



第五十九届会议

议程项目 77

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

2005 年 3 月 24 日秘书长给大会主席的信

几十年来，联合国维持和平行动让那些摆脱战火的国家实现了和平与稳定。那些手擎联合国旗帜的人在艰苦，而且常常是危险的情况下开展工作。维持和平的历史是杰出的集体成就和个人牺牲谱写而成的。

但是，少数人的不道德行为玷污了这一堪称楷模的记录。特别是，2004 年发现在刚果民主共和国的联合国维持和平人员中，有不少人有性剥削和性虐待行为，严重损害了维持和平的声誉。派驻联合国维持和平人员是为当地人民服务，照料当地人民是所有联合国维持和平人员必尽的基本义务，而这些可恶的行为违背了这一义务。

在刚果民主共和国境内出现的有关指控显然表明，用于处理维持和平行动中的性剥削和性虐待问题的现有措施明显不力，在做法上要有重大改变。我开始进行审查，以确定问题的性质与程度并加以解决。作为第一步，我于 2004 年 7 月请约旦常驻代表扎伊德·拉阿德·侯赛因亲王殿下担任顾问，协助我处理联合国维持和平人员的性剥削和性虐待问题。扎伊德亲王是派遣部队和警察的一个主要国家的代表，曾经参加过维和行动，他对问题和可以采用的解决办法提出了重要的见解。因此，当维持和平行动特别委员会在其 2005 年报告（A/59/19）中请我提交一份有具体建议的关于联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题的全面报告时，我请扎伊德亲王来起草这一报告。我现在把报告提交给你。请把它分发给大会会员国为荷。

你面前的报告首次对联合国维持和平人员的性剥削和性虐待问题进行了全面分析。它对秘书处和会员国都提出了大胆的建议。扎伊德亲王是在同提供军事和警察人员最多的部队派遣国和警察派遣国的代表进行广泛磋商，并通过 2004



年 10 月 24 日至 11 月 3 日走访刚果民主共和国境内的联合国维持和平行动，深刻了解问题的基础上，拟订这些建议的。

我认为，扎伊德亲王的分析对问题作了公正坦诚的阐述。我完全同意围绕报告四个主要关注领域提出的所有建议：

- 行为标准的现有细则
- 调查程序
- 联合国、主管人员和指挥官的责任
- 个人的纪律、财务和刑事责任

解决联合国维持和平人员的性剥削和性虐待问题是一个共同的责任，只有在秘书处和会员国都坚决作出承诺和采取行动的情况下才能取得成功。我们将需要密切携手合作，共同向前迈进。我保证竭尽全力，在我的权限内进行必要改革，改革的范围将远远超出已初步采取的在维持和平行动中提高对联合国行为标准的认识并使这些标准得到遵守的措施。我还呼吁会员国迅速果断采取行动，为秘书处和联合国机构、基金和方案提供必要的资源，以便进行必要的重要改革。

执行报告的建议将增强维持和平行动的能力，促使更多的人有良好的行为和风纪，加强主管人员和军官在这方面的责任。鉴于性剥削和性虐待问题并不只是在维持和平行动中发生，因此报告也提供了许多联合国系统可在更大范围内采用的具有创新的意见。

联合国的维持和平行动是一个崇高事业，是全世界努力维持和平与安全的一个组成部分。必须首先根除维持和平人员的性剥削和性虐待行为，并在其后防止它的再次发生。扎伊德亲王编写了本报告，我向他表示由衷的感谢与谢意。我相信报告将成为推动改革从而实现这一目标的起点。

科菲·安南（签名）

在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略

目录

	段次	页次
一. 问题的背景	1-13	7
二. 有关细则	14-27	10
问题所在	14	10
维和人员的身份和行为守则概要	15-22	10
建议	23-27	12
三. 调查	28-36	13
问题所在	28-30	13
建议	31-36	13
四. 联合国、主管人员和指挥官的责任	37-65	15
问题所在	37	15
建议	38-65	16
五. 个人的纪律、财务和刑事责任	66-93	21
问题所在	66-67	21
建议	68-93	22
六. 结论	94-95	27
附件		
联合国工作人员	A. 1-A. 13	
联合国民警和军事观察员	A. 14-A. 26	
各国军事特遣队成员	A. 27-A. 35	
联合国志愿人员	A. 36-A. 39	
独立订约人	A. 40-A. 43	

摘要

本报告第一节阐述了维持和平行动中性剥削和性虐待问题的背景。在概述了问题的主要起因及其对受害者的影响后，报告阐述了对被指控的行为人采取行动方面遇到的困难。报告指出，联合国现在必须采取有效行动来制止性剥削和性虐待行为。

报告分四个主题阐述了性剥削和性虐待问题。第二节列举了联合国有关这一问题的细则。第三节谈到联合国的调查程序。第四节论述了联合国、它的主管人员和指挥官采取有效措施处理性剥削和性虐待问题的民事责任，以及那些违反联合国细则的人要承担的个人责任。第五部分讨论了刑事责任的问题。

联合国的细则：第二节指出，参加维持和平行动的人员多达五个类别，这增加了处理性剥削和性虐待问题的难度。报告简要介绍了这些类别的人要遵守的不同细则（更详细的说明见附件）。部队派遣国尤其要对部队的行为和风纪负责。大会应将秘书长关于防止性剥削和性虐待危害特别措施的公报（ST/SGB/2003/13）所规定的细则适用于所有类别的联合国维持和平人员，其中包括民警、军事观察员、各国特遣队的成员，联合国志愿人员、顾问和独立订约人。此外，大会应决定在联合国同每个部队派遣国签署的谅解备忘录中，列入这些标准和题为“蓝盔部队个人行为守则十条”和“我们是联合国维持和平者”的出版物中规定的标准，部队派遣国则有义务确保本国特遣队的军事成员接受它们的约束。这些细则应便于向维持和平特派团所有成员分发，并制作成卡片分发给特遣队，部队派遣国和秘书长应进行合作，以便由联合国出资，以特遣队的本国语言印发这些细则。

联合国的调查：第三节指出，需要有具有专门知识的专家来调查有关性剥削和性虐待的指控。建议设立一个常设专业调查机制，对涉及行为严重失检、其中包括性剥削和性虐待的复杂案例进行调查。此外，在对特遣队成员进行调查时，应有一名有关部队派遣国的军法专家、最好是检察官参加。这将确保有关调查以符合本国法律规定的方式收集证据，以便在断定确有行为失检时，能进一步采取行动。报告还建议谅解备忘录要求部队派遣国分享它通过特遣队对有关事件进行调查所收集到的资料。部队派遣国应进行实地军法审判，因为这样便于在维持和平行动地区寻找证人和收集证据。那些本国法律不允许进行实地军法审判的部队派遣国应考虑修改其法律。

联合国、主管人员和指挥官的责任：报告的第四节阐述了联合国对维持和平行动的责任，并谈到联合国因此有义务采取合理步骤，以求根除联合国维和人员进行性剥削和性虐待的问题。还论述了主管人员和指挥官执行联合国通过的方案和政策的责任。

联合国的责任：建议采取一系列措施以推动在维持和平行动中消除性剥削和性虐待，其中包括广泛进行培训，设立一个切实与当地社区建立联系的外联方案，建立数据收集系统以跟踪对性剥削和性虐待指控进行调查和处理的情况，以及在总部和外地设立一些全职职位，协调各特派团就这些问题采取的行动。报告还提出根据各特派团的具体情况处理这一问题的措施，以及改善特派团生活条件的措施。此外，联合国应向声称的受害者提供基本援助。

主管人员和指挥官的责任：建议把消除性剥削和性虐待的措施作为主管人员和指挥官的业绩目标之一。应根据这些目标的实际实现情况来为主管人员的考绩评分。还建议部队指挥官对特遣队指挥官和高级军官进行考绩。必须嘉奖那些采取有效步骤处理这一问题并确保性剥削和性虐待的指控得到合理调查的主管人员和指挥官，撤换那些未这样做的人。

个人的纪律、财务和刑事责任：第五节阐述了违反联合国禁止性剥削和性虐待规定的人要承担的个人责任。

个人的纪律责任：建议严厉追究那些违反联合国禁止性剥削和性虐待规定的维和人员的纪律责任。大会应规定性剥削和性虐待行为构成《工作人员条例》所指的行为严重失检，以此强调指出，会员国不会容忍这种行为。大会还应请秘书长颁发加快处理此类案件的程序，包括酌情给予停职停薪处理。建议联合国同部队派遣国签署的示范谅解备忘录要规定，如果部队派遣国参与的维和部调查得出结论认为，其特遣队的成员有性剥削和性虐待行为，部队派遣国同意把有关案件提交本国有关当局或军事当局审理，以便根据本国的法律起诉，并将结果通报秘书长。

个人的财务责任：建议在联合国维和人员的性剥削和性虐待行为对受害者造成伤害时要追究其财务责任。大会尤其应授权秘书长酌情要求进行 DNA 检测和其他检测，以便确定父子父女关系，确保有关维和人员负责为自己所生并遗弃的所谓维和婴儿提供子女抚养费。

各国特遣队军事人员的刑事责任：示范谅解备忘录应明确规定，部队派遣国要确保其特遣队有尊重当地法律的义务。报告指出，部队地位示范协定假定秘书长会从有关部队派遣国那里得到正式保证，保证它对其部队行使刑事管辖权；作为交换，东道国则根据部队地位协定，让部队享受豁免。但是，现在不再要求提供这种保证。应重新把这类条款列入部队地位示范协定，以确保部队派遣国有考虑起诉维持和平特派团军事人员依本国法律或东道国法律属于犯罪的性剥削和性虐待行为的法律义务。示范谅解备忘录应要求部队派遣国报告，它在联合国在其参与下进行调查后提交给它案件中，采取了哪些行动。请大会决定，接受这些程序是联合国接受部队派遣国为其提供部队的提议的必要条件。

联合国工作人员和特派专家的刑事责任: 联合国的创建者并未打算让职员（享有官员地位的工作人员）和特派专家（享有特派专家地位的民警和军事观察员）的特权和豁免成为一种保护，让他们在联合国活动的东道国中犯下罪行时，免于刑事起诉。但是，一些维持和平地区没有一个正常运作的司法系统，这意味着，在这些地方放弃豁免是行不通的。因此，按工作人员或特派专家在这些国家犯下的罪行对其进行起诉将取决于嫌犯原籍国是否已经让本国法院享有进行起诉的治外法权，以及法院根据案情是否可以有效地采取这一行动。但让本国法院享有进行起诉的治外法权并可有效地进行起诉的情况并不多见。建议秘书长任命一个专家组，就以下事项发表意见：是否可以通过拟订一项国际文书或采取其他方式，来确保联合国人员在犯有性剥削和性虐待这一界定罪行时要接受刑事起诉。如果专家组建议这样做，大会可将此事项提交第六委员会或大会为拟订该文书专门设立的特设委员会。

一. 问题的背景

1. 联合国成立后不久，为了对停火及和平协定进行监测，提出了联合国维持和平的设想。首先是部署不携带武器的观察员，后来（1956年）又增加了以营为单位的携带武器部队。到1960年时，随着联合国刚果行动的启动，联合国维持和平行动有了很大的发展，由监测发展到向一个迫切需要支持的政府大量提供技术援助。这种形式的涉及多个方面的维持和平行动对联合国来说也是第一次。但是，联合国在刚果作出的努力是如此之大，以至于到1989年在纳米比亚设立联合国过渡时期援助团时，它才再次采用这种维持和平方式。从那时开始，由安全理事会授权进行的大多数联合国维持和平行动都承担了各种超越监测范畴的任务。

2. 自联合国成立以来一直在讨论的一个议题是维和人员常常为那些似乎平安无事的日常环境所迷惑，看不到他们面临的危险。换句话说，联合国维和人员常常把那些远非正常的情况看成是正常情况。本报告提到的许多问题，其根源就在于许多维和人员不能看到有关社会已经遭到重创，境况岌岌可危。维持和平现在是在，而且今后永远是，一项危险、艰巨和特殊的工作，任何参加维持和平的人都不应将它视为“例行公事”。

3. 联合国维持和平行动有帮助许多国家和民族摆脱冲突以寻求更加美好未来的辉煌历史。许多维和人员为实现这一目标献出了生命，不应忘记这些成就和牺牲。但是，尽管联合国维和人员在过去五十年中发挥了重大作用，令人遗憾的是，他们当中总会有一些违反行为守则的人，令众多为维护和平献身的人蒙受耻辱。军事、民警和文职维和人员发生性剥削和性虐待行为并不是什么新情况。这类行为有许多种不同的表现，包括违反联合国的行为标准，例如，招成年妓女（这在某些国家中是合法的），和一些在任何国家管辖范围内都是刑事犯罪的行为，例如，强奸和恋童癖。除联合国外，新闻媒体和人权组织尤其记录了有维和人员参与的性剥削和性虐待事件，有关维持和平行动包括1990年代初在波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃的维持和平行动，1990年代初和1990年代末在柬埔寨和东帝汶的维持和平行动，2002年在西非和2004年在刚果民主共和国的维持和平行动。

4. 2003年4月15日，大会在审议了内部监督事务厅关于西非发生性剥削和性虐待事件的指控的报告（A/57/465）后，通过了第57/306号决议，其中要求秘书长采取措施，防止在人道主义和维持和平行动中发生性剥削和性虐待。决议还要求秘书长和部队派遣国追究那些有此类行为的人的责任。2003年10月15日，秘书长颁发了所有联合国工作人员，不论他们属于哪一类任用，都必须遵守的禁止性剥削和性虐待的细则（ST/SGB/2003/13）。

5. 该公报第1条规定，“性剥削”指的是：“任何为色情目的实际滥用或试图滥用他人弱势地位、权力差别或信赖的行为，其中包括，但不限于，通过对他人进

行性剥削来谋取金钱、社会或政治利益”。“性虐待”指的是：“进行或威胁进行性方面的人身侵犯，无论这种侵犯是通过暴力还是在平等或胁迫的情况下进行”。

6. 许多人对维持和平背景下出现的卖淫和其他性剥削现象深感不安，因为联合国进入一个四分五裂社会的任务是帮助这个社会，而不是滥用当地居民对它的信任。此外，在任何情况下，联合国都不应增加当地居民中弱势群体的苦难，因为战争或内部冲突常常已经使他们痛苦不堪。例如，在刚果民主共和国，性剥削和性虐待似乎主要涉及用性行为换取金钱（平均每次 1 至 3 美元）、食物（立即食用或以后进行实物交换），或工作（尤其涉及日工）。在刚果民主共和国，和我交谈的一些女孩谈到“貌似卖淫的强奸”：她们说有人在强奸她们后给她们钱或食物，以使强奸看起来像是一笔双方同意的交易。女孩一旦陷入这种境地，就会产生一种依赖，而这种依赖会使她们越陷越深，再次去卖淫，随之而来的是暴力、绝望、疾病和更大的依赖性。性剥削和性虐待的后果之一是出现被遗弃的“维和婴儿”，即生父为维和人员但遭到遗弃的婴儿。如果缺少一个正常运作的法律制度，则大多数国家的公民享有的用于防止这类滥用权力行为的保护措施就不复存在。考虑到所有这些因素，维和人员更有责任依照《联合国宪章》第一百零一条第三项所述的完整人格最高标准行事，把它们作为联合国职员必须遵守的行为标准。

7. 维持和平行动部报告说，2003 年，它对针对 5 名工作人员和 19 名军事人员的性剥削和性虐待指控进行了调查（A/58/777，第 3 段）。秘书长指出，秘书处意识到，收集到的关于联合国下属人员所犯性剥削和性虐待案件的资料也许并未真正反映出这些可悲事件的程度，举报程序和受害者支助机制仍然不能满足需要，必须再作出更多努力，以建立一项制度，对此类不端行为进行系统报告和有效采取后续行动（同上，第 4 段）。

8. 在改进联合国投诉机制后，收到的针对维和人员的指控大幅度增加。2004 年 5 月至 9 月，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）收到 72 项性剥削和性虐待指控（68 项针对军事人员，4 项针对文职人员），内部监督事务厅后来对其进行了调查。¹ 鉴于案件数目大大增加，秘书长请我协助他确定维和特派行动中性剥削和性虐待问题的性质和涉及范围。2004 年 10 月，我访问了刚果民主共和国，尤其是访问了布尼亚，感到性剥削和性虐待行为很普遍，既涉及文职人员，也涉及军事人员。性剥削和性虐待似乎仍在继续发生，表明用于解决维持和平行动中这一问题的现有措施不力。

¹ 2005 年 1 月 5 日，内部监督事务厅报告说（见 A/59/661），由于无法找到受害者或证人，它对 44 项指控作了结案处理。它提到涉及 51 名军事人员的 20 个案件，其中 1 个案件最初认为涉及文职人员，但后来认为涉及军事人员。内部监督事务厅认为，有 7 个案件的案情完全得到证实。就剩余的案件而言，监督厅认为，有 2 个案件有令人信服的证据，其他 11 个案件有性剥削和性虐待的证据，但未得到证实。在所有案件中，没有一个特遣队成员承认有性接触。

9. 2004年，维持和平行动部共收到105项指控，其中16项指控针对文职人员，9项针对民警，80项针对军事人员。大多数指控涉及与年龄不到18岁的人发生性行为（45%），以及与成年卖淫女发生性行为（31%）。强奸和性攻击的指控各占13%和5%。剩余6%的指控涉及2003年秘书长公报所列其他形式的性剥削和性虐待。

10. 性剥削和性虐待有损维持和平行动的形象和信誉，而且有损维持和平行动在当地居民心目中的公正性。性剥削和性虐待引起的纪律涣散还会降低维持和平行动的效力，尤其是在发生危机时。此外，性剥削和性虐待行为可能违反国际人道主义法或违反国际人权法，或两者兼而有之。²事实上，如果一个维持和平行动自己的维和人员在进行性剥削和性虐待，其中包括实施强奸等罪行，那么它就不具有在遵守国际人权标准和进行立法和司法改革问题上，向有关国家的政府提供咨询的合法地位。由于维和人员性行为失检，他们自己和特派团还可能遭受敲诈勒索和暴力报复，尤其是在国家法治崩溃的情况下。此外，这种行为失检还增加疾病的发病率，其中包括感染和传播性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病的风险。而受害者则常常因有关经历而遭受心理创伤。受害者和被遗弃的维和婴儿可能被自己的家人和社区看不起，因而丧失所有（经济、社会、感情等方面的）支持。这又使受害者为了自己 and 孩子的生存，更深地陷入与维和人员和其他人建立的被剥削关系。

11. 目前，各维持和平行动正在作出许多重大努力，解决性剥削和性虐待问题。但是，这些努力是临时性的，不足以解决问题。维持和平行动用于处理这一问题的方法现在需要有重大改变。本报告既提出了秘书长和会员国可以马上采取的措施，以便更好地防止、查明和处理这种严重侵犯当地居民人权的行，也提出了长期改革的措施。

12. 内部监督事务厅关于西非和布尼亚的报告表明了查明有关行为方面的困难，因为受害者通常是受到惊吓而且受教育程度不高的少女和儿童，很难指出侵犯她们的外国人。此外，在涉及卖淫的案件中，举报在经济上没有任何好处。因此，尽管联合国必须对有关行为采取行动，但重点一定要放在预防措施上。

13. 在我访问刚果民主共和国期间，各妇女组织提请我注意一些它们认为促成妇女和儿童遭到性剥削和性虐待的因素，其中包括一些特派团之外的因素，例如冲突削弱了社会结构，因此出现了许多基本或完全没有家人照料的儿童；赤贫现象普遍；缺少赚钱的机会；国内冲突期间针对妇女和儿童的性暴力行为普遍，加之对妇女和女孩的歧视，致使针对她们的暴力和/或剥削行为在某种程度上为当地居民所接受；缺少行之有效的法律和司法制度，形成有罪不罚的实际现状。在其

² 见《妇女、和平与安全：秘书长依照安全理事会第1325（2000）号决议提出的研究报告》，第四章（联合国出版物，出售品编号：E.03.IV.1）。

他许多维持和平地区，这些因素在某种程度上也同样存在。另一方面，在联刚特派团内部，人们似乎都认为没有采取什么行动来切实处理这一问题。人们觉得告发者不会受到保护。对联合国的行为标准，人们知之甚少，特遣队成员缺少娱乐设施，长期与家人和社区分离。我在提出下列建议时考虑到了这些情况，并同那些提供大多数军事人员和警察的国家的代表以及秘书处成员进行了广泛磋商。

二. 有关细则

问题所在

14. 联合国维持和平行动可能会有一个文职部门、一个军事部门和一个民警部门。这些部门要遵循不同的细则和纪律程序，因为它们各有不同的法律地位。2003年秘书长公报本身并不适用于所有类别的人员。这是一个重大缺陷。附件一详细论述了这些技术问题。以下是一个简明的概要。

维和人员的身份和行为守则概要

15. 联合国工作人员享有《联合国特权及豁免公约》（公约）为联合国职员规定的身份与特权和豁免。公约还规定了秘书长可以放弃这些工作人员的豁免的条件。工作人员要遵守《工作人员条例和细则》以及在条例和细则下颁发的有关行政规定——例如秘书长的公报和行政指示——中的各项行为标准。这些标准通过联合国的纪律程序来执行。

16. 维持和平特派团也聘用联合国志愿人员。最近签署的部队地位协定³也让他们享受《公约》为职员规定的特权和豁免。联合国志愿人员必须遵守《联合国志愿人员行为守则》，并受纪律程序的约束。

17. 维持和平特派团还聘用独立订约人和顾问。他们要遵守当地的法律，并受联合国独立订约人和顾问标准合同条件所规定的标准的约束。

18. 民警和军事观察员享有《公约》为特派专家规定的身份与特权和豁免（军事联络官和参谋人员也被视为特派专家）。《公约》规定了秘书长在何种条件下可以放弃这一豁免。民警和军事观察员签署一项保证书，表示他们同意遵守“特派团的所有标准业务和行政程序、政策、指令和其他通告”。特派专家还要遵守大会2002年3月27日第56/280号决议中颁发的《关于秘书处官员和特派专家以外人员的地位、基本权利和义务的条例》。身为联合国民警的这些专家也要遵守警务专员下达的因具体任务而异的指令。提供给民警派遣国的维持和平行动部《民警准则》后面附有有关指令。提供给部队派遣国的《军事观察员准则》中列有军事

³ 关于对部队地位示范协定相关要点的简述，见附件第A.2至A.7段。

观察员的行为标准。维和部《关于民警和军事观察员风纪问题的指令》规定了民警和军事观察员的行为标准。民警和军事观察员同意遵守这些标准。

19. 各国特遣队的军事人员享有部队地位协定具体规定的特权和豁免，在没有签署部队地位协定时，则享有部队地位示范协定规定的特权和豁免。安全理事会规定，在同东道国缔结部队地位协定之前，有关维持和平行动应适用部队地位示范协定。部队地位示范协定规定，部队派遣国对特遣队的军事人员行使刑事和纪律管辖权（A/45/594，附件，第 47(b) 段）。但是，作为一项行政措施，秘书长可以下令遣返经特派团调查确有行为严重失检的任何特遣队军事人员。多年来，题为《蓝盔部队个人行为守则十条》和《我们是联合国维持和平者》的出版物中规定的一般行为标准已为部队派遣国普遍认可。因此，通过实践，这些一般标准适用于特遣队成员。提供给部队派遣国的维持和平行动部《关于各国特遣队成员风纪问题的指令》规定了特派团对针对特遣队军事人员的指控进行调查的程序。

20. 同样提供给部队派遣国的因具体任务而异的《派驻军事单位的部队派遣国准则》已开始列入 2003 年秘书长公报中禁止性剥削和性虐待行为的有关规定。联合国同每个部队派遣国签署的因具体任务而异的谅解备忘录附有这些准则。联合国同部队派遣国之间的谅解备忘录的条款具有约束力。但是，附在备忘录后面的、列有 2003 年公报详细细则的部队派遣国准则，却被明确视为仅载列一般性行政和财务安排。从法律角度来说，“准则”可以完全不同于“细则”。准则是一个可以根据情况依循或不依循的一般模式；而细则规定了必须依循的标准。行为守则，尤其是禁止性剥削和性虐待的详细规定，必须是具有约束力的细则，而不能仅仅是“准则”。

21. 《工作人员条例和细则》、《十条》和《我们是联合国维持和平者》中规定的各类维和人员都要信守的基本行为标准和人格完整是相同的，因为它们均源于《宪章》第一百零一条第三项规定的原则。该项规定联合国职员的人格完整性要达到最高标准。但是这些文件都是泛泛而谈，没有具体指明究竟哪些行为构成性剥削和性虐待，是不允许的。2003 年公报详细列出了被禁行为，填补了这一空白。维持和平行动特别委员会（特别委员会）⁴ 和 2004 年 7 月 1 日大会第 58/315 号决议对 2003 年公报表示欢迎。但是必须指出，2003 年公报本身只适用于联合国工作人员。

22. 因此，已经有许多针对性剥削和性虐待的规定，它们是在不同的时期拟订的，具有不同程度的法律效力，适用于不同类别的维和人员。如上所述，惟有联合国工作人员无疑要遵守 2003 年秘书长公报中的禁令。民警和军事观察员同意接受有关指令的约束，而指令大约在 2004 年年中才概列了这些禁令。特遣队军事人

⁴ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 19 号》(A/58/19)，第 115 段。

员的情况并不十分明了。只有得到有关部队派遣国同意并经其采取行动，有关细则才能对特遣队军事人员产生约束力。

建议

具有约束力的统一标准

23. 2003 年秘书长公报中规定的有关性剥削和性虐待的禁令应适用于所有各类维和人员。

24. 建议特别委员会向大会提出建议，使联合国任命或订约聘用的所有文职人员和军事人员都必须遵守 2003 年公报中规定的标准，秘书长任命的所有维和人员都必须遵守其合同或聘用书中的有关规定。应修订每一民警和军事观察员均要签署的“保证书”，以便明确列入 2003 年公报中的标准，并要求遵守这些标准。联合国志愿人员的雇用条件应体现这些标准，并应要求所有联合国志愿人员在前往特派团任职时都要签署一份声明，保证他们将遵守作为任用条件之一的这些标准。所有上述各类人员都必须书面确认他们知道，如果违反了这些禁令，联合国将立即终止对他们的委派。

25. 就特遣队军事人员而言，建议特别委员会建议大会通过 2003 年公报中规定的标准，作为参加维持和平行动的各国特遣队全体军事人员的统一行为标准。建议大会作出决定，把这些标准列入联合国与部队派遣国签署的部队地位示范协定，且示范协定要规定由部队派遣国采用对特遣队成员具有约束力的方式，颁发这些标准。建议维持和平行动部争取修订现有的所有谅解备忘录，以列入这些规定。

采用简便方式印发标准

26. 防止性剥削和性虐待战略若想行之有效，则那些具有约束力的各项细则的实质性内容不仅要明确无误，清楚易懂，而且细则要便于所有维和人员查阅。联合国把《十条》和《我们是联合国维持和平者》文件印成卡片分发，但只有联合国正式语文的卡片。建议秘书长也把 2003 年公报的标准印成卡片。还建议特别委员会请秘书长同部队派遣国合作，用特遣队成员本国的语言印发这些标准以及禁止性剥削和性虐待的具体规定。建议部队派遣国提供特遣队所用语言的译文，由联合国安排印制卡片，费用由有关特派团承担。

建议概要

27. 大会应重申它赞同 2003 年公报中规定的标准，并使这些标准无一例外地适用于各类维和人员。大会应请秘书长确保所有文职人员都受其约束。此外，大会应作出决定，把这些标准和《十条》和《我们是联合国维持和平者》中的标准列

入部队地位示范协定，同时由部队派遣国承诺以对其人员具有约束力的方式颁发这些标准。秘书长和部队派遣国应进行合作，以便于查阅的卡片形式，用特遣队使用的语言印发 2003 年公报中规定的标准以及《十条》和《我们是联合国维持和平者》中的标准。译文由部队派遣国提供，特派团安排印制卡片，费用由特派团承担。

三. 调查

问题所在

28. 应惩罚那些违反联合国标准的人。但是，同样重要的是，要铭记提出指控并不能确定有罪。部队派遣国经常抱怨说，维持和平行动部现行的调查机制（作为特派团接到行为失检举报后第一个反应的“初步调查”和其后设立的调查委员会）并未强调指出，一定要假定接受调查的有关部队的行动并无不当。此外，部队派遣国常常抱怨说，特派团调查委员会和先期初步调查收集到的证据，要么按其本国法律不足以在今后提起司法起诉或进行军法审判，要么采集证据的方法不符合其法律的规定。部队派遣国甚至常常得不到调查委员会的整个卷宗，因为联合国的政策是，可被第三方用来向联合国索赔的卷宗不予放行。因此，部队派遣国常常不愿意根据联合国的程序采取行动，这丝毫不奇怪。此外，维和特派团没有日常的专家人员来协助进行调查，也得不到有关部队派遣国专家检察官的协助，而后者可以说明对今后采取行动一事有哪些要求。

29. 特派团的初步调查和调查委员会似乎有某种程度的重叠，从而进一步增加了这些困难。正如《关于民警和军事观察员风纪问题的指令》所指出，进行初步调查的目的是确定事实。如果初步调查似乎表明有关行为严重失检的举报有充足的理由，则特派团团长应设立一个调查委员会。调查委员会应确定事实，并确定被调查事件的起因和责任，还可为适当采取行政行动提出建议，包括建议遣返回国。有关指令还指出，调查委员会是一个协助特派团团长履行其职责的管理工具。对民警和军事观察员采用相同的程序。

30. 初步调查也适用于联合国工作人员。题为“经订正的纪律措施和程序”的行政指示规定，如果初步调查似乎表明有关行为严重失检的举报有充足的理由，问题将提交给主管人力资源管理的助理秘书长，由他决定是否控告有关工作人员行为失检。因此，第一次调查的质量对工作人员风纪案件来说，显然也非常重要。

建议

专业调查机制

31. 在特派团一级似乎没有什么理由需要进行两次调查来确定事实。关键在于由专业人员进行调查，因为他们在有关案件中，尤其是在有迹象表明有刑事罪行时，

能够采用科学方法查验身份，例如打指模、纤维分析、血液和 DNA 检测。采用这些技术可以降低成本，并有助于揭穿虚假指控和确定何人有罪。特派团团长可以根据专业报告得出必要的管理层结论，并可能在保密情况下对以专业方式收集到的证据进行评估，这些证据在程序的下一阶段，不管是风纪惩戒，还是军法或刑事审判，也更有用处。当然，在不复杂的案件中，例如，有人认罪或罪行被一些独立证人证实，调查仍然可以由特派团有关人员进行。

32. 因此，为处理性剥削和性虐待案件，并为处理性质同样严重的其他行为失检案件或需要采用复杂调查手段的案件，建议秘书长设立一个常设专业调查单位。它可共用维持和平行动部的一些行政机构，但完全独立于维和部和特派团的指挥结构。这一维持和平行动部调查单位将取代初步调查和调查委员会。虽然这一调查机制独立于特派团，但它必须有权在任务区优先履行其任务。换句话说，特派团必须充分配合调查人员并为其提供方便，以便调查单位能有效地开展工作。可以按区域派设这一机制，因为在每个特派团设立该机制费用太高，而且无法做到。为了确保调查机制独立于调查对象，它应该向秘书长或副秘书长提交报告，并将每一报告的副本同时抄送主管维持和平行动副秘书长和有关特派团团长，供其参考。调查机制必须能够使用在调查性犯罪、尤其是涉及儿童的性犯罪方面拥有经验的专业人员。它必须能够请教那些能就下一阶段需要提供的证据和证据的标准提出咨询意见的专家，不管受到调查的人是工作人员、民警、军事观察员，还是军事特遣队成员。如果通过传统方法无法肯定地指认出被告人，该机制必须能使用现代法医鉴别手段。这一改革将有助于确保那些无端被控的被告找回清白，那些有罪在身的被告被定罪。它还将确保，对性剥削和性虐待指控的复杂和敏感的调查不是由一些“热心的业余人士”进行的。维持和平行动部的调查适用于所有类别人员。

33. 在有人指控其特遣队成员参与性剥削和性虐待或类似的严重违法行为时，部队派遣国参加对指控进行的调查至关重要。参加调查可确保部队派遣国能够查阅所有卷宗和证据。这反过来又能确保调查程序对有关部队派遣国来说是透明的。它将使人相信，指控得到了正确的审理。最重要的是，部队派遣国通过派专家参加调查，帮助确保证据的采集符合本国的法律，因而该国以后能够利用这些证据对有关特遣队成员采取行动。所以，部队派遣国参与调查至关重要，具体做法是派遣一名军事律师，最好是一名军事检察官；他熟知本国军法条款，知道今后采取行动需要有哪些材料，他还可以确保调查将有助于而不是阻碍今后根据本国法律采取行动。因此，建议特别委员会向大会提出建议，要求示范谅解备忘录规定每一部队派遣国提出军事检察官人选。有关人选能够在接到通知后很快动身，参加维持和平行动部对其本国特遣队成员有性剥削和性虐待和类似重大违法行为的指控进行的任何调查，旅费由特派团支付。

34. 还建议示范谅解备忘录规定部队派遣国同维持和平行动部调查单位分享特遣队本身对有关事件的调查获得的任何资料。特遣队和特派团必须进行合作才能消除性剥削和性虐待。

进行实地军法审判的可能性

35. 审理具有刑事性质的重大违法案件的实地军事法庭可以马上在特派任务地区接触证人和获得证据。实地军法审判会向当地社区表明，军事特遣队成员的性剥削和性虐待行为不会不受惩处。当然，在东道国进行军法审判要得到东道国的同意，但部队地位示范协定第 47(b) 段规定，联合国维持和平行动军事部门的军事人员在东道国内如犯任何刑事罪行，应由该人员所属的参加国行使其专属管辖权，这其实已默许了这种做法。因此，所有部队派遣国应进行实地军法审判。那些决心继续参加维持和平行动但本国的法律不允许进行实地军法审判的国家，应考虑修改有关立法。⁵

建议概要

36. 建议大会授权建立专业调查能力，对针对所有类别维和人员提出的性剥削和性虐待和性质同样严重的行为失检指控进行调查。有关调查机构必须配置在调查性犯罪、尤其是涉及儿童的性犯罪方面拥有经验的专家。它必须能使用现代法医鉴别手段。此外，它必须独立于特派团，可按区域设置。建议部队派遣国在案件涉及其部队时，作为调查机构的成员参加调查。参加形式是派一名军法专家，最好是谅解备忘录中指定的军事检察官，由联合国出钱乘飞机前往调查地点，以便确保收集证据的方式使证据今后能在军法审判或在本国司法程序中得到使用。建议部队派遣国进行实地军法审判，并建议那些本国立法不允许进行实地军法审判的国家考虑修改其立法。

四. 联合国、主管人员和指挥官的责任

问题所在

37. 有一种看法，即既没有要求联合国，也没有要求联合国的文职主管人员和军事指挥官承担责任，作出真诚努力以解决维持和平行动中的性剥削和性虐待问题。这种看法不无道理，但这种情况必须改变。

⁵ 大约五十年前，秘书长就在其题为《联合国紧急部队：关于部队的建立和行动的经验研究总结》(A/3943, 1958 年 10 月 9 日) 提到了无法进行“实地”军法审判的不利之处。

建议

联合国的责任

38. 联合国最终要对它的维持和平行动负责。因此，联合国有责任争取把维持和平行动中的性剥削和性虐待事件减少到最低限度。

基本措施

39. 首先，主管人员和指挥官必须通过以身作则和开展宣传，确保他们的所有下属人员都认识到，2003 年秘书长公报所列性剥削和性虐待行为是对当地居民的侵害，是不能接受的，联合国不会容忍这些行为。但是，光靠以身作则和宣传还不够。维持和平行动部必须在维和人员抵达时和执行任务期间，安排对其进行集中培训，培训内容为规定的行为标准，尤其是 2003 年公报中规定的详细禁令。主管人员和指挥官应在培训班课时到场，强调联合国非常重视消除性剥削和性虐待。谅解备忘录应规定部队派遣国有义务确保特遣队指挥官明白他们有责任保证特遣队在部署之前参加和接受这种培训。

40. 第二个基本要求是，与当地社区建立有效的外联方案，向社区解说联合国反对性剥削和性虐待的政策，并提供使个人能够在保密情况下进行举报的有效机制。这一外联方案必须明确表明，不会容忍对举报者进行报复的行为。维持和平行动部已向各特派团发送了如何制订这一方案的基本资料。应为各特派团规定一个时限，例如 6 个月，用于制订和执行该方案。

41. 三是维持和平行动部必须建立并要求各特派团采用一个数据收集和管理系统。该系统不仅跟踪提出的指控，而且跟踪特派团对这些指控作出的反应。维和部的高级管理人员必须能够随时了解所有特派团的情况，既知道性剥削和性虐待指控的数目，也知道对这些指控进行调查的状况，包括在某一时刻已经采取的后续行动的确切情况。该数据库也是一个有用的管理工具，确保不再聘用有前科的人。秘书长应指示维持和平行动部在 6 个月内建立该系统。

42. 第四个基本要求是，在总部和各个维持和平特派团有一些克尽职守的人来执行上述措施。我注意到维持和平行动部在布隆迪、科特迪维、刚果民主共和国和海地的维持和平行动中设立了全职个人行为干事的职位。我鼓励这样做。我还建议在总部设立一个专职单位，处理行为失检案件，其中包括涉及军事人员、民警和文职人员的性剥削和性虐待行为，为特派团提供快速咨询，确保采用统一的惩处措施，为各类文职和军事人员提供指导和咨询，并根据取得的经验提出政策改革建议。

43. 第五个基本要求是，增加女性维和人员的比例。这将有助于特派团同当地社区的弱势群体和非政府组织切实进行接触，努力消除性剥削和性虐待。⁶ 受害者及其代言人通常是女性，如与其交谈者同为女性，尤其是担任高级职务的女性，会有助于鼓励她们举报受到虐待，而举报是消除虐待的第一步。最后，特派团人员中有更多的妇女，特别是担任高级职务的妇女，有助于形成一个遏制性剥削和性虐待，特别是遏制对当地居民进行性剥削和性虐待的环境。

44. 联合国的行为标准禁止同妓女发生性行为。招妓是特遣队成员最容易进行的性活动。⁷ 与此同时，为士兵提供安全套，或作为维持和平行动部和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署联合方案的一部分，士兵可以取用安全套。这可能使人们，至少是在一些维和人员心中，产生一种印象，即在官方政策是“零容忍”的同时，还有一个与之背道而驰的非官方政策。为了避免发出自相矛盾的信息，我建议在进行培训、提高对艾滋病病毒/艾滋病的认识时，要明确说明 2003 年公报禁止的行为，并强调指出，任何违禁行为都会受到严厉惩罚。可在培训中说明，发放安全套是防止艾滋病病毒/艾滋病蔓延的一个拯救生命的措施。

45. 主管人员必须认识到，不能忽略未具体指明人或事的性剥削和性虐待指控。这种指控可能是真实侵犯行为的早期警报。必须记录并审查这些指控。虽然没有理由光凭这种指控对某个人采取行动，但指控可能表明存在问题，需要管理层作出反应；例如对某些类别的人进行再培训，或发出不得违反 2003 年公报规定的警告。

46. 最后，应鼓励部队派遣国为维和特派团调派建制部队，而不是派出由本国现有各部队混编而成的部队。建制部队的纪律和凝聚力强于混编部队，指挥官和部队的军官可能更了解人员的长处和弱点，因而维持严明纪律的能力也更强。

因特派团而异的措施

47. 每个特派团都必须采取适用于它的具体情况的措施，尤其是如果性剥削和性虐待的指控很多。例如，有些特派团可能需要实行宵禁并规定外人不得出入的禁区，并在这些地区巡逻，以确保平民未经许可不得进入军营。其他一些特派团可能需要用流动巡逻来取代设在居民区的固定岗哨。在有些地方，可能有必要规定士兵必须始终身着军服，或规定不执勤时不得离开营地。应要求特遣队指挥官确保部队营房有围障，严格控制出入口。违反这些规定者必须受到惩处。

⁶ 《在维持和平行动中处理社会性别问题资料手册》（联合国出版物，出售品编号：E.04/IV.6）指出，截至 2004 年 3 月，高级文职维和人员（D-1 及 D-1 以上职等）中有 16% 为女性，维和专业人员中有 26% 为女性，维和一般事务人员中有 24% 为女性；截至 2003 年 10 月，1.5% 的军事人员为女性，截至 2003 年 9 月，4% 的民警为女性。

⁷ 执行特派任务的联合国工作人员和专家往往住在私人住房中，与当地居民发生的不当性关系通常不那么显而易见。

48. 在有些情况下，监管特遣队的特派团宪兵队最好是来自另一个部队派遣国，以确保他们在履行职务时能做到不偏不倚。在任何情况下，宪兵队都不应同其监管的特遣队同住一地。

49. 在高风险地区，特派团团长甚至需要请秘书长授权采用比 2003 年公报更为严格的标准，例如在整个任务区或部分任务区禁止同当地居民发生任何性关系。可将此视为另一个保护措施，以保护特派团的声望与信誉，确保它能采用当地居民认为不偏不倚的方式有效执行任务，并保护非常容易受到剥削和虐待的当地居民。

改善服务条件的措施

50. 在一个压力很大的地方工作而没有什么机会休假娱乐放松一下，可能促成行为失常。要考虑到这些因素。例如，关于工作人员利用休息时间和休整期离开任务地区的现有严格规定需要有一定的灵活性。在一些被定为不带家属工作地点的维和地区，有些基金和规划署允许带家属。规定特派团不能带家属有时似乎与财政因素更为有关，而不是与安全考虑有关。如果规定一些地方的特派团可带家属涉及的费用太高，可考虑至少让家属到最近的安全地点探亲。此外，各特派团应让福利干事和工作人员顾问帮助工作人员适应特派团生活。

51. 特遣队指挥官确保遵纪守法的一个重要战略，是让特遣队成员不执勤时也有事情做。目前部队派遣国每个月有每人 8 美元的“部队福利费”。但是这笔福利费由特遣队酌处使用，我在走访联刚特派团期间发现，该福利费并不总是用在实地的特遣队成员的福利上。因此，我建议联合国在任务区内或在附近设立固定的娱乐场所，让特遣队成员在执行任务期间有休息和休整的机会。这些娱乐场所可以是一些低成本建筑物，例如帐篷，内有娱乐设施，例如体育场、免费上网和补贴电话，以便于特遣队成员与亲友联系。在条件特别艰苦、无法提供这些设施的地区，可利用特派团的运输工具（如飞机），把特遣队成员运送到这些娱乐场所。特遣队成员在娱乐场所时仍然在军官的指挥和控制下。我建议批准这些低成本措施，至少给一个试用期，有关费用列为特派团开支，由联合国承担。如果费用高于预计的数额，可对目前支付给部队派遣国的福利费作一些调整，以考虑到特派团提供娱乐设施的费用。

援助受害者

52. 维持和平行动一般既没有资源也没有授权，来为性剥削和性虐待的受害者提供全面援助。但是，有很多事只需花很少的钱就能做到。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。应将这种援助视为联合国全面负责维持和平行动的附带费用。

53. 需要对声称受害者进行基本的急救医治，或介绍她们到其他人道主义组织接受这种医治。在进行这种基本医治时，可以尝试获取法医证据，以查明有关行为人并追究其责任。

54. 需要加强同各救济机构的协调，确保声称受害者继续得到人道主义组织的援助，包括心理-社会援助。儿童受害者尤其需要这种援助。建议每个维持和平特派团同能够提供这种援助的救济机构正式建立联系。此外，还需要为声称受害者提供基本咨询。例如，如果法律制度仍在运作，维持和平行动应介绍受害者去找那些能协助受害者要求有关行为人给予民事或刑事赔偿的组织。

55. 还必须向那些向特派团提出举报的声称受害者反馈其举报审理情况。在特派团结束调查后，应向声称受害者作一般性通报，说明因举报采取的行动和特派团的调查结果。这种信息将使受害者和东道国居民相信，无论联合国还是部队派遣国和警察派遣国，都不容忍性剥削和性虐待行为，它们会认真对待举报，对此进行调查，并对被指称的有关行为人采取行动。

56. 联合国应设立一个受害者自愿信托基金，为联合国维和人员性剥削和性虐待行为的受害者提供援助。可鼓励工作人员每年为该基金捐款。但受害者信托基金必须手续简便，以便能够迅速进行支付。

主管人员和指挥人员的责任

57. 秘书长 2003 年公报第 4.1 条确认主管人员作用重大，负责建立并维持一个预防性剥削和性虐待的环境。2003 年公报还规定在有理由认为有人违反公报规定的标准时，他们有责任对行为人采取适当行动。主管人员奠定基调，是下属的榜样。众所周知，在军队中，兵如其将。因此，主管人员，无论是文职主管人员，还是民警或军队主管人员，必须率先努力打击性剥削和性虐待。他们必须严格负责起到这一作用。

58. 不能从消极的角度来看待责任。责任是管理和指挥的一个组成部分。必须在用于评估主管人员是否适于提升的考绩机制中为那些真心努力处理性剥削和性虐待问题的主管人员留下适当纪录，以资鼓励。但在处理性剥削和性虐待方面的好业绩不能同上报的指控数目联系起来，因为我在上文建议设立的举报和外联机制可能致使举报的虐待事件数目在短期内有所增加，原因是受害者意识到她们可以前来举报而没有任何危险。

59. 可根据各项明确规定措施的实施情况，例如本报告建议采用的措施的实施情况，对主管人员处理性剥削和行虐待问题的情况进行考绩。一个主管人员必须采取的具体措施应是他或她在报告所述期间的目标。如果所有目标或部分目标未能实现，这在该主管人员的考绩中就应该有所体现。如果管理目标多次实现不了，则应将有关人员调离原职，不再担任管理职务。

60. 就军队而言，主管维持和平行动副秘书长应明确规定，部队指挥官的任务，是确保特遣队指挥官和高级军事人员都了解联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策。应明确表明，如下一段所述，将根据特遣队指挥官和高级军事人员执行这一政策的情况，来对他们进行考绩。必须告诉他们，他们要严格负责采用旨在防止这类虐待行为的措施。他们还要负责确保他们手下违反有关细则的人受到惩罚。完成了这些任务的指挥官应受到特别嘉奖，或者，可授予勋章。

61. 当然，不时会有人违反禁止性剥削和性虐待的禁令。这不会损害一个努力处理这一问题并对违禁者采取行动的维和部队的声誉。但是，如果特遣队指挥官不配合维持和平行动部的调查，或更有甚者，试图通过不与之适当配合而阻碍调查的进行，则是不可宽恕的。建议秘书长指示各特派团团长提出建议，把任何不配合维持和平行动部的调查或未履行协助特派团消除性剥削和性虐待的职责的特遣队指挥官立即遣返回国。建议秘书长致函部队派遣国国家元首，解释他不得不采取这一行动的原因。示范谅解备忘录应对特遣队指挥官的这些义务作出明确规定，并应规定部队派遣国有义务对被解职的特遣队指挥官进行惩处。还建议示范谅解备忘录明确规定，任何特遣队指挥官如经查证未配合维持和平行动部对性剥削和性虐待指控进行的调查，联合国应追回已经支付给他的款项。追回的款项应存入受害者信托基金（见上文第 56 段）。同样，如果特遣队指挥官采取行动整肃特遣队成员的风纪，并充分配合维持和平行动部的调查，使那些违反 2003 年公报标准的人受到惩罚，秘书长应致函有关国家元首和政府首脑，特别予以表扬。

建议概要

62. 本报告提出了若干基本措施，它们是开展维持和平行动要承担的有关责任的一部分，联合国必须执行这些措施，争取消除性剥削和性虐待。联合国必须要求其主管人员以身作则，并确保在进行部署前和派往特派团执行任务期间，安排对各类人员进行培训。联合国必须设立同当地社区建立联系的外联方案，使声称受害者能够进行举报。联合国必须建立数据追踪机制，使高级管理层能够了解指控的数目、类别以及对这些指控进行后续调查的情况，确保不再任用那些经查证犯有这些罪行的人。为了对性剥削和性虐待行为作出有效反应，需要在总部和外地设立一些关键职位，并应增加女性维和人员的人数。在向部队分发安全套时应明确表明，这样做是为了防止艾滋病毒/艾滋病的传播。联合国应适当注意未具体指明人或事的指控，因为它们往往是纪律松散和可能有行为失检的先兆。联合国应鼓励部队派遣国派遣建制部队参加维持和平行动，因为同专门为维持和平行动从现有部队抽调出来的营队组成的混成部队相比，建制部队通常管理更有方，纪律更严明。

63. 应根据特派团的具体情况采取措施，处理性剥削和性虐待问题，例如实行宵禁和设立禁区，以及酌情以流动巡逻取代固定哨所。如有可能，特派团的宪兵股

应来自一个不受其监管的特遣队。报告指出，在某些高风险地区，特派团可能有必要制订比 2003 年公报中所载规定更加严格的规定。

64. 应采取某些措施改善特派团的生活条件，例如为部队提供娱乐设施，提供免费上网并补贴电话费用，以方便与亲友联系。还应采取措施帮助声称受害者，包括提供紧急医疗服务和心理咨询，以及如何向被指控的行为人提出索赔的咨询。应设立一个受害者信托基金，特派团应向声称受害者提供反馈，说明对受害者举报的调查结果。

65. 必须具体规定文职主管人员和军事指挥官的任务之一是执行联合国消除性剥削和性虐待的方案和政策。应根据他们执行这些政策的情况对其进行考绩。应奖励那些执行方案的人，并解除未执行者的管理和指挥职务。示范谅解备忘录应规定，那些在维和部调查针对本特遣队成员的指控时予以配合的特遣队指挥官将受到表扬，那些不配合或阻碍调查的指挥官将被遣返回国。秘书长应致函有关国家的领导人，解释为何遣返该指挥官。在这种情况下，建议联合国追回支付给该指挥官的所有款项，并把这些款项交给受害者信托基金。秘书长应在给国家或政府领导人的信函中特别表扬那些采取行动处罚本特遣队成员的指挥官，和那些充分配合维和部的调查、从而使违反 2003 年公报标准的人受到惩罚的指挥官。

五. 个人的纪律、财务和刑事责任

问题所在

66. 人们普遍认为，有性剥削和性虐待行为的维和人员，无论是军人还是文职人员，很少因这种行为受到纪律指控，至多只会面对行政方面的后果。也没有要他们为受害者受到的伤害承担财务责任。人们也同样认为，那些有按照公认标准即为犯罪的性剥削和性虐待行为（例如强奸和与幼儿发生性关系）的维和人员，通常没有遭受刑事起诉，不管是在军事法庭上，还是在各国的刑事法庭上。他们的这些行为如果发生在本国，那么这种刑事起诉是不可避免的。这些看法并非没有根据。

67. 本报告前几部分谈到部队派遣国在根据它们认为有缺陷的初步调查和调查委员会的报告采取行动时遇到的一些困难。还谈到维和部在调查性剥削和性虐待指控时遇到的困难，因为很难，如果说不是不可能的话，采用由证人进行指认的传统办法。隐藏在这些调查技术问题背后的，是两个更难解决的根本问题：

(a) 就各国特遣队的军事人员而言，一些部队派遣国通常不愿公开承认过失行为，因而缺少把被指控的罪犯送上军事法庭的意愿；

(b) 就工作人员和特派专家而言，一些维持和平地区没有符合最低国际人权标准的法律制度，因此秘书长要放弃被指控在特派任务地区犯有严重罪行的工作人员的豁免有困难。

建议

个人的纪律和财务责任

纪律责任

68. 违反 2003 年秘书长公报规定的标准的人应受到纪律惩戒，除非违禁者为工作人员或特派专家，且秘书长同意他们立即辞职，并在其个人档案中注明联合国永不再雇用，以代替纪律惩戒。

69. 秘书长 2003 年公报规定，违反公报的标准即为《工作人员条例和细则》所指的“行为严重失检”。“行为严重失检”的定义是，行为失检的性质严重，因而有理由立即开除秘书长认定要对这种行为失检负责的工作人员。为了向工作人员强调会员国和秘书长对性剥削和性虐待行为的“零容忍”态度，建议大会修正《工作人员条例》，明确规定性剥削和性虐待行为构成“行为严重失检”。还建议大会请秘书长颁发加快处理性剥削和性虐待案件的程序，包括适当时停薪停职。这将确保严厉处罚那些经查证有这种行为的人，包括立即予以开除。

70. 此外，还建议大会表明，应停止对被查明违反 2003 年公报标准的民警和军事观察员的任用，以及终止违反这些标准的所有其他文职人员（联合国志愿人员和独立顾问/订约人）的合同。

71. 建议修订示范谅解备忘录，规定部队派遣国保证按上文第二部分提出的建议进行调查，以便惩处被查明违反 2003 年公报标准的本国特遣队的军事人员。

财务责任

72. 许多受害者，尤其是生下“维和婴儿”又被婴儿的父亲抛弃的人，都在经济上处于绝境。有必要争取让那些通过验血或 DNA 检测或许可验明他们是生父的人，为其行为承担某些财务责任。

73. 《联合国工作人员细则》允许对行为失检的工作人员处以罚款（罚款要么单独进行，要么结合其他处罚进行）。建议秘书长宣布，除了开除违反 2003 年公报中规定标准的工作人员外，他还会处以罚款并将这些罚款送交受害者信托基金（见上文第 56 段）。

74. 应考虑修订《警察风纪指令》和《军事观察员准则》，以便能够对经查证违反了 2003 年公报标准的民警和军事观察员采取类似的行动。

75. 还建议修订《各国特遣队风纪指令》，以便用在今后支付给部队派遣国的款额中进行追扣的方式，将经查证有性剥削和性虐待行为的士兵的每日津贴交付给信托基金。部队派遣国拥有惩戒其特遣队成员的权力，可以采取行动从有关士兵处追还这笔钱。

76. 或许还有办法，至少在指称的父亲是工作人员的情况下，帮助“维和婴儿”的母亲获得一些子女抚养费。秘书长题为“工作人员抚养家庭和子女的义务”的公报（ST/SGB/1999/4），使联合国能够执行要联合国工作人员支付家庭抚养费的法庭指令。如有正常运作的法律制度，应鼓励有可靠证据证明父亲身份的受害者争取由法庭下令支付抚养费。即便没有正常运作的法律制度，如果“维和婴儿”的母亲能够可信地指认一位工作人员是孩子的父亲，大会似乎可通过一项决议，请秘书长颁布规则，从而使秘书长能够提出对孩子进行 DNA 检测。有关工作人员要么承认声称属实，要么接受 DNA 检测，证明该指称没有根据。如果确定有关工作人员为生父，联合国在对它的细则作微小改动后，可从他的薪资中扣除一笔金额，如果该工作人员因违反 2003 年公报规定的标准被开除，则从其最后薪酬中予以扣除，例如，有关金额可为特派团地区当地雇员一年的工资。这至少可以向孩子的母亲提供某些子女抚养费。如果父亲身份不明，可由受害者信托基金提供某些援助。秘书长可对其他职类的工作人员实行类似的规定。

77. 如果这种指称针对的是各国特遣队成员，联合国应协助母亲提出指称，以便转交部队派遣国审议。示范谅解备忘录可载有部队派遣国藉此同意依照本国法律审理这种指称的规定。

个人刑事责任

特遣队军事人员

78. 依照部队地位示范协定，有关部队派遣国对军事人员享有刑事管辖权。由于各国特遣队的军事人员不接受东道国的刑事管辖，已获安全理事会多次认可的部队地位示范协定的具体设想是，秘书长从有关部队派遣国处获得正式保证，保证它将其部队可能在任务地区犯下的罪行行使管辖权（见部队地位示范协定第 48 段）。该项规定的脚注指出，将在因部队派遣国而异的谅解备忘录中列入这些正式保证。联合国现在不按这一设想做。⁸ 但它应该这样做。因此，特别委员会应建议大会请秘书长无一例外地要求部队派遣国作出正式保证，确保其特遣队成员尊重当地法律，如果维和部按照上文第二部分提出的建议进行的调查断定对其特遣队军事人员提出的指控有充分的理由，部队派遣国将行使管辖权。

⁸ 早年的维持和平行动遵循了这一做法。例如，在 1957 年 6 月 21 日和 27 日秘书长与芬兰的换文中，芬兰正式保证将对其派往联合国紧急部队（紧急部队）的特遣队中任何在维持和平地区犯下罪行的特遣队行使管辖权（《联合国条约汇编》，第 271 卷，第 135 页）。

79. 因此建议示范谅解备忘录载列一条款，表明如果维和部在部队派遣国参与下以上述方式进行的调查断定指控有充分的理由，部队派遣国有义务把该案件转交给本国的有关当局，以便考虑是否提出起诉。示范谅解备忘录应进一步规定，有关当局作出决定的方式，应与它按照本国法律对性质同样严重的罪行作出决定的方式相同。示范谅解备忘录还应规定，如果有关当局断定不宜提出起诉，部队派遣国将向秘书长提交报告，说明为何不宜提出起诉。示范谅解备忘录还应要求部队派遣国同意在一案件转交给它后 120 天内通报秘书长，说明它根据本国法律采取的措施，并在此后每隔 120 天向秘书长通报进展情况，直到结案为止。

80. 必须强调指出，上述这些规定并没有使部队派遣国承担起提出起诉的义务。决定起诉与否是一个主权行为。然而，这些规定将要求部队派遣国把案件提交给适当的当局，而后者则必须决定是否采用依本国法律起诉在它管辖范围内的性质同样严重的罪行的方式，提出起诉。提议的规定还使部队派遣国承担义务，报告在其管辖权范围内的有关案件的结果。

81. 建议大会要求把这一程序作为接受部队派遣国为联合国提供部队的提议的一个必不可少的条件。当然，考虑到部队的部署可能在谅解备忘录签署之前进行，因此建议安全理事会在其授权维持和平行动的决议中规定，在部队派遣国签署谅解备忘录之前，应以示范谅解备忘录为准，部队地位示范协定也是这样。这样在与部队派遣国签署部队地位协定和各种备忘录之前，就已经有一个涉及维持和平行动的完整法律制度。

82. 秘书长应在给特别委员会的年度报告中，大致说明部队派遣国针对转交给它们的案件采取的行动。秘书长应在该报告中单独用一个章节，详细列出部队派遣国没有向他通报它们根据特派团调查采取的行动的案件的案件。在这种情况下，报告应指出部队派遣国的国名，并提供被指控行为的细节，但当然不披露被指控有这些行为的特遣队成员的身份。换言之，现在应该建立一个汇报程序了，但应该指出，只有在部队派遣国屡次不履行谅解备忘录规定的汇报义务时，才会这样做。

83. 上述改革将确保国际社会认识到联合国和部队派遣国不容忍特遣队军事人员性剥削和性虐待行为的决心。

联合国工作人员和特派专家

84. 1945 年联合国国际组织会议决定，联合国人员对国家管辖权的豁免仅“涉及其以官方身份履行的行为，除非联合国放弃这一豁免”。⁹ 这一决定体现于《宪章》第一百零五条第二项，它规定职员“应同样享受于其独立行使关于联合国之

⁹ 联合国国际组织会议，第六委员会，司法组织（第 228 号文件(IV/2/20)，第 1 页）。联合国筹备委员会给大会的报告第七章涉及特权和豁免。它强调特权和豁免是为联合国的利益而非职员本身的利益。它说秘书长将放弃豁免，“只要这一程序符合联合国的利益”（PC/20，第 61 页）。

职务所必需之特权及豁免”。第三项授权大会就这种特权及豁免的细节提出建议，或为此目的向会员国建议签署一项公约。大会选择了后者，制订了《公约》，该公约于 1946 年 9 月 17 日生效，目前有 141 个国家加入。

85. 《公约》界定了联合国及其工作人员所享有的特权和豁免。它遵循《宪章》第一百零五条规定的履行职务这一基本原则。除了在履行公务时享有的特权和豁免外，最高级官员还享有给予外交使节的特权和豁免。但所有职员，无论是否享有外交或公务豁免，均要遵守《公约》第二十节和第二十一节的规定。第二十节规定，“给予职员特权和豁免是为了联合国的利益，而非职员本身的私人利益”。它进一步规定，“秘书长如认为任何职员的豁免将妨碍司法的进行，而放弃豁免并不损害联合国的利益，则有权利和责任放弃该项豁免”。第二十一节规定，秘书长应随时与会员国主管当局合作，以确保司法的适当进行，并防止发生与这些特权和豁免有关的任何滥用行为。第二十三节涉及特派专家，与第二十条的规定类似。尽管工作人员和专家的特权和豁免在细节上不尽相同，但所有特权和豁免都与职员或专家正在执行的公务有关。

86. 秘书长在执行这一规定方面的做法很明确。如果工作人员或特派专家在工作地点有犯罪行为，东道国要起诉，秘书长将首先确定有关行为是否是在履行公务期间发生的。如果不是在履行公务期间发生的，秘书长将通知地方当局不存在公务豁免。部队地位示范协定广泛体现了在维持和平行动方面的这一做法（见 A/45/594，附件第 47 和 49 段）。如果有关行为与公务有某种联系，例如醉酒驾驶联合国车辆，或如果该职员享有外交使节豁免，而东道国要起诉，则秘书长必须在《公约》第二十节和第二十三节规定的条件得到满足后，放弃豁免。有关条件是，豁免的继续存在将妨碍司法的进行，而放弃豁免并不损害联合国的利益。在维持和平行动中，对依东道国法律为犯罪行为的性剥削和性虐待行为，当然要积极采用这一政策。但是必须牢记，并非 2003 年公报列出的所有性剥削和性虐待行为，依各国的法律，均为犯罪行为，例如，在许多管辖区中，向 18 岁以上的妓女购买性服务，不是犯罪。

87. 很显然，公约规定的条件适用绝大多数案件。而在起草《公约》时没有预料到的是，联合国有时会在没有法律制度或法律制度因冲突受到严重破坏，而无法再达到国际人权最低标准的地区采取行动。在这种情况下，放弃豁免不符合联合国的利益，因为《联合国宪章》要求其提倡、促进和尊重人权。换言之，秘书长若允许工作人员接受不尊重基本国际人权标准的司法程序的管辖，是不符合联合国的利益的。

88. 在这种情况下，追究联合国人员的刑事责任将取决于另外一个国家是否有根据其法律提出起诉的管辖权。一些国家声称它们享有对本国国民的司法管辖权。但能否提出有效起诉，取决于依起诉国的法律，该违禁行为是否属于犯罪，是否可获得足够的证据，按适用的实体法和程序法提出起诉，以及起诉国能否对被告

进行拘押。把这些因素综合起来，是否就能提出起诉，有很大的偶然性。这一点不能令人满意。联合国创始人追究联合国人员行为失检的刑事责任的原意可能无法实现。

89. 找到解决办法并非易事。或许可以制订一项国际公约，使联合国人员在犯下特定罪行时接受缔约国的管辖（《联合国人员和有关人员安全公约》对针对联合国人员的特定罪行就是这样规定的）。这一可供选择办法的难处是，它只适用于公约缔约国。还有另一种可能，至少对那些安全理事会交给的任务是恢复法治的维持和平行动是这样，即在谈判部队地位协定时，可争取与东道国达成协议，由联合国向东道国提供协助，以确保针对联合国人员的刑事诉讼符合国际人权标准。这一可供选择办法的难处是，它可能被视为采用双重司法标准：对当地居民是一个标准，对国际职员是另一个标准。这不是一个有吸引力的提议。但是，在职员和特派专家有依当地法律是犯罪的性剥削和性虐待行为时，至少可以追究其刑事责任。

90. 这是一些技术性很强而且很复杂的法律问题。但是，需要认真作出努力，消除责任制方面的这些缺陷，因为《联合国宪章》的原意是履行公务享有豁免，而性剥削和性虐待的犯罪行为并不在任何工作人员或特派专家的公务范围之内。因此建议大会请秘书长任命一个专家组，就如何以最佳方式确保实现《宪章》的最初宗旨提出建议，这一最初宗旨为，联合国工作人员和特派专家决不能逃避掉他们在工作地点犯下罪行的后果。建议这一小组配备刑法、引渡、刑事事项互助、国际人权和联合国特权及豁免方面的专家。小组随时可请维和部和法律事务厅（法律厅）的代表出席也很重要，以确保该小组适当考虑到联合国在维持和平和法律方面的惯例。如果该小组提出，草拟一份国际文件是可行的，大会可将这一事项转交第六委员会，或大会为此目的专门设立的特设委员会。

建议摘要

91. 报告建议对违反 2003 年公报中标准的人员进行惩处。建议大会规定，违反 2003 年公报的行为即是《工作人员条例》所指的“行为严重失检”。应终止任用任何经查明有性剥削和性虐待行为的工作人员、民警或军事观察员。此外，应对工作人员另外处以罚款，所得的款额交付受害者信托基金。应修订《警察风纪指令》和《军事观察员风纪指令》，以便可以对这些职类的人员采取相同的行动。应修订示范谅解备忘录，使联合国能够从今后支付给部队派遣国的款项中扣除支付给经查证应对性剥削和性虐待负责的士兵的每日津贴，将所得款项交付给受害者信托基金，并审理受害者按照部队派遣国法律提出的索取子女抚养费的要求。应修订规则，以迫使工作人员和特派专家支付子女抚养费。

92. 谅解备忘录应明确规定，部队派遣国必须要求特遣队成员尊重当地法律。如果维持和平特派团军事人员的性剥削和性虐待行为构成犯罪，就应依部队派遣国的法律提出起诉。示范谅解备忘录应载列一项条款，规定如维和部进行了调查，且调查断定提出的指控有充分的理由，则部队派遣国有义务将案件转交给本国的有关当局，以便考虑依本国法律提出起诉。此外，谅解备忘录还应规定，有关当局将采用与审理部队派遣国法律范畴内的性质同样严重的罪行相同的方式，作出决定，并向秘书长报告起诉的结果。还应规定如果有关当局断定不宜提出起诉，部队派遣国同意向秘书长提交报告，解释其作出这一决定的理由。

93. 联合国的创始人并不想让豁免在工作人员和特派专家在东道国犯罪时，成为他们在该国免于起诉的挡箭牌。但是某些维持和平地点没有正常运作的司法制度，需要进行长期的国际合作才能确保也可以对联合国工作人员和特派专家提出刑事起诉。建议秘书长成立一个专家小组来研究这一问题，并就以下问题向大会提出建议：是否可以拟订一项国际公约或采用其他办法，确保追究在维持和平地区犯有明确规定罪行的联合国工作人员和特派专家的刑事责任。

六. 结论

94. 本报告提出了在四大方面采取行动的建議。必須統一適用於所有職類的維和人員禁止性剝削和性暴力的細則。必須建立一個專業調查程序，利用現代科學鑒別方法。必須採取一系列組織、管理和指揮措施，來處理性剝削和性虐待問題。提出了若干建議，以確保通過適當的懲處來追究有性剝削和性虐待行為的維和人員的個人責任；確保他們在財務上要對受害者遭到的傷害負責；如果依照適用的法律，他們的行為構成犯罪，則追究他們的刑事責任。

95. 正如本報告开篇所述，联合国维持和平行动和联合国维和人员有辉煌的记录，许多人员为和平事业献出了生命。但是总有一些不遵守既定行为标准的人；采用这些建议将大大有助于消灭维持和平特派团中的性剥削和性虐待行为。

附件

联合国维和人员：身份、行为守则和纪律

联合国工作人员

身份

A. 1. 联合国工作人员由秘书长任用并要服从他的管辖。所有联合国工作人员，无论是国际征聘还是当地征聘，均享有《联合国特权和豁免公约》（《公约》）规定的职员地位，但按小时付薪的当地征聘人员除外。《公约》第十八节规定，职员以公务身份发表的口头或书面言论及所实施的一切行为可以不受法律起诉。第十九节规定，助理秘书长一级和以上各级的官员享有按照国际法给予外交使节的特权和豁免。

A. 2. 在维持和平行动中，《公约》得到《部队地位协定》的补充。尽管每一部队地位协定根据某一特派团的特定需要加以调整，但它们均以 1990 年 10 月 9 日向大会提交的部队地位示范协定（A/45/594，附件）为依据。部队地位示范协定第 6 段规定，应尊重所有当地法律和条例。部队地位示范协定得到大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议的默许，^a 并已在许多安全理事会决议中使用。^b 现行的部队地位协定规定，给予特派团最高级官员——秘书长特别代表或特派团团长、部队指挥官和联合国与东道国之间可能商定的其他这类高级成员——外交使节依国际法享有的特权和豁免。部队地位协定规定，派往特派团的联合国文职工作人员享有《公约》所规定的职员身份（因为不是所有会员国都加入了《公约》）。

A. 3. 放弃豁免的请求通常由会员国的有关当局通过其常驻联合国代表团向秘书长提出，或者按照部队地位协定向特派团团长提出。秘书长根据法律事务厅（法律厅）的意见并参照《公约》第二十章的标准，对这些请求作出决定。第二十章规定，给予职员特权和豁免是为联合国的利益，而非职员本身的私人利益。它进一步规定，如秘书长认为任何职员的豁免将妨碍司法的进行，而放弃这一豁免并不损害联合国的利益，则秘书长有权利和责任放弃该项豁免。例如，一工作人员因醉酒或严重疏忽驾驶联合国车辆造成交通事故而受到刑事起诉，秘书长可裁定豁免妨碍司法的进行，并断定放弃豁免不会损害联合国的利益。在这种情况下会

^a 大会在决议第 7 段中核可下述建议，即安全理事会今后在建立维持和平行动时，应为缔结联合国与有关行动所在东道国政府之间的部队地位协定规定时限，除非当事各方另有协议，在缔结这样的协定之前暂时适用部队地位协定范本，并请安全理事会审议此事。

^b 例如，以下各项最近的安全理事会决议规定，在部队地位协定签署之前，部队地位示范协定将适用：第 1528（2004）号决议（联科行动）第 9 段；第 1542（2004）号决议（联海稳定团）第 11 段；以及第 1545（2004）号决议（ONUB）第 10 段。

放弃豁免。另一方面，如秘书长断定有关指控没有根据，或该工作人员属于正当履行公务，则可保留该项豁免。在两种情况下，都会通知受到伤害的第三方向联合国提出索赔，联合国将按照解决争端的既定程序审理索赔要求。^c

A. 4. 工作人员的公务豁免仅适用于履行公务。根据《公约》，由秘书长裁定工作人员是否在履行公务。秘书长根据法律厅的意见行事。部队地位示范协定中有规定，使特派团团长能够初步确定对特派团成员的诉讼是否与公务有关。通常在征求法律厅意见后作出裁定。

A. 5. 部队地位示范协定第 49 段涉及民事诉讼。它授权特派团团长证明“诉讼是否与履行公务有关”。如诉讼与公务有关，则必须立即中止这一诉讼。但如果索赔问题未得到解决，则可按照联合国为解决争端规定的程序（如上文第 A. 3 段所指出）向联合国提出索赔。如诉讼与公务无关，例如关于私人房租金的诉讼，则诉讼可继续进行，因为除了某些指定的高级官员外，职员享有的是公务豁免，而公务豁免不能延伸到有关人员的私人行为。如上文第 A. 2 段所述，指定的高级官员享有给予外交使节的特权和豁免，任何民事诉讼只有在秘书长放弃其特权和豁免后，方可继续进行。

A. 6. 部队地位示范协定第 47 段涉及刑事行为。对于享有公务豁免的职员而言，该段设想由特派团团长核查有关行为是否发生在履行公务期间，从而就是否进行刑事诉讼一事，同东道国达成协议。必须强调指出，特派团团长作出的这一裁定并不等于放弃豁免，须由秘书长来决定是否放弃豁免。特派团团长的裁定确定了有关行动是否发生在履行公务期间，因为发生在履行公务期间是免受各国法庭起诉的前提。通常与法律事务厅协商后予以确定，因为即便有关事项涉及私人活动，各国法庭通常也会要求联合国以书面形式放弃特权和豁免，以确保在刑事诉讼期间不会出现特权和豁免问题。

A. 7. 《公约》和部队地位示范协定中都有用于解决有关会员国与秘书长在这些问题上的意见分歧的程序。

行为守则

A. 8. 每一工作人员在接受任用时需签署一份任用书，其中规定他或她同意接受《联合国工作人员条例和细则》以及据其颁布的各项指示的约束。

A. 9. 《宪章》设想工作人员应达到完整人格的最高标准（第一百零一条，第三项）。《工作人员条例》第一条和《工作人员细则》第一章对工作人员的行为作出了规定，在题为“联合国工作人员的身份、基本权利和义务”的秘书长公报（ST/SGB/2002/13）中单独印发。公报中有若干禁止工作人员从事性剥削和性虐

^c 1996 年 9 月 20 日秘书长给大会的一份报告（A/51/389，第 20 至 37 段）说明了审理第三方对联合国维持和平行动成员提出的索赔的程序。

待行为的一般性规定。例如，《工作人员条例》的条例 1.2(b) 要求工作人员信守完整人格的最高标准；《工作人员条例》的条例 1.2(f) 要求工作人员随时谨言慎行，以符合其国际公务员的身份；《工作人员细则》的细则 101.2(c) 要求工作人员遵守当地法律并履行私人的义务；《工作人员细则》的细则 101.2(d) 严禁任何形式的性骚扰或性别骚扰。在《工作人员细则》200 号编（项目人员）和 300 号编（短期任用和限期任用）下任用的工作人员适用相同的规定。《工作人员条例和细则》对工作人员具有约束力。

A. 10. 公报中还有国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）2001 年通过、大会在 2001 年 12 月 24 日第 56/244 号决议中表示欢迎的《国际公务员行为标准》。这些标准是工作人员要遵守的行为标准的一般性指南，并非有约束力的细则。

A. 11. 根据大会 2003 年 4 月 15 日题为“关于西非援助人员对难民的性剥削的调查”的第 57/306 号决议，秘书长颁布了对工作人员具有约束力的禁止性剥削的具体规定。这些规定载于题为“防止性剥削和性虐待的特别措施”的秘书长公报（ST/SGB/2003/13）。在公报中，秘书长界定何为“性剥削”和“性虐待”（第 1 条）；规定，从事界定的这些行为即为行为严重失检，依《工作人员条例》，即有理由对之进行包括立即开除在内的惩处（第 3.2(a) 条）；禁止与儿童发生性行为（儿童指年龄不到 18 岁者）（第 3.2(b) 条）；禁止以金钱、就业、货物、服务或援助进行性交易（第 3.2(c) 条）；不许可工作人员与接受援助者发生暧昧关系（第 3.2(d) 条）；规定工作人员有义务在担心或怀疑有违反这些规定的行为时进行汇报（第 3.2(e) 条）；规定主管有义务支持和建立各种制度，以促成没有性剥削和性虐待的环境（第 3.2(f) 条）。

风纪细则

A. 12. 被指控有行为失检的工作人员要接受《工作人员条例和细则》设立的惩戒机制的审查。他们将得到《工作人员细则》第十章和 1991 年 8 月 2 日题为“经订正的纪律措施和程序”的行政指示（ST/AI/371）所规定的适当法律程序的保护。这些适当法律程序依循的基本前提是，指控仅仅是指控。换言之，先假定工作人员遵守了所规定的行为标准。行政当局必须确定有行为失检。

A. 13. 该行政指示规定，如果有理由认为工作人员违反了行为标准，特派团团长必须进行初步调查。^d 如果初步调查表明行为失检的指控有充分的理由，应向主管人力资源管理的助理秘书长送交初步调查报告和任何书面证据的复印件，由其来决定是否继续进行处理。如果继续处理这一案件，将对工作人员正式提出违反

^d 行政指示 ST/AI/37 在 1994 年 7 月 29 日大会第 48/218 B 号决议设立内部监督事务厅之前发布。监督厅根据其任务规定，可对上报的违反联合国条例、细则和相关行政指示的行为进行调查。监督厅的任务规定允许秘书长请它进行调查。监督厅的调查在监督厅的控制和指导下进行，是出于风纪目的的“初步调查”。

某一具体细则或行为标准的书面指控，并告诉该工作人员助理秘书长为何认为有关证据表明有理由提出控告。工作人员将有合理的时间对控告作出书面反应。助理秘书长将审查整个卷宗，包括工作人员的答复和他乐于提交的任何证据，助理秘书长将决定是放弃处理，将案件提交联合纪律委员会，还是在存在行为严重失检而且证据明确时，建议秘书长立即予以开除。如果将案件提交联合纪律委员会，该委员会将听取各方的证词，然后向秘书长提出报告和建议，由其作出最后决定。秘书长可决定不对工作人员采取行动并结案，或者决定进行《工作人员细则》的细则 110.3(a) 中规定的一种或多种惩处。^e 工作人员如对最后决定不满，可向联合国行政法庭提出申诉。

联合国民警和军事观察员

身份

A. 14. 部队地位示范协定第 26 段规定，军事观察员和联合国民警应被视为在《公约》效力范围内的特派专家。^f

A. 15. 特派专家享有《公约》第二十二节规定的履行公务所必需的特权和豁免，包括人身不受逮捕或拘禁，私人行李不受扣押，在执行特派任务期间发表的口头和书面言论以及所实施的行为豁免一切诉讼程序，其一切文书和文件均属不可侵犯。

A. 16. 部队地位示范协定第 6 段规定维持和平行动所有成员都应尊重所有当地法律和条例。部队地位示范协定中关于民事和刑事诉讼的各项规定适用于具有特派专家身份的特派团成员（见上文第 A.4 至 A.7 段）。《公约》第二十三节涉及特派专家的特权和豁免的放弃。它在实质上与涉及工作人员的第二十节完全相同。

《公约》和《关于秘书处官员和特派专家以外人员的地位、基本权利和义务的条例》(ST/SGB/2002/9) 的条例 1(e) 表明，在决定是否放弃豁免时，有关考虑因素对工作人员和特派专家来说，都是相同的。

行为守则

A. 17. 大会 2002 年 3 月 27 日第 56/280 号决议规定了联合国特派专家的行为标准。它们对身为联合国特派专家的民警和军事观察员都适用。有若干一般性规定，

^e 《工作人员细则》的细则 110.103(a) 规定纪律措施可采取下列一种或几种形式：秘书长书面训斥、工资在职等内降一级或一级以上；在规定的期间推迟职等内升级的资格；罚款；降职；离职，离职可以致送或不致送离职通知或代替通知的补偿金；立即开除。

^f 联合国实际上把军事联络官和军事参谋人员视为特派专家。在早年的维持和平行动中，一些部队地位协定明确说明了这一点。例如，见 1957 年 2 月 8 日联合国与埃及政府之间关于联合国紧急部队地位的成约换文函第 25 段（《联合国条约汇编》，第 260 卷，第 61 页）；另见 1964 年 3 月 31 日联合国与塞浦路斯政府之间关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队地位的成约换文函第 25 段（同上，第 492 卷，第 57 页）。

禁止特派专家从事性剥削和性虐待行为。例如，条例 2(a) 要求特派专家信守人格完整的最高标准；条例 2(d) 要求他们谨言慎行，以符合其作为特派专家的身份；条例 2(j) 要求特派专家遵守当地法律并履行私人义务；条例 2(k) 严禁任何形式的性骚扰和性别骚扰。

A. 18. 民警和军事观察员在接受任用都要签署一份“保证书”。他们在保证书中同意遵守所有特派团标准作业和行政程序、政策、指令和其他通知。颁发的这些文件包括《蓝盔部队个人行为守则十条》和《我们是联合国维持和平者》。向联合国所有维和人员分发了这些文件。这些文件还列入根据各特派团具体情况印发的《民警准则》，提供给每一警察派遣国，并列入《军事观察员准则》，通过有关特派团的首席军事观察员办公室转交给每一个军事观察员。还向部队派遣国提供了这一文件。

A. 19. 《十条》和《我们是联合国维持和平者》这两个文件规定了一般性行为标准。《十条》的第 4 条与性剥削和性虐待有关。它规定“不得沉溺于不道德的性行为、身心虐待或剥削当地居民或联合国人员，尤其是妇女和儿童”。

A. 20. 《警察准则》载有关于民警行为的详细规定。除其他外，该准则规定民警不得虐待或剥削当地居民，尤其是妇女和儿童。准则规定，民警必须待人有礼。《军事观察员准则》有类似的规定。

A. 21. 从 2004 年中期开始，维和部视特派团具体情况发给警务专员的指令已开始概列秘书长 2003 年公报中的细则，并将其适用于民警。尚未明确规定公报中的标准适用于军事观察员。

风纪细则

A. 22. 被指控“行为严重失检”的民警和军事观察员必须按《关于民警和军事观察员风纪问题的指令》所列程序，接受处理。这些指令与因特派团而异的《民警准则》一起分发给警察派遣国。同秘书长 2003 年公报针对工作人员作出的规定一样，指令中有关“行为严重失检”的定义（它与《工作人员条例和细则》中该词的含义不同）也列入了性剥削和性虐待。

A. 23. 同对联合国工作人员的处理一样，指令规定的适当法律程序所依循的基本前提是，指控仅仅是指控。换言之，假定民警和军事观察员遵守了规定的行为标准。“行为严重失检”必需由特派团来确定。

A. 24. 同样的，同对联合国工作人员的处理一样，有关程序的第一步是，如果有理由认为民警或军事观察员有“严重失检的行为”，特派团团长必须立即进行初步调查。如果初步调查表明行为严重失检的说法有充分的理由，则召开调查委员会会议，并由特派团团长通知总部维和部初步调查的结果。特派团团长可在初

步调查结果的基础上建议维和部遣返有关个人。维和部则通知有关国家的常驻团。

A. 25. 调查委员会旨在确定事实，而不是起裁决机构的作用。它是一个管理工具，协助特派团团长履行其有关防止特派团人员行为失检的责任。调查委员会应在初步调查有定论后 48 至 72 小时之内开会。有关指令中有详尽的程序，以保护有关民警或军事观察员享有的适当法律程序的权利。

A. 26. 调查委员会向特派团团长报告情况，后者有责任作出最后决定。指令规定了特派团团长在认定发生行为严重失检后可实施的一系列处罚。⁸ 特派团团长可根据调查委员会的调查结果，建议维和部遣返有关人员（如上文第 24 段所指出，特派团团长也根据初步调查的结论提出这种建议）。如维和部决定遣返有关人员，则通知有关会员国的常驻团。遣返费用由会员国承担。

各国军事特遣队成员

身份

A. 27. 部队地位示范协定规定，应尊重当地的所有法律和条例（第 6 段）；特派团军事部门的军事人员应享有部队地位协定所规定的特权和豁免（第 27 段）；维持和平行动人员在东道国内犯下的任何刑事罪行，应由所属的参加国行使专属管辖权（第 47(b) 段）。由于东道国不可能对各国特遣队军事人员行使管辖权，部队地位示范协定规定，秘书长将要求参加国政府保证，它们愿意对派往联合国维持和平行动服务的本国特遣队成员可能犯下的罪行行使管辖权（第 48 段）。部队地位示范协定设想在谅解备忘录中列入这一规定。然而，示范谅解备忘录（见 A/51/1967，附件和 Corr. 1 和 2，）中却没有这一规定，而某些早期的谅解备忘录中反而有这一规定（见本报告第 78 段）。

A. 28. 部队地位示范协定规定，关于在东道国境内对维持和平行动成员提出的民事诉讼，如特派团团长证明该诉讼与公务有关，则应停止诉讼程序。如特派团团长证明该民事诉讼与公务无关，则诉讼可继续进行。但是，维持和平行动人员的人身自由不应因这种民事诉讼而受到限制（第 49 段）。

A. 29. 部队地位协定规定了解决东道国与秘书长在这些事项上的意见分歧的程序。

⁸ 联合国实际上把军事联络官和军事参谋人员视为特派专家。在早年的维持和平行动中，一些部队地位协定明确说明了这一点。例如，见 1957 年 2 月 8 日联合国与埃及政府之间关于联合国紧急部队地位的成约换文函第 25 段（《联合国条约汇编》，第 260 卷，第 61 页）；另见 1964 年 3 月 31 日联合国与塞浦路斯政府之间关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队地位的成约换文函第 25 段（同上，第 492 卷，第 57 页）。

行为守则

A. 30. 部队地位示范协定规定，秘书长特别代表应采取一切适当措施，确保联合国维持和平行动成员维持纪律和良好秩序（第 40 段）。各国特遣队军事人员须遵守《十条》和《我们是联合国维持和平者》文件规定的各项标准（见上文第 A. 18 至 A. 19 段）。这些文件已分发给联合国全体维和人员，并在送交有关部队派遣国的因特派团而异的《部队派遣国部署军事部队准则》中印发。

A. 31. 该准则中有关于特遣队成员行为的详细规定。除其他外，准则规定军事特遣队成员不得虐待或剥削当地居民，尤其是妇女和儿童，并规定他们对居民应以礼相待。自 2003 年秘书长公报颁布以来，准则已开始概列该公报中的细则，并将其适用于各国特遣队成员。

风纪细则

A. 32. 被指控有“严重失检行为”（一个包括性剥削和性虐待在内的限定用语）的各国特遣队军事人员必须按《关于各国特遣队军事人员风纪问题的指令》规定的程序接受处理。已向部队派遣国提供了这一指令。他们当然一律要遵守本国特遣队规定的程序。

A. 33. 2003 年秘书长公报第 2.2 条虽然本身不适用于各国特遣队成员，但它指出，在联合国指挥和控制之下的联合国部队严禁从事性剥削和性虐待行为，它们尤其有责任按照题为“联合国部队遵守国际人道主义法”的秘书长公报 ST/SGB/1999/13 第 7 节，照顾妇女和儿童。该公报第 1.1 节规定，公报规定的细则适用于在武装冲突情况下作为战斗人员积极介入此种冲突的联合国部队，但以这种介入的范围和时期为限，因此适用于强制执行行动，或允许为自卫使用武力的维持和平行动”。第 7.2 节明确禁止强奸、强迫卖淫和任何形式的性攻击和侮辱。第 7.4 节规定应特别尊重儿童，并应保护儿童免遭任何形式的猥亵攻击。

A. 34. 特派团对各国特遣队成员行为严重失检的指控的初步调查程序和设立调查委员会的程序，实质上与上文第 A. 22 至 A. 26 段所述指令中的程序完全相同。同对民警和军事观察员的处理一样，特派团团长只能建议遣返，而是否遣返必须由总部维和部根据特派团团长的建议来决定。如果维和部决定遣返，则通知有关部队派遣国的常驻团，遣返的费用由有关部队派遣国承担。

A. 35. 必须强调指出，遣返各国特遣队成员的决定是一项行政措施，不是纪律制裁。惩戒各国特遣队军事人员只能由有关部队派遣国来进行。

联合国志愿人员

身份

A. 36. 近年来，联合国订立的部队地位协定规定，联合国志愿人员的身份已类似于《公约》规定的职员的身份。因此，他们在东道国享有职员所享有的特权和豁免（见上文第 A. 1 至 A. 7 段）。

行为守则

A. 37. 联合国志愿人员受《联合国志愿人员行为守则》的约束。该守则规定，联合国志愿人员必须尊重东道国的法律、道德标准和传统，不得进行任何与联合国的宗旨和目标不符的行动。

风纪细则

A. 38. 联合国志愿人员如违反《联合国志愿人员行为守则》，将被立即开除。维和部将建议各特派团要求联合国志愿人员签署一份协定，确认任何违反 2003 年公报中禁止性剥削和性虐待的规定的行为都是行为严重失检，而可以被立即遣返回国。

A. 39. 联合国志愿人员的合同条件规定，如果联合国志愿人员对联合国的行政决定有异议，则把争议提交仲裁，各当事方将接受仲裁小组的裁决为争端的最后解决办法。

独立订约人

身份

A. 40. 维持和平特派团可依照题为“顾问和独立订约人”的行政指示（ST/AI/1999/7）中规定的合同标准条件，聘用保留独立顾问或订约人。顾问拥有秘书处无法提供的专门技能。独立订约人则可短期履行类似工作人员的职能。该行政指示规定，顾问和独立订约人既没有工作人员的身份，也没有特派专家的身份。他们必须遵守当地的法律。但是，在需要顾问为联合国的工作进行旅行时，可给予其特派专家的身份。上文第 A. 15 至 A. 16 段说明了特派专家的特权和豁免。

行为标准

A. 41. 除其他外，顾问的合同和独立订约人的合同规定，合同持有者不得有任何损害联合国声誉的行为，他们必须保证不从事任何与联合国的宗旨和目标不符的活动。

风纪细则

A. 42. 顾问和独立订约人的标准合同规定，不遵守合同规定的行为标准将导致联合国方面主动终止合同。维和部将建议各特派团扩大这一规定的范围，明确列入违反 2003 年秘书长公报有关禁止性剥削和性虐待的规定的行为。

A. 43. 标准合同规定，如顾问或独立订约人对联合国的决定有异议，则把争议提交仲裁，各当事方将接受仲裁小组的裁决为争端的最后解决办法。
