



大会

Distr.: General
15 February 2022
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 132 和 150

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](#) 和 [75/321](#) 号决议编写。
报告载有联合国在加强预防和应对性剥削和性虐待措施方面的最新信息。



一. 导言

1. 2017 年,为改进本组织预防和应对性剥削和性虐待的方法,我推出了一项全系统战略(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)。该战略侧重四个优先事项:将受害人的权利和尊严置于我们工作的首要位置;消除有罪不罚现象;与民间社会和外部伙伴接触;改善战略宣传以促进教育和提高透明度。过去五年来,联合国系统采取了强有力措施打击联合国系统任何人员的性剥削和性虐待行为,包括为此与会员国和民间社会密切合作。本组织加强了联合国和平、发展和人道主义支柱部门的预防和应对行动;加强了领导问责制;提高了透明度,包括公开报告指控数据;加强了与外部行为体的接触;扩大和深化了以受害人为中心的做法。我的年度报告、¹ 专门网站、² 概况介绍和信息门户都突出了这些行动。

2. 尽管取得了明显的进展,但涉及联合国人员的指控继续出现,令人遗憾。2021 年,涉及联合国驻中非共和国维和人员的指控导致一支军事特遣队回国(见 S/2021/867)。世界卫生组织(世卫组织)设立的一个独立委员会报告了与刚果民主共和国第十次埃博拉病毒抗疫人员有关的案件。³ 这些报告表明,仍有许多工作要做,必须加大努力。同时,我强调,性剥削和性虐待的根源在于滥用权力、性别不平等、根深蒂固的有害做法以及与社会差距有关的结构性脆弱,而冠状病毒病(COVID-19)疫情的多方面影响又加剧了这些问题。

3. 鉴于联合国在全球的人道主义、和平和其他行动的规模很大,可以预见,联合国人员可能身处的环境这种不当行为的风险更高,因为他们与处于弱势处境的人密切互动。我致力于扩大国家一级的行动,提供前期投资,用于解决这些不当行为的根源以及查明和降低这种风险。

4. 我们必须加强我们在性别平等和不容忍不当性行为方面的领导和组织文化,创建一个与各国合作预防的全球框架,加强我们与社区,特别是与妇女团体和基层行为体的接触并向它们提供支持。应认识到高风险情况需要集体独立调查能力,同时建立适当的组织结构来应对。

二. 取得的进展、吸取的经验教训和依然存在的挑战

5. 过去五年来,我们加强了政策和规程,推出了强制性培训,开展了风险评估,将行动计划和高级领导的致管理当局函制度化,通过年度调查让工作人员参与进来,公开报告所有指控的状态,对指控属实的工作人员进行离职或解聘处理,并在必要时遣返了被控施害者,包括军事特遣队。2021 年,为使人道主义、发展以

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

² 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse。

³ 世界卫生组织(世卫组织),“审查抗击刚果民主共和国第十次埃博拉病毒疾病流行期间性虐待和性剥削问题独立委员会的最后报告”,2021 年 9 月 28 日。可查阅 www.who.int/publications/m/item/final-report-of-the-independent-commission-on-the-review-of-sexual-abuse-and-exploitation-ebola-drc。

及和平与安全支柱与打击性剥削和性虐待的政策和做法对接，整合和统一了三个支柱的业绩指标。联合国各实体的负责人提供战略计划，联合国国家工作队的负责人与国家工作队成员合作提供业务计划。对2021年收到的191份计划进行了审查，审查结果表明，联合国所有实体都制定了预防性剥削和性虐待方面的政策和行为标准。制订这些工作计划是为了执行各项政策，优先采取行动，确保受害人能获得援助，加快调查，加强问责、培训和总体的风险管理，包括在 COVID-19 疫情的背景下。

6. 我将处理防止性剥削和性虐待问题的常设机构制度化，这反映了我承诺的严肃性。防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组⁴ 负责监督我的战略的执行。我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员促进在我们系统 30 多个有自己的成员、领导和预算的附属方案、基金和专门机构采用统一、协调的办法。受害人权利倡导者捍卫受害人的权利和尊严。发展支柱在 2021 年更新了其管理问责框架，⁵ 以明确驻地协调员和联合国国家工作队营造禁止不正当性行为环境方面的作用。机构间常设委员会⁶ 协调联合国内外的人道主义行动体和行动，途径包括提供技术支持，通过制定政策、准则和工具，促进国家协调员⁷ 之间的合作方式，促进防止性剥削和性虐待网络以及落实行动计划。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)领导联合国努力将基于人权的方法纳入关于防止性剥削和性虐待的政策和实践中，鼓励人权机制在审查各国义务的履行情况时考虑性剥削和性虐待问题。这些问责机制已产生影响。特别协调员进行了六次年度工作人员调查，最近一次调查结果表明，118 个工作地点的 25 000 多名联合国人员中，98%知道这些标准和禁令，96%相信其工作地点的领导层认真对待预防和应对措施。

7. 在整个联合国，必须重点关注性剥削和性虐待受害人的权利和尊严这一点现已通过政策和行动被广泛接受。这一文化变革为将基于人权、以受害人为中心的方法纳入联合国所有主要行动和项目(包括预防以及评估和甄选文职和军警人员)的构想和设计奠定了基础。

⁴ 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、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、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(难民署)、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界粮食计划署、世卫组织。发展协调办公室和内部监督事务厅作为观察员参加。

⁵ 联合国可持续发展集团，《联合国发展和驻地协调员制度管理和问责框架》，合并版，2021 年 9 月 15 日。可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/management-and-accountability-framework-un-development-and-resident-coordinator-system>。

⁶ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-senior-focal-points-sexual-exploitation-abuse-and-harassment>。

⁷ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-and-inclusion/new-generic-terms-reference-psea-network-psea-focal-points-and-psea-coordinators>。

8. 为衡量过去十年在人道主义领域取得的进展，确定需要进一步努力的领域，联合国人口基金(人口基金)作为 2021 年机构间常设委员会防止性剥削和性虐待及性骚扰领头倡导者，委托对机构间常设委员会在 2011 年至 2021 年取得的进展进行了一次独立的外部审查。⁸ 审查发现，特别是在过去四年，领导们强调了战略优先事项，采取了以受害人为中心的方法，加强了报告和调查。在全球和国家层面，预防问责制得到了加强，实地行动体的作用得到了明确，尽管并非在所有情况、所有方案部门或所有群组都始终如此。但筹资的规模、可预测性和一致性仍然受到限制，需要更多的资源推动了解以受害人为中心的方法的内容及其执行要求。2022 年，机构间常设委员会将重点关注审查建议的适用情况。

9. 通过扩大使用“清白背景调查”数据库，在防止不正当性行为指控已经证实个人在联合国各部门流动方面取得了进展。⁹ 世卫组织利用该数据库筛选潜在的工作人员和咨询人，包括其 2 400 人数据库中的所有小儿麻痹症专家。联合国开发计划署和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)扩大了筛查能力，所有合同类型都需经过“清白背景调查”审查。难民署正在试行参与人道主义应急指导委员会的不当行为披露计划。我鼓励就这些平行筛选系统可如何共同运作展开讨论。

三. 通过领导进行问责

10. 领导定调确定哪些行为可以接受，并负责用语言和行动传递明确的信息，即不会容忍性剥削和性虐待行为，而且会追究施害者的责任。在各级和各种情况下，特别是在联合国授权提供保护、援助和服务的环境中，没有明确的领导，仅有倡议和政策是不够的(见大会第 57/306 号决议)。领导必须强调，报告和采取行动打击不正当性行为是我们的共同责任，途径包括将这一责任写入绩效协议和管理评估。

11. 联合国和平行动的实效与所部署人员的高行为标准和纪律直接相关(见安全理事会第 2272(2016)号决议)。2021 年 9 月，针对性剥削和性虐待行为普遍存在的可信报告，加上国家当局对前几年的指控不作回应的历史，我遣返了联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)的一支特遣队。为加强我的行动，同时加强对和平行动领导层的支持，秘书处成立了一个多学科小组，与中非稳定团和其他外地特派团密切协作，审查是哪些因素导致 2021 年指控数增加。目前正在优先考虑采取更多措施，解决所有维和特派团和特别政治任务在部队甄选、培训和业绩、风险管理、调查和受害人援助方面的不足。

12. 秘书处领导层通过专门的全体会议和双边会议以及维和行动的特有机制，与特派团领导层以及部队和警察派遣国接触。这些机制中最关键的是“以行动促维和+”，包括重点关注维和人员的问责，其中包括维护 2021 年 12 月在首尔举行的

⁸ 机构间常设委员会，《外部审查：2021 年防止性剥削、性虐待和性骚扰全球报告》(2021 年 12 月，日内瓦)。可查阅 <https://psea.interagencystandingcommittee.org/resources/2021-iasc-external-review-pseash>。

⁹ 见 <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>。

联合国维持和平部长级会议期间强调的联合国行为标准。目前正在就未决不当行为指控的预防和追责工作与会员国进行高级别接触。

13. 维持和平指挥方案的备选方案工作继续进行，旨在加强高中级指挥官的领导能力，以促进维和行动中的有效行为和纪律。正在现有的关于指挥官在预防和应对不当行为方面作用的性剥削和性虐待电子学习材料的基础上，制定一套针对指挥官的强化培训教材。

14. 驻地协调员和人道主义协调员继续寻找办法，以加强其外地领导责任和集体行动，这些在他们的年度人道主义义务虚会上都讨论过。良好做法包括与伊拉克训练有素的反应人员建立统一热线，以及利用集合人道主义供资机制执行国家层面防止性剥削和性虐待行动计划。

15. 世卫组织在 2020 年设立了一个独立委员会，以应对据称其人员和附属人道主义工作人员在应对刚果民主共和国第十次埃博拉病毒疫情期间发生的性剥削和性虐待事件。¹⁰ 世卫组织管理层在对委员会报告的回应¹¹ 中承诺将受害人置于预防和应对工作的核心；通过沟通以及加强个人与管理问责，创建让全体员工参与的做法；以及改革世卫组织的文化、架构、系统和能力。应中非稳定团副特别代表兼人道主义协调员的要求，由机构间常设委员会带队，由世界粮食计划署、联合国儿童基金会(儿基会)、人口基金和外地受害人权利倡导者组成的小组于 2021 年 4 月访问了中非共和国，审查协调应对性剥削和性虐待工作。2021 年 11 月，世卫组织、儿基会、人口基金、外地受害人权利倡导者和机构间常设委员会伙伴方访问了刚果民主共和国，以查明在帮扶受害人方面的差距，加强社区认识、网络和社区投诉机制。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)制定了一项包容性工作场所战略，通过促进文化变革和注重人员管理来加强领导，同时尊重多样性、包容性和行为标准。

16. 人员更替率高，特别是外地领导职位的人员更替率高，要求不断加强对不当性行为政策的认识。特别协调员将与联合国各实体负责人协商，研究如何能够通过联合国业务区进行例行访问保持对行为标准的认识，找出联合国系统如何能够加强领导和提供其他支持。

四. 风险管理

17. 在没有评估和负责任地减轻可能导致性剥削和性虐待的风险或条件的情况下，联合国不应资助任何活动、不应参与任何方案，不应设立任何办事处。

¹⁰ 世卫组织，“审查在应对刚果民主共和国第十次埃博拉病毒疾病流行期间性虐待和性剥削问题独立委员会的最后报告”。

¹¹ 世卫组织，“防止和应对性剥削和性虐待：世卫组织管理层的回应”，2021 年 10 月 21 日，可查阅 www.who.int/m/item/who-management-response-plan。另见世卫组织总干事 2022 年 1 月 10 日关于防止性剥削、性虐待和性骚扰的报告(EB150/33 号文件)。

18. 2019 年，管理战略、政策和合规部推出了一个指南，提供了一套降低不当行为风险工具，¹² 促进所有人员——文职人员和军警人员——采用维护联合国行为标准的全秘书处综合方法。这些工具旨在帮助领导人、管理人员和指挥官在他们打算如何预防和应对其人员的不当行为方面保持透明，并通过明确“谁做什么和什么时候做”对他们进行问责。这些工具强调，联合国文职人员和军警人员经常与受人道主义或经济危机、冲突或流离失所影响的社区互动，强调从规划、启动到执行行动，都必须以适当的方式减少性剥削和性虐待的风险，考虑到可能产生或加剧风险的因素。在这项工作的基础上，特别协调员正在探讨为我职权范围内所有新审议的联合国外地活动编写一份防止性剥削和性虐待问题影响说明，以确保查明和规划可预见的风险。

19. 机构间常设委员会的几个实体开发了针对具体机构的风险评估工具。¹³ 世卫组织的工具将于 2022 年在几个国家试点。难民署的工具于 2020 年推出，减少性剥削和性虐待已被纳入难民署的 COVID-19 风险登记册。妇女署为了监测其解决性剥削和性虐待问题框架的绩效及其对全系统进展的贡献，制订了 2022-2025 年综合成果和资源框架战略计划绩效指标，于 2021 年 9 月第二届常会期间获得通过。人口基金作为机构间常设委员会的一个领头倡导机构，建立了一个经过培训和审查的机构间防止性剥削和性虐待协调员名册，以便快速部署，加强风险管理。

执行伙伴

20. 联合国的许多方案依靠执行伙伴¹⁴ 来实施，执行伙伴的人员不归本组织直接领导。联合国已下大力气鼓励执行伙伴采取和执行预防、应对和报告性剥削和性虐待的各项措施。

21. 为了应对执行伙伴人员可能参与这些行为的危险，2021 年，世界粮食计划署、难民署、人口基金和儿基会试行了一个《联合国执行伙伴防止性剥削和性虐待能力评估》，¹⁵ 这是一个筛选共同伙伴的工具，为落实 2018 年《关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程》提供了指南。2021 年，人口基金对其 60% 的非政府组织合作伙伴进行了评估，并领导一个机构间小组为联合国实体开发了一套资源，推动采用统一方法。儿基会和难民署确保所有执行伙伴关系都有协议、培训和工具，强调采用以受害人为中心的方法的重要性，包括安全、保密、尊重和不得歧视等原则。联合国开发计划署编写了材料，包括信函样本和一般性介绍，合作

¹² 联合国，“不当行为风险管理工具”，2019 年 9 月。可查阅 https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/misconduct_risk_mngt_tools_consolidated_vf_24_09_2019.pdf。

¹³ 见机构间常设委员会防止性虐待和性剥削清单，可查阅 <https://psea.interagencystandingcommittee.org/resources/psea-check-list-eng>。

¹⁴ 执行伙伴是指国家政府实体(包括机关或机构)、非政府组织、民间社会组织、作为执行伙伴的联合国系统机构或组织、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(联合检查组关于联合国系统各组织执行伙伴管理情况审查报告(JIU/REP/2013/4，第 3 段)。

¹⁵ 可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-accountability-affected-populations-and-protection-sexual-exploitation-and-abuse/un-implementing-partner-psea-capacity-assessment>。

伙伴可以在培训他们的人员时加以使用和借鉴，各国可以在与执行伙伴的讨论中使用。难民署认识到提高执行伙伴调查指控能力的重要性，根据联合国系统调查的常用原则和标准以及难民署的合作伙伴调查培训方案，开发了一个关于性剥削和性虐待调查的电子学习课程和一个资料袋。¹⁶

五. 优先考虑受害人的权利和尊严

22. 继续努力扩大和加深对受害人权利和尊严的优先重视。难民署在应对不当性行为方面推进落实以受害人为中心的政策。¹⁷ 儿基会在受害人权利倡导者办公室、管理战略、政策和合规部、国际移民组织(移民组织)和人口基金的支持下，牵头制定了《联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程》执行技术指南，¹⁸ 该指南已于 2021 年晚些时候定稿并在刚果民主共和国推出，同时还有一套培训教材。受害人权利倡导者办公室与人权高专办、法律事务厅和儿基会合作，制订了一个能够帮助受害人的公益律师和法律援助组织名册框架，将在 2022 年进行试点，而儿基会则发起了一项法律援助倡议，提供更多以受害人为中心的司法途径。世卫组织通过人口基金向其独立委员会查明的 92 名受害人提供了援助，无论这些受害人与施害者的从属关系如何。受害人权利倡导者正在牵头编写一份关于受害人援助范围和期限指南，同时正在制定收集受害人反馈的方法。2022 年 2 月，高级别指导小组核可了关于将基于人权的方法纳入联合国预防和应对性剥削和性虐待工作的政策。该政策由人权高专办牵头制定，阐述了以人权为基础、以受害人为中心的方法的含义；明确了联合国及其人员和会员国的作用和责任；并提供了具体的实施指导。受害人权利倡导者继续就受害人权利声明草案进行磋商，以提高受害人对其权利的认识，该草案将于 2022 年定稿。

23. 我在 2017 年的报告中指出，如果工作场所存在性骚扰(A/71/818 和 A/71/818/corr.1, 第 17 段)，那么在我们任职的环境中就可能会发生性剥削和性虐待，因为驱动这些行为的是性别不平等和歧视。我赞扬管理问题高级别委员会于 2021 年 7 月核准了由联合国系统行政首长协调理事会解决联合国系统各组织内性骚扰问题工作队制定、由受害人权利倡导者和世界银行代表协调的关于促进联合国系统内对采用以受害人为中心的方法解决性骚扰问题形成共同理解的核心原则。为了加强全系统对以受害人为中心的方法的理解，人权高专办、移民组织、工作队秘书处和受害人权利倡导者办公室对联合国系统关于性剥削、性虐待和性骚扰的现有培训课程进行了摸底调查，作为为联合国和相关人员编制以受害人为中心方法的多媒体培训教材的背景材料。

¹⁶ 可查阅 <https://Interagencystandingcommittee.org/IASC-champion-protection-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-investigating-allegations-sexual-exploitation-and-abuse-toolkit-partners>。

¹⁷ 难民署，“难民署采取以受害人为中心的政策应对不正当性行为：性剥削和性虐待以及性骚扰”，2020 年。可查阅 <https://www.unhcr.org/5d9e182e7.pdf>。

¹⁸ 联合国，“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》技术说明”，2021 年。可查阅 <https://psea.interagencystandingcommittee.org/resources/technical-note-implementation-united-nations-protocol-provision-assistance-victims-sexual>。

24. 受害人权利倡导者继续倡导执行我的有关提高受害人本人的声音以及将他们的权利和尊严置于我们工作首位的政策。受害人权利倡导者恢复了因 COVID-19 疫情而暂停的国别访问，于 2021 年 11 月访问了肯尼亚。这次访问是应驻地协调员的邀请进行的，恰逢消除性别暴力 16 天运动。为强调防止性剥削和性虐待需要全系统行动，我的特别协调员、世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题主任和难民署性剥削、性虐待和骚扰问题高级协调员参加了访问，并与内罗毕、卡库马和洛德瓦尔的联合国各实体、政府和民间社会组织、受益人和服务提供方的代表接触。他们探讨了如何进一步统一联合国国家工作队的工作，并在联合国内罗毕办事处试行更好的做法。

25. 2021 年 11 月底，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。在受害人权利倡导者的支持下，这些干事表明，在实地派驻一个值得信赖的人专门维护受害人的权利，会产生切实影响。他们协调紧急医疗护理，提供心理社会支持；为获得法律援助提供便利，包括认子要求和子女抚养费索偿方面的法律援助；为受害人及其子女提供生计援助。他们与联合国各实体和合作伙伴一起，为编写支助性剥削和性虐待受害人信托基金项目提案做出了贡献，¹⁹ 并在涉及认子要求和子女抚养费索赔、出生证明以及受害人当前和长期扶持等问题提供法律援助方面加强了与当地行为体的伙伴关系。在刚果民主共和国，受害人权利高级干事通过社区网络接收投诉，与人口基金和儿基会合作，通过当地伙伴推动向受害人提供医疗和社会心理支持。在海地，受害人权利高级干事监管了一个针对性剥削和性虐待受害人的生计援助项目，并为因这种不当行为而出生的儿童支付学费杂费和午餐费。受害人权利高级干事与移民组织一道，从中央应急基金发放赠款，资助儿童及其母亲的救命需求，包括受帮派暴力和 2021 年 8 月地震影响的儿童及其母亲的救命需求。在南苏丹，受害人权利高级干事与联合国国家工作队合作，加强机构间衔接机制的一致性，就制订机构间受害人援助跟踪系统启动讨论，并制订联合国驻该国各实体将要任命的受害人权利协调人的职权范围。受害人权利高级干事与人口基金一道制定了一个信托基金项目，向性剥削和性虐待的受害人和因此而出生的儿童提供专门服务，该项目于 2021 年 11 月获得批准。受害人权利高级干事牵头就解决童婚等有害做法展开讨论，这些有害做法助长了性剥削和性虐待行为，阻碍了受害人权利的实现。

26. 我认为，我们必须在我们的和平、人道主义和发展方案中扩大倡导者网络，以创造一个有利的环境，鼓励受害人站出来，同时提供获得优质支助和服务的机会。我将鼓励在需要的地方设立受害人权利高级干事职位。我赞扬危地马拉和尼泊尔的联合国国家工作队和防止性剥削和性虐待网络指定了受害人权利协调人，其全系统任务与受害人权利倡导者和受害人权利高级干事的任务相一致。

27. 2021 年，受害人权利倡导者办公室在其之前摸底项目²⁰ 所包括的 13 个国家中进行了一次调查，以收集信息，了解在实现受害人获得服务权利方面所取得的

¹⁹ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/trust-fund。

²⁰ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/mapping-assistance。

进展。结果显示，情况有所改善，但仍有差距。其中包括实现了受害人获得司法和补救的权利，包括认子要求和子女抚养费索赔，这是受害人权利倡导者与管理战略、政策和合规部的行为和纪律处、行为和纪律小组以及受害人权利高级干事合作的优先事项。

28. 2021 年，管理战略、政策和合规部审查了 2010 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 21 日收到的与各类维和人员有关的认子要求。我感到不安的是，审查结果显示，截至 2019 年底，87% 的认子要求尚未结案，在 78% 的案件中，会员国在收到认子要求通知时没有做出回应。此外，45% 的涉案儿童已超过 5 岁，15% 的儿童已超过 10 岁。联合国和会员国必须共同解决我们对这些儿童以及其他因性剥削和性虐待而出生的儿童的责任，以确保他们的父亲能够履行家长义务。

29. 2021 年 6 月，管理战略、政策和合规部与和平行动部召开了一次会员国高级别会议，讨论通过分享良好做法加强维和人员的行为，并将此作为我的“以行动促维和”倡议的一部分。会议的重点是防止不当行为、实现问责以及向性剥削和性虐待受害人提供支助。一个会员国报告称，为支持解决认子要求，该国在部署前收集部队人员的 DNA 样本。2021 年底，同一会员国向一个维和特派团派遣了一组人员，收集母亲及其子女的 DNA 样本，以推动解决现有的认子要求。我对取得的这些进展表示赞扬，同时鼓励其他会员国在管理战略、政策和合规部和受害人权利倡导者将于 2022 年召开关于加强推动与和平行动人员有关的认子要求和子女抚养费索赔的讨论中，考虑这些做法以及类似做法。

30. 保持联合国与联合国所服务民众之间的信任，对行动效力至关重要。我鼓励部队和警察派遣国考虑建立各项机制，向因其部署人员的性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供经济和其他支持。我呼吁那些认子要求悬而未决达六个月或更长时间的部队和警察派遣国采取明确步骤，促进解决问题，包括解决实质性和程序性的法律障碍。我请这些国家与受害人权利倡导者密切合作，促进向有关母亲和儿童提供基本援助和支助，包括食物、学校教育以及医疗和心理社会护理。

31. 截至 2022 年 2 月 14 日，24 个会员国向信托基金提供了捐款，2021 年收到 4 笔新的捐款。信托基金不提供个人财政援助，而是扶持向受害人提供一般援助的项目。例如，2021 年在刚果民主共和国实施了 6 个项目，在海地实施了 1 个项目，这些项目都是为了加强受害人通过创收活动维持生活的能力。2021 年底和 2022 年初批准了扶持中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚和南苏丹受害人的项目。

32. 我感谢那些向信托基金捐款的会员国，并鼓励其他国家也向信托基金捐款。管理战略、政策和合规部在受害人权利倡导者的支持下，将继续探讨筹资的可能性，并与各机构、基金和方案密切合作，筹备新项目。我也呼吁各机构、基金和方案考虑资金来源如何能够补充信托基金资源，以加强对受害人的援助。

六. 有罪必究

33. 我很高兴通过加强报告和投诉机制以及调查，在简化调查、证实性剥削和性虐待指控以及追究施罪者责任方面取得了进展。在将对受害人有敏感认识的方法纳入调查方面已经取得了一些进展。例如，内部监督事务厅(监督厅)调查司有专门的受过培训的人员调查不正当性行为，包括对青年和妇女的不正当性行为。该系统的其他部分也有类似专长。监督厅开创了良好做法，例如让受害人权利高级干事参与调查，以便向受害人提供支持。

34. 监督厅与和平行动部以及人权高专办密切合作，制定了一个培训员培训课程，以加强会员国调查涉及其部署人员的投诉的能力。培训的重点是性剥削和性虐待指控，强调采用以受害人为中心的方法和联合国人员应有的行为标准。监督厅与和平行动部计划在 2022 年举办四期培训班。

35. 调查部门加强了对全系统性剥削和性虐待的调查方法。作为实况调查工作的一部分，密切关注证人证词的可信度评估。调查工作的指导原则是：(a) 使用个人身份信息时考虑到当事人同意原则；(b) 避免可能再次伤害受害人的多次面谈；(c) 提供关于支助机制、安全和安保的充分信息，并就调查及调查进展情况进行充分沟通；(d) 确保保密，以保护隐私和避免污名化。

36. 为加速完成调查工作，不正当性行为案件被列为优先事项。监督厅、儿基会、难民署和世卫组织增加了具有特殊专长的调查员人数，以支持对调查及时性的管理。难民署在五个地点设立了实地调查机构。为了提高儿童法医面谈技能，难民署和监督厅的调查员参加了关于儿童法医面谈技能的培训，儿基会和监督厅在刚果民主共和国培训了个人，以便在调查期间向儿童提供支助。然而，挑战依然存在：污名化可能会限制报告，证据可能会被销毁或拿不到，受害人可能难以利用问责制度，特别是在偏远地区。

37. 为应对其中一些挑战，将在 2022 年推出电子版的事件报告表，在接收性剥削和性虐待的初始报告时使用。该表格将是一个重要的问责工具，使调查部门能够对性剥削和性虐待报告做出迅速有效的反应，记录投诉的性质，并尽可能记录受害人、被控施害者和证人的身份。我相信，在严格遵守数据保护原则的前提下，更广泛地使用该表格将提高联合国系统内指控信息收集和交流的一致性。将减少联合国人员约谈受害人或证人的次数，最大限度地减少创伤。这将使投诉受理程序标准化和严格化，确保初始投诉由适当的调查机构审查和评估，并通过联合国系统内保密信息共享的一个只能查阅的平台在全系统保护数据。

七. 促进国家层面的问责

38. 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我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)中所界定的性剥削和性虐待行为，

施害的工作人员都将被解聘或离职，并被列入“清白背景调查”。截至 2018 年 6 月，整个联合国在做出任何招聘决定时都必须对照这个数据库。我将研究扩大该数据库的使用范围。

39. 在性剥削或性虐待行为可能构成犯罪的情况下，联合国的作用是将其所了解的可信指控作为优先事项移交给会员国，而且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。

40. 2016 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间，24 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。²¹

41. 我继续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，并重申本组织将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 76/106 号决议)，将移交案件的结果通知联合国。

42. 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。²² 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。会员国加强了与监督厅的接触，以确保更迅速地进行调查和采取后续行动。我期待看到更多进展。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。

43. 我回顾我在 2015 年首次向会员国提出的要求(见 A/69/779 和 A/70/729)，禁止部署人员实施联合国界定的性剥削和性虐待行为，并颁布立法，明确禁止这些人员的此类行为，并根据行为的严重程度进行惩处。我请所有部队和警察派遣国在 2023 年 12 月 31 日前将这一行为期望纳入其适用于部署到维和特派团和特别政治任务的人员的行政细则、条例和守则，作为部署到这些特派团的使能标准。

44. 要想对受害人和社区负责，就需要及时调查，这有助于收集充分证据证实指控的可能性。在与有关会员国协商后，如果调查尚未在通知会员国后的合理期限内完成，我将考虑在收到调查完成通知之前暂停进一步部署和(或)延长现有部署。

45. 所有针对在安全理事会授权下行动的非联合国部队的指控都由人权高专办转交给有关会员国或安全部队。人权高专办通过鼓励启动调查，进而展开问责程序，向受害人提供补救来追踪这些指控。人权高专办根据安全、保密和知情同意

²¹ 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/76/208)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。

²² 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>。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。

的人权原则，提供信息，提供技术咨询，并为受害人和证人之间的联系提供便利。会员国的回应参差不齐。在推动与受害人联系看他们能否参与国家问责程序方面，人权高专办发现缺乏有关程序实际方面以及保护和援助受害人措施的信息。人权高专办寻求与有关国家接触，以澄清问题，并将此告知受害人。一些国家进行了调查，但人权高专办未获悉有国家程序对施害者进行惩处。

八. 与会员国和民间社会的接触

46. 我的高级工作人员和我与会员国、政府间组织、民间社会、国际和国家专家以及国家和地方领导人接触，收集最佳做法，以改进我们的对策。我很高兴我们的许多政策和做法已被其他组织采纳。2020 和 2021 年，特别协调员办公室对 193 个国际和区域非政府组织的防止性剥削和性虐待政策和标准的公开信息启动非正式盘点，并将其与联合国关于预防、以受害人为中心的方法、执法、问责和外部参与的举措框架进行比较。调查结果表明，许多组织以联合国的政策和标准(如 [ST/SGB/2003/13](#))为榜样。2022 年，特别协调员办公室将与机构间常设委员会、联合国实体和民间社会接触，以确定加强合作的领域。

47. 我致力于加强与区域和其他国际组织的合作，包括统一关于防止性剥削和性虐待的最低标准。应非洲联盟的要求，人权高专办和管理战略、政策和合规部提供了关于记录和管理指控的信息、经验和做法，并就制定政策框架和机制提供了咨询意见。

48. 2021 年，特别协调员和联合国其他高级领导人参加了经济合作与发展组织的发展援助委员会高级别圆桌会议，讨论其关于在发展合作和人道主义援助中终止性剥削和性虐待以及性骚扰的建议。²³ 我感到高兴的是，难民署和儿基会遵守了这项建议，联合国各实体是委员会终止性剥削、性虐待和骚扰行为咨商小组的成员。

49. 2021 年 9 月，²⁴ 我再次邀请各国国家元首或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，²⁵ 以显示对这一议程的政治声援，我高兴地报告，有 100 人参加了该小组。我欢迎又有两个国家签署了关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约，从而使签署会员国总数达到 105 个。

50. 就民间社会而言，受害人权利倡导者办公室和国家人权机构全球联盟编写了一份国家人权机构预防和应对性剥削和性虐待指南。他们还在大会第七十六届会议期间组织了一次虚拟活动，内容是加强联合国与国家人权机构的伙伴关系，以便采取以受害人为中心的方法来解决性剥削和性虐待问题。特别协调员办公室和

²³ 见 www.oecd.org/dac/gender-development/dac-recommendation-on-ending-sexual-exploitation-abuse-and-harassment.htm。

²⁴ 联合国，“秘书长关于防止性剥削和性虐待：把受害人的权利和尊严放在首位的声明”，新闻稿，2021 年 9 月 18 日。

²⁵ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/circle-leadership。

受害人权利倡导者参加了由国际足球联合会牵头的协商，讨论建立一个独立的国际实体，通过以受害人为中心的方法来支持管理体育领域的性虐待案件。

九. 沟通

51. 为加强透明度，对于联合国收到的涉及联合国工作人员和附属人员或联合国执行伙伴人员的指控，如果对照可识别的施害者或可识别的受害人有足够信息证明发生了性剥削和性虐待行为，那么我会几乎实时在联合国网站上通报收到的指控。²⁶

52. 关于与维和有关的性剥削和性虐待指控的信息，可在联合国外地特派团的行为网页上查阅。²⁷ 2023 年将列入关于认子要求和子女抚养费索偿进展情况的信息。

53. 联合国外地特派团的行为网页上推出了一个专门的多媒体良好做法网页。²⁸ 目前正在开发一个门户网站，使会员国能够以双边方式交流和讨论良好做法。

54. 秘书处继续为全系统高级官员和专家举办性剥削和性虐待问题交流培训课程，和平行动和其他外地实体也加强了提高认识工作。全球传播部与人口基金一起主持了一个机构间工作队，该工作队最后确定了 2021 年 12 月提交高级别指导小组的性剥削和性虐待问题全系统沟通指南。

55. 难民署和国际志愿机构理事会继续通过社区外联和通信基金加强社区参与和提高认识，2020 年向 19 个当地非政府组织发放了赠款，2021 年向 15 个非政府组织发放了赠款。人口基金通过在 35 个机构间常设委员会优先国家开展宣传活动，受众达 130 万人，通过就受害人权利、报告渠道和援助等问题进行 17 000 多次社区对话，持续进行人道主义应对。

56. 通过受害人权利倡导者办公室、特别协调员办公室、发展协调办公室和人权高专办与驻地协调员办公室、防止性剥削和性虐待协调员、性别平等问题协调人、儿童保护顾问和人权外地机构负责人举行的定期讨论，提高了内部认识，以鼓励执行我的战略，并强调采用注重受害人权利的方法。在机构间常设委员会所倡导举措²⁹ 的基础上，为使联合国人员能够认识到不正当性行为并说出来，特别协调员办公室对全世界 88 个旁观者干预项目进行了摸底。摸底结果表明，在性剥削

²⁶ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide。

²⁷ 见 <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>。

²⁸ 见 <https://conduct.unmissions.org/good-practices-conduct-and-discipline>。

²⁹ 难民署，“联合国难民事务高级专员，菲利波·格兰迪的机构间常务委员会倡导防范性剥削、性虐待和性骚扰，2021 年，可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-07/Filippo%20Grandi-IASC%20Championship%20on%20Protection%20From%20Sexual%20Exploitation%20and%20Abuse%20and%20Sexual%20Harassment%2C%20Sep%202019-Dec%202020.pdf>；难民署，“关于组织文化变革的有希望的做法选择”，2021 年，可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/iasec-promising-practices-organizational-culture-change-may-2021>。

和性虐待旁观者举措方面存在差距。特别协调员办公室正在进行内部和外部协商，以期为联合国人员编制这方面的旁观者材料。

十. 指控数据概览

57. 根据大会 2003 年 4 月 15 日第 57/306 号决议，本报告提出的数据和特别措施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。本报告没有反映涉及在其他地方任职的联合国人员的性剥削和性虐待行为(见 A/76/602)，但这种行为违反了联合国条例和细则(见 ST/SGB/2018/1，工作人员细则 1.2 (c))，将通过本组织的纪律和刑事问责转介框架追究有关人员的责任。

58. 2021 年，整个联合国系统收到了 194 项与联合国工作人员和附属人员有关的性剥削和性虐待指控，报告了 251 项不受联合国管辖的与执行伙伴人员有关的指控。

A. 维和特派团和特别政治任务

59. 2021 年，维和特派团和特别政治任务共报告 75 项指控，比 2020 年报告的 66 项指控有所增加，也高于前 10 年每年报告的平均 69 项指控。³⁰

60. 约有 190 名确定的受害人与这些指控有关；68 名受害人与 2020 年报告的 66 项指控有关，99 名受害人与 2019 年报告的 80 项指控有关。涉及多名受害人的大多数指控与中非稳定团有关，其中几项指控涉及一个部队派遣国，该国的部队已于 2021 年 9 月返国，其他指控与前几年发生的事件有关，涉及另一个已不在联合国维和特派团任职的部队派遣国的人员。

61. 2021 年提出的所有指控中涉及性虐待儿童的比例有所增加，有 25 项指控涉及 51 名儿童。2021 年，共有 5 项指控涉及对成年受害人的性虐待，45 项指控涉及对成年受害人的性剥削。³¹ 2021 年有 75 项与这些指控有关的认罪要求。

62. 2021 年，近 90%的指控涉及两个特派团，其中 42 项指控涉及中非稳定团，24 项指控涉及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团。与 2020 年相比，与每个特派团有关的指控数有所增加。与 2020 年相比，与其他特派团有关的指控数总体上有所减少，4 个维和特派团记录了 8 项指控(联合国南苏丹特派团(4 项))；联合国马里多层面综合稳定团(2 项)；前联合国海地稳定特派团(2 项))，以及对联合国哥伦比亚核查团(一项特别政治任务)的 1 项指控。

63. 2021 年报告的 25 项指控与 2021 年发生的事件有关；其他 50 项指控涉及 2020 年或更早发生的事件。³² 受害人可能会拖延几年才报告指控，包括因为他们

³⁰ 有关指控(包括 2015 年以来记录的指控情况)的更多信息可查阅 <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>。

³¹ 补充资料，第六.A 节。

³² 同上，第六.B 节。

不知道联合国行为标准和报告方式。外联工作鼓励报告，包括在事件发生数月或数年后报告。虽然调查可能更困难，但联合国将此类指控移交调查并向受害人提供协助。

64. 与 2020 年的指控相比，2021 年报告的指控数总体增加，与涉及军事人员的指控数从 41 项增加到 52 项(过去 10 年平均每年 40 项)，涉及警察或其他政府提供的人员的指控数略有增加，从 7 项小幅增加到 9 项(过去 10 年平均每年 9 项)的总体趋势相一致。涉及文职人员的指控数有所减少，从 18 项减少到 14 项(过去 10 年中，平均每年近 20 项指控)。2021 年，被控施害者人数(162 人)有所增加，过去 10 年平均每年为 115 人。³³

65. 除了 2020 年底报告的监督厅正在调查的 4 项指控外，联合国对 2020 年或更早收到的指控的调查已经完成。目前正在等待 21 个会员国就 2020 年或更早收到的 117 项指控进行调查的资料，其中 40 项指控没有收到资料，77 项指控收到的资料不完整。³⁴ 这一数字与我上一份报告(A/75/754)中提到 2019 年或更早的 78 项指控有待提供资料相比有所增加。

66. 涉及秘书处工作人员的 7 个经证实的指控案件最初是 2020 和 2019 年记录的，管理战略、政策和合规部正在考虑采取纪律行动，因为相关调查已在 2021 年或 2020 年完成。就 2020 年或更早记录的指控而言，23 个会员国关于对 55 项经证实的涉及警察和军事人员的指控采取的问责措施的资料尚未公布。³⁵

67. 截至 2021 年 12 月 31 日，在 2010 年以来收到的与指控有关的 305 项个人认子要求和子女抚养费索赔中，有 273 项尚未解决，需要 32 个会员国采取行动。³⁶

B. 联合国实体(不包括维和特派团和特别政治任务)及其执行伙伴

68. 2021 年报告的与各机构、基金和方案人员有关的指控为 115 项，而 2020 年为 109 项。³⁷ 其中，26 项指控与 2021 年有关，22 项指控与之前年份有关，67 项指控报告的日期不详。关于指控的现状，12 项指控已得到证实，15 项证据不足，31 项正在调查，24 项正在评估，33 项因缺乏证据和/或被控施害者自己主动离职或任职机构以其他不当行为为由要求被控施害者离职而结案。在 2020 年报告的 109 项指控中，18 项仍在调查中，18 项得到了证实，18 项未得到证实，5 项处于评估阶段，50 项已结案。

³³ 报告的联合国中非共和国多层面综合稳定团的两项指控中的相关施害者人数仍有待确定。

³⁴ 补充资料，第六.C 节。

³⁵ 同上，第六.D 节。

³⁶ 同上，第六.E 节。

³⁷ 除了我前一份报告(A/75/754)所述的 95 项指控外，又记录了 2020 年发生的 14 项指控，原因是在 2021 年完成的调查期间发现了多起性剥削和性虐待行为。

C. 涉及执行伙伴人员的指控

69. 2021 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 251 项，而 2020 年则为 244 项。性剥削指控大幅增加，从 2020 年的 59 项增至 2021 年的 94 项。

D. 非联合国部队

70. 2021 年，人权高专办收到 4 起针对以前部署在中非共和国的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(或)性虐待指控。所有的受害人都是女性，包括一名儿童。被控施害者都是男性。这些指控也涉及认罪要求。发现所有的指控都需人权高专办通过调查证实。人权高专办向受害人提供受援途径，通知有关会员国并要求进行调查。人权高专办与会员国一起采取后续行动，倡导通过各种程序为受害人提供补救，并追究施害者的责任。在大多数情况下，指控涉及不再部署的部队成员，涉及据称几年前发生的事件，使调查变得困难。

71. 我鼓励会员国就这些指控积极主动地与人权高专办接触，进行及时和独立的调查，并为受害人诉诸司法和补救提供便利。

十一. 为我们的工作筹资

72. 本报告介绍了过去一年在加强本组织应对性剥削和性虐待方面取得的进展。我意识到需要谨慎管理资源以推进这项工作，并感谢通过预算外资源向特别协调员办公室提供资金以及向受害人权利倡导者办公室、信托基金和其他方案活动提供捐助的会员国。

73. 我打算通过采用更积极的方法来加强防范这些行为。认识到需要保持高度警惕，并有能力及时采取行动，我将任命一名副秘书长全职专门履行特别协调员的职责，确保向联合国全系统提供专门的支持。

74. 我鼓励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的所有活动和方案。通过共同的培训和沟通等途径，将使大家对这种行为的风险有共同的认识，同时促进整个系统的及时信息共享。还将促进联合国各实体之间，特别是在国家一级的工作地点之间利用和分享资源和能力。

75. 我将委托特别协调员和主管安全和安保事务副秘书长与有关实体合作，以便在对联合国开展工作的环境进行安全分析时，处理防止性剥削和性虐待问题。

十二. 结论

76. 五年前，在打击性剥削和性虐待方面，我承诺采取“改变游戏规则”的战略。我承认，本组织并非在所有方面都取得了成功，但我们既没有停滞不前，也没有放松警惕。

77. 正如我们都痛苦地意识到我们有责任认识到管理环境一样，我们也更加注意持续存在的性别不平衡以及相关的权力不对称，这些导致了系统性的不受欢迎的

性行为。本报告介绍了联合国正在如何广泛应对这些挑战。我们知道，必须做更多工作来根除性剥削和性虐待，我们致力于做所需要做的工作。

78. 面对持续不断的广泛的性剥削和性虐待，人们很容易气馁。但我们必须坚持努力，解决每个社会和每个级别存在的这些错误。我承认并感谢在这一问题上做出并继续做出不懈努力的许多男男女女。

79. 我在五年前承诺，我们将埋头向前，在改进本组织处理性剥削和性虐待的方式方面取得进展。我们将继续前进，继续努力。
