



联合国儿童基金会

执行局

2019 年第一届常会

2019 年 2 月 5 日至 7 日

临时议程* 项目 8

对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查**

执行摘要***

摘要

2018 年 3 月,儿基会执行主任请评价局对儿基会为防止性剥削和性虐待采取的应对措施进行独立审查。独立审查的目标是研究哪些做法行之有效、哪些领域需要改进,确定深化管理问责的方法,完善儿基会政策、制度、反应和文化。评价厅为此成立了一个独立专家小组。由此产生的报告反映了独立小组在开展主要访谈、实地访问和审阅有关文件后得出的意见。

报告建议了 32 个行动要点,涉及 2012 年机构间常设委员会防止性剥削和性虐待最低运作标准的所有四大支柱,即管理和协调、社区参与、预防和响应。小组的一个总体主张是儿基会需要为防止性剥削和性虐待制定全组织战略和行动计划。战略和行动计划必须考虑到使儿基会从根本上改进防止性剥削和性虐待工作的五个条件,即问责制、领导力、组织文化、一致性(在儿基会内部和联合国全系统范围内)以及这些条件在实地相互作用产生的影响。专家小组发现,虽然这些条件的要素是存在的,但尚不足够充分、成规模和有力,无法为防止性剥削和性虐待构成充分有效的体系。

第四节载有供执行局审议的决定要点。

* E/ICEF/2019/1。

** 审查及其执行摘要由独立小组编写,因此不一定反映儿基会的政策或意见。为了保持内容的独立性,内容由专家小组而非儿基会编辑。

*** 独立小组审查的执行摘要以所有官方语言分发。英文报告全文可查阅儿基会评价厅网站(见附件)。



一. 执行摘要

1. 由于联合国对性剥削、性虐待和骚扰问题的处理情况使人们愈加关切，即将上任的儿基会执行主任在 2018 年 5 月底请评价厅成立一个独立专家小组，审查儿基会防止性剥削和性虐待的办法。小组成员是 Yasmin Sooka、Kathleen Cravero 和 Susanne Frueh。¹ 独立小组借鉴了早期顾问团队在 2018 年 3 月至 5 月期间开展的研究工作。

2. 这项关于防止性剥削和性虐待的独立审查需要考虑到在此期间委托平行开展的另外两项相关审查：(1) 律师事务所对过去五年来儿基会调查性骚扰案件情况的审查，该审查于 2018 年 2 月启动，于 2018 年 8 月完成；(2) 工作场所性别歧视和骚扰问题儿基会独立工作队，于 2018 年 6 月启动，将于 2019 年 2 月完成工作。

3. 本报告反映了独立专家小组在开展主要访谈、实地访问和文件审查后得出的观点。本报告不是一项评估。审查的核心是需要确定儿基会为防止性剥削和性虐待采取了哪些办法，这些办法在多大程度上得到了解、采用和供资，并探讨儿基会可如何改进此类办法，以确保已经建立的办法得到采用，或改进尚未达到标准的办法。

4. 专家小组在其工作中采用的视角反映了有效防止性剥削和性虐待所需的五个必要条件，即问责制、领导力、组织文化、一致性(在儿基会内部和联合国全系统范围内)以及这些条件在实地相互作用产生的影响。报告的结构与 2012 年机构间常设委员会防止性剥削和性虐待最低业务标准的四大支柱相一致，即管理和协调、社区参与、预防和响应。

5. 在此框架内，本次审查审查了儿基会防止性剥削和性虐待工作的所有五个方面：

- (a) 报告机制；
- (b) 受害者援助；
- (c) 调查、问责和治理；
- (d) 加强能力和协调；
- (e) 预防，包括安全措施。

6. 专家小组认为，儿基会在《儿童权利公约》的指导下，作为保护儿童权利的倡导者，在联合国系统中发挥着独有的作用。尤其重要的是，作为保护和帮助儿童与青少年的组织，儿基会制定了打击性剥削和性虐待的相关政策和机制。专家小组同意，仅靠儿基会的力量无法确保防止儿童不受性剥削和性虐待；这是联合国全系统的责任。为有效防止性剥削和性虐待，整个联合国系统，甚至是提供援

¹ 一名资深顾问(Eleanor O’Gorman)为专家小组的工作提供支持。

助和协助，支持国际人道主义、发展与和平的各界团体都应承担责任。专家小组鼓励儿基会发挥潜力，以更具战略性的方式发挥其独特作用，确保全系统防止性剥削和性虐待政策、做法和程序适应儿童需求，将儿童作为权利持有人适当对待。

7. 专家小组认为早该采取更多行动，联合国过分强调结构和指导并陷于其中，而没有集中精力使这些结构和指导变得更加有效。本报告是防止性剥削和性虐待方面一系列现有、计划中或正在进行的审查之一，需要与这些审查结合起来，以吸取实用的经验教训，加强问责制和采取行动。

二. 主要审查结果概览

8. 专家小组在 4 个核心章节的每一章下列出了主要审查结果，并在整个报告中根据这些结果提供了 32 个行动要点。总的来说，这些要点涉及以下方面：

A. 防止性剥削和性虐待工作的管理和协调

(a) 机构间常设委员会防止性剥削和性虐待最低业务标准(2012 年)需要更新，以便作为全系统问责和基准框架更充分地发挥作用。

(b) 过多单独的政策和指导文件表明，儿基会在防止性剥削和性虐待方面缺乏协调一致的“全组织”战略；在防止性剥削和性虐待问题上信息过多而战略不足，并需要在业务执行方面提供支持。

(c) 需要为防止性剥削和性虐待建立系统性(“全组织”)办法、升级领导结构和持续提供资源。

(d) 需要加强联合国在防止性剥削和性虐待方面的一致性，使全系统更好地协作。

B. 社区参与

(a) 需要转变范式，将社区和受害者视为权利持有人，而不是为他们贴上受益者的标签。

(b) 需要在预防早期阶段更充分地与社会接触，并不仅仅在人道主义背景下考虑这一问题。

(c) 为满足在所有情况下在国家一级建立“一个联合国”报告制度的总体需要，必须在高风险国家建立并充分检验社区投诉机制。

C. 预防

(a) 需要超越分散的合规措施，建立更有系统的预防性剥削和性暴力办法，包括更积极地促进威慑。

(b) 组织文化可为促进防止性剥削和性虐待营造有利环境，需要有长远的眼光，积极主动地持续采取措施并跟踪变化，包括推崇“畅所欲言”的文化。

(c) 向执行伙伴转移资金并不意味着能转移性剥削和性虐待的风险。

- (d) 防止性剥削和性虐待尚未纳入总部和外地一级的风险管理。

D. 响应

- (a) 长期报告不足是实现问责和预防性剥削与性虐待遇到的系统性问题和障碍。
- (b) 涉及性剥削和性虐待的调查的方法、管理和结果需要得到重大改进并协调一致。
- (c) 需要以基于权利的视角紧急审查援助受害者问题，明确对受害者应提供哪些支持以及儿基会在全系统问责方面的作用、责任和资源。

三. 要点和前进方向

9. 专家小组要传达的核心信息是，儿基会需要为防止性剥削和性虐待制定全组织战略和行动计划。战略和行动计划都必须反映儿基会从根本上加强防止性剥削和性虐待工作所需的五个必要条件，即问责制、领导力、组织文化、一致性(在儿基会内部和联合国全系统范围内)以及这些条件在实地相互作用产生的影响。

10. 专家小组认为，虽然这些条件的要素是存在的，但尚不足够充分、成规模和有力，无法为防止性剥削和性虐待构成充分有效的体系。

11. 问责制必须是这一制度的核心。这要求儿基会按照以下方式改变防止性剥削和性虐待工作的传统方式。

- (a) 必须将儿基会所服务的个人和社区视为权利持有者，而不是受益者。儿基会是与这些权利相关的责任承担者。

- (b) 必须以明确、令人信服的全组织战略取代在儿基会各级采取的临时性分散行动。

- (c) 必须将防止性剥削和性虐待视为一项管理责任，而不是儿童保护方案或性别暴力方案的延伸。

- (d) 必须转移重点，从纷繁复杂的防止性剥削和性虐待政策文件转而关注实际操作。儿基会工作人员需要在防止性剥削和性虐待方面获得便于用户使用的实用指导。他们需要了解，他们作为对儿童及其所生活社区的责任承担者都有哪些责任。

- (e) 必须将防止性剥削和性虐待工作视为与儿基会的所有行动有关，而不仅仅是在人道主义环境中。儿基会必须积极发现并管理防止性剥削和性虐待方面的风险，而不仅仅是对危机作出反应。必须在所有情况下、所有方案领域以及儿基会工作的所有环境中查明性剥削和性虐待问题的根源和风险。

- (f) 应将执行伙伴视为防止性剥削和性虐待工作的潜在盟友，并为此提供支持、指导和资源，确保执行伙伴在其业务中开展防止性剥削和性虐待工作。虽然

在这方面必须使执行伙伴承担责任，但儿基会不能将自身的风险和责任转嫁给这些伙伴。

(g) 必须建立文化，奖励在防止性剥削和性虐待方面仗义执言的人，消除对报复的恐惧，竖立人们的信心，相信“制度是行之有效的”。

(h) 威慑有助于防止性剥削和性虐待并加强问责。为此，必须使人们了解防止性剥削和性虐待的后果，并辅之以可信的处罚措施。

(i) 儿基会必须在所有全系统政策、机制和实地行动中，作为儿童权利和需求的主要倡导者充分发挥作用。

(j) 性剥削和性虐待及防止此类现象不只是儿基会面临的问题。这些问题是全系统的问题，因此需要全系统的问责制和行动。儿基会不能也不应允许联合国系统的其他机构放弃其预防责任或援助受害者的责任。儿基会承担着两项关键的强化作用：推动联合国系统为防止性剥削和性虐待开展更多、更好的工作；确保全系统采取的任何行动都以儿童的权利和需要为中心。

12. 专家小组的结论是，需要在以下战略方向的指导下执行本报告中提出的行动要点。

(a) 在最高层继续保持一贯的基调，通过各种手段在所有层面改变文化，包括确保在儿基会防止性剥削和性暴力的所有行动中以问责制为中心。

(b) 将重点从报告、制定政策和指导材料上转移到预防，确保在全球和国家两级实现问责。

(c) 制定简明和战略性的三年期全组织战略，并辅之以变革理论和问责框架。

(d) 制定可适应具体国家情况、明确的防止性剥削和性暴力沟通方针。

(e) 采用基于风险的办法，支持(包括通过追加资源)在整个儿基会的人道主义和发展工作中全面推出防止性剥削和性暴力方案。

(f) 将问责置于案件侦查、调查和处罚措施的核心，并在报告、调查、援助和结果的所有阶段将受害者作为权利持有人对待。

(g) 利用机构间常设委员会性剥削和性虐待/性骚扰问题主席一职，促进机构间问责和学习，汇集资源，最大限度地扩大国内影响，在防止性剥削和性虐待问题上推行基于权利的社区参与办法，简化国家一级的报告并将其集中到对秘书长特别代表/驻地协调员/人道主义协调员负责的单一协调中心，而秘书长特别代表/驻地协调员/人道主义协调员则应负责确保可持续的防止性剥削和性虐待制度。

四. 决定草案

执行局

注意到在 2019 年第一届常会向执行局提交的下列文件：

(a) 对失学儿童倡议的初步阶段评价、其执行摘要(E/ICEF/2019/3)和管理部门的回应(E/ICEF/2019/4);

(b) 对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查及其执行摘要(E/ICEF/2019/5)和管理部门的回应(E/ICEF/2019/6)。

附件

对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查

因篇幅限制，本附件未提供题为“对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查”的独立报告全文。报告(78页)可在儿基会评价局网站上查阅：

www.unicef.org/evaluation/files/Independent_Panel_Report_UNICEF_Review_PSEA.pdf