



第五十七届会议

议程项目 122

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

关于西非援助人员对难民的性剥削的调查

秘书长的说明*

1. 秘书长谨按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议转交所附报告，提请大会注意。该报告由负责内部监督事务的副秘书长提交，内容涉及对于西非援助人员对难民的性剥削的指控所进行的调查。
2. 秘书长注意到该报告的意见，同意报告的建议。秘书长也注意到正在或已经开始采取措施改正所附报告内所提出的许多问题。
3. 人道主义工作人员进行性剥削和性虐待的行为是不可容忍的。这种行为违反了联合国所坚持的一切原则。因冲突或其他灾难而失所的男子、妇女和儿童属于世上最不幸的人们。他们指望联合国及其人道主义伙伴提供住所和保护。凡联合国雇用或与其有关联的任何人，如背弃这种神圣的信任，就必须承担责任，一俟查明情况属实则予起诉。
4. 自从获悉在西非的人道主义援助人员和维持和平人员被指控性虐待和性剥削，联合国已决定果断地迅速采取行动。目前正在建立申诉、调查和惩戒制度。在机构间常设委员会主持下，协同联合国各救济机构、其他国际组织和非政府组织，人道主义社会已确定适用于所有工作人员的行为标准并执行一项新的《行动计划》(见附件一)，以加强保护依赖国际援助者的机制。秘书长欢迎这些步骤并重申他决心同有关各方密切合作，确保在必要时迅速采取全面行动。
5. 虽然本报告因西非发生的事件引起，但联合国在全球基础上处理该问题。不论联合国和其伙伴在何处工作，他们必须负责执行必要的管理和业务变革，并且一直保持警惕，保证绝不允许再发生这种骇人听闻的行为。

* 本报告无法在截止日期 7 月 2 日之前提交，因为调查工作尚未完成。

内部监督事务厅关于西非援助人员 对难民的性剥削的指控的调查报告

摘要

2001年11月下旬，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)要求内部监督事务厅(监督厅)审查关于国际和国家援助人员对女性难民进行性剥削的指控，特别针对在三个西非国家(几内亚、利比里亚和塞拉利昂)内的联合国和非政府组织的工作人员和维持和平人员的指控。关于普遍存在的性剥削的指控来自难民专员办事处和拯救儿童(联合王国)委托在上述三国的难民社区研究性剥削和暴力问题的两名顾问的报告。

继2001年12月/2002年1月的一系列会议之后，难民专员办事处请求监督厅调查司进行调查，除其他外，确定针对援助人员和维持和平人员的指控在法律上是否有证据，如果这个问题象所说的那样普遍，则促成因素为何以及是否可取得犯罪和/或行政上不当行为的证据。

为进行调查工作，同难民专员办事处商定性剥削的定义，主要涉及一些情况，即国际非政府组织、人道主义或援助人员利用其权力，要求以粮食或服务来交换性交，而难民本应通过国际援助分配系统免费获得粮食和服务。在这方面，已确定用以处理性剥削案件的适用法律框架将载于下列文本：《联合国儿童权利公约》，1989年；《非洲儿童权利与福利宪章》，1999年；三个国家的刑法以及国际组织和非政府组织的行为守则。

监督厅从八个国家中仔细组合了一个调查队，其中包括专业调查员、律师、难民保护和人权专家、译员和儿科心理创伤专家。该调查队于2002年2月展开工作，于2002年7月完成其工作。调查工作分三个阶段进行：第一阶段是评估该问题的范围。第二阶段包括搜寻证据，旨在确定顾问评估报道是否属实。第三阶段集中于寻求新的证据、证人和受害人从而发掘新的性剥削案件，备供调查。

虽然无法核实顾问所报道的故事，难民遭受性剥削的问题是不容置疑的，对许多潜在的证人、受害人以及可能掌握相关信息者的广泛访谈，使调查队能够揭发新的性剥削案件，从因剥削者权力而导致的自愿关系到鸡奸和强奸难民的指控不一而足。

虽然顾问声称性剥削普遍存在，他们在报告中仅提供一些未经证实的性剥削事件的模糊或过时的案例，并且也包括各种涉及当地人员和国民的性剥削、商业性行为以及同战争相关事件的报道。调查队设法证实最严重的指控，但因缺乏关于消息来源和受害人的资料而受到阻碍，虽已广泛访谈难民、难民专员办事处

工作人员和非政府组织雇员，顾问报告中经调查队充分调查的 12 个案件中，无一案件获证实。调查队确认和充分调查了 43 宗可能的性剥削案件。其中有 10 宗案件已证明属实。有一宗案件涉及在难民专员办事处工作的联合国志愿人员。现已将该案提交适当机构并已采取行动。另一案件涉及一名已被遣返的维持和平人员。其他案件涉及非政府组织人员，已将这些案件提交相关组织。值得注意的是，针对任何联合国工作人员的指控未经证实。本报告详细说明了这些案件。

本报告还载有关于促成难民社区内性剥削的各种因素的看法，其中包括难民营生活各方面、营区结构、营区安全、粮食和服务的分配、就业机会、营区工作者简介以及粮食和其他分配救济物品的质量和数量。例如，据指出，营区内很少见到难民专员办事处的国际工作人员或其执行伙伴，以致让国家人员和难民本身来处理营地内实际的日常管理工作。

顾问关于广泛的性剥削难民的报告，一直没有从监督厅可以用充分的证据就刑事或惩戒性诉讼加以证明的案例中得到证实。不过，该三国内营区和难民社区的情况使难民易遭受性剥削和其他形式的剥削，并且女性和年轻人更易受害。本报告载有 17 项建议，包括建议已有证据显示其一名或多名雇员曾利用职位进行剥削的组织，对各案件采取后续行动。

已征求难民专员办事处、维持和平行动部和联合国塞拉利昂特派团、儿童基金会和人道主义事务协调厅(人道主义危机中不受性剥削和性虐待机构间常设委员会工作队联合主席)以及世界粮食计划署就本报告提出评论。上述机构的评论以斜体字载于本报告文本和两个附件内。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	5
二. 方法.....	4-7	5
三. 定义.....	8-12	6
四. 调查.....	13-41	6
A. 核实顾问的报道.....	14-16	7
B. 个案研究.....	17-21	8
C. 难民营内的问题.....	22-23	11
D. 难民营生活.....	24	12
E. 满足基本需求.....	25-41	12
五. 结论.....	42-54	15
六. 建议.....	55	18
附件		
一. 保护免于在人道主义危机中遭受性剥削和性虐待机构间常设委员会工作队的报告.....		22
二. 难民专员办事处为防止剥削难民采取的一些行动概述.....		35

一. 引言

1. 2001年11月下旬,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)监察主任通知内部监督事务厅(监督厅)调查司司长所收到的信息,其中指出,在西非可能发生人道主义援助人员和联合国维持和平人员对难民妇女和女童进行性剥削的事件。

2. 该信息载于难民专员办事处和拯救儿童(联合王国)所聘顾问撰写的一份初步报告,备供有关西非区域的一份单独报告之用。继通知后,商定应就该问题举行一次会议,以期从顾问处获取全面的详细资料。在2001年12月/2002年1月,举行了若干次会议,与会者包括顾问和难民专员办事处、世界粮食计划署和监督厅的有关干事。已商定在调查工作之前,迫切需要难民专员办事处采取保护措施来保护难民妇女和女童,并为其提供告发任何事件的进一步办法。一旦这些保护受害人/证人的措施开始运作,监督厅即将开展一项调查,确定是否有证据显示人道主义援助人员或维持和平人员的犯罪行为或行政上不当行为,这个问题是否普遍存在,还是仅属偶发事件,以及造成问题的因素为何。拯救儿童(联合王国)的首席顾问原先同意协助监督厅工作队,但因私人理由而作罢。难民专员办事处的第二顾问随后在几内亚提供一些协助。

3. 2002年2月,在西非开始进行由监督厅领导的调查工作,确切地说,即在顾问于2001年末期访问过的三个国家——几内亚、利比里亚和塞拉利昂(马诺河联盟国家)——实地工作于2002年7月完成。本报告即为该调查工作报告。

二. 方法

4. 由于顾及可能对曾遭性剥削的难民妇女和女童造成危害,在开始调查之前,难民专员办事处在各营地加强和改进保护机制,以确保在调查期间和调查之后对任何被确认的受害人提供适当的保护和支助系统。此外,监督厅决定用编号而不用名字来确认可能的受害人和主要证人,作为一项附加的保护措施。必须指出,不以提供奖赏作为交换来要求任何难民证人为调查工作提供信息或协助。

5. 监督厅协同难民专员办事处审慎组成的调查队中包括专业调查员、律师、难民保护和人权专家、译员和儿科心理创伤专家,由来自八个国家的国民组成:澳大利亚、布基纳法索、加纳、印度、日本、肯尼亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。此外,由于顾到问题的敏感性,尽量用女性调查员和女性译员同女性难民面谈。

6. 调查队在几内亚和塞拉利昂进行实地工作,但在利比里亚,鉴于该国境内难民迁徙和安全情况,使调查工作受到限制。同联合国系统内的利益有关者及有关的非政府组织举行会议,包括在三个国家内的难民专员办事处和非政府组织的当

地工作人员在内。对这些国家内的难民、援助人员和维持和平人员进行了约 300 次个别约谈，并仔细观察了营地活动。

7. 从头就意识到，由于恐惧遭报复、谴责或基于种种文化和社会原因，证人可能不愿谈性剥削和其他相关问题。因此，已向所有证人保证对其姓名和所提供信息均予保密。除了在各难民营进行约谈外，在若干临时难民营中与被遣返难民进行约谈，因在这些营地中有相当多案件有待调查。调查队注意到，有些难民比较愿意在难民营区外提供信息，可能因为害怕在营地内遭报复。

三. 定义

8. 已仔细研究三个国家的法律以及适用于援助人员的规则、条例、准则、法规和惯例。

9. 根据 1989 年《儿童权利公约》第一条，儿童系指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。同一定义用于 1999 年《非洲儿童权利与福利宪章》。鉴于她们易于遭受性剥削以及涉及她们的案件的严重性，调查工作主要侧重于那些按各种国际章程界定的 18 岁以下的女性难民，据称因拒绝同援助人员发生性关系而得不到援助(或她们可能享有的其他福利)。调查队也调查据称一名援助人员利用援助作为手段来引诱一名难民女童发生性关系的案件。

10. 援助人员包括非政府组织或联合国雇用的难民以及非政府组织和联合国机构雇用的任何职位的国家和国际工作人员，包括日常劳工在内。

11. 在调查期间注意到并在同难民面谈时得以证实的是，许多关系是发生在难民与本身也是难民的援助人员之间。这种关系的发生有各种各样的原因，其中包括一种情况，即女性难民为了想取得比她正常应得的更多的物品和服务而这样做。这并不是说许多这种关系是不真诚的，不会导致婚姻。

12. 调查队发现许多女性难民介入这种关系是因为其所居难民营中普遍存在的赤贫状况所引起的。由于缺乏技能训练和工作，许多人被迫从事卖淫或其他形式的剥削性关系，以弥补为其粮食、衣物和住所的基本需求所提供援助的不足。

儿童基金会在其对监督厅的评论中指出，调查范围应包括诸如国内流民等其他易受害群体在内，因为在这些情况下，女性介入的关系也可被视为剥削性关系。

监督厅指出，其任务并非处理一般性的剥削，因为那将超出任务范围，其任务在于确定那些需要保护的人，明确地说，即在难民专员办事处保护下，难民是否成为性剥削的受害者。

四. 调查

13. 调查队采取双管齐下的办法：第一，确定难民专员办事处和拯救儿童，联合国王国所聘两名顾问所获信息(为另一研究的副产品)是否可予核实。这是至关重要

的，因为顾问提供的信息涉及第三方，尚未经核实。第二，对难民妇女和女童进行单独面谈，以确定是否可提供充分证据来证明援助人员和维持和平人员的性剥削案件，是否采取刑事或行政诉讼程序。

A. 核实顾问的报道

14. 两名顾问和拯救儿童的工作人员已受聘研究在三个马诺河国家境内难民儿童遭受性剥削和暴力行为的问题。在他们工作的数周期间，同各群体会谈，其中包括难民、回返者、当地居民、国内流民和人道主义援助人员。在这些群体中，他们听到有关性剥削和卖淫的陈述，包括在整个西非地区、在难民专员办事处负责的营地以及不属于难民专员办事处任务范围的国内流民营地的情况。基于这些关于人道主义援助人员和维持和平人员的报道，两名顾问于 2001 年 11 月下旬向难民专员办事处提出一份初步报告。2002 年 2 月向媒体透露于 2002 年 1 月提交难民专员办事处和拯救儿童的报告草稿全文，引起媒体轰动，此后，媒体和其他各处都将这些未经证实的传闻当作事实。

15. 调查队的第一项工作就是确定顾问所报道的传闻可予核实并确认和记录受害者提供的证据。不过，由于种种不同的原因，证明这样做颇成问题：难民人口的流动性很大；许多传闻涉及非难民人口；传闻涉及战争活动；或传闻来自顾问未予明确描述的群体，例如“6-12 岁的”、“妇女领袖”、“社区领袖”、“妇女团体”和“青少年”。

(a) 在几内亚某营地内，调查队重视描述被顾问称为“少女妈妈”的一群女童，据称她们是性剥削的受害人。这些被约谈的女童没有一人是同援助人员发生关系，那些有孩子的女童告诉调查队，是难民使她们怀孕的。事实上，在上述三个国家内，难民(包括领袖委员会和难民父母)对调查队说，多数的怀孕都是难民之间发生关系所致。

(b) 顾问列举的少数个别资料来源被发现仅在重复一些谣传和流言，而非提供第一手资料。那些被指认的犯罪人一般用的是代名、草签或在该区域内很常见的名字。不过，在当地译员协助下，调查队能够查出其中一名顾问最终提供的一些资料来源和姓名。

(c) 调查队约谈一名曾向顾问举报性剥削事件的人，当要求她举出这种剥削的实例时，她无法回答。她说，她同顾问的讨论是根据她自己所谓的“心理评估”，因为她在几内亚某营区中注意到少女怀孕的发生率颇高。

(d) 顾问报道了一个流传很广的传闻，据称在塞拉利昂有 10 个女童在她们去会见联合国维持和平人员途中，因所乘独木舟沉没而淹死。维持和平人员因此事受到指责。调查队发现该传闻来自一群 6-12 岁的儿童，他们把在不同地点发生的溺毙传闻扯在一起。尽管努力设法证实该报道，调查队找不到证据，因此这

已成为一则令人震惊的神秘传闻。联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)先前就同一事件进行的内部调查也获得同样的结论。

(e) 另外关于妇女和女童群体被维持和平人员拍摄色情像片的报道,经调查队约谈据称涉及上述传闻的妇女和女童群体后,发现该报道不可信。

(f) 关于被指名犯罪人的具体指控,调查队发现这也是非证人第三方的报道,虽设法找到可能的受害人,仍无法核实这些指控。

16. 然而,即使无法核实具体的指控,顾问从三个国家内各种无联系的群体获悉有关性剥削的传闻这一事实就表示这个问题有若干可信性。监督厅和难民专员办事处也认为顾问提出性剥削问题是正确的。调查队发现,提供的援助有限以及营地和该区域其他各处的妇女的贫困无助和缺乏经济机会都是导致性剥削的因素。

B. 个案研究

17. 调查队广泛访谈难民、非政府组织工作人员和难民专员办事处工作人员,设法核实顾问报道的传闻并继续调查调查队揭发的新案件。调查队从而确定调查案件,包括顾问报告中的案件在内。调查队调查的多数案件发生于几内亚。顾问所报道的性剥削指控无一获证实,不过已将非政府组织案件提交有关的非政府组织采取适当后续行动。大多数这类案件都无法证实,因无法查出受害人或指控的犯罪人。

18. 监督厅承认在处理性剥削和相关罪行的案件时,很难取得目击者证词这种形式的佐证。因此并非所有调查案件都能予以确证。在已证实的案件中,若干确凿可靠的证据包括医疗证据、与指控符合的伤害以及受害人最近指控的证据等。其中有些案件涉及对非政府组织援助人员的指控、另些案件涉及联塞特派团维持和平人员、另些案件涉及联合国工作人员,包括难民专员办事处在内。难民营的医疗人员和难民专员办事处外勤人员述及诸如难民间的强奸和性攻击等性暴力行为案件,其中犯罪人是在体力上占优势,并非由非政府组织或国际组织给予他任何权力。

19. 调查队收到和调查的涉及非政府组织的关于性剥削或行为不检的所有报告均通过难民专员办事处转交相关组织,以便根据非政府组织特定的惩戒或行政程序来审查每一案件的情况,因为监督厅对非政府组织工作人员没有管辖权。已将某一涉及联合国志愿人员的案件提交难民专员办事处处理,该人员随即被其服务机构解雇。

20. 下列个案取材自调查队进行的个别约谈,除非特别指出引自顾问报告。这些个案为调查队所调查个案中的典型案例。

案例 1

(a) 一名来自塞拉利昂的 17 岁女性难民声称她曾同一名联合国志愿人员发生性关系。她说，她在 1999 年遇到他，当时她将近 15 岁，该男子 44 岁，是联合国志愿人员，在几内亚盖凯杜难民专员办事处工作。在第一次见面后，受害人和该志愿人员同意发生性关系。

(b) 当时这名受害难民同养父母住在该城市。受害人说，该志愿人员知道她是难民并且知道她的年龄，其他证据证实了这一点。她又解释说，他曾在财务上协助她，帮她付学校费用，使她能够获得电算和打字技术。受害人告诉调查人员，由于同该志愿人员的性关系，她怀孕了。随后，该男子遗弃她，拒绝承认是孩子的父亲或提供任何形式的支助或赡养。

(c) 在面对证据时，该志愿人员先是企图否认这项指控，但后来承认同受害人有性关系，不过他拒绝为受害人怀孕承担责任。

(d) 由于在调查期间取得证据，已将该志愿人员的合同终止。

案例 2

(a) 一名来自塞拉利昂的 14 岁难民女童于 2002 年初在几内亚难民营内被强奸。调查队查明罪犯为一名塞拉利昂难民和一名几内亚的非政府组织工作人员。在面谈时，受害人详述了那个几内亚的非政府组织工作人员如何在难民营值班时发现了她，并要求他的朋友(该塞拉利昂人)代他怂恿她同他发生性关系，她拒绝了。该日稍后，在她走过那名塞拉利昂难民的小屋时，他叫住她，说有个信给她。当她停下时，他把她推进他的小屋，那个非政府组织的罪犯正等在那儿，她遭该非政府组织人员施暴强奸。

(b) 受害人遭受严重伤害，她通知朋友后立即被送至营区保健站接受治疗；后又转送当地医院治疗。医生向调查队确认他曾治疗过该受害人，并且根据他的专家意见，所受伤害情况与强奸符合。医生又说，由于她的伤势严重而必须转送邻近城市医院，随后，该受害人向调查人员指认该非政府组织工作人员和那个塞拉利昂难民。

(c) 那个促成强奸行为的塞拉利昂人承认曾协助他的朋友——非政府组织工作人员。犯罪人否认强奸指控，但承认该强奸案发生时他是在难民营内。他也承认他认识那个曾帮助他的塞拉利昂难民，并向调查人员指认该人。鉴于这项指控的刑事性质，已将之提请难民专员办事处注意，将该案提交几内亚地方当局起诉。也已将该案提交雇用该犯罪人的非政府组织，备供采取行动。

案例 3

(a) 一名回返家园的男孩声称于 2002 年 6 月底，在特遣队后勤基地附近偏僻地区遭一名联塞特派团维持和平人员鸡奸。这名男孩大约 14 岁，同朋友在一起，他们都来自难民专员办事处的执行伙伴管理的靠近特遣队营地的一个回返难民临时收容中心。受害人说，当他正同其他男孩和一些士兵在钓鱼时，他认得的一名军士要带他离开那儿，因为他认得也信任这名被指控的罪犯，于是就跟他走了。

(b) 两人到达距河堤上原先钓鱼处约 100 米的一个隐蔽地点。受害人说，该罪犯抓住他，强行鸡奸。随后，受害人设法挣脱，跑去告诉朋友这一事件并出示罪犯为让他不要声张而给他的钱。

(c) 同日稍后，受害人将此事告诉他母亲，随后他们报警。由于遭受性攻击，他感到不适，约两日后，前往医院检查。医生说，受害人关于不适状况的描述正象是遭受性攻击的伤害。

(d) 受害人、他的母亲和其他监护人指出，他们未考虑将此事报告联塞特派团，因为他们认为这是平常的警察案件。当警察收到指控和医疗报告后，即前往特遣队营地逮捕指控罪犯(警察对调查队说，当他们设法调查该指控时，特派团不让他们同该指控罪犯接触)。

(e) 在监督厅通知联塞特派团之后，特派团管理当局才要求宪兵司令协同调查队进行调查。该维持和平人员经受害人确认并接受约谈。联塞特派团这才证实调查工作现已完成，基于调查结果，已将该人员遣返其原籍国。联塞特派团已将指控详情和裁决转达有关国家，备供采取适当行动。

案例 4

在顾问报告中，直接针对两名难民专员办事处工作人员提出性剥削的指控，调查队已对该两人进行调查。其中一个案件涉及一名难民专员办事处保护官员，为取得据称剥削行为的证据，已同各种年龄的难民女童和难民专员办事处工作人员进行了 20 次以上的约谈。由于无法取得任何详细资料，无法证实这些指控。针对一名难民专员办事处司机和一名粮食计划署工作人员的类似指控也无法证实。关于难民专员办事处司机的案件，受害人无法确认犯罪人，因为她已好几年未同他接触。顾问未就联合国工作人员可能的剥削行为提出具体资料导致调查队花许多时日调查模糊的传闻，毫无所获。

案例 5

顾问报告指出若干案例，涉及非政府组织人员利用难民女童或与未成年难民女童同居，在调查队调查的所有案件中，事实上所涉女性难民为成年人。在利比里亚一特殊案件中，报告中所述的女性难民为儿童，而实际上是一名 25 岁的妇

女，她同该非政府组织援助人员保持长期关系，当她怀孕时正与该援助人员同居于他的公寓。他虽同意支助孩子，因被解雇而无能为力。

案例 6

关于难民专员办事处执行伙伴雇用的一名卡车司机从事性剥削的指控经调查队调查后证明属实。该未成年受害人从一系列相片中确认了那个使她怀孕并遗弃她的人。已将此案提交雇用他的非政府组织，备供采取适当行动。

案例 7

关于另一调查案件，调查队证实一名难民(他也是非政府组织雇员)使一名 17 岁难民女童怀孕。此后他逃到他的原籍国，下落不明。

案例 8

已调查涉及特定非政府组织工作人员的两案件，据称他们以粮食同难民女孩交换性关系，无法确认犯罪人，因为受害人未能描述犯罪人的外形，也不知道他们的全名，只提供他们的名字，都是社区中很通俗的名字。此外，也不清楚他们究竟是非政府组织的正规工作人员，还是来自难民社区的临时工作人员。已将该问题提交上述非政府组织以采取后续行动。

案例 9

关于一名难民教师使一名 17 岁的残疾女童怀孕的指控已予调查并证明属实。该犯罪人起初不承认，但后来接受责任并为小孩提供财务支助。

案例 10

据称某非政府组织雇用的一名教师同一名学生接触，要求发生性关系，当她拒绝他的勾引时则经常遭殴打。调查队调查了该案件，但无法找到受害人来证明这项指控。无论如何，基于未公开的理由，非政府组织已将该教师解雇。

21. 并非只调查了上述案件，但这些案件代表调查队举出的案件类型和调查结果。任何其他涉及联合国正规工作人员的案件均无证据证明属实。这一调查结果与难民营中绝大多数的援助人员来自非政府组织的事实相符。不过，监督厅告诫不要自满，因将有新案件出现。

C. 难民营内的问题

22. 仔细审查难民营的作业情况显示存在若干重大问题，易于导致各种剥削行为，包括性剥削在内：

- (a) 调查队发现，在难民营中几乎没有妇女担任重要职位；

(b) 一般而言，难民的工作机会很少或根本不存在，一旦有此机会，多为男子取得，使得妇女几乎完全无权或无机会取得资金或权力；

(c) 虽然难民营中各学校的低年级学生中有许多女童，但在较高年级中则几乎完全没有女童，使她们只受有限的教育，通常让她们自己学习或照顾幼儿；

(d) 难民专员办事处或其执行伙伴的国际工作人员极少亲自在难民营，因此，各难民营的实际管理交给当地工作人员和其他难民仅予极有限的监督；事实上，难民营距离难民专员办事处分处愈远，其居民愈少受到国际工作人员的注意；

(e) 虽然调查队遇到的许多人道主义援助人员都是极热诚的工作人员，在极其困难、令人疲惫不堪和极少报酬的情况下工作，另外有些被派至难民营工作的人员则技术水平不齐、对难民的承诺和关注不同，他们可能介入性剥削行动；

(f) 那些在战争中失去其支助性家庭结构的单身年轻妇女是风险最大的群体之一，难民专员办事处为她们找寄养家庭的努力导致的结果有好有坏。

23. 调查队认为，难民营的环境是孕育剥削行为的温床。

D. 难民营生活

24. 一般而言，由各执行伙伴代表难民专员办事处管理各难民营，负责难民保护、协调和监测难民营的援助工作。难民自己组织各种委员会，包括一名主席和其他指定官员。主要的难民营委员会承担各种不同任务，包括作为难民的协调中心以及代表难民同各非政府组织和难民专员办事处联系，以明确表达难民的需求和关注、该委员会也调解难民社区内的争端。调查队发现的一些争端包括确认生父的争端以及要求儿童抚养费。委员会也涉及雇用难民为非政府组织的临时劳工。娱乐方面，由难民在营内为难民安排一些社交和体育活动。整个白天或晚上，对难民或其他人在营地内或出入营区的行动都有限制。

E. 满足基本需求

1. 住房

25. 在几内亚、利比里亚和塞拉利昂访问的各难民营的难民居住在以泥砖和支杆建造的临时住房；通常一家只有一个房间。在分配个别支杆和提供住房材料之前，难民居住于公共住所。难民负责建造他们自己的房子。不过，若被确认为“弱势”人员，(包括单身女性在内)则有关非政府组织可协助建造住房。不过，非政府组织工作人员通常是男性，并且他们本身也是难民。在调查队访问的若干难民营中，难民营管理员也介入。使用稻草作基床——任何较佳材料都要花钱。

2. 卫生设施

26. 在许多难民营中浴室设施为一幢房屋，一边供男子使用，另一边供妇女使用。由于这种孤立和未明确隔开的设施(否则费用增加)，使得这种设施间

或成为发生性暴力行为的场所，不过，自调查后，利比里亚的难民营现已有了隔开的设施。

3. 保健

27. 基本医疗服务通常是通过执行伙伴提供的，其工作人员已不胜负荷，很少有时间从事保健教育或预防工作，并且因缺乏设备，通常将较严重的病例转至邻近的公立医院。转诊制度相当不方便，延误情况很普遍；至于城市难民，需要由难民专员办事处分处的医生批准。例如，在几内亚，一名被热水烫伤的婴儿因转诊耽误了几天而告不治。

28. 虽然少女怀孕的现象在访问过的一些难民营中很普遍，但几乎没有任何产前或产后护理，并且通常无法确认婴儿生父，或即使确认了生父，但他不愿承担责任。婴儿是母亲的责任，她们必须尽全力照顾婴儿。通常可获得一些婴儿牛奶和有限的婴儿用品。

4. 衣服

29. 可取得的适当衣服的数量很有限，需要花钱购置其他所需衣服。因此，许多少女设法从其他供应来源取得衣服、化妆品、首饰和其他物品。

5. 粮食

30. 粮食一直是令人沮丧和焦虑的原因。分配的粮食一般包含干小麦而非米(干小麦为该区域主要作物)、少量的烹调用油并偶而提供豆类蛋白质。肉、鱼或其他粮食则需要购买。各补给中心为营养不良病患提供蛋白质饼干和其他食品。最近在利比里亚的战事使成千上万的逃亡难民涌入几内亚，其中许多人在某种程度上营养不良。粮食计划署已空运了紧急补给品，但费用高昂且供应有限。

粮食计划署说，分配干小麦给难民，因为捐助者明确指出不供应米，因为在该区域米价昂贵，受益者可能贪污或进行交易。

粮食计划署又说，计划署发放的一般粮食配给对难民营内的难民和国内流民的营养状况有明显的积极影响，因为难民营内营养不良的比率通常低于周围东道方的营养不良比率。粮食援助篮、配给数量和区域作业的粮食和非粮食需求均经区域内所有人道主义行动者核可。粮食计划署也通知监督厅，它已通过任命七名女性粮食监测员，加强在该区域的发放后粮食监测。

31. 发放食品是每月一次或两次，难民排队凭配给卡领取他们的配给。配给的发放通常不齐全，有时补给品的运送延误，也不通知依靠这些补给品维持基本生存的难民。在进行发放时，难民密切注意以确保无人取得超过其应得数量的补给品。不过，发放后通常有剩余物品，因为有些难民已迁移或当天不在难民营内。虽然在调查队访问的每一难民营中都有若干人监测发放配给并保持记录，但是控制任何过剩补给品最终发放的那些人显然有若干酌处权。虽然粮食是由粮食计划署供

应并且贮存于其仓库中，难民专员办事处负责发放，但实际发放由一非政府组织承担，而协同另一非政府组织运输粮食。经常雇用难民或国家临时工作人员从事这些工作。

粮食计划署评论指出，补给品很少欠缺，但承认当流通渠道中断时，即捐助者的认捐物资不足或装运延误，就有此可能。粮食计划署表示，目前区域作业享有比以往更多的资源，并且目前捐助者的认捐数占所需资源的百分比也很高。

至于发放期间的过剩粮食问题，粮食计划署指出，已密切监测发放的数量。为加强控制，已在各难民营中加强对应得粮食的发放后监测，并由粮食计划署、难民专员办事处及其执行伙伴就这方面签署一项协议。

32. 今年初在几内亚一难民营发生的已广泛报道的暴乱中，难民发泄了对粮食的品质和数量的失望和愤怒，他们喊叫、恐吓和扔石头，随后并将粮食计划署仓库内的粮食抢劫一空。

6. 教育

33. 大多数教师是男子，其中许多教师本身也是难民；学校中妇女很少并且她们往往不是教师，可能是辅导员、图书馆管理员或厨子。在利比里亚，蒙罗维亚附近难民营的妇女委员会设立日间托儿中心，照顾幼儿，教他们唱歌、字母和认字。虽然这些妇女缺乏正规训练，这使母亲们有时间上培训课程，或利用这段时间设法增加她们的收入。调查队听到传闻说，有些教师威胁 14 或 15 岁的女童同他们发生性关系，否则不让她们及格或不给她们好分数。这些传闻很难证实。一名同调查队谈话的女童说，她兄弟吩咐她什么也别讲。此外，这些女童不愿暗示是那些教师，因为他们仍有权威并可采取报复行动。

34. 在某一案件中，调查队证实一难民女童同她的教师(也是难民)之间有性关系。该女童的母亲对调查队说，虽然该男子另有妻子并且年龄比她女儿大得多，她必须同意这种关系，因为可从中获取物质利益。此后这名教师返回其原籍国，调查队设法寻找此人，但他一直下落不明。

35. 所访问各难民营中的教师不签正式雇用合同，只收取服务津贴。这种做法导致士气低落以及服务水平不合标准。难民应享有免费教育，直到小学毕业，即使如此仍受经费不足的威胁、少数幸运者(绝大多数为男性)可获数目有限的助学金。

7. 安全

36. 虽然难民营的安全是政府的责任，调查队接获许多报道指出警卫人员不足、还有未经核实的指控指出警卫人员有时涉及不当的性行为并协助那些被控有性暴力行为的男子免受拘押。难民营的警卫通常是由难民本身所作的一种有限度的安排。在许多难民营中，调查队未注意到有警卫。在有些难民营中，调查队注意

到有穿制服的男子看守难民营进口。不过，非难民仍有可能进入各难民营，因为周围地区的守卫很松懈。

37. 据难民营医疗人员报告，各难民营内诸如强奸儿童之类的罪行往往不受惩罚；弱小的及特别弱势者易遭受这种暴力侵害。他们指出有些日子发生三至五次强奸事件。难民专员办事处外勤人员也指出强奸案的发生率偏高。有些涉及难民成人强奸 5 至 10 岁儿童的案件已报警起诉，但多数案件由各方私下解决，有些则提交各非政府组织在难民营设立的关于性暴力和针对性别的暴力工作组，由其提供支助和咨询。

8. 难民就业

38. 各非政府组织和难民专员办事处偶而在难民营中雇用难民从事联络或临时工作。例如，为接收食品，雇临时工从运送粮食的卡车卸货，并存入仓库或其他地点贮存，备供发放。住房方案也用临时工来制作住房材料，包括制作泥草砖和支撑用的支杆。其他建筑项目也用临时工，但雇用的几乎全为男性难民。

39. 因此，即使有些应得的津贴，妇女或女童养活自己和她的孩子的能力仍很受限。针对妇女的培训方案通常不成功，因为她们找不到工作来运用她们的技能，或是社区经费不足，无法支助她们做小生意。

40. 难民营的结构是以男性为主的，妇女几乎没有机会以任何方式来养活自己和子女。在战争中失去家人(不论是因死亡或失散)的年轻妇女特别易于遭受性暴力和性剥削。由于发现自己完全无法保护或养活自己，许多妇女为了生存只有卖淫。

41. 概括地说，难民营中难民的处境——事实上是指难民和一般国内流离失所者的处境——易于遭受其他难民、援助人员和在难民营附近遇到国民的性暴力和性剥削，因为性成了唯一可用来交易的服务。

五. 结论

42. 调查队确认顾问提出了一个重要的问题并使国际社会因而更认识到被迫流离失所的受害人遭到那些本应减轻他们痛苦的人的性剥削的可能。不过，调查队发现，顾问报告中给人的印象，即援助人员进行性剥削，特别是以性关系换取服务的现象普遍存在，这是使人产生误解并与事实不符的。由于本报告上述的一些理由，尽管调查队为期六个月的努力，仍无法证实顾问报告中指控援助人员的任何特定传闻。此外，在调查中约谈的难民和援助人员一致表示，顾问报告范围内性剥削现象并不普遍，被顾问视为剥削性的关系往往是难民之间的关系。

43. 在提出性剥削的问题时，顾问也未区别可存在的不同形式的性关系和接触。例如，对于涉及有权势者诱奸女性难民的案件和涉及成人卖淫的案件就未加区别。

44. 此外，顾问约谈的许多人都不是难民专员办事处任务范围内的难民。有些是当地街头儿童，还有些是国内流民。按监督厅任务规定，这项调查工作仅涉及难民和援助人员。不过，监督厅认识到，对弱势群体的性剥削不是只在非洲发生，在全世界都有此现象。

难民专员办事处承认在最初的顾问报告中提及难民专员办事处关切的人方面载有错误和令人产生误解的信息。该处错误地将国内流民和东道方包括在该分区域内难民专员办事处关切的人之内，因为该处把他们当作难民。难民专员办事处又说，一个人的身份为何对决定此人是否应获得难民专员办事处的援助至关重要。

儿童基金会表示关切调查工作侧重于 18 岁以下的女性难民、不包括其他弱势群体，例如国内流民、18 岁以上的妇女以及诸如街头儿童等未直接受惠于国际援助方案的人。

人道协调厅也指出，本报告中强调的许多风险和脆弱性同样适用于国内流民、东道方情况、难民营和安置点以及难民。人道协调厅表示有必要代表人道主义社会进一步讨论这些更广泛的问题。

45. 还要指出的是，顾问对于援助界凭借权势进行性剥削的案件与诸如强奸等同战争相关的性犯罪未加区别。难民妇女和女童对调查队说，在战争期间，她们当中许多人或她们的家人成为强奸受害人或遭其他难民侵犯。

46. 在几乎没有证据的情况下就说性剥削现象普遍存在，顾问已不公平地损害了在西非的绝大多数援助人员、联合国机构和非政府组织的国家和国际工作人员以及联合国维持和平人员的名声和信誉。这是很遗憾的，因为他们多数在极其艰苦的条件下工作，并且他们坚持不懈的努力对于西非的人道主义业务极为重要。

47. 不过，调查队发现，可就及早侦查这类问题方面加以改进。调查队指出，在提请难民专员办事处、维和部或其他国际机构或非政府组织的主管当局注意某案件时，主管当局往往相对地迅速采取行动，以期查明真相，有些案件发生后，并不是最先通知有关组织，而是通知当地警察或为处理基于性别的暴力行为和/或家庭暴力行为而设立的其他机构。最先收到报告的组织在将该报告分发到其他职能和/或组织实体之前，可能先处理其他需要更快处理的优先事项。在这方面，尚未为所有需要及早通报的组织(不论其负责受害人或犯罪人事宜)建立明确的报告系统。

48. 同调查队谈过的许多人都认为，卖淫是一个生存问题，对包括民间承包人在内的国际社会成员的介入，几乎毫无办法。他们也认为这是隐私问题，管理当局不应干预。这种提法是不恰当的并且忽视涉及者原来的不平等地位，特别是当涉及联合国或非政府组织工作人员更是如此。

49. 调查队发现并未鼓励工作人员或其他人员管理当局报告道德问题，也没有特定办公室或人士备供讨论这类问题。不过，难民专员办事处国家办事处及其伙伴正采取改正措施，证实了这种情况正在改变。在塞拉利昂的维持和平特派团，秘书长特别代表办公室已设立个人行为委员会来调查涉及联塞特派团文职人员和军事人员包括性剥削在内的行为不检案件。

联塞特派团证实已于 2002 年 8 月正式成立该委员会以取代原来的不当行为委员会。其职权范围包括受理关于特派团人员行为不检的指控并建议有关特派团当局就关于联塞特派团人员行为不检、性剥削或虐待妇女和儿童的指控进行调查。

监督厅指出，联塞特派团和外勤业务间的报告关系只提出一项性剥削指控。总共有 17 500 名士兵，14 000 名在外地，这似表明报告系统很差，而并非没有案件可报告。

50. 调查队指出，在若干情况下，非政府组织没有行为守则。即使有行为守则，也不为工作人员所熟知，他们并未日常遵守，并且其中可能未包括涉及性剥削的行为在内。

51. 监督厅对调查队从联塞特派团管理当局、非政府组织以及在总部、区域办事处、分处和所访问国家的外勤办事处的难民专员办事处工作人员获得的支持和援助表示感谢。已注意到目前正努力改进各案件的通报和侦查，但尚有许多工作要做。

52. 监督厅称赞人道主义事务协调厅目前为采取一贯的预防措施所进行的工作，以及非政府组织、难民专员办事处和联塞特派团为处理性剥削问题所采取的行动。目前正在编制禁止剥削行为的行为守则并且正针对涉嫌性剥削的工作人员采取行动。已在上述三个国家内开始加深认识训练，以协助工作人员和难民抵制和通报剥削行为。

53. 监督厅还注意到难民专员办事处三名代表和西非区域协调员编制现行方案，以保护难民妇女和女童免于遭受剥削并且为更好地通报和解决案件提供机制。事实上，通报的新案件正直接受到最高层级的注意。现有各项计划来加强难民专员办事处在各区域内的保护工作并使其更能发挥作用。例如，在几内亚国家办事处正采取行动包括成立机构间工作队来处理性剥削问题。此外，正采取措施来审查营区环境，以控制性剥削和性暴力及基于性别的暴力，特别是涉及公平提供粮食、住房、卫生设备、教育、安全和保护的剥削和暴力行为。对于处理指控的程序也正予以审查。

54. 同样地，在斯里兰卡，难民专员办事处及其执行伙伴已根据难民专员办事处总部《行动框架》通过一项行动计划来处理性剥削问题，其中包括通过工作人员轮调制度来阻止援助人员与难民发生关系，以及就性暴力和基于性别的暴力及性剥削问题训导援助工作人员和难民。还鼓励难民从事农作物以补充其粮食配给。

目前正在采取行动改善诸如住房、教育和粮食发放等可能导致性剥削的营区环境其他部门。

难民专员办事处还告知监督厅，在塞拉利昂，预防性剥削机构间协调委员会已制定一项人道主义社会行动计划和问责标准来指导所有工作人员的行为；也建立了社区/机构报告系统和培训及能动性倡议在整个人道主义社会的行动计划内，塞拉利昂难民专员办事处协同其执行伙伴制定一项行动计划，尽量减少在利比里亚难民和塞拉利昂回返者业务每一部门中的剥削风险。在现行性暴力和基于性别的暴力方案的基础上，已就培训、大众信息、行为守则、保护接待日使受益者更易于同营区和社区的难民专员办事处工作人员接触等方面采取主动措施。难民专员办事处设法通过诸如加大面积和提供分开的成人和儿童住区等各种办法来提高难民住房标准。粮食输送机构和难民专员办事处已制定发放后监测办法。提议的法律框架将包括就业和其他难民权利在内。

监督厅敦促难民专员办事处及其伙伴采取所建议的措施来保护女性难民，使她们免于遭受性剥削，并且提供各项方案，使难民能够提出指控而免于遭暴露或报复的恐惧。

六. 建议

55. 监督厅提出下列建议：

建议 1：人道协调厅和儿童基金会共同主持的机构间常设委员会（机构间常委会）必须继续在同所有人道主义组织和机构协作方面发挥主要作用，以确保在其各自的行为守则内包括适当和标准规范，特别是禁止性剥削和对违反守则的行为实施制裁。在这方面，建议人道协调厅不仅在西非也在所有其他区域带头协调和统一行为守则（第 IV01/454/01 号建议）。*

儿童基金会同意这项建议并证实机构间常委会所设在人道主义危机中免于性剥削和性虐待工作队已执行该建议及本报告中大部分其他建议。制定明确的道德标准和改进问责机制是工作队主要优先工作之一。

难民专员办事处也同意这项建议并指出其最近出版的行为守则符合在机构间常委会工作队框架内商定的各项建议。难民专员办事处将继续支持工作队行动计划的后续行动。

人道协调厅肯定这项建议的价值并证实机构间常委会工作队已拟订一项行动计划来解决这些问题，包括协调联合国和非联合国人员的行为守则（附件一）。

建议 2：向机构间常设委员会进一步建议，在第五十七届会议结束之前，就已经就绪的措施向大会提出报告。（第 IV01/454/02 号建议）

* 本节括号内数字为监督厅登记各项建议所用内部编号。

建议 3: 援助机构、国际组织和非政府组织，应该在处理他们的工作人员和他们所照顾的难民之间的亲密关系问题方面，做得多些。在这方面，建议机构间常设委员会协同各有关实体，在外地协调中心的每一组织内协调人事任命，以便建议同难民建立关系的工作人员，必须公布这种关系。(第 IV01/454/03 号建议)

难民专员办事处证实，其订正的行为准则明确规定公布这种关系，以便进行适当指导，纵然被认为是彼此同意而非剥削性的。

建议 4: 难民专员办事处应该协同其他援助机构和非政府组织，协调以何种方式使得难民，如果愿意的话，可迅速以保密和不具名方式报告性剥削情况。虽然情况有所好转，但监督厅已经注意到报告办法的临时性质和需要及早发现。在这方面，建议难民专员办事处任命一个人，建立一套独立的报告系统，以便可以深入难民营和社区。应当将所有报告的案件提请难民专员办事处指定的协调中心注意，以便进行有效的监测。(第 IV01/454/04 号建议)

难民专员办事处评论说，设于塞拉利昂和几内亚的分处，已经在难民营中建立中心，受理申诉。难民专员办事处保护工作人员也已经在管区建立咨询中心。此外，难民专员办事处检查主任办公室已经对工作人员和非工作人员的性剥削，建立保密的报告机制。

建议 5: 难民专员办事处及其执行伙伴，应该为调查难民的性剥削和其他相关行为，实行明确的程序和指导准则，包括为进行适当监测，将所有这种事例报告难民专员办事处检查主任。检查主任办公室应当进行定期的现场检查，并采取适当的后续行动，确保得到遵行。(第 IV01/454/05 号建议)

建议 6: 难民专员办事处及其执行伙伴应当使难民人口加深对性剥削的认识。此外，应当就难民可以获得各种形式援助的权利的性质和范围，提供更多的信息。在利比里亚执行的方案，可以作为区域的范例。(第 IV01/454/06 号建议)

难民专员办事处通报监督厅，难民专员办事处工作人员和执行伙伴已经对性剥削有深刻认识。此外，已经对女性难民及其领袖进行提高意识活动。难民已经注意到他们可以免费享有人道主义的援助的权利。

建议 7: 难民专员办事处协同其执行伙伴，应当对特别是在食物发放、就业机会、安全、保健服务和住房等领域提供的服务，进行全面的审查。难民专员办事处需要采取措施，确保援助机构对食物和非食物物品的发放受到密切监测，以免今后发生性虐待和剥削现象。需要大大加强妇女参与发放过程。(第 IV01/454/07 号建议)

难民专员办事处证实，它已经协同其执行伙伴，对所有的服务进行全面审查。难民专员办事处工作人员目前需要参加所有的食物发放工作，妇女参与食物和非食物物品的发放工作已经加强。

建议 8: 难民专员办事处应当采取步骤，确保援助机构招募难民从事难民营的工作，必须公正，毫无歧视，特别是基于性别的歧视。(第 IV01/454/08 号建议)

难民专员办事处指出，它已经增募包括女性的外勤人员。

难民专员办事处又指出，它正在执行的和多少已经执行的行动计划，处理这些区域。(附件 2)

建议 9: 粮食计划署应当采取紧急步骤，改善提供给区域内的难民食物的性质和数量，同时注意难民所需的食物。它还应加强管制目前分配超额食物的程序，以免有机会获得超额食物的人用作性交易。(第 IV01/454/09 号建议)

粮食计划署指出，它的食物发放政策是根据同区域内所有人道主义参与者——联合国机构、非政府组织和捐助者——达成的共识和广泛的协商制定的。配给的质量和能量/蛋白质/脂肪/微量营养素水平，符合难民专员办事处/粮食计划署/捐助者共同组成的需要评估特派团制定的卫生组织、粮食计划署和难民专员办事处的指导方针。

建议 10: 难民专员办事处和非政府组织应当更明显地留驻营区，增加在难民营内工作的外勤人员人数，以便更好地监测营区活动，并确保难民的确获得他们应该享有的服务。(第 IV01/454/10 号建议)

难民专员办事处回应指出，它已经加强留驻营区，包括资深工作人员。

建议 11: 难民专员办事处同其在营区提供医疗服务的执行伙伴，应当采取措施，在诊所配置足够的合格人员，并执行一项综合性的、预防性的治疗方案。此外，诊所需要适当配置设备。(第 IV01/454/11 号建议)

建议 12: 难民专员办事处同其负责提供住房的执行伙伴，应当在分派家属住房时，充分注意每户的性别分配、年龄和人数。如果让成人男女与儿童住在同一房间，可能导致乱伦现象。(第 IV01/454/12 号建议)

建议 13: 难民专员办事处应当审查车辆查验制度，以便明确区别难民专员办事处的车辆及其执行伙伴的车辆。这将使性剥削的受害人更容易认出犯罪者是在哪一个机构工作。(第 IV01/454/13 号建议)

建议 14: 难民专员办事处应该确保，在营区的非政府组织保有适当记录，包括他们临时招聘或长期招聘的工作人员的相片，以便更容易认出任何涉及性剥削或其他恶行的非政府组织工作人员。(第 IV01/454/14 号建议)

建议 15: 难民专员办事处协同东道国政府，应当采取步骤，增加警卫人员，改善营区安全，并提供现代安全和通信设备以及用于巡逻的运输工具。(第 IV01/454/15 号建议)

难民专员办事处已经对所有这些问题采取措施。(见附件 2)

难民专员办事处协同东道国政府具体地审查管区安全，并且在各管区留驻 24 小时的警察。

建议 16: 当维持和平人员被控告时，维持和平行动部(维和部)应当审查在性相关的罪行报告程序方面存在的差距。对适当解决涉及性犯罪案件不可少的当事方和机构，必须明确确认。关键性的人应当经常保持接触，从而一有新的情况就可提出并加以处理。应将所有这类事件通知宪兵司令办公室，以便确保可以进行充分调查，并追踪案件，寻找行为模式的证据。(第 IV01/454/16 号建议)

儿童基金会建议，维持和平行动部应该采取肯定的步骤，抑制维持和平人员的性虐待现象，并确保对已经证明的性虐待和性剥削的案件，采取适当的行动。

维持和平行动部通知监督厅，联合国塞拉利昂特派团人员行为委员会将设立一个广为当地所知的专门通信频道，以便受理对联合国塞拉利昂特派团的文职和军事人员提出的指控(监督厅建议，这个机制应当推广到所有的维持和平特派团)。

建议 17: 维持和平行动部应当确保，为联合国塞拉利昂特派团可能被控告犯罪的文职和军事人员，就刑事调查和同地方当局联络，达成协议。(第 IV01/454/17 号建议)

维持和平行动部通知监督厅，一个特派团和东道国当局之间的关系以及各自的权利和义务之间的关系，界定于《部队地位》和《特派团协议地位》中，或根据关于联合国和部队派遣国之间关系的谅解备忘录界定。

监督厅强调认为，这种协议应当仔细审查，以便确保建立一套适当的机制，让联合国塞拉利昂特派团军事人员调查犯罪行为，并且规定可以交由部队派遣国管辖，审理此类案件。就民事人员而言，他们应当同所有联合国工作人员一样，必须遵循同样的法律规定，包括适当情况下的可能提出的刑事诉讼。

维持和平行动部证实，维持和平特派团中的现行程序要求把军事人员的所有失检行为提请宪兵司令注意调查。对文职工作人员行为不检的指控，按照联合国的规则和条例调查处理。

为了提高所有特派团人员对性剥削和性虐待的意识和责任感，维持和平行动部通报监督厅，它目前正在审查其现行的关于惩戒问题的政策、程序和指导方针。现已编制增订的指导方针，对特派团人员行为标准的各个方面作出规定，包括调查程序和追踪部队派遣国和警察派遣国的后续行动。

主管内部监督事务
副秘书长
迪利普·奈尔(签名)

附件一

保护免于在人道主义危机中遭受性剥削和
性虐待机构间常设委员会工作队的报告

2002年6月13日

A. 背景

1. 在西非的人道主义工作人员和维持和平人员对难民和国内流民妇女和儿童所犯的普遍性剥削和性虐待的严重指控，突显了难民、国内流民和其他人，特别是妇女和女童的脆弱无助状态。机构间常设委员会(机构间常委会)认识到这个问题对整个人道主义界提出的重要挑战，遂于2002年3月设立一个在人道主义危机中提供保护，免遭性剥削和性虐待的工作队。工作队受命，在人道主义危机和冲突中加强和提高保护和照顾妇女和儿童的全盘目标下，作出建议，其具体主旨在消除人道主义人员所犯的性剥削和性虐待以及将人道主义援助误用于性目的。

2. 机构间常委会在设立工作队时，认识到在人道主义危机中的性剥削和性虐待的问题，不限于西非，而是一个全球性的问题。没有一个国家、社会或社区没有这个问题。性剥削和性虐待的基础植根于不平等的权力关系中。它是一个复杂的问题，需要广泛的行动者作出回应，还需要改变人道主义机构的组织文化和观点。

3. 本报告载述工作队成员的审议和分析，以及通过一系列协商从联合国系统的其他参与者、非政府组织、捐助者和其他会员国收集的意见和经验。本报告从塞拉利昂、几内亚和利比里亚境内的人道主义机构从事的广泛工作获得信息，并根据现有文献和指导准则特别是基于性别暴力的文献和指导准则编写的。^a 随附的《行动计划》概述工作队认为，为了防止性剥削和性虐待以及回应幸存者的需求，人道主义界必须采取的若干步骤。这项计划不是一个蓝图，而是人道主义界正在作出努力的一部分，并且还将根据经验、在择定的国家中进行的试验性活动和在受影响地方进行实地访问，加以完善。

4. 《行动计划》一旦经机构间常设委员会核准，将适用于所有机构间常设委员会成员和长期的受邀者。^b 然而，一般希望《行动计划》也将会有较广泛的适用范围。它是监测和评价为消除性剥削和性虐待所作努力的进展情况的指南。一般希望它会成为人道主义界同东道国政府、捐助者、维持和平人员以及同受人道主义危机影响的人口合作并为其谋福利的其他人，就需要采取的长期措施和改变以解

^a 特别是难民专员办事处和难民生殖保健协会拟定的广泛指导准则。基于性别的暴力，是一种根据性别或性而针对个人的暴力行为。基于性别的暴力，包括造成身心或性伤害或痛苦的行为、造成这种行为的威胁、胁迫或其他剥夺自由的行为。虽然妇女、男子、男童和女童，由于他们的从属地位，均可能成为基于性别的暴力的受害人，但妇女和女童是主要的受害人。

^b 为了本报告和行动计划的目的，“机构”一词将用于包括所有机构间常设委员会成员和核准本报告的长期受邀人。

决性剥削和性虐待问题，进行进一步讨论的基础。它也可被捐助者用于制定适于人道主义筹资或列入报告人道主义活动的构成部分的规定。

B. 背景

5. 冲突和无家可归无可避免地侵蚀和削弱许多旨在保护社区成员的社会和政治结构。无家可归的人口，特别是在武装冲突的背景下，通常逃出暴力的环境，但在他们流离失所期间却往往遇到进一步的暴力。受影响的人口，以及在那里协助他们的人道主义界可以获得的资源，往往不足以满足基本需要。保护机制实在太常常没有给予足够的优先重视。

6. 性剥削和性虐待在许多不同的环境中发生。然而，在人道主义危机中，受影响的人口依靠人道主义机构提供基本需求，使人道主义工作人员和维持和平人员方面，当在现场时，负有一种特别的照顾责任。管理人员还负有额外的责任，确保建立适当的机制，防止和回应性剥削和性虐待。人道主义机构必须尽力创造一种环境，从而不能容忍性剥削和性虐待。由于下列人道主义危机的特征，尤其有此必要：

(a) 流民缺乏经济机会，可能造成商业性和剥削性的色情成为创收以满足基本需求的少数选择之一。

(b) 受惠的社区往往产生于一种基于性别暴力的与社区结构相辅相成的环境。除非建立适当的保障，否则这种同样的方式可能在某一营区或安置环境中继续发生甚或进一步恶化。

(c) 惯常的社会保护已不存在，或者不再发生作用。保护和安全的状况一般很糟。在流离失所的环境中往往不复存在正义和维持治安。

7. 谁成为一个人道主义工作人员的问题，突显了另一个层次的复杂性。这一职业群体，要较国际上雇佣的人道主义援助组织工作人员的定义远为广泛。数以千计的工作人员从事各种各样的工作，从志愿人员、临时劳工、司机和仓库守卫，到国家、区域和国际一级的决策者，不一而足。其中许多工作人员是从受惠的社区本身招聘的。从而混淆了构成专业和私人的关系同受惠社区其他成员之间的区别。然而，由于人道主义工作人员接受人道主义机构的工作，也就必须承担与工作连在一起的人道主义照顾的特别责任。

C. 关键的定义

8. 一般都认识到，在人道主义的危机中存在着性剥削和性虐待的问题。问题要比原来假定的广泛和难以界定，而且在性质上难以调查。因此，为了执行行动计划，工作队使用下列各项定义：

- “性虐待”，就是通过暴力或在不平等或强制性的条件下，发生色情性的实际侵犯或威胁性的肉体侵犯；

- “性剥削”，就是凡是将弱势地位、差别权力或信赖滥用于色情目的的行为；其中包括在金钱上、社会上或政治上，从性剥削另一个人而牟利。
- “人道主义工作人员”包括人道主义机构雇佣的所有工作人员，不论是否由国际或国家征聘，或正式或非正式地从受惠社区聘用，从事该机构的活动。

D. 较广泛的问题

9. 工作队确定下列将会影响执行其建议和需要人道主义界进一步分析的限制：

(a) 人道主义的行为标准：迄今仍然没有关于人道主义工作人员个人行为的行为准则。性剥削和性虐待的问题已经突显需要制定人道主义工作人员行为的明确标准。工作队已经集中注意关于比较狭窄的性剥削和性虐待的行为问题。然而，工作队的建议应当理论上放在比较广泛的一般人道主义行为标准的框架内来看待。这些标准迄今还没有被明确确定，应当让人道主义界给予适当考虑。这将引起另外一个问题，就是谁应当负责执行行为标准，这个责任是否应当是个人性的或集体性的，以及是否处于国家、区域或国际一级。目前，这类问题以临时方式在逐个机构处理，从而限制了共同行动计划的效果。

(b) 保护：没有一般同意的实际保护定义，或任何关于何者构成核心权限的共识。需要对何者构成保护以及何者是可以接受的起码的保护标准，进行更透彻的分析。工作队同意保护需要一种包括法律的、社会的和人身保护的整体定义，但应更多考虑这对人道主义行动的含义。

(c) 性别和权力：不平等的权力关系为基础给性剥削和性虐待提供了基础。由于她们的地位不平等，妇女和女童特别有受到性剥削性虐待的危险。然而，必须认识到，男童也易于受到性剥削和性虐待。

(d) 经济环境：资源环境，特别是缺乏充分的食物和服务，增加了受到性剥削和性虐待的危险。例如食品供应线中断等特定问题，正在使整个人道主义界须以减少危险的方式处理的因素日趋恶化。必须加强努力，为流离失所的人口，特别是妇女，提供其他创收机会。

(e) 责任和问责制：人道主义界没有共同的问责制度。目前，工作人员行为的问责制仅限于个别的机构内，而且随层级和机构而不同。必须进一步考虑内部维持行为标准的适当性。这应当辅之以对集体的责任问题，进行更详细的讨论，以及应当在哪一层级加以考虑。工作队的工作显示受惠者求助的渠道根本不存在。受惠社区的问责制应予加强，并制度化。同样地，必须加强注意人道主义界的责任应当如何同东道国政府的责任连在一起。

E. 《行动计划》:主要的核心建议

10. 《行动计划》分为三部分:预防、回应与管理 and 执行问题。计划通过寻求防止发生性剥削和性虐待和处理使妇女和儿童易于受到性剥削和性虐待的情况,处理人道主义危机期间免受性剥削和性虐待的问题。下列各项建议在所附《行动计划》加以阐述,并且构成工作队期望机构间常委会要求其成员和长期的受邀者进行的主要行动:

(a) 工作人员的行为:所有人道主义机构必须明确界定它们期望其工作人员的行为原则和标准。关于性剥削和性虐待,这些核心原则经确定如下:⁶

- 人道主义工作人员的性剥削和性虐待构成严重的行为失检,因此成为终止雇佣的理由。
- 禁止同儿童(18岁以下者)发生性活动,不论多数人同意的年龄或当地同意的年龄。误认儿童的年龄不构成一种辩护理由。
- 禁止用金钱、就业、物品或服务从事色情交易,包括性交或其他形式羞辱的、丧失体面的或剥削的行为。还包括交换应当给予受惠者的援助。
- 大力劝阻人道主义工作人员和受惠者之间发生性关系,因为这是基于内在的不平等权力动态作用。这种关系破坏了人道主义援助工作的信誉和人格。
- 凡当一个人道主义工作人员对一个同僚的性虐待或剥削引起关切或怀疑时,不论是否在同一机构,他或她应当通过现有的机构报告机制报告这种关切。
- 人道主义机构有责任设立和维持一种环境,从而防止性剥削和性虐待,并促进执行其行为准则。各级管理人员负有特别责任,支持和建立维持这种环境的制度。

此外,这些原则和标准应当纳入行为准则和工作人员细则和条例。必须建立机制,确保这些标准和原则得以促进、传播、纳入人事规定、行政标准、以及同伙伴和承包商的协议。此外,应当制定报告控诉、调查程序和惩戒过程的机制关于管理责任和问责制的明确定义极其关键。

(b) 只有在有效免于基于性别暴力的广泛框架之内,才能有效免于性剥削和性虐待。保护是人道主义行动的一个主要的不可或缺的构成部分,不应当受到破坏。特别是在财政紧张时,机构必须决心持续进行保护活动。

⁶ 关于对受惠社区雇佣的人道主义工作人员实行其中的一些原则,将引起不同的考虑。虽然一向禁止性剥削和性虐待以及误用人道主义援助,但对这类人道主义工作人员应用关于性关系的原则时,可能需要慎重。

(c) 创造有利于防止和消除性剥削和性虐待的环境是个关键。这种环境将至少包括加强受惠者参与人道主义方案拟定和营区施政的所有方面，改善执行机制以减少剥削的可能性，和传播关于受惠者权利、责任和申诉程序的信息。对受惠者的问责制是创造一种劝阻性剥削和性虐待环境的一个必要步骤。

(d) 人道主义机构的回应的重点是要对幸存者提供基本保健和心理照顾，并确保他们有机会利用求助和纠正的机制。促进问责制的一个关键因素是要确保，在可行情况下，幸存者有机会利用法律和司法制度。

(e) 问责制需要在个别机构一级和集体地加以处理。免于性剥削和性虐待的机制的持续性和有效性，需要管理人员的明确承诺。管理人员必须担任务，促进一种保护文化，从而不能容忍性剥削和性虐待，以及关于可能侵犯的报告予以认真和秘密地对待。机构之间的协调，也是确保免于性剥削和性虐待的共同观点，以及推广集体责任概念所不可或缺的。在每一个国家，当处于人道主义危机时，应当设立一个适当的代表性工作队，包括联合国机构以及相关的国家和国际非政府组织，来代表人道主义界处理这个问题。

11. 行动计划寻求确保尊重和履行国际人权标准，包括载于《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的人权标准。行动计划认识到人道主义危机产生不同的影响，并且为男子、妇女、男童和女童带来不同的需求。工作队认为，在设计、规划和执行人道主义活动的所有因素中，使用一种性别的观点是至关重要的。在免于性剥削和性虐待的情况下，这包括从确保有更多妇女工作人员参与到处理受惠者获得经济机会和参与决策过程方面的不平等，不一而足。

F. 执行情况

12. 有一些问题尚未明确同意如何进行。在这种情况下，工作队建议执行试验性计划和尝试一些选项，以便评估其是否切合实际及其可行性。工作队强调对何者可以处理，必须实事求是，并且尽力确保其建议切合实际和可以实行，特别是在行为准则方面。

13. 工作队认识到各机构之间需要就传播信息进行协调，以免各自为政。工作队建议，应当在国家一级同商定的目标对象，拟定共同的信息和传播战略。此外，所有机构应当同意在本机构内进行信息活动。已经为外部对象拟定一项通信战略。内部以及关于受惠社区的大众信息，有更多的事需要做。

14. 在人道主义机构各级的培训，经确定为一项重要因素。不过，也有支离破碎的危险，除非作出协调努力。协商找出根本没有培训或指导的领域，例如营区管理；其他需要促进一致性的领域；以及那些虽有充分培训和指导准则但仍然有确保予以执行的问题的领域。有效地执行《行动计划》需要这些问题得到解决。

15. 工作队还有一项监测和评价其建议执行情况的任务, 而且也许必要时, 进一步加以完善。因此工作队建议将其任务期限延长至 2003 年机构间常委会下一次全体会议, 以便可以就其这方面的活动, 提出充分报告。

16. 工作队认识到已经在西非进行了广泛的工作。特别是, 已经证明在外地决心有效地并负责地处理性剥削和性虐待的问题。工作队深信, 在世界其他地区如同在西非, 也有执行其建议的必要的善意。此外, 执行还要靠外地的管理人员和人道主义工作人员的责任感。工作队认识到人道主义工作人员处理这个问题的决心, 但也认识到他们运作时所受的限制。各机构需要考虑它们用于保护和进行防止性剥削和性虐待的活动的预算比例, 并分配更多资源来处理这些问题。

17. 工作队也认识到, 充分执行《行动计划》的责任可能要靠机构间常委会结构外面的各当事方, 如维持和平人员和东道国政府来承担。工作队还吁请捐赠者同他们决定资助的人道主义组织, 促进其中的一些核心建议。

G. 结论

18. 人道主义界现在认识到, 性剥削和性虐待问题是全球性的挑战。这是向前迈进了一大步。协商表明各机构真正认识到性剥削和性虐待是背弃信赖和保护的灾难性失败。各机构方面确有决心处理这个问题, 并负起责任, 进行必要的变革。

19. 工作队成员在编写本报告和《行动计划》时, 往往对一些问题发表了不同看法和观点, 但是他们在工作队的框架内一道工作的决心, 一直予人深刻印象。所有成员都相互学习。也许最重要的教训就是, 人道主义机构必须让那些他们要协助的人, 更容易接近, 更能够听取他们的意见和对他们负责。没有建立真正有效的问责制框架, 就不可能在这个领域取得进展。

20. 工作队认识到机构间常委会回应这个问题的方式。它的支持堪作楷模。它已经接受一项就人事编制和管理责任及其同受惠者的关系而言, 具有严肃含义的政策声明。它希望机构间常委会将在收到本报告和《行动计划》时, 展现同样的精神, 并且为确保其得到有效执行提供所需的领导作用。

《行动计划》

一. 预防

目标: 通过把预防和回应性剥削和性虐待纳入所有人道主义工作人员的保护和援助职能之内, 创造一种在人道主义危机中免遭性剥削和性虐待的环境。

A. 行为准则的核心原则

人道主义机构有照料受惠者的责任，并且有责任确保受惠者保持尊严和受到尊重，并确保遵守起码的行为标准。为了防止性剥削和性虐待，必须将下列各项核心原则纳入机构的行为守则：^d

- 人道主义工作人员的性剥削和性虐待构成严重的行为不检，因此成为终止雇佣的理由。
- 禁止同儿童(18岁以下的人)的性活动，不论是多数人同意的年龄或当地同意的年龄。对儿童年龄的误认不成为辩护的理由。
- 禁止用金钱、就业、物品或服务从事色情交易，包括性交或其他形式羞辱的、有失体面的或剥削的行为，其中包括交换应当给予受惠者的援助。
- 大力劝阻人道主义工作人员和受惠者之间发生性关系，因为这是基于原本不平等的权力动态关系。这种关系破坏了人道主义援助工作的信誉和人格。
- 凡当一个人道主义工作人员对一个同僚的性虐待或剥削引起关切或怀疑时，不论是否在同一机构，他或她应当通过现有的机构报告机制报告这种关切。
- 人道主义工作人员有责任创造和维持一种环境，从而防止性剥削和性虐待，并促进执行其行为守则。各级管理人员负有特别责任，支持和发展维持这种环境的制度。

目标：实行人道主义工作人员防止和适当回应性剥削和性虐待的具体责任，并将之纳入行为守则，当违反时，则实行适当惩戒程序。

行动	负责机构	日期
1. 实行至少包括机构间常委会工作队确定的核心原则的行为守则，并将之纳入现行行为守则。	所有机构	2002年底
2. 将遵守行为守则纳入新的现行雇佣合同、职务说明、职权范围和业绩考核制度。 ^e	所有机构	2003年7月前

^d 关于对受惠社区雇佣的人道主义工作人员实行其中的一些原则，将引起不同的考虑。虽然一向禁止性剥削和性虐待以及误用人道主义援助，但对这类人道主义工作人员适用关于这些性关系的原则时，可能需要慎重。

^e 等待关于这点的法律咨询意见。

3. 制定和执行传播关于所有现有和今后工作人员包括各级当地征聘和国际征聘人员的行为守则，和进行培训活动的战略。	所有机构	2002 年底前
4. 将核心原则纳入所有同执行伙伴达成的协议。	所有的机构	2003 年
5. 鼓励捐助国政府将核心原则纳入其同执行伙伴达成的协议。	机构间常委会工作队	2002 年底前
6. 制定违反核心原则时实行的适当惩戒程序，并将之纳入工作人员细则和条例。	所有机构，并在机构间常委会工作队的支持下	2002 年底前
7. 调查建立一个由人道主义机构共用的关于因违反核心原则而遭终止合同的人的数据库的可行性。 ⁶	机构间常委会工作队	2002 年 10 月底前

B. 情况分析/需求评估

目标：确保机构情况分析和需要评估确定对剥削和性虐待的易受害性，并为尽量减少性剥削和性虐待的危险和机会的改进方案规划提供一种基础。

行动	负责机构	日期
1. 对行为评估过程和准则进行机构间审查，以期纳入评估对性剥削和性虐待的易受害性的过程。所有的机构应当同意评估易受害性和能力的共同标准。	机构间常委会工作队	2002 年底前
2. 通过一种机构间过程，完成订正和分发基于性和性别的、就处理性剥削和性虐待具体问题提供指导的准则。	难民专员办事处	2002 年底前
3. 关于人道主义方案筹资不足导致受惠者更加易受性剥削和性虐待的程度的报告。	所有机构	2002 年底前，以后为经常性

C. 营区施政和执行过程

目标：确保营区施政是在以一种授予妇女和儿童能动性，并减少性剥削和性虐待危险的公平方式进行的，并确保发过程，包括援助量和发放方法，是以一种减少性剥削和性虐待的机会的方式，制定和执行的。

行动	负责机构	日期
1. 按照人数、简历和性别，界定决定直接负责保护的工作人员的适当性的基准。	所有机构	2002 年底前
2. 在 3 个试验国家中，评估专门工作人员（保护、性别和儿童顾问等）配置情况和现有关于基于性别暴力的专门方案，有助于确保/加强防止和回应性剥削和性虐待的活动的程度。	机构间常委会工作队	2003 年 7 月
3. 通过致力实现在受惠工作人员中男女的平等任职机会，并制定确保妇女同男性平等地参与决策结构的措施，促进妇女的经济和社会的能动性，从而减少他们对性虐待的易受害性。	所有机构	进行中
4. 通过激励机制，鼓励更多女童入学，促进女童的能动性。	现场协调机构	进行中
5. 以每户一个妇女的名字，颁发配给卡。	现场协调机构	进行中
6. 审查发放系统，并且优先直接分配给受惠者特别是妇女的食品和非食品，以减少性剥削的危险。	现场协调机构	进行中
7. 增加参与发放食品和非食品的女性工作人员的比例。	现场协调机构	进行中
8. 协调机构中的发放时间，以消除需要可能使妇女和儿童更易受性剥削的代理人。	现场协调机构	进行中
9. 改进机制，确保特别在高危险地区供应的稳定连续性，并同捐助者讨论灵活的安排。	所有机构	进行中
10. 在 4 个试验国家中，对发放、发放后、最终用途和商品篮子，进行审查，以确定人道主义援助和易受性剥削和性虐待的程度和性质之间的关系。审查将评估：一揽子的适当性；供应是否及时；数量；发放程序；性别均衡和受惠者参与发放委员会；工作人员中的性别均衡。	机构间常委会工作队	2002 年底前

D. 对受益者的问责机制

目标：建立机制，确保提供人道主义救济的机构，在预防工作和回应机制方面，均对它们服务的社区负责。

行动	负责机构	日期
1. 采取适当措施，确保受惠者获悉关于下列事项的理由：获得援助的合格标准；个人的权利；发放地点和时间表。当上述任何一项改变时，应当尽快通知受惠者。	所有机构	2002 年底前
2. 确保适当的机会，通过提供关于权利、责任、申诉和幸存者援助程序的信息，例如参加受惠者社区的讲习班，提高关于基于性别的暴力、性剥削和性虐待，以及相关的人权文书的意识，就性剥削和性虐待，教育处于险境的人口。	现场协调机构	进行中
3. 编纂和传播一系列有关保护问题(包括基于性别的暴力、性别和儿童问题)的相关准则和原始资料，作为了解责任和问责的基础。	难民专员办事处 编纂清单/制作 光盘 各机构传播	2002 年底前

二. 回应

目标：向性剥削和性虐待的幸存者，提供基本保健和心理照顾，并确保他们有机会利用适当的求助和纠正渠道。

A. 求助渠道

目标：建立机制，让性剥削和性虐待的幸存者，报告性剥削和性虐待的事件；有机会利用法律、司法或以社区为基础的求助系统；并且寻求纠正，包括对犯罪者采取惩戒行动。

行动	负责机构	日期
1. 分发关于顾及性别和年龄的调查性协议和申诉机制的订正准则(见一. B. 2)	机构间常委会工作队	2002 年 9 月

- | | | |
|---|--------------------------------|----------|
| 2. 建立直接和间接受关于可能发生的性剥削和性虐待报告的机密系统，并确保在幸存者的同意下采取后续行动。 | 机构间国别工作队 ^f /人道主义协调员 | 2002 年底前 |
| 3. 建立一种过程，根据征求社区和当地当局的意见，为个别幸存者决定适当的纠正措施，并支持幸存者，以一种尊重被告的正当权利以及幸存者的权利的方式，寻求采取这种纠正措施。 | 机构间国家小组/人道主义协调员 | 2002 年底前 |
| 4. 建立一种监测幸存者的机制，确保他们不致因提出申诉而受到任何影响。 | 机构间国家小组/人道主义协调员 | 2002 年底前 |

B. 提供基本服务，满足幸存者的立即需要

对性剥削和性虐待幸存者的一种适当综合回应包括：对幸存者的精神-社会支持；全面保健，包括生殖保健；得到及时法律纠正；和社区主导的安全措施。

目标：向性剥削的幸存者提供适当的支持。

行动	负责机构	日期
1. 确保每一营区/安置点至少有一名执行人员受到有关基于性别暴力对身体和心理健健康的影响，包括生殖保健，以及适当的治疗协议和数据收集的训练。	保健协调机构	进行中
2. 确保性剥削和性虐待的幸存者有机会获得适当的生殖保健服务。	现场协调机构	进行中
3. 审查提供咨询和个案管理服务情况，并且根据该审查，确定增加提供咨询和个案管理服务，特别是在经确定为有性剥削和性虐待高风险的领域。	保健协调机构	进行中
4. 将免于性剥削和性虐待的概念纳入社区服务提供系统方案。	社区服务协调机构	进行中

^f 工作队将包括联合国机构、有关的国家和国际非政府组织，并且应当同现有的援助协调结构相联系。工作队将负责为该国制定一项关于免遭性剥削和性虐待问题的顾及文化的政策。它还将在其成员之中，根据特定报道、任务、技能和该国现有资源为必要的活动，分派职责。(例如，某些工作将根据机构一级现有的具体技能，进行普遍报道，例如访谈儿童。)

三. 管理和执行问题

A. 管理和协调责任

目标：建立机制，确保人道主义机构，在执行免于性剥削和性虐待行动方面，对政府和捐助者负责。

行动	负责机构	日期
1. 为管理人员订正职务说明、雇佣合同和考绩制度等，确保适当注意预防和回应性剥削和性虐待的责任。	所有机构	2003年7月
2. 加强资深管理人员的责任和能力，确保通过培训和监测，免于性剥削和性虐待。应当优先加强直接涉及保护活动的单位首长和工作人员的责任和能力。	所有机构	2002年底
3. 将免遭基于性别的暴力纳入现行协调和管理机制的工作和职权范围，例如联合呼吁程序、人道主义协调员系统、机构间常委会机制等。	机构间常委会工作队	2003年初
4. 紧密接触东道国政府和适当部会，以便改进营区管理方面的保护，并加强法律纠正机制。	所有机构	进行中
5. 紧密接触维和部，以便确保在人道主义危机中处理性剥削和性虐待的观点的一致性和互补性。	机构间常委会工作队	进行中
6. 协调受权保护或提供救济品和服务的所有机构，经常和秘密分享关于它们监测有关性剥削和性虐待的结果的摘要和分析。	机构间国家小组	每两个月一次，自2002年11月开始
7. 拟定一项计划，通过机构间常委会防止性剥削和性虐待的过程，执行同意的建议和行动点。	每一机构首长	2002年9月前

B. 监测和监督

目标：确保经常监测和监督在人道主义行动方面提供保护和援助，并意识到性剥削和性虐待的危险和机会。

目标：确保监测和监督关于免于性剥削和性虐待的方案编制，并在地一级支持工作人员执行《行动计划》。

行动	负责机构	日期
1. 编纂并分享所有现有关于防止和处理性剥削和性虐待的清单和手段	难民专员办事处	2002 年底前
2. 确保管理人员拜访受害人口地点，并就减少性剥削和性虐待取得的进展提出报告。	所有机构：国家办事处负责人	进行中
3. 现有的人道主义协调结构中，在国家一级提名一个工作队，监测和监督防止和处理性剥削和性虐待的活动。	人道主义/驻地协调员	听领头人安排
4. 到目标国从事 2-4 次外地访问，就执行《行动计划》提供技术援助和支持。	机构间常委会工作队	2003 年 7 月

附件二

难民专员办事处为防止剥削难民采取的一些行动概述

以下是关于难民专员办事处总部、区域局、外地办事处和管理员为防止人道主义工作人员发生性剥削所采取行动的非全面的摘要

难民专员办事处经过密集的协商过程之后，将难民专员办事处的《行为守则》定稿并分发。准则是指导难民专员办事处工作人员的工作，并激发他们实现联合国的崇高理想。准则说明预期人人都应根据《宪章》和《工作人员条例和细则》，遵守的行为标准。

新起草的关于要求伙伴做到的行为的条款，将列入所有关于难民专员办事处执行协议的指导条款中。其中参照纳入难民专员办事处的《行为守则》，并在今年稍后正式实施之前，同选择的伙伴予以“试行”。

总部的一名直接对助理高级专员负责的资深工作人员，将会协调一致的和有效利用资源的后续行动，追踪到所有有待评估的建议。

难民专员办事处非常积极地参与并促进拟定所有人道主义机构所支持的机构间常设委员会的《行动计划》。该计划是今后在人道主义情况下防止性虐待的具体行动的一个重要手段，并将为所有办事处遵守。此外，难民专员办事处已经同其伙伴一道运作并已收到资金，资助处理一项导致西非爆炸形势的根本原因的综合计划。

所有区域局主任向其辖下的所有外地办事处，发出书面和具体指示，制定或加强防止难民性剥削的措施。

所有区域局已经指定协调中心，积极注视外地所采取和报告的行动。

区域局已经分发一份应予审查以免发生性虐待情况的易出问题过程的清单。各办事处已经加强易出问题的地区和程序，例如在《难民地位确定》、提供关于可获得的援助和权利以及处理个案档案等方面。它们经要求就其经常的情况报告中实行的程序，提出报告。

两个区域局已经就有可能发生性剥削的“高危险”环境，进行内部调查。没有证据证明发生事故。

各办事处已经在其《2003 年国家行动计划》中，列入有助于防止性剥削的活动，包括设置几个新的区域性别顾问员额，并且甚至在进行裁员时，优先保留从事保护工作的人员。

已经尽可能指派女性工作人员担任协调员，接待寻求庇护者。

已经增加对难民和寻求庇护者提供咨询服务,并且在一些办事处,还包括向难民提供获得电话咨询的机会。

许多办事处已经设立申诉机制,并改进难民获得接触国际工作人员的机会。已经制定程序,受理申诉,并允许难民专员办事处和伙伴工作人员作出回应,和补办索偿。各办事处均保存一份关于已经收到并已采取行动的书面申诉记录。

外地办事处已经奉指示,经常会见各自的执行伙伴,并向其简报目前关切的问题,以及难民专员办事处承诺维持最高标准,满足难民和寻求庇护者的保护和基本需求。

外地办事处已经同其伙伴在许多论坛中举行会议,包括制定和宣传关于促进难民专员办事处的政策优先事项的标准,并监测难民专员办事处及其伙伴的业绩。

一些外地办事处已经设立委员会,由不同性别、儿童、保护工作人员和非政府组织工作人员组成,处理寻求庇护者和难民的紧急事件。这些委员会已经制定关于处理特定情况例如国内暴力、性暴力等的准则。

已经审查难民专员办事处的监测机制,并且大体上,确保更加经常访问难民营。除了在难民营中更经常监测保护之外,已经鼓励各办事处确保难民社区继续在营区管理方面,发挥关键的作用。这似乎正在促进一些营区的“治安”。

已经在在难民区中张贴布告,就他们的权利和责任以及他们可以期望获得何种保护和援助,提供明确信息。

各办事处仍在优先处理查明、登记离散的儿童,并使他们与家人团圆,或提供收养安排。

难民专员办事处正在继续对回返难民妇女,特别是对经确认为最有需要者,提供社会的、经济的和社区的支持的各国妇女非政府组织,给予资助。

新订正的《预防和处理对难民的性暴力行为的准则》已经在 20 多个国家中实地试行,并且正在最后定稿,以供全球执行。

许多外地办事处已经为其工作人员或其伙伴的工作人员,组织适当的和时常特别安排的培训班。已经为在难民专员办事处办公室工作的警卫、接待员和警察,举办培训班,他们同寻求庇护者就适当的行为、难民专员办事处政策等,有所接触。

在各级指派工作人员处理问题的效果在许多的重要方面是有益的,其中包括:

- 使难民和回返者系统地参加有关性暴力和基于性别暴力问题的倡导措施。

-
- 开展大众信息活动，使难民重视其权利和责任，以及高级专员的零的容忍政策。
 - 加强建立伙伴关系的努力。
 - 系统地拟定处理性暴力和基于性别暴力的行动。
 - 确认难民专员办事处能够提供的援助和审查如何处理根本原因之间，存在巨大的差距。
 - 加强工作人员、难民和国家伙伴方面关于性暴力和基于性别暴力问题和有关性暴力和基于性别暴力问题的意识。
 - 已经突显国家对难民和回返妇女的法律保护，并且提请各国当局注意。
-