



世界卫生组织

执行委员会
第一五〇届会议
临时议程项目 20.1

EB150/34
2022 年 1 月 10 日

防止性剥削、性虐待和性骚扰

世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会 防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会的报告

总干事谨向执行委员会第 150 届会议转交独立监督和咨询委员会共同主席提交的世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会的报告（附件）。

附件

**世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会
防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会的报告**
**GEETA RAO GUPTA (主席)、FELICITY HARVEY、ELHADJ AS SY、
CHRIS BAGGOLEY 和 PRECIOUS MATSOSO**

第 I 部分：背景

1. 2020 年 10 月 15 日，继媒体指控 2020 年 9 月 29 日发生与刚果民主共和国第十次埃博拉疫情应对有关的性剥削和性虐待事件后¹，世界卫生组织（世卫组织）总干事任命尼日尔前外交和社会正义部长 Aïchatou Mindaoudou 阁下与国际公认的人权活动家和冲突中性暴力幸存者辩护者 **Julienne Lusenge** 女士组成一个独立委员会，调查这些指控。两位共同主席又任命了独立委员会的三名成员，以查明事实，确定和支持幸存者，确保停止任何持续的虐待行为，并追究肇事者的责任²。独立委员会于 2021 年 5 月 3 日开始实地调查³，并在 2021 年 9 月 28 日的最后报告中公布了调查结果和建议^{4,5}。
2. 在收到独立委员会的调查结果之前，总干事在第七十四届世界卫生大会³ 上宣布，将成立一个三级工作组，由一名在突发事件中工作经验丰富的高级工作人员领导，以加快实施全组织政策和程序。在代理主管 **Gaya Gamhewage** 博士的领导下，工作组由来自国家、区域办事处和总部的工作人员组成，将促进对防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰采取综合办法，并将支持实施独立委员会的建议。工作组于 2021 年 7 月正式召集。
3. 在收到独立委员会的调查结果之前，鉴于世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会自 2016 年成立以来的经验、专门知识和密切监测，总干事邀请独立监督和咨询委员会主席设立一个由其成员组成的小组委员会，审议如何改进世卫组织目前的政策和程序，以反映防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的现行最佳做法，从而监督、指导和监测世卫组织秘书处的工作⁶。

¹ 新人道主义 | 刚果埃博拉危机期间，50 多名妇女指控援助人员性虐待。

² <https://www.who.int/news/item/15-10-2020-who-appoints-co-chairs-of-independent-commission-on-sexual-misconduct-during-the-ebola-response-in-north-kivu-and-ituri-the-democratic-republic-of-the-congo>.

³ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/director-general-s-introductory-remarks-on-agenda-item-30.2-report-a74-36-on-the-prevention-of-sexual-exploitation-abuse-and-harassment-and-the-report-of-pbac-a74-51>.

⁴ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/ic-final-report-28092021-en-version.pdf?sfvrsn=fef409a0_9&download=true.

⁵ 世卫组织总干事 2021 年 9 月 28 日在关于性剥削和性虐待问题独立委员会报告的新闻发布会上的讲话。

⁶ <https://www.who.int/groups/independent-oversight-and-advisory-committee/sub-committee-on-prseah>.

4. 小组委员会的任务是就特别是在突发事件和其他实地行动的背景下如何加强世卫组织目前的制度、程序和内部机制提出初步建议，并使这些建议符合全球最佳做法。小组委员会将与工作组密切合作；组建一个会员国咨商小组并咨询其意见，就防范性剥削、性虐待和性骚扰的良好做法提出建议；并审查其他组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰中的现行业务做法，以评估世卫组织的现状和需要改进的领域；并报告其活动。

5. 虽然主要侧重于性剥削¹、性虐待²和性骚扰³，但小组委员会承认，许多其他形式的虐待和骚扰根植于助长性剥削和性虐待发生和/或妨碍有效预防、报告和后续行动的性别和权力动态。目前使用的术语因受害者/幸存者是世卫组织工作人员还是受益者而异，“性剥削、性虐待和性骚扰”用于描述针对规划和服务受益者的行为，“性骚扰”是指针对同事的妨碍工作进程的不受欢迎的行为。必须承认，世卫组织工作人员的“性骚扰”也包括在许多法律管辖区被视为犯罪的行为，如强奸或性侵犯。

6. 为了履行小组委员会的职权范围，2021年7月至11月与各利益攸关方举行了一系列磋商，将世卫组织目前的政策、程序、结构和资源与最高国际标准进行比较，以界定“同类最佳”方法。征求了由代表高、中、低收入国家的12个会员国⁴、两个国际非政府组织的代表和两个联合国机构的代表组成的咨商小组的意见。此外，还进行了访谈，征求世卫组织各部门工作人员的意见和反馈，包括国家代表、区域主任、突发卫生事件规划的高级工作人员以及本组织三个层级的技术和行政人员。

7. 向独立监督和咨询委员会提交本报告，并在此向执行委员会第150届会议提出建议，标志着小组委员会完成了其任务。

8. 虽然小组委员会将被解散，但独立监督和咨询委员会仍然致力于在其任务范围内继续监测这一工作领域。

第 II 部分：调查结果和观察

9. 小组委员会注意到，如果个人之间存在基于性别、经济、社会或种族差异的不平等，发生性剥削、性虐待和性骚扰的可能性就更大。这些不平等现象在存在内在权力不平衡

¹ 性剥削是指“任何为性目的而实际或企图滥用弱势地位、权力差别或信任的行为，包括但不限于威胁或从对他人的性剥削中获取金钱、社会或政治利益”。

² 性虐待是指“实际或威胁进行的性性质的身体侵犯，无论是通过武力还是在平等或胁迫的条件下”。

³ 性骚扰是指“任何不受欢迎的性行为，当这种行为干扰工作，成为就业条件，或造成令人生畏、充满敌意或让人不快的工作环境时，可以合理地预期或被认为会造成冒犯或羞辱”。

⁴ 包括亚美尼亚、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、厄瓜多尔、德国、加纳、印度、荷兰、挪威、大韩民国、斯里兰卡、美利坚合众国和联合王国。见：https://cdn.who.int/media/docs/default-source/2021-dha-docs/member-states-reference-group_ioac-sub-com-prseah.pdf?sfvrsn=2e331d6e_13。

的关系中更加严重，包括监督者与被监督者之间的关系或其他等级雇佣关系，以及人道主义工作者与他们所服务的社区之间的关系，使得这些互动特别容易受到性剥削、性虐待和性骚扰事件的影响。需要采取具体的政策和做法，通过减少性剥削、性虐待和性骚扰的机会和追究肇事者对其行为的责任，减轻这些权力不平衡和不平等的影响。然而，归根结底，解决作为问题根源的不平等问题将需要对促进多样性、公平和包容的全组织范围的战略作出更长期的承诺和进一步投资。

10. 小组委员会还认识到，虽然在突发事件的情况下迫切需要防止和应对性剥削和性虐待，但容忍和允许对受益人实施性剥削和性虐待的组织文化也有助于在本组织内营造一个整体的工作场所环境，使基于性别、种族和其他不平等的虐待和骚扰得以持续和发展。为此，小组委员会在其工作中考虑了世卫组织更广泛的组织文化，以及将这种文化转变为促进透明度、问责制和信任的文化所需采取的步骤。同时，小组委员会认识到，世卫组织并不是唯一一个必须处理这些问题的组织；众所周知，更广泛的联合国系统和许多其他人道主义和发展组织正面临同样的挑战。

11. 小组委员会通过广泛的磋商和案头审查开展工作，推动其工作的是如何更好地为世卫组织所有工作人员和受益人支持在整个组织中以幸存者为中心的办法。审查重点是防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的政策、管理结构、进程和程序。此外，根据其职权范围，小组委员会审查了世卫组织秘书处制定的关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的《管理层回应和实施计划》。

世卫组织为回应独立委员会的报告而采取的行动

12. 为回应独立委员会的报告，世卫组织于 2021 年 10 月 21 日启动了一项全面的《管理层回应和实施计划》^{1,2}，该计划确定了三大行动支柱：(1)为性剥削、性虐待和性骚扰幸存者提供支持、保护和主持正义；(2)采取行动解决管理层和员工的失误；(3)通过组织结构和文化的全面改革，进一步防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰³。《管理层回应和实施计划》列出了 120 多项相应行动，为制定三年战略铺平了道路。小组委员会赞赏在《管理层回应和实施计划》中作出的全面努力，但对在规定时间内实现这些目标的可行性表示关切。总的来说，小组委员会赞赏世卫组织高级管理层对独立委员会调查结果持谦逊和开放态度，并赞扬总干事坚定地承诺将采取必要步骤，加强对性剥削、性虐待和性骚扰的预防和应对。

¹ 世卫组织针对独立委员会关于刚果民主共和国性剥削和性虐待指控的调查结果公布行动计划。

² who-management-response-20211020-finalv2.pdf.

³ 世卫组织总干事在关于性剥削和性虐待问题独立委员会报告的新闻发布会上的讲话-2021 年 9 月 28 日。

13. 在独立委员会的报告发布之前，世卫组织秘书处已经开始重新加强与其他联合国和非联合国伙伴的外联和接触，包括机构间常设委员会；确保更加协调的联合国全系统方法和遵守联合国标准；将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰培训纳入世卫组织国家办事处负责人的上岗培训规划；支持突发卫生事件规划采用基于风险的方法，在重点国家部署具有防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰专门知识的工作人员；并为世卫组织工作人员和非世卫组织人员引入新的招聘标准。这些初步步骤对于表明本组织在将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰作为全组织优先事项方面是认真和有诚意的大有帮助。然而，要将这些成果转化为世卫组织各级持久的体制变革，就需要有意义的文化和结构变革以及可预测的承诺资金的支持。

14. 小组委员会承认世卫组织秘书处今天和最近为纠正以前处理性剥削、性虐待和性骚扰事件的方法所做的不懈努力，但也承认会员国和工作人员对缺乏透明度、在应对事件和追究肇事者责任方面的拖延以及本组织过去处理性剥削、性虐待和性骚扰事件时的防御性深感沮丧。鉴于这一历史，现在至关重要是领导层和管理层定期在内部和外部就采取的具体行动和取得的进展进行沟通。

世卫组织防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的政策、结构和程序

15. 在磋商期间，小组委员会获悉世卫组织有多项防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的政策，包括一项解决世卫组织工作人员性骚扰问题的政策（处理虐待行为问题的政策，2021年）、一项关于性剥削和性虐待的政策（2017年通过）、《道德操守和职业行为守则》（2017年）以及一项关于举报和防止报复的政策（2015年）。这些政策和条例旨在就定义、预防策略（包括培训和提高认识）、报告义务、解决和问责机制以及支持幸存者提供指导。然而，由于在不同的时间点发生变化，并且不同的部门根据这些政策负责不同的措施¹，因此政策环境复杂，有时不一致，模棱两可，对于内部管理层和不同问责职能部门的解释来说往往过于开放。浏览多项政策会发现每项政策都有自己的范围、条款和规定，这并不能以可以被视为以受害者/幸存者为中心的方式促进或激励报告或问责。

16. 在现行政策框架中注意到的具体不足包括缺乏关于援助性剥削和性虐待幸存者的明确（书面）规定，比如缺乏调查进展信息，包括任何纪律制裁，或者缺乏向需要支持的幸存者（无论是工作人员还是受益人）提供服务的能力和资源。联合国人口基金是联合国向性暴力幸存者提供援助的技术牵头机构，提供心理社会支持、咨询和医疗，包括强奸后护理包，而妇女署通过联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金帮助向民间社会组织输送资金。2016年，秘书长还设立了联合国全系统支持性剥削、性虐待和性骚扰受害

¹ 包括合规、风险管理和道德操守司、人力资源和人才管理司、内部监督服务司和监察员和调解事务办公室。

者信托基金¹，该基金向提供此类服务的组织提供资金。然而，由于不同的报告关系、关系和能力，提供支持的业务机制在国家环境中并不总是明确的，甚至不可行。世卫组织工作人员（总部和外地办事处）可以接触到两名工作人员顾问，他们也为满足在联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、国际电子计算中心（联合国电算中心）和世卫组织代管的伙伴关系（如国际药品采购机制和世卫组织烟草控制框架公约）效力的工作人员的需求提供服务，鉴于为突发事件部署的工作人员人数以及工作和压力对工作人员身心健康的经常性影响，这一数字似乎严重不足。

17. 调查结果还显示，在内部（问责机制之间）、国家、区域办事处和总部办公室以及不同联合国机构之间应对指控时，需要更明确的转介途径，以便利信息的顺利、及时和安全交流，同时保护被指控的肇事者和受害者/幸存者的保密性和数据保护要求。

18. 现有政策对“受益人”的定义过于狭窄，这可能会使受影响的人处于行政/司法真空中。针对工作人员和受益人的以总部为基础的统一集中报告机制的依赖，不容易适应当地语言或识字方面的差异，可能在财务、技术或文化上难以接触和处理。没有对不同个体，包括残疾人和儿童的不同权利、能力和需要加以区分。小组委员会获知，世卫组织没有具体的儿童保护政策，但作为联合系统的组成部分，该组织遵循联合国儿童基金会关于儿童保护的指导方针。最后，决策责任和职责没有得到很好或统一的理解，特别是在区域办事处和总部办公室各自的作用和责任方面。

19. 虽然政策一致性是加强性剥削、性虐待和性骚扰预防和应对的一个关键步骤，但其他组织的经验表明，在实践中如何执行和理解政策往往决定了应对行动的有效性。换句话说，不附带任何后果的政策杠杆不太可能产生预期的影响。世卫组织工作人员在与小组委员会的面谈中强调，通过强制执行后果来执行政策仍然是实地和本组织内部的一项重大挑战。工作人员调查不断显示，对管理层处理这一问题的能力和决心存在高度不信任或怀疑，这助长了工作人员的一种看法，即宽容和有罪不罚的文化盛行。各种问责机制缺乏明确的作用和责任，也没有独立于高层管理人员的明显影响，这对报告造成了进一步的阻碍。

20. 小组委员会发现，各种问责机制的现有结构并非旨在促进以受害者/幸存者为中心的应对措施。虽然不同的联合国机构对以受害者/幸存者为中心加以应对的概念的理解仍然相当不统一，但广泛的共识是基于受害者/幸存者的制度将受害者/幸存者的利益放在首位；确保提供援助和支持（这不取决于提交或裁定的任何行政或法律诉讼）；提供从投诉到补救的清晰的端到端流程；尊重知情同意和保密的基本人权原则。虽然小组委员会无疑打算提出这样一个愿景，但它了解到，世卫组织的各种问责职能实际上很难操作，

¹ <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/trust-fund>.

似乎主要是为了核实投诉并将其发送到适当的机制，而不是向受害者/幸存者提供支持 and 援助，这种情况只有在投诉得到支持后才会发生。

21. 在 2018 年给总干事的特别报告中¹，独立监督和咨询委员会强调了世卫组织申诉和补救制度的这种分散性，以及各种问责职能之间²和本组织三个层级之间缺乏协调的问题。小组委员会的调查显示，如今仍然缺乏一致性。这些调查结果反映了联合国联合检查组的调查结果，联合检查组发现，“调查职能仍面临重大问题，例如调查责任的分散仍然广泛和不可接受”³。

22. 小组委员会还了解到，申诉机制一直未得到充分利用，这表明对其效力普遍缺乏信心，部分原因是完成调查的时间过长，在如何作出决定和作出什么决定方面缺乏透明度，以及担心等级权力会压倒公平和正义。联合国机构间常设委员会《最低核心操作标准》建议，自投诉之日起三个月内开始对性剥削、性虐待和性骚扰进行调查，并将结果告知投诉人⁴。目前，世卫组织的调查需要花费两年或更长时间才能完成。这比其他可比组织要长得多（整个联合国系统的平均时间是 7 至 8 个月）⁵。小组委员会还注意到，世卫组织的调查能力在规模和专业知识方面都有限：所有调查都由总部内部监督服务司调查股的四名调查员处理，不过正在招聘另外两名工作人员（调查负责人和组长），他们将协助实施和监测独立委员会的建议。此外，已批准到 2023 年的合同，就是为了扩大内部监督服务司的能力，以处理积压案件。

23. 对内部监督服务司调查人员的预期是涵盖内部监督的所有方面，包括欺诈、腐败、骚扰和性骚扰，因此他们不一定具有特定的性剥削、性虐待和性骚扰背景或专门知识。小组委员会还获悉，调查职能仅设在世卫组织总部，区域办事处没有能力调查性剥削、性虐待和性骚扰事件。小组委员会指出，这极有可能导致调查办公室的工作量大和案件积压，并降低了有效应对所需的对文化和政治背景的了解为性剥削、性虐待和性骚扰调查提供信息的可能性。

¹ 独立监督和咨询委员会，给世界卫生组织总干事的特别报告：https://cdn.who.int/media/docs/default-source/dco/independent-oversight-and-advisory-committee/ioac-special-report225e2118-8dd6-4a10-a2e7-39304dc95fb4.pdf?sfvrsn=6432914b_1&download=true。

² 内部监督服务司、合规、风险管理和道德操守司、人力资源和人才管理司以及监察员和调解事务办公室。

³ 审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展，联合检查组的报告，2020 年。

⁴ 联合国机构间常设委员会《最低核心操作标准，保护自己的员工免受剥削和虐待》，2012 年 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/Minimum%20operating%20standards-psea%20by%20own%20personnel%2012.pdf>。

⁵ 《内部监督事务厅关于评价针对联合国秘书处工作人员和相关人员性剥削和性虐待行为的预防、应对和受害者支助工作的报告》；联合国文件 A/75/820。

在实地行动中防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰

24. 世卫组织越来越多地在人道主义和其他实地环境中开展行动，迅速部署广泛的人员网络，与其他多边组织和非国家行为者合作应对卫生需求和危机。虽然这种能力的扩大使世卫组织能够应对同时发生的突发公共卫生事件，但性剥削和性虐待的风险却增加了。工作人员的快速部署和编外人员的招聘，加上这种情况特有的不安全和暴力，大大增加了性剥削、性虐待和性骚扰风险，并为虐待和剥削行为提供了大量机会。小组委员会指出，世卫组织对人道主义领域相当陌生，应利用其与联合国和其他伙伴的关系，向在紧急行动方面经验更丰富的其他机构学习，同时也应利用其自身在基于性别的暴力方面的规划专门知识和业务领域的相关专门知识，如法律服务和人力资源管理。

25. 刚果民主共和国的事件再次表明，澄清世卫组织在突发事件中的作用和责任以及本组织不同层级工作人员的职责至关重要。小组委员会获悉，世卫组织《紧急情况应对框架》¹旨在界定本组织三个层级（国家办事处、区域办事处和总部）的职责。小组委员会指出，世卫组织应对其所服务的社区、会员国和为行动提供资源的非国家行为者以及为本组织服务的工作人员负责。独立监督和咨询委员会在上次卫生大会报告²中确认，《紧急情况应对框架》第二版正在定稿过程中，并欢迎将预防性剥削和性虐待纳入《紧急情况应对框架》最新版本的提议，该版本尚未获得批准。小组委员会重申，经修订的《紧急情况应对框架》必须进一步阐明国家办事处、区域办事处和总部的责任和权力结构，明确赋予每个参与者的角色和责任，并根据本组织所有三个层级单一规划的原则，更新针对所有危害（包括性剥削、性虐待和性骚扰）的突发事件风险管理程序。

26. 同样，小组委员会评估了征聘人力资源政策、性别和多样性政策以及工作人员合同模式可能影响管理和问责性剥削、性虐待和性骚扰案件的方式。虽然事件管理人是事件管理小组的总负责人，拥有管理应急响应的授权，包括财务和人力资源管理，但小组委员会强调，鉴于世卫组织国家办事处负责人对当地文化背景的了解和理解，他们在预防和减轻分级突发事件中的性剥削、性虐待和性骚扰风险方面发挥着关键作用。世卫组织国家办事处最适合在国家办事处负责人的监督下，在招聘工作人员和短期顾问中，与事件管理人协调，对候选人进行背景调查，并确定当地资源，以帮助预防和监测性剥削、性虐待和性骚扰。

27. 案头审查的结果和对其他机构的访谈表明，有必要在联合国范围内努力加强对性剥削和性虐待的预防和应对，包括明确应对突发事件的许多不同利益攸关方的责任。小组委员会注意到，联合国结束刚果民主共和国第十次埃博拉疫情的扩大战略包括由秘书长

¹ 《紧急情况应对框架》，第2版（who.int）。

² 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会。

任命的埃博拉应急协调员负责的支柱“加强政治参与、安全和行动支持”。这一支柱包括提供更安全的工作环境和加强地区安全，以提高接受度，并便利接触以便作出有效、灵活和快速的反应。然而，战略中没有具体提到性剥削和性虐待的风险，也没有作为加强安全措施一部分，为预防和减轻性剥削和性虐待风险提供任何指导。

28. 在突发事件背景下开展业务的其他机构的反馈表明，需要做更多的工作来加强当地社区对世卫组织关于性剥削和性虐待的政策和报告的了解，特别是那些面临性剥削和性虐待风险最大的人，如妇女和女童，而不仅仅是世卫组织自己的工作人员和编外人员了解相关政策和报告。有必要让当地社区成员更积极地参与进来，在实地充当眼睛和耳朵，具体办法是培养他们的信心，并向他们提供他们需要的信息，以使其了解报告什么和如何报告。尽管“廉正热线”作为一种报告事件的机制已被认可为最佳做法的范例，但该机制一直未得到充分利用的事实仍然令人关切，这表明需要更符合背景的本地化解决方案。社区成员、基层组织和当地非政府组织可以成为丰富的信息来源，并在复杂和政治敏感的环境中作为风险管理伙伴发挥重要作用。然而，在与社区合作时，必须特别作出努力以接触女童和妇女，因为大多数国家当地社区的权力动态往往有利于男童和男子。小组委员会指出，由于社区能力差异很大，因此应相应地提供支持，以便社区和地方组织了解行为标准，并知道在发生侵权行为时应该联系谁。

组织文化

29. 通过审议，小组委员会得出结论认为，任何组织中的性剥削、性虐待和性骚扰都是一种使得基于性别、收入、种族、族裔和许多其他社会阶层的不平等现象长期存在的文化的最终结果和表现，特别是在监督和问责机制薄弱和不明确的情况下。小组委员会采访的一些工作人员和合作伙伴也赞同这一主题。他们还认为世卫组织的文化等级森严，总体上缺乏透明度和问责制，倾向于保护机构声誉，而不是以内省和透明的方式解决长期存在的问题。

30. 工作人员认为，在世卫组织中担任决策和领导职务的男性人数与女性相比不成比例，这是对性剥削、性虐待和性骚扰投诉不屑一顾的原因之一。2018年，在审查担任领导职务的女性百分比时，独立监督和咨询委员会的特别报告指出，在突发卫生事件规划中，只有27%的高级职位（D1及以上职等）由妇女担任，而世卫组织总部的总体比例为41%。小组委员会获悉，自那时以来进展甚微。在紧急行动中，领导职位方面缺乏性别平等的问题仍然特别严重，对人员安全和安保的关切经常被认为是限制妇女担任一线领导职务的原因。

31. 小组委员会还注意到，在世卫组织工作的国际专业人员的多样性不足，以及原籍国在领导和管理职位上的差异，可能会加剧不平等和权力不平衡。此外，调查结果表明，外地办事处远离适当的监督，普遍认为持有固定期限合同的工作人员不太可能面临纪律后果，加上持有更多临时合同的工作人员的不稳定性，这可能使得追究工作人员的责任具有挑战性。全球流动性不足，工作人员长时间待在一个工作地点，习惯于某些行为和工作方式，这是难以改变工作人员看法和行为的原因之一。

32. 在突发事件中，在往往危险和极其动荡的情况下，在保护人们免受伤害和控制混乱局势的激情推动下，注重拯救生命和分发基本货物和服务有时会使控制式、家长式和保护主义态度延续下去。当这种态度与等级森严的组织系统中固有的不平等或人道主义环境中资源可供分配的人与有需要的人之间的不平等结合在一起时，滥用权力和剥削弱者的风险就会上升。

33. 此外，在部署的人员经常昼夜不停地工作的环境中，在拯救生命的压力下，在休息和休养机会有限的情况下，做出错误判断或不解决性剥削、性虐待和性骚扰等问题的风险非常高。然而，暴露在充满挑战的环境中并不能成为不可接受行为的理由。相反，这表明需要更强有力的监督和问责措施，以防止那些可能成为犯罪者的人这样做，或者如一名受访者所说，“确保正派战胜等级制度”。

34. 调查结果表明，虽然这些风险因素在突发事件中最为突出，但它们也是本组织整体文化和人道主义行动文化所固有的。调查结果表明，要改变这种文化，需要本组织各级领导和高级管理层作出持续承诺、努力和投资，通过采取步骤澄清责任和授权，坚持对一切形式的剥削、虐待和骚扰零容忍的原则；提高政策和组织结构的一致性；制定并实施以受害者/幸存者为中心的风险指引型防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的方法；加强组织能力和专门知识；并促进组织文化的改变。

35. 与此同时，虽然系统是防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的重要工具，但发生这种虐待行为是因为人，而不是因为系统或其运行的环境。归根结底，世卫组织领导层和本组织各级管理人员有责任维护其使命、价值观和宗旨。

第 III 部分：建议

36. 小组委员会强烈赞同世卫组织管理层回应的意图和总体方向，并赞扬世卫组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面成为“同类最佳”的雄心。小组委员会承认管理层回应的全面性¹，同时建议世卫组织确定行动的优先次序，并确保每项行动都有适当的

¹ 世卫组织管理层回应：who-management-response-20211020-finalv2.pdf。

成本核算和资金。世卫组织还应澄清每项行动由谁负责实施，是总部、区域或国家办事处，整个世卫组织还是世卫组织的特定部分，如突发卫生事件规划。

37. 下文提出的建议强调了五个重点领域，世卫组织应立即在这些领域采取行动，加强和改善以受害者/幸存者为中心的处理性剥削、性虐待和性骚扰问题的方法，同时认识到世卫组织也要对其服务的社区负责。小组委员会强调以下重点领域的相互依存性，并认为它们是实现未来成为“同类最佳”这一目标的基本步骤。

重点领域 1. 澄清本组织三个层级的职责、责任划分和授权，并加强应急和其他实地行动的问候框架，包括防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的问候框架

1.1 应修订世卫组织《紧急情况应对框架》，以澄清本组织各级以及总部的职责，并应澄清所有相关职能的授权范围和程度¹。具体而言，《紧急情况应对框架》应更清楚、更明确地界定总部、区域办事处、国家办事处和事件管理小组管理人对防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的责任，明确界定角色、责任和职责，并应与世卫组织的总体法律框架相结合和保持协调。

1.2 对于紧急情况和实地行动，鉴于世卫组织代表和国家办事处对当地文化背景的了解和理解，他们最适合支持当地征聘，无论合同类型如何，包括特别服务协议。世卫组织国家办事处负责人应协助向事件管理人负责雇用的国家工作人员发放本地合同，开展背景调查和尽职调查，并确保外地办事处、区域办事处业务运作小组和日内瓦总部部署小组之间关于人力资源部署和征聘的沟通顺畅。世卫组织国家办事处负责人还应帮助确定当地非政府组织，以便与当地社区接触，预防和监测性剥削和性虐待行为。应建设国家办事处的适当能力，对世卫组织国家办事处负责人和相关工作人员进行这方面的培训，并建立必要的制衡机制，以防止当地招聘中的任何不当行为。

1.3 世卫组织国家办事处、区域办事处和（或）总部的人力资源团队也应单独对在各自办事处定期和扩增能力招聘人员期间签订合同协议前验证候选人的证书并进行背景调查负责和承担责任。

1.4 各级人力资源小组应与调查办公室密切联络，确保将任何已查明、经证实的违法者的姓名都提供给全联合国范围的筛查数据库“ClearCheck”²，目的是阻止未来

¹ 授权涵盖代表、安保、工作规划、人力资源、财务和采购。

² 联合国 Clear Check: <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>。

违法者在本组织内或整个联合国系统内获得任何形式的就业。在提供就业机会之前，应进入该数据库核对世卫组织所有新招聘人员的姓名。

重点领域 2：改革本组织的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰管理结构，加快扩大组织能力，对防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰采取以受害者/幸存者为中心的方法

2.1 应在总部总干事办公室设立一个常设职位，由一名具有相关专门知识的高级管理人员担任，负责监督性剥削、性虐待和性骚扰政策的审查、实施和案件管理，并直接向总干事和独立外部监督咨询委员会报告。这名工作人员应负责利用一个共同平台，并根据加强内部监督服务司、合规、风险管理和道德操守司、监察员和调解事务办公室、人力资源和人才管理司以及法律顾问办公室之间的一致性和协调的标准作业程序，支持和监测调查职能的履行和协调。

2.2 应在总部内部监督服务司内设立一个新的常设亚组，负责调查性剥削、性虐待和性骚扰指控，由在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面具有专门知识的工作人员组成。调查应以保密和对幸存者和社区的能力、权利和需求敏感的方式进行，同时考虑到年龄、性别、性、残疾、族裔/种族、语言和社会经济地位及其他特征。额外增加内部监督服务司的工作人员将有助于解决报告案件积压的问题，加快现有调查。

2.3 总部、区域办事处和国家办事处应审查和增加目前为工作人员和社区中的受害者/幸存者提供的关于性剥削、性虐待和性骚扰的支持和咨询服务的可用性、能力和适宜性，以确保提供专家支持，包括负责提供幸存者援助的指导顾问。还应与当地可提供咨询和心理社会支持的外部提供者建立明确的联系。

2.4 总干事应在每个区域办事处任命一名性剥削、性虐待和性骚扰调查协调人，负责审查各自区域的不当行为，包括查明性剥削、性虐待和性骚扰的肇事者。每个区域协调人都必须向总部的内部监督服务司和总干事办公室的防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰协调人报告，以加强制度的一致性，使其覆盖整个组织，而不存在总部和区域之间分裂的情况。同样，每个区域的监察员办公室应该是独立的，直接向总部的监察员和调解事务办公室报告，以便管理行动具有一致性和连贯性。

2.5 世卫组织所有开展大规模实地行动的规划，如突发卫生事件规划和脊灰规划，都应在总部指定一名专家来监督防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰，并与总干事办公室新任防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰高级工作人员密切合作。协调人应具备技术专长、工具和资源，并应与联合国和世卫组织跨国家和区域的防止和应对

性剥削、性虐待和性骚扰协调人强大且不断扩大的网络进行协调，优先考虑被视为高风险的实地行动。

2.6 为解决等级制度给工作人员向主管报告危险行为带来的障碍，总干事应考虑建立一支分散在本组织的训练有素、值得信赖的工作人员队伍，作为“直言卫士”，工作人员可以与他们私下谈论同事或主管增加性剥削、性虐待和性骚扰风险的行为，并寻求关于如何报告事件和寻求补救的信息和指导。为了使这一制度行之有效，“直言卫士”必须充分了解报告和补救制度，并善于倾听和向工作人员提供支持。

重点领域 3：将投资于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰作为一项基本职能

3.1 总干事应按照上文的建议，拨出足够的资金来扩大防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的人员编制。

3.2 总干事应确定 2022-2023 年规划预算资源分配的优先次序，以加强本组织的总体问责和组织诚信职能，协助本组织各级防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰以及其他不当行为。

3.3 正如独立监督和咨询委员会一再指出的那样，世卫组织要继续在脆弱和危险的环境中充当“最后手段提供者”，会员国必须认识到增加世卫组织预算中不受限制和灵活资金比例的紧迫性，以便如一名受访者所述，“世卫组织能够拥有足以支撑其四肢的脊柱”。

3.4 虽然欢迎设立世卫组织受害者援助基金，但重要的是考虑该基金如何与支持性剥削和性虐待受害者的联合国系统信托基金建立联系并合作¹。

重点领域 4：为在实地行动中防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰制定和实施针对具体情况的风险指引型风险管理战略

4.1 负责分级突发事件的事件管理小组和负责其他实地行动的世卫组织国家办事处负责人应定期评估每项实地行动的性剥削、性虐待和性骚扰风险水平。事件管理人和世卫组织国家办事处负责人部署的防止和应对战略应根据风险水平进行调整，并与当地其他联合国伙伴以及地方和国家政府代表密切协商。

¹ <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/trust-fund>.

4.2 世卫组织国家办事处负责人应扫描和绘制社区动态和当地正式和非正式资源图，以确定代表最容易受到性剥削、性虐待和性骚扰伤害的人群，特别是妇女和女童，并且可以成为防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰中值得信赖的伙伴的社区组织或社区领袖。这种伙伴关系有助于监测社区活动，并确定实地行动中发生性剥削、性虐待和性骚扰事件的可能性。

4.3 负责分级突发事件的事件管理人和负责其他实地行动的世卫组织国家办事处负责人应确保实地行动工作人员由接受过管理性剥削、性虐待和性骚扰指控和投诉（包括针对儿童的性虐待和性骚扰）培训的经验丰富的人员组成，包括女性工作人员。事件管理人需要得到世卫组织国家办事处、区域办事处和总部的支持，以确保人力资源流程符合对工作人员概况的既定需求/优先考虑，如事件管理人/国家办事处负责人编制的任何应急人力资源计划所反映的那样¹。

重点领域 5：促进、倡导文化变革并使之制度化，以加强防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰，包括增强性别和种族多样性，改进绩效管理，并重申对世卫组织价值观的承诺。

小组委员会认识到，改变本组织的文化需要在若干领域同时采取行动，以建设公平、多样性和透明的文化，因此重申独立监督和咨询委员会此前在提交总干事的特别报告²中就以下领域提出的建议：

- (a) 引入强制性文化意识和多样性培训。
- (b) 进一步改善突发卫生事件规划内部以及最终整个组织的多样性，特别是就高级专业职位而言。
- (c) 发展一支流动的国际专业人员队伍，并改进招聘做法，以支持多样性。
- (d) 简化和澄清申诉制度的不同部分，并广泛传播这些内容，确保工作人员了解性剥削、性虐待和性骚扰申诉的各个切入点，建立工作人员的信任和信心。
- (e) 高级管理层发出强烈信号，表明本组织三级申诉机制独立监督和报告的重要性。
- (f) 提高工作人员对《国际公务员行为标准》的认识。

¹ 世卫组织电子手册 XVII.2.3 授权。

² https://www.who.int/about/who_reform/emergency-capacities/oversight-committee/ioac-special-report.pdf?ua=1.

小组委员会注意到，虽然突发卫生事件规划内部已经开展了一些工作，但上述许多建议需要全组织范围的改革才能得到有意义的落实。此外，小组委员会建议：

5.1 为建立对制度的信任，总干事办公室防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰协调人应与内部监督服务司、合规、风险管理和道德操守司、人力资源和人才管理司以及法律顾问办公室合作，向（全球）所有工作人员发布透明和定期（每月）的最新信息，说明收到的性剥削、性虐待和性骚扰指控和投诉的数量以及在本组织所有三个层级采取的行动。

5.2 各级管理人必须鼓励工作人员主动报告性剥削、性虐待和性骚扰事件，必须更广泛地宣传性剥削、性虐待和性骚扰事件的成功处理，以塑造一种透明和问责的文化。

5.3 正如独立监督和咨询委员会在 2018 年特别报告中所建议的那样¹，应为管理人和主管统一引入 360 度反馈制度，以大大提高本组织内部的透明度和问责制。

5.4 联合国的价值观——特别是尊严、尊重个人权利和自由以及不歧视——应纳入世卫组织工作人员考绩制度，不仅奖励取得成果和及时交付，而且奖励在取得这些成果过程中提倡和坚持价值观。最终，只有当工作人员的业绩因在结果、速度和责任之间取得平衡而受到嘉奖时，组织文化才会改变。独立监督和咨询委员会将继续监测其先前建议和本报告所载建议的落实情况。

5.5 独立专家监督咨询委员会的任务应扩大到监测和监督关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰的《管理层回应》的落实情况，作为其审计的一部分，并定期向会员国报告其调查结果。

第 IV 部分：结束语

38. 小组委员会忆及，其 2018 年特别报告中所载的独立监督和咨询委员会建议针对本报告中提出的许多问题，并对这些建议尚未得到落实感到失望。我们深感不安地阅读了独立委员会最后报告中的调查结果，对刚果民主共和国境内性剥削和性虐待受害者和幸存者表示同情。我们感谢他们勇敢地挺身而出，目的是追究肇事者的责任，并改进制度，防止此类虐待行为再次发生。小组委员会重申，对性剥削和性虐待的零容忍必须贯穿本组织的文化和业务。

¹ 独立监督和咨询委员会，向世界卫生组织总干事提交的特别报告，2018 年。

39. 小组委员会赞赏总干事不断努力完善内部政策、程序和机制，以杜绝此类事件再次发生。小组委员会承认，世界卫生组织是参与应对第十次埃博拉疫情的机构中唯一一个选择独立委员会和外部公司来调查指控的机构，尽管它不是卷入刚果民主共和国事件的唯一组织。小组委员会指出，不应利用这些事件来破坏许多全心全意为社区服务的世卫组织工作人员的形象，也不应以任何方式贬低本组织在往往脆弱和充满敌意的环境中应对突发卫生事件的能力取得的巨大进步。

40. 现在最重要的是世卫组织三个层级共同作出努力，加快实施独立监督和咨询委员会特别报告和本报告所载的建议。只有作为一个有凝聚力的领导团队共同努力，世卫组织才能实现其不仅在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面，而且作为卫生领域的全球领导者成为“同类最佳”的雄心。

41. 虽然小组委员会将在本最后报告提交后解散，从而结束其 2021 年 7 月至 2022 年 1 月的任务，但独立监督和咨询委员会仍然致力于继续监测突发卫生事件规划在突发事件情况下的规划要素，包括防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰。

42. 我们希望世卫组织继续得到改进和发展，应用所吸取的经验教训，加强整个组织的内部流程、程序和政策，并实现其支持全球努力的最终职能，让世界各地的每个人都有平等的机会过上健康的生活。

= = =