



第六十届会议

议程项目 129 和 136

人力资源管理

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的特别措施\*

秘书长的报告

摘要

大会在其 2003 年 4 月 15 日第 57/306 号决议中请秘书长继续收集关于性剥削和相关罪行调查情况的资料，本报告就是根据这项决议提交的。报告列出了 2005 年 1 月至 12 月期间联合国系统内部性剥削和性虐待指控的材料，还阐述了在制定和执行防止性剥削和性虐待和处理指控的措施方面取得的进展。

\* 因材料迟迟不到无法按时开展分析工作（截至 2005 年 12 月 31 日），且材料定稿后需要进行广泛磋商，因此本报告未能及时提交。



## 一. 2005 年性剥削和性虐待案件的报告

1. 大会在其 2003 年 4 月 15 日第 57/306 号决议中请秘书长，除其他外，继续收集关于人道主义和维持和平人员所犯性剥削和相关罪行调查情况，以及就此采取的所有相关行动的资料。根据该决议，秘书长于 2003 年 10 月 9 日发布了关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公告（ST/SGB/2003/13 号）。该公告针对的是联合国所有工作人员，包括单独管理的各机构和各方案的工作人员。正如公告所界定，“性剥削”指的是为性目的实际利用或意图利用弱势地位、权力差别或信任的任何行为，包括（但不限于）从对他人的性剥削中获取金钱、社会或政治利益。“性虐待”一词指的是通过暴力手段或者在不平等或胁迫条件下，实际或威胁实施对人身的性侵犯行为。

2. 针对第 57/306 号决议的要求，并根据秘书长的公告，本报告列出了 2005 年性剥削和性虐待指控的数量和类别，并阐述了截至 2005 年 12 月 31 日对这些指控的调查情况，以及为实行联合国关于性剥削和性虐待的行为标准所采取的行动。

3. 针对秘书处关于 2005 年性剥削或性虐待指控的提问，所有被要求提供信息的 41 个联合国实体都做了答复，包括联合国秘书处各部厅以及联合国机构、基金和方案。

4. 34 个实体在 2005 年没有收到有关性剥削或性虐待的报告。7 个实体报告去年启动了对新案件的调查。所有实体共报告了 373 项指控。附件一载有按联合国实体和人员职类划分的指控性质的清单。

5. 附件二介绍了截至 2005 年 12 月 31 日除维持和平行动部之外联合国其它实体的调查情况。

- 联合国志愿人员方案（志愿人员方案）报告了 21 起案件。其中，1 起是在相关自愿者已经结束了任务之后收到的，对其他 20 起案件，已经根据志愿人员方案的《服务条件》采取了惩戒行动。
- 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）报告了 7 起案件。2 起已送交人力资源管理司，以采取惩戒行动；2 起因证据不足已经结案；1 起有待监察主任调查；1 起在初步调查中被证实，有待志愿人员方案总部进一步采取行动；1 起案件被控人员的定期任用在收到指控后结束，现已结案。
- 世界粮食计划署（粮食计划署）报告了 2 起案件，已送交粮食计划署人力资源主任进行行政或纪律处分。
- 政治事务部报告了 1 起案件；初步调查确定指控不成立。

- 联合国项目事务厅（项目厅）报告了 1 起案件；初步调查确定指控不成立。
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）报告了 1 起案件，因相关人员同意离开机构现已结案。

6. 附件三列出了截至 2005 年 12 月 31 日与维持和平行动部相关的指控的调查情况。该部门在 2005 年报告了 340 项新指控：217 项针对军警人员，123 项针对文职人员。多数指控即 193 项针对的是几乎占所有外地维和人员总数四分之三的军事人员，24 项涉及民警，80 项涉及联合国工作人员，42 项涉及其他联合国文职人员（包括个人承包商、咨询人员、初级专业人员以及联合国志愿人员）。

7. 在 2005 年 9 月之前，对维持和平行动部的联合国工作人员和其他文职人员提出的指控的调查程序规定，首先应由特派团团长审查指控，并决定是否需要进一步调查。根据初步调查结果，确定指控不成立或交送总部采取行动。在 2005 年针对维持和平行动部员工和其他文职人员的指控中，4 项被认为不需要进一步采取行动，68 项受到调查。截至 2005 年 12 月 31 日，这 68 项指控中有 33 项已交送总部进行纪律处分，1 项有待调查，14 项被证实，4 项被确定为不成立。16 项涉及文职人员的案件已交送各调查委员会调查；其中，1 项被证实，14 项被确定为不成立，1 项仍有待调查。从 2005 年 9 月开始，由维持和平行动部外地特派团向内部监督事务厅（监督厅）报告性剥削和性虐待案件。也有直接向监督厅报告指控的情况。

8. 对维和军警人员，即国家军事特遣队队员、军事观察员和民警（称为“特派专家”）的投诉，则仍然由特派团团长审查，之后进行初步调查。对这类人员，在初步调查之后还需由调查委员会进行调查。如发现个人有性剥削或性虐待行为，特派团团长可以向主管维和行动副秘书长提出遣返建议。如果副秘书长核准，将通知相关军警人员的常驻代表团，遣返费用由相关会员国承担。在针对军警人员的 193 项指控中，截至 2005 年 12 月 31 日，特派团团长决定 50 项不需要进一步采取行动，3 项有待初步调查，7 项被确定为不成立，3 项被证实，15 项指控已提交总部进行惩戒。76 项指控正在监督厅的调查中。39 项针对军警人员的指控已交送调查委员会；截至 2005 年 12 月 31 日，39 项指控中有 2 项有待调查，18 项被确定为不成立，19 项被证实。在被证实的案件中，军事人员因纪律问题被遣返。维持和平行动部正与会员国联系，以获得关于所采取的纪律或刑事处分的资料。

## 二. 评论意见

9. 2005 年共登记了 373 项关于性剥削和性虐待的指控，大大超过 2004 年报告的 121 项。指控数量的增多除其他原因外，可能体现了人们提高了对报告机制的

认识，加强了对机制的使用。本组织仍应继续完善报告机制，分析收到的信息，以便全面了解性剥削和性虐待的范围和性质。

10. 除维持和平行动部之外，联合国所有其他实体报告了 33 项指控。其中，14 项涉及通过电子邮件传播色情制品，7 项涉及与未成年人发生性关系。针对联合国工作人员或联合国实体的联合国自愿人员的指控无一涉及性攻击或强奸。

11. 指控的绝大多数，也就是全部 373 项指控中的 340 项来自维持和平行动部。

- 针对联合国工作人员和其他联合国文职人员的 123 项指控中，53 项属于“其他”类，包括 15 项涉及通过电子邮件传播色情制品的指控，8 项涉及与当地人员发生不正当关系的指控，还有 3 项涉及及要求查认父亲身份。6 项指控涉及性攻击和强奸。
- 在 217 项针对军警人员的指控中，82 项属于“其他”类，其中 19 项指控涉及与当地居民发生不正当关系，12 项涉及及要求查认父亲身份，3 项涉及传播色情制品，2 项涉及拿食品与性作交易。68 项指控涉及与与妓女发生性关系，43 项涉及与未成年人发生性关系。24 项涉及性攻击和强奸。

### 三. 执行防止性剥削和性虐待特别措施的进展情况

12. 2005 年期间，在执行基本措施方面取得进一步进展，这些措施既防止发生性剥削和性虐待，也促进在发生性剥削和性虐待时采取对策和加以报告。根据秘书长关于性剥削和性虐待的公告（ST/SGB/2003/13），所有实体须遵守一些具体的最低标准，包括：

(a) 在联合国各实体设立协调中心，接受关于性剥削和性虐待的指控，并告知工作人员存在这种协调中心及该中心的目的。具有外地业务和特派团的实体也需要告知当地民众存在这种协调中心及其目的；

(b) 分发秘书长 ST/SGB/2003/13 号公告；

(c) 根据既定的规则和程序迅速采取行动，处理工作人员不当行为的案件；

(d) 迅速通知总部的管理事务部对性剥削和性虐待案件的调查情况，以及相关办事处相应已采取的各项行动。

13. 2004 年以来，所有实体都为执行秘书长公告制定的标准采取了措施。人力资源管理厅继续监测秘书长公告的执行情况。

14. 鉴于不断有针对联合国工作人员和相关人员性剥削和性虐待的指控，和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会于 2005 年 1 月 7 日联合设立了防止性剥削与性虐待工作队，由维持和平行动部与人道主义事务协调厅主持，以便在

机构间常设委员会工作的基础上进一步防止和应对性剥削和性虐待。两执行委员会强调，联合国应实行最高标准的问责制，全系统应采取一致行动处理针对联合国工作人员及相关人员性剥削和性虐待的指控，并认为这些指控严重威胁到联合国的信誉。

15. 工作队的职责是，在防止性剥削和性虐待的总体目标下，就统一对管理责任的认识以及在总部和外地创造更有助于解决性剥削和性虐待问题的环境制定政策建议。并成立了四个工作组，分别负责(一) 管理问责制；(二) 变革的组织结构问题；(三) 对受害者的援助；(四) 共同的沟通战略。

16. 工作队制定了关于问责制和创造责任文化的机制，包括为管理人员提供处理在联合国工作的特殊环境中的性剥削和性虐待问题的明确指南和支持。工作队还制订了关于实施秘书长公告的指南草案。通过与联合国各部、机构、基金和方案、会员国、非政府组织和其他相关方为期一年的广泛磋商，工作队应大会要求 草拟了关于援助和支持联合国工作人员和相关人员性剥削和性虐待行为的受害者的政策声明和综合战略，供会员国审议。<sup>1</sup> 工作队还与处理类似问题的维持和平行动部性剥削和性虐待问题工作队进行了协调。

17. 在培训和提高员工意识方面也采取了新举措。在埃塞俄比亚和厄立特里亚制订并试行了面向防止性剥削和性虐待联络中心的培训方案，2006 年将最后敲定并推广实施该方案。目前正在制定的还有一部供联合国各部、机构、基金、方案和合作伙伴使用的培训录像片。工作队对正在进行的调查规程综合培训项目也贡献了力量。该项目是由国际志愿机构理事会发起的。

18. 秘书长的顾问关于在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略报告 (A/59/710) (“扎伊德报告”) 于 2005 年 3 月向大会提交。维持和平行动部根据扎伊德报告的建议所采取的行动的概要载于秘书长根据大会关于防止和解决联合国所有行动中的性剥削和性虐待问题的第 59/296 号决议编写的报告 (A/60/862)。

19. 尽管 2005 年取得了不少成就，仍需继续加强性剥削和性虐待的防止措施。虽然工作人员日益认识到秘书长公告所规定的员工责任，当地社区却很少了解联合国工作人员和相关人员必须遵循的行为标准以及一旦发生违规行为应如何站出来应对。尤其是本应支助协调一致的实地防范工作的国内网络在几个地方尚未建立或运作不良。

20. 受害者可获得的服务非常少，这不利于与当地社区的联系，无助于恢复他们对本组织解决性剥削和性虐待问题的意愿的信心。驻地协调员或人道主义协调员

<sup>1</sup> 见《大会正式记录，补编第 19 号》(A/59/19/Rev.1)，第二部分，第 34 段；2005 年 6 月 30 日大会第 59/300 号决议，第 2 段；2005 年 9 月 15 日大会第 60/1 号决议，第 165 段。

将支持在所有联合国派出了代表的国家建立网络。联合国领导层更多地介入实地机制将帮助提高机制的效力。如果不能成功地防止性剥削和性虐待，将增加问题发生的风险并给问题的报告制造更多障碍，因为人们将不再相信他们的投诉将得到严肃处理，隐私将得到保护，被控肇事者将受到调查和惩处。

#### 四. 结论

21. 秘书处预测，随着公众日益提高对所采取的防止性剥削和性虐待措施的认识，指控数量将继续增加。秘书处还希望通过加强与社区的联系以及报告机制更好地了解问题的严重程度，提高自身警惕并完善应对措施。秘书处继续致力于改变允许这种行为发生的组织文化，并敦促会员国尽力支持组织采取的措施和通过的必要政策，以保证零容忍政策在所有派遣部队一致得到执行。

22. 请大会注意本报告。

## 附件一

## 按联合国实体和人员职类划分的指控性质

2005年1月1日至12月31日

指控性质	联合国 工作人员 <sup>a</sup>	联合国其他 文职人员 <sup>b</sup>	民警人员 <sup>c</sup>	军事人员 <sup>d</sup>	共计
<b>维持和维和行动部</b>					
与未成年人发生性关系	11	6	4	39	<b>60</b>
以雇佣换取性	15	6	0	0	<b>21</b>
与妓女发生性关系	15	10	8	60	<b>93</b>
性攻击	1	0	0	8	<b>9</b>
强奸	5	1	1	15	<b>22</b>
其他	34	19	11	71	<b>135</b>
<b>共计</b>	<b>81</b>	<b>42</b>	<b>24</b>	<b>193</b>	<b>340</b>
<b>志愿人员方案</b>					
与未成年人发生性关系	0	4	-	-	<b>4</b>
以雇佣换取性	0	0	-	-	<b>0</b>
与妓女发生性关系	0	3	-	-	<b>3</b>
性攻击	0	0	-	-	<b>0</b>
强奸	0	0	-	-	<b>0</b>
其他(通过电子邮件传播色情制品)	0	14	-	-	<b>14</b>
<b>共计</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21</b>
<b>难民署</b>					
与未成年人发生性关系	1	1	-	-	<b>2</b>
以雇佣换取性	0	0	-	-	<b>0</b>
与妓女发生性关系	0	0	-	-	<b>0</b>
性攻击	0	0	-	-	<b>0</b>
强奸	0	0	-	-	<b>0</b>
其他(对受益者的性剥削)	4	1	-	-	<b>5</b>
<b>共计</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>

	联合国工作人员			
	政治事务部	项目厅	近东救济工程处	粮食计划署
与未成年人发生性关系	0	0	0	1
以雇佣换取性	0	0	0	0
与妓女发生性关系	1	0	0	1
性攻击	0	0	0	0
强奸	0	0	0	0
其他(与当地人员发生不正当关系)	0	1	0	0
其他(建议以服务换取性)	0	0	1	0
<b>共计</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

指控性质	联合国	联合国其他	民警人员 <sup>c</sup>	军事人员 <sup>d</sup>	共计
	工作人员 <sup>a</sup>	文职人员 <sup>b</sup>			
与未成年人发生性关系	13	11	4	39	<b>67</b>
以雇佣换取性	15	6	0	0	<b>21</b>
与妓女发生性关系	17	13	8	60	<b>98</b>
性攻击	1	0	0	8	<b>9</b>
强奸	5	1	1	15	<b>22</b>
其他	40	34	11	71	<b>156</b>
<b>共计</b>	<b>91</b>	<b>65</b>	<b>24</b>	<b>193</b>	<b>373</b>

<sup>a</sup> 包括《工作人员细则》100号、200号或300号编的所有国际和当地征聘人员。

<sup>b</sup> 包括个人承包商、顾问、初级专业人员和联合国志愿人员。

<sup>c</sup> 包括维持和平行动部建制警察部队。

<sup>d</sup> 包括军事特遣队成员：联合国军事参谋人员、军事观察员和军事联络干事。



## 附件二

## 2005 年报告的调查情况(除维持和平行动部之外的联合国所有实体)

截至 2005 年 12 月 31 日的调查情况				
实体	收到的所有指控	缺乏证据或 已结案	进一步调查和可能 未决	采取惩戒行动
志愿人员方案	21	1	0	20
难民署	7	3	1	3
粮食计划署	2	0	0	2
政治事务部	1	1	0	0
项目事务厅	1	1	0	0
近东救济工程处	1	1	0	0
自愿人员方案	21	1	0	20
难民高专办	7	3	1	3

## 附件三

## 维持和平行动部：调查现状

(2005年1月1日至12月31日)

专业人员职类	截至2005年12月31日调查现状										
	维和人员 总数 <sup>a</sup>	收到的指控 总数 <sup>b</sup>	特派团团长 认为无须 采取进一步 行动	初步调查				调查委员会			正接受 监督厅 调查 <sup>d</sup>
				未决	送交总部 进行惩戒	缺乏证据	证实	未决	证实	缺乏证据	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
文职人员	17 133	123	4	1	33	4	14 <sup>c</sup>	1	1	14	51
民警	7 241	24	0	3	0	6	0	2	4	0	9
军事人员	62 597	193	50	3	15	7	3	2	19	18	76
<b>维和人员总数</b>	<b>86 971</b>	<b>340</b>	<b>54</b>	<b>7</b>	<b>48</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>136</b>

<sup>a</sup> 2005年12月的总数。

<sup>b</sup> 栏(2)至栏(10)的总数可能超过栏1的总数，因为对某些案件可能采取了一次以上行动。

<sup>c</sup> 这些案件受到行政处分，包括书面斥责和扣发员工工资。

<sup>d</sup> 监督厅报告2005年收到134起需调查的案件。由于数据库不同，监督厅和维持和平行动部在各类别下报告的数字有出入。