



第七十四届会议

议程项目 148 和 129

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

性剥削和性虐待：执行零容忍政策

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预发本(A/74/705)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息，作出了澄清，最后提出了注明日期为 2020 年 3 月 2 日的书面答复。

2. 秘书长的报告系根据大会第 73/302、72/312、71/297 和 71/278 号决议提交。大会在第 73/302 号决议中请秘书长继续根据第 57/306 号决议提交关于防止性剥削和性虐待特别措施的年度报告，包括说明联合国系统内执行零容忍政策的进展情况，供大会根据现有任务规定和程序进行审议(第 73/302 号决议，第 2 段)。

二. 打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略执行现况

3. 秘书长在报告中提供了以下领域打击联合国人员性剥削和性虐待的战略(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)执行情况最新信息：全系统应对性剥削和性虐待(A/74/705，第二节)；发展部门与人道主义部门的一致性(同上，第三节)；整个系统内的问责制(同上，第四节)；执行伙伴(同上，第五节)；优先考虑受害人的权利和尊严(同上，第六节)；风险管理(同上，第七节)；与会员国和民间社会的接触(同上，第八节)；改善战略宣传以促进教育和提高透明度(同上，第九节)。他还提供了关于性剥削和性虐待的指控和调查信息(同上，第十节)。行预咨委会注意到，



秘书长的报告讨论了防止性剥削和性虐待特别措施方面取得的进展，不涉及其他预算问题。

全系统办法

4. 秘书长在报告中指出，防止性剥削和性虐待问题高级别指导小组继续是负责人一级参与和协调执行该战略的论坛(同上，第 5 段)。此外，一个由改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员担任主席的全系统工作组每月举行两次会议，以加强整个联合国系统，包括联合国系统行政首长协调理事会成员等方面协调一致的预防和应对办法(同上，第 6 段)。

5. 秘书长在报告中特别指出，性剥削和性虐待的风险并不仅限于维持和平，还影响到人道主义行动和发展环境(同上，第 8 段)。行预咨委会注意到，大会在届会续会期间结合维持和平议题审议了防止性剥削和性虐待的问题。行预咨委会认为，可考虑在大会届会主要会期介绍秘书长关于这一事项的报告，以进一步强调需采取全系统办法预防和应对性剥削和性虐待。

6. 关于发展部门，秘书长在报告中指出，2019 年，驻地协调员的管理和问责框架及职权范围包括了预防和应对性剥削和性虐待的职责，为此向他们提供了初步指导。此外，主管发展协调事务助理秘书长参加了高级别指导小组，并派代表参加全系统工作组(同上，第 12 段)。行预咨委会期待在秘书长下次报告中获悉最新情况，了解赋予驻地协调员的与预防和应对性剥削和性虐待有关的新职责履行情况。

7. 秘书长在报告中还指出，除了联合国全系统的努力，还通过各种举措与会员国、民间社会和公众不断互动协作(同上，第 48-52 段)。例如，这些努力使关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约和联合国行动中预防和应对性剥削和性虐待问题领导人小组的参与度提高，并使民间社会防止性剥削和性虐待问题咨询委员会在 2019 年开始运作。

8. 行预咨委会肯定当前为推动以全系统办法处理性剥削和性虐待问题所作的努力，相信将通过联合国系统行政首长协调理事会作出更多努力，以进一步加强一致性和连贯性(A/73/828，第 7 段)。

问责和风险管理

9. 秘书长在报告中指出，在本报告所述期间，问责和风险管理框架得以加强(A/74/705，第 13-18 和 32-47 段)。此外，新的和现有的工具支持了风险管理、人员筛查和指控报告(同上，第 32、34、37 和 38 段)。关于“清白背景调查”(Clear Check)，这是 2018 年推出的电子信息共享筛查工具，旨在防止在联合国任何部门重新雇用因性剥削和性虐待指控得到证实而被解雇的联合国人员或在此类指控调查结束前离开本组织的人员。行预咨委会经询问获悉，在应邀参加这一系统的 29 个实体中已有 25 个承诺加入。行预咨委会还获悉，在改进数据收集和指控报告的举措中，2019 年推出的新工具“性剥削和性虐待 iReport 跟踪系统”提供了一个集中、可搜索、安全的在线平台，几乎可以实时报告和跟踪性剥削和性虐待

指控。行预咨委会回顾其以往对指控报告和数据收集系统零碎分散表示的关切(A/73/828, 第 9 段), 相信“性剥削和性虐待 iReport 跟踪系统”这一新工具将有助于及时报告指控和数据收集一致性, 鼓励秘书长在这方面作出进一步努力。

执行伙伴

10. 秘书长在报告中指出, 2019 年, 与联合国活动执行伙伴有关的性剥削和性虐待指控报告有所增加。执行伙伴不在本组织权限范围内; 他们往往在偏远或高风险环境中开展工作, 许多执行伙伴在性剥削和性虐待问题上存在能力、调查和培训等方面差距(A/74/705, 第 20 段)。行预咨委会经询问获悉, 除了 2018 年联合国关于性剥削和性虐待指控的处理规程外, 还采取了旨在加强预防和应对性剥削和性虐待的措施。这些措施包括: 修订与执行伙伴间的法律协定; 迅速从人道主义事务协调厅管理的 100 万美元基金中提供赠款, 以支持执行伙伴调查性剥削和性虐待; 机构间为执行伙伴制定通用培训包。秘书长在报告中指出, 正在开发一个统一的筛选工具, 以加强执行伙伴的问责制和能力(同上, 第 21 段)。行预咨委会强调在这一高风险领域加强活动的重要性, 建议大会请秘书长在今后报告中提供有关这些措施的执行情况和成效的最新信息。

优先考虑受害人的权利和尊严

11. 秘书长在报告中指出, 以受害人为中心的做法制度化取得了进展, 最突出进展体现于受害人权利倡导者继续互动协作; 联合国关于向性剥削和性虐待受害人提供援助的规程得以颁布; 设在联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国海地司法支助团(联海司法支助团)及其后的联合国海地综合办事处(联海综合办)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的四个外地受害人权利倡导者开展了活动(同上, 第 22-31)。

12. 报告指出, 全面摸底了解全系统以受害人权利为中心的办法和可用服务仍有待完成, 而且没有一个全系统工具来跟踪了解受害人、他们接受的援助和可用的服务提供者等情况(同上, 第 26 段)。秘书长认为, 仍然存在许多挑战, 包括缺乏为受害人提供的专门服务, 现有服务的全面性存在很大差距, 而且需要指定更多的受害人权利倡导者, 以便在维持和平、人道主义和发展部门建立一个专门的受害人权利倡导者网络(同上, 第 67 段)。行预咨委会鼓励秘书长进一步努力完成摸底工作。

13. 行预咨委会经询问获悉, 为受害人提供服务的资金来自支助性剥削和性虐待受害人信托基金以及各机构、基金和方案的资源, 信托基金资助的项目总额为 124 万美元。行预咨委会还获悉, 如秘书长在以往报告中所设想(A/70/729, 第 77 段), 在维持和平行动和特别政治任务中, 如没有其他立即可用的手段, 便通过特派团预算提供即时援助。此外, 行预咨委会获悉, 外地受害人权利倡导者确保提供医疗保健服务, 协助解决亲子关系和子女抚养费索赔问题, 以及提供生计支助。例如, 在南苏丹, 对受害人的即时援助和相关医疗费用由南苏丹特派团提供的零用现金支付。行预咨委会强调迅速向受害人提供支助的重要性, 鼓励秘书长加紧努

力为信托基金争取捐款(另见 [A/73/828](#), 第 21 段; [A/73/649](#), 第 17 段)。行预咨委会注意到, 秘书长在设立信托基金时设想利用特派团预算来满足性剥削和性虐待受害人的迫切需要, 因此认为, 应结合战略当前执行情况和基金全面运作的背景, 进一步说明这一事项。行预咨委会还呼吁提高关于特派团预算用于向性剥削和性虐待受害人提供服务的报告透明度。此外, 行预咨委会强调指出严格遵守《财务条例和细则》的重要性, 包括关于零用金的条例和细则。

全系统人力和财政资源

14. 秘书长在报告中指出, 秘书处用于防止性剥削和性虐待的资源, 特别是用于援助受害人的资源仍然稀缺([A/74/705](#), 第 68 段)。秘书长在报告中指出, 2019 年, 特别协调员办公室摸底了解了整个联合国系统专用于防止性剥削和性虐待的人力和财政资源。根据摸底结果, 秘书处有 16 名专职此项工作的人员。各机构、基金和方案没有这方面的专用资源, 如报告所述, 在这些机构、基金和方案中, 性剥削和性虐待的预防和应对被纳入所有方案的主流, 所有工作人员都把提高这方面必要认识纳入各自职责(同上, 第 7 段)。

15. 行预咨委会经询问获悉, 特别协调员职位最初于 2016 年 3 月 1 日设立, 此后通过预算外资源每年续延。目前该职位续延至 2020 年 12 月, 将继续审查是否需要进一步续延。行预咨委会经询问得到了与选定培训课程有关的信息, 但没有收到它所要求的关于全系统专用资源总额的全面信息。行预咨委会注意到, 秘书长正要求增加与个别维持和平特派团打击性剥削和性虐待问题有关的人力和财政资源。

16. 行预咨委会回顾曾一再要求对专门用于防止和应对性剥削和性虐待的全系统资源进行全面核算, 注意到已提供的资源信息。不过, 行预咨委会认为, 这些信息仍不完整, 没有充分量化整个联合国系统专门用于这一事项的所有现有资源。行预咨委会再次提醒注意不同工作流可能分散的风险, 建议大会请秘书长加紧努力, 对全系统资源进行全面核算, 确定最佳行政安排, 并确保为继续、连贯和协调地监督和执行该战略提供充足、可预测和可持续的资金(另见 [A/73/828](#), 第 18 段; [A/72/824](#), 第 29 段)。

三. 指控和调查数据概览

17. 秘书长在报告中论及 2019 年整个联合国系统性剥削和性虐待指控总数增加。报告的指控有 80 项涉及维持和平行动和特别政治任务中的文职、军事和警务人员或其他政府提供人员, 而 2018 年报告的指控为 56 项; 有 95 项指控涉及联合国工作人员及各机构、基金和方案的相关人员, 而 2018 年报告的指控为 93 项; 有 164 项指控与执行伙伴的人员有关, 2018 年报告有 113 项([A/74/705](#), 第 54-63 段)。此外, 2019 年, 联合国收到一项涉及先前部署的非联合国安全部队的成员的性剥削指控(同上, 第 64 段)。行预咨委会表示关切指控数增加, 再次回顾指出, 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执行对性剥削和性虐待零

容忍政策(第 73/302 号决议, 第 1 段)。行预咨委会还重申其观点, 即应更重视指控的性质, 特别是那些极恶劣的案件, 而不是指控的数目(A/73/828, 第 13 段)。此外, 行预咨委会认识到, 仅根据有记录的指控数目来衡量打击性剥削和性虐待方面的进展情况过于简单化, 考虑到 2017 年通过该战略以来所采取的措施, 行预咨委会认为秘书长今后的进度报告应采用更具分析性的方法。

18. 报告中还提供了有关调查的信息(A/74/705, 第 57、58、61、63 和 64 段)。据报告所述, 完成一项调查的目标时间为六个月。在内部监督事务厅, 平均完成时间为 6.3 个月, 而在联合国儿童基金会(儿基会)和联合国项目事务署(项目署), 平均天数不到 100 天(同上, 第 39 和 40 段)。行预咨委会经询问获悉, 儿基会和项目署的调查时间表与这样一个情况有关, 即这些机构记录的指控大多涉及执行伙伴, 而执行伙伴自己开展调查。行预咨委会强调及时完成调查和实施有效问责措施的重要性。行预咨委会期待在秘书长关于性剥削和性虐待问题的下次报告中得到关于调查的最新和更详细信息。

四. 结论

19. 行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告, 同时顾及行预咨委会在上文所述意见和建议。