



大会

Distr.: General
16 February 2023
Chinese
Original: English

第七十七届会议

议程项目 131 和 151

性剥削和性虐待：执行零容忍政策

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

防止性剥削和性虐待特别措施

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 [71/278](#)、[71/297](#)、[72/312](#)、[73/302](#)、[75/321](#) 和 [76/274](#) 号决议编写。报告载有联合国在加强防止和应对性剥削和性虐待措施方面的最新信息。



一. 导言

1. 本报告载有联合国工作人员、有关人员和执行伙伴对我的防止和应对性剥削和性虐待战略的最新执行情况。该战略侧重于：维护受害者的权利和尊严；通过报告和调查终止有罪不罚现象；与会员国、民间社会和其他伙伴合作，建立多利益攸关方办法；改善战略沟通工作，以推动教育，提高透明度。

2. 自我的战略启动以来，我们在重塑环境方面取得了重大进展。我的年度报告、¹ 专门网站、² 概况介绍³ 和信息门户网站⁴ 表明了联合国和我对终止这种行为的严肃态度。现在，本组织的所有支柱部门——发展、人道主义、人权与和平行动——都在努力提高认识、查明风险、开发工具和执行以受害者为中心的体制和业务程序，以防止和应对这种不当行为。

3. 尽管成果明显，但可悲的是，2022 年继续出现了涉及各类联合国人员和在实地执行我们方案的工作人员的性剥削和性虐待的指控。这些不当行为事件的根源在于滥用权力、性别不平等和暴力、根深蒂固的有害做法以及经济和社会差异造成的脆弱状况。战争、气候冲击和包括冠状病毒病(COVID-19)在内的疾病对联合国在实地开展行动的环境中的民众的影响，增加了发生此类行为的危险，原因之一是我们的人员与处于脆弱局势中的民众密切互动。

4. 我们在发展、人道主义或和平行动方面的工作能否成功，取决于能否建立和维持我们服务对象的信任。如果联合国人员从事性剥削和性虐待，个人、家庭和社区就会受到伤害，对联合国诚信的信任就会受到破坏，从而影响到联合国任务和授权的履行。大多数联合国人员坚持本组织的标准，怀着自豪感和使命感，常常在艰苦和危险条件下开展工作，而上述不当行为有损于他们的一切努力。尽管如此，必须预见到发生此种不当行为的危险，也必须预见到预防此种不当行为和支持受害者的代价。

5. 为加强正在进行的全系统努力，2022 年 9 月，改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员的职位得到加强，将其任命条件从实际受聘制改为副秘书长级的全职职位。我很高兴大会批准了我关于从方案预算中为特别协调员及其办公室提供经费的请求，这为支持整个联合国系统的这一关键工作提供了更多专用和可预测的资源。我已请特别协调员加强与我们的领导层的接触，以加强我的战略的执行，提供战略和业务咨询，精简资源的使用，并侧重于国家一级的交付，同时继续创新和加强内部和外部伙伴关系。

¹ 可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/secretary-generals-reports>。

² 见 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/>。

³ 可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/fact-sheet-on-initiatives-to-prevent-and-respond-to-sexual-exploitation-and-abuse>。

⁴ 联合国内联网(知识网关)、联合国全系统 Yammer、机构间常设委员会门户和全球看板网站。

6. 我深信，联合国和平行动的效力与所有人员的适当行为和纪律直接相关。必须对有关性剥削和性虐待的可信报告采取果断行动。

7. 关于广泛存在性剥削和性虐待的可信报告导致联合国中非共和国多层综合稳定团(中非稳定团)的一支特遣队于 2021 年被遣返。秘书处随后成立了一个多学科小组，与中非稳定团密切合作，审查导致这些事件的因素，并建议采取行动，避免再次发生。2022 年 9 月，在收到有关联合国和民间社会驻马拉卡工作人员的指控报告后，我要求联合国南苏丹国家工作队向我通报所有行动为处理性剥削和性虐待问题而采取的行动和保障措施。

二. 取得的进展、吸取的经验教训和依然存在的挑战

8. 常设机构确保我们领导层的持续参与和战略一致性。防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组⁵ 负责监督我的战略的执行。我的特别协调员推动联合国系统 30 多个附属方案、基金和专门机构采用统一和一致的办法，并促进联合国系统各实体在业务环境中的系统协调。他的办公室定期主持全系统处理性剥削和性虐待问题工作组的虚拟讨论，该工作组开发工具并支持政策和高级别指导小组决定的实施。受害人权利倡导者办公室促进受害人的权利和尊严，包括向外地的受害人权利高级干事提供指导。联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责框架⁶ 确定了驻地协调员和联合国国家工作队在营造禁止、阻止和应对不正当性行为的环境方面的作用。机构间常设委员会⁷ 协调联合国内外的人道主义行为体和行动，提供技术支助，促进合作办法。建立了侧重于防止性剥削和性虐待的网络，以促进国家一级机构间协调和统一。行为和纪律小组在和平行动中开展工作，并参与外联活动，以鼓励举报投诉，协助移交调查和采取后续行动。

9. 联合国在行动之初就采取积极措施，以减少性剥削和性虐待风险。例如，2022 年 4 月，为应对乌克兰敌对行动造成的难民危机，联合国各实体迅速召开高级别讨论，领导人进行访问，以促进行动规模的扩大。一名防止性剥削和性虐待机构间协调员被部署到乌克兰，联合国难民事务高级专员公署(难民署)在邻国部署了其他协调员，以建立网络并协调国家和人道主义行为体之间的预防和应对工作。

⁵ 高级别指导小组成员包括下列机构负责人：全球传播部、管理战略、政策和合规部、业务支助部、和平行动部、政治和建设和平事务部、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、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、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、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、国际移民组织(移民组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、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)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)。2022 年 10 月，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)成为机构间常设委员会正式成员。发展协调办公室和内部监督事务厅(监督厅)作为观察员参加。

⁶ 可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/management-and-accountability-framework-un-development-and-resident-coordinator-system>。

⁷ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-on-protection-from-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment>。

针对境内流离失所者和难民开展了关于性剥削和性虐待、性别暴力和贩运风险的社区参与活动和大众宣传运动，并启动了风险评估。乌克兰应急工作的经验突出表明，从应急规划一开始就建立防止性剥削和性虐待的专门能力和协调结构，并将防止性剥削和性虐待的努力纳入应急工作至关重要。

10. 特别协调员访问了联合国外地行动，以评估各种挑战，并确定联合国系统如何改进其应对措施。9 月，他与和平行动部的一个代表团访问了中非共和国，以评估秘书处跨学科小组建议的执行情况，包括加强风险管理以及对受害者的支持和援助。11 月，他访问了哥伦比亚，与联合国哥伦比亚核查团高级管理层和工作人员、国家工作队和民间社会接触，并参加了世界粮食计划署(粮食署)、国际移民组织(移民组织)和无国界翻译组织为一线人道主义工作者开发的培训工具包的发布会(见下文第 17 段)。2023 年 1 月，他与受害人权利倡导者一起访问了肯尼亚和马里，并计划在 2023-24 年进行进一步访问。

11. 联合国人口基金(人口基金)(作为机构间常设委员会 2021 年该专题的代言人)代表机构间常设委员会委托进行的外部审查《2021 年全球防止和性虐待及性骚扰报告》⁸ 的建议在 2022 年得到审查，机构间常设委员会推出了五年愿景和战略。⁹ 该愿景和战略优先考虑实施以受害者为中心的办法；促进组织文化、行为和态度的持久改变；提高国家在高风险情况下的能力。目前的代言人是国际世界宣明会人道主义应急指导委员会主席，他正在领导机构间常设委员会商定以受害者/幸存者为中心的办法的定义；实施一个五年期项目，用于在 15 个风险最高的情况下部署防止性剥削和性虐待协调员；领导文化变革进程，使人道主义部门以身作则，对不当行为的不作为实行零容忍。¹⁰

12. 防止性剥削和性虐待问题机构间协调员对于联合国和当地其他实体实现一致的预防和应对措施至关重要。¹¹ 为了对协调员的作用和责任形成集体认识，并在国家一级更好地提供熟练支持，移民组织在国家一级提供技术支助和协调员培训方案，人口基金则制定了一份合格协调员名册。一些联合国实体目前正在资助一些协调员。例如，世界卫生组织(世卫组织)目前为中非共和国、刚果民主共和国和尼日利亚的协调员提供支助，2022 年，人口基金为 9 个国家的协调员提供支助，挪威难民理事会为 8 个国家的协调员提供支助。

13. 为防止性剥削和性虐待专职协调员的部署和持续存在提供资源是一项挑战，令人遗憾的是，缺乏在需要的地方设立这些职位所需的可预测和可持续的资金。机构间常设委员会正在与人道主义事务协调厅和挪威难民理事会合作开展一个项目，以在风险最高的地点克服这一挑战。

⁸ 可查阅 <https://psea.interagencystandingcommittee.org/resources/2021-iasc-external-review-pseash>。

⁹ 可 查 阅 <https://interagencystandingcommittee.org/about-inter-agency-standing-committee/iasc-principals-endorse-iasc-vision-and-strategy-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual>。

¹⁰ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-on-protection-from-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment>。

¹¹ 见 <https://psea.interagencystandingcommittee.org/collective-action-country-level>。

14. 需要克服的其他挑战包括：就联合国系统内性剥削和性虐待指控的信息交流达成一致意见；建立全系统跟踪系统，以监测向受害者提供的援助、援助质量以及是否提供了援助。特别协调员办公室对联合国工作人员和关联人员进行的第七次年度调查的结果突出了其他挑战。调查评估了他们对禁止性剥削和性虐待的了解以及对领导参与的看法。2022 年，来自 154 个工作地点的 37 000 多名人员作出了答复，其中 95% 的人知道这些规则和禁令；96% 的人认为，领导层提供了明确的政策，“零容忍”得到了认真对待，但 14% 的人担心举报会遭到报复；12% 的人不知道应该把希望报告事件的受害者引导或转介到哪里。

三. 领导问责制、人员甄选和有针对性的培训

15. 领导人有责任通过语言和行动传达一个明确和一致的信息，即性剥削和性虐待是不能容忍的，施害者将被追究责任。领导人必须强调报告和打击不正当性行为的共同责任，包括将这些责任纳入业绩协议和评价。

16. 通过要求联合国总部和外地实体的负责人提交年度行动计划，由特别协调员办公室代表我进行审查，确定性剥削和性虐待的风险和缓解措施，并核证提请其注意的所有指控均已报告，从而监测领导人的个人责任。从 2022 年开始，为落实年度调查结果并简化年度报告，联合国实体被要求在 12 月提交其年度行动计划。截至目前，共收到 193 份 2023 年行动计划。对这些行动计划的分析表明，所有实体都有一项以受害者为中心的禁止性剥削和性虐待的政策，以及相关的工作计划、投诉和报告机制和对所有人员的防止性剥削和性虐待强制性培训。即将上任的驻地协调员会亲自听取我的特别协调员和受害人权利倡导者的情况介绍，介绍将强调他们有责任建立一个防止和应对性剥削和性虐待的框架。2022 年，在日内瓦和纽约召开的驻地协调员和人道主义协调员全球会议上，与特别协调员、受害人权利倡导者和内部监督事务厅(监督厅)调查司讨论了他们的责任，包括提供以受害人为中心的援助。2023 年，将向特派团领导层提供类似的情况通报，而 2023 年举行的秘书长特别代表年度务虚会包括一次关于防止性剥削和性虐待的专门讨论。管理战略、政策和合规部将试行一套强化培训教材，以支持指挥官管理和平行行动和外地特派团中的性剥削和性虐待风险，这套教材将作为部署前培训的一部分提供。

17. 联合国难民事务高级专员公署代表联合国系统行政首长协调理事会(首协会)和机构间常设委员会制定了关于预防不正当性行为的态度、价值观和组织文化的协调人指南。人道主义事务协调厅 2022-2026 年人员战略强调创建一个健康、安全 and 有保障的工作环境，包括通过关于无意识偏见、多样性和包容性的对话和培训，以解决可能导致不正当性行为的权力差异。人口基金与监察员办公室一道实施了一项关于有效冲突管理的强制性培训方案，以增强管理人员以受害者为中心的方式管理冲突的能力。粮食署发起了一项倡议，以树立勇敢发声的文化，促进相互尊重的工作场所文化和道德行为。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)对高级管理人员的培训纳入了一个问责制模块，以确保没有性剥削和性虐待、性骚扰和其他形式歧视行为。移民组织为直接接触受影响人口或被派往快

速或紧急部署的人员制作了防止性剥削和性虐待微型模块。粮食署和移民组织与无国界翻译组织合作，为直接与受益人和社区互动的一线工作人员开发了题为“我们一起说不”的多语种培训工具包。作为“没有借口！”运动的一部分，世卫组织的网络研讨会在 2022 年吸引了 30 000 多名参与者，其关于“勇敢发声”文化的培训课程有 2 000 人参加。

18. 业务支助部能力发展和业务培训处和特别协调员办公室正在探讨制定沟通、宣传和培训举措，使联合国人员能够认识到可能导致性剥削和性虐待的情况，并采取最适当和安全的行动方针。这些努力借鉴了行为科学研究和应用以及安全和安保部与粮食署的一个联合项目，其中包括一部虚拟现实电影和在线培训。

四. 风险管理

19. 本组织在寻求减少不正当性行为风险方面保持警惕，减少风险的措施也越来越多地被纳入所有实体中。然而，要使风险管理融入本组织的文化，还需要作出更大努力。

20. 风险管理在招聘阶段至关重要。防止招聘过去被发现行为不当的人员的工具包括清白背景调查数据库，¹² 该数据库自 2018 年开始运行。该数据库自设立以来，联合国系统 33 个实体¹³ 现在在所有招聘工作中使用该数据库，以防止性剥削和性虐待指控得到证实的个人或在调查期间或调查结束前离开组织的个人被联合国任何部门重新雇用。

21. 与清白背景调查并行的是，机构间不当行为披露计划¹⁴ 防止非政府组织和其他参与机构重新雇用施害者。超过 170 个民间社会组织和关联机构参与了该计划，其中 51 个在 2022 年加入。自 2019 年启动以来，共进行了 29 000 多次调查，拒绝了 142 份申请。难民署在三个国家试行了这一计划，我已请特别协调员研究如何利用清白背景调查和这一计划相互加强。

22. 虽然性剥削和性虐待可能而且确实发生在发展环境中，但在大规模人道主义与和平行动中，性剥削和性虐待普遍存在的风险似乎最高。

23. 2022 年，我承诺确保部署到联合国和平行动的会员国人员遵守联合国规定的针对性剥削和性虐待的国家禁令，并确保对此类行为的惩处与行为的严重程度相称(A/76/702, 第 43 段)，因为缺乏惩处会阻碍追究性剥削和性虐待行为的责任。秘书处正在对照防止和应对性剥削和性虐待报告的业绩，审查军警人员的甄选和部署情况，因为这是一个强有力的指标，表明会员国是否认真承担责任以解决本国人员的性剥削和性虐待问题，对风险管理至关重要。2022 年，秘书处通过技术简报会等方式向会员国通报了这一举措。还发送了一份在线调查问卷，以评估会

¹² 可查阅 <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>。

¹³ 可查阅 https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/list_of_participating_un_entities_clear_check.pdf。

¹⁴ 见 <https://misconduct-disclosure-scheme.org/>。

员国的法律状况。继续寻求和平行动和特别政治任务中管理性剥削和性虐待风险的良好做法，鼓励会员国分享良好做法，包括对会员国维护联合国行为标准的良好做法进行公开、长期的数字调查，¹⁵ 联合国外地特派团的行为网页¹⁶ 和秘书处社交媒体平台对此进行了重点介绍。

24. 秘书处收集的关于性剥削和性虐待指控的数据表明，在机构可能被削弱、民众流离失所、经济机会稀少和性暴力司空见惯的冲突后环境中，性剥削和性虐待的风险增加。各个维持和平特派团或特别政治任务的风险可能不同，包括在城市还是农村环境中；风险及其监督可能因人员是文职还是军警而不同。查明和应对不同类型和程度风险的有效方法包括综合风险分析，其中反映特派团各构成部分和联合国国家工作队的视角和专长。管理战略、政策和合规部正在修订其性剥削和性虐待风险管理工具包，¹⁷ 以纳入综合办法的要素，包括为具体部署地区建立有针对性的风险登记册和工作计划，以及更多地利用数据来更好地了解趋势和支持决策。该工具包将在和平行动中推出，并提供给秘书处、联合国系统各实体和会员国，用于人员培训。秘书处正在审查总部如何管理和和平行动中的性剥削和性虐待风险，重点是加强各部厅之间的协调、与会员国的互动协作以及加强数据驱动和循证分析和决策，以此作为业绩和部署规划总体监测的一部分。

25. 在 2018 年应对刚果民主共和国第十次暴发的埃博拉病毒病的过程中，世卫组织收到大量性剥削和性虐待指控(也牵涉到联合国儿童基金会(儿基会)和国际移民组织)，之后世卫组织于 2021 年发布的独立委员会报告¹⁸ 显示，所有支柱部门均有文职人员实施了性剥削和性虐待。委员会的调查结果认为，世卫组织存在明显的结构性缺陷，包括缺乏对性剥削和性虐待风险的评估，针对这一情况，世卫组织承诺为预防和应对工作提供资金，并更新了其应急响应框架，将预防紧急情况下的性剥削和性虐待以及性骚扰纳入其中，以减少风险，确保安全的方案拟订以及以受害者为中心的报告和应对工作。

26. 2022 年，粮食署开展了风险摸底，以确定道德挑战风险最高的国家办事处或区域，并针对性地开展预防和外联举措。人口基金分发了综合指南，以加强对性剥削和性虐待的背景和方案风险的识别、评估和处理，并辅之以实用工具，支持业务单位编制风险登记册。

¹⁵ 见秘书处关于会员国维护联合国行为标准良好做法的调查，可查阅 https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=2zWeD09UYE-9zF6kFubccJ_RP6Ie9-xLgV8b9-reTPpUQkZISDNXTjU0MFFUSEdZVFRGVEVHQ1I2QyQlQCN0PWcu&wdLOR=c9C9AD4CB-057E-4E81-B442-A5ED87E70995。

¹⁶ 见 <https://conduct.unmissions.org/good-practices-conduct-and-discipline>。

¹⁷ 可查阅 https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/dpko-dfs_sea_risk_toolkit_28_june_2018_modified.pdf。

¹⁸ 可查阅 <https://www.who.int/publications/m/item/final-report-of-the-independent-commission-on-the-review-of-sexual-abuse-and-exploitation-ebola-drc>。

执行伙伴

27. 联合国依靠执行伙伴¹⁹ 执行许多联合国方案，而执行伙伴的人员不受联合国管辖。为应对此类人员可能从事性剥削和性虐待从而伤害受害者并破坏联合国工作的风险，2022 年，粮食署、难民署、人口基金和儿基会发布了关于实施 2018 年联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程的指导意见，并试行了一项评估联合国执行伙伴防止性剥削和性虐待能力的工具，²⁰ 以筛选共同伙伴。2022 年，要求进一步开展工作，加强这一临时工具，并就如何使用这一工具提供更多指示。这项工作正在进行，应在 2023 年完成。儿基会评估了其 4 000 多个民间社会执行伙伴防止性剥削和性虐待的能力，并支持许多执行伙伴制定相关行动计划。2022 年，人口基金评估了 81% 的非政府组织伙伴，并启动了对要求执行伙伴接受能力评估的临时政策执行情况及其在国家、区域和全球各级影响的审查。

28. 为加强执行伙伴调查性剥削和性虐待的能力，难民署启动了电子学习倡议，截至 2022 年 9 月，已有 3 000 多名伙伴工作人员报名参加。儿基会与机构间伙伴合作，根据在中非共和国和刚果民主共和国开展的工作，制定对儿童和性别问题有敏感认识的性剥削和性虐待调查全球指南。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)建设了外地存在及其防止性剥削和性虐待协调人网络的能力，以便将相关要求纳入与执行伙伴的互动协作，并正在对收到的指控追究责任。联合国各实体和国家工作队还在专门组织的支持下或通过内部能力发展建立调查员人才库。

29. 联合国经常与政府执行伙伴合作，儿基会正在牵头制定防止性剥削和性虐待全球政府合作框架。迄今为止，该进程的重点是促进和加强合作，简化政府与联合国实体的接触，并加强政府伙伴在防止性剥削和性虐待方面的能力。

五. 优先考虑受害人的权利和尊严

30. 整个联合国在把受害者放在我们工作的首位方面取得了进展。人权高专办正在与联合国国家工作队和防止性剥削和性虐待协调员合作，在若干国家实施将立足人权的方针纳入联合国防止和应对性剥削和性虐待工作的政策。²¹ 人权高专办还指导外地办事处通过调查指控和追究施害者的责任，同时尊重受害者的隐私并确保其安全，促使会员国加强问责。

¹⁹ 执行伙伴被定义为国家政府实体(包括机关或机构)、非政府组织和民间社会组织、作为执行伙伴的联合国系统机构/组织、非联合国多边和政府间实体，以及其他实体(学术界等)，联合国系统各组织与它们订立协议并分配联合国资源，以实施或执行本组织受益人的方案、项目和活动(见秘书长转递联合检查组关于联合国系统各组织的执行伙伴管理审查的报告(JIU/REP/2021/4, 执行摘要)的说明(A/77/317))。

²⁰ 可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-accountability-affected-populations-and-protection-sexual-exploitation-and-abuse/un-implementing-partner-psea-capacity-assessment>。

²¹ 可查阅 https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/policy_on_integrating_a_human_rights-based_approach_to_un_efforts_to_prevent_and_respond_to_sea.pdf。

31. 秘书处管理支助性剥削和性虐待受害人信托基金，其资金来源是会员国的捐款和扣留不正当性行为指控得到证实的人员的付款。信托基金通过联合国和其他伙伴在当地制定和实施的项目，提供医疗和心理社会护理以及创收活动方面的能力建设，填补了在支持和援助受害者方面的一些空白。2022 年，在海地的首个信托基金项目结束，并在中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚和南苏丹启动了新项目。第一次年度提案征集活动启动，收到了 420 份提案。我感谢 2022 年向信托基金捐款的 24 个会员国，²² 并鼓励其他国家也向信托基金捐款。与此同时，我承认，虽然信托基金对受害者非常宝贵，但还是不够。我敦促会员国考虑如何根据《联合国关于援助和支持受联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略》(见大会第 62/214 号决议，附件)，向受害人提供可持续和一致的支持。

32. 2022 年，作为对以受害者为中心的援助质量承诺的一部分，儿基会向 11 个高度优先国家提供了培训²³ 和支持，以执行联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程，1 600 多名从业人员接受了培训。

33. 受害人权利倡导者办公室发布了一份指南，其中载有关于联合国工作人员和编外人员援助性剥削和性虐待受害人的范围和期限的常见问题的答案。收集受害者对所提供援助和支持的反馈意见的方法已经定稿，将于 2023 年与其他实体合作试行。能够帮助受害者的公益律师和法律援助组织的名册也将最终确定。受害人权利倡导者领导了关于性剥削和性虐待受害者权利声明草案的内部协商，旨在通过提高受害者对其权利的认识来增强其能力，并支持机构间常设委员会代言人制定以受害者为中心的办法的共同定义和主要原则的工作。

34. 受害人权利倡导者办公室为了使所有联合国工作人员和有关人员切实了解对性剥削和性虐待以及性骚扰采取以受害者为中心的办法的含义，与移民组织、人权高专办和首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组秘书处合作，设计了一个关于这一办法的多媒体情景培训模块，将于 2023 年推出。受害人权利倡导者与秘书处其他公务人员一起于 2022 年 9 月访问了南苏丹。代表团评估了自 2017 年以来在实施受害者权利办法方面取得的进展，会见了联合国行为体、政府官员、外交界和民间社会成员，并参加了在团结州本提乌的由信托基金供资、人口基金管理的项目的启动。

35. 2022 年，在处理待决的亲子鉴定申诉和子女抚养费申诉方面取得了一些进展，一些会员国对儿童的 DNA 样本与据称父亲的样本进行了对照检测，从而在一些情况下得以确定亲子关系。不过，管理战略、政策和合规部对 2010 年 1 月至 2019 年 12 月 21 日收到的涉及所有类别和平行动人员的亲子鉴定申诉状况进行审查后发现，有许多未决案件，有些案件尚未得到会员国在得知涉及其人员的申诉后的答复(见 A/76/702，第 28 段)。需要重振战略，以促进解决未决的和新的

²² 见 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/donate-trust-fund>。

²³ 关于阿拉伯文、英文、法文和西班牙文以及葡萄牙文培训教材的更多信息，见 https://psea.interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/2021-11/Technical%20Note_UN%20VA%20Protocol-Training%20Flyer-%28ENG%29%202021.pdf。

亲子鉴定申诉和子女抚养费申诉。受害人权利倡导者强调会员国和联合国对解决这些案件负有共同责任，并为了倡导解决这些申诉，访问了一些其工作人员涉案导致子女出生的国家。

36. 2022 年底，主管管理战略、政策和合规部副秘书长设立了一个解决涉及联合国和平行动人员的亲子鉴定申诉和子女抚养费申诉问题高级别工作队，由一个技术层面的工作组提供支持，以审查与这些申诉有关的实际和法律问题，并与会员国接触，商定一个共同办法。我将在下一次报告中提供更详细的资料，说明这些申诉的进展情况。

37. 在中非共和国、刚果民主共和国、海地和南苏丹部署了全职的受害人权利高级干事，以加强与联合国系统各实体、民间社会组织(包括国家人权机构)和各国的合作，按照《联合国关于援助和支持受联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待受害人的全面战略》实现受害者获得支持和援助的权利。这些干事与受害者保持直接和定期的联系，协调紧急医疗和心理社会支助，为受害者及其子女解决亲子鉴定申诉和子女抚养费申诉提供实际支助，包括收集 DNA 样本，并随时向受害者通报其案件的进展情况。他们还在监督厅和会员国调查期间向受害人提供支助，并应受害人的请求，将受害人介绍给现有的法律援助从业人员。他们还就信托基金支助的项目提供咨询、筹备和支助，并监督这些项目的执行情况。

38. 这些干事有助于创造一个鼓励受害者站出来的有利环境，并便利受害者获得优质支助和服务，但单一资源无法满足特定国家整个系统所有受害者的需求。一些外地特派团向这些干事提供了临时支助，但这既不充分，也不可持续。应向这些干事提供充分的人力和财政资源。成立了一个多学科的秘书处小组，以审查造成性剥削和性虐待受害者人数众多的因素。该小组建议，联合国全系统各实体应向这些干事提供直接接触受害者的机会。受害人权利倡导者正在探讨如何扩大整个系统的干事网络。

六. 有罪必究

39. 自 2017 年以来，我一直呼吁通过透明报告和加强调查，结束性剥削和性虐待施害者有罪不罚的现象。监督厅对这一指示作出了回应，提醒联合国人员有义务向监督厅报告有关此类不当行为的指控，因为监督厅是大会授权接收和保管此类报告的实体。监督厅继续进行有力和及时的调查。2022 年，监督厅开始对作为援助受益人的受害人的性剥削和性虐待投诉进行 85 项调查，²⁴ 其中大部分涉及对部队派遣国人员、特派专家和秘书处人员的指控。为了加强会员国调查性剥削和性虐待指控的能力，监督厅在澳大利亚、印度和秘鲁牵头举办了培训员培训课程，这些课程是与和平行动部协调制定和举办的，为来自近 30 个会员国的 68 名学员提供了关于国家调查员进行调查的指导。监督厅与包括受害人权利高级干事在内的合作伙伴密切合作，以对受害人敏感的方式进行性剥削和性虐待调查。监督厅继续与各专门机构、基金和方案协作，推进全系统办法，以加强报告工作，

²⁴ 除了涉及受益人的 85 项调查外，2022 年监督厅对受害人不是援助受益人的性剥削和性虐待案件启动了 12 项调查。

并促进本组织 22 个调查部门的调查工作透明化。人权高专办继续为人权高专办外地工作人员提供关于监测和调查性暴力的方法的培训，并为管理性剥削和性虐待案件提供支持，包括就调查和起诉与会员国接触。2022 年，世卫组织扩大了调查能力，授权新的调查负责人通过建立一个由 18 名合格的调查员组成的小组，采用关注创伤的办法，快速开展性剥削和性虐待调查。该小组在 2022 年 5 月前清理了世卫组织管控下的性剥削和性虐待积压案件(另有一些案件仍在进行中，由监督厅负责)，并正在达到 120 天完成此类调查的基准。汇总数字公布在世卫组织网站上。²⁵

40. 我打算在 2023 年最后推出供全系统使用的数字化、安全的电子事件报告表，以应对联合国系统各实体安全交流性剥削和性虐待信息的挑战，跟踪此类指控并提供数据保护。将对事件报告表进行标准化，以提高投诉受理流程的严谨性。这还将减少受害者和证人需要接受约谈的次数，从而最大限度地减少其创伤再现。事件报告表将作为保密工作流程系统的基础，允许跟踪由适当的调查机构审查和评估的每项投诉，并使调查人员从一开始就掌握必要的信息，以调查和追究施害者的责任。将建立一个所有收到报告的储存库，这对于问责制、跟踪调查答复的及时性和记录投诉的性质至关重要。该工具将协助特别协调员办公室分析趋势，协助受害人权利倡导者确认所有受害者从程序一开始就得到支持，并将提高收集和交换有关指控信息的一致性。

七. 促进国家层面的问责

41. 所有性剥削和性虐待行为，无论是否满足国家一级的罪行定义，都违反了联合国的行为标准。本组织作为雇主利用其行政和纪律机制惩处实施性剥削和性虐待行为的人员。如果本组织最后认定一名工作人员实施了秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公告(ST/SGB/2003/13)中所界定的性剥削和性虐待行为，该工作人员都将被解聘或离职，并被列入“清白背景调查”。

42. 在性剥削或性虐待行为可能构成犯罪的情况下，联合国的作用是：(a) 作为优先事项，将获知的可信指控移交会员国；(b) 无论这些指控是否最初由联合国移交，都配合在国家层面进行调查和起诉，为正当司法提供便利。这不损害受害人或证人随时向国家当局报告性剥削和性虐待犯罪行为指控的权利。

43. 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间，26 项关于联合国官员和特派专家性剥削和性虐待的可信指控被移交给了这些人员的国籍国。在所有案件中，联合国都根据要求提供了合作。从会员国收到的关于移交和合作案件的调查和起诉状况的信息也载于秘书处关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的年度报告。²⁶ 来自一个会员国的信息表明，2022 年，有 1 起案件导致刑事定罪。

²⁵ 见 <https://www.who.int/initiatives/preventing-and-responding-to-sexual-exploitation-abuse-and-harassment/disciplinary-actions>。

²⁶ 秘书长关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的报告(A/77/225)附件一介绍了根据大会第 62/63 号决议由本组织移交给国家当局的每一个案件以及有关国家采取行动的状况。该报告附件二载列了过去五年会员国向联合国通报调查情况的案件的信息。

44. 本组织坚决努力追究刑事责任，将指控转交国家当局并与之合作。我敦促会员国确保追究可能实施了任何形式犯罪行为(包括性剥削和性虐待相关行为)的联合国人员的责任，并重申本组织致力于为此与各国国家当局合作。我也呼吁会员国按照大会的敦促(见第 77/98 号决议)，将移交案件的结果通知联合国。

45. 有关涉及联合国和平行动中国家军事特遣队成员的指控的信息，可在联合国网站上查阅。²⁷ 虽然强烈鼓励在监督厅的支持下进行调查，但部队派遣国保留调查涉及其人员的性剥削和性虐待指控的权力。我期待会员国加强与监督厅的接触，以确保更迅速地进行调查和采取后续行动。涉及军警人员的性剥削和性虐待案件的问责取决于适用于这些行为的国家法律和程序，包括适用的刑法典。

46. 针对在安全理事会授权下开展行动的非联合国部队的性剥削和性虐待指控，由人权高专办移交给有关会员国进行调查，起诉被控施害者，并为受害者提供补救措施。尽管联合国与被控施害者的国籍国定期交流，要求它们调查对其国民的指控，并表示愿意提供联合国的支持，但收到的信息有限。人权高专办未获悉有国家程序对施害者进行惩处或对受害者进行补救。

八. 与会员国和民间社会的接触

47. 本组织定期与会员国、政府间组织、民间社会组织、国际和国家专家以及国家和地方领导人接触，努力终止性剥削和性虐待行为。2022 年 5 月 20 日，在特别协调员和难民事务副高级专员以首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组主席的身份共同主持下，与所有会员国举行了非正式战略对话。共有 86 个会员国和 30 个联合国实体参加了会议，²⁸ 鼓励开展更多对话，以加强预防、应

²⁷ 本报告的补充资料提供了关于性剥削和性虐待指控的数据，只有英文本，可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/secretary-generals-reports>。该补充资料第三.B 节载有关于涉及联合国指挥下的国家军事特遣队成员的指控的数据，这些人员受派遣国的专属刑事管辖。

²⁸ 会员国：阿尔巴尼亚；安道尔；阿根廷；澳大利亚；奥地利；阿塞拜疆；白俄罗斯；比利时；多民族玻利维亚国；巴西；保加利亚；布基纳法索；布隆迪；柬埔寨；加拿大；智利；哥伦比亚；哥斯达黎加；科特迪瓦；克罗地亚；塞浦路斯；捷克；丹麦；多米尼加共和国；厄瓜多尔；萨尔瓦多；爱沙尼亚；芬兰；法国；格鲁吉亚；德国；加纳；希腊；洪都拉斯；匈牙利；冰岛；印度；爱尔兰；以色列；意大利；日本；吉尔吉斯斯坦；老挝人民民主共和国；拉脱维亚；列支敦士登；立陶宛；卢森堡；马耳他；墨西哥；黑山；摩洛哥；莫桑比克；缅甸；纳米比亚；瑙鲁；荷兰；新西兰；北马其顿；挪威；巴拿马；秘鲁；波兰；葡萄牙；卡塔尔；大韩民国；摩尔多瓦共和国；罗马尼亚；俄罗斯联邦；斯洛伐克；斯洛文尼亚；西班牙；斯里兰卡；苏丹；瑞典；瑞士；阿拉伯叙利亚共和国；东帝汶；突尼斯；土耳其；乌克兰；大不列颠及北爱尔兰联合王国；坦桑尼亚联合共和国；美利坚合众国；乌拉圭；也门；和津巴布韦。联合国实体：改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室；首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组；发展协调办公室；管理战略、政策和合规部；和平行动部；政治和建设和平事务部；秘书长办公厅；人道主义事务协调厅代表机构间常设委员会；联合国人权事务高级专员办事处；监督厅；法律事务厅；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；负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室；受害人权利倡导者办公室；联合国毒品和犯罪问题办公室；联合国粮食及农业组织；国际民用航空组织；国际农业发展基金；移民组织；妇女署；开发署；联合国气候变化框架公约秘书处；人口基金；难民署；儿基会；联合国项目事务署；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；粮食署；世卫组织。

对和问责，并强调需要通过分享良好做法等方式，创造一种承诺、领导和对不作为零容忍的文化。我已请特别协调员继续这一对话，并在秘书处有关实体与部队和警察派遣国之间召开类似会议。我再次邀请各国元首和政府首脑加入我的联合国行动中预防和应对性剥削和性虐待问题领导人小组，²⁹ 这表明我们对性剥削和性虐待零容忍的共同承诺。我高兴地报告，104 位现任或前任国家元首或政府首脑参加了领导人小组，105 个会员国签署了关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约。

48. 2022 年，高级领导人参加了会员国、政府间机构和其他框架、联合国实体和民间社会举办的关于预防和应对性剥削和性虐待的活动。一些领导人出席了大不列颠及北爱尔兰联合王国主办的国际预防冲突中的性暴力倡议会议，会议重点关注受害者/幸存者的权利。他们还参加经济合作与发展组织发展援助委员会就其关于在发展合作和人道主义援助中制止性剥削和性虐待及性骚扰的建议举办的同行学习会议，³⁰ 人口基金、难民署、儿基会和联合国项目事务署都遵守这些建议。

九. 沟通

49. 2022 年，联合国系统关于性剥削和性虐待问题的沟通指南得到了高级别指导小组的认可，并为工作人员举办了一系列关于其应用的简报会。全球传播部与管理战略、政策和合规部以及和平行动部合作，在 2022 年举办了两期关于性剥削和性虐待的沟通培训班。自 2020 年第一期培训班以来，已有 130 名高级官员、发言人等参加。

50. 关于联合国全系统努力消除性剥削和性虐待问题的多语种网页³¹ 载有报告、工具、新闻稿、视频、文字记录和关于如何报告指控的信息，以及关于指控的最新统计数据。2022 年期间，该网站的浏览量超过 420 000 次。与和平行动有关的性剥削和性虐待指控的资料可在联合国外地特派团行为网页上查阅，公众可通过该网页登记以电子邮件获取最新情况。

51. 2022 年，联合国的新闻和社交媒体平台相当活跃，联合国高级官员利用社交媒体提高各方对这一重要问题的认识。³² 传播了多媒体报道，包括联合国人员的“应做和不应做的事”；信托基金的实施；在刚果民主共和国收集 DNA 样本；在中非共和国、刚果民主共和国、马里和南苏丹的外联工作。制作了一部关于受

²⁹ 见 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/circle-leadership>。

³⁰ 见 <https://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-recommendation-on-ending-sexual-exploitation-abuse-and-harassment.htm>。

³¹ 可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/>。

³² 可查阅 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-07-12/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-united-nations-peacekeeping-operations-the-key-role-of-strategic-communications-bilingual-delivered-scroll-down>。

害者关切问题的影片，并在 YouTube 上播放，³³ 还发起了一场题为“受害者权利至上”的运动。

十. 指控数据概览

52. 终止性剥削和性虐待方面的进展经常以收到的指控数量来衡量，但我们了解到，指控很少或没有指控并不代表已经存在妥善的预防方案。没有指控可能表明已有的投诉机制是无效的，或投诉机制根本不存在，或受害者不报告指控是因为受害者不相信自己会受到保护，或受害者认为不会引起任何行动。因此，虽然指控数量可以反映趋势，但衡量联合国、会员国和合作伙伴的进展，必须看它们通过创建和传达标准、培训、审查、风险管理和实施缓解措施，为防止这些行为所做的个别和集体努力，以及它们是否迅速和有效地作出反应，实现受害者获得援助和问责的权利。

53. 根据大会 2003 年 4 月 15 日第 57/306 号决议，本报告中的数据涉及维和特派团和特别政治任务以及人道主义和其他业务情况中的性剥削和性虐待行为。本报告没有反映在其他环境中服务的联合国人员涉及的性剥削和性虐待行为，但这些行为也构成违反联合国条例和细则的行为，³⁴ 正如我在关于纪律做法的年度报告(A/77/606)中强调的那样，将通过本组织的纪律和刑事问责移交框架追究有关人员的责任。本报告补充资料提供了关于本节所述问题的更多资料，包括关于预计会员国将采取行动处理未决指控以及亲子鉴定和子女抚养费申诉的资料。

54. 2022 年，整个联合国系统共收到 243 项涉及联合国工作人员和关联人员的性剥削和性虐待指控，报告了 291 项涉及不受联合国管辖的执行伙伴人员的指控。

A. 维和特派团和特别政治任务

55. 2022 年维和特派团和特别政治任务共报告 79 项指控，2021 年报告了 75 项指控。约 116 名已确认的受害者与这些指控有关，其中 90 人为成年人，26 人为儿童，而 2021 年确认的受害者为 189 人。2022 年，有 18 项对儿童的性虐待指控，2021 年有 25 项。2022 年记录在案的指控共涉及 115 名施害者，其中 46 项指控涉及 61 项个人亲子鉴定和子女抚养费申诉。³⁵

56. 9 项指控涉及多名受害者，其中 8 项涉及中非稳定团，1 项涉及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。其中 2 项指控涉及两个部队派遣国的特遣队，这些特遣队已不再部署在维持和平行动中。

57. 90%以上的指控涉及两个特派团：联刚稳定团(48 项)和中非稳定团(24 项)。其余的指控记录在五个维持和平特派团：联合国南苏丹特派团(2 项)；联合国马里

³³ 见 <https://www.youtube.com/watch?v=OWBFvpi4lpU>。

³⁴ 见秘书长关于《联合国工作人员条例和工作人员细则，包括暂行工作人员细则》的公报(ST/SGB/2023/1)，工作人员细则 1.2(c)。

³⁵ 关于指控的进一步信息，包括 2015 年以来记录的指控状况，可查阅 <https://conduct.unmissions.org/seca-data-introduction>。

多层次综合稳定团(2 项)；联合国驻黎巴嫩临时部队(1 项)；前联合国海地稳定特派团(1 项)；联合国阿富汗援助团(1 项)。

58. 涉及军事人员的指控数量增加(2022 年为 58 项，2021 年为 52 项)，涉及警察或其他政府提供人员的指控数量减少(2022 年为 5 项，2021 年为 9 项)，涉及文职人员的指控数量增加(2022 年为 16 项，2021 年为 14 项)。

59. 2022 年记录的 79 项指控与过去 10 年来平均每年 71 项指控相一致。2022 年报告的指控有 30 项与 2022 年或 2021 年发生的事件有关，这与过去四年的趋势一致，报告的指控中的 62%与两年多前发生的事件有关。

60. 联刚稳定团在 2022 年报告的指控数量最多(48 项)，其中 10 项涉及 2022 年和 2021 年发生的事件，其余指控涉及平均 10 年前发生的事件。同样，2022 年报告指控最多的部队派遣国有 2 项指控涉及 2022 年发生的事件(没有指控涉及 2021 年发生的事件)，16 项指控涉及平均 11 年前发生的事件。

61. 监督厅正在就涉及军事、警察或文职人员的 2021 年报告的 24 项指控和 2020 年报告的 2 项指控编写调查报告。联合国对 2020 年报告的已证实的针对工作人员的指控的纪律处分决定仍有待管理战略、政策和合规部就 3 项指控作出，有待联合国开发计划署就涉及 1 名联合国志愿人员的 1 项指控作出。

62. 部队和警察派遣国处理了一些未决事项。仍未收到 25 个会员国对 2021 年或更早收到的指控进行调查的资料。有 57 项指控尚未收到任何资料，有 78 项指控尚未收到补充资料。仍未收到 25 个会员国就涉及警察和军事人员的 55 项经证实的指控所采取的问责措施的信息，这些指控是在 2021 年或更早的时候记录的。

63. 在亲子鉴定申诉方面，在 2010 年以来记录的总共 463 项个人亲子鉴定申诉中，有 55 项已确定亲子关系，有 88 项没有确定。有 32 个会员国尚未就涉及军警人员的 298 项申诉采取行动。

B. 涉及执行伙伴人员的指控

64. 2022 年报告的与不受联合国管辖的执行伙伴人员有关的指控为 291 项，而 2021 年则为 263 项。

C. 非联合国部队

65. 2022 年，联合国没有收到关于根据安全理事会授权开展行动的非联合国部队成员实施性剥削和(或)性虐待的指控。这可能是由于以下几个因素造成的：目前部署的非联合国安全部队人数较少；人权高专办关于区域组织收到的涉及非联合国部队的指控的资料有限；联合国进入可能发生性剥削和性虐待的地点的机会有限；无力为受害者提供安全和保护以促使其报案；大多数情况下没有监督，使得报案更加困难。

十一. 为我们的工作提供资源

66. 我感谢会员国通过预算外资源向特别协调员办公室提供资金，并向受害人权利倡导者办公室、信托基金和其他方案活动捐款。

67. 我欢迎许多会员国的参与，并确认需要更多资源，特别是在国家一级。我指示我的特别协调员探讨将防止性剥削和性虐待作为一项要求纳入联合国所有活动和方案，并更新了 2023 年致管理层函，促使各负责人证明其方案符合这一要求。这一措施将通过共同培训和沟通努力等方式，使大家共同认识到这种行为的风险，并促进全系统及时分享信息。将鼓励联合国各实体分享资源和能力，特别是在国家一级。我们如要成功地消除和平行动、发展合作和人道主义援助中的性剥削和性虐待，就必须作为“一个联合国”有效合作。

十二. 结论

68. 过去几年成绩斐然，但依然任重道远，特别是在确保国家一级的有效交付、在整个联合国系统内并与我们的伙伴协调一致地开展工作、以及加强干预措施以进一步提高透明度、加强问责制和向受害者提供支助方面。我们如要在援助领域内消除不正当性行为，就须认识到这是每个组织的核心责任，并将其视为业务成本的一部分。在我们推进联合国系统内的主流化工作时，会员国和捐助方在提供充足、可预测和可持续资源方面的支持对我们的成功至关重要。
