



第七十四届会议

议程项目 129 和 148

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](#) 和 [73/302](#) 号决议编写。报告载有关于加强联合国应对性剥削和性虐待的措施的最新信息。



一. 导言

1. 我于 2017 年在我关于防止性剥削和性虐待特别措施的第一次报告(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)中提出了打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略。我的战略优先关注受害人的权利和尊严,消除有罪不罚现象,增强与会员国的伙伴关系,建立民间社会支持网络,改善战略宣传以推动、提高透明度。本报告介绍了该战略执行进展最新情况,重点介绍我如何在我权限范围内各领域优先采取问责措施,并通过体制和政策措施以及实地具体行动,在整个联合国系统落实以受害人为中心的做法。

2. 性剥削和性虐待行为并非不可避免。联合国 30 多个实体的 19 万多名军警和文职人员大多数是专业和敬业的,且往往是在困难或危险的环境中工作。然而,当这些错误行为出现时,它们伤害了我们努力帮助和保护的人们,玷污了《联合国宪章》所载的价值观,破坏了信任,因此有损我们在人道主义、和平与发展等部门的使命和方案目标。

3. 我承诺要整顿联合国“内部秩序”,为此在我权限范围内各领域引入制度,旨在使我们整个组织的领导层和工作人员人人承担起责任,创造一种必须禁止性剥削和性虐待行为的认知环境。这推动了外地和总部最高级别的持续参与,提高了工作人员对遵守必要行为标准这一义务的认识。对违反这些标准所致的后果也有了更多的了解,这种后果包括解雇和被禁在联合国系统任何部门再就业。联合国不能建立司法程序来追究个人的民事或刑事责任,但我已深化了与会员国的合作,以便追究实施此类错误行为者的责任。

4. 我感到欣慰的是,在全系统防止和应对办法的协调一致方面,以及在提高认识和改变态度方面,已经取得了很大成就,但我承认仍存在重大挑战。人员更替率高,再加上联合国行动所处的脆弱环境,需要我们时刻保持警惕,确保制度到位,以便查明和减少风险、筛选和培训我们的人员,并在收到指控时采取以受害人为中心、及时有力的对策。归根结底,我们作为一个国际社会,如欲有效打击这些可耻和有害的行为,我们就必须解决性剥削和性虐待的根源,包括性别不平等以及我们的人员与我们受命保护和援助的人员之间的严重权力不平衡。

二. 全系统在应对性剥削和性虐待方面的进展

5. 防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组¹是负责人一级参与和协调执行我的战略的论坛。指导小组由我的办公厅主任任主席,每年举行两次会议。

¹ 高级别指导小组成员包括以下机构的主管: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、代表机构间常设委员会的人道主义事务协调厅、发展协调办公室、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、儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、暴力侵害儿童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(人权高专办);联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界粮食计划署。内部监督事务厅作为观察员参加。

6. 我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员任性剥削和性虐待问题全系统工作组² 主席，该工作组每月举行两次会议，由高级别指导小组和其他实体的代表组成，旨在加强协调一致的防止和应对办法。在这一工作组的统领下，联合国系统所有组织，包括联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员，都以包容各方和自愿的方式制定和实施各项举措。³ 为了保持对这一问题的协调和高级别关注，我将特别协调员的任务期限延长至 2020 年 12 月 31 日。

7. 根据大会第 71/297 号决议和我的要求(A/73/744, 第 7 段)，2019 年，特别协调员办公室根据性剥削和性虐待问题全系统工作组参与实体提供的信息，摸清了联合国全系统专用于防止性剥削和性虐待的人力和财政资源。秘书处有 16 名工作人员专门从事这项工作。⁴ 各机构、基金和方案报告指出，通过广泛的职能作用和责任，将防止和应对性剥削和性虐待问题纳入了所有方案的主流。所有人员都将提高认识和防止性剥削和性虐待纳入各自职责，而方案投资虽然不是专用于处理性剥削和性虐待问题，但会根据现有准则将这方面的防止和应对工作纳入主流。

三. 发展部门与人道主义部门的一致性

8. 我强调了这样一个事实：出现性剥削和性虐待行为的范围不局限于维和部门，还影响到人道主义行动和发展环境。我对机构间常设委员会为应对性剥削和性虐待问题而开展活动和合作感到高兴，³ 该委员会是人道主义援助机构间协调的主要机制。它与参加负责人会议的特别协调员和受害人权利倡导者密切合作，以确保在执行提供保护和应对性剥削、性虐待和性骚扰的战略时采取一致方法并以受害人为中心。⁵ 机构间常设委员会设立了一个专门的成果小组，通过集体问责办法和各方参与总体应对工作，包括在防止性剥削和性虐待方面，支持人道主义领导人和从业人员。

9. 在联合国儿童基金会(儿基会)执行主任、2019 年 9 月底之前时任机构间常设委员会防止性剥削、性虐待和性骚扰的卫士的领导下，机构间常设委员会制定了一项在国家一级人道主义对策中加紧防止性剥削和性虐待行为的计划。该计划确定了对每个人道主义或难民对策至关重要的三个优先事项：(a) 安全和方便的举

² 高级别指导小组成员和以下部门的代表：安全和安保部、建设和平支助办公室、人力资源厅、军事厅、信息和通信技术厅、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署、联合国项目事务署、国际移民组织和联合国志愿人员方案。

³ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/fact-sheet-secretary-general's-initiatives-prevent-and-respond-sexual-exploitation-and-abuse。

⁴ 改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室 4 名工作人员(副秘书长、1 个 P5、1 个 P4、1 个一般事务人员)；受害人权利倡导者办公室 4 名工作人员(助理秘书长、1 个 P4、1 个 P3、1 个一般事务人员)，四个外地受害人权利倡导者(P5)，和平行动部 1 名工作人员(P4)，人权高专办 1 名工作人员(P4)；管理战略、政策和合规部行为和纪律处 2 名工作人员(1 个 P5、1 个 P4)。

⁵ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-senior-focal-points-sexual-exploitation-abuse-and-harassment>。

报机制;(b) 为受害人提供优质援助;(c) 有能力提供及时、保密和尊重人的调查, 并有相应的指标来跟踪和衡量进展情况。在联合国各机构、基金和方案的广泛支持下, 已在 32 个国家实施该计划, 包括在 30 多个人道主义紧急情况中部署专门的机构间防止性剥削和性虐待问题协调员。⁶ 现任卫士即联合国难民事务高级专员公署(难民署)优先注重于: 预防; 扩大安全空间, 消除举报障碍; 通过实施支持我的战略的举措促进慎重行使权力, 这些举措包括资助为合作伙伴制定机构间培训包、与机构间常设委员会负责人召开一次关于价值观、文化和态度的会议; 建立防止性剥削和性虐待的社区外联和宣传基金。联合国人口基金(人口基金)执行主任将于 2020 年 9 月接任卫士一职。

10. 为了通过更有效、更及时的调查做法加强问责, 加强整个人道主义部门的调查能力, 2019 年, 机构间常设委员会和首协会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组召开了第二次防止性剥削、性虐待和性骚扰问题调查机构会议。来自 19 个联合国机构、基金和方案、世界银行、红十字国际委员会和非政府组织的 50 多名代表参加了会议。常设委员会还设立了一个 100 万美元的基金, 由人道主义事务协调厅经管, 通过向常设委员会各实体提供快速赠款来支持对不当性行为的调查, 扩大调查力度。向一个国际非政府组织和一个国内非政府组织各提供了一笔赠款。

11. 2019 年, 修订了机构间常设委员会关于性剥削和性虐待问题的六项核心原则中的原则 4,⁷ 以禁止提供人道主义援助和保护者不当利用官位或职位与援助或保护受益者发生任何性关系。

12. 2018 年, 大会重振了驻地协调员制度, 集中能力和资源支持国家政府实现可持续发展目标。2019 年, 驻地协调员在防止和应对性剥削和性虐待方面的职责被纳入其管理和问责框架及职权范围。鉴于驻地协调员作为联合国在协调员驻在国的最高级别官员和联合国国家工作队负责人所发挥的关键作用, 主管发展协调事务助理秘书长参加了高级别指导小组, 并派代表参加全系统性剥削和性虐待问题工作组, 以确保发展部门的做法与人道主义部门与和平行动的做法保持一致。为驻地协调员提供了职责指导, 特别协调员和受害人权利倡导者通过网络研讨会分别与发展协调办公室和驻地协调员互动协作。2019 年 11 月, 在驻地协调员年度全球务虚会期间召开了四次分析会, 讨论驻地协调员的作用, 包括便利为受害人提供援助。为了确保整个联合国国家工作队采取一致对策, 我请其成员酌情将他们收到的任何指控实时通知驻地协调员。

⁶ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-champion-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment/protection-sexual>。

⁷ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/iasc-six-core-principles-relating-sexual-exploitation-and-abuse>。

四. 整个系统内的问责制

13. 我提出了各项要求, 这些要求汇总在一起, 提供了一个更有力的问责框架, 旨在维持全系统高级领导层的参与和一致性。联合国所有实体必须提交行动计划, 说明为防止和应对性剥削和性虐待采取的措施, 包括减少风险、社区互动协作、最低限度保障标准、促进以受害人为中心的做法的举措。2019 年, 50 位联合国部门、厅室、区域委员会、机构、基金和方案负责人提交了行动计划。与 2018 年和 2017 年相比, 提交比例大幅增加, 那两年分别收到了 37 项和 35 项行动计划。

14. 我的高级领导班子每年都会核证: 提请他们注意的所有指控都予以报告, 强制性培训已经提供。包括联合国开发计划署(开发署)、人口基金、难民署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处在内的几个基金和方案在区域和外地一级也采取了这些措施, 他们要求区域和外地一级管理人员提供类似的核证。在 2019 年执行局年会上, 会员国肯定了开发署、人口基金、儿基会、难民署、(联合国项目事务署(项目署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在应对性剥削和性虐待方面取得的进展, 并要求在每届年会上介绍核证情况。2020 年, 驻地协调员将参与提供此类核证。

15. 2018 年以来, 首协会所有成员, 包括未规定必须向大会报告的非秘书处实体, 也都提交了核证。2019 年有 30 个非秘书处实体提交了核证。

16. 2019 年, 特别协调员办公室对照第四次联合国人员性剥削和性虐待年度调查结果审查了联合国领导层提交的行动计划和核证的有效性, 旨在评估工作人员和有关人员对联国领导层执行我的战略的看法。根据来自 47 个工作地点 34 个联合国实体的近 11 200 名人员的答复, 特别协调员办公室发现, 工作人员对自身在防止和应对性剥削和性虐待方面的职责有很大的认识(近 95%)。需要改进的领域包括培训的一致性; 实施和执行减少风险措施, 包括维持和平和非维持和平环境中的宵禁限制/禁区; 举报机制, 并消除举报后遭报复这种害怕心理。调查的分类结果已转交参与实体的负责人, 要求 2020 年计划加强对这些领域的关注。

17. 从 2019 年 1 月开始, 管理战略、政策和合规部定期监测所有和平行动中的不当行为指控, 包括性剥削和性虐待。该部的行为和纪律处扩大了其作用, 以确保不仅是维持和平特派团和特别政治任务, 而且秘书处各实体都得到指导和支持。为了加强组织能力, 包括处理性剥削和性虐待指控的组织能力, 已经为秘书处每个实体建立了行为和纪律协调人网络, 并建立了一个电子平台, 以便协作和交流知识。

18. 2019 年, 开发署、儿基会、难民署、人口基金、项目署和妇女署对各自处理性剥削和性虐待(和性骚扰)的政策和程序进行了以受害人为中心的外部独立审查, 并根据结果提出了具体建议, 包括关于评估性剥削和性虐待风险的建议, 用于为风险管理战略提供参考。这些实体同意所有建议, 正予以落实, 作为各自组织的风险管理进程的一部分。

五. 执行伙伴

19. 联合国在实地的许多活动和方案都是由执行伙伴⁸ 及其人员实施。

20. 联合国在偏远或高风险环境中的执行伙伴往往选择余地有限，而且许多执行伙伴在能力、培训和调查方面存在差距。2019 年期间作出了集体努力以在执行伙伴中提高认识和加强报告，各机构、基金和方案关于与执行伙伴有关的性剥削和性虐待指控的报告因此有所增加。执行伙伴的人员不受联合国管辖，但我致力于加强防止和应对这些人员的性剥削和性虐待问题。联合国对执行伙伴填补能力差距和采取纠正行动的意愿进行评估。非联合国实体与我们各组织之间的合作协定含有要求接受行为标准的条款，并允许联合国针对未执行预防措施或采取纠正行动的情况暂停或终止此类合作安排。

21. 为了补充法律安排，2018 年联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的处理规程载有联合国实体及其合作伙伴应尽的最低义务。这些义务包括评估防止和应对性剥削和性虐待的能力，定期监测这一能力。对于参与高风险活动或处于高风险环境或能力不令人满意的合作伙伴，提供直接支持、能力建设、培训和指导是联合国实体-合作伙伴的共同责任。开发署、人口基金、难民署、儿基会和世界粮食计划署(粮食署)正在开发一个统一的筛选工具，以加强执行伙伴的问责制和能力，将把此工具纳入现有的伙伴评估机制，以避免重复流程。鉴于联合国实体经常与相同的合作伙伴合作，难民署根据国际移民组织(移民组织)编制的材料，并与机构间常设委员会广大成员合作，资助为执行伙伴的所有人员采用关于防止性剥削和性虐待的面对面培训方案。

六. 优先考虑受害人的权利和尊严

22. 在全系统所有努力中，以受害人为中心的做法制度化取得了进展，这一做法是我的战略的核心。2019 年 12 月，高级别指导小组认可了联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程。该规程的制定和试行由行为和纪律处和儿基会牵头，在受害人权利倡导者的支持下，与全系统性剥削和性虐待问题工作组成员密切合作，最终定稿。将于 2020 年在所有外勤环境中推出该规程。它规定了符合现有框架的标准，以加强提供援助和支持的全系统协调一致方法，优先考虑受害人的权利和尊严，而不考虑行为人的从属关系。它比《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的受害人的全面战略》(大会第 62/214 号决议，附件)范围要广。例如，该规程涵盖了非联合国国际部队成员和执行伙伴人员实施的性剥削和性虐待行为的受害人。这代表了自 2007 年通过《全面战略》12 年多来本组织对待受害人的做法的变化。

⁸ 执行伙伴是指联合国委托的一个实体，负责执行已签署文件中具体规定的方案或项目，并对有效使用资源和交付产出承担责任和接受问责。执行伙伴可包括东道国政府、政府机构、政府间组织和民间社会组织，包括非政府组织。

23. 受害人权利倡导者继续与会员国、联合国实体、其他政府间和区域组织、民间社会和其他组织积极宣传和接触。经济合作与发展组织的发展援助委员会和北大西洋公约组织(北约)等区域组织与受害人权利倡导者接触，以确保将以受害人为中心的做法纳入各自的政策框架，这反映了联合国的持续领导作用。这一做法反映于发展援助委员会关于在发展合作和人道主义援助中消除性剥削、性虐待和性骚扰问题的 2019 年建议、⁹ 多边组织业绩评估网关于如何评估多边组织在防止和应对性剥削和性虐待方面的表现的案例研究¹⁰ 以及北约于 2020 年 1 月发布的防止和应对性剥削和性虐待的政策中。¹¹ 受害人权利倡导者还加强了与国家人权机构全球联盟的伙伴关系。2019 年 5 月，她召集了国家、区域和国际专家，就举报和调查、提供援助、保护受害人和证人、与受害人沟通和后续行动以及问责、诉诸司法和补救措施等方面最佳做法和经验教训交流信息。此次活动包括讨论了受害人权利倡导者提出的一份关于性剥削和性虐待行为受害人权利的声明草案，旨在作为联合国人员的主要政策工具，使人们更多了解受害人应期望从联合国人员那里得到什么和存在哪些补救渠道。正在润色这份声明草案。

24. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续牵头讨论关于将立足人权的做法纳入联合国防止和应付性剥削和性虐待的工作的指导意见草案，该草案提出了一个框架以补充行为和纪律及刑事问责办法，其依据是人权原则和标准，它把受害人置于应对性剥削和性虐待的行動的中心。

25. 为了评估受害人权利倡导者办公室自 2017 年年末设立以来所开展工作的影响，2019 年 2 月，受害人权利倡导者召集外地受害人权利倡导者(现为专职的受害人权利高级干事)举行第一次面对面会议，他们在实地实施受害人权利倡导者办公室的政策。2019 年 4 月，受害人权利倡导者与机构间常设委员会防止性剥削和性虐待的协调人一起访问了哥伦比亚，以确定我的战略中以受害人为中心的支柱如何在一个驻有联合国多方面人员的国家得以实施。2019 年 11 月，她在刚果民主共和国会晤了联合国、政府和民间社会对话者和服务提供者。她参观了支助性剥削和性虐待受害人信托基金支持的项目，并与项目受益者见面。她还非公开会见了受害人。

26. 受害人权利倡导者办公室依据我关于全面了解全系统现有的保障受害人权利的办法和服务的要求，借助于在这一领域开展的工作(A/72/751，第 28 段)，正在 13 个国家进行试点，摸底了解面向受害人的服务、能力和做法。调查结果表明，为性剥削和性虐待受害人提供的服务是通过既定方案提供的，这些方案往往是针对性暴力和性别暴力的受害人；因此，这些方案并不总能解决性剥削和性虐待受害人的具体要求。为这类受害人提供的服务所存在的差距包括法律援助、生计支持以及提供安全和保护等方面。很少有关于受害人的全面而准确的数据。虽

⁹ 见 OECD/LEGAL/5020。

¹⁰ 多边组织业绩评估网，MOPAN(2019)39_Rev.1 号文件。

¹¹ 可查阅 www.nato.int/cps/en/natohq/news_173057.htm?selectedLocale=en。

然已在派驻行为和纪律小组的国家推出受害人援助跟踪系统，但没有一个全系统工具来跟踪受害人、他们接受的援助和可用的服务提供者等情况。

27. 外地受害人权利倡导者发挥了积极影响。在中非共和国，倡导者与防止性剥削和性虐待工作组以及与性别暴力问题和儿童保护问题子群组合作，协助转介至适当服务提供者工作，并协调全系统的受害人援助工作。她支持解决亲子关系索赔以及受害人获得服务和援助的机会，例如通过开设银行账户转账子女抚养费。她使联合国中非共和国多层面综合稳定团的协调人提高了对在处理指控和提供服务时采用以受害人为中心的做法的认识，使记者提高了对有道德的案件报道和受害人受污化问题的认识。她对会员国部队派遣国任命的国家调查官员进行了以受害人为中心的面谈方法培训，并经常陪同内部监督事务厅(监督厅)调查组，确保面谈在适当的环境中进行，受害人可以获得必要的援助。

28. 在刚果民主共和国，外地受害人权利倡导者在人口基金和儿基会支持下，与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的行为和纪律小组合作制定受害人援助导则。这些导则旨在确保联合国在收到指控后 24 至 72 小时内向受害人提供援助，并由专门的支助人员全程陪伴受害人。2016 年至 2019 年期间，70 名受害人被转介到人口基金和儿基会寻求支持，包括心理和咨询服务，以及紧急和定期医疗援助。联刚稳定团通过转介受害人至特派团医疗设施及提供交通工具，使他们能够获得服务，填补了服务空白。倡导者与 42 个社区投诉网合作，这些网络设在稳定团有能力支持执行预防措施和报告规程以及提高认识和培训活动的地点。2019 年期间，她支持了由支助性剥削和性虐待受害人信托基金资助的三个项目。她与联刚稳定团的警察和军事部门合作，确保实施预防措施，并与已建立的防止性剥削和性虐待网络合作，以确保受害人援助工作的一致性和连贯性。倡导者还与行为和纪律小组协调，努力支持 2019 年 3 月和 10 月进行两次军事法庭审判，9 名指控性剥削和性虐待行为的受害人出庭作证。

29. 在海地，外地受害人权利倡导者/受害人权利高级干事与法律援助组织和律师协调，向受害人提供法律援助，协助处理亲子鉴定和子女抚养费索赔，确保向受害人提供信息和关于其索赔状况的最新情况，包括为此与他们定期会晤。她推动了 2018 年启动的联合国国家工作队联合项目的继续，该项目为受害人和因性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供基本的物质、教育、心理和生计支持。

30. 在南苏丹，外地受害人权利倡导者确保及时向受害人提供援助，并通过联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)提供的零用现金支付医疗费用。她协助一名因性剥削和性虐待而出生的孩子从父亲那儿得到经济支持。她与防止性剥削和性虐待问题工作队一起在南苏丹各地建立了社区投诉机制，并为协调人和社区成员提供关于行为标准和报告指控的培训。她还监督一个由支助性剥削和性虐待受害人信托基金支助的项目，为受害人提供生计援助。

31. 支助性剥削和性虐待受害人信托基金由管理战略、政策和合规部经管，该部还是信托基金审查委员会的主席。信托基金已为 12 个项目提供资金，其中 6 个项目于 2019 年启动，在中非共和国、刚果民主共和国和利比里亚实施。2019 年 6 月，管理战略部与受害人权利倡导者一起向会员国通报了信托基金的情况，强

调了这些项目对受害人和受性剥削和性虐待影响的社区的影响。2020 年将开展关于该信托基金的提高认识和外联运动，并将定期通报有关项目的最新情况，以鼓励更多的自愿捐款。我深为感谢向该信托基金捐款的会员国。我鼓励所有各方支持该基金，因为我们的同情心必须得到资源的支持，以解决受害人的需求。

七. 风险管理

32. 自 2019 年 6 月起，已向全系统各实体提供在 2018 年为维持和平特派团和特别政治任务开发的性剥削和性虐待风险管理工具包。工具包为识别、评估和处理与性剥削和性虐待有关的风险提供了系统方法。2019 年，管理战略、政策和合规部推出了不当行为风险管理综合工具，作为 2018 年性剥削和性虐待不当行为风险管理工具包的补充方法。人口基金、难民署、儿基会和妇女署也已将减少风险纳入其机构企业风险管理制度，并将在 2020 年使性剥削和性虐待成为必须要评估的风险之一。

33. 性剥削和性虐待行为现已被明确视为是我们方案工作的一种风险。在维持和平特派团和特别政治任务，对此类行为的审查被纳入适用于和平行动的业绩相关流程，包括部署前视察和特派团内部评估。2019 年，多伙伴信托基金办公室、开发署和会员国捐助方签署了一份关于管理联合国集合供资的法律协议，¹² 将性剥削和性虐待以及性骚扰考虑作为基金的一项方案风险纳入主流。根据该协议，所有寻求集合供资的联合国实体必须遵守报告性剥削和性虐待指控的公开报告机制。

34. “清白背景调查”是一个信息共享工具，旨在防止在联合国任何部门重新雇用性剥削和性虐待指控得到证实的人员或在此类指控调查结束前离开本组织的人员。目前，已有 25 个联合国实体承诺参加这一筛选工具。¹³ 2019 年 10 月，秘书处主办了一次讲习班，就该系统提供技术和操作指导，并鼓励建立“清白背景调查”用户群。

35. 自 2016 年起，秘书处所有人员¹⁴ 以及 18 个机构、基金和方案的人员都必须接受培训。2019 年，管理战略、政策和合规部开始制定一个面向未来警察和军事指挥官的方案，内容是如何处理联合国和平行动中的不当行为，如何加强会员国与秘书处之间的交流。2020 年，管理战略部将在部署新特遣队前对会员国的预先评估访问中纳入新增的入职资料汇编。监督厅为国家军事调查官员提供培训，并为来自联合国各实体以及国际政府和非政府组织的调查人员组织关于儿童取证约谈的培训。2019 年，64 名调查人员受益于此类培训，部队派遣国的 72 名参与者接受了调查培训，重点是性剥削和性虐待问题。秘书处定期与非洲联盟互动协作，包括通过共同组织讨论关于行为纪律与人权的政策和方法的讲习班。

¹² 见 <http://mptf.undp.org/document/legal>。

¹³ 秘书处(总部 23 个部厅、7 个总部以外办事处和 5 个区域委员会)、12 个联合国基金和方案以及 12 个联合国专门机构和有关机构。

¹⁴ 在 2016 年之前，只有维持和平特派团和特别政治任务必须接受关于性剥削和性虐待的培训。

36. 2019 年，移民组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署和粮食署开始就为选定优先国家的防止性剥削和性虐待协调人提供联合全球培训进行协调，以期在全球推出相关跨机构培训举措。2020 年，发展协调办公室将参加。

37. 我已在报告性剥削和性虐待事件方面增加了透明度。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可确认受害人或施害人的性剥削或性虐待行为的指控。¹⁵ 在 2019 年之前，监督厅与行为和纪律处在此类数据列报方面存在差异。2019 年，监督厅和管理战略、政策和合规部与特别协调员办公室合作，在秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报(ST/SGB/2003/13)参数范围内使数据和报告保持一致。儿基会采用了内部通知警报系统，要求区域和国家各级高级管理人员向执行主任办公室通报在国家一级报告的所有可信的性剥削和性虐待指控。

38. 2019 年 5 月，通过引入电子工具(“性剥削和性虐待 iReport 跟踪系统”)加强了公开报告，该电子工具追踪与维持和平特派团或特别政治任务以外的联合国实体有关的性剥削和性虐待指控的轨迹并改进相关数据列报。2017 年，为确保全系统指控信息收集的统一性和一致性，编制了事件报告表。报告表已在刚果民主共和国试用，现已在中非共和国、约旦和南苏丹推出以供所有联合国实体使用。秘书处、监督厅、开发署和儿基会正在与性剥削和性虐待问题全系统工作组协商，协作开发电子版事件报告表，将于 2020 年第三季度推出。

39. 我加强了对性剥削和性虐待指控的行政调查，其占监督厅工作量的 11%，尽管在特派团这一比例可能更高。完成调查的目标时间是 6 个月；在监督厅内，平均完成时间为 6.3 个月。监督厅与儿基会和受害人权利倡导者密切合作，以对儿童问题敏感和以受害人为中心的方式进行调查。因此，调查人员在约谈受害人和向其通报调查进展情况时，可以对受害人与施害人之间的权力不平衡有更好的理解并更加敏感。

40. 我在 2017 年请联合国各实体加强调查方法和程序，根据这一要求，监督厅作为联合国调查事务代表改进性剥削和性虐待调查常设工作队主席，正在与各机构、基金和方案调查部门协调，以提高调查的及时性和效率。2019 年，为分享经验教训举行了两次会议。在整个系统中，性剥削和性虐待的指控可以匿名举报，优先对其展开调查，有严格的完成时限。儿基会和项目署已对不正当性行为调查增加了调查能力并缩短了时限(平均不到 100 天)。

41. 我非常注意可能伴随性剥削和性虐待报告而来的报复风险。监督厅改进了流程，以向包括安保部门、高级管理人员和外地受害人权利倡导者在内的外地合作伙伴通报此类风险。2018 年和 2019 年，人口基金、难民署、儿基会和妇女署更新了它们的防范报复政策，使其与秘书长关于防范报复的公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)保持一致。

¹⁵ 所有报告指控的数据可查阅：www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide。

42. 联合国作为雇主，采取一切可以利用的措施，处理工作人员的性剥削和性虐待行为，包括开展行政调查和实施纪律处罚。联合国采取的行政或纪律行动不妨碍国家当局进行刑事调查，它们拥有专属检察权。事实上，联合国采取措施，确保可能构成犯罪的针对工作人员的指控受到有关国家当局的注意，以便对指控进行调查。联合国还根据“全面战略”，加强了对因性剥削和性虐待而出生儿童案件中认子要求的协助与支持，以确保父母责任得以履行，包括为此鼓励任命国家联络人。

43. 我关于秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的年度报告(A/74/64)载有关于本组织对从事包括性剥削和性虐待在内的不当行为的秘书处工作人员采取纪律处罚措施的信息。联合国各基金、方案和专门机构人员的相关信息在其各自报告中发布。

促进刑事问责

44. 在追究实施性犯罪人员的刑事责任方面，联合国的作用包括两项行动：(a) 确保作为优先事项，将获知的指控移交会员国；(b) 配合国家调查和起诉。本组织与国家当局合作，以便利正当司法，不论事项是最初由联合国移交的，还是当局独立启动了自己的程序。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。

45. 从会员国收到的关于移交和合作案件(包括性剥削和性虐待案件)的调查和起诉状况的信息载于我关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的年度报告(A/74/145，附件一和附件二)。¹⁶ 该年度报告不涵盖对联合国维持和平行动国家军事特遣队成员的指控，依照关于向联合国提供部队的军事特遣队示范谅解备忘录(见 A/C.5/69/18，第 9 章)，其始终受军事特遣队成员国籍国的专属刑事管辖。从派遣国家军事特遣队的会员国收到的信息可在行为和纪律处维护的网站上查阅。¹⁷

46. 2016 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间，14 起指控联合国官员或特派专家性剥削和性虐待的可信案件被提交给嫌疑人的国籍国(见 A/74/145，附件一)。本组织还在 13 起指控联合国官员和特派专家实施性剥削和性虐待的案件中与国家主管当局合作，其中有 2 起案件最终做出了定罪和判决(同上，附件二)。此外，本组织还在涉及其他类型人员和第三方的事项上提供合作，其中包括根据安全理事会授权行动但不在联合国指挥下的国家特遣队成员。

47. 人权高专办酌情支持会员国调查针对非联合国部队和人员的指控，并提供协作，包括提供信息或技术咨询、协助与受害人联系以及讨论保护措施。然而，人

¹⁶ 关于追究刑事责任的报告(A/74/145)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案件以及有关国家采取行动的状况。附件二载列了过去三年会员国向联合国通报调查情况的案件的信息。

¹⁷ 本报告的补充资料提供了关于性剥削和性虐待指控的所有数据，只有英文本，可查阅：www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/secretary-generals-reports。补充资料三.B 节所载数据涵盖涉及联合国指挥下的国家军事特遣队成员的指控，其受此类人员派遣国的专属刑事管辖。

权高专办并不清楚最终对自 2016 年以来在我报告中所记录案件的施害人实施制裁的国家诉讼情况。¹⁸

八. 与会员国和民间社会的接触

48. 2017 年, 我承诺与会员国密切合作, 采取结构、法律和业务措施, 实现零容忍政策。我还着手利用受影响者和民间社会(包括当地社区)的指导, 建立支助网络。

49. 我鼓励会员国加大宣传其消除性剥削和性虐待的举措, 包括介绍关于行政和司法程序状况的信息, 并再次呼吁尚未这样做的国家对国民在受雇于联合国期间实施的性犯罪适用或加强域外管辖权。关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约以及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仍开放供参加。这些举措明确表明, 我们共同致力于结束有罪不罚现象, 致力于加强防止性剥削和性虐待的措施, 这些努力超越了示范谅解备忘录等规定的现行法律义务。

50. 我高兴地看到会员国对安全理事会第 2272(2016)号决议提供的支持。管理战略、政策和合规部是相关常设审查委员会的秘书处, 委员会根据决议所列标准对会员国部署情况进行审查。2019 年, 管理战略部和信通厅最终建立了一个安全数据库, 以支持执行审查委员会的决定, 其将在 2020 年被纳入审查进程。

51. 在性剥削和性虐待问题上, 民间社会是受影响社区与联合国系统之间的重要桥梁, 也是努力改进我们应对措施的重要伙伴。2019 年 2 月, 预防性剥削和性虐待问题民间社会咨询委员会启动。咨询委员会的 6 名专家¹⁹ 就如何加强与民间社会的接触, 以解决联合国人员和根据安全理事会授权开展行动的非联合国部队成员的性剥削和性虐待问题, 向我提供咨询意见。

九. 改善战略宣传以促进教育和提高透明度

52. 全球传播部努力在联合国内部和我们所服务的群体中提高对联合国人员应有行为举止的认识。2019 年, 传播部牵头对联合国高级领导人进行了首次试点培训, 旨在加强他们对内对外的沟通能力; 将在 2020 年第一季度交付第二个方案。2019 年 9 月, 联合国和我的领导人小组开展了一场引人注目的社交媒体运动,²⁰ 重申支持和致力于打击性剥削和性虐待行为, 并单独和集体承诺努力结束有罪不罚现象以及实施以受害人为中心的做法。一个专门的网站²¹ 定期公布所有提请我注意的指控, 以此提高透明度。多语种多媒体新闻平台介绍本组织应对这一祸害

¹⁸ 见 A/71/818 和 A/71/818/Corr.1、A/72/751 和 A/72/751/Corr.1 以及 A/73/744 中与非联合国国际部队有关的部分。

¹⁹ 民间社会咨询委员会 6 位现任专家如下: 乔伊·依泽洛(尼日利亚); 罗莎·弗里德曼(大不列颠及北爱尔兰联合王国); 巴勃罗·德格列夫(哥伦比亚); 阿德里亚娜·哈努西茨·贝契罗维奇(波斯尼亚和黑塞哥维那); 威迪·蒙丹蓬(泰国); 穆纳·恩杜洛(赞比亚)。

²⁰ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/twitter-moment。

²¹ 可查阅: www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse。

工作的最新进展情况。2019年3月，发行了一枚联合国邮票，²² 宣传为结束性剥削和性虐待大声疾呼的重要性。

十. 指控数据概览

53. 可在线查询关于 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间针对维持和平特派团和特别政治任务、联合国系统其他实体、执行伙伴和安全理事会任务授权的非联合国部队人员的性剥削和性虐待指控的全面信息。¹⁵

A. 维持和平特派团和特别政治任务

54. 2019 年，报告了 80 项涉及维持和平特派团和特别政治任务人员的指控，其中有足够信息来确定存在由至少一名可确认施害人实施或针对至少一名可确认受害人实施的至少一起性剥削和性虐待行为。与 2018 年报告的 56 项指控²³ 和 2017 年报告的 63 项指控相比，数量有所增加。

55. 2019 年报告的 80 项指控可细分如下：

(a) 2019 年所称受害人(92 人)和被控施害人(106 人)的人数事实上有所减少，因为涉及多名受害人或施害人的报告减少，大多数报告涉及单一受害人和施害人。相比之下，2018 年报告的指控涉及 102 名受害人和 108 名施害人，2017 年报告的指控则涉及 143 名受害人和 165 名施害人；²⁴

(b) 大多数指控(70%)涉及中非稳定团(41 项)和联刚稳定团(15 项)。涉及南苏丹特派团、马里稳定团、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动、联合国驻黎巴嫩临时部队、前联合国利比里亚特派团和前联合国海地稳定特派团的指控占 23%。其余 7% 的指控涉及 3 个特别政治任务，即秘书长叙利亚问题特使办公室、联合国哥伦比亚核查团和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；²⁵

(c) 性虐待指控的比例是自 2010 年以来的最低记录，24 项指控(30%)涉及性虐待行为，56 项指控涉及性剥削；

(d) 37 项指控涉及认罪要求。

56. 2019 年报告的指控总数增加，反映了涉及以下类别人员的指控增加：

(a) 涉及数个维持和平特派团和特别政治任务的文职人员(国际或当地征聘工作人员)和承包商人员的指控(2019 年为 25 项，而 2018 年为 13 项，2017 年为

²² 可查阅：<https://unstamps.org/shop/2019-ny-definitive-us-0-85-full-sheet>。

²³ 除 A/73/744 所述 54 项指控外，2018 年记录的指控增加了 2 项，原因是在 2019 年完成的调查期间发现了性剥削和性虐待行为，尽管在 2018 年最初报告指控时并未发现这些行为。

²⁴ 相对于 2018 年和 2017 年发布的数据的更新信息。

²⁵ 有关指控(包括调查状况)的更多信息和详细内容可查阅：<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>。

11 项)。正在对 2019 年报告的每一项指控进行分析,以协助维持和平特派团和特别政治任务查明并解决在防范和风险管理方面的差距;

(b) 涉及军事人员的指控(2019 年为 49 项,而 2018 年为 39 项,2017 年为 41 项)。在这些指控中,有 32 项涉及中非稳定团,一半以上与中非稳定团有关的指控涉及 2017 年或更早发生的事件;

(c) 涉及警察或其他政府提供的人员(不包括军事人员)的指控(2019 年有 6 项,而 2018 年为 4 项)。

57. 就自 2010 年以来完成的调查而言,42%的指控得到证实,58%的指控未得到证实。联合国对 2018 年或更早收到的指控进行的调查已经完成,但 2018 年报告的一项涉及联刚稳定团的指控除外,对于这项指控,仍在努力寻找和约谈受害人。

58. 对 2018 年或更早报告的涉及军事人员的 24 项指控,即 2018 年收到的 10 项指控、2017 年收到的 6 项指控以及 2016 年或更早收到的 8 项指控,仍有待提供关于会员国进行调查的信息。此外,对于经调查已证实的涉及军事或警务人员的指控,2018 年报告的 9 项指控、2017 年报告的 18 项指控和 2016 年或更早报告的 30 项指控仍有待提供会员国采取追责措施的信息。

B. 联合国实体(不包括维持和平行动和特别政治任务)及其执行伙伴

59. 自 2019 年 1 月起,通过“性剥削和性虐待 iReport 跟踪系统”工具,管理所有涉及联合国实体(不包括维持和平行动和特别政治任务)的性剥削和性虐待指控的报告。自 2019 年 8 月起,在联合国公共网站上记录并公布可追溯至 2017 年的性剥削和性虐待指控的数据。¹⁵

1. 涉及联合国工作人员和联合国有关人员(不包括维持和平特派团和特别政治任务人员)的指控

60. 关于各机构、基金和方案的人员,2019 年报告的 95 项指控涉及联合国工作人员和联合国有关人员,2018 年报告的指控则为 93 项。²⁶在这 95 项指控中,29 项涉及 2019 年发生的事件,19 项涉及前几年发生的事件。其余 47 项指控报告的事件日期需要进一步评估。关于指控的状况,4 项指控已得到证实,5 项未得到证实,35 项正在调查中,26 项处于初步评估阶段,25 项已结案。这 25 项指控结案的依据包括证据不足以及基于其他不当行为被控施害人主动离职或被本组织解聘。

61. 在 2018 年报告的 93 项指控中,16 项正在调查中,7 项得到证实,46 项未得到证实,24 项已结案。

2. 涉及执行伙伴人员的指控

62. 联合国各办事处间加强协作,使本组织能够更好地查明与执行伙伴有关的指控并避免重复报告。

²⁶ 与上一次报告(A/73/344)所列数字的任何差异是因为实施了全系统“性剥削和性虐待 iReport 跟踪系统”工具,从而能够更好地验证和监测数据。

63. 在 2019 年报告的指控中, 164 项涉及执行伙伴的人员, 2018 年则为 113 项。在这 164 项指控中, 32 项指控的事件发生在 2019 年, 25 项发生在前几年, 其余 107 项指控的事件日期不详。关于指控的状况, 12 项得到证实, 13 项未得到证实, 69 项正在调查中, 27 项处于初步评估阶段, 24 项已交回执行伙伴, 8 项已结案, 11 项指控的状况不详。

C. 非联合国部队

64. 2019 年, 联合国收到一项涉及先前部署的非联合国安全部队的成员的性剥削指控。案件已移交给有关会员国进行调查。除了就该案件与会员国进行后续联系外, 人权高专办还对前几年报告的案件采取后续行动。

65. 自 2017 年开始公开报告以来, 向联合国报告的涉及非联合国安全部队的指控数量有所减少。其原因可能是, 与前几年相比, 部署的非联合国安全部队数量减少; 联合国被限制进入可能发生性剥削和性虐待的地点; 在这些情况下, 多数未派驻监测人员, 可能导致报告减少, 而非事件数量减少。

十一. 结论

66. 通过加强问责措施和将受害人置于工作的中心, 系统正在兑现我的承诺, 整顿好自身的内部秩序。我们继续加强整个系统的报告和投诉机制。一个关键问题仍然是, 如何平衡受害人的保密权与本组织报告我们注意到的所有指控并调查严重不正当性行为指控的责任, 特别是在受害人选择不提出指控的情况下。为了平衡这些相互冲突的原则, 我已发出指示, 要求必须报告所有收到或提请联合国人员注意的指控。受害人和证人可以控制他们的个人识别信息, 也可选择不参加调查过程; 但他们无法控制必须报告指控事件的事实, 也无法控制联合国处理此类指控的方式。因此, 联合国官员必须履行对受害人和证人的义务, 报告他们注意到的所有指控。

67. 仍然存在许多挑战, 特别是, 缺乏为受害人提供的专门服务, 在现有服务的全面性方面存在很大差距。虽然目前已任命了 4 名外地受害人权利倡导者, 但联合国实体所在的大多数国家未指定联合国协调人, 以确保从案件开始(报告指控)到结案始终采取以受害人为中心的做法, 确保受害人在整个过程中得到所需的协助与支持。因此, 我再次呼吁指定更多受害人权利倡导者, 以便在维持和平、人道主义和发展部门建立一个受害人权利倡导者网络。

68. 在秘书处, 用于防止性剥削和性虐待的资源, 特别是用于援助受害人的资源, 仍然严重不足。我们必须更进一步: 应建立并向全系统开放一站式访问点, 用以获得干预措施资金, 包括获得紧急干预措施资金。我鼓励向支助性剥削和性虐待受害人信托基金提供更多支持, 鼓励会员国提供更多捐款。资金亦应灵活运用, 以满足受害人的特定需求, 特别是在提出亲子关系主张或确定亲子关系案件的情况下。应在受害者援助追踪系统基础上, 在全系统启用综合数据库。

69. 我感谢会员国参与并支持我们防止性剥削和性虐待的工作。这一支持使特别协调员和受害人权利倡导者以及其他系统实体得以继续开展其重要工作。这是一项共同努力，只有齐心协力，我们才能追究施害人的行为责任，有效地打击性剥削和性虐待祸害。我们必须积极应对，保持警惕。

70. 秘书长建议大会注意本报告。
