



第七十二届会议

议程项目 131

性剥削和性虐待：执行零容忍政策

防止性剥削和性虐待特别措施

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 71/278 和 71/297 号决议编写的。报告提供了关于加强全系统应对性剥削和性虐待所采取措施的资料，其中包括执行零容忍政策和上次报告(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)所述秘书长“新办法”战略的进展情况。涉及维持和平特派团和特别政治任务、其他联合国实体和由安全理事会授权批准的非联合国国际部队人员性剥削和性虐待指控的补充资料(所涉期间为 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)可在线查询。^a

^a 供大会审议时参考的补充资料可查询：<https://delegate.un.int/dgacm/delegate.nsf/xaOpenPortal.xsp>。



一. 导言

1. 我一再申明联合国绝不容忍性剥削和性虐待。去年，我制定了一项全面战略，旨在彻底改变我们集体看待、寻求防止和应对性剥削和性虐待的方式(见 [A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#))。这一战略已初见成效。我们已与会员国和其他利益攸关方合作作出了重大努力。然而，性剥削和性虐待事件仍在发生，对我们承诺要保护的 人民造成损害和痛苦。

2. 性剥削和性虐待并不反映大多数在联合国奉献的男女工作人员的行为。但是，每一项涉及我们工作人员的指控都损害了本组织的价值观和原则，削弱了在某些最危险地区以自豪和专业精神服务的人员所做的牺牲。指控还转移了维护国际和平与安全、促进保护人权、提供人道主义援助和实现可持续发展目标工作所需的注意力和资源。

3. 在联合国旗帜下服务的任何人都不应与性剥削和性虐待发生关联。打击这一祸患、协助受到这些令人发指行为伤害的人并增强他们的权能仍将是 我 2018 年的主要优先事项。

4. 最近涉及人道主义和民间社会行为体的指控表明，性剥削和性虐待不是联合国特有的问题，任何机构都不能幸免。我承诺在已有成就的基础上再接再厉，使联合国在最佳做法和领导力方面成为所有人效仿的全球典范，使我们服务的对象和我们的组织更多受益。

二. 概览：全系统应对性剥削和性虐待——实现文化变革

5. 2017 年 1 月，我设立了一个高级别工作队，由它负责制定雄心勃勃的提案，以改善防止和应对性剥削和性虐待的全系统办法。这些提案为我提交大会第七十一届会议报告([A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#))中制定的战略提供了参考。该战略侧重于以下四个行动领域：优先关注受害人的权利和尊严；终止有罪不罚现象；让民间社会和外部伙伴参与；改善战略宣传，以促进教育和提高透明度。

6. 我的战略立足于现有的“零容忍”政策，旨在实现文化和业务上的变革，以显著改善联合国处理性剥削和性虐待的方式，并重振对服务的使命感和自豪感。该战略的执行必然取决于整个系统强有力的合作，包括秘书处与各机构、基金和方案之间的合作，还取决于能否与会员国、民间社会和其他利益攸关方建立强有力的伙伴关系并通力协作。

7. 改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员通过我的办公厅主任向我汇报，通过调整办法，加强机构间协调与合作，执行旨在更有效防止和应对性剥削和性虐待、避免各自为政和产生漏洞的全系统举措，而推动开展这些工作。所采取的行动包括提高对被禁止行为的认识，通过问责框架规划各行为体的作用和

职责，改善数据的收集和报告，协调制订人员筛查机制。特别协调员将确保我的战略得到协调一致的执行和持续关注，并继续保持现有各项举措的势头。

8. 改变本组织的文化要求在各级加强领导能力和问责制，为此必须执行强调零容忍并澄清联合国旗帜下服务人员个人责任的统一政策和方案。

9. 我强调指出联合国各类人员有进行报告的个人义务。外勤支助部在对所有外地特派团人员进行宣传时特别指出了这些义务，强调不遵守义务本身可能构成不当行为。我积极执行关于保护报告不当行为或配合调查的工作人员的政策(ST/SGB/2017/2/Rev.1)。这项政策通常被称为“举报人保护政策”，防止报复提供保护的规定适用于所有工作人员、实习生以及联合国志愿人员、个体订约人和咨询人。充分执行这项政策对于赋予工作人员权能、鼓励他们举报不当行为、包括在涉及高级官员的情况下作出举报至关重要。

10. 为了保持高层参与，我的办公厅主任每季度召集一次由相关实体¹代表组成的防止性剥削和性虐待高级别指导小组会议。特别协调员办公室主持的性剥削和性虐待问题双月工作组为指导小组的工作提供支持。其他重点领域还包括联合国执行伙伴实施性剥削和性虐待的风险，以及性别与性剥削和性虐待的关系。²

11. 为强调对高级别官员的问责，我指示全系统高级领导层制定战略和国家行动计划。共有 34 个实体³提供了计划，内容包括风险缓解、社区参与和申诉报告措施以及对受害人、证人和家属的外联和保护措施。这些计划还力求推广以受害人为中心的办法，专门指定工作人员接受投诉并提供协助和保护。其中许多条款规定了不经宣布进行实地访问、对所有类别人员进行部署前强制培训以及在调查和(或)纪律程序期间安排工作人员休无薪行政假。若干计划纳入了在招聘过程中加强性别均等的提案。

¹ 高级别指导小组由以下部门的代表组成：外勤支助部、管理事务部、维持和维和行动部、政治事务部、新闻部、人道主义事务协调厅、法律事务厅、改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室、受害人权利倡导者办公室、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)；以及联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)和联合国人口基金(人口基金)。

² 执行伙伴通过正式协定执行联合国系统各实体的方案活动，它们能获得划拨的资源(资金和物资)以便交付方案。执行伙伴包括政府机构、政府间组织和民间社会组织。

³ 大会和会议管理部、经济和社会事务部、外勤支助部、管理事务部、维持和维和行动部、政治事务部、新闻部、安全和安保部、裁军事务厅、人道主义事务协调厅、内部监督事务厅(监督厅)、法律事务厅、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、非洲问题特别顾问办公室、秘书长 2030 年可持续发展议程问题特别顾问、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、防止灭绝种族罪行和保护责任办公室、人权高专办、联合国日内瓦办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室；非洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、西亚经济社会委员会；以及难民署、儿基会、联合国贸易和发展会议、开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署、联合国项目事务署(项目署)、人口基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和世界粮食计划署(粮食署)。

12. 产生了一些关于领导层承诺的良好做法实例。联合国开发计划署(开发署)署长和联合国难民事务高级专员向工作人员发表讲话,强调他们有义务遵守行为标准,并重申对性剥削和性虐待行为采取零容忍政策。在联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)内,高级领导层在部队指挥官每周会议和部门指挥官报告预防、培训和应对行动的每月会议上定下了强有力的基调。

13. 自2018年1月起,全系统高级管理人员必须向各自理事机构提交年度证明,确认已充分、准确地报告了所有涉及联合国工作人员和附属人员的可靠指控。必须就所提供的关于防止性剥削和性虐待以及报告指控的培训出具证明。此外,根据2017年10月26日关于纪律程序的新行政指示的具体规定,秘书处如有合理理由相信工作人员参与了性剥削和性虐待,可勒令他们休无薪行政假(见 [ST/AI/2017/1](#))。

14. 所有工作人员必须签署书面证词,承诺遵守《联合国宪章》,包括遵守禁止性剥削和性虐待及要求报告指控的规定。在(a)加入秘书处之时、⁴ (b)每年和(c)改派之时均必须签署证词。已为今后所有空缺通知和聘用信件撰写了一项特别通知,阐明了工作人员需遵守的价值观和行为标准以及违规行为的后果。

15. 第五次领导力对话是整个秘书处管理人员和工作人员参与的强制性讨论,其重点是联合国工作人员的责任,包括在防止和报告性剥削、性虐待和性骚扰方面的责任。该方案于2017年12月结束,并于2018年1月颁发完成证书。此外,在我的要求下,道德操守办公室于2017年审查了关于联合国工作场所性骚扰与外地性剥削和性虐待行为之间关系的现有监管框架(见 [A/71/818](#), 第17段)。

三. 执行零容忍政策

16. 大会已强调指出,预防和问责是联合国及其会员国展示对性剥削和性虐待零容忍政策和为受害人伸张正义的集体承诺的关键领域(见第 [71/278](#) 号决议)。预防和问责是我提出的执行零容忍政策战略的核心,同样,为提高认识、开展风险评估、改进筛查和完善人员培训而采取的相关措施以及报告也是该战略的核心。第三部分简要介绍了全系统为执行零容忍政策所采取的措施、已取得的成果以及针对遇到的挑战将采取的下一步措施。

17. 在本报告所述期间,以六种正式语文及当地和其他语言向所有具有外地存在的联合国实体分发了“不要找借口”卡片,其中概述了关于防止和举报性剥削和性虐待的责任和义务。开发署向其工作人员分发了卡片和其他宣传材料。人权事务高级专员办事处(人权高专办)为提高对报告义务的认识修订了内部程序和行为守则,同时向其工作人员介绍情况并向各人权机制开展外联宣传。

⁴ 该文件内容与担任联合国警察的特派专家的个人证词以及部署部队或建制警察部队的会员国所提供的证明完全相同。

18. 2017 年 8 月，特别协调员办公室在设有人道主义行动和(或)和平行动的 30 个工作地点对联合国人员和附属人员开展了第二次全系统调查。⁵ 调查的目的是重点评估工作人员对行为守则和过去 12 个月内所受培训内容的掌握情况，并评估他们对报告和(或)移交程序及参与性剥削和性虐待后果的了解。包括秘书处⁶ 在内的 10 多个实体⁷ 的各类人员中，有 6 000 多名受访者完成了调查。调查结果显示，大多数人员了解规定和他们的报告责任。所受培训是有效的，并发现接受培训与了解规定之间存在一一对应关系。但调查结果表明需要更有效的报告指控的制度，同时需要高层领导加强监督，并更多地向工作人员介绍如何报告指控。调查结果用于制定更多预防或补救措施及衡量改进情况提供了依据。

A. 减轻风险

19. 在上文第 11 段提到的行动计划的基础上，我指示在实地开展业务和执行方案的所有实体的高级管理人员进行风险评估，提出减轻风险的措施，并在 2018 年向我报告各自业务中有哪些领域仍然存在减轻风险方面的最大挑战以及在哪些领域已能够产生积极影响。确定全面减轻风险因素所需采取的措施取决于特定外地行动的情况，基于对形势的分析和对风险因素、这些因素出现的可能性和影响的评估，以便利用有针对性的内部控制措施优先考虑和处理这些风险。在和平行动中实施的内部控制措施包括宵禁、设立禁区、对远程工作地点进行评估访问、经常对人员开展提高认识活动，并向当地社区宣传联合国人员应有行为标准。

20. 外勤支助部开发了性剥削和性虐待风险管理工具包，可适应特定任务条件，并与和平行动风险管理的其他流程保持一致。将于 2018 年上半年开展对工具包的试用，预计今年晚些时候最终完成制作，并将向全系统推广该产品。为进一步减轻风险，外勤支助部通知所有外地特派团工作人员，明确禁止他们与处于联合国保护任务范围内面临风险的民众(如难民和境内流离失所者)发生任何性关系。

21. 性剥削和性虐待问题工作组正在筹备一项研究，作为另一种减轻风险的措施，这项研究从性别角度分析性剥削和性虐待的原因和后果，以便为制定战略和应对措施以实现本组织关于妇女人权、性别平等和增强妇女权能的更广泛目标提供参考。我还指示工作组与联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)领导的机构间常设委员会对受害民众负责和防止性剥削和性虐待工作队

⁵ 阿富汗、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、塞浦路斯、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加蓬、几内亚比绍、海地、印度、伊拉克、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马里、尼日利亚、巴基斯坦、苏丹、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、土库曼斯坦和也门，以及加沙和科索沃(提到科索沃时应理解为是在安全理事会第 1244(1999)号决议的范围内)。

⁶ 为本报告的目的，秘书处包括所有维持和平特派团和特别政治任务。

⁷ 开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、联合国志愿人员方案(联合国志愿人员)、妇女署和粮食署；没有说明具体附属关系的“其他”实体。

合作，为执行伙伴制定防止性剥削和性虐待及处理相关指控的全面规程。规程概述了建立预防和应对的保障措施的要求，例如培训和能力发展、风险评估和风险缓解以及监测和报告指控。将于 2018 年完成并出台该规程。

B. 筛查

22. 预计将在今年启用一个电子工具，用于筛查因经证实的性剥削和性虐待指控而被解雇或在调查期间辞职的联合国人员。该工具的目的是防止这些人在联合国系统内再次就业。将在整个秘书处及其独立管理的机构、基金和方案中使用这一工具。

23. 秘书处已根据 2012 年联合国人员人权筛查政策调整所需人力资源。该政策要求：(a) 提名或提供人员在联合国任职的国家必须对人员进行筛查，证明他们没有犯下、也没有被控犯下刑事罪行和(或)违反国际人权法和国际人道主义法的行为；(b) 寻求在联合国任职的个人须提供自我证明；(c) 秘书处审查关于被提名人和(或)候选人人权行为的现有信息。由于能力有限，秘书处一般只能对高级职位候选人进行人权筛查。我将继续探讨如何提供必要资源，对所有工作人员进行筛查。我促请会员国提供支持与合作，确保在提名或部署人员之前进行筛查，以维护联合国的标准。

C. 培训

24. 外勤支助部制定了一项关于防止性剥削和性虐待的电子学习培训方案。2017 年 5 月对秘书处所有工作人员强制推行该方案，总部和特派团驻地已有 14 000 多人完成培训。2017 年 8 月，儿基会、开发署、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为各机构、基金和方案的所有工作人员和相关人员调整了电子学习方案。儿基会的执行伙伴也可以接受培训。一些国家办事处加快了高风险环境中的培训要求，例如，在孟加拉国进行部署之前加快了培训，以此作为罗兴亚难民危机人道主义应对工作的一部分。我鼓励会员国在部署前培训中纳入类似方案，包括在维持和平和其他培训中心实施联合学习举措。

四. 实施秘书长的新办法战略

A. 优先考虑受害人的权利

25. 优先考虑性剥削和性虐待受害人的权利和尊严是我战略的核心，并贯穿该战略的其它要素。过去一年，包括在 2017 年 10 月我访问中非共和国期间，我亲自会见了性剥削和性虐待的受害人。受害人的遭遇深深触动了我，他们追求新生活的勇气和韧性使我深受启发。我将在我的任务期间继续与受害人互动，了解他们的需求、关切和优先事项，重申联合国与他们并肩作战、向他们提供援助并维护他们权利的承诺。

1. 受害人权利倡导者和实地受害人权利倡导者

26. 2017年8月,我任命了首位受害人权利倡导者,以加强联合国对受害人的支持,确保将以受害人为中心的办法纳入预防和应对措施,包括纳入司法救助。⁸为了在实地一级加强对受害人的支持,我指示我在性剥削和性虐待指控报告数量最多的4个维持和平行动(中非稳定团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团))中的特别代表设立中级到高级职等的实地受害人权利倡导者员额。实地受害人权利倡导者在现有职能外承担了这一职责,向有关特别代表和受害人权利倡导者进行双线报告。他们的作用是确保将以受害人为中心、注重性别和对儿童敏感的非歧视办法纳入支持和援助受害人的所有活动,并使这种办法在全系统各个指定工作地点保持一致。

27. 受害人权利倡导者自2017年9月就职以来,在总部和实地与会员国、联合国系统各实体和包括学术界在内的民间社会合作,收集为减轻风险而采取的以受害人为中心的应对措施和社区参与方面的最佳做法,并确定需要进一步采取行动的领域。为了获得关于最佳做法的实际见解,她于2017年10月访问了中非共和国,并于2017年12月访问南苏丹。在实地受害人权利倡导者的支持下,她会见了当地各类行为体,还陪同我会见了中非共和国的受害人。我特别感谢特派团领导层致力于公开明确地解决性剥削和性虐待问题,包括加强问责措施。这些特派团领导人为整个系统树立了榜样,表明我们的行为必须展现强有力的价值观和原则。他们为增进人们对联合国人员应有素质的了解努力进行沟通并开展外联工作,这些努力应在整个系统中得到赞扬和推广。

28. 我指示受害人权利倡导者对全系统范围内现有的保障受害人权利的方法和服务进行全面调查,以便在该领域已有工作的基础上再接再厉,并明确概述差距、重叠之处、经验教训和最佳做法。整体性的分析有助于为加强国家层面受害人援助的机构间合作提供建议。我还要求她召集专家进行协商,包括与国家一级的受害人权利倡导者和法律援助组织协商,为制订更多所需工具、政策或方案提供参考。

29. 实地受害人权利倡导者的工作已产生了积极影响。在中非共和国,倡导者带领联合国和国家行为体为改进涉及性剥削和性虐待的亲子鉴定程序加强合作,并参加了派往两个部队派遣国的部际访问团,以讨论国家一级防止和应对此类行为及相关亲子鉴定的措施。在海地,倡导者鼓励联合国系统内处理性剥削和性虐待的各实体加强合作,并力求将基于权利的受害人援助纳入特派团活动和不同实体的活动。在南苏丹,倡导者正努力确保向受害人及时提供法律、医疗、心理和其他基本支持服务。在倡导者的常设职能外,还有一位工作人员在某一区域外地地

⁸ 大会在第72/262号决议中核定了受害人权利倡导者办公室2018年1月1日至12月31日的资源。该办公室2019年的订正估计数将于2018年晚些时候提交大会审议。2018年,特别和专门的实地受害人权利倡导者员额列入相关维持和平特派团的拟议预算,供大会审议。

点(南苏丹的马拉卡勒)担任事实上的受害人援助协调人,这是一个良好做法,应考虑向其他地点推广。这些倡导者努力与当地主要行为体合作,特别是通过更好和更主动地同社区接触、建立和加强社区投诉机制,增加了受害人挺身而出提出指控的机会。

30. 必须向实地受害人权利倡导者提供充足的资源和支助,包括设立专门的专业员额。确定其他区域外地地点的受害人权利协调人可以使他们的工作得到加强。我还将继续要求有关实体在普遍存在性剥削和性虐待而需采取特别措施的人道主义与发展环境中指定实地受害人权利倡导者。

2. 支持性剥削和性虐待受害人信托基金

31. 支持性剥削和性虐待受害人信托基金于 2016 年设立,为支持一系列受害人援助服务和项目提供资源。我对过去一年捐款增加了两倍表示欢迎,并鼓励会员国继续这一积极势头。截至 2017 年 12 月,信托基金共持有 189 万美元承付款和(或)捐款,其中 176 000 美元是根据大会第 70/286 号决议、与经证实的性剥削和性虐待案件有关的扣留款项。在刚果民主共和国,已向为受害人提供专门服务的项目和为加强社区投诉受理网络的项目提供了赠款。2017 年 12 月,由全系统各实体高级代表组成的信托基金内部审查委员会也批准了向中非共和国受害人提供医疗、心理和法律服务的项目,这是现有性别暴力方案的一部分,委员会还批准了在利比里亚支持为遭受边缘化和污名化的受害人提供教育和职业培训的项目。

3. 全系统援助和支持受害人

32. 联合国系统一些实体采取措施把向受害人提供援助作为其方案的有机组成部分,并加强协调一致的对策,我对此感到鼓舞。2017 年,儿基会在 16 个高风险国家加大了应对力度,包括加强向受害人提供对儿童问题敏感的援助。2017 年 9 月,儿基会召集了为期两天的协商会议,会上注意到协调调查工作取得的进展,但发现受害人缺乏法律援助是一个长期存在的差距。

33. 在中非共和国,联合国开发署和中非稳定团妇女保护高级顾问支持一个由警务人员和平民参与的联合项目,该项目在性别暴力案件、包括在联合国人员实施的性剥削和性暴力案件中,向社区提供查询和调查服务以及医疗、心理、法律和预防性干预服务。

34. 外勤支助部编写了一份从接到投诉到得出调查结果的过程中与受害人沟通的指南。无论结果如何,在调查结束时将向受害人提供信件,该信件的模板已设计完成,以便改进沟通,使沟通标准化。正在开发供所有和平行动使用的受害人援助集中跟踪工具,预计将于 2018 年推出,还在汇编为受害人提供的各项服务。

35. 不同实体继续在外勤支助部和儿基会牵头的工作队中开展工作,以期最终确定向性剥削和性虐待受害人提供援助的统一规程。该规程旨在加强协调一致的全系统办法并加强外地特派团和国家工作队之间的联系,为工作人员和有关人员或

安全理事会授权的非联合国部队人员实施的性剥削和性虐待的受害人提供援助和支持。2017年3月以来，在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克和马里对规程进行了实地测试。规程将澄清所有行为体的作用和责任，包括总部和实地受害人权利倡导者的作用和责任，以及驻地和人道主义协调员在建立或维护预防性剥削和性虐待网络方面的作用。规程还将包括为援助受害人采取可衡量的行动，鼓励在人道主义机构中任命协调人。儿基会和国际移民组织(移民组织)在乍得、伊拉克、黎巴嫩、马拉维、尼日利亚和也门为300多个协调人提供了关于规程草案的培训。

B. 终止有罪不罚现象

36. 如不加强报告、开展调查并由会员国采取行动将涉嫌性剥削和性虐待指控的施害者绳之以法，有罪不罚现象还将继续存在。我们必须与会员国合作，确保在其国民实施的性剥削和性虐待行为构成刑事犯罪和(或)引起民事责任的情况下，将产生与之相应的严重后果。我将以预防和应对性剥削和性虐待的全系统范围责任分配总表(见 A/71/818, 附件五)为参照，继续竭尽全力确保联合国内部的问责制。

1. 改进报告和数据收集

37. 已采取措施就全系统性剥削和性虐待事件的报告和数据收集工作进行协调、加强合作并作出改进，这仍将是2018年的优先事项。自2017年初以来，联合国系统所有实体都必须向我报告有足够信息确定可能存在涉及已确认或可确认受害人的性剥削或性虐待行为的指控。特别协调员办公室每季度向我提供从整个系统收集汇总的指控的最新情况，作为对联合国高级领导人问责的另一种手段。2017年11月以来，我已公开发布这些最新情况。外勤支助部继续在其行为和纪律网站(<https://conduct.unmissions.org/>)上报告和更新关于性剥削和性虐待指控的数据。

38. 2017年11月，高级别指导小组批准了一项统一政策，即在接受和处理对联合国授权开展行动的人员的性剥削和性虐待指控时，应在向国家当局披露信息和遵守保密原则之间保持平衡，使本组织能以兼顾受害人隐私权与保密权及本组织追究责任(包括刑事责任)的义务的方式，管理从受害人那里接收的信息或处理关于受害人的信息。这项政策根据驻中非共和国国际维持和平部队性剥削和性虐待问题外部独立审查小组报告所载建议6(见 A/71/99)制定，并参考了对18个实体开展的保密政策评估和在全系统开展的广泛协商。我打算在今年晚些时候以秘书长公报的形式发布统一政策。

39. 为确保以统一和连贯的方式在全系统收集指控信息，制定了一份事件报告表和相关指南。该表格仅供经授权的联合国人员使用，旨在对指控或报告启动正式程序，可能会据此提供援助并采取其他适当行动，如行政调查和(或)移送刑事调查。将在“不伤害”和尊重保密性与知情同意的基础上使用该表格。自2017年

11 月以来,在刚果民主共和国开展行动的联合国系统各实体已对表格和相关指南进行了实地测试,并由内部监督事务厅(监督厅)设计和提供培训。该表格和相关指南一旦最后确定,将向全系统所有工作地点发布,供它们使用。

40. 自 2016 年以来,所有和平行动都建立了正式或非正式的社区投诉受理机制。行为和纪律小组与联合国合作伙伴联合开展了关于这些机制的宣传和外联活动。必须继续对接受投诉的人员进行能力建设,包括确保他们遵守人权原则,特别是保密原则。2017 年,中非稳定团将社区报告网络扩大到区域外地地点,并向指定的联络人提供了培训、工具包和其他指导意见。在南苏丹,性别暴力信息管理系统对涉及联合国人员和(或)执行伙伴的性剥削和性虐待指控实施了强制报告和移交措施,以确保采取迅速、适当的行动。我鼓励在所有地域范围内采取这种做法,以加强问责并防止卷入性剥削和性虐待指控的人员再次参与联合国的活动。

41. 我已要求向我报告所有涉及隶属本组织或与本组织有关的非联合国系统各实体(包括“执行伙伴”和订约人)的性剥削和性虐待指控。我们必须确保由主管机构对这些报告进行调查,并确保建立适当的问责机制。

2. 加强调查

42. 我继续鼓励会员国确保在收到性剥削和性虐待指控的情况下,迅速任命并部署具有足够经验和专业知识的国家调查官员。我还敦促会员国确保调查符合国际标准,并与联合国进行联合调查。

43. 联合国与会员国合作,继续支持对国家调查官员进行能力建设和培训。2018 年 1 月实施了第一个关于调查性剥削和性虐待指控的培训方案,这是由外勤支助部和监督厅联合发起的,并由会员国提供资金支助。⁹

44. 我已要求联合国系统各实体加强调查方法和程序,包括集中调查能力。为了提高调查的整体质量并确保遵守国际人权标准和其他标准,必须进一步制定全系统共同的调查标准和做法,还要加强对受害人和证人的保护措施。

45. 在联合国调查事务部门代表的主持下,一个工作队正在制定关于性剥削和性虐待调查的原则和准则,旨在统一标准、调整方法、确保一致性并纳入以受害人为中心的办法。监督厅正在审查和改进其调查方法,以便优先考虑受害人的权利和需要,同时适当尊重保密性和知情同意权,特别是在进行面谈和收集证据的过程中。监督厅在私人场所进行面谈,尽量由性别平衡的调查小组完成,面谈时提供支助人员,并将案件移交给适当部门。优先对性剥削和性虐待指控进行调查,并规定衡量调查完成的严格基准。快速反应小组接受了培训,以保护时效性强的重要证据。监督厅和儿基会在开发署的参与下设计并举办了儿童进行法证访谈的培训课程。

⁹ 外勤支助部对培训进行协调,并由监督厅负责规划、设计和提供培训。

3. 改善后续行动和问责

46. 如果性剥削和性虐待是由国家特遣队成员所为，部队派遣国具有管辖权，并主要在被控受害者的国家实施问责程序。如果联合国进行的调查显示对官员或特派专家的指控是可信的，我会将此事移交有关国家当局，要求采取适当行动，并告知本组织随时准备配合任何后续调查和(或)刑事起诉。

47. 会员国的参与对后续跟踪已移交刑事问责的案件至关重要。我们正在建立更加透明迅速的沟通渠道，让所有利益攸关方了解为落实问责而采取的步骤。我们与会员国协作，就国家当局移交给联合国的案件以及尚未提供或有待提供任何调查或诉讼状况后续信息的案件，加强信息分享和后续行动。

4. 非联合国部队

48. 大会在第 71/278 和 71/297 号决议中申明，会员国应采取适当步骤，调查涉及非联合国部队的性剥削和性虐待指控，追究施害者的责任，并向受害人提供适当援助和支持。我欢迎会员国努力加强措施，消除由安全理事会授权批准的非联合国部队人员实施的性剥削和性虐待。

49. 但是，联合国在向会员国后续跟踪这些指控方面仍面临挑战。我们必须齐心协力，根据从本组织与联合国部队和警察派遣国商定的程序和合作方式中吸取的经验教训与得出的最佳做法，建立或加强标准化措施、程序和合作方式。我们必须就调查程序和相关司法程序制定协作措施和信息共享措施(同时尊重保密性)；这些措施将使联合国能够评估事态发展，为受害人提供必要的支持和信息。

50. 但我承认，除非安全理事会具体授权，否则在非联合国部队采取一致措施并与联合国进行合作方面仍将遇到挑战。我敦促会员国在授权和延长非联合国部队任务时系统地提出要求，并探讨更多确保执行的备选方案，包括支持制定一项特别规程，列出防止安全理事会授权批准的非联合国部队实施性剥削和性虐待的最低标准。

51. 正在联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架下为非洲联盟和平支助行动制定人权合规和问责框架，其中也将涉及防止性剥削和性虐待的问题。2017 年 8 月，外勤支助部和人权高专办与非洲联盟委员会举行会议，就遵守国际人权法和国际人道主义法问题交流经验，并最终确定非洲联盟关于行为和纪律及防止和应对性剥削和性虐待的政策草案。随后举行的协商讨论会概述了对在部署非洲联盟和平支助行动期间侵犯人权行为(包括涉及性剥削和性虐待的侵权行为)实施有效问责所需的机制。联合国承诺在非洲联盟制定用于筛查、风险缓解、案件管理和其他措施的政策和工具时，继续与非洲联盟合作。

C. 与会员国协作

52. 2017 年 9 月，我召集了一次高级别会议，讨论如何采取措施防止性剥削和性虐待。国家元首和(或)政府首脑、国际和区域组织领导人、民间社会伙伴和联合

国领导层利用会议提供的机会，表明了同心同德、消除这一祸患的承诺。我非常自豪地介绍了关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约，该契约明显展示了联合国与正式支持实地和平行动的会员国之间的伙伴关系和相互承诺。到目前为止，已有 86 个会员国签署了该契约。我鼓励其他国家考虑签署契约，我将继续就如何落实契约所载承诺与会员国协作，通过简报会和其他机会讨论持续存在的挑战并分享最佳做法。

53. 在这次会议上，我还介绍了在联合国行动中预防和应对性剥削和性虐待方面的领导班子，设立该领导班子的目的是让国家元首和政府首脑在最高政治层面展现他们的集体决心。到目前为止，已有 58 位领导人加入领导班子，它仍然对新成员开放。我打算与他们就参与整个系统正在开展的许多举措(包括担任受害人倡导者并确定最佳做法)共同制定一个强有力的方案。我提议在大会第七十三届会议期间召开一次领导班子会议，以便评估进展情况并制定未来的路线方针。

D. 与民间社会协作

54. 民间社会和人道主义组织是我们在实地和决策中努力解决性剥削和性虐待问题的重要伙伴。它们经常处于保护弱势社区、为其提供生存援助的第一线，也是受影响社区与联合国系统之间的重要桥梁，因为它们经常为报告性剥削和性虐待指控的受影响个人提供协助。

55. 我与各类从事这方面工作的民间社会行为体进行了接触，其中包括基层社区团体、信仰组织、青年团体和法律援助团体。2017 年与民间社会在日内瓦和纽约召开了三次圆桌会议，讨论最佳做法；2018 年初举办了类似会议，并将在全年继续举行。

56. 我为世界各地社区在增强受害人权能、支持受害人方面所取得的成就感到鼓舞。因此，我正在建立一个由所有地区相关领域的民间社会主要人士和专家组成的咨询委员会，就如何加强预防和应对措施，包括可能的战略、政策、指导、方案和工具向我提供咨询意见。

E. 改善战略宣传，以促进教育和提高透明度

57. 改善我们的战略宣传对防止和打击性剥削、提高对风险因素的认识至关重要。为了提高各社区对联合国人员应有举止和行为的认识，还有很多事情可以做而且应该做。因此，我已邀请联合国电视台与我的特别协调员和受害人权利倡导者合作，制作一份关于性剥削和性虐待的原因和影响的纪录片，并记录本组织与会员国和世界各地民间社会共同作出的努力。

58. 在提高透明度和信息获取的方便程度方面取得了长足的进展。2017 年 3 月，外勤支助部更新了其关于和平行动的行为和纪律网站，概述了为处理联合国外地工作人员不当行为所采取的措施，其中一节介绍了打击性剥削和性虐待的措施。2018 年该网站的内容将以所有正式语文发布。2017 年 8 月，新闻部利用联合国

系统所有实体的信息和资源，推出了关于全系统应对性剥削和性虐待问题的专门网站，并发起了全系统内部宣传活动，包括在秘书处主要内部网站 iSeek 开设专门网页，该网页已被其他实体复制。向当地民众开展的外联活动包括讨论、公益告示、宣传短信及数字宣传。

59. 我的特别协调员继续与会员国协作，共同建立关于性剥削和性虐待的国家法律资料库，现已纳入 39 个会员国提供的内容，并将继续更新。

60. 我们还在爱立信和世界儿童基金会的无偿支持下，尝试开发一个移动应用程序，把联合国所有相关的现行政策和行为标准、打击性剥削和性虐待的培训材料和工具、包括加强报告和相关行为体信息共享的各项措施进行数字化处理，并提供这些材料。

五. 指控数据概览

61. 我已提供全面补充资料，其中包含 138 项针对维持和平特派团和特别政治任务、联合国其他实体和由安全理事会授权批准的非联合国部队人员的性剥削和性虐待指控，所涉期间为 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，这些资料可上网查询。¹⁰

1. 维持和平特派团和特别政治任务

62. 总的来说，2017 年共有 62 项针对部署在 10 个维持和平特派团和 1 个特别政治任务的人员的指控报告。¹¹ 每项指控可能涉及一个或多个受害人以及一个或多个被控施害者。其中，41 项指控涉及 101 名军事人员，10 项涉及 23 名警察人员，11 项涉及 11 名文职人员，共有 130 名受害人(21 名女童和 109 名妇女)。在 62 项指控中，20 项涉及性虐待，42 项涉及性剥削，其中 23 项指控涉及亲子鉴定申诉，还有一项申诉将在孩子出生后确认。每一项指控的详细资料可在线查询：<https://conduct.unmissions.org>。

63. 应该指出的是，性虐待案件数量占有性剥削和性虐待指控的比例自 2017 年(占有性指控的 55%)以来有所下降(现为 32%)，性虐待案件这一较低比例更符合前些年观察到的这类指控的百分比。

64. 数据显示，与 2016 年报告的 104 项指控相比，2017 年的指控数量有所下降。¹² 2017 年报告的指控中，53% 涉及 2017 年发生的事件，47% 涉及往年事件，最早可追溯至 2003 年。关于中非稳定团的指控记录有所减少(现有 19 项，而 2016 年有 52 项)。关于联合国利比里亚特派团和联合国海地稳定特派团(联海稳定团)

¹⁰ 见：<https://delegate.un.int/dgacm/delegate.nsf/xaOpenPortal.xsp>。

¹¹ 监督厅还记录了其他 34 项指控，但由于下列原因未列入本报告：20 份报告没有足够的信息来进行调查；8 项指控涉及联合国工作人员之间的性侵犯行为，但与援助受益人无关；3 项指控分别涉及性骚扰、亲子鉴定申诉和违反当地法律，但没有性剥削和性虐待的迹象；2 项指控涉及违反禁止亲密接触政策的行为，但没有性剥削或性虐待的迹象；1 项指控已纳入先前报告的指控。

¹² 一项指控列入了 2016 年报告的总数(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)。

的指控记录有所增加，可能是因为在这些特派团任务结束前对地方社区开展了外联工作。

65. 在 2017 年收到的 62 项指控中，61 项已移交调查，还有一项指控在本报告所述期间结束时仍在审查中。对 2017 年收到的 20 项指控的调查已完成，其中 14 项指控得到证实，6 项查无实据。截至 2018 年 1 月 31 日，对 2017 年记录的 41 项指控的调查仍未完成。已收到关于 2016 年和以往年度未决事项的调查结果，其中显示 2016 年的指控中有 14 项得到证实，19 项查无实据；2015 年的指控中有 4 项查证属实，3 项查无实据。截至 2018 年 1 月 31 日，18 个部队派遣国仍未提交对 2016 年和以前 58 项指控(2016 年 39 项、2015 年 15 项、2014 年 1 项和 2013 年 3 项)的调查结果。¹³ 由联合国开展的对 2016 年或之前所有指控的调查均已完成。

66. 对于经证实的 2017 年和以前记录的涉及文职人员的指控，其中对 5 人的指控已移交人力资源管理厅采取纪律行动，与两人有关的指控已移交联合国志愿人员方案(志愿人员方案)，针对一人犯罪行为的可信指控已由法律事务厅移交给一个会员国。关于经证实的 2017 年和以前涉及警察和军事人员的指控，联合国对 25 名军事人员和 2 名警察人员采取了行政行动，对他们进行惩戒性遣返，并禁止这些人员参加今后的外地特派团。这些事项已移交有关会员国，由它们采取适当的纪律措施或刑事问责措施。2017 年，会员国就 21 项经证实的 2017 年和以前记录的指控(2010 年 2 项、2011 年 1 项、2012 年 2 项、2013 年 2 项、2014 年 1 项、2015 年 5 项、2016 年 6 项和 2017 年 2 项)向联合国通报了所采取的行动，包括从行政措施到监禁等各项措施。17 个会员国尚未对 2010 年至 2015 年期间报告并查证属实的 27 项指控采取行动，¹⁴ 而 2016 年底，有 31 项关于 2010 年至 2015 年期间报告的指控有待结案。联合国或会员国就 2010 年至 2017 年收到的指控所采取措施的详情见：<https://conduct.unmissions.org>。

2. 联合国系统其他实体及其执行伙伴

67. 2017 年，75 项报告的指控涉及维持和平行动和特别政治任务以外其他实体的人员，¹⁵ 与 2016 年报告的 42 项指控相比有所增长。在这 75 项指控中，25

¹³ 刚果民主共和国(22 项)、刚果共和国(8 项)、喀麦隆(4 项)、布隆迪(3 项)、加蓬(3 项)、卢旺达(警察派遣国；3 项)、乍得(2 项)、尼日尔(2 项)、乌拉圭(2 项)、贝宁(1 项)、布基纳法索(1 项)、加拿大(警察派遣国；1 项)、加纳(1 项)、马拉维(1 项)、尼日利亚(1 项)、巴基斯坦(1 项)、塞内加尔(1 项)和南非(1 项)。

¹⁴ 尼日尔(4 项)、乍得(3 项)、南非(3 项)、刚果共和国(2 项)、尼日利亚(2 项)、塞内加尔(2 项)、孟加拉国(1 项)、喀麦隆(1 项)、加拿大(1 项)、刚果民主共和国(1 项)、几内亚(1 项)、几内亚比绍(1 项)、马达加斯加(1 项)、马里(1 项)、毛里塔尼亚(1 项)、多哥(1 项)和坦桑尼亚联合共和国(1 项)。

¹⁵ 难民署(39 项)、国际移民组织(移民组织)(9 项)、儿基会(8 项)、近东救济工程处(8 项)、人口基金(3 项)、粮食署(3 项)、项目署(2 项)、刑事法庭余留事项国际处理机制(1 项)、人道主义事务协调厅(1 项)和妇女署(1 项)。大多数实体设有外勤业务，报告的指控来自这些外勤业务。

项涉及执行伙伴(见上文第 10 段)。这些指控涉及 34 名性虐待受害人(20 名女童、3 名男童、9 名妇女和 2 名男子)和 45 名性剥削受害人(8 名女童、36 名妇女和 1 名身份不明的受害人)。

3. 非联合国部队

68. 2017 年有一项针对安全理事会授权开展行动的非联合国部队的性暴力指控, 涉及一名女性受害人, 并已引起联合国的注意, 与 2016 年报告的 20 项指控相比, 数量大幅下降。这一下降可能是由于情况发生变化, 包括部队撤离或减员以及部队与社区之间的联系减少。在接受指控方面也存在挑战, 因为人权高专办收集信息的能力取决于是否有外地存在或和平行动中是否有人权部门、是否能进入可能发生侵害行为的地区以及对受害人和工作人员安全保障的关切。

六. 结论和建议

69. 我清楚地认识到, 联合国对于制定从预防到应对的全球标准以打击在联合国旗帜下服务的人员所实施的性剥削和性虐待负有特殊责任。这场斗争仍是我的优先事项之一, 我将在职权范围内继续尽我所能, 确保联合国自身秩序井然, 包括为此在总部和外地努力加强合作与协调。数据表明, 2017 年报告的指控数量呈下降趋势, 但我们将继续加强申诉机制, 使受害人能挺身而出, 并加强调查和后续程序。

70. 确保数据收集和报告方法在全系统范围内保持一致至关重要。必须制定共同标准和方法, 将其运用于所有实体, 从而以相同的方式报告指控, 使数据便于整合和查阅。我已要求所有相关实体在 2018 年底前完成这项正在进行的工作。

71. 我们还必须提高整个系统的透明度。必须改进传播可信指控信息和跟踪可信指控的工具。全系统网站必须以便于所有人访问和理解的方式整合这些信息。必须加强全系统的信息共享。我们必须加强针对联合国工作人员、当地民众、国际社会、民间社会和媒体的战略宣传和外联措施, 确保他们明确表示对联合国服务人员的期望。我们还必须作出努力, 正视并解决受害人经常面临的污名化和歧视问题。

72. 我将继续与会员国、民间社会和私营部门建立伙伴关系, 利用他们的专长。联合国可以大量借鉴世界各国已取得的成就。会员国还在继续创新, 为打击性剥削和性虐待颁布立法和制定方案。我鼓励会员国分享经验和最佳做法, 特别是分享为协助和支持受害人所采取的措施。为此, 我将与领导班子和自愿契约的签署方加强协作。

73. 我将与会员国合作, 打击有罪不罚现象, 追究施害者的责任。我鼓励会员国在接到性剥削和性虐待指控时迅速部署国家调查官员, 确保调查符合国际标准并同意与联合国进行联合调查。我将加强我们的内部调查、沟通并向会员国后续跟

踪问责程序。我再次促请会员国考虑扩大域外管辖权，以涵盖其国民在派驻联合国或在联合国授权下开展业务时可能犯下的罪行。

74. 我们必须首先认识到，如果我们不能解决性剥削和性虐待的根本原因和风险因素，那么应对性剥削和性虐待的努力将不会产生什么效果。联合国经常在复杂的环境中运作，这些环境中充斥着持续不断的冲突、暴力和不安全，贫困与不平等以及各种侵犯人权的行为，包括频繁发生的性暴力和基于性别的暴力。脆弱的国家机构，特别是脆弱司法系统，加剧了这些因素，并有可能助长有罪不罚的风气。

75. 联合国防止和打击性剥削和性虐待的努力不能支离破碎。必须将这些努力充分纳入本组织促进和保护人权、促进和平与安全以及促进可持续发展的各项工作中。

76. 我承诺通过正式和非正式的方式，包括通过领导班子与会员国共同探讨并向它们咨询如何在联合国三大支柱间以全面的方式加强和协调我们的努力，并将这些努力纳入为实现《2030年可持续发展议程》而开展的工作。

77. 我将在大会第七十三届会议一般性辩论期间召集一次会议。我请会员国思考这一问题并在会上分享观点。
