



第六十七届会议

议程项目 135

人力资源管理

防止性剥削和性虐待特别保护措施

秘书长的报告

摘要

在大会通过第 57/306 号决议以及秘书长发布关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的公报 (ST/SGB/2003/13) 后, 已制定了防止和处理联合国工作人员性剥削和性虐待行为的措施。虽然在减少性剥削和性虐待事件方面取得了进展, 但仍需继续努力, 推行零容忍政策并加强问责。

根据大会第 57/306 号决议, 本报告提供 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间联合国系统内有关性剥削和性虐待的指控资料, 并陈述为加强问责制、治理、监督和执行需要进一步采取的行动。



一. 引言

1. 由于西非境内援助人员对弱势群体进行性剥削和性虐待情况普遍的严重指控，大会通过了第 57/306 号决议，秘书长也发布了关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的公报 (ST/SGB/2003/13)，到 2013 年，已有十年时间。另有性剥削和性虐待事例说明，当时存在的准则、政策和程序以及组织问责机制显然是不够的。秘书长采取了零容忍政策，制订了防止和处理联合国工作人员性剥削和性虐待行为的措施。

2. 这些年来，在所有联合国实体中报告的性剥削和性虐待事件数量明显下降，从 2005 年高峰 373 起减至 2012 年的 88 起。具体就由外勤支助部支助的维持和平特派团和特别政治特派团来说，指控报告数量从 2011 年的 74 项降至 2012 年的 60 项，并且远低于 2006 年的 357 项和 2005 年的 340 项指控报告。虽然由于国际和国家两级的专门行动，在减少性剥削和性虐待事件方面取得了进展，但还需继续努力执行对性剥削和性虐待的零容忍政策，并加强问责。

3. 本报告介绍执行对性剥削和性虐待行为零容忍政策的更多措施，并提供资料，说明在 2012 年收到的关于性剥削和性虐待指控的数量和类别以及目前对这些指控的调查状况。

二. 2012 年关于性剥削和性虐待的报告

4. 在 2012 年，从 45 个实体收到了性剥削或性虐待指控报告的资料，这些实体包括本报告附件一列出的秘书处各部厅和联合国系统的各机构、基金和方案。2012 年各实体报告的指控数量共计 88 项，2011 年则为 102 起。6 个实体，包括维持和平行动和特别政治特派团，报告收到了一项或多项指控，有 39 个实体报告没有收到任何指控。¹

5. 指控的性质及对其审查情况详列于本报告附件。附件中没有提到的实体，意味着没有提出对其人员的指控。附件中分别载列涉及被部署到外勤支助部支助的维持和平行动和特别政治任务特派团的文职人员、军事人员、警察和惩戒人员的指控。

报告的对非外勤支助部支助的维持和平行动和特别政治任务特派团的联合国工作人员和相关人员的指控

6. 附件二详细载列报告的对非外勤支助部支助的维持和平行动和特别政治任务特派团的联合国工作人员和相关人员指控的性质。附件三说明目前对这些指控

¹ 政治事务部被视为单独实体，与外勤支助部所支助的特别政治任务相关的资料归到外勤支助部。对联合国志愿人员的指控归入其托管实体提供的资料，因为志愿人员属于联合国相关人员类别。

的调查状况。截至 2012 年 12 月 31 日,共有 28 项性剥削和性虐待指控。这同 2011 年报告的指控数量一样。现对这些指控的情况归纳如下:

(a) 一项对卢旺达问题国际法庭一名工作人员的指控属于其他形式的性剥削和性虐待。此案目前正由内罗毕内部监督事务厅处理。

(b) 联合国难民事务高级专员公署报告了 12 项指控: 1 项受害人年龄超过 18 岁的强奸; 2 项与未成年人发生性关系; 1 项受害人年龄超过 18 岁的性侵犯; 4 项以金钱、工作机会、物品或服务换取性行为; 4 项属于其他形式的性剥削和性虐待。12 个案件中, 4 个涉及编外人员: 1 个是与未成年人发生性关系, 3 个是其他形式的性剥削和性虐待。这些案件均已移交调查机构, 目前正在审查中;

(c) 联合国人口基金报告了一项对该基金服务合同持有人与一名妇女有染构成以金钱换取性的指控。基金监督事务司目前正在调查该案;

(d) 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)2012 年报告了其五个外地办事处中四个的 13 例指控: 约旦 4 例, 黎巴嫩 4 例, 西岸 2 例和加沙地带 3 例。除 1 个案件外, 其余均涉及工作人员。一个与未成年人发生性关系的指控目前正在调查中。5 个案件的指控涉及性攻击受害者不满 18 岁, 1 个查无实据, 1 个因无法找到申诉人而结案, 目前有 2 个案件正在调查中, 1 个已结案并对施害者采取了惩戒行动。调查委员会得以证实一名工作人员同近东救济工程处一方案受益人有自愿的性关系的指控。该案件被提交给近东救济工程处加沙外地办事处主任, 目前仍在审查中。在 6 项其他形式的性剥削和性虐待指控中, 4 项(包括涉及承包商的 1 项)已结案或查无实据, 1 项目前正由一个调查机构进行审查, 还有 1 项没有发现证据, 但造成难处的工作环境, 已通过作出行政安排结案;

(e) 一项对世界粮食计划署一名工作人员的指控属于其他形式的性剥削和性虐待。该案查无实据。

7. 在报告所述期间结束时, 对 43%的指控进行了调查, 其中 32%的案件因指控查无实据或因缺乏足够支持性证据而结案。

8. 在本报告所述期间, 还完成了就 2011 年期间提出的指控进行的调查。在 2011 年年底有 17 起案件的调查仍继续进行, 其中 7 项查无实据。对两个已调查的案件作了进一步审查并随后结案(结果分别是驳回和无过失裁定)其余的指控, 或是仍在调查中, 或是在 2012 年年底相关办事处正在审议调查报告。

对部署在外勤支助部支助的维持和平行动和政治特派团人员的指控

9. 2012 年, 在 10 个外地特派团有 60 项性剥削和性虐待指控报告, 其中 31 项涉及工作人员, 承包商或联合国志愿人员,² 19 项涉及军事特遣队成员或军事观

² 文职人员: 22 项指控涉及工作人员, 6 项涉及联合国承包商雇员, 3 项涉及联合国志愿人员。

察员，³ 9 项涉及联合国警官或建制警察部队人员⁴ 和 1 项涉及职类不明人员。附件四详细载列 2012 年期间收到的所有指控，其性质，相关投诉人或受害人，所涉人员类别以及所采取的行动。

10. 2012 年，所有性剥削和性虐待指控的绝大多数(51 项指控或 85%) 来自 2011 年期间有指控报告的同四个维持和平特派团，比例也类似：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)25 项指控(41%)；联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)各有 5 项指控(各占 15%)；以及联合国海地稳定特派团(联海稳定团)8 项指控(13%)。其余 9 项指控(15%)涉及下列维持和平特派团和政治特派团：联合国科特迪瓦行动(联科行动)；联合国东帝汶综合特派团(东帝汶综合团)2 项指控；联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几建和办)各有 1 项指控。

11. 性剥削和性虐待指控总数的减少是一个积极的事态发展。然而，将近一半的指控仍然涉及极恶劣形式的性剥削和性虐待。2012 年报告的 60 项指控中，27 项(45%)涉及极恶劣形式的性剥削和性虐待指控：有 18 项指控涉及与未成年人的性活动(30%)，另有 9 项涉及与 18 岁或以上者的非两愿性行为(15%)。这种指控比例最高的是，联刚稳定团(25 项中 12 项)，联海稳定团(8 项中 4 项)和联科行动(所有 3 项)，其余 8 项指控涉及另外 6 个特派团。

12. 关于对 2012 年期间收到指控的调查：

(a) 60 项指控中的 13 项涉及至少 18 名军事特遣队人员，已移交给部队派遣国进行调查。其中有 9 个案件所涉会员国表示愿意进行调查。对未从部队派遣国收到答复的 4 项指控，联合国开展了调查。关于联合国正在调查的 8 项涉及作为特派专家的军事或警察人员的指控，已通知所涉人员的国籍国；

(b) 60 项指控中，33 项已交联合国调查，其中 23 项涉及至少数字相同的文职人员，2 项涉及 2 名军事观察员，8 项涉及至少 12 名警务人员；

(c) 1 项指控经审查被认为无须作全面调查，已查无实据而结案；

(d) 以下 13 项性剥削和性虐待指控被认为所提供的相关资料不足而无法作进一步调查，因此已结案：涉及西撒特派团、联几建和办和联阿援助团的各自唯一的 1 项指控，此外，涉及联利特派团和联海稳定团的指控中也各有 1 项，还收到涉及南苏丹特派团的 3 项和涉及联刚稳定团的 5 项指控。

³ 军事人员：17 项涉及军事特遣队人员，2 项涉及军事观察员，后者是作为为联合国工作的专家部署到特派团的。

⁴ 警务人员：5 项指控涉及联合国警察，4 项涉及建制警察部队人员，均作为为联合国工作的专家部署到特派团。

13. 截至 2012 年 12 月 31 日，已完成对 2012 年收到的 11 项指控的调查。这其中包括部队派遣国对 5 项指控进行的调查(2 项已经查实和 3 项查无实据)以及由联合国调查的 6 项指控(1 项已经查实和 5 项查无实据)。仍有 35 项指控尚待调查。2011 年期间报告的指控中，56%的调查工作已经完成；2010 年期间报告的指控中，75%的调查工作已经完成。2008 年至 2012 年期间完成调查的所有指控中，51%已经查实。⁵ 在这方面仍须指出，查无实据的指控不一定是虚假指控或恶意指控。例如，性剥削和性虐待的指控，由于其性质和情景，常因缺乏法医证据、旁证者，或因不能肯定确认被指控的施害者等因素，而不能查实。

14. 2012 年，根据 2012 年期间及之前所作的调查，秘书处要求就 7 项性剥削和性虐待指控对外地特派团文职人员采取行动。2012 年还就 2012 年之前转交的另外 3 项指控采取了行动。

(a) 外勤支助部要求人力资源管理厅对涉入 2011 年联海稳定团所报指控的 2 名工作人员采取惩戒行动(后认为证据不足，并依此结案)；1 名与联合国苏丹特派团(联苏特派团)2011 年所报指控有关的工作人员(该工作人员被解雇)；1 名与联利特派团 2011 年所报指控有关的工作人员(此案仍在审查中)。另有 1 名工作人员在 2012 年受离职处分，原因是联利特派团在 2010 年报告并在 2012 年前转交的一项指控。还提出在对联阿安全部队所报指控调查完成之前安排 1 名工作人员行政休假的要求。但该工作人员不久之后离开了本组织；

(b) 外勤支助部要求联合国志愿人员方案就已查实的联苏特派团 2010 年所报指控对 1 名志愿人员采取纪律行动。但后又认为证据不足，以此了结此事。该方案还报告了在 2012 年就此前移交的案子采取的行动：就 2011 年联利特派团所报指控解雇了 1 名志愿人员，并说明，2009 年提出的涉及 1 名联合国组织刚果民主共和国特派团志愿人员的指控被认为证据不足。

(c) 最后，法律事务厅向国籍国移交了 2 项可信的性剥削和性虐待指控，涉及 2 个联合国承包商的雇员。1 项是 2006 年在联利特派团提出的指控，涉及 5 名雇员，另 1 项是 2010 年在联刚稳定团提出的指控，涉及 2 名雇员。

15. 关于在 2012 年就涉及军事和警务人员的案子所采取的行动，维持和平行动部和外勤支助部将 2012 年或更早收到的 24 项性剥削和性虐待指控移交给了 16 个部队和警察派遣国。还决定就 2012 年或更早收到并已查实的 13 项指控以纪律原因遣返 9 名警务人员和 8 名军事人员，并禁止他们今后参加外地特派团。2012 年期间，外勤支助部还收到 10 个国籍国的 11 份回复，说明其已就 2012 年或更早的指控采取了行动。回复中说明对 9 项指控所采取的行动，包括对 3 人判处 6 个月到 1 年的监禁，并予解雇；对 4 人判处 30 或 60 天监禁；解雇 3 人；对另外

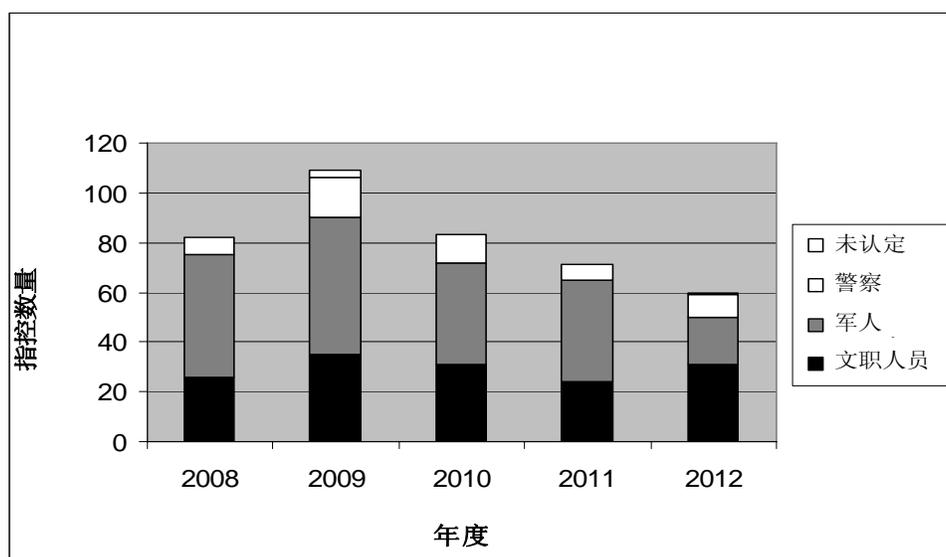
⁵ 资料来自维持和平行动部和外勤支助部不当行为追踪系统，截止日期 2013 年 1 月 1 日。

2 人作纪律处分。对另外 2 项指控的答复称，2 人已被定罪，但以后再通知相关徒判或纪律措施。

三. 意见

16. 就外勤支助部支助的维持和平特派团和特别政治特派团而言，2012 年报告的指控总数减少，此前的数量也在下降：2011 年 74 项指控，2010 年 85 项。所报告的涉及军事人员的指控数量大大减少：2012 年为 19 项，2011 年和 2010 年均为 41 项。2012 年期间对文职人员的指控增至 31 项，而在 2011 年则为 27 项，2010 年为 31 项。2012 年期间报告的对警务人员的指控有 9 项，2011 年为 6 项，2010 年为 11 项(见图)。

2008-2011 年按人员类别分列的指控总数



资料来源：内部监督事务厅。

17. 在 2012 年，涉及军事人员的性剥削和性虐待指控首次少于涉及文职人员的指控。但是，得到的有关每项指控所涉人数的资料显示，涉及文职人员的指控往往是主要涉及 1 名施害者，而涉及军警人员的指控常常涉及多名施害者。涉及警务人员对未成年人性虐待和与之发生性活动的指控(66%)高于平均比例，这也令人关切。

18. 在审视性剥削或虐待指控时应注意，每一项指控可能涉及不止一个受害者。2012 年的 60 项指控中，有 19 项没有提供足够的资料说明可能涉及的成年或未成年受害者的数量。但在 41 项指控中，16 名未成年人和 9 名成年人被判断为可能的性虐待受害者，25 人自称是性剥削的受害者。

19. 此外还应指出，2012 年收到的 6 项性剥削指控还涉及认子要求。在本报告所述期间，联合国向有关会员国发出通知，说明其军警人员被要求认子。收到的回复显示了解决认子问题的困难。在一个案例中，一个会员国指出，其军队已开除涉案性剥削的士兵，其军事当局不再有管辖权处理认子要求，而须向民事法院提出。另一个会员国还指出，须由声称的母亲向该国法院直接提出认子要求。在这两个案例中，上述国家的法院均与要求人及其子女的居住地不在一个大陆上，而且所涉会员国在东道国未设有至少要求人可以提交认子要求的外交机构。为了向女受害人和因联合国工作人员性剥削和性虐待行为出生的子女提供福利，一方面联合国将努力协助问题，但必须设法使东道国促成裁决，国籍国则必须执行裁决。

20. 2012 年期间，部署在维持和平特派团和特别政治特派团的各职类人员的受指控率为每 10 000 名人员有 4.9 项指控，⁶ 2011 年则为每 10 000 人 5.9 项指控。⁷ 在联刚稳定团，这一比率上升到部署 10 000 人有 10.6 项指控。南苏丹特派团的比率是每 10 000 人 10.5 项指控，⁸ 联利特派团为每 10 000 人 8.4 项指控(2011 年 11.0 项)，联海稳定团每 10 000 人 6.5 项(2011 年 10.5 项)。涉及这 4 个维持和平特派团的指控仍然占外地特派团收到指控的绝大多数。因此，设想在这方面需要采取进一步行动。

21. 2012 年期间与会员国关于正式移交以采取行动的通信继续增加，整体答复率为 57%，而 2011 年则为 43%，⁹ 2010 年为 39%，2009 年 17%，2008 年 11%。秘书处要求部队派遣国对涉及军事特遣队人员的指控进行调查得到的答复增加尤其明显。但是，就收到部队派遣国和会员国资讯说明对其军警人员已查实指控的调查结果和所采取的行动而言，秘书处继续面临挑战。秘书处将继续努力改善与会员国的沟通程度。

四. 加强问责和治理框架，以加强预防、执法和补救行动

22. 虽然过去十年中、尤其是在过去三年中性剥削和性虐待事件数量明显减少，但这类事件，尤其是最恶劣形式的性剥削和性虐待事件继续顽固存在，说明需要继续努力和决心。为动员领导层的集体努力，秘书长在 2011 年下半年召开了一次联合国部厅、机构、基金和方案高级别会议。该次会议提出的建议强调，需要采取进一步措施，以促进善治、领导、管理层和个人问责制、强有力的监督和执行，以继续应对执行零容忍政策的各项挑战。

⁶ 或是：2012 年 2 055 人 1 项指控，2011 年 1 660 人 1 项，2010 年 1 435 人 1 项。

⁷ 对上一次报告(A/66/699)列出的每 10 000 人 5.6 项指控的更正数据。

⁸ 南苏丹特派团 2011 年数据不涵盖整个年度。

⁹ 对上一次报告(A/66/699)列出的 58%的更正数据。

23. 在以下各段中，秘书长提供最新资料说明秘书处在上一份报告(A/66/699)基础上开展的活动，以及会员国随后提出的要求。总体而言，这些段落陈述一项行动纲领，其中围绕以下三个方面正加强采取措施和开展活动：通过提高透明度和合作确保本组织回应的公信度；加强治理、监督和执行，以实现更大的问责制；提高认识和加强宣传，以更好地回应保护和支持性剥削和性虐待受害人。

A. 通过提高透明度和合作确保本组织回应的公信度

24. 行动纲领这一方面的重点是本组织加强合作和透明度的承诺，以加强其在国际社会和服务受益人心目中的公信力和廉正。这将使人们相信联合国履行保护受益人并确保尊重人的尊严和法治职责的能力。

25. 秘书长打算，从大会第六十九届会议起，本报告未来版本内容将包括：会员国或本组织正在调查的可信指控数目的国别数据；待调查指控和待采取的行动、包括认子案件的国别数据；犯法行为性质，以及关于执行的具体制裁和是否追究刑事责任的资讯。此外，秘书长将继续在按维持和平行动特派团的任务规定提交给安全理事会的报告中陈述行为和纪律问题。在这方面，秘书长始终加以注意的是，指控报告并不确立违规行为，而且在所有情况下，进行调查时应假定被调查者是无辜的。

26. 本组织致力于通过预防、实施和补救行动的具体执行措施的示范来加强问责制。正在继续开发一项问责制政策和划分工具。作为这些推动更有效执行努力的一部分，除了从2012年5月起生效的收到严重指控7天内作出评估和记录的义务，现又补充规定以下程序：(一)严重的指控须在三天内转交调查；(二)如在3个月内未完成对指控的调查，则要求采取后续行动，(三)审查已查实指控的调查报告并在15天内将其交给外勤支助部供采取行动。划分维持和平行动问责的框架被认为是一项不可或缺的工具，以此可加强透明度，衡量业绩和就每个外地特派团环境中不断变化的挑战和风险作出回应和调整的情况。

27. 风险识别、评估和管理活动是得以有针对性地确定基于业绩干预措施的根本要素。一个专家小组将在联刚稳定团、联海稳定团，联利特派团和南苏丹特派团开展评估工作，这几个外地特派团一直是性剥削和性虐待指控报告数量最多的。收集到的信息，包括对性剥削和性虐待促成因素的分析，将为继续制定风险管理框架以及为确保更严格地执行标准和更加着重预防性剥削和性虐待所需的进一步措施提供参考资讯。今后的方案活动也将酌情反映通过干预措施产生的各项建议；这些干预措施是为了应对或是观察到的当地社区中存在的薄弱环节或是特派团环境和工作人员行为管理上的不足这两方面的挑战。

B. 加强治理、监督和执法

28. 加强问责体现于本组织和会员国承诺采取有效行动来维护普遍的标准和价值观，确保尊重人的尊严并保护最脆弱者，同时当有人违背这些基本原则时，则予以谴责和制裁。

29. 本组织的廉正及善治程度直接关系到其雇用和部署人员的行为操守和价值观。在机构间这一层面继续努力执行零容忍政策的基础上，秘书长将与联合国各机构、基金和方案合作，确保商定以保密方式交换信息的系统。这将包括关于已报性剥削和性虐待指控的信息(目前即是这种做法)以及所有因已证实的性剥削和性虐待案件而停职或离职的文职人员姓名。

30. 秘书长还制定了一项人权筛查政策，旨在确保任何被提名在本组织任职或以其他方式直接被本组织雇用的人员不曾有犯下刑事罪行或违反国际人道主义法和人权法的前科。作为这些努力的一部分，不当行为追踪系统自 2008 年设立以来，已成为人员筛查的重要工具之一，该系统已与维持和平行动部警务司的征聘系统链接，有助于在警务人员被部署到外地特派团之前对他们进行有效且保密性的调查。已开发了推断程式，使该系统能够进行尽可能高精度的信息匹配。在未来的几个月中，这些加强问责的工作将继续进行，并且一旦为军事人员建立一个与警务司所用类似的征聘系统，则将扩大到包括军事人员。适用的正当程序权利将继续得到充分的尊重。

31. 关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的秘书长公告(ST/SGB/2003/13)规定的行为标准已纳入与部队和警察派遣国缔结的关于军事和警察人员的订正谅解备忘录以及与单独征聘人员有关的文书。此外，根据上面提到的人权筛查政策，将要求那些提名或提供任职于联合国人员的会员国对其人员加以筛查，以确保他们未曾犯有或未被指控犯有刑事罪行和/或违反国际人权法和国际人道主义法的行为。也将要求向联合国求职的个人证明他们未曾犯有或未被指控犯有这样的罪行和/或违法行为。

32. 按照部队派遣国与本组织缔结的订正谅解备忘录有关条款，秘书长仍预期会员国在收到关于其军事特遣队成员不当行为指控的信息时，将立即予以调查，并在有足够证据支撑的情况下，追究刑事责任。虽然在过去十年中，特别是近年，已有相当大的改善，但会员国和本组织在开展调查及共享关于对已证实案件所采取行动的信息方面，始终面临挑战。

33. 经验表明，要确立一个有效和可信的执法框架，就需要采取迅速和及时的行动来惩罚已证实的性剥削和性虐待案件行为人。在这方面，秘书长将继续对会员国和秘书处抱有最高的期望。要确立有效的执法框架，还需要有调查力量随时可用、其人员必须训练有素且深谙调查方法和必要证据标准及正当程序规定。若在采取适当步骤方面有延误或不按程序办事，则可能导致无法实施处罚且妨碍追究

刑事责任。在这方面，已在采取措施增强外地特派团的能力，即对外地特派团的安全和调查人员进行调查方面的培训，培训方案则由内部监督事务厅编制并与维持和平行动部和外勤支助部进行了共同协调。

34. 鉴于性剥削和性虐待案件对本组织形象、声誉和公信力的影响和对受援者造成的身心伤害，必须继续强调有效的问责措施。在进行必要协商的前提下，秘书长将考虑加强联合国工作人员条例中现有关于性剥削和性虐待行为的预期行为标准的提议。在因特殊情况而有必要时，秘书长将安排工作人员休无薪行政假，直至涉及严重不当行为，包括性剥削和性虐待的案件调查及纪律处分程序结束。此外，按照大会第 65/289 号决议第 59 段和第 66/264 号决议第 40 段，秘书长一如既往坚决严格地执行一项规定，即不向因违纪，例如违反零容忍政策而被遣返的维和人员支付任何费用。

35. 秘书长致力于与会员国一道，确保对已证实的剥削和性虐待案件采取足够的惩罚措施。就本组织而言，对军事和警察人员，可视不当行为的性质和严重程度，把措施增加至立即遣返和永不再录用。对有责任报告已知不当行为指控但没有这样做的个人，也可采取措施。此外，对受到性剥削和性虐待指控的军警人员，其勋章可能会被扣留不发，直至调查结束。在有初步证据表明同一特遣队或单位数名成员犯有广泛或系统违规行为的特殊情况下，秘书长将考虑要求遣返该特遣队或单位。

36. 一个组织的品行和风气的形成在于领导者，因此必需实行最高标准的业绩、指挥和管理问责。秘书长坚定不移地确保有效的指挥和管理监督。若发现有未履行或未尽职责的情况，本组织则将在总体业绩评估中加以考虑，并可视此类未履行职责情况的性质、严重性和重复率，考虑酌情建议不再延续指挥官任期或建议对管理人员采取纪律措施。

37. 在加强对已证实的性剥削和性虐待案件的执法以及确保追究刑事责任方面，取得了重大进展，这体现于大会各项决议及秘书长在将案件移交有关国家起诉方面采取的行动之中。近日，向外地特派团发出了指示，强调要求向总部报告可能涉及犯罪行为的指控以及在联合国官员和特派专家的涉嫌不当行为可能构成犯罪时，有义务与东道国合作进行所有必要调查。然而，要加强法律框架以及对所有案件进行问责，就必需进一步推动法律专家小组 2006 年关于确保追究派出执行任务的联合国工作人员和专家对维持和平行动中所犯罪行的责任的法律专家组的报告 (A/60/980) 中提出的一条建议，即缔结一项可能的联合国官员和特派专家刑事责任公约。大会迄今已在其第 62/63 号和第 63/119 号决议 (以及第 64/110 号、第 65/20 号、第 66/93 号和第 67/88 号决议) 中采取短期措施。可否订立一项公约的问题仍摆在大会面前，根据第 67/88 号决议，大会将在其第七十届会议上再次审议。为了确保进行有意义和可操作的刑事问责，当务之急是会员国通过这样一项公约。

C. 提高认识，加强宣传，以推动对性剥削和性虐待受害者予以更及时周到的保护和援助

38. 要加大问责力度，就需要改进报告和投诉机制，并保证保密，以及要向受害者提供援助和支持，在认子要求案中尤其如此。有必要进一步协调各级行为体之间在受害者提供援助和支持各方面的反应措施，并加强对当地社区的外联。

39. 秘书长打算推动在方案编制方面进行统筹，以确保联合国人员侵犯人权行为的受害者在国家一级能够公平和平等地获得援助和支持。在与机构间伙伴保持紧密合作的前提下，行为和纪律小组与外地特派团(法治、性别平等和儿童保护等)实质性部门之间增强的统筹办法将有助于加强对性剥削和性虐待受害者的法律援助，包括在涉及认子要求的案件中的法律援助。这样则将开辟渠道，以便向受害者提供更全面的援助和支持。

40. 要预防性剥削和性虐待，就需要采取综合办法进行学习和培训、外联和宣传。在全球层面，必须与会员国开展更广泛的合作，以编制出能更好地反映各类人员因其职务性质不同而面临的不同挑战的培训工具和材料。在特派团层面，特派团综合培训中心和新闻部门将与行为和纪律小组以及特派团其他实质性部门密切合作，推动采取有效办法对联合国人员进行性剥削和性虐待预防以及向公众和当地社区宣传和外联方面的培训。在学习和培训活动中，将继续邀请性别平等和增强妇女权能、打击性暴力、儿童保护和艾滋病毒/艾滋病教育方面的专家参与。此外，特派团将制定当地社区领袖和非政府组织，与之共同进行培训并建立关于性剥削和性虐待的共识，同时树立在努力预防方面的集体责任感。

41. 为促进这些努力，2012年10月对与行为和纪律，包括防止性剥削和性虐待有关的培训和信息共享材料进行了一次清点。据大多数设有行为和纪律小组的维持和平特派团的答复显示，对所有人员进行的行为和纪律方面的上岗培训和再培训是强制性、全面且定期开展的。此类培训包括对培训员以及文职、军事和警察人员协调人进行培训。此外，还正在审查公共宣传工具和外地特派团之间传达的信息，从中寻找依据，用于重新设计全球宣传和认识运动，以继续强调有关标准和价值观，同时让受益人具体化——他们就是生活在大家所在的当地社区的父亲、母亲、姐妹和兄弟及儿女。

42. 行政和预算问题咨询委员会在其2012年关于维持和平行动共有问题的意见和建议(A/66/718)中要求估算维持和平行动防止性剥削和性虐待的特别保护措施的费用。这一估算仅可能部分进行，因为行为和纪律小组和总部的行为和纪律股是将性剥削和性虐待纳入不当行为问题作为一个整体对待的。2012年，在外勤支助部支助的维和行动和政治特派团中设有行为和纪律小组12个，覆盖19个特派团和意大利布林迪西联合国后勤基地。2012/13年预算年度，行为和纪律股以及行为和纪律小组的所有员额费用为6 445 456美元。此外，各行为和纪律小组仍保留41个一般临时人员职位，费用达2 732 628美元。

43. 对培训活动费用仅能估计。特派团整体培训预算所涵盖的部署前培训和上岗培训中包含了行为和纪律问题的内容。部署前和上岗培训费用未按所涉主题分列。核心部署前培训材料,包括有关行为和纪律问题的培训材料由综合培训服务处编制和更新,这是其总体工作方案的一部分。此种材料被会员国用作部署前培训的基础,也被设于联合国后勤基地的综合培训服务处的文职部署前培训小组用作其开展的培训的基础。军警人员的部署前培训是会员国的责任,由其承担开展培训的全部费用。在特派团内开展关于防止性剥削和性虐待的上岗培训和专门培训,则属于特派团培训计划的内容。

五. 关于防范性剥削和性虐待的机构间活动和联合行动最新情况

44. 在机构间活动方面以及在推进维持和平界、人道主义界和发展界之间的联系方面,已取得进展。按照在2012年12月举行的机构间常设委员会负责人会议上提出的建议,国际移民组织领导层代表机构间常设委员会和外勤支助部所作的努力将着重于确保在防止性剥削和性虐待方面达到最高的问责水平。要考虑的建议包括,由各机构、基金和方案协调人组成的机构间常设委员会防止性剥削和性虐待工作队与联合国秘书处共同向联合国系统行政首长协调理事会提交一份年度报告,说明联合倡议的执行情况。将要讨论的另一项建议涉及秘书长副特别代表/驻地协调员的角色以及他们应如何随时更新必要的援助和支助服务框架。希望在联合国所有行为体的合作下,该框架将得以扩大和维持,而且在联合国国家工作队的会议上定期讨论这一问题。

45. 2012年,机构间常设委员会工作队继续为执行工作计划提供技术支持。对在防止性剥削和性虐待方面的最低运作标准和实施指南,正在进行修改,以适合外地使用。还正在开发一个试点项目,旨在建立基于社区的联合性剥削和性虐待投诉机制,首先将在海地、刚果民主共和国和埃塞俄比亚试点。2012年11月,在土耳其伊斯坦布尔举行了一次研讨会,讨论报告机制、各国情况和试点项目的资金筹措。正在对一个题为《自豪地服务》的影碟进行更新,也将展现非政府组织的观点和发展环境。

46. 此外,2012年收到12个外地特派团提供的关于为支持和协助投诉人及受害者而提供的医疗、法律和心理服务的图示。图示可在行为和纪律股和机构间工作队网站上查阅,¹⁰将每年更新一次。有些特派团在图示中还酌情包括了重返社会和发展以及教育和职业支助等方面的方案。

¹⁰ <http://cdu.unlb.org/>和 www.pseataaskforce.org。

六. 结论

47. 在外勤支助部支助的维和行动和政治特派团中，已报指控的数量呈持续下降趋势，2012 年涉及军事人员的指控下降尤为明显。这些积极结果必须归功于会员国与本组织之间在预防措施、提高认识和培训方面的协同努力。然而，还可以，也应该做更多的工作，以保护本组织受命服务的人不受联合国人员的性剥削和性虐待行为侵害。

48. 在本报告中，秘书长为在通过预防、执法和补救行动防范性剥削和性虐待方面加强问责和采取更有效反应措施，而提出了强化行动计划。预防的关键是努力加强宣传、培训和外地特派团各部分与机构间和非政府伙伴之间在国家一级的方案协调活动，并增加当地社区的参与。同样关键的是，要进行风险识别、评估和监测活动，而所有有关各方必须以更高的效率和协调一致的方式在本地和全球两级开展这方面的工作。

49. 秘书长决心采取一切必要措施落实领导、管理和个人责任并相信会员国也将以同样方式致力于行动。要加强问责，就需要增加透明度和合作。当涉及到最恶劣形式的性虐待行为时，联合国若能主动接受额外的审查，包括提供关于正在调查中的指控、调查结果和在案件被证实后所采取问责措施的公开信息，则会提高其公信力。那些被控犯下罪行的人的正当程序权利必须得到尊重，与此同时，若根据国家法律，性剥削和性虐待行为已构成犯罪，则在需要时，问责须包含起诉。然而，这些行动必须只能通过国家法院进行，而且这种起诉在涉及文职人员和特派专家时，并不总是可能办到的。因此，要解决这一问题，就需要会员国继续采取行动。

50. 正在采取措施，使投诉者能够采用保密措施更有效的举报手段。外勤支助部已采取步骤，确保更加紧密地监视和计量在处理举报方面的进展。然而，完成调查所需时间、调查质量、以及在涉及部队派遣国所进行调查的案件中是否有足够关于调查结果的信息等问题，都需要本组织和会员国进行更多的努力和合作。

51. 在每年报告的性剥削和性虐待指控数字背后，是受联合国人员行为影响的个人。联合国作为一个整体与非政府组织和地方行为体合作，以采取措施，提供直接支助。然而，需重申，合理的赔偿，尤其是认子要求及由此产生的子女抚养措施等问题属于有关国家职责范围。因此，也要重申，在协助向受害者提供这种支助方面，会员国也必须采取行动。

52. 请大会注意本报告。

附件一

被要求提供有关性剥削和性虐待指控信息的联合国实体

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

维持和平行动部

政治事务部

新闻部

安全和安保部

亚洲及太平洋经济社会委员会

西亚经济社会委员会

非洲经济委员会

欧洲经济委员会

拉丁美洲和加勒比经济委员会

卢旺达问题国际刑事法庭

刑事法庭余留事项国际处理机制

国际贸易中心

前南斯拉夫问题国际法庭

联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)

裁军事务厅

人道主义事务协调厅

内部监督事务厅

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事处

秘书长办公厅

非洲问题特别顾问办公室
负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室
联合国人权事务高级专员办事处
联合国难民事务高级专员办事处
建设和平支助办公室
联合国儿童基金会
联合国贸易和发展会议
联合国促进性别平等和增强妇女权能署
联合国开发计划署
联合国合办工作人员养恤基金
联合国日内瓦办事处
联合国内罗毕办事处^a
联合国维也纳办事处^b
联合国项目事务厅
联合国人口基金
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国大学
联合国志愿人员方案
世界粮食计划署

^a 包括联合国环境规划署和联合国人类住区规划署。

^b 包括联合国毒品和犯罪问题办公室。

附件二

2012 年除外勤支助部支助的维持和平特派团和政治特派团以外的实体所涉指控的性质

指控性质	卢旺达问题 国际刑事法庭	联合国难民 事务高级 专员办事处	联合国 人口基金	联合国近东 巴勒斯坦难民 救济和工程处	世界 粮食 计划署	共计
强奸						
受害者未满 18 岁	—	—	—	—	—	—
受害者 18 岁以上	—	1	—	—	—	1
与未成年人发生性关系	—	2	—	1	—	3
性侵犯						
受害者未满 18 岁	—	1	—	5	—	6
受害者 18 岁以上	—	—	—	—	—	—
为性剥削贩运人口	—	—	—	—	—	—
用金钱、就业、货物或服务交换性服务	—	4	1	1	—	6
招妓						
受害者未满 18 岁	—	—	—	—	—	—
受害者 18 岁以上	—	—	—	—	—	—
其他形式的性剥削和性虐待						
违反 ST/SGB/2003/13 号文件所载规定的其他行为(如谎报性剥削和性虐待事件)	1	—	—	—	—	1
共计	1	12	1	13	1	28

附件三

2012 年收到的涉及除外勤支助部支助的维持和平特派团和政治特派团以外其他实体的指控的调查状况

实体	截至 2012 年 12 月 31 日的调查状况			
	收到指控	未证实或 已结案	经证实或报告 正在审查	正在调查
卢旺达问题国际刑事法庭	1	—	—	1
联合国难民事务高级专员办事处	12	1	—	11
联合国人口基金	1	—	—	1
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	13	7	3	3
世界粮食计划署	1	1	—	—
共计	28	9	3	16

附件四

2012 年向内部监督事务厅报告的涉及维持和平行动部和外勤支助部有关人员的指控(按外地特派团和人员职类开列)

特派团	人员职类	受害者 ^a	指控	状况	结果	行动
西撒特派团	军事特遣队	成年人	剥削	备查	不适用	已结
联海稳定团	军事特遣队(1)	成年人(2)	虐待	备查	不适用	已结案
联海稳定团	军事特遣队(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	部队派遣国调查	待结案	尚在处理中
联海稳定团	建制警察部队(1)	成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联海稳定团	警察(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	联合国调查	待结案	尚在处理中
联海稳定团	建制警察部队(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联海稳定团	建制警察部队(2)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	已证实	联合国遣返, 警察派遣国囚禁及其他
联海稳定团	军事特遣队(1)	成年人	剥削	部队派遣国调查	未证实	已结案
联海稳定团	警察(3)	未成年人	虐待	联合国调查	未证实	已结案
联刚稳定团	军事特遣队	成年人	剥削	备查	不适用	已结案
联刚稳定团	文职人员(1)	成年人	剥削	备查	不适用	已结案
联刚稳定团	文职人员(1)	未成年人(1)	虐待	备查	不适用	已结案
联刚稳定团	文职承包者(1)	未成年人	虐待	备查	不适用	已结案
联刚稳定团	军事特遣队	成年人(1)	剥削	备查	不适用	已结案
联刚稳定团	军事特遣队(1)	成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职联合国志愿人员(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职人员(1)	成年人	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职联合国志愿人员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职人员(1)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	军事特遣队(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职承包者(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职承包者(1)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职联合国志愿人员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职承包者(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职人员(1)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中

特派团	人员职类	受害者 ^a	指控	状况	结果	行动
联刚稳定团	军事特遣队(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职人员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	文职本国工作人员(1)	未成年人(2)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联刚稳定团	军事特遣队(3)	成年人(1)	虐待	部队派遣国调查	已证实	待结案
联刚稳定团	军事特遣队(3)	成年人(2)	剥削	部队派遣国调查	未证实	已结案
联刚稳定团	文职本国工作人员(1)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	未证实	已结案
联刚稳定团	建制警察部队(2)	成年人(1)	虐待	联合国调查	未证实	已结案
联刚稳定团	军事观察员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	未证实	已结案
联刚稳定团	警察(1)	成年人	虐待	联合国调查	未证实	已结案
联阿援助团	文职人员(1)	未成年人	虐待	备查	不适用	已结案
联几建和办	文职人员	未成年人	虐待	备查	不适用	已结案
联阿安全部队	文职人员(1)	未成年人	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	文职人员(1)	成年人	剥削	备查	不适用	已结案
联利特派团	军事特遣队	成年人	剥削	部队派遣国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	军事特遣队(1)	成年人(1)	剥削	部队派遣国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	文职人员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	文职人员(1)	成年人	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	军事特遣队	未成年人	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	文职承包者(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	文职人员(1)	成年人(2)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联利特派团	军事特遣队(1)	未成年人(2)	虐待	部队派遣国调查	已证实	联合国遣返, 部队派遣国 囚禁及其他
南苏丹特派团	文职人员(1)	成年人(2)	剥削	备查	不适用	已结案
南苏丹特派团	不明	成年人	剥削	备查	不适用	已结案
南苏丹特派团	文职人员	成年人	剥削	备查	不适用	已结案
南苏丹特派团	文职人员	成年人	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
南苏丹特派团	文职承包者(1)	成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
南苏丹特派团	文职人员	未成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
南苏丹特派团	文职人员(1)	成年人	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
南苏丹特派团	军事观察员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中

特派团	人员职类	受害者 ^a	指控	状况	结果	行动
南苏丹特派团	文职本国工作人员(1)	成年人(1)	剥削	联合国调查	待结案	尚在处理中
联东综合团	警察(1)	成年人(1)	剥削(认子要求)	联合国调查	待结案	尚在处理中
联东综合团	警察(1)	成年人(1)	虐待	联合国调查	待结案	尚在处理中
联科行动	军事特遣队(2)	未成年人(2)成 年人(1)	虐待	部队派遣国调查	待结案	尚在处理中
联科行动	军事特遣队	未成年人(2)	虐待	部队派遣国调查	未证实	已结案
联科行动	文职本国工作人员(1)	未成年人(1)	虐待	联合国调查	未证实	已结案

缩略语：西撒特派团，联合国西撒哈拉全民投票特派团；联海稳定团，联合国海地稳定特派团；联刚稳定团，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；联阿援助团，联合国阿富汗援助团；联几建和办，联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；联阿安全部队，联合国阿卜耶伊临时安全部队；联利特派团，联合国利比里亚特派团；南苏丹特派团，联合国南苏丹特派团；联东综合团，联合国东帝汶综合特派团；联科行动，联合国科特迪瓦行动。

^a 若有涉及的人数，则在括弧内标明。