



第七十一届会议

项目 139 和 149

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

打击性剥削和性虐待行为

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于打击性剥削和性虐待行为的报告(A/71/97)，其中秘书长详细介绍了整个联合国系统为打击性剥削和性虐待行为而采取的举措，并向会员国提供了最新信息，说明自发布秘书长关于防止性剥削和性虐待的特别措施的报告(A/70/729)以来所取得的进展。在审议该报告过程中，行预咨委会会见了秘书长各代表，这些代表提供了补充资料和说明，并于 2016 年 11 月 8 日提供了书面答复。

2. 按照大会第 70/286 决议，秘书长的报告讨论了正在采取哪些举措，以应对外部独立审查小组就联合国如何处理驻中非共和国国际维和部队据称的性剥削和性虐待问题提出的建议(见 A/71/99)，并讨论了与联合国如何对这类严重指控作出回应有关的各种系统性问题。秘书长还讨论了为应对安全理事会第 2272(2016)号决议所载建议而正在采取的举措。

3. 行预咨委会指出，秘书长报告没有载有待大会批准的具体行动。然而，在报告中，秘书长描述了个别会员国正在执行或考虑执行的一些对付性剥削和性虐待行为的相关行动。



二. 正在采取的对付性剥削和性虐待行为的举措

4. 秘书长说，他的报告提出了加强联合国应对性剥削和性虐待行为的全面战略(见 A/71/97，第 6 段)。该报告提供了一些正在采取的举措的信息，并将其列在六个主题下：(a) 成员国的参与和新出现的最佳做法；(b) 强化和统一的全系统做法；(c) 强化的预防措施；(d) 强化的以受害者为中心的回应；(e) 有力的执行；(f) 将重点更多地放在监测和报告非联合国部队的行为。

5. 在成员国的参与和新出现的最佳做法方面，秘书长提供了会员国的最佳做法、调查和司法行动的实例，并承诺在 2016 年最后一季度记录和分享这些做法的资料。秘书长还指出，他已请会员国采用一个为期六个月时间表来完成其对性剥削和性虐待指控进行的调查。某些部队派遣国已把或将把国家调查员纳入其部署的所有军事单位内。秘书处还就性剥削和性虐待成为广泛或系统性现象时应采取何种程序遣返军事/警察部队的问题制定了指导方针(同上，第 16 至 25 段)。

6. 在强化和统一的全系统做法方面，秘书长提供了资料，说明在使关键行动者之间更加协调一致方面所作的努力。已设立了一个由来自整个联合国系统的高级官员组成的高级别指导小组，¹ 以对性虐待和基于性别的暴力问题作出回应。该小组迄今的工作包括完成摸底工作和差距分析，制定统一的投诉/报告表格，受害者援助规程，并为外地管理人员和领导人建立一个工具包，用以在防止战略和有效回应方面为其提供指导。这些措施将于 2016 年年底前完成(同上，第 26 至 33 段)。此外，还就秘书长在 2016 年 2 月任命的改进联合国应对性剥削和性虐待问题特别协调员所起作用提供了详细信息，该协调员的任务是在限定时间内安排和统一联合国全系统的防止和应对措施，并定出其优先次序。特别协调员还担任一个全系统工作组的主席，该工作组由参加高级别指导组的所有办事处的协调人组成，负责监督指导组成员所作决定的执行情况，并领导正在协调和加强联合国对性剥削和性虐待行为作出的回应的多个工作流。

7. 秘书长论及的第三个领域为需要采取更好的措施，通过提高认识，扩大外联，加强培训及改进筛选和审查，以防止性剥削和性虐待。秘书长指出，联合国的每个方案必须将防范提高到个人、行动和整个组织任务的业绩水平。将对监督人员的职务说明进行修订以反映这一责任。还制订了一个在外地特派团部署之前适用的预防性风险评估框架(同上，第 34 和 35 段)。更具体的提高认识措施包括制定和发布全球传播战略，并承诺公开分享涉及联合国人员的案件的报告资料。还提

¹ 联合国开发计划署署长、办公厅主任(主席)、联合国儿童基金会执行主任、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、主管传播和新闻事务副秘书长、主管外勤支助事务副秘书长、主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问、主管管理事务副秘书长、主管维持和平行动副秘书长、联合国人权事务高级专员和联合国难民事务高级专员。

供了关于正在进行的培训努力的一些细节，特别是关于部队特遣队行动准备状态的核证，必修课程和专门培训材料的更新。根据 2012 年制定的人权筛选政策，提出人选的国家还需筛选和证明被提名人没有涉及侵犯人权行为。在这方面，秘书长认识到需要在各个层次对文职和军警人员进行更系统的人权审查(同上，第 36 至 57 段)。

8. 秘书长报告还表明，需要加强重点放在受害者的回应，其中包括为受害者提供服务和保护，并指出预计在 2016 年发布性剥削和性虐待受害者援助规程草案。已设立了一个支持受害者服务的信托基金并进行了募捐。经查询，委员会获悉，迄今已从会员国收到 40 多万美元，高级别指导小组已核准关于使用信托基金的指导方针草案。秘书长还指出，将于 2016 年年底最后完成列出内部和外部信息共享方式以及保护受害者措施的规程(同上，第 58 至 63 段)。

9. 秘书长论及的最后两种活动涉及满足加强执行以及将重点更多地放在监测和报告方面的需要。加强执行方面的设想是，通过各种方法加强报告、协调的调查以及透明的司法和公共问责制，特别是通过建立向高级管理层和协调机制报告性剥削和性虐待的警报系统、建立立即反应小组、增加调查能力、加强对国家当局的跟进措施以及由秘书处开发一个关于性剥削和性虐待的新网站(同上，第 64 至 84 段)。驻中非共和国国际维持和平部队性剥削和性虐待问题的独立审查报告中提到监测和报告非联合国部队性剥削和性虐待行为的问题(见 A/71/99)，秘书长在谈到本机构的回应时指出，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)有责任带头监测、调查和报告据称发生的性剥削和性虐待行为，并请求会员国对据称的案件进行调查。他还列出一些限制人权高专办进入实地和在实地采取行动的因素，同时指出，部署不受联合国指挥的部队的所有会员国都有义务采取适当措施，防止性剥削和性虐待、迅速调查各项指控、追究肇事者责任，并在有可信证据表明存在广泛或系统性虐待行为时遣返部队(同上，第 85 至 90 段)。

10. 行予咨委会要强调，其以前的报告也讨论过与本组织在处理性剥削和性虐待事项时所采取的做法有关的一些问题，其中包括：追究性剥削和性虐待肇事者的经济责任(见 A/70/742)；秘书处的调查能力(同上)；以及对经证实的不当行为实施纪律措施(见 A/69/839)。在追究经济责任方面方面，委员会最近建议批准秘书长关于修订相关工作人员细则的提议，以确保不会向在这种情况下被解雇的工作人员支付累积年假(见 A/71/557)。大会目前正在审议这项提议。

三. 更一致地处理性剥削和性虐待问题

11. 秘书长提供了关于整个组织包括各基金，方案和机构，作为全系统做法的一部分，正在采取的举措的资料(见 A/71/97，第 26 至 33 段)，这些都反映在特别协调员的工作中(见上文第 6 段)。在提供这些资料时，他指出正在采取各种措施以

减少零碎分散的做法，加强协调对性剥削和性虐待问题和各项指控作出的回应。行予咨委会在下面各段中讨论的一些问题反映了需要有更大的协调一致。

12. 秘书长报告(A/71/97)第五至第八节指出了一些需要加强的当前行动和举措，秘书长在这些领域内讨论了预防、执行、反应速度和补救行动的问题。咨询委员会指出，在过去十年已对这些问题进行了考虑和处理，最先是在联合国西非维持和平行动中首次报告了违规指控，这项报告之前内部监督事务厅(监督厅)在 2002 年发布一份报告，指称援助工作人员，包括人道主义援助工作人员以及在几内亚、利比里亚和塞拉利昂西非国家的联合国维持和平人员对难民进行性虐待和性剥削的行为(见 A/57/465)。大会在 2003 年 4 月通过第 57/306 号决议，请秘书长采取措施，防止此种行为并迅速作出回应。秘书长然后于 2003 年 19 月发布了关于防止性剥削和性虐待的特别措施的公报(ST/SGB/2003/13)。为了对在 2004 年揭露的许多在刚果民主共和国的联合国维和人员犯下性剥削和性虐待行为作出回应，发布了题为“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”的报告(又称“扎伊德报告”²)(见 A/59/710)。报告指出这一严重问题十分普遍，需要对其采取经整合的全系统办法，并讨论了若干问题，包括与所需的行为标准、强化的调查过程和能力、更多的机构和个人问责制和责任。因此，维持和平行动部设立了一个行为和纪律小组，作为联合国维持和平行动一系列改革的一部分，目的是加强问责制和维护最高行为标准(见 A/60/862)。自此以来，秘书长的年度报告描述了在实施为处理外地特派团的性剥削和性虐待问题而制定的具体措施方面取得的进展，包括编制培训和指导材料，让会员国参与调查，定期报告与相关指控、调查和其后行动有关的要求。两年前，秘书长在其关于防止性剥削和性虐待的特别措施的年度报告(A/69/779)中详细介绍了为进一步加强处理性剥削和性虐待问题所需的预防、执行和补救行动而采取的多项措施(40 多个)。

13. 在审议秘书长最近的报告(A/71/97)时，行予咨委会在询问后获悉，描述联合国各部门之间问责制的概念图仍在制订中，在完成定稿和一旦得到秘书长批准后将与大家分享。咨询委员会还注意到，尽管过去十年作出了各种努力，而且高级别指导小组自 2016 年 2 月以来就已存在，全系统回应的关系图仍在制订中。

14. 咨询委员会欢迎任命特别协调员处理全系统一致性问题，并注意到联合国各实体在处理性剥削和性虐待事项时继续以各自为政的方式作出回应，联合国系统各实体需要有一个更清楚和更协调一致的采取预防性行动、作出回应以及接受问责的框架。

15. 在报告性剥削和性虐待问题方面，行予咨委会注意到，除了秘书长关于打击性剥削和性虐待的最新报告(A/71/97)中有关于联合国系统各部分采取的各种倡

² 约旦常驻联合国代表扎伊德·拉阿德·侯赛因亲王协助秘书长处理联合国维和人员的性剥削和性虐待行为问题，并向其提供咨询意见。

议的详细情况，各种其他定期和特别报告也从各种角度讨论这一问题，这些报告包括：

(a) 秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的年度报告，最近一份于 2016 年 2 月印发(A/70/729)；

(b) 秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措概览的年度报告，最近一份在 2016 年 2 月印发(A/70/749)；

(c) 2016 年秘书长关于与冲突相关的性暴力问题报告(S/2016/361/Rev.1)中所载与性剥削和性虐待指控相关的资料；

(d) 秘书长关于秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的年度报告，最近一份在 2016 年 7 月印发(A/71/186)；和

(e) 特别报告，包括关于驻中非共和国国际维持和平部队性剥削和性虐待问题的独立审查报告(见 A/71/99)和安全理事会关于中非共和国的第 2127(2013)号决议所设制裁委员会在中非共和国专家组³支持下提出的报告。

16. 咨询委员会还注意到，已有若干处理性剥削和性虐待问题的数据库，以及关于这些问题的零碎报告。秘书长在其最近报告中指出，外部独立审查小组建议建立一个全面的全系统数据库(见 A/71/97，第 31 段)，在这个问题上，维持和平行动部、外勤支助部、监督厅和人权高专办继续维持了若干数据库。他还指出，目前正在制订一个单一的报告/投诉表格供全系统使用，自 2016 年 7 月起，人力资源管理厅将每月而不是每年从各基金和方案收到关于指控的资料，以便实时监测报告的状况(同上，第 32 段)。此外，他指出，非联合国部队的违规行为是通过秘书长向安全理事会提交的报告、联合国人权事务高级专员的定期报告、秘书长关于儿童和武装冲突以及关于与冲突有关的性暴力问题的年度报告进行汇报的。还鼓励有关联合国实体将关于非联合国部队和维持和平部队性暴力行为的资料列入秘书长定期报告(同上，第 89 段)。

17. 秘书长解释说，各实体所承担的任务使其对与性剥削和性虐待有关的某些数据有共同兴趣，而现有数据库的目的和范围各不相同，因此目前正在通过各种举措进行某种程度的整合以发展通用术语和统一事故报告。经询问咨询委员会获悉，目前还在开发一个共用电子筛选工具，以防止在整个系统内重新雇用由于性剥削和性虐待行为而被开除的人。然而，行予咨委会注意到目前缺乏一个共同平台，

³ 该小组由 5 名专家组成，他们都在原地办公。小组的任务是根据第 2127(2013)号决议第 59 段设定的，最初为期 13 个月，最近根据第 2262(2016)号决议第 22 段延长到 2017 年 2 月 28 日。小组的工作还包括收集、审查和分析来自各国、联合国有关机构、区域组织和其他有关各方关于第 2262(2016)号决议决定的各项措施执行情况的资料，特别是关于不遵守规定的资料。

并缺乏确保所有数据库和办事处及时分享同一信息的既定机制。委员会指出，全面数据报告长期以来被列为有效处理性剥削和性虐待问题的关键问题。

18. 在这方面，行预咨委会关切地注意到，在处理和防止性剥削和性虐待事件所需采取的预防、执行和补救行动方面，目前提出的报告是零碎分散的。委员会承认，随着时间的推移对这一事项的认识和关注有所增加，不同的报告和数据集是在请求和要求有改变的情况下编制的，委员会不能够获得关于不同报告和数据库的总体范围及其相互之间联系的明确信息。因此，委员会认为需要在这问题上加强平民和军警部分的领导能力，改进整个联合国系统的协调与合作。

四. 结论和建议

19. 行预咨委会再次重申，坚决支持执行联合国宣布的对性剥削和性虐待的零容忍政策。在这方面，委员会表示支持秘书长最近报告中所作的承诺，即本组织在面对据报的事件时不保持沉默或被动，不论肇事者为谁，而且本组织将积极努力保护和支持受害者，确保所有联合国人员接受适当问责(同上，第5段)。委员会深信，只有在联合国系统所有实体，在机构的最高级别，在这个问题上展示强有力的持续领导，才能在这方面取得进展。

20. 行预咨委会认为，在为处理性剥削和性虐待问题采取渐进措施十多年之后，鉴于被指控的行为持续发生、性质恶劣，大会不妨请秘书长，作为联合国系统行政首长协调理事会主席，对关于性剥削和性虐待问题的现有能力和未来要求以及本组织对这些问题的回应进行全系统评估，并就此提出进一步建议供大会审议。

21. 行预咨委会还建议大会请秘书长确保：

(a) 在制定一个连贯一致和清晰的全系统框架方面，不再拖延地作出进一步努力，加强协调目前处理性剥削和性虐待问题的机制、工作组和进程；

(b) 在就这一问题提出报告方面，制定更精简的报告方法，在联合国各实体之间加强协调，以确保以连贯一致方式及时向会员国提供资料；和

(c) 在共享数据平台方面，制定一个机制，以确保以更有效和一致的方式对有关指控和性剥削和性虐待案件进行数据收集、报告和监测。