



第五十九届会议

议程项目 114 和 123

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 号决议中请秘书长保存有关性剥削及相关罪行的调查资料，本报告就是根据这项决议提交的，列出了关于联合国系统在 2004 年 1 月至 12 月期间性剥削和性虐待指控的资料。本报告还叙述在制订和执行旨在防止性剥削和性虐待的措施及处理指控措施方面取得的进展。

* 由于延迟收到和分析数据（截至 2004 年 12 月 31 日），而且需要在最终确定数据时广泛进行协商，本报告延迟提交。



一. 2004 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保存有关人道主义援助人员和维持和平人员犯下性剥削和有关罪行的调查情况，以及就此采取的所有有关行动的资料。根据这项决议，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 ST/SGB/2003/13 号公告。该公告是针对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（但不仅限于）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 2004 年性剥削和性虐待指控的数量及类型的资料，还叙述了截至 2004 年 12 月 31 日对这些指控进行调查的现状，以及关于制订和执行旨在防止性剥削和性虐待的措施方面的最新情况。本报告还叙述了为实施联合国关于性剥削和性虐待的行为标准已采取的各项行为。

3. 针对秘书处关于 2004 年性剥削和性虐待指控的提问，主管人力资源助理秘书长办公室从其要求答复的联合国所有 47 个实体收到答复，其中包括联合国秘书处各部门和各厅室，以及联合国各机构、基金和方案。

4. 41 个实体表示，它们没有收到有关 2004 年性剥削或性虐待案件的报告。六个实体报告说，去年开始对六个新案件进行调查。所有实体共计报告了 121 项指控。附件一载有以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 2004 年 12 月 31 日除维持和平行动部外联合国其它实体的调查现状。联合国儿童基金会（儿童基金会）已报告两起案件，其中一起因证据不足而撤销，另外一起送交联合国总部供采取惩戒行为。世界粮食计划署（粮食计划署）已报告一起案件，该案件有待于进一步调查。内部监督事务厅已报告一起案件，由于这名工作人员辞职已结案。联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）已报告 10 起案件，其中 6 起被列为缺乏证据或已结案，另外 4 起仍在进一步调查中。联合国志愿人员方案（志愿人员方案）已报告两起，其中一起在初步调查之后已撤销，另一起有待于进一步调查。

6. 附件三介绍了截至 2004 年 12 月 31 日关于维持和平行动部（维和部）指控的调查现状。2004 年，该部报告了 105 项新的指控，89 项针对军警人员，16 项针对文职人员。其中绝大多数（80 项指控）是针对占实地所有维和人员四分之三的军事人员，另外 9 项与民警有关。15 项指控涉及联合国工作人员，1 项涉及文职人员。关于针对维和部联合国工作人员及其他文职人员（顾问和独立承包人）指控的调查进程规定首先由特派团团长审查这些指控。他（她）或是决定不需要

采取更多行动，或决定需要进行初步调查。根据初步调查结果，该指控或是认为缺乏证据。或上交总部供采取行为。2004 年就维和部工作人员和其他文职人员来说，有一项指控被认为不需要采取进一步行动，15 项指控得到调查，截至 2004 年 12 月 31 日，其中 7 项案件已送交总部供惩戒行为，另外 7 项正在调查，有一项指控被认为证据不足。

7. 关于对维和军警人员——国家军事特遣队、军事观察员和民警（简称“特派专家”）的指控，特派团团长对这些指控同样进行研究之后开始初步调查。然而，对于这些职类的人员来说，初步调查之后，由调查委员会进行调查。对于发现犯有性剥削或性虐待的个人案件来说，特派团团长可向主管维持和平行动副秘书长建议加以遣返。如果他（她）核准这项建议，则通知有关的军警人员的常驻代表团，遣返费用由相关会员国支付。在针对军警人员的 89 项指控中，截至 2004 年 12 月 31 日，特派团团长决定，有 6 项指控不需采取更多行动，另外 6 项正在进行初步调查，还有 4 项被认为缺乏证据。已有 73 项针对军警人员的指控送交调查委员会，截至 2004 年 12 月 31 日，有 15 项正在调查，有 5 项被发现证据不足，另外 53 起案件的指控被证实。在被证实的案件中，有关军事人员因需要惩戒而被遣返。维和部正与会员国联系，以获得关于所采取的惩戒和（或）刑事诉讼的资料。

8. 在 2004 年 5 月至 9 月期间，内部监督事务厅调查了关于在联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）内的性剥削和性虐待指控。这些指控的现状载于内部监督事务厅关于联刚特派团内的性剥削和性虐待指控的调查报告（A/59/661）。

二. 评论意见

9. 2004 年登记的关于性剥削和性虐待指控共计 121 项，比 2003 年报告的 53 项指控增多了一倍以上。指控数量增加十分令人不安。然而，应当指出，所记录的增加数量部分可能因为刚执行的防止和处理性剥削和性虐待的措施。协调中心已经得到指定，以便利收到指控，汇报程序已得到更加明确界定，管理人员已明确和公开表明，将不会容忍性剥削和性虐待。在这些新的工作环境里，预期受害者、联合国工作人员及其他人会更愿意出来提出指控。

10. 除维持和平部之外，联合国所有其他实体报告了 16 项指控。指控的类型从不适当的口头行为到性侵犯和强奸等。绝大多数指控（121 项指控中有 105 项）是来自维持和平行动部。这些指控的 45% 涉及与未成年人发生性关系。15% 涉及强奸或性侵犯。三分之一以上（31%）涉及与成年人妇女的卖淫行为，其余 6% 涉及其他形式的性剥削和性虐待。

11. 尽管自 2003 年以来指控数量增加一倍，秘书处意识到这些数据也许仍然没有真正反映这些可悲事件的程度。许多僻远的实地仍需要建立指控机制。尽管联

联合国一些人员现在可能更愿意出来提出指控，但是，缺乏对现有指控、调查及惩戒制度的信任可能仍然使其他一些人放弃指控，而且一些受害者仍然可能过于害怕而不敢出来指控。对于程序保密性的怀疑也是另一项阻碍因素。联合国一些实体缺乏所需资源来促进防止性剥削和性虐待的努力。另外，在涉及金钱交易或以雇佣换取性关系的案件中，对于受害者来说，无论在经济或其他方面，均没有太多有利因素促使他们出来报告，因此可能造成这类不当行为报告不足。秘书处继续致力于改进这些措施，这方面所取得的进展载于以下该章节。

三. 执行防止性剥削和性虐待特别措施的进展情况

12. 2004 年期间，在执行基本措施方面已取得进一步进展，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，能对这种事件采取对策和加以汇报。人力资源管理厅负责监督这项工作，办法是监测联合国各实体在秘书长关于性剥削和性虐待公告（ST/SGB/2003/13）方面取得的进展。所有实体需要遵守一些具体的最低标准，其中包括：

(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。另外，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关于对性剥削和性虐待案件的调查，以及某办公室因此已采取的各项行动。

13. 关于协调中心的设立及宣传问题，联合国所有 47 个实体已任命关于性剥削和性虐待问题的协调中心，并已经使它们的工作人员了解这些协调中心的存在及其目的。然而，尽管工作人员已知道这些协调中心及其功能，当地民众并非始终能充分了解，部分是因为需要在开展全面宣传活动之前建立更好的指控和应急机制。

14. 关于上述第二项措施，所有 47 个实体报告说，它们已经将秘书长的公告传达给各自的工作人员。人力厅也已注意到，各实体已更加警惕和有效地在出现性剥削和性虐待指控时采取行动，并通知总部的管理事务部。

15. 除了确保执行上述措施以便在所有实体实施防止性剥削和性虐待最低标准之外，人力厅还与一些机构间和综合特设工作队及工作组协商并参加它们的活动，其中包括和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会设立的特设工作队和工作组。

16. 机构间常设委员会特设工作队¹便是这种团体之一，特设工作队于2002年5月由机构间常设委员会和人道主义事务执行委员会设立，工作队2004年6月的最后报告概述了所取得的主要成绩。其中包括，澄清具体的行为标准，确定确切措施，处理联合国或其他组织雇佣或附属于这些组织的文职人员所犯下的性剥削和性虐待行为。各机构和各组织现已负责跟踪该特设工作队的工作情况。

17. 特设工作队制定的一套标准包括六项参考工具，现在这些工具已正式应用于整个联合国系统以及与联合国有合作安排的合作伙伴，并非正式地应用于所有机构间常设委员会的合作伙伴。2004年5月，经人力资源管理厅的核准，机构间常设委员会主席和负责管理事务副秘书长共同将这些工具分发给各部门、厅室、基金和方案的所有主管以及常设委员会负责人。以下是关于这些工具的简要说明：

(a) 关于性剥削和性虐待问题驻地协调中心的职权范围。这些职权范围详细说明协调中心在通过适当机制接受和传递指控并就预防策略提出建议的责任；

(b) 关于性剥削和性虐待问题驻地网络的职权范围。这些职权范围详细说明该网络在交流和协调资料以及监测预防及应付性剥削和性虐待方面的责任；

(c) 为地方社区设计的示范信息介绍。这使得受益人能了解人道主义事务人员应有的行为标准，以及汇报遭受虐待的基本机制；

(d) 提交投诉示范表。该表旨在能够系统监测和调查案件；

(e) 关于被禁行为的不同情况说明。这是旨在协助各组织训练和提高其工作人员的认识，以便人道主义事务工作人员和维持和平人员能充分了解秘书长公告所禁止的行为；

(f) 执行准则。这些准则为不同级别管理人员在执行秘书长公告和利用上述工具方面的作用和责任提供了指导。

18. 从2004年5月至编写本报告为止，机构间常设委员会特设工作队联合主席一直保持一个非正式的网络，酌情向实地提供政策指导和建议。该网络已分别在2004年7月和12月向利比里亚和刚果民主共和国的两个培训团提供支助。它也向国际志愿机构理事会提出的关于调查规程的全面训练方案作出贡献。

19. 2004年，在各项维持和平行动中实施了一系列广泛的措施，防止和处理性剥削和性虐待，并加强联合国在这方面的行为标准。一些具体的行动包括如下：

¹ 机构间常设委员会特设工作队是由人道协调厅与儿童基金会共同主持，其中包括性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、维和部、粮食计划署，难民高专办、项目厅、人权高专办、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、红十字与红新月联合会和非政府组织联合体国际行动组织和人道主义应急指导委员会，以及联合国王国拯救儿童组织及牛津救济会。联合国和人道主义及发展方面的其它大量组织也向特设工作队的工作提供投入。该工作队也与人力厅、法律厅及会员国保持联系。

(a) 2004 年年底，在总部，维持和平行动部建立了一个由助理秘书长简·霍尔·卢特领导的性剥削和性虐待问题综合特设工作队。该工作队旨在支持各维持和平行动有效处理性剥削和性虐待问题。该工作队正集中注意制定政策和其他指导，尤其是涉及数据管理和汇报、训练、福利、规划及新闻和宣传等；

(b) 2004 年 4 月，向联刚特派团派遣了一名全时的人员行为干事，以便加强联刚特派团处理行为问题的能力。另外在科特迪瓦、布隆迪和海地也设有类似的员额，并在布隆迪任命一名人事行为干事；

(c) 在预防方面，2004 年期间，绝大部分维持和平行动发出了备忘录，提醒特派团所有成员关于 ST/SGB/2003/13 号公告所载的标准。在一些维持和平行动中，已开始对联合国关于性剥削和性虐待行为标准进行基本指导培训，其中包括在科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂的维持和平行动；

(d) 在科特迪瓦、利比里亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、科索沃（塞尔维亚和黑山）以及东帝汶的特派团已确定妓女经常出没的房舍和地区的清单，现在特派团所有人员不允许到这些地方；

(e) 2004 年期间，联刚特派团还采取了一些具体针对该特派团的措施以消除虐待行为。这些措施包括：

- (一) 成立一个人员行为股处理性剥削和性虐待；
- (二) 由具有性犯罪背景的专业调查人员对性剥削和性虐待指控进行调查，尤其是那些涉及儿童的指控；
- (三) 为军事特遣队制定严格禁止亲狎政策和宵禁；
- (四) 规定联刚特派团所有人员禁止进入的地区和房舍；
- (五) 加强监测禁止进入的地区和房舍；
- (六) 加强与当地警察的合作，减少当地妇女与军事人员在军事基地附近的交往，并确保街头摊贩的位置远离房舍；
- (七) 要求军事特遣队在军营之外任何时候均着装；
- (八) 尽可能由流动和经常的徒步巡逻取代人口稠密地区固定岗哨；
- (九) 建议为文职人员和军警人员加强福利和娱乐设施。

20. 联合国已经与会员国就性剥削和性虐待问题开展积极对话。2004 年 7 月，秘书长邀请约旦常驻代表扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王殿下担任联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题的顾问。扎伊德亲王于 2004 年 10 月和 11 月访问了刚果民主共和国，确定在维持和平环境中该问题的性质和程度，并与会员国就该问题进行一系列非正式协商。在秘书长要求下，扎伊德亲王制定了一项消除

联合国维持和平行动未来性剥削和性虐待的综合战略（见 A/59/710）。2005 年 4 月，维持和平行动特别委员会审议了该报告，而且已核准的建议将主要通过维持和平行动部以及和平及安全执行委员会和人道主义事务执行委员会建立的性剥削和性虐待问题特设工作队加以执行。

21. 尽管在报告所述期间已取得一些进展，这些努力也已突出表明防止性剥削和性虐待及实施联合国在这方面行为标准所需的政策、程序及准则的缺陷。尤其是，需要作出更多的努力，来建立明确、保密和容易利用的投诉机制，并加强该系统各组成部分之间资料的交流。工作人员也要求更明确地理解秘书长公告的规定，关于如何处理和调查各种指控的指南，以及关于违反公告中所规定标准的惩戒后果。

四. 结论

22. 秘书处预测，其防止性剥削和性虐待的努力将会继续造成指控数量的增加，并仍然致力于改变允许这种行为发生的组织文化。另外，秘书长重申，他坚决致力于执行关于消除联合国维持和平行动未来性剥削和性虐待综合战略（见 A/59/710）中所提出的各项建议，并敦促会员国以相同的决心和应有的速度努力实现该目标。

23. 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

2004年1月1日至12月31日

指控性质		联合国 工作人员 ^a	联合国其他 文职人员 ^b	民警人员 ^c	军事人员 ^d	共计
维持和平行动部	与未成年人发生性关系	2	0	2	43	48
	以雇佣换取性	1	0	0	0	1
	与妓女发生性关系	8	0	3	22	33
	性攻击	1	0	2	2	5
	强奸	2	1	1	10	14
	其他	1	0	1	3	5
	共计	15	1	9	80	105
儿童基金会	与未成年人发生性关系	1	1	-	-	2
	以雇佣换取性	0	0			0
	与妓女发生性关系	0	0			0
	性攻击	0	0			0
	强奸	0	0			0
	其他	0	0			0
	共计	1	1	0	0	2
粮食计划署	与未成年人发生性关系	0	0	-	-	0
	以雇佣换取性	0	0			0
	与妓女发生性关系	0	0			0
	性攻击	0	0			0
	强奸	0	0			0
	其他	1	0			1
	共计	1	0	0	0	1
内部监督厅	与未成年人发生性关系	0	0	-	-	0
	以雇佣换取性	0	0			0
	与妓女发生性关系	1	0			1
	性攻击	0	0			0
	强奸	0	0			0
	其他	0	0			0
	共计	1	0	0	0	1

指控性质		联合国 工作人员 ^a	联合国其他 文职人员 ^b	民警人员 ^c	军事人员 ^d	共计
难民高专办	与未成年人发生性关系	0	1	-	-	1
	以雇佣换取性	0	1			1
	与妓女发生性关系	0	0			0
	性攻击	0	4			4
	强奸	0	1			1
	其他	0	3			3
	共计	0	10	0	0	10
志愿人员方案	与未成年人发生性关系	0	1	-	-	1
	以雇佣换取性	0	0			0
	与妓女发生性关系	0	0			0
	性攻击	0	0			0
	强奸	0	0			0
	其他(用金钱或实物援助要求与难民妇女发生性关系)	0	1			1
	共计	0	2	0	0	2
共计	与未成年人发生性关系	3	3	2	43	51
	以雇佣换取性	1	1	0	0	2
	与妓女发生性关系	9	0	3	22	34
	性攻击	1	4	2	2	9
	强奸	2	2	1	10	15
	其他	2	4	1	3	10
	共计	18	14	9	80	121

^a 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。

^b 包括独立订约人、顾问、初级专业人员和联合国志愿人员。

^c 包括维和部建制警察部队。

^d 包括军事先遣队成员：联合国军事参谋人员、军事观察员和军事联络干事。

附件二

2004 年报告的调查现状（除维和行动部之外的联合国所有实体）

实体	调查现状（截至 2004 年 12 月 31 日）			
	收到的指控	缺乏证据或 已结案	未决	送交总部供 进一步调查 和采取可能 的行为
儿童基金会	2	1	0	1
粮食计划署	1	0	1	0
监督厅	1	1	0	0
难民高专办	10	6	4	0
志愿人员方案	2	1	1	0

附件三

维持和平行动部：调查现状

(2004年1月1日至12月31日)

人员职类	截至2004年12月31日调查现状									
	维和人员总数	收到的指控总数 ^a	特派团团长无需采取进一步行动	初步调查			调查委员会			
				未决	送交总部采取惩戒行动	缺乏证据	送交调查委员会	未决	证实	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
文职人员 ^b	12 299	16	1	7	7	1	-	-	-	-
民警 ^c	6 757	9	1	2	-	4	2	2	0	0
军事人员 ^c	58 274	80	5	4	-	0	71	13	53	5
维和人员总数	77 330	105	7	13	7	5	73	15	53	5

^a 栏(2)至栏(6)的总和。

^b 截至2005年1月19日联合国文职人员总数。

^c 截至2005年3月3日民警和军事人员总数。