



第七十八届会议

议程项目 128 和 146

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

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告预发本(A/78/774)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料并作了澄清，最后于 2024 年 4 月 12 日提出书面答复。

2. 秘书长的报告系根据大会第 71/278、71/297、72/312、73/302、75/321、76/274 和 77/333 号决议提交，载有自其上次报告(A/77/748)发布以来为加强联合国应对性剥削和性虐待工作而采取的措施的最新资料。

二. 打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略的执行现况

3. 秘书长在报告中回顾了联合国内部处理性剥削和性虐待问题的进程：2003 年颁布了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)；进展、经验教训和挑战(A/78/774，第二节)；防止性剥削和性虐待并保护受害者(同上，第三和四节)；全系统问责制(同上，第五节)；优先考虑受害者的权利和亲子关系问题(同上，第六和七节)；与会员国和民间社会的接触(同上，第三节)；关于指控的来文和数据(同上，第九和十节)；防止性剥削和性虐待问题的资源和建议(同上，第十一和十二节)。行预咨委会注意到，秘书长的报告不涉及追加预算问题。



背景

4. 秘书长的报告提供了现行政策框架的背景。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)规定了适用于联合国所有工作人员,包括联合国系统各组织单独管理的机构和方案的工作人员的行为标准。2005年,大会维持和平行动特别委员会建议大会认可 ST/SGB/2003/13 号公报中“对联合国所有各类维和人员制定的”的行为标准。大会第 59/300 号决议核准了该建议。此后,公报中规定的标准被纳入适用于联合国其他职类人员的法律文书(A/78/774, 第 2 段)。

5. 2017 年启动了一个“新方法”,以改进本组织预防和应对性剥削和性虐待的全系统方法(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1),随后制定了框架、政策和程序。秘书长指出,联合国系统在维持和平、人道主义和发展背景下继续发生性剥削和性虐待事件,并指出,联合国内部需要进行文化转型,从基于作为成功先决条件的预防的做法,转变为在本组织业务和资源分配的所有方面进行转型,重点是防止性剥削和性虐待,并在本组织内提倡“大胆直言”文化(A/78/774, 第 3-6 段)。

6. 行预咨委会询问后获悉,根据秘书长公报,性剥削的定义涉及“为性目的而实际滥用或企图滥用弱势地位、权力差别或信任,包括但不限于从对他人的性剥削中获得金钱、社会或政治利益”,因此包括“性交易”、“招揽性交易”和“剥削关系”。不过,性虐待是指“实际或威胁对身体进行性侵犯,无论是通过武力还是在平等或胁迫的条件下”,其中“身体侵犯”被理解为“性活动”。行预咨委会获悉,“性虐待”是一个广义的术语,包括“强奸”、“性侵犯罪”、“与未成年人发生性关系”和“与未成年人进行性活动”。行预咨委会还获悉,联合国工作地点的性剥削和性虐待现象可能有多种形式,包括但不限于上述行为。随着对技术越来越多的使用和获取,通过在线和数字论坛实施的性剥削和性虐待也成为日益令人关切的领域。

进展、挑战和全系统办法

7. 秘书长的报告指出,需要根据吸取的经验教训和性剥削和性虐待问题所带来的持续挑战,对这一问题作出全系统的反应,包括在报告、统一标准、提高透明度、集体问责和加强调查方面作出改进,2023 年进行的评估联合国工作人员对防止性剥削和性虐待的认识的第八次年度调查结果即证明了这一点。面临的挑战包括:这方面工作缺乏可预测和可持续的资金,各行动和方案的保护工作的方法不一致。其他系统性挑战包括需要安全和保密的举报渠道,加强防止性剥削和性虐待协调人等工作人员的技术能力,以及加强对工作人员的培训,特别是关于“如何举报性剥削和性虐待”的培训(同上,第 7-9 段)。

8. 行预咨委会询问后获悉,联合国人员有报告性剥削和性虐待事件的强制性义务,如果他们不报告,可能会受到惩罚。然而,许多人仍然没有报告。行预咨委会还获悉,各种报告表明,在冲突局势中,只有十分之一的性虐待事件被报告,2023 年关于禁止性剥削和性虐待方面联合国人员的事实和看法的年度调查表明,虽然 40 412 名答卷人中有 6 400 人表示知道联合国工作人员和有关人员

在上一年曾参与或可能参与实施性剥削和性虐待的情况，但其中只有 1 105 人 (17.3%) 举报了这些情况(另见同上，第 30 段)，表明在了解这类指控事件的答卷人中，报告事例不足的情况占 82.7%。

9. 行预咨委会获悉，报告事例不足的原因可能有几个，包括缺乏对行为标准和报告义务的认识以及害怕报复。在这方面，约 14% 的参与调查工作人员表示，他们担心因报告性剥削和性虐待指控而遭到报复。行预咨委会还获悉，在联合国开展行动的地方，社区往往在处理冲突局势和人道主义危机，获得安全和保密的报告渠道是一项挑战。此外，由于这些行为的性质，受害者和幸存者受到污名化，被其社区排斥，这成为报告的又一个障碍。

10. 行预咨委会获悉，改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室正在通过许多方面加强与社区的外联和加强报告渠道来解决这些关切。在这方面，加强报告环境包括更好地理解以受害者为中心的报告途径的重要性，包括基于社区的投诉网络和建立针对具体情况的非污名化报告机制。行预咨委会了解到当地社区的报告机制以及外地特派团、驻地协调员办事处和各机构、基金和方案目前采用的社区报告模式的最佳做法，并获悉需要开展更多的外联活动，以提高部队和警察派遣国、联合国人员和接受现有报告机制服务的社区的认识，并通过消除对报复的恐惧和实际报复等方式建立信任。

11. 关于电子事件报告表，行预咨委会获悉，该举措旨在通过减少多次面谈的需要，使投诉受理流程标准化，简化报告程序，并尽量减少受害人和证人的二次创伤。不过，由于各种因素，主要是为了解决各实体提出的关于保密和保护受害者的关切，执行工作遇到了挫折和拖延。行预咨委会获悉，特别协调员办公室修订了标准作业程序，将保密和“不伤害”原则作为优先事项，同时确保向调查机构提供可采取行动的信息。目前，与联合国各实体的谈判已进入最后阶段，将审查修订后的指导意见，并在实施培训和具备适当能力后，于 2024 年第三季度在外地启动试点电子事件报告表。

12. 行预咨委会再次重申，要对性剥削和性虐待采取零容忍做法，工作人员和所有其他人员就必须 100% 了解相关准则和禁令，并强调必须确保为举报性剥削和性虐待案件提供一个安全的环境，使举报人不必担心遭到报复，还要使联合国工作人员和所有其他人员充分了解现有的报告机制。行预咨委会相信，将加强努力，确保统一报告性剥削和性虐待案件。行预咨委会还鼓励特别协调员继续努力提高工作人员和所有其他人员的认识，包括更多地参与特别协调员办公室的年度问卷调查，并通过使用适用的例子和案例在更大范围内传播信息，以提高对现有案件报告机制以及为受害者和举报人提供的保护的认知。

13. 秘书长在其报告中指出，所有利益攸关方(联合国系统、会员国、民间社会和执行伙伴)都需要在全系统实行问责制和责任分担。所有实体都必须有明确和有力的政策、进程和程序，对性剥削和性虐待指控作出迅速反应。它们必须通过提供关于指控和对犯罪人采取的行动的信息确保透明度(同上，第 22 段)。报告指出三个层次的问责制，即领导责任(同上，第 23-28 段)、本组织承诺在各级结束有罪不罚现象(同上，第 29-35 段)和促进国家一级的问责制(同上，第 36-42

段)。行预咨委会询问后获悉，各级领导人必须追究肇事者的责任，并保护性剥削和性虐待举报人和(或)受害者。除了《高级管理人员契约》之外，特别协调员办公室正在探索与所有联合国工作人员订立专门针对性剥削和性虐待问题契约的选项，并正在为外地一级的高级领导人(如驻地协调员和人道主义协调员、副秘书长特别代表、机构负责人、区域协调员办事处负责人、办公室主任等)编制一个高级管理人员工具包，以提供实用指导，使他们能够在防止性剥削和性虐待方面发挥领导作用和履行责任。关键要素包括这类保护措施方面的宣传和提高认识，确保有必要的制度，分配资源，以及监督案件的良好管理。

14. 关于与会员国和民间社会的互动协作，秘书长指出分享最佳做法和协调努力和举措的重要性，并强调以下各点：统一涉及执行伙伴的 2018 年联合国关于性剥削和性虐待指控的议定书实施问题机构间工作组关于使用共同评估工具和建设伙伴能力的指导；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)和世界卫生组织(世卫组织)的社区支助和机构间倡议；2023 年，联合国秘书处推出了会员国模块，这是一个专门的在线平台，以案件管理跟踪系统为基础，提供针对每个会员国军警人员不当行为投诉的详细信息，以加快处理行为和纪律案件，并促进风险管理和防止性剥削和性虐待。秘书处已将这一工具告知会员国，并提供了使用信息(同上，第 56-62 段)。

15. 行预咨委会询问后获悉，需要采取多层面的办法和不同的干预措施，以加强联合国系统内部以及与系统伙伴的预防和问责，包括与社区合作提高认识，改变组织文化，解决性剥削和性虐待的根本驱动因素。在这方面，特别协调员的作用是确保以全系统协调统一的办法来执行防止性剥削和性虐待的保护措施。特别协调员办公室领导和监督业务努力，以统一政策和办法，加强协调，加强合作，促进一致性，并为联合国人道主义、发展、维持和平和人权业务支柱提供支持。行预咨委会还获悉，虽然特别协调员营造了一种有利于在以“联合国一体化”方式处理性剥削和性虐待问题方面开展合作的信任环境，但在资源有限的情况下管理各种情况下如此广泛的任务是一项挑战。在这方面，行预咨委会注意到，特别协调员已委托进行一次全面评估，以确定如何更好地将防止性剥削和性虐待纳入联合国所有活动和方案(同上，第 85 段；另见下文第 16-17 段和第 22-24 段)。

16. 行预咨委会收到了关于特别协调员办公室和受害者权利倡导者办公室任务的补充资料，以及关于防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组和全系统性剥削和性虐待问题工作组的资料，并注意到这两个小组的组成涉及全系统。行预咨委会还获悉，为确保支持受害者和幸存者的服务到位，有必要在现有的性别暴力转介途径和儿童保护机制的基础上，将防止性剥削和性虐待纳入正在进行的工作，但在许多地方，性别暴力服务的资金正在减少，服务缺乏或甚至完全没有。在这方面，行预咨委会注意到驻地协调员制度、人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员公署等全系统实体都设有机制，并认为可利用现有机制协调整个联合国系统和外地的性剥削和性虐待工作和资源。行预咨委会鼓励更多地利用这些现有协调系统(另见下文第 24 和 36 段)。

17. 行预咨委会注意到特别协调员办公室在防止性剥削和性虐待方面所作的努力、最佳做法的采用以及全系统广泛的协作。行预咨委会回顾其建议，即秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，进一步努力确保协同努力，明确界定每个所涉实体的作用，以避免职能重叠，简化协调工作，统一战略执行工作。行预咨委会强调必须采取综合办法，包括利用现有的协调机制来实现高效和有效的合作与协调。因此，行预咨委会仍然认为，需要进一步明确全系统用于处理性剥削和性虐待问题的资源，以及特别协调员办公室在确保采取全系统协调统一的办法执行防止性剥削和性虐待措施方面可利用的资源，并相信全面评估将提供这一基线信息(另见下文第 24 段和 [A/77/831](#)，第 9 段)。

18. 行预咨委会获悉，特别协调员在一个复杂的环境中开展工作，联合国各实体在不同的政治敏感性、文化规范和可用资源环境中开展业务，从而导致防止性剥削和性虐待工作受到不平等的关注，可能使一些社区更加脆弱。在一个相关问题上，行预咨委会收到了关于冲突、冲突后和人道主义背景的信息，在这些背景下，社区经历极端贫困、社会经济机会缺乏和恶劣的生活条件，从而使某些群体，特别是妇女和女孩面临遭受性剥削和性虐待的高风险。为防止弱势群体受到剥削，被迫“为生存而卖淫”，本组织通过了一项针对其工作人员和相关人员的准则，禁止联合国工作人员和有关人员招揽性交易或从事性交易，即使在下班时也是如此，无论该国法律如何规定。这是本组织对弱势群体的保护任务和关照义务的一个组成部分。行预咨委会还获悉，对性工作的监管依国家法律进行，联合国已经并将继续酌情要求地方当局清除军营附近的妓院，尽管成效不一。行预咨委会强调联合国工作人员和有关人员行为的重要性，强调在打击性剥削和性虐待方面需要与会员国合作，并强调部队和警察派遣国在履行确保其辖下军警人员适当行为的义务方面的作用(另见下文第 39 段)。

全系统人力和财务资源以及实现防止性剥削和性虐待工作的制度化

19. 秘书长的报告指出了资源和供资问题，包括缺乏足够和持续的防止性剥削和性虐待资源，这继续阻碍在整个联合国系统、特别是在外地一级有效执行这类保护措施。为 15 个风险最高的国家提供防止性剥削和性虐待协调员额的两年期呼吁出现三分之二的预算短缺，就说明了这一点([A/78/774](#)，第 21 段，第 80-88 段)。秘书长还指出，过去一年中，性剥削和性虐待风险显著增加，与世界各地人道主义危机空前增加的情况成比例，目前正在通过以下方式将防止性剥削和性虐待制度化：特别协调员及其与利益攸关方的互动；联合国各机构、基金和方案更新防止性剥削和性虐待战略并加强政策、程序和监测框架；不断开发机构间规划、指导和协调工具，促进将防止性剥削和性虐待纳入紧急情况和发展背景下的难民应对计划；部署人员到防止性剥削和性虐待专职员额，包括在 15 个最高风险地点中的 13 个地点任命防止性剥削和性虐待协调员方面取得进展，将防止性剥削和性虐待纳入本组织工作，并根据当地情况有针对性地采取应对措施(同上，第 16-21 段)。行预咨委会询问后获悉，在新的全秘书处风险看板中，性剥削和性虐待风险已提升为严重风险，性剥削和性虐待造成的信任破坏损害了本组织执行任务的能力(见 [A/78/678](#)，第 69、72、74 和 75 段；[A/78/743](#)，第 38-39 段)。

20. 行预咨委会获悉，在联合国系统内进行全面改革以解决系统性问题的过程中，制定了使防止性剥削和性虐待制度化的统一战略，重点是文化和行为的改变以及将保障办法纳入主流和制度化，因此有必要对目前各机构防止性剥削和性虐待的具体办法进行评估，并采取更可持续的统一办法，重点是外地执行。行预咨委会获悉：防止性剥削和性虐待机构间协调员目前一般部署在有执行人道主义应急计划的国家，他们支持驻地协调员和人道主义协调员的工作；机构间常设委员会代表可能需要部署防止性剥削和性虐待协调员的部分国家；这些部署由国家工作队费用分摊机制或包括联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)和儿基会在内的有关机构的财政捐款供资；以这种方式获得供资以及缺乏可预测和可持续的供资机制，导致在外地一级维持这些关键职能的连续性方面面临严重挑战；而且，这导致在特定国家的实地有段时间没有防止性剥削和性虐待协调员。

21. 行预咨委会还获悉，机构间防止性剥削和性虐待能力项目是作为应对这一挑战的供资和部署机制设立的，目前根据机构间性剥削和性虐待风险概览，优先考虑 15 个风险最高的国家。关于职位的征聘，其中 15 个已经填补，13 个空缺，4 个正在征聘中，代理协调员在一些职位空缺的国家管理防止性剥削和性虐待网络。在已填补的职位中，有 5 个职位是通过新的机构间防止性剥削和虐待能力项目部署的；人道主义应急计划所涉国家的其余职位由人口基金、粮食署、儿基会等机构填补，在有些国家，则由不同机构通过当地费用分摊安排填补。行预咨委会注意到，联合国各机构、基金和方案的资源以及机构间费用分摊机制被用于防止性剥削和性虐待协调员的供资和部署。关于费用分摊安排，行预咨委会获悉，防止性剥削和性虐待目前是以临时和零散的方式供资的，可能的解决办法类似于目前通过共同出资账户为安全和安保事务(安全和安保部)供资的费用分摊模式。

22. 行预咨委会询问后获悉，特别协调员办公室发起的对联合国系统的全面评估旨在：审查如何精简防止性剥削和性虐待的工作并使之制度化；审查目前处理性剥削和性虐待问题的框架和架构以及联合国总部和外地各办事处在人道主义、发展和维持和平方面的工作；查明整个联合国系统防止性剥削和性虐待工作所需的资源；针对不同情况提出资源配置战略、人员配置安排和模式，以便有效整合和协调整个联合国系统的防止性剥削和性虐待工作。行预咨委会还获悉，鉴于特别协调员办公室和受害人权利倡导者办公室分别于 2016 年和 2017 年成立以来已经过去很长时间，对这两个办公室进行审查是适时的，以确保有效执行其任务，并确保有效分配和利用资源。

23. 关于人员配置，行预咨委会获悉，建议在国家一级为每个实体(以及在维持和平特派团的每个军事部队和建制警察部队)至少设立一名防止性剥削和性虐待协调人，并在所有相关地点设立一名专职机构间防止性剥削和性虐待协调员。行预咨委会还收到了一份组织结构图(见附件一)和秘书处专门负责防止性剥削和性虐待的员额信息，并获悉没有关于全系统各实体资源的信息，因为这些资源大部分是自愿供资的。行预咨委会指出，它获悉，全面的工作人员费用和其他

防止性剥削和性虐待费用难以准确计算，因为这些职能往往归属于一系列更大的方案或业务，许多工作人员履行不止一项职能(“身兼二职”)，一些工作人员被借调到机构间或协调举措(另见下文第 36 段)。

24. 行预咨委会指出，有必要落实其建议，但尚无关于外地现有资源和人员配置以及全系统资源的全面信息(见 A/77/831，第 9 段；A/76/774，第 10 段)。行预咨委会还指出，全面评估需要提供有关全系统资源和人员配置的基线信息，以及对预防和援助等因素的共同理解，以便确定有关未来战略、职能分工、资源分配和机构间费用分摊机制的问题。在这方面，行预咨委会回顾，对全系统专门用于防止性剥削和性虐待的工作人员资源的全貌介绍尚显不足，再次建议大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份在下次报告中全面阐述全系统资源概况，以便优化行政和财务安排，继续协调一致地执行秘书长的战略(见 A/77/831，第 9 段和 A/76/774，第 10 段)。就全系统在防止性剥削和性虐待方面的广泛合作而言，行预咨委会指出，仍然需要协同努力，明确界定每个有关实体的作用，包括进一步明确特别协调员在整个防止性剥削和性虐待架构中的地位，以及向由经常预算供资的全职位模式转变所带来的任何变化，以避免职能重叠，简化协调，统一战略的执行(见 A/77/831，第 6 段)。

25. 秘书长的报告指出，特别协调员办公室向经常预算的过渡提供了可预测性，显示了对在整个联合国系统推动防止性剥削和性虐待的制度化承诺。还需要有连贯一致的标准和政策、一致的执行、专门和持续的资源，以及将防止性剥削和性虐待措施纳入整个联合国行动(A/78/774，第 16 和 80 段)。行预咨委会询问后获悉，业绩计量包括监测有多少实体负责人和驻地协调员制定了战略计划、行动计划和管理层证明书，表明他们致力于解决政策和业务方面的差距。特别协调员办公室的工作重点还包括查明和缩小整个联合国系统在业务、政策和程序方面的差距。行预咨委会认为，作为一个由经常预算供资的实体，成果框架内的明确绩效指标应构成特别协调员办公室战略和工作的基础。

26. 行预咨委会注意到，联合检查组计划在 2024 年审查联合国系统各组织防止和应对性剥削和性虐待的政策和做法，审查结果将为修订后的政策和程序在实践中的运作情况、联合国系统内外的经验教训和良好做法提供信息，并了解全系统统一做法努力的结果(A/78/34，第 87-90 段)。

27. 关于正在进行的对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)的修订，行预咨委会获悉，重点是保留秘书长公报的现有核心意图，同时解决关切和含糊之处，并对其进行更新，以反映新出现的问题，包括“在线性剥削和性虐待”。修订将纠正因最近更新有关文件而造成的一致之处；并澄清秘书长公报的范围，目前仅适用于联合国工作人员，而随后的文件将其适用范围扩大到其他类别的人员。行预咨委会还获悉，修订工作将以协商和包容的方式进行，并提供机会重新评估关键概念和定义，确保与当代最佳做法保持一致。行预咨委会期待对秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报的更新，并相信所有相关办公室、部和系统实体的意见将被纳入对订正政策的审议。

问责、培训和风险管理

28. 秘书长在报告第三节中指出，预防性剥削和性虐待的工作是通过筛查、培训、提高认识和风险评估来进行的。在筛查方面，难民署通过试点参与不当行为披露计划加强了征聘筛选，作为对使用“清白背景调查”的补充，联合国项目事务署(项目署)将于2024年初试点参与该计划。目前有230多个组织使用该计划，其中65个组织于2023年加入。大多数参与方是非政府组织、民间社会组织，私营部门组织也越来越多。自2019年以来，已通过该计划进行了86 000多次检查，结果有230份申请被拒。该计划还在国家一级的紧急情况和难民环境中得到推广。根据大会第77/278号决议的要求，秘书处正在探讨“清白背景调查数据库和不当行为披露计划是否可以相互补充”，以及与其他机制进行筛查和信息交流，以改进筛查工作，阻止招募过去犯有性剥削和性虐待罪行的人(A/78/774, 第10-11段)。

29. 行预咨委会询问后获得了关于清白背景调查和不当行为披露计划不同机制的补充资料，前者是一个关于个人指控数据的安全数据库，而后者是一个不含数据但有助于征聘组织与前雇主之间系统性双边征聘推荐的网络，即一个有签字联络人登记册的网络。行预咨委会获悉，该计划的大多数参与方是非政府组织或民间社会组织，而且越来越多的参与方是私营部门组织，与清白背景调查不同的是，该计划没有不当行为或案件数据。行预咨委会还获悉，秘书处正在评估采用该计划作为清白背景调查的补充的可行性，根据难民署与德国波恩联合国全球人力资源服务中心(“人力资源一体化”)合作试用该计划的积极经验，人力资源厅和特别协调员办公室就在整个联合国系统采用该计划和各参与组织之间交流信息的问题与法律事务厅进行了协商。项目署和人口基金也表示希望试用该系统。

30. 行预咨委会回顾，尚未使用清白背景调查的两个联合国系统实体，即世界银行和国际货币基金组织，预计将于2023年加入，目前正在努力优化“人力资源一体化”，以使其成为不当行为披露计划的使用枢纽(见A/77/831, 第13段)。行预咨委会还回顾，自2018年以来投入运行的清白背景调查数据库由33个联合国实体使用(同上)。行预咨委会从秘书长报告中的网站链接中提供的清白背景调查概况介绍中注意到，截至2024年3月4日，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)所有31个成员组织均可使用清白背景调查，目前有37个联合国实体(30个首协会成员和7个非首协会成员)参加了清白背景调查。联合国系统的其他实体也可以使用该系统。联合国各实体同意加入清白背景调查用户群时，即同意遵守清白背景调查的两套准则，即性剥削和性虐待部分准则和性骚扰部分准则，其中指示各实体将其性剥削和性虐待案件和性骚扰案件主体输入数据库，并筛选它们考虑雇用的候选人。行预咨委会注意到，世界银行集团是其成员，自2018年以来收到了436 817份筛查请求(A/78/774, 第10段和<https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>)。行预咨委会还注意到，清白背景调查是联合国系统参与实体的一个独立筛查机制，而不当行为披露计划的成员更广泛，但没有不当行为或案件数据。行预咨委会相信，下一次报告将提

供更多信息，说明这两个系统的互补性及其在整个联合国系统的采用情况，以确保有效防止联合国系统内雇用性剥削和性虐待及其他类型严重不当行为的实施者，并说明迄今尚未加入该机制的组织的情况(另见下文第 34 段)。

31. 秘书长在报告中概述了风险管理工具的改进，其中包括：和平行动指南；对当前防止性剥削和性虐待培训方案的强化；2016 年推出的秘书处所有人员必修电子学习课程更新版，已翻译成联合国所有正式语文，并于 2023 年 2 月发布；包括联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和粮食署在内的一些机构改进了关于防止性剥削和性虐待的培训和宣传；通过“在前线防止性剥削和性虐待——我们一起说不”等工具加强与社区的接触，该工具旨在提高司机、承包商、金融服务提供者、小型非政府组织合作伙伴和其他人的认识，有 22 种语文版本；秘书处于 2023 年与几个会员国合作试行军警指挥官强化培训一揽子计划，为指挥官提供关于行为和纪律的有针对性的培训支持，重点是禁止性剥削和性虐待，并将于 2024 年以联合国所有六种正式语文推出(A/78/774，第 12-15 段)。

32. 秘书长的报告还指出，在 2023 年进行的对评估联合国工作人员对防止性剥削和性虐待的认识的第八次年度调查作出答复的 94 个实体和 168 个国家或领土的 50 000 多名工作人员中，约 90%在上一年完成了部署前培训，40%接受了上岗培训，61%接受了复习培训(同上，第 8 段)。此外，2023 年初启动了全系统情景模拟培训模块，内容涉及对不正当性行为采取基于受害者权利和以受害者为中心的方法(同上，第 47 段)。行预咨委会询问后得到关于培训方案和提高认识运动以及用于培训社区成员以及联合国工作人员、当地合作伙伴和利益攸关方能力建设的受害者支助模式的更多信息。行预咨委会相信，将更多地使用联合国网站，以进一步提高认识，加强风险管理工作，并对今后的犯罪人起到威慑作用，包括通过使用载有个人、组织和国家案件和结果相关信息的看板。

执行伙伴

33. 秘书长的报告指出，涉及执行伙伴的 2018 年联合国关于性剥削和性虐待指控的议定书实施问题机构间工作组统一了关于使用共同评估工具和建设伙伴能力的指导。2023 年 5 月，在联合国伙伴门户网站上正式推出了防止性剥削和性虐待模块，其中包括一个防止性剥削和性虐待资源库，以分享指导意见和提供资源库，以此加强伙伴的能力。为促进该门户网站的使用，举办了网络研讨会和面对面培训课程，来自联合国机构和伙伴组织的 3 000 多人参加了这些活动(同上，第 57 段)。行预咨委会回顾，它曾获悉，联合国被要求确保合作伙伴有防止和应对性剥削和性虐待的最低标准。根据合同，执行伙伴有义务迅速向联合国伙伴实体报告与其人员有关的性剥削和性虐待指控。执行伙伴有责任确保在对其任何雇员或有关人员提出可信的性剥削和性虐待指控后采取适当行动，包括终止工作人员合同，酌情移交以追究刑事责任，并酌情将受害人转介(A/77/831，第 17 段)。

34. 行预咨委会回顾其先前的建议，即在监测和处理涉及执行伙伴的指控方面，需要具备关于趋势和进展的可靠数据(见 A/77/831，第 18 段)，并相信下一次进展报告将提供更多的分析性资料，包括关于核实执行伙伴雇员的程序。行预咨

委会对 2023 年涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控数量增加感到关切，并强调应进一步努力监测和遏制这一趋势，包括如何酌情处理不与调查机关合作和不遵守联合国关于性剥削和性虐待政策的案件，必要时暂停或终止与执行伙伴的合作(见下文第 42 和 44 段)。

优先考虑受害人的权利和尊严

35. 秘书长在报告第六节中指出，将优先考虑受害者的权利和尊严，为此将增强受害者的权能，提高他们对受尊重的权利、获得援助和支持的权利、受保护的权能、隐私和保密的权利以及诉诸司法和问责的权利的认识，途径是使用多种当地语文的专门网页，以及受害者权利倡导者办公室发起的社交媒体运动。其他努力包括：部署高级受害人权利干事作为性剥削和性虐待受害人的主要联络人，以及国际移民组织(移民组织)、难民署、项目署和世卫组织征聘专门支助受害人的工作人员，从而补充外地 4 名高级受害人权利干事和 6 名受害者权利协调人的工作；2023 年初启动了全系统情景模拟培训模块，内容涉及对不正当性行为采取基于受害者权利和以受害者为中心的方法(A/78/774，第 43-48 段)。

36. 行预咨委会询问后获得了有关受害人权利干事的信息，这些干事担任受害者联络人，他们位于中非共和国、刚果民主共和国、海地和南苏丹。行预咨委会获悉，虽然没有设立新员额，但在六个有联合国存在的国家指定了除现有职责外还承担这一职责的受害者权利协调人，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、国际移民组织、难民署、项目署和世卫组织还为专职工作人员设立了职位，以促进受害者的利益。行预咨委会还获得了关于高级受害人权利干事作为性剥削和性虐待受害人主要联络人的职能的信息，并获悉他们的技能是多年发展起来的，与其他工作人员的技能不同，不能仅通过培训获得，要求其他工作人员承担这些职能会损害秘书长防止和应对性剥削和性虐待战略的执行。行预咨委会还获悉，2020 年，受害者权利倡导者办公室对代表不同联合国机构的 13 个国家的受害者服务和援助情况进行了摸底调查。行预咨委会回顾其先前关于部署更多与性剥削和性虐待有关的能力的意见，并回顾需要更新基准工作，以确定部署更多能力的具体参数和条件(见 A/77/831，第 10 段)。行预咨委会期望，在对全系统预防性剥削和性虐待的资源和方法进行全面评估时，将列入有关部署受害人权利干事的信息(另见上文第 17 和 24 段)。

37. 秘书长于 2016 年设立的支持性剥削和性虐待受害者信托基金自成立以来已收到 480 万美元，其中包括 24 个会员国的捐款以及在性剥削和性虐待指控得到证实后扣留的联合国人员款项。约 130 万美元专门用于中非共和国、刚果民主共和国、危地马拉、海地和南苏丹的核定项目，其他项目将于 2024 年启动。信托基金仍然是填补服务缺口、加强受害者权利和安全获得援助的重要机制。世卫组织拨款 200 万美元设立幸存者援助基金，以促进更快地向世卫组织人员性剥削和性虐待受害者提供支助，基金设立两年来主要用于支助刚果民主共和国的受害者(A/78/774，第 45 段)。行预咨委会询问后获悉，截至 2023 年 3 月 31 日，与军警人员性剥削和性虐待指控有关的共 824 774 美元被扣留，最终得到证实并转入信托基金。由于对账工作每年在 3 月底进行，在过去一年中还会有更多的资金

被扣留，这些资金尚未计入上述数字。该信托基金于 2023 年支持了 8 个项目，总额约 1 377 900 美元，其中包括使用扣留资金。受害者权利倡导者办公室捐款约 20 000 美元，受害者援助和支助的总支出估计约为 140 万美元。行预咨委会欢迎对信托基金捐款，并鼓励增加捐款，包括在最新呼吁背景下增加捐款(见附件二)。

38. 秘书长在其报告第七节中指出，涉及联合国和平行动人员的亲子鉴定申诉和子女抚养费索偿只有一小部分得到解决，自 2010 年以来，据报有 527 名儿童因性剥削和性虐待而出生，其中 72 项索偿是在 2023 年收到的。联合国正在加强为亲子鉴定申诉提供便利，以促进个人问责，并加强会员国的国家结构、法律和相关机构。强调会员国有责任在国家一级为亲子鉴定申诉提供便利，包括指定亲子鉴定协调人和鼓励个人问责。秘书长在报告中详细介绍了秘书处的作用、一些会员国的解决努力以及 2024 年加强在联合国外地特派团行为网页上公开报告亲子鉴定要求数据的情况(A/78/774，第 49 至 55 段)。

39. 行预咨委会询问后获悉，关于亲子鉴定申诉和因性剥削和性虐待而出生的儿童，犯罪人被认为有责任提供子女抚养费。然而，亲子鉴定申诉的解决往往需要多年时间，使受影响的儿童得不到所需的支助。行预咨委会获悉，实施更严厉的财政制裁可能会增强采取更有力措施防止和处理性剥削和性虐待问题的决心，确保会员国作出反应的其他措施可能包括：在对性剥削和性虐待指控的调查结果出来之前，根据该单位集体负责的原则，暂停支付整个单位的款项；扣留应支付给各部队和警察派遣国的偿还款，将其用于对受害者及其子女的临时援助，直至待决的亲子鉴定申诉得到解决，父亲承担起父母责任。行预咨委会相信，秘书长将采取进一步措施，防止和处理性剥削和性虐待问题，并将作出更大努力，与会员国一起处理待决的亲子鉴定案件。

三. 指控和调查数据概览

已报告的指控

40. 秘书长概述了以下 2023 年整个联合国系统的性剥削和性虐待指控情况：

(a) 在维持和平特派团和特别政治任务中，报告了 100 项指控，比 2022 年报告的 79 项有所增加，这是过去 10 年来第二次在一年内记录 100 项或更多指控。这一增加主要归因于对两年多前发生的事件的指控，2023 年有 68 起此类报告(同上，第 65 段)；

(b) 据报告，与各机构、基金和方案人员有关的指控为 284 项，而 2022 年为 164 项(同上，第 76 段)；

(c) 据报告，与不受联合国管辖的执行伙伴人员有关的指控为 374 项，而 2022 年则为 291 项(同上，第 77 段)；

(d) 2023 年，没有收到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性虐待的指控(同上，第 78 段)。

行预咨委会询问后获悉，284 项指控涉及联合国工作人员和各机构、基金和方案的相关人员，而 2022 年报告的指控为 166 项。行预咨委会获得下表，其中按年份和人员类别汇总了指控情况：

类别	2018	2019	2020	2021	2022	2023	共计
维持和平行动和特别政治任务以外的联合国实体	101	114	113	115	166	284	893
维持和平行动和特别政治任务，不包括军警人员	13	25	18	14	16	25	111
执行伙伴	113	177	250	263	291	374	1 468

41. 秘书长指出，必须根据当地情况解释关于防止性剥削和性虐待方面的进展数据。衡量这方面进展的标准必须是我们防止性剥削和性虐待的努力；为此，我们加强价值观、尊重、行为标准、培训、审查、降低风险和有效应对，而且维护受害者权利(同上，第 64 段)。行预咨委会注意到，2022 年报告了 166 项涉及各机构、基金和方案的联合国工作人员和相关人员的指控(见 A/77/831，第 22 段)。行预咨委会要求提供关于 2023 年报告的涉及这类人员的指控数量的信息，但未获提供。但行预咨委会获悉，2023 年有 75 项涉及军警人员的性剥削和性虐待指控。

42. 行预咨委会再次重申对指控数量增加的关切(见 A/77/831，第 23 段；A/76/774，第 17 段)，并回顾大会的集体一致立场，即不容许有任何一起经查实的性剥削和性虐待案件，以及大会承诺在整个联合国系统执行对性剥削和性虐待的零容忍政策(见第 77/333 号决议，第 5 段；76/274，第 88 段)。

调查和执行问责措施

43. 关于性剥削和性虐待指控的调查情况和问责措施的执行情况，行预咨委会注意到以下几点：

(a) 向行预咨委会提供的补充资料显示，截至 2023 年 12 月 31 日，在 2023 年接到的涉及联合国工作人员和相关人员的 384 项指控中，9 项被认定为证据确凿，19 项被认定为证据不足，18 项被认定为与性剥削和性虐待无关，112 项在其他情况下结案，138 项正在进行调查，88 项正在进行初步评估；

(b) 2023 年，内部监督事务厅(监督厅)对 130 项性剥削和性虐待投诉展开调查(2022 年有 85 项调查)，其中 30 项正在与各部队派遣国和警察派遣国的国家调查干事联合调查。在涉及世卫组织工作人员和有关人员的 40 项指控中，对 39 项的调查已经完成(A/78/774，第 31 段)。行预咨委会询问后获得了下表所示 2017 年至 2023 年完成调查平均所需时间的信息，以及调查当局之间分享的最佳做法，包括监督厅提供的关于性剥削和性虐待相关调查的培训课程。关于调查所需时间，行预咨委会获悉，从 2017 年至 2023 年，45 起性剥削和性虐待纪律案件已结案，平均处理时间为 10.5 个月，而这 45 起案件中有 8 起是在离职后处理的，并在 2020-2023 年期间结案，平均处理时间为 16.3 个月；

2017-2023 年内部监督事务厅完成性剥削和性虐待案件调查平均所花时间

(月)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
仅由监督厅进行调查(非部队派遣国)	10.05	7.56	6.85	9.18	9.89	6.26	11.0
仅由监督厅进行调查(部队派遣国)	8.50	7.45	7.18	11.96	11.4	11.69	16.82
国家调查部门与监督厅合作进行调查	10.79	7.50	9.79	8.58	12.83	15.06	19.42
所有调查(平均)	10.0	7.53	7.22	9.89	10.56	8.56	12.81

(c) 2018 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间，28 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。本组织致力于在这方面与国家当局合作(同上，第 37-38 段)；

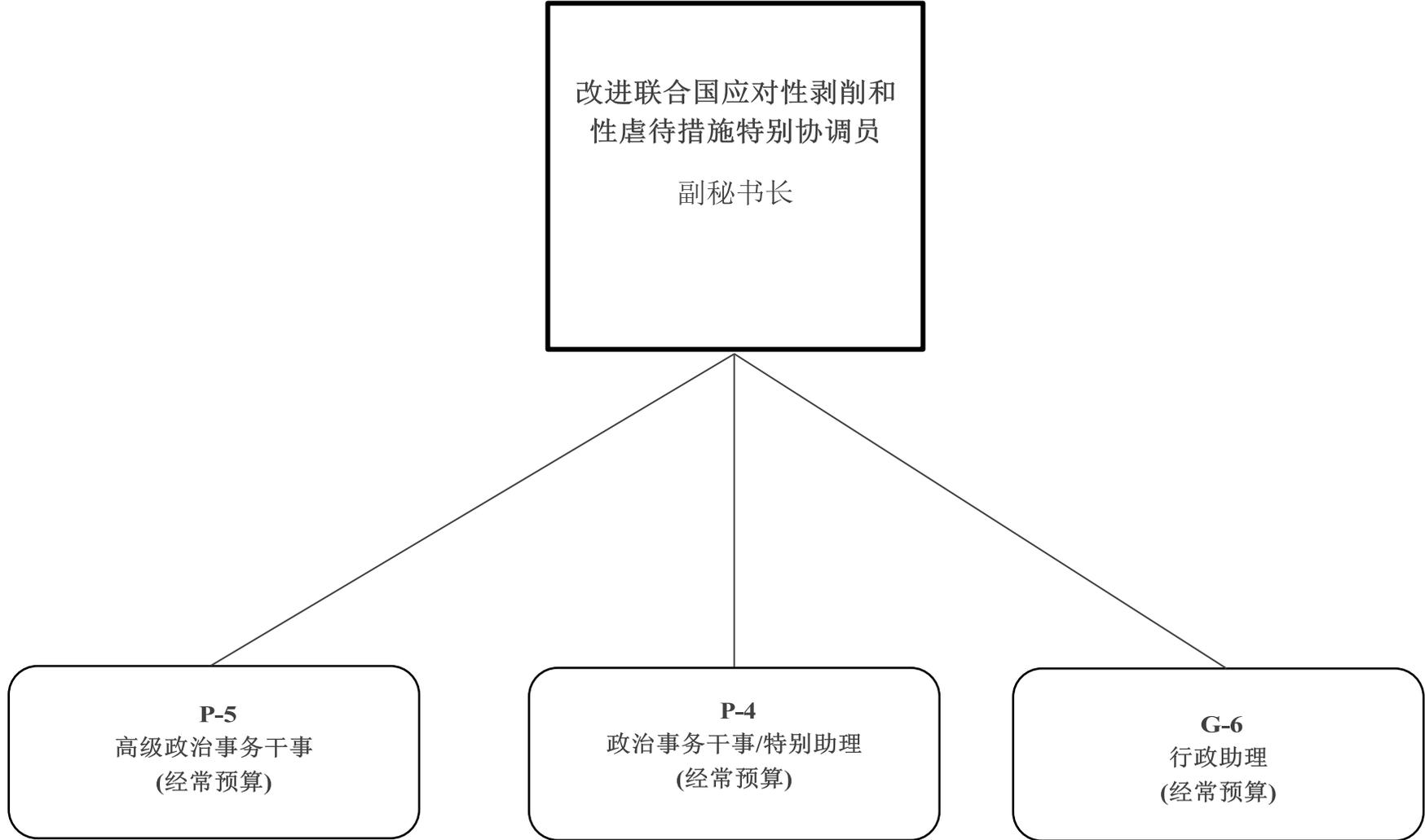
(d) 针对在安全理事会授权下开展行动的非联合国部队的性剥削和性虐待指控，由人权高专办移交给有关会员国进行调查、起诉，并为受害者提供补救措施。尽管与被指控犯罪人的国籍国定期交流，但向本组织提供的信息还是有限。人权高专办未获悉有国家程序对施害者进行惩处或对受害者进行补救(同上，第 40 段)。秘书长指出，部队派遣国保留调查涉及其军事人员的性剥削和性虐待指控的主要权力和追究其人员责任的专属权力。2024 年，将要求向和平行动派遣军警人员的会员国证明其国家立法确保实施此类制裁。这将是部队和警察派遣国向秘书处提供的关于行为和纪律(包括性剥削和性虐待)的现有认证的补充内容。秘书处将继续与会员国合作，确定和传播国家立法中的良好做法，并加强追究性剥削和性虐待犯罪行为责任的机制(同上，第 39 和 41 段)。

44. 行预咨委会再次强调及时提供补充信息的重要性，并鼓励会员国向本组织提供所需信息。行预咨委会并再次鼓励秘书长进一步加强数据收集和分析工作，说明已采取的行动和对非联合国人员提出指控的根本原因。行预咨委会还强调，必须为性剥削和性虐待受害人伸张正义和结案，并在这方面强调，就未决案件与会员国进行有效接触和采取后续行动至关重要，并且会员国有义务迅速调查指控。

四. 结论

45. 行预咨委会注意到秘书长的报告中没有请大会采取行动(见上文第 3 段)。以上文意见和建议为前提，行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告。

改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室的组织结构



附件二

对支助性剥削和性虐待受害人信托基金的捐款(截至 2024 年 3 月)

(美元)

国别	已收入金额
阿尔巴尼亚	2 000
澳大利亚	150 954
孟加拉国	148 182
不丹	10 000
加拿大	232 132
塞浦路斯	17 900
厄瓜多尔	1 000
芬兰	60 045
德国	120 000
印度	100 000
意大利	578 816
日本	200 000
卢森堡	50 000
尼泊尔	15 000
尼日利亚	100 000
挪威	387 698
巴基斯坦	10 000
菲律宾	25 000
葡萄牙	82 671
斯洛伐克	46 222
斯里兰卡	10 000
瑞士	91 975
乌干达	10 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	1 099 520
美利坚合众国	620 000