



第七十三届会议

议程项目 132 和 150

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

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防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/73/744)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2019 年 3 月 11 日提出了书面答复。

二. 背景

2. 秘书长的报告系根据大会第 72/312、71/278 和 71/297 号决议提交。大会在关于联合国就性剥削和性虐待问题采取的行动的最近一份决议——第 72/312 号决议中，请秘书长继续根据第 57/306 号决议报告防止性剥削和性虐待的特别措施，包括在联合国系统内执行零容忍政策方面取得的进展，供大会根据现有任务规定和程序进行审议。行预咨委会回顾，大会第 71/297 号决议还请秘书长就若干事项采取后续行动，包括提出关于减少风险因素的建议，并推动能力建设和学习。此外，大会第 71/278 号决议强调指出，必须进一步加强秘书长、联合国系统各实体和会员国之间的协作。

三. 执行状况

3. 秘书长的报告是一份进度报告，提供了关于加强联合国应对性剥削和性虐待问题的措施的最新资料，分别列在每个战略支柱下，包括：(a) 采取以受害人为中心的办法，优先考虑受害人的权利和尊严；(b) 通过执行对性剥削和性虐待零



容忍政策结束有罪不罚现象；(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(A/73/744，第 1-5 段)。秘书长的报告还提供了以下方面的信息：全系统应对性剥削和性虐待工作的进展概况(第二节)；人道主义行动和机构间常设委员会(第三节)；执行伙伴(第四节)；系统内的问责制(第五节)；优先考虑受害人的权利，包括支助性剥削和性虐待受害人信托基金(第六节)；减少风险和结束有罪不罚现象，包括筛选、培训、报告和调查(第七节)；与会员国和民间社会的接触(第八节)；改善战略宣传以促进教育和提高透明度(第九节)；指控数据概览(第十节)。

4. 行预咨委会注意到，秘书长的报告是一份进度报告，因而没有任何涉及追加预算问题的具体提议。

5. 秘书长表示，他的战略基于对性剥削和性虐待的零容忍政策，正在推动联合国整个复杂系统的文化转型(A/73/744，第 2 段)。报告还表示，正在通过确立关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约和旨在改进预防及应对工作的“领导班子”，加强与会员国的伙伴关系。此外，将在 2019 年启动的民间社会咨询委员会将会加强与民间社会和外部专家的接触(同上，第 4 段)。行预咨委会询问后获悉，目前有 101 个会员国签署了自愿契约。行预咨委会注意到秘书长为提高认识、加强参与和承诺所作的努力。

联合国全系统办法

6. 报告及其附件说明了整个联合国系统为执行加强本组织应对性剥削和性虐待的战略而采取的举措和取得的进展。秘书长还在报告中指出，2018 年 3 月，特别协调员¹ 在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的一次会议上通报了这些举措，首协会由 34 个联合国实体包括秘书处、各机构、基金和方案的负责人组成，许多实体都有独立的治理框架。此外，秘书长还表示，已根据大会第 71/297 号决议，责成特别协调员衡量全系统专门用于预防和应对性剥削和性虐待的资源(A/73/744，第 7 段；另见下文第 17 和 18 段)。

7. 行预咨委会询问后获得了关于联合国系统行政首长协调理事会成员自愿参与的那些举措的补充资料。行预咨委会还获悉，虽然大多数举措是在现有资源范围内实现的，但目前正在利用预算外资金开展一些项目举措，包括对保障受害人权利的方法和服务进行调查、培训国家军事调查干事和对维持和平行动开展战略宣传。行预咨委会回顾其先前的建议，即有必要采取真正的全系统办法处理性剥削和性虐待问题(见 A/72/824，第 7 段)。行预咨委会注意到为采用全系统办法处理性剥削和性虐待问题所作的努力，并相信，为确保协调一致，将会通过联合国系统行政首长协调理事会在这方面作出更多的努力。

¹ 秘书长在 2016 年 2 月任命了改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员，承担有时限的任务，负责组织和统筹联合国全系统的预防和应对措施，并确定相关措施的优先次序(A/71/97，第 11 段)。

报告和数据收集

8. 秘书长报告第 44 和 45 段提供了关于报告和数据收集的信息。报告还表示，可在线查询关于 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间针对维持和平特派团和特别政治任务、联合国系统其他实体、执行伙伴以及安全理事会任务授权的非联合国部队人员的性剥削和性虐待指控的信息(A/73/744, 第 69 段)。

9. 行预咨委会回顾其对报告和数据收集工作碎片化现象表达的关切，以及其所表达的期望，即期望秘书长在下一份报告中提供更多信息，说明全系统数据收集和报告方法的统一情况(见 A/72/824, 第 12 段)。秘书长在报告中表示，已编制了一份事件报告表，以确保整个系统在收集指控信息方面的统一性和一致性，目前正在三个国家试行(A/73/744, 第 45 段)。行预咨委会期待秘书长的下一份报告提供最新资料，说明为提高数据收集和报告工作的一致性所作的努力。

关于性剥削和性虐待指控的数据

10. 秘书长表示，2018 年，会员国提供了资料，说明对 2010 年至 2018 年期间记录的 28 项指控进行调查的结果和采取的问责措施。但仍未提供以下信息：(a) 关于 2018 年之前报告的 63 项指控(其中一些可追溯到 2013 年)的调查结果，(b) 关于 2018 年之前报告的 43 项指控的问责措施。报告说明了为促进与会员国合作，确保对从事犯罪行为的人员追究刑事责任而采取的措施(A/73/744, 第 51 至 52 段)。行预咨委会注意到秘书长为落实所有待决性剥削和性虐待指控的调查结果和问责措施所作的努力，并相信将作出进一步努力。

11. 秘书长在报告中表示，维持和平特派团和特别政治任务的性剥削和性虐待举报案件数量有所减少，2018 年举报案件 54 起，而 2016 年和 2017 年分别为 104 起和 62 起(A/73/744, 第 70 段)。但是，报告还指出，2018 年，对维持和平特派团以外实体的联合国人员提出的指控有 94 项。此外，与执行伙伴人员有关的指控从 2017 年的 25 起增加到 2018 年的 109 起(同上，第 71 段)。行预咨委会询问后获悉，已在整个联合国系统实施最低标准和保障措施，以确保执行伙伴建立处理和应对性剥削和性虐待问题的机制。还正在编制一套培训教材和其他材料，为执行伙伴提供支持。行预咨委会关切地注意到这些实体的举报案件大幅增加，鼓励秘书长进一步努力，在维持和平行动和特别政治任务以外的联合国实体、特别是那些依赖执行伙伴的实体执行其战略，包括预防和应对措施(另见下文第 16 段)。

12. 与此相关的是，行预咨委会要求提供更多资料，说明为处理性剥削和性虐待事件而采取的措施的影响。行预咨委会获悉，特别协调员办公室正在衡量通过在整个联合国将提高认识、采取行动和程序制度化的工作纳入主流，以改变目前的组织文化，并确保联合国系统各实体采取一致方式预防和应对性剥削和性虐待而取得的进展。

13. 行预咨委会回顾，大会重申了集体一致立场，即不容许有任何一起经查实的性剥削和性虐待案件(第 71/297 号决议，第 4 段)，并承诺在整个联合国系统包括在各机构、基金和方案执行对性剥削和性虐待零容忍政策(第 72/312 号决议，第

1 段)。行预咨委会重申其观点，即应更重视指控的性质，特别是那些极恶劣的案件，而不是指控的数量。

共同筛选平台

14. 秘书长报告第 40 至 42 段详细说明了建立一个共同的候选人筛选平台，以确保潜在候选人先前没有与性剥削和性虐待有关的不当行为记录。秘书长还说明了针对军警人员的既定机制，包括会员国的核证，以及用业务支助部维持的数据库对拟用人员进行交叉核验。在加强征聘筛选方面，报告指出，自 2018 年 4 月以来，所有秘书处职位申请人都需要在个人简历中提供自我证明。2018 年 6 月推出了“清白背景调查”这一电子筛查工具，旨在防止因确凿的性剥削和性虐待指控而被解雇或在被调查期间离职的联合国人员在联合国系统内被部署或重新录用。行预咨委会索要后得到了关于清白背景调查系统的详细补充资料。行预咨委会注意到，目前有 29 个联合国实体参与该系统。行预咨委会注意到为在现有资源范围内建立一个共同筛选平台而在新的筛选系统方面取得的进展，并期待了解其实施结果的最新情况。

非联合国部队

15. 关于非联合国部队和人员，报告指出，联合国已建立了内部制度，与有关会员国一起监测、调查、报告涉及非联合国部队和人员的指控并采取后续行动。秘书长指出，有必要对在安全理事会授权行动中服务的非联合国国际部队实施进一步的预防和应对措施，使标准更接近适用于联合国人员的标准(A/73/744，第 54 段)。秘书长还特别指出，适用于联合国的标准与适用于非联合国国际部队的标准不一致，影响了本组织充分采纳以受害人为中心的做法的能力(同上，第 57-58 段)。行预咨委会指出，有必要整定适用于联合国军警人员的标准，并需要作出更大努力，对非联合国国际部队同等适用这些标准。

联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控处理规程

16. 报告指出，联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的处理规程已于 2018 年 3 月定稿，目前正在将规程中的要求纳入秘书处的一项政策草案，其中将要求在与执行伙伴签署的书面协议中列入关于性剥削和性虐待的标准强制性条款(A/73/744，第 12 段)。行预咨委会询问后获悉，新规程已制定、核准并分发给联合国系统行政首长协调理事会的所有成员，并提供本组织所有正式语文版本。行预咨委会还获悉，这是联合国系统第一次制定如何在处理性剥削和性虐待方面与执行伙伴接触的统一标准。行预咨委会注意到该规程的制定，期待了解关于将其列入秘书处对执行伙伴的政策要求的最新情况。

全系统人力和财政资源

17. 关于专门用于预防和应对性剥削和性虐待问题的人力和财政资源，秘书长指出，根据大会第 71/297 号决议，特别协调员将衡量全系统专门用于这一问题的资源(A/73/744，第 7 段)。行预咨委会回顾，行预咨委会近年来在审议关于防止性剥削和性虐待问题的报告和来文时，一再要求就全系统专门用于预防和应对性剥削

和性虐待行为的资源提供最新信息，但并未收到此类信息(A/71/867，第 21 段；A/72/7/Add.27，第 14 段；A/72/824，第 29 段)。行预咨委会注意到，正在审议的这份报告仍然没有提供关于现有资源的明确资料。

18. 行预咨委会注意到，秘书长的报告再一次未按照大会第 71/297 号决议的要求提供任何关于秘书处和整个联合国系统专门用于防止性剥削和性虐待的人力和财政资源的资料。行预咨委会认为，需要进一步努力，确定全系统专门用于这一事项的资源。行预咨委会再次告诫，总部和外地有关预防和应对性剥削和性虐待问题的不同工作流程存在各自为政的风险，并鼓励外地和总部的工作人员与联合国各机构密切协调(A/72/824，第 29 段)。

保护受害人

19. 秘书长的报告详细介绍了受害人权利倡导者通过与会员国、联合国系统和其他政府间实体以及民间社会等进行宣传和协商，将全系统对受害人权利和尊严的关注纳入主流的活动(A/73/744，第 22-27 段)。行预咨委会询问后获悉，已在不同工作流程中制定了解决受害人污名化问题及解决恐吓和报复问题的良好做法，并正在加以调整，以解决性剥削和性虐待受害人的特殊需要。

20. 报告指出，驻地协调员在审查防止性剥削和性虐待的协调结构和活动以及与特别协调员和受害人权利倡导者合作执行这些结构和活动方面，具有明确的作用和责任。报告还提供资料，说明扩大对受害人权利和方法的查勘以加强机构间在国家一级受害人援助方面的合作的情况，以及特别协调员确保在处理性剥削和性虐待案件方面继续取得进展的持续作用(A/73/744，第 76-78 段)。

21. 关于 2016 年设立的支助性剥削和性虐待受害人信托基金，秘书长表示，该信托基金 2018 年持有 200 多万美元，其中约 400 000 美元是根据大会第 70/286 号决议在经证实的性剥削和性虐待案件中扣留的款项。秘书长指出，2018 年在刚果民主共和国启动了 3 个向受害人提供服务的项目，在利比里亚启动了 3 个关于教育和生计援助的项目。还核准了 2 个在中非共和国提供法律服务、社会心理支持和医疗支助的项目。此外，还正在审查 6 个在刚果民主共和国的项目提案，也正在拟订在中非共和国和南苏丹的其他提案(A/73/744，第 38 段)。行预咨委会询问后获悉，截至 2019 年 2 月 28 日，已为执行信托基金支助的项目承付 130 万美元，余额为 723 982 美元。行预咨委会还获悉，该信托基金根据受害人已查明的需要，在若干地点为受害人提供专门服务，这些服务的目的是促进自我维持。行预咨委会鼓励秘书长继续努力确保信托基金获得捐助。

四. 结论

22. 行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告，但须考虑上文的评论意见和建议。