肇事者的个人责任，这一责任应由肇事者承担。联合国对其工作人员或有关人员的性剥削和性虐待行为不负任何法律责任。本战略突出了一些可以以确保犯有这类行为的联合国工作人员或有关人员为其行为和后果承担责任的机制，但并非详尽无遗地介绍让肇事者承担责任的所有方式。这样的介绍将取材自一系列行政、司法和纪律程序，它超出了本战略的范围。本战略侧重联合国如何援助和支持性剥削和性虐待的受害人，在一些情况下让受害人便于对肇事者采取行政或司法行动。

7. 会员国应赞同政策声明，通过本战略积极支持声明的执行。<sup>15</sup> 鉴于秘书长对各国特遣队成员没有直接指挥权，<sup>16</sup> 出兵国应采取类似于本战略中列举的措施，确保真正全面地帮助联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待行为的受害人。

### 问题所在

8. 联合国意识到，因为举报不足，有关联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待方面记录在案的指控数目并没有充分反映问题的真实程度。<sup>17</sup> 在有联合国存在的几乎所有国家，都可能有关联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人。造成举报不足现象持续存在的部分原因是，人们对举报过程的保密程度有怀疑，受害人及联合国工作人员和有关人员都对调查和惩处制度缺乏信任，以及作为性剥削和性虐待受害人会蒙受耻辱和遭到蔑视，以及向受害人只提供了微不足道的服务。目前，还没有援助和支持他们的全系统政策。即便在指控经过调查得到确认，采取了惩处措施之后，也几乎很少采取步骤，弥补受害人受到的伤害。除受害人承受严重后果之外，因为缺少援助受害人的既定制度还给本组织的声望、信誉和效力带来了消极影响。

9. 性剥削和性虐待对受害人的身体和心理健康都会造成影响。艾滋病毒/艾滋病和其他性病，以及意外怀孕都是确实存在的危险。性剥削和性虐待还可能带来精神上的创伤。受害人常常受到蔑视，遭到他们的社区的排斥，陷入更加脆弱的境况。他们继续上学或赚钱谋生的能力可能受到影响，由此造成的经济后果可能会使他们受到更多的虐待。受害人常常因为提出申诉而更可能遭到骚扰和暴力攻

<sup>15</sup> 2005年5月31日安全理事会主席声明(S/PRST/2005/21)认为“秘书长和所有会员国都有责任在其权力范围内采取一切措施，防止联合国维持和平行动特派团各类人员进行性剥削和性虐待，强制实施联合国在这方面的行为标准”。

<sup>16</sup> 在秘书长职权范围内的案件见《工作人员条例》第十条。对于国家特遣队的刑事和纪律管辖权由有关会员国负责。适用于联合国各种类别人员的细则、特权和豁免极为复杂（详情参见A/59/710号文件附件）。

<sup>17</sup> 秘书长的报告，“防止性剥削和性虐待的特别措施”，2005年4月15日(A/59/782)，第11段。自2003年以来，有关联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的指控翻了一番。



击。即便在做好支助安排之后，许多受害人在获得服务方面仍然可能面临种种障碍，包括他们自身的羞辱感，或对那样做的后果害怕。儿童可能尤其需要得到支持，才能站出来，得到照顾。必须提供及时、方便和保密的援助和支持，以保护受害人的安全和福利，减少更多的创伤，最大程度地减少不良影响，促进康复。

### 组织的问责制和应对的紧迫性

10. 《联合国宪章》重申了“基本人权，人格尊严与价值，以及男女[……]平等权利之信念”。<sup>18</sup> 《宪章》还强调“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑”。<sup>19</sup> 因此联合国及其工作人员均有爱护其所服务之人民的特殊义务。

11. 秘书长在其关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报<sup>20</sup> 中列出了非详尽无遗的行为举止标准清单，<sup>21</sup> 责成所有工作人员创造和维护防止性剥削和性虐待的环境。<sup>22</sup> 秘书长在公报中尤其责成管理人员创造这样的环境，并对虐待行为采取妥当行动。<sup>23</sup> 所有类别的维持和平人员也都应遵守这些标准。<sup>24</sup> 联合国还必须确保其合作伙伴书面保证接受这些标准。<sup>25</sup>

12. 秘书长的在联合国维持和平行动中消除今后性剥削和性虐待行为全面战略指出，“联合国在道义上有义务为那些对联合国维和人员提出指控的受害者提供某些应急实际援助。”<sup>26</sup>

13. 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》<sup>27</sup>（下称《基本原则宣言》）列出了会员国为罪行和滥用权力行为受害者必须采取的重要措施。其各项原则有助于政策声明和本战略的拟定。《基本原则宣言》承认，需要在各

<sup>18</sup> 《联合国宪章》，序言。

<sup>19</sup> 《联合国宪章》，第一百零一条，第三项。

<sup>20</sup> ST/SGB/2003/13。

<sup>21</sup> 同上，第 3 节。请注意，性剥削和性虐待一直是联合国工作人员不得从事和受到禁止的行为（见 ST/SGB/2003/13，第 3 节。《工作人员条例》第 1.2(a) 和《工作人员细则》101.2(d)）。

<sup>22</sup> 同上，第 3.2(f) 节。

<sup>23</sup> 同上，第 4 节和第 3.2(f) 节。

<sup>24</sup> 维持和平行动特别委员会及其工作组 2005 年续会报告（A/59/19/Add.1），第 8 段中的建议得到联大 2005 年 6 月 22 日题为“全盘审查在联合国维持和平行动中消除今后性剥削和性虐待行为战略”（第 59/300 号决议）的赞同。

<sup>25</sup> ST/SGB/2003/13，第 6 节。

<sup>26</sup> 2005 年 3 月 24 日第 A/59/710 号文件，第 52 段。

<sup>27</sup> 大会 1985 年 11 月 29 日第 40/34 号决议，附件。

个级别上开展集体努力和提供足够资源，确保采取妥当措施，发展向受害人提供资源的方式方法。

## 定义

14. 如政策声明所定，本全面战略把联合国保证提供援助和支持的人分为三类：(a) “投诉人”是指表示受到，或据称受到联合国工作人员或有关人员的性剥削或性虐待的人；<sup>28</sup> (b) “受害人”是指他有关受到联合国工作人员或有关人员性剥削或性虐待的指控已经得到联合国行政进程或会员国行政、民事或刑事进程确证的人；<sup>29</sup> (c) 因联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待而出生的儿童（本战略中还指“联合国工作人员或有关人员为生父的儿童”）。<sup>30</sup> 事实上，“投诉人”和“受害人”涉及进程的不同阶段。“投诉人”是指提出申请，或由他人代为提出申请的任何人，直至其申请得到确证，即此名称用于申请提出之后和审理完毕之前。在一些情况下，申诉人可能不愿继续申请，但也应得到协助。“受害人”是指申请已经确证者。

## 2. 援助和支持原则

### 谁应得到援助和支持

15. 以下三类人士应得到具体的援助和支持：

- (a) 投诉人；
- (b) 受害人；
- (c) 因联合国工作人员或有关人员的性剥削和性虐待而出生的儿童。

16. 尽管投诉人的申诉尚未得到确认，但必须假定他们应得到基本的治疗和照顾。投诉人不需要为了有权得到援助和支持而必须指认肇事者或证明联合国工作人员或有关人员对其进行了性剥削或性虐待。提出投诉就足够了。投诉人也不需要为了得到援助而同意与调查部门合作。由于情况的需要，在全面处理一项投诉案之前往往必须先提供医疗援助。在许多情况下，至关重要的是，对性攻击案件必须尽快提供保健因应措施，理想的情况是，例如能在攻击发生 72 小时之内对

<sup>28</sup> 指控性剥削和性虐待的许多投控人是见证或听到性剥削和性虐待的人，但他们本身并没有受到性剥削或性虐待。不过，在本文件范围内，“投诉人”是指表示受到，或据称受到联合国工作人员或有关人员的性剥削或性虐待，但其投诉还没有受理完毕的人，无论请求是本人提出，还是由第三人提出。（注：《基本原则宣言》并没有把“投诉人”作为单独一类人员，而只提到“受害人”。本文件作此区别，是为了突出过程的不同阶段。）

<sup>29</sup> 在整个战略中使用“受害人”一词是要强调有人受到伤害。许多人赞成使用“幸存者”一词，以便强调受到性剥削或性虐待的人的顽强生命力。

<sup>30</sup> 此一定义更受欢迎，因为其突出了《儿童权力公约》（大会 1989 年 11 月 20 日第 44/25 号决议，附件）中的父母责任。

可能感染艾滋病毒的人进行抗逆转录病毒疗法。应使投诉人了解联合国提供援助并不是承认申请是有效的或表明被指称的肇事者接受了责任。<sup>31</sup>

### 应提供何种援助和支持

17. 应以人道精神和尊重人的尊严及人权的方式对待投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童。联合国应考虑采取适当措施维护他们的安全、身心健康和隐私，<sup>32</sup> 并确保不以增加他们的心理创伤或造成耻辱的方式提供援助和支持。联合国还将为保护证人提供充分援助。依照受害者是投诉人、受害人或其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童的不同情况，将提供不同种类的援助和支持。

### 关于投诉人

18. 投诉人按需要应获得包括下列最低限度的基本援助：医疗照顾，<sup>33</sup> 社会心理咨询支助、获得法律服务（如果被控行为构成犯罪）以及立即得到物质照顾，包括食品、衣服和紧急住所。当被控者行为构成犯罪时，可问投诉人是否愿意将其投诉提请警方或国家其他机构注意或在这样做时是否想到要得到援助。

19. 将向投诉人通报他们根据本《战略》及相关政策所拥有的权利。投诉人也将明确获悉后续进程以及投诉人在这一过程中可能采取的任何新步骤，例如应要求提出新的陈述时，他/她可获得的支助。一旦申请业已受理或调查，联合国将把结果以及由于该申请而已经或将要采取的任何行动告知投诉人。

### 关于受害者

20. 根据受害者个人的需要和案情的特殊情况，受害者应得到额外的援助和支助。这种额外的援助和支持可包括以下任何或所有方面：援助寻求受教育机会；

<sup>31</sup> 获得基本服务的门槛如此之低有可能使某些在技术上不应享有援助的人员获得了援助。产生的结果是，某些处境不利的个人可能因为并非联合国工作人员和有关人员所犯的性剥削和性虐待，而得到了他们本来可能得不到的基本保健服务。尽管认识到这一潜在后果，但联合国绝不能因此不对受到其工作人员及有关人员性剥削和性虐待的受害者作出回应。

<sup>32</sup> 见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿权的权利基本原则和导则》第10段（大会2005年12月16日第60/147号决议，附件）。关于安全，请见机构间常设委员会的《关于在人道主义环境中对基于性别的暴力行为进行干预的指导方针》（2005年），行动文件3.2，“根据需要提供安保”。

<sup>33</sup> 医疗照顾包括但不限于生殖健康保健。至少应提供人口基金的强奸后保健包，并酌情按照卫生组织、红十字国际委员会（红十字委员会）、人口基金和难民署题为“强奸被害人的临床护理：拟订用于难民和境内流离失所者的规定程序”的指导准则（2005年修订）而加以提供。又见机构间常设委员会题为“关于在人道主义环境中对基于性别的暴力行为进行干预的指导方针”（2005年）。经投诉人同意，应尽可能采集法医证据，作为医疗检查的一部分。还应制定程序，以便经投诉人同意，分享收集到的任何这种证据，作为联合国行政诉讼过程的一部分，由适当国家当局就同一被控性剥削和性虐待行为进行刑事诉讼。

援助获得扩大的社会心理服务，包括重返经济活动和赚取收入活动，参加职业或技能培训；获得法律服务；获得司法和民事行政诉讼服务以获得补偿；以及财务支助。

21. 各会员国均已承诺遵守以下原则，即应通过迅速、公平、省钱、方便的正规或非正规程序，使犯罪受害者能够得到补救。<sup>34</sup> 根据这一准则，联合国将向受害者提供援助，如果受害者希望在国内法庭或机构进行起诉，联合国将通过提供信息、帮助获得法律服务或根据联合国的斟酌，为聘请法律顾问提供资助。<sup>35</sup> 这包括援助在被控肇事者本国进行起诉。也将按照既定的条例和程序，支助受害人利用其他形式<sup>36</sup> 从性剥削和性虐待肇事者本人那里得到补偿。不过，应禁止联合国工作人员或有关人员企图调停或“私了”那些可能涉及受害人原籍国或肇事者原籍国刑事罪责的案件。

22. 只有在例外的情况下，才可按照关于提供支助的范围和情形的明确指导准则给予财政支持。<sup>37</sup> 这些准则必须允许根据当地具体情况并与总部协商进行调整。

23. 和对待投诉人一样，联合国将继续采取一切可能的措施确保受害者的安全，并确保其不会因提出投诉或参加联合国系统的调查进程或由于得到援助或支持的性质而受到恐吓或进一步的暴力行为。

#### 关于因性剥削和性虐待而出生的儿童

24. 《儿童权利公约》指出所有儿童均有知道其父母为何人并得到他们的照料的权利。<sup>38</sup> 《公约》呼吁各缔约国确保行使这项权利，并尽其最大努力，确保父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任的原则得到确认。<sup>39</sup> 缔约国应采取一切适当措施，向在本国境内和境外儿童的父母或其他对儿童负有经济责任的人追索赡养费。<sup>40</sup> 根据这些准则，联合国将与会员国一道，协助执行《公约》，帮助那些

<sup>34</sup> 《基本原则声明》第 5 段。

<sup>35</sup> 联合国不会代表受害者进行起诉，但将援助受害者进入国内诉讼程序。是否为聘请法律顾问提供资助则完全由联合国作出判断。

<sup>36</sup> 例如，《基本原则声明》规定了解决争端的非正规机制，包括酌情运用调停、仲裁、常理公道或地方惯例，以便利调解并对受害者提供补救（第 7 段）。

<sup>37</sup> 将按照准则，根据个案作出决定。一种可能的例子是遭受到长期性剥削和性虐待的严重案件，同时必须考虑到对受害者受伤害的程度。

<sup>38</sup> 《儿童权利公约》（见上文注 21），第 7 条。

<sup>39</sup> 同上，第 7 和第 18 条。

<sup>40</sup> 同上，第 27 条。

因性剥削和性虐待而出生、其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童获得适当的援助和支持，包括诉诸联合国的行政诉讼程序。

25. 所有因性剥削和性虐待而出生的儿童均可能受到身心和经济上的伤害。因此，其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童应和他们的母亲一样，必须得到适当的援助和支持。联合国将为争取承认父子关系的申请提供方便，确保儿童得到援助和支持，以解决任何因性剥削和性虐待而出生之后造成的负面的医疗、<sup>41</sup> 心理、经济和社会后果。援助和支持的提供必须以儿童最佳利益为首要考虑，<sup>42</sup> 可通过儿童本人、其母亲或代表儿童的监护人来争取。

26. 如果对父子关系提出可信的指称，联合国将援助那些据称其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童或其母亲或其监护人采取建立父子关系以及追索儿童抚养费所需的任何法律或行政诉讼程序。联合国将协助获得这些案件中将会使用的资料。秘书长关于性剥削和性虐待问题特别顾问建议，如果一名受害者能够令人信服地指认某一联合国工作人员或有关人员是其子女的所谓生父，应鼓励她寻求法庭发布抚养儿童的命令，如果那里有正常运作的法律制度。对于在没有正常运作的法律制度的地方发生的案件，联合国可提出对该名儿童进行 DNA 亲子检测。所涉工作人员要么承认申请属实，要么接受 DNA 检测，证明该指称没有根据。<sup>43</sup> 将建立程序，使联合国就可能存在的父子关系向有关国家当局提供资料，供其审议任何对父子关系或儿童抚养费的申请。

27. 如果已确立父子关系，但该工作人员并不遵守抚养子女的法庭命令，秘书长可授权从他的薪资中扣除一笔金额。<sup>44</sup> 鉴于犯有性剥削和性虐待行为者将被立即开除，因此，该工作人员不太可能仍被雇用和在继续领取薪资。当该工作人员离职时，应从其最后一笔薪酬中扣除一笔推算出的一次总付款项，以支付给该儿童或其母亲或监护人。在例外的情况下，联合国也可提供临时紧急照顾，以等待应享权利的支付。正如先前指出的，联合国在促进获取儿童抚养费方面的作用决不减轻或取替代性剥削或性虐待肇事者向其所生子女提供支助的责任。

28. 如果被指称的父亲是联合国工作人员或有关人员，联合国将援助该儿童或其母亲或监护人拟定一项申请并向有关会员国当局提出，供其审议。<sup>45</sup> 应鼓励会员国便利这些申请的调查工作，以确定父子关系或争取儿童抚养费。

<sup>41</sup> 例如，与艾滋病毒/艾滋病有关的照顾和治疗。

<sup>42</sup> 同上注 21，按照《儿童权利公约》和其他有关法律文书。

<sup>43</sup> A/59/710，第 76 段。

<sup>44</sup> 见《工作人员细则》第 103.18(b)(三)。也见 1999 年 5 月 20 日秘书长公报 (ST/SGB/1999/4)，“工作人员抚养家庭和子女的义务”和 2000 年 10 月 25 日发布的行政指示 (ST/AI/2000/12)，其中规定了在不遵守抚养家庭命令的情况下应遵循的程序。

<sup>45</sup> 见 A/59/710 中的建议，第 77 段。



## 应如何提供援助和支持

### 通过社区机制执行

29. 在联合国开展工作的环境中，包括性剥削和性虐待在内的基于性别的暴力时有发生。因此，应以不孤立投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童，或不必要地排斥或歧视其他基于性别暴力行为的受害人的方式提供援助和支持。

30. 在向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持时，必须考虑到现存的社会、政治和经济环境。因此，联合国应尽可能通过当地向基于性别暴力的其他受害人提供同类服务的组织提供这种援助和支持。在某些情况下，联合国应邀请最合适的执行伙伴参与，以便利接触有关的服务提供者。

31. 几乎在所有地点都没有充分的基本保健、社会心理和法律服务，无法满足包括性剥削和性虐待在内的基于性别的暴力的受害人的需要。因此，联合国应承诺更广泛地增加对这类服务提供者的支助。联合国至少应确保通过提供必要的额外资源，使这些机构和组织不会由于向联合国工作人员或有关人员所犯性剥削和性虐待行为的受害人提供服务，而负面影响到其向基于性别的暴力的其他受害人提供服务的能力。提高国家当局、机构和组织向所有受害人提供这类服务的能力将对执行本战略和其他预防措施产生重要影响。

32. 如果当地没有适当的服务提供机构，或是难以得到这类服务，或能力不足，联合国要么直接、要么与其伙伴单位一道，协助设立这类服务机构并使其运作。这类组织提供的服务也应提供给并非联合国工作人员或有关人员犯下的基于性别的暴力行为的其他受害人。联合国将确保不会设立重叠机构，而是与现有的方案及其当地网络的基础上与之合作并推展工作。

33. 在这些地区执行任务或有能力开展工作的联合国其他机构和伙伴单位应提供专才、指导意见及其他现有资源以确保成立的机制为民众提供最大的福利。

34. 联合国还将与社区组织合作，提高对投诉人、受害人及生父为联合国工作人员或有关人员的儿童之权利和需要的认识，包括如何上报申诉以及在哪里获得援助和支持。联合国还将与社区组织合作，制定以社区为基础的保护、安全和支助措施，以减少许多性剥削和性虐待受害人和因此出生的儿童遭遇的轻蔑和歧视。

### 通过受害人权益维护者执行

35. 为了便利和确保向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持，联合国将通过受害人权益维护者系统执行这一战略。<sup>46</sup> 受

<sup>46</sup> 此模式用于许多国家的家庭暴力案件，例如在大学行政法庭审理性暴力案件中。

害人权益维护者将向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童通报其权利和应享待遇，叫他们前往，或于必要时或应邀陪同他们前往接受适当服务。维护者还可作为投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童与联合国之间进行联络的人员，解释诉讼程序、任何必要的后续步骤以及可能取得的结果。在行政、惩戒、调查和相关程序中，维护者还将支持和视必要或应邀陪同投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童。因此，维护者本人并不参加诉讼程序或调查申请的过程，但将协助把有关申请结果的反馈传达给投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童。在联合国行政程序结束后，维护者还将负责某种程度的后续和监测进程。一般而言，最好是通过一个执行伙伴来提供维护受害人权益服务，而不是由联合国直接提供这类援助和支持。

36. 在有联合国存在的每个国家内，驻地协调员/人道主义协调员应确保指定一个执行伙伴负责提供维护受害人权益服务。在某些情况下，最适合的执行伙伴是当地的妇女组织；在其他情况下，某一国际组织可能是承担这一角色的最佳单位。驻地协调员/人道主义协调员通过执行伙伴，或通过联合国国家工作队，还将查明适当机构来提供本战略概述的各项服务，例如医院、诊所、咨询和法律服务，确保事先与这些机构做好安排，从而使投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童向它们求助的过程简单安全并满足保密、有尊严和不歧视的需要。<sup>47</sup>

37. 为了限制涉案人员数目并协助保密，执行伙伴单位应为每桩案件指派一名维护者，他将协助受害人走完整个过程。受害人权益维护者制度完全是为了投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童的最佳利益而设计的。受害人权益维护者制度不应妨碍这些人直接求助于服务提供单位，如果在某些案件的特定情况中这样更为合适，或有关个人更愿意这样做。

38. 联合国将直接或通过其伙伴单位提供必要的财政和技术支助，以确保选定的执行伙伴单位拥有训练有素的维护者和提供所需服务的能力。联合国在某一国家建立了它的存在后，应尽快建立向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持的制度。

### 3. 所涉经费问题和供资机制

39. 为了有效援助和支持投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童，联合国有必要承诺投入财政和人力资源。这就需要建立一个可供整个系统利用的供资机制，并且这一机制在执行本战略时具有足够的灵活性，可适应不同的国情，因为这种援助和支持必须符合各地状况，并取决于是否有资源对其加以管理。

<sup>47</sup> 将对选定的执行伙伴的专门知识和能力进行一般的方案拟定评价，在这里，评价将包括在接待儿童投诉人和受害人、满足定期报告和监测要求等方面所具备的专才。



40. 简言之，为确保为投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持，联合国与其伙伴合作必须酌情为以下方面提供财政和技术支助：

- (a) 提供援助和支持，包括医疗、社会心理和法律咨询、急需的基本物质照顾和应急住所；
- (b) 为受害人提供援助，例如提供教育机会和扩大的社会心理咨询服务；
- (c) 提供财政支助；
- (d) 请各机构和组织提供有关服务；
- (e) 提高当地社区的认识；
- (f) 培训受害人权益维护者；
- (g) 对儿童进行 DNA 检测；
- (h) 提供便利以获得行政和司法程序或其他补救形式。

这些项目的预算因区域之不同而各异。

41. 联合国必须建立一个供资机制，以汇拢来自各方的资金，并依照明确的准则和标准，迅速付款给根据本《战略》可予以资助的各组织、方案和服务部门。还必须确保资金随时到位，便于以一贯和可靠的方式提供援助和支持。

42. 要做到这一点有以下几种选择。一个选择是根据秘书长关于性虐待和性剥削问题特别顾问的提议，<sup>48</sup> 在总部设立一个程序简便的信托基金。基金由代表整个系统的某个部门或机构管理，例如联合国儿童基金会或联合国开发计划署。第二个选择是在有联合国存在的每个国家，把每个在那里有存在的联合国组织交付的商定捐款数额集中在一共同基金中，由驻地协调员/人道主义协调员全面负责支配。在维和领域，会员国已同意以下建议，即从特派团预算中向受害人提供紧急援助。<sup>49</sup> 第三个选择是对上述概念的延伸，即确保在设立维和部队的地方，从特派团预算中拨出资金，按照本战略并代表整个系统向受害人提供援助和支持。在特派团撤离后，将这项任务移交给由驻地协调员/人道主义协调员或一适当机构，并通过协商，作出新的供资安排。特派团将利用联合国国家工作队的专才来查明服务提供机构并提供技术支助，从而确保公平分摊负担。

43. 虽然问题性质严重、目前举报不足以及联合国最优先重视消除性剥削和性虐待行为的态度，但现在很难估计出援助和支持投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童实际需要资金的数目，因此也很难确定最适当的

<sup>48</sup> 见 A/59/710, 第 56 段。

<sup>49</sup> 见 A/59/19/Add. 1, 第 35 段，该建议已得到大会 2005 年 6 月 22 日第 59/300 号决议的核准。

供资机制。然而，根据对外地同类服务的估计，执行本《战略》的费用将相对低于整个特派团和方案规划预算。<sup>50</sup> 此外，随着问题的解决，投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童的数目也将逐步减少。然而，预计随着报告机制的建立和加强，开始阶段对联合国工作人员或有关人员的性剥削和性虐待的指控和案件会有所增加。由于国情不同，指控和案件数目也将不同，这意味着在某些情况下，需要有执行伙伴正式参与以提供有关服务，而在其他情况下，有可能可以在现有方案预算项下提供援助和支持，而无需增加额外费用。<sup>51</sup>

44. 各部门、机构、基金和规划署（以下统称为“各机构”）可向商定的供资机制缴纳年度捐款，其中考虑到每个相关机构的规模以及在外地的存在的情况。将根据前一年实际付款的情况，对指定的年度捐款进行调整。这将不是一个根据肇事者所在单位而严格按比例捐款的制度，因为往往是在尚未查清谁是被指称犯下性剥削和性虐待行为的联合国工作人员或有关人员的情况下，就必须提供援助和支持。此外，不应将问题视为属于某个机构的问题，而应视为联合国所有成员均必须解决的一个全面问题。因此，应制定分摊机制，使每个机构的摊款看上去是公平并符合具体情况的。不过，每当某个机构的一名工作人员被发现犯有性剥削和性虐待行为，该机构将专门向供资机制额外捐款。同意支付专项资金将显示明确承诺将对联合国工作人员或有关人员作出的性剥削和性虐待指称作出回应，这将鼓励人们作出更大的努力以防止这种行为再度发生。

45. 应鼓励部队和警察派遣国向供资机制作出类似捐款，包括一般性捐款以及当确立了对军警部门某个成员犯有性剥削和性虐待的指控时，专门作出的捐款。

46. 由于很难确定所需资金数目以及何种供资机制最为合适，联合国将采用一种根据一次总付原则的当地供资机制，试行为期十二个月。在维和情况下，将请会员国核准在维持和平特派团预算中拨出不超过 20 000 美元的数额用于按照本《战略》向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持。对于那些没有开展维持和平行动的国家，联合国国家工作队将同样地同意在驻地协调员/人道主义协调员的领导下，集中不超过 20 000 美元的数额，用于按照本战略向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持。将在十二个月试行为期结束时审查供资机制和所需数额。如果在建立适当机制方面发生延误，联合国各不同实体应利用现有协调安排确保执行本《战略》。

47. 正如先前指出的，肇事者本人应对其性剥削和性虐待行为承担责任，因此必须承担有关的财务责任。《联合国工作人员条例和工作人员细则》允许对被发现

<sup>50</sup> 例如，联合国科索沃特派团司法部门设立的声援和援助受害者股在 10 个月期间，花费了约 16 500 美元，为 638 名包括性剥削和性虐待在内的基于性别的暴力行为受害者提供了医疗、社会心理援助、紧急住房和律师代表服务。

<sup>51</sup> 例如，如果发生在某个国家的指控或案件数目非常少，驻地协调员/人道主义协调员可确定某一特定机构，由该机构在现有方案预算内承担相关费用，而不是诉诸一个集中机制。

行为失检的工作人员处以罚款（只处以罚款或结合其他惩戒措施）。这些惩戒性罚款可用于向受害者提供援助和支持。<sup>52</sup> 另一种备选办法是，从工作人员的薪资和/或已被开除工作人员最后一笔薪酬中扣除此类罚款的数额。<sup>53</sup> 肇事者支付的款项将根据案情用于向有关受害者或其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供具体援助和支持，或存入提供援助和支持的一个总供资机制。在前一种情况下，联合国可为支付这类款项提供方便，使受害人或儿童不必与肇事者保持直接接触。

#### 4. 结论

48. 作为联合国处理性剥削和性虐待问题的全面努力的一部分，联合国承诺与各会员国及其伙伴合作，确保作出全面和协调的回应，以满足投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童的需要。将以人道精神、尊重人的尊严和人权的方式对待所有这些投诉人、受害人和儿童。联合国将确保投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童能得到及时和有效的援助和支持，包括医疗、社会心理和法律服务。联合国承诺投入足够资源和能力以执行《政策声明》和本《战略》，同时加倍努力，消除性剥削和性虐待的问题。

<sup>52</sup> 见 A/59/710，第 73 段的建议。

<sup>53</sup> 这需要修订《工作人员条例和细则》，因为现有规定并未规定将为支付惩戒性罚款而从工作人员薪酬中扣除的款项用于此种信托基金。

## C. 建议

### 1. 建议联合国：

(a) 承诺向投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员（如上文所界定的）的儿童提供援助和支持；

(b) 承诺确保投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童能得到本《战略》概述的援助和支持；

(c) 要求每个有联合国存在的国家的驻地协调员/人道主义协调员与联合国国家工作队及维持和平特派团合作，查明和确定一执行伙伴单位，由其代表整个系统提供维护受害者权益的服务，并查明提供本战略概述各种服务的适当机构；

(d) 请联合国各已获授权或有能力从事有关性别暴力问题工作的机构和伙伴单位向那些依照本《战略》提供服务的机构和组织提供专门知识和指导；

(e) 设立共同供资机制，以确保有可靠的资金来源来执行本战略；

(f) 制定向受害人提供财务支助的各种指导准则，包括支助的数额以及在何种情况下可提供支助；

(g) 在执行《政策声明》和《全面战略》十八个月后进行审查。

### 2. 大会不妨：

(a) 赞同《关于援助和支持受联合国工作人员或有关人员性剥削和性虐待的受害人的政策声明和全面战略》；

(b) 授权实施《全面战略》第 47 段概述的、试行为十二个月的拟议供资机制，包括从特派团预算中分配部分资金为投诉人、受害人和其生父为联合国工作人员或有关人员的儿童提供援助和支持；

(c) 颁布对《工作人员条例》的修改，授权秘书长颁布对《工作人员细则》的相应修改，允许从工作人员薪酬中扣除惩戒性罚款，用于支付《全面战略》概述的援助和支持；

(d) 同意依照本政策，为审理建立父子关系或取得儿童抚养费的申请案件提供方便。