



第七十五届会议

议程项目 134 和 154

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措施的最新信息。



一. 引言

1. 自我上次向你们报告(A/74/705)以来, 尽管存在与 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情相关的挑战, 但在铲除性剥削和性虐待以及将受害者的权利和尊严置于这些努力的中心位置方面的进展仍在继续。联合国高级领导层加强了对执行我的四管齐下战略的承诺: (a) 优先保护受害者的权利和尊严; (b) 通过加强报告和调查终止有罪不罚现象; (c) 与会员国、民间社会和外部伙伴接触; (d) 改善战略宣传以促进教育和提高透明度。在我的直接权限范围内制定和实施全系统倡议, 让我们所有人员参与仍然是优先事项。
2. 我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员继续领导执行我的战略的努力, 鼓励在各办事处、部门、基金、方案和机构(包括 30 多个单一实体)等整个复杂的联合国系统内采取统一的办法和协调一致行动。她定期向我简要介绍这项工作, 从而制定了共同机制、程序、标准化规程和工具。一份“概况介绍”¹总结了自 2017 年以来的执行情况, 表明我们系统的发展、人道主义、和平和人权部门在处理性剥削和性虐待方面加强了协调。受害者的权利和援助日益纳入防止性剥削和性虐待工作计划, 并开始纳入整个联合国文化的主流。
3. 尽管高级领导层作出了承诺, 世界各地 95 000 多名文职人员和 100 000 名身穿制服的军警专业人员中的大多数人忠心耿耿地维护联合国的价值观和原则, 但往往在恶劣和危险的条件下, 性剥削和性虐待的指控继续出现。最近一次是在 2020 年 9 月, 在刚果民主共和国东部应对第十次埃博拉病毒病疫情期间, 出现了与联合国人员有关的指控。一个独立委员会² 和其他机构正在调查这些错误行为。我深感关切的是, 这种骇人听闻的指控继续牵涉联合国人员, 并保证我们将加倍努力, 不遗余力地解决伤害我们要援助的人的根本因素。
4. 冠状病毒病疫情加深了现有的不平等, 使那些处境脆弱的人面临更大的性剥削和性虐待风险。这也对我们调查指控和向受害者提供援助的能力产生了负面影响。尽管如此, 联合国还是取得了实实在在的进展。这些措施包括: (a) 改善对已确认的性剥削和性虐待受害者的反应; (b) 确保联合国在制定预防、应对和透明公开报告指控的全球标准方面发挥领导作用;³ (c) 加强协调本组织人道主义、发展与和平支柱的政策和做法。
5. 联合国整个系统的同事都能够适应和创新, 包括通过使用技术、加强预防和应对。联合国将继续: (a) 引进更多技术解决方案, 以提高接受和追踪投诉的能力; (b) 加强调查, 包括鼓励在指控涉及一个以上联合国实体的情况下进行联合调查; (c) 监测向受害者提供的援助和可用的服务提供者; (d) 深化报告的透明度

¹ 联合国, “关于秘书长防止和应对性剥削和性虐待的举措的概况介绍”。

² 见世界卫生组织(世卫组织), “世卫组织任命刚果民主共和国北基伍和伊图里应对埃博拉期间性行为不端问题独立委员会共同主席”, 2020 年 10 月 15 日。

³ 特别协调员办公室审查了 100 多个国际和区域政府间组织以及国际非政府组织的政策和标准, 发现 95%以上的组织遵守联合国的行为标准。

以及工作人员和社区的外联工作。根据《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略》，⁴ 我鼓励使用数据分析，为我们的筛选、培训、应对和缓解措施提供信息。

6. 整个系统在加强努力将受害者的尊严和权利放在中心位置方面已变得更加协调一致。联合国对实地的现实情况有了更深刻的认识。首先，受害者向他们信任的人吐露心声，相信他们所信赖的人会引导他们找到所需的帮助。第二，受害者和其他人在报告指控或寻求援助时，并不区分不同的联合国实体。第三，如果指控涉及联合国人员或执行伙伴的工作人员，受害者及其社区期待联合国的长期参与。考虑到这些见解，在 2020 年 11 月的联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)会议上，我敦促联合国领导层消除官僚障碍，基于需要知道的原则，在各实体之间合法地就指控交换信息，以便本组织的工作得到协调和指导，实现共同的目标。2021 年将推出一个联合国全系统安全地接受数字化投诉和信息共享平台——电子事件报告表，从而促进这一工作。

7. 受害者需要了解自己的权利，特别是对联合国工作人员的行为规范。为了提高内部和社区的认知，将通过：(a) 建立更多以社区为基础的投诉网络，并为接触这些网络提供便利；(b) 审查战略和培训，以反映最新的政策和指导方针；(c) 与工作地点从业人员合作，制定创新的方式，以促进行为标准。联合国将继续与所服务的社区更密切地接触，深化与妇女团体和受害者团体的接触，并加紧努力听取受害者本身的意见。联合国将继续致力于创造一种信任的环境，让受害者和证人感到安全，能够挺身而出，并相信自己会得到支持。认识到仅靠联合国无法根除这些行为，本组织将继续加强与会员国、区域组织和民间社会的伙伴关系，特别是在实地，以确保我们的努力是相辅相成的。

二. 将防止性剥削和性虐待的措施制度化

8. 需要不断保持警惕，我已使各项机制制度化，以便在整个联合国系统内继续参与和协调。防止性剥削和性虐待高级别指导小组⁵ 为预防和应对行动提供主要的战略指导，该小组由我的办公厅主任担任主席。全系统性剥削和性虐待问题工作组⁶ 由特别协调员担任主席，由高级别指导小组成员的代表和其他实体代表组成，在 2020 年期间每月举行两次会议，以推动和制定各项政策和倡议。⁷ 工作组

⁴ 可参阅 www.un.org/en/content/datastrategy/index.shtml。

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代表机构间常设委员会、发展协调办公厅、法律事务厅、改进联合国应对性剥削和性虐待问题特别协调员办公室、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、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、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和世界粮食计划署。内部监督事务厅作为观察员参加。

⁶ 工作组成员包括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、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、国际移民组织和联合国志愿人员方案。

⁷ 见秘书长关于防止和应对性剥削和性虐待的举措的概况介绍。

扩大到包括另外 9 个联合国实体，以反映全系统接受我的战略。⁸ 为保持执行工作的势头和协调，我将特别协调员任期延长至 2021 年 12 月 31 日。

9. 冲突、公共卫生和其他紧急情况加剧了先前存在的不平等和脆弱性以及性剥削和性虐待的风险。2020 年 3 月，机构间常设委员会发布了一份关于应对 COVID-19 疫情期间防止性剥削和性虐待的临时技术说明，⁹ 该说明是与受害者权利倡导者共同编写的，并于 2020 年 6 月公布了一份核对表，以协助外地工作人员核实预防和应对系统是否仍然有效并处理风险。¹⁰ 高级领导人向和平行动和特别政治特派团发出了关于这一大流行病造成的性行为不端风险的指导意见。此外，特派团和人道主义协调员收到了关于援助和支持受害者的指导。联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)与受害者权利倡导者和其他联合国实体一道，就 COVID-19 疫情期间防止性剥削和性虐待问题与高危工作地点的工作人员进行了协商。与和平行动和特别政治任务中的行为和纪律小组每月召开两次会议，讨论风险管理和对受害者的支持，同时内部监督事务厅(监督厅)采用新的调查技术，包括远程约谈受害者和证人。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)利用其现有的暴力侵害妇女和女童方案，在其派驻各国机构对性别暴力，包括性剥削和性虐待作出快速反应。联合国开发计划署(开发署)开始分析几个国家办事处提供援助的情况。

加强全系统协调一致行动

10. 根据联合国发展系统改革和建立振兴的驻地协调员制度，联合国在 2020 年大大加强了其防止性剥削和性虐待的内部保护架构，任命了区域防止性剥削和性虐待协调人，在驻地协调员办事处之间建立了防止性剥削和性虐待的同业交流群，并促进外地、区域办事处和总部之间的沟通。驻地协调员是我在各国负责可持续发展的最高级别代表，为了澄清驻地协调员的作用，按照我对促进零容忍环境的全球承诺，加强了驻地协调员在统一国家工作队预防和应对性剥削和性虐待方法方面的具体责任和问责。国家工作队成员和驻地协调员之间的新上下级关系在这方面也有所帮助，确保了在当地对全系统问题提供更强有力的领导。在这方面，大会在关于联合国系统发展方面业务活动四年度政策审查的第 75/233 号决议第 113 段中表示支持，这有助于在全系统扩大和进一步推动这些努力。

11. 在人道主义方面，机构间常委会成员加大努力，通过以下方式在国家一级创建防止性剥削和性虐待的统一办法：(a) 部署 20 名机构间防止性剥削和性虐待的专门协调员；(b) 联合国与非政府组织在培训方面的伙伴关系；(c) 根据联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书，采用统一的工具来评估执行伙

⁸ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国环境规划署(环境署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织(工发组织)和世卫组织。

⁹ 可参阅 <https://interagencystandingcommittee.org/other/interim-technical-note-protection-sexual-exploitation-and-abuse-psea-during-covid-19-response>。

¹⁰ 可参阅 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-06/IASC%20Checklist%20PSEA%20during%20COVID-19.pdf>。

伴预防和应对性剥削和性虐待的能力。2020 年最后一个季度，机构间常委会派团前往刚果民主共和国，为人道主义协调员和防止性剥削和性虐待网络提供支持，以解决在协调和事务方面存在的差距，并改善调查、保护和通信之间的协调。这一机构间特派团支持国家工作队确定新的战略框架，以利用联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国国家工作队和人道主义国家工作队的能力，在国家和国家以下各级加强全系统处理性剥削和性虐待的办法，这是和平、发展和人道主义支柱之间日益增强的协同作用的一个例子。计划于 2021 年开展一项前往中非共和国的任务。

12. 管理战略、政策和合规部继续与和平行动和特别政治任务的行为和纪律机构合作，并通过指导、模板和能力建设，包括在降低风险方面，支持秘书处非和平行动实体任命的行为和纪律协调人。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为其外地工作人员提供了监测和调查性暴力的方法和做法方面的培训，并就性剥削和性虐待案件的管理提供了支持。

13. 2020 年 12 月底，联合国难民事务高级专员结束了他作为机构间常委会防止性剥削和性虐待及性骚扰领头倡导者的任期。人口基金执行主任担任 2021 年领头倡导者，将继续推进机构间常委会以下的优先事项：加强预防工作，鼓励受害者站出来，形成敢于直言的文化，改善提供高质量、以幸存者为中心的支持和保护，以及加强审查、证明人核查、调查程序和纪律措施。重点领域是通过以下办法加强防止性剥削和性虐待国家机制：(a) 建立机构间防止性剥削和性虐待协调员名册；(b) 通过对有关性别暴力从业者进行关于性剥削和性虐待受害者的具体需要培训，改善获得优质援助的机会；(c) 组织对机构间常委会倡议的独立外部审查，以评估常委会处理防止性剥削和性虐待以及性骚扰问题的方法取得的进展和总体效力。上一次审查是在 2010 年。

14. 历任领头倡导者强调应在国家一级部署一名专职的性剥削和性虐待高级协调员，负责在发展、和平和人道主义背景下预防和应对性剥削和性虐待的全系统协调。协调员的职权范围已标准化，并制定了部署一揽子计划。

三. 全系统的问责制

15. 联合国高级领导人负责定下基调，在我们服务的社区和我们的人员中创造信任和尊重。我已经通过授权的行动计划和个人认证，优先考虑与性剥削和性虐待有关的领导层责任。鉴于与疫情相关的性剥削和性虐待的风险增加，我在 2020 年要求高级领导人除了前几年要求的风险缓解措施外，还提供有关为应对这些风险而引入的机制的信息。

16. 提交行动计划的数量增加了四倍，从 2019 年的 50 份增加到 2020 年的 207 份，部分原因是管理战略、政策和合规部和发展协调办公室提供了支持，前者制定了全面的基线指标，可供秘书处各实体调整，以协调所有和平特派团和特别政治任务的计划，后者则为代表联合国国家工作队提供计划的驻地协调员提供支持。

17. 各项计划表明，所有实体都有：(a) 关于禁止性剥削和性虐待的政策和执行这些政策的工作计划；(b) 签发管理层信函说明，¹¹ 或作为契约的组成部分证明，所有指控均已上报并得到处理；(c) 投诉和举报机制；(d) 防止性剥削和性虐待的强制性培训。

18. 特别协调员办公室将 2019 年行动计划与 2020 年开展的关于联合国人员性剥削和性虐待的事实和看法的第五次年度调查的结果进行了比较。在接受调查的 75 个工作地点中，34 个实体中各类人员共有 19 421 人作出了答复，比 2019 年增加了 174%。答复者表示，他们的领导层正在参与，但还需要开展更多的工作来提高联合国人员和社区的认识，向他们灌输对这些政策的信任，包括消除对报复的恐惧，并就在何处/如何报告或指示受害者报告指控提供明确的指导。特别协调员办公室将在 2021 年与管理战略部、发协办和机构间常委会一起更新行动计划指标，以考虑多边组织业绩评估网络的指标，¹² 这些指标衡量组织业绩的问责制，包括将受害者放在中心位置。向参与实体负责人提供的调查分类结果促进了坦率的讨论，从而加强了对行为标准的认识。

19. 年度证书加强了秘书处的领导问责制，2020 年和平行动和特别政治任务负责人契约中纳入了与行为和纪律有关的新内容，特别是关于性剥削和性虐待的内容。2021 年，类似的内容将纳入秘书处其他实体负责人的契约中，同时正在探索如何将防止性剥削和性虐待的责任纳入新的能力框架。

20. 高级管理人员的问责需要同时努力改变本组织的文化，以确保了解权力和不平等的影响。在联合国难民事务高级专员公署(难民署)的带头下，与行政首长协调会和机构间常委会负责人举行了关于文化和尊重的对话，并制定了一套宣传方案，以支持高级领导人与其工作人员进行对话。一个尊重他人的工作场所对于消除性剥削和性虐待至关重要。展望未来，我将继续不遗余力地确保我们的组织文化得到转变，方法是更多地关注性别平等，包容并认识基于一切原因的歧视，包括种族歧视、残疾歧视和交叉歧视。

21. 安理会第 2272(2016)号决议执行情况常设审查委员会 2020 年继续开展工作。作为委员会秘书处，管理战略部启动了一个专门的数据库，以便收集数据，分析和维护委员会的工作记录。正在制定用户指南。

¹¹ 收到了以下实体的证书：粮农组织、原子能机构、农发基金、劳工组织、国际海事组织、移民组织、国际电信联盟、艾滋病规划署、开发署、环境署、教科文组织、联合国气候变化框架公约组织、人口基金、人居署、难民署、儿童基金会、工发组织、项目厅、万国邮政联盟、妇女署、近东救济工程处、粮食计划署和世界银行。

¹² 多边组织业绩评估网，“衡量防止和应对性剥削和性虐待以及性骚扰的多边业绩”，从业人员须知。可参阅 www.mopanonline.org/studies/items/MOPAN%20SEAH_Practitioners%20Note%20%5bweb%5d.pdf。

四. 风险管理

22. 联合国继续开发和加强风险管理工具，筛选潜在人员，加强投诉机制，提高报告指控的透明度。

23. 管理战略部在其不当行为跟踪系统的基础上，加强了案件管理跟踪系统，为秘书处提供单一的不当行为和纪律记录储存库，包括报告、记录和跟踪性剥削和性虐待及其他不当行为的统一程序。推广工作于 2020 年底开始，预计 2021 年完成。管理战略部支持实施不当行为风险管理工具，将风险管理方法扩展到秘书处各实体之外，以便在外地联合国系统行为体之间建立一种综合方法。2021 年，管理战略部将更新性剥削和性虐待电子学习方案，该方案是秘书处所有工作人员的必修课，其中包括为指挥官和管理人员提供的单元。

24. 清白背景调查是一种筛选工具，由 25 个联合国实体使用，目的是防止因性剥削和性虐待或性骚扰指控得到证实而被解雇的联合国人员在联合国重新受雇。带着尚未定案的性剥削和性虐待指控离开本组织的人员也将包括在清白背景调查中。会员国和民间社会组织认识到，这一工具有可能防止联合国以外的机构招聘性剥削和性虐待犯罪者。在考虑扩大使用该工具之前，我将与利益攸关方协商，反思我们使用该工具的经验。

25. 我欢迎人道主义应急指导委员会于 2019 年启动的机构间不当行为披露办法，¹³ 旨在阻止已知的性虐待者在人道主义和发展实体内部和之间流动。¹⁴ 据指导委员会所述，截至 2021 年 1 月，该办法已被 63 个组织和附属机构采用，这些组织和附属机构正处于不同的实施阶段，而其他组织和附属机构正准备签署使用该办法。已经进行了 6 000 多次人员招聘是采用了这一办法；有 41 名申请者因背景资料负面或不完整而被拒绝。

26. 我还感到高兴的是，非政府组织和援助界在公开报告指控的必要性问题上与联合国保持一致意见。2020 年，特别协调员办公室开始与人道主义应急指导委员会执行秘书合作，协助其创建一个反映联合国报告机制所载信息类别的公开报告工具。

27. 由于联合国严重依赖其人员不受本组织管辖的执行伙伴，已作出重大努力鼓励他们采取和执行预防、应对和报告性剥削和性虐待的措施。¹⁵ 根据联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书，为最大限度地减少执行伙伴人员的性剥削和性虐待风险，难民署与粮食计划署、国际移民组织和机构间常委会其他成员合作，于 2020 年资助了一项互动培训方案的改编工作，题为“对性行为

¹³ 可参阅 <https://www.schr.info/the-misconduct-disclosure-scheme>。

¹⁴ 人道主义应急指导委员会是由九个世界主要人道主义组织组成的自愿联盟。

¹⁵ 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(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)。

不端说不”及其阿拉伯文、法文和西班牙文译本。¹⁶ 2020年2月，联合国儿童基金会(儿童基金会)推出了执行伙伴关系过程中管理性剥削和性虐待风险的程序，并附带了一个工具包。该程序和工具包为制定共同的联合国执行伙伴能力评估提供了基础，¹⁷ 避免了联合国对其共同的伙伴进行多次评估。

28. 我感谢会员国捐助者继续发挥强有力的宣传作用，鼓励防止性剥削和性虐待的具体承诺，并确保联合国及其伙伴遵守这些承诺。善意报告指控的实体必须公开报告，以提高透明度。我敦促捐助者根据是否愿意弥补能力差距和采取纠正行动的意愿，而不是根据投诉或指控的数量来评估我们的人道主义机构和执行伙伴。在大多数情况下，需要在取消援助对受益人的影响与合作伙伴满足所需标准的能力和意愿之间取得平衡。

29. 正在确定事件报告表的电子版，旨在提高联合国系统内收集和交换关于性剥削和性虐待指控的信息的一致性，同时严格遵守数据保护原则。事件报告表将是联合国启动正式程序对性剥削和性虐待指控作出回应的第一步，尽量减少对受害者或证人的约谈次数，以减轻创伤；使投诉受理流程标准化和严格化，并成为联合国系统内信息共享的共同平台。

五. 优先考虑受害人的权利和尊严

30. 2020年加强了将以受害者为中心的做法纳入全系统防止性剥削和性虐待的努力，包括对受益人和与 COVID-19 疫情有关的其他人的风险。

31. 2020年12月，难民署发布了一项关于该署应对不正当性行为、以受害者为中心的政策，与该署适用于性剥削和性虐待及性骚扰的预防风险、降低风险和应对性别暴力的政策保持一致。截至2020年7月，受害者权利倡导者已牵头与联合国各实体就受害者权利声明草案进行正式磋商，该声明草案旨在提高关于受害者对联合国人员和补救途径的期望的认识。最终草案将于2021年提交给防止性剥削和性虐待高级别指导小组。在受害者权利倡导者办公室、管理战略部、移民组织以及人口基金的支持下，儿童基金会牵头编写了一份技术指导说明草案，以协助在实地执行受害者援助议定书。受害者权利倡导者办公室与人权高专办和儿童基金会合作，召集了一次关于为性剥削和性虐待受害者提供法律援助的磋商。受害者权利倡导者就援助受害者的范围和期限启动了全系统协商，以指导那些在实地支持受害者的机构。人权高专办继续就关于将基于人权的做法纳入联合国预防和应付性剥削和性虐待努力的政策草案进行协商，以期在2021年获得高级别指导小组的核可。

¹⁶ 可参阅 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-learning-package-protection-sexual-misconduct-un-partner-organizations>。

¹⁷ 可参阅机构间常设委员会，“(临时)统一执行工具：联合国执行伙伴防止性剥削和性虐待能力评估”（2020年9月）。

32. 2020年5月,受害者权利倡导者办公室完成了对13个国家的受害者服务、能力和做法的试点调查,这些国家有联合国派驻的机构。¹⁸ 这项调查涉及广泛的全系统协商。调查发现,医疗、心理社会、庇护所、保护和法律等服务通常是通过现有的有关性别暴力途径提供的。这些服务在可获得性、可及性、质量、能力和资源方面各不相同,对于那些受到冲突或COVID-19等卫生紧急情况影响的人,特别是在偏远地区的人来说,这些方面仍存在差距。一些服务提供者在向性剥削和性虐待受害者提供支持方面可能没有足够的专业知识。调查发现,尽管受害者援助追踪系统自2019年以来一直在和平行动和特别政治任务中运作,但没有全系统的工具来追踪受害者及其得到的援助和可用的服务提供者。调查结果和建议将在2021年更新。

33. 受害者权利倡导者办公室正在制定一种方法,寻求受害者的反馈,以便他们的观点为联合国在国家一级的援助提供信息。为了改善受害者获得基于性别的支助服务的安全和合乎道德的机会,人口基金分析了这些服务,找出了差距和需要改进的地方,以便将性剥削和性虐待的应对措施纳入现有的性别暴力应对措施。

34. 落实责任,包括解决因性剥削和性虐待而出生的儿童认子要求和子女抚养费要求,仍然具有挑战性,而且法律援助基本上无法获得。受害者权利倡导者继续关注认子要求和子女抚养费索赔的解决,与管理战略部的行为和纪律处密切合作,并支持实地受害者权利倡导者和高级受害者权利倡导者的相关实际工作。

35. 受害者权利倡导者继续向会员国、联合国系统、政府间组织和区域组织以及民间社会和学术机构进行宣传。她参加了与防止性剥削和性虐待协调员和驻地协调员办公室的讨论,以鼓励在实地实施以受害者为中心的做法,并指定更多受害者权利高级干事/外地受害者权利倡导者或受害者权利协调人。受害者权利倡导者办公室与全球国家人权机构联盟合作,正在为国家人权机构编制外联一揽子计划,以鼓励它们参与预防和应对性剥削和性虐待的活动,包括能力建设和培训、促进问责进程以及认子要求和子女抚养费要求。

36. 支援性剥削和性虐待受害者信托基金的资金来自22个会员国的捐款,以及扣留被证实的性剥削和性虐待指控的联合国人员的款项(见A/70/729),该基金为刚果民主共和国和利比里亚的项目提供支持,这些项目主要是为了加强受害者的自力更生能力,尽管与COVID-19相关的限制要求在2020年暂停在刚果民主共和国的项目。2020年发布的信托基金年度报告表明,¹⁹ 这些项目对受害者生活的积极影响怎么强调都不为过。我期待着在海地启动一个项目,重点是向受害者提供生计和其他支持,以及向因性剥削和性虐待而出生的儿童提供教育援助。我鼓励提交各项提案,并再次感谢提供捐款的会员国。我邀请其他会员国也提供捐款。

37. 由于COVID-19疫情造成的旅行限制,受害人权利倡导者无法通过实地访问来执行业务任务,但中非共和国、刚果民主共和国、海地和南苏丹的外地受害人

¹⁸ 可查阅 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/mapping-assistance。

¹⁹ 可查阅 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/projects-and-reports>。

权利倡导者和受害人权利高级干事以创新的方式应对与 COVID-19 相关的挑战。保持身体距离、减少跨国流动、封锁和宵禁等缓解措施对与受害人沟通及会面、受害人当面报告和获得服务的能力造成不利影响。倡导者为受害人使用移动电话提供便利，并通过电话、短信和电子邮件加强外联与沟通工作，向受害人保证联合国没有忘记他们。他们通过执行伙伴安排提供医疗和其他支助，包括在支助性剥削和性虐待受害人信托基金资助的生计援助项目暂停的地方。倡导者还加强了联合国外地办事处、民间社会和社区投诉网络负责人之间的伙伴关系。2020 年 6 月，倡导者就在 COVID-19 疫情期间防止性剥削和性虐待这一主题，用英文和法文发起了为期两个月的“行动呼吁”社交媒体运动。

38. 在中非共和国，外地受害人权利倡导者与联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、防止性剥削和性虐待工作队以及性别暴力和儿童保护问题小组合作，协调受害人援助和支持工作，包括为服务提供者提供交通工具，中非稳定团和儿基会为服务提供者提供航班，使他们能够援助偏远地区的受害人。倡导者找到受害人和证人，并便利他们与监督厅和国家调查官员进行沟通和约谈。他支持监督厅和会员国进行 DNA 采样，推动解决认子要求和子女抚养费索赔问题。他与当地伙伴合作，使因遭受性剥削或性虐待而生下孩子的受害人能够开立银行账户，领取子女抚养费。他还与行为和纪律小组合作，牵头就防止性剥削和性虐待问题为提供性别暴力相关服务的执行伙伴开展了提高认识和培训课程。他与妇女、家庭和儿童保护部以及性别暴力问题小组合作，组织妇女、青年、境内流离失所者和性工作者等极其弱势群体进行社区讨论，强调联合国关于性剥削和性虐待的规则以及举报和寻求援助的途径。他还定期通过当地电台和电视节目提高对这些问题的认识。

39. 在刚果民主共和国，外地受害人权利倡导者与人口基金和儿基会合作，通过当地伙伴促进医疗和社会心理支助。在联刚稳定团的支持下，她重新安置受害人，协助将受害人运送到服务提供者，并转诊到稳定团医疗设施。她支持联刚稳定团的行为和纪律小组进行 DNA 采样，用于解决认子要求和子女抚养费索赔问题，并与一个会员国合作解决未付索赔。她为全国范围内的社区投诉网络提供培训，与社区领袖、地方当局、民间社会以及妇女团体和青年团体等 1 000 多个成员接触，加强对报告和援助受害人等工作的宣传。11 月，她协调启动了新的信托基金项目，为因性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供教育支持，并为机构间常设委员会驻刚果工作队提供咨询意见。她还在联合国、国际和国家人道主义实体的调查和其他行动中，支持与刚果民主共和国东部第十次埃博拉病毒病应对工作相关的性剥削和性虐待指控的受害人。

40. 根据 [A/70/729](#) 第 77 段的指示，海地的外地受害人权利倡导者利用联合国海地综合办事处(联海综合办)的资金，为受害人和因性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供即时医疗、旅行和住宿支助，并与儿基会和开发署合作，提供学费和其他教育支持等长期援助。她与律师和法律援助组织合作，提供与认子要求和子女抚养费索赔有关的法律援助。她还就指控的报告和后续工作与监察员办公室进行合作。为了获得更可持续的援助，倡导者与开发署合作开发了一个信托基金项目，

为受害人及其子女提供全面支持，并与移民组织合作开展了一个中央应急基金项目，为因性剥削和性虐待行为而出生的儿童提供生存援助。

41. 在联合国南苏丹特派团的支持下，南苏丹的受害人权利高级干事为因 COVID-19 疫情而无法疏散到安全住所的受害人安排预付房租并提供医疗和社会心理援助。她与受害人和利益攸关方保持远程联系，就子女抚养费 and 法律援助等事宜提供支持。她寻求与法治从业人员讨论那些仍妨碍实现受害人权利做法特别是童婚相关做法。她还与机构间防止性剥削和性虐待协调员与工作队合作，推动其工作计划纳入受害人援助部分，并采取全系统办法开展受害人援助工作。因此，受害人援助已纳入该工作队的工作计划。工作队正在开发机构间受害人援助跟踪通用系统和受害人移动服务提供框架。

六. 促进国家层面的问责

42. 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的人员。所有经证实的性剥削和性虐待指控都违反了联合国行为标准，如果指控符合秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的公报(ST/SGB/2003/13)所载定义，施害工作人员会被解雇，并会被列入“清白背景调查”名单。

43. 并非所有此类指控都构成国家司法管辖范围内的犯罪。在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) 无论指控最初是否由联合国移交，都配合在国家层面进行调查和起诉，便利正当司法，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。

44. 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。²⁰ 该年度报告不包括涉及联合国和平行动国家军事特遣队成员指控的信息，依照关于向联合国维持和平行动派遣人员的示范谅解备忘录(见 A/C.5/69/18, 第 9 章)，这些人员始终受其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联合国网站上查阅。²¹

45. 2016 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间，19 项关于联合国官员或特派专家性剥削和性虐待的可信指控被移交给各自国籍国。在所有案件中，联合国都根

²⁰ 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/75/217)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四年会员国向联合国通报调查情况的案件的信息。

²¹ 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，此类人员派遣国拥有专属刑事管辖权。

据相关国家当局的要求提供了合作。通过最近的合作，一名被指控强奸了数名妇女的离职工作人员遭到逮捕和起诉。²²

46. 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，并重申本组织将为此与各国家当局合作。

47. 人权高专办继续与提供根据安全理事会授权行动的非联合国安全部队的会员国进行后续沟通，支持问责进程，包括为此提供信息和技术咨询、便利与受害人联系和制定保护措施。人权高专办并不清楚最终对我关于这些部队报告中所记录案件施害人进行惩处的国家程序。

七. 与会员国和民间社会的接触

48. 我们国际社会要想成功地消除性剥削和性虐待，就必须在双边和多边等层面开展集体行动与协调工作，并交流经验和互相学习。经济合作与发展组织/发展援助委员会关于终止在发展合作与人道主义援助中的性剥削，性虐待和骚扰的建议等倡议值得关注，儿基会和难民署赞同这些建议。²³ 以下工作同样令人欢迎：大不列颠及北爱尔兰联合王国领导的跨部门指导小组开展工作，对照保障峰会 2018 年的承诺调查整个援助部门的进展情况；荷兰外交部和美国国际开发署就业问责同业交流群促进组织之间共享知识；审查工作，例如联合王国下院国际发展委员会关于处理性剥削和性虐待援助受益人问题进展情况的审查，²⁴ 以及援助影响独立委员会关于国际维和人员性剥削和性虐待行为的报告。²⁵

49. 会员国通过自愿契约支持联合国的努力，该契约已有 103 个会员国签署，其中规定了联合国和签字国在其现行法律义务之外的承诺，显示出各方对于防止性剥削和性虐待、追究责任和向受害人提供支持的政治意愿。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证明了每位国家元首和政府首脑加强这些措施的政治承诺。我敦促会员国考虑加入这两项倡议。

50. 2020 年 7 月，特别协调员召开了我的领导人小组代表会议，会上介绍了在大流行病背景下我的战略的最新执行情况，刚果民主共和国的外地受害人权利倡导者在会上概述了她在当地的工作情况。2020 年 10 月，受害人权利倡导者主办了“外地之声”简报会，外地受害人权利倡导者和防止性剥削和性虐待的专职协调员结合 COVID-19 疫情介绍了他们开展的合作、取得的进展和面临的挑战。

51. 秘书处定期交流技术层面经验以及良好做法方面的信息，藉此加强与部队和警察派遣国以及区域伙伴的双边合作。管理战略部完成了数据收集和分析工作，

²² 秘书长根据其在大会第 62/63 号决议下的义务进行移交，将关于联合国官员和特派专家实施犯罪行为的可信指控提请相关国籍国注意。

²³ 经济合作与发展组织，OECD/LEGAL/5020 号文件。

²⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国议会，“援助部门的性剥削和性虐待：发起下一步骤的调查”(2020 年 7 月 8 日)。

²⁵ 援助影响问题独立委员会，“国际维和人员的性剥削和性虐待”(2020 年 9 月 30 日)。

协助为军警指挥官编写关于性剥削和性虐待等行为和纪律方面的专门培训材料，用于部署前培训，与维持和平指挥输送方案领导倡议互补。在“以行动促维和”的背景下，管理战略部将召开一次高级别会议，讨论通过调查向会员国征集的良好做法。将召开相关的技术层面会议，以管理战略部对 226 项索赔的分析为依据，讨论认子要求和子女抚养费索赔的解决方案。

52. 管理战略部介绍了行为和纪律方面的良好做法、经验教训和技术支持，包括参照以往和平行动中不当行为历史对人员进行审查的方法、制定案件管理系统和程序、不当行为风险管理以及与非洲联盟合作开展培训。人权高专办还与非洲联盟合作筛查和挑选非盟和平行动人员，对不当行为和侵犯人权行为进行案件管理和问责，协助制定标准和政策，并交流经验教训和良好做法。这些努力旨在统一适用于非盟部署的非联合国部队的标准和适应于联合国人员的标准。

53. 我的民间社会咨询委员会提供了一条使联合国系统听到民间社会声音的渠道。2020 年，委员会定期与特别协调员办公室、受害人权利倡导者办公室和其他联合国行为体接触，促进民间社会行为体协调加强预防和应对性剥削和性虐待的良好做法。委员会正在了解其他多边组织和国际非政府组织防止性剥削和性虐待的倡议信息，以确定联合国在哪些方面处于领先地位和应吸取的经验教训。它还在审查文职人员问责机制对军队的影响。

八. 宣传

54. 2020 年，全球传播部牵头为近 30 名联合国、非盟和北大西洋公约组织高级人员举办了两期培训班，以增强他们就性剥削和性虐待问题进行内部和外部宣传的能力。反馈很积极，2021 年已经规划了更多的培训班。

55. 秘书处制作了一个关于如何防止性剥削和性虐待的视频，以联合国六种正式语文、印地语、斯瓦希里语和葡萄牙语提供，用于在运送和平行动中部署的军事和警务人员的飞机上播放。

56. 联刚稳定团的霍加彼电台和刚果民主共和国其他社区电台在不同地区以不同语言广播关于受害人援助和举报的信息。在海地，与监察员办公室合作，利用广播广告提高了对热线等举报机制的认识。

57. 更多地使用网站和其他技术来加强协调。我的多语种公共专题网站²⁶ 提供“一站式”信息，通过公布提请联合国注意的所有指控来提高透明度。为促进人员共享信息和避免工作重复，业务支助部运行了一个网络知识网关，其中包括按专题分列的性剥削和性虐待部分。机构间常设委员会已将人道主义国家工作队和防止性剥削和性虐待网络的资源和信息整合到一个网站上，²⁷ 该网站设有一个全

²⁶ 可查阅 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse。

²⁷ 可查阅 <https://psea.interagencystandingcommittee.org>。

球看板，以跟踪《机构间常设委员会关于在国家一级的人道主义反应中加速防止性剥削和性虐待的计划》的进展情况，并使国家文件易于查阅。

58. 2020年2月，难民署和国际志愿机构理事会启动了防止性剥削和性虐待社区外联和宣传基金，支持社区主导的努力，帮助受害人了解如何以及在何处能够安全地举报性剥削和性虐待事件。已收到1 600多份申请，19个项目获得资助。2020年12月，为了精简关于性剥削和性虐待问题的全系统对外宣传工作，在全系统关于性剥削和性虐待问题工作组的框架下成立了一个由传播部和人口基金共同任主席的机构间宣传工作队。

59. 联合国在爱立信公司的无偿支持下开发了一款适用于苹果和安卓手机的手机培训应用程序。该程序目前有英文版，不久还会有法文版，为联合国工作人员和相关人员提供关于防止性剥削和性虐待的在线培训，并将向公众开放。

九. 指控数据概览

60. 2020年，整个联合国系统收到的性剥削和性虐待指控总数为387项。在收到的指控中，66项与和平行动和特别政治任务有关，2019年的相关指控为80项；有91项指控涉及联合国工作人员和有关人员以及各机构、基金和方案的人员，2019年报告的相关指控为107项；有227项与执行伙伴的人员有关，2019年报告的相关指控为174项。报告了3项涉及先前部署的非联合国安全部队成员的性剥削指控。

A. 和平行动和特别政治任务

61. 共报告了66项涉及和平行动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或性虐待行为。与2019年报告的80项指控和过去十年间的69项年均报告指控相比，数量有所减少。

62. 在报告的指控中，46项(占报告的指控总数的70%)与中非稳定团(27项)和联刚稳定团(19项)有关。这一比例与2018年和2019年观察到的情况相似。与2019年相比，与中非稳定团有关的指控数量减少(2019年为41项)，与联刚稳定团有关的指控数量增加(2019年为15项)。19项指控(29%)与其他和平行动(联合国南苏丹特派团(8)、联合国马里多层面综合稳定团(2)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(2)、联合国驻黎巴嫩临时部队(1)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(1)、联合国停战监督组织(3)和前联合国海地稳定特派团(2))有关。其余指控(1%)涉及联合国阿富汗援助团这一特别政治任务。²⁸

63. 在2020年报告的66项指控中，有40项(60%)与2019年或更早发生的事件有关，其中包括2003年的1起事件。中非稳定团和联刚稳定团涉及2019年及之

²⁸ 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>。

前事件的指控百分比增至约 70%。26 项指控与 2020 年的事件有关，是自 2010 年开始编制此类数据以来，与报告年度有关指控数量的最低记录。

64. 2020 年，确认的所称受害人(68 人)和施害人(68 人)的人数有所减少，是过去五年确定的这两类人数量的最低记录。几乎所有指控都涉及单一受害人和施害人，而 2019 年和 2018 年的指控分别涉及 92 名受害人和 106 名施害人，以及 112 名受害人和 108 名施害人。儿童受害人的比例首次降至 20% 以下。另外在 2020 年，20 项指控(30%)涉及性虐待行为，46 项指控涉及性剥削，使得 2020 年与性虐待有关的指控比例与 2019 年一样，是自 2010 年以来的最低记录。2020 年，37 项指控涉及认罪要求。

65. 在 2020 年报告的指控数量减少的同时，与文职和军事人员相关的指控也同样减少，但涉及警务人员的指控略有增加，各类别人员的数据如下：

(a) 涉及和平行动与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(2020 年为 18 项，而 2019 年为 25 项，2018 年为 13 项，2017 年为 11 项)；

(b) 涉及军事人员的指控(2020 年为 41 项，而 2019 年为 49 项，2018 年为 39 项，2017 年为 41 项)。2020 年收到的 41 项指控中有 24 项(59%)涉及中非稳定团的军事人员，不过涉及中非稳定团军事人员的指控中有 17 项(71%)与 2019 年或更早发生的事件相关；

(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(2020 年为 7 项，而 2019 年为 6 项，2018 年为 4 项，2017 年为 11 项)。

66. 多年来，调查完成后证实的指控比例大体保持不变，约 40% 的指控得到证实，60% 的指控未得到证实。联合国对 2019 年或更早收到的指控进行的调查已经完成，但 2019 年报告的四项指控除外，监督厅仍在努力完成对 2019 年下半年报告的这些指控的调查。

67. 对 2019 年或更早报告的涉及军事人员的 78 项指控，即 2019 年收到的 20 项指控以及 2018 年或更早收到的 58 项指控，仍有待提供关于会员国进行调查的完整信息，其中 25 项指控有待一个会员国提供信息。此外，对于经调查已证实的涉及军事或警务人员的指控，2019 年或更早报告的 51 项指控仍有待提供会员国采取追责措施的信息。不过，在更多接触之后，一些部队和警察派遣国正在提供资料，说明关于一些未决事项的调查结果和(或)追责措施。

B. 联合国实体(不包括和平行动和特别政治任务)及其执行伙伴

68. 2020 年报告的与各机构、基金和方案人员有关的指控为 91 项，而 2019 年为 107 项。²⁹ 在 91 项指控中，19 项与 2020 年有关，25 项与之前年份有关，47 项指控报告的事件的日期不详。性虐待指控的数量从 2019 年的 38 项减少到 2020

²⁹ 除 A/74/705 所述 95 项指控外，2019 年记录的指控增加了 12 项，原因是在 2020 年完成的调查期间发现了 2018 年发生的性剥削和性虐待行为。

年的 17 项，儿童受害人从 2019 年的 38 名减至 2020 年的 15 名。关于指控的状况，7 项指控得到证实，9 项未得到证实，35 项正在调查中，21 项处于初步评估阶段，1 项待定，18 项已结案。这 18 项指控结案的原因是证据不足和(或)被控施害人主动离职或被其所在实体基于其他不当行为解聘。在 2019 年报告的 107 项指控中，18 项正在调查中，16 项得到证实，20 项未得到证实，7 项处于初步评估阶段，46 项已结案。

C. 涉及执行伙伴人员的指控

69. 2020 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 227 项，而 2019 年则为 174 项。性剥削指控大幅增加，从 2019 年的 39 项增至 2020 年的 63 项。

D. 非联合国部队

70. 2020 年，联合国收到三项涉及来自不同非联合国安全部队三名男子的性剥削指控：两项涉及前由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)，一项涉及欧洲联盟驻中非共和国军事培训团，自 2019 年以来指控有所增加(报告了 1 项涉及中非支助团的指控)。每项指控包括一名来自中非共和国的女性受害人，两项指控包括认罪要求。人权高专办发现，两起案件的信息得到证实，另一起案件的信息可信，但由于缺乏合作，无法完成调查。各案件已移交给有关会员国进行调查，人权高专办正在跟踪相关情况。

十. 结论

71. 尽管面临着 COVID-19 大流行的挑战，联合国仍然决心并承诺将受害人的权利和尊严置于其消除性剥削和性虐待工作的中心。通过制度化的协调机制将应对这些无法容忍行为的努力纳入本组织所有支柱的主流，而且明确确认问责始于高层。与会员国和其他政府间组织及民间社会的伙伴关系已经并将继续得到加强，因为这些挑战是我们面临的共同问题。

72. 要防止性剥削和性虐待行为，所有国际行为体需要时刻保持警惕，交流最佳做法和创新的解决办法。我们必须加紧努力应对权力差距和不平等这些导致这种不可饶恕行为的根源。我们必须拓展工作范围，以建立一种文化，奖励那些揭露性剥削和性虐待的人、惩处施害人并更加注重风险因素。我们不会松懈。

73. 秘书长建议大会注意这份报告。