



人权理事会

第十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和暴力
侵害儿童问题秘书长特别代表的联合报告* **

内容提要

本报告是根据人权理事会题为“儿童权利：打击对儿童的性暴力”的第 13/20 号决议提交的。报告概述了在处理暴力事件，包括性暴力和性剥削事件方面可利用和体恤儿童的咨询、申诉和报告机制，提请注意积极的事态发展和持续存在的挑战。报告还强调了国家机构和其他重要利益攸关方所承担的法律义务、作用和职责，并提出了若干建议，以加强这些机制，保障儿童免受一切形式暴力侵害的权利。

* 本报告附件不译，原文照发。

** 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-16	3
A. 背景	1-5	3
B. 目标	6	4
C. 方法	7-8	4
D. 概念和规范框架	9-16	5
二. 目前情况	17-103	6
A. 青年人的声音	18-19	6
B. 体恤儿童的咨询、申诉和报告机制	20-92	7
C. 国家独立儿童人权机构的作用	93-103	20
三. 结论和建议	104-112	21
A. 结论	104-106	21
B. 指导原则	107-110	22
C. 建议	111-112	22
附件		
Overview of international and regional standards and commitments concerning child-sensitive counselling, reporting and complaint mechanisms to address incidents of violence against children, including sexual violence and exploitation		25

一. 导言

A. 背景

1. 在其第 13/20 号决议中，¹ 人权理事会请买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表向理事会第十六届会议报告有效和体恤儿童的咨询、申诉和报告机制，让儿童可以安全地报告暴力事件，包括性暴力和性剥削案件。理事会请他们与各国和其他有关伙伴合作，如儿童权利委员会、负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表、武装冲突中性暴力问题秘书长特别代表、各国家人权机构。联合国机构、区域组织、民间社会组织以及儿童自身。
2. 必须建立面向儿童的安全、公开、能够保密和方便使用的报告机制，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表都对这一问题表示了严重关切(《联合国研究报告》，见 A/61/299)。暴力事件很少有人报告，在许多情况下，儿童出于压力而隐瞒事实，尤其是当施暴者是他们所熟悉和信任的人时。联合国研究报告建议建立适当机制，包括电话求助热线，使儿童能够报告受虐待案件，敢于和受过训练的心理辅导员谈话，并寻求支持和建议。该报告强调需要让所有儿童了解此种机制的作用，建议在每个地区和环境都应提供公开和方便使用的服务机制，以调查所报告的暴力侵害儿童事件。
3. 在过去几年里，促进对儿童问题敏感的机制的重要性日益突出，国际人权文书确认可获得和有效补救的权利，以及条约监督机构在这方面所作重要判例也起到了促进作用。儿童权利委员会在与各缔约国的对话中以及在一些一般性意见中都涉及到这一问题，包括最近作出的关于保护儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的意见。²
4. 在这方面也作出了重大的政治承诺。在第三届禁止对儿童和青少年性剥削世界大会上商定的宣言和行动号召，呼吁各国在 2013 年之前建立针对性剥削儿童受害者的有效和便捷的报告、后续行动和支持机制。
5. 尽管取得了这些重大进展，许多挑战依然存在。负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员在出访各地期间都曾注意到，通常都未开通咨询、申诉和报告这项服务，即便有的话，往往也都缺少必要的资源和技能，无法处理儿童所关切的问题并促进儿童的康复和重返社会。此外，儿童对其缺乏信任，担心没有人会相信自己，如果公开说出任何

¹ 第 17 段。

² 第 13 号一般性意见(2011 年)。

暴力事件，他们可能会遭受更多的耻辱、骚扰、遗弃或报复。在多数情况下，儿童不知道有这类服务，不清楚应该上何处、向何人获取意见和援助，以克服精神创伤，重新开始新的生活。总体而言，他们不确定是否能够以及如何才能不让罪犯逍遥法外。

B. 目标

6. 考虑到这些关注问题，在拟定本报告时提出了以下目标：

(a) 概述在政府一级建立的以及由独立机构和民间社会及社区组织发展的现有模式的便捷和体恤儿童的咨询、申诉和报告机制；

(b) 提请注意积极事态发展以及在利用这类机制方面的挑战，包括便捷性、保密性、儿童参与性、有效性、保护隐私权、保护暴力及性暴力和性剥削受害者；

(c) 强调国家机构和其他重要利益攸关方所承担的法律义务、作用和职责；

(d) 提出建议，以加强有效、体恤儿童的咨询、申诉和报告机制，保护儿童免受暴力侵害。

C. 方法

7. 在拟定本报告时采用了以下方法：

(a) 对有关文件进行文献审查；

(b) 由联合国人权事务高级专员办事处和暴力侵害儿童问题秘书长特别代表举办了一个专家协商会，参加会议的有买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、由政府和非政府专家组成的一个跨区域小组、各国独立的儿童权利机构、联合国机构和儿童权利委员会；

(c) 向各国常驻联合国代表团以及联合国各司、基金、方案和专门机构，以及其他区域和政府间组织提出提供资料的要求，这一做法收效显著。³ 向儿童

³ 收到了下列国家的答复：阿根廷、奥地利、文莱达鲁萨兰国、加拿大、哥伦比亚、塞浦路斯、德国、希腊、匈牙利、印度、爱尔兰、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、西班牙、瑞士、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。下列联合国机构送交了对报告的意见：联合国中非共和国建设和平综合办事处(联中建和办)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署)。

基金会各国家办事处分发的调查问卷也获得了大量信息。⁴ 落实联合国研究报告的非政府组织咨询委员会、丹麦难民理事会和国际计划组织也为本报告提供了宝贵资料；

(d) 青年人的声音至关重要，包括通过研究报告和调查、儿童的建议，以及本报告撰写人通过所开展的青少年工作和举行的青少年会议所传递的声音。

8. 本报告所概述的只是从收到其有关资料的大量经验和行动中筛选出来的一部分。

D. 概念和规范框架

1. 概念框架

9. 《儿童权利公约》规定：儿童系指 18 岁以下的任何人。《公约》在若干条款中确认保护儿童不受暴力侵害，⁵ 尤其是第 19 条明确规定，保护儿童在受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的人的照料时，不致受到任何形式的身心摧残、伤害或凌辱，忽视或照顾不周，虐待或剥削，包括性侵犯。

10. “咨询”一词包括：提供信息和意见，以赋予儿童权力，并支持其他人代表儿童处理预防和应对暴力事件所需采取的一切行动；法律咨询；以及心理和社会心理咨询，即预防、减轻或修复因暴力而对心理、精神和社会所造成的损害的治疗性干预，包括帮助儿童克服可能感到的恐惧、内疚、耻辱和不知所措状况。

11. 为儿童提供的信息和意见，应与儿童的年龄、心理成熟度和具体情况相适应，使用儿童能够理解并对性别和文化具有敏感性的语言，并提供易于儿童使用的相关材料和信息服务。

12. 申诉与报告两者在概念上区别不大。申诉是因无法预防暴力和确保有效保护受害者而采取的手段。在本报告中，“申诉”一词是指受害者或代表受害者行事的人向某一主管当局提交关于暴力事件的来文，希望能够获得保护、援助或补救办法，包括调查暴力事件，制裁负有责任的人。“报告”一词在此是指受害者以外的某个人(无论儿童还是成年人)向主管当局提交关于暴力事件的来文。

13. 保护儿童免遭暴力侵害，需要采取整体性方针，包括：提高认识、积极预防、颁布和实施法律，可靠的数据和研究；儿童受害者的保护、治疗、康复和重新融入社会；以及对犯罪人的调查和惩处。虽然本报告侧重于咨询、申诉和报告机制，但仍需要简要说明这些机制与保护儿童免遭暴力侵害两者其他方面的联系。

⁴ 收到来自各区域 40 个国家办事处的答复。

⁵ 第 19、第 28(2)和第 37 条。

14. 首先，就儿童不受暴力侵害的权利开展宣传和提供认识，⁶ 对促进更有效机制至关重要。如果暴力行为普遍存在并为社会所认可，大多数儿童就不会申诉暴力事件，大多数成年人则不会举报暴力侵害儿童行为，专业人员也就不会轻易采取行动。⁷

15. 其次，关于暴力侵害儿童行为的申诉和报告与刑事诉讼和儿童保护程序这些更大的问题密切相关。申诉和报告是否导致采取适当法律或其他相关行动，是衡量其有无实效的一个重要指标。遗憾的是，许多挑战普遍缺乏以下信息：儿童保护程序和刑事诉讼的结果；法院和其他主管当局所处理的案件在举报案件中所占比例；以及这类诉讼对有关儿童的影响。

2. 规范框架

16. 咨询、报告和申诉机制的建立以国际标准为依据。这些标准包括《儿童权利公约》及其《任择议定书》、重要的区域人权文书，以及关于儿童问题的决定性承诺。本报告附件概述了这些标准和承诺。

二. 目前情况

17. 国家在通过咨询、申诉和报告机制保护儿童免遭暴力侵害方面负有首要责任。其他许多行为者则促进实现这一目标，其中包括国家人权机构、民间社会组织，尤其是非政府组织和社区组织、专业协会、宗教团体、基金会和私人部门。此外，儿童参与对暴力行为曝光和了解体恤儿童的办法，包括建立安全和有效的咨询、报告和申诉机制至关重要。

A. 青年人的声音

18. 儿童的意见和建议对编写联合国研究报告有所助益，对就报告采取后续行动依然至关重要；它们在大会儿童问题特别会议(2002 年 5 月 8 日至 10 日)和三届禁止对儿童和青少年性剥削世界大会上也具有十分重要的意义。儿童的一些主要建议包括：改善获得有关儿童权利信息和利用方便儿童的服务的机会，包括免费使用电话求助热线；在地方社区建立儿童保护机构，以保护弱势儿童；以及各国设立监察员办公室。

19. 在特别代表和特别报告员进行实地考察和举行儿童协商会期间，儿童表示缺少此种机制或所提供的服务不足，以及无法以安全、体恤儿童和有效的方式提

⁶ 《儿童权利公约》，第 42 条。

⁷ CURE 项目就提高认识工作提出了详细而宝贵的建议。《联盟内的儿童受害者——权利与赋予权力：2009-2010 年 CURE 项目的报告》(欧洲联盟，于默奥/犯罪受害者赔偿和支持事务局，瑞典，2010 年)。

供支持。他们承认儿童对机制了解不够，儿童获取信息的机会有限，尤其是农村或偏远地区的儿童；弱势儿童，包括残疾儿童或少数群体儿童，基本没有获取信息的机会。儿童表示他们对现行服务机制缺乏信任，担心个人隐私可能被泄露，将他们置于进而遭受更多骚扰和报复的危险之中。

B. 体恤儿童的咨询、申诉和报告机制

1. 咨询机制

20. 包括性暴力在内的暴力侵害儿童行为，依然被视为耻辱和隐私而被掩盖。因此，当务之急是使儿童以及童年时有过暴力虐待经历的成年人获得使用咨询、申诉和报告程序的机会。

21. 研究工作强调幼儿以及其他弱势群体儿童尤其易受暴力侵害。对这些儿童采取特别保护措施至关重要，以保障他们的权利，确保他们获得资源充足的机构、服务部门和专业人员以具有敏感性、相关性和符合道德观念的方式所提供的支持。

(a) 国家一级事态发展

22. 在许多国家都采取了重要行动，以提高公众对以下问题重要性的认识：保护儿童免受暴力侵害；推广非暴力和积极养育子女和为人父母的技能；鼓励对有关专业人员进行儿童权利培训。通过组织儿童俱乐部，开展校园辩论活动，以及采取同侪行动，如由青年人在社区举办针对青少年的培训和提高认识活动，加强儿童在预防暴力方面的技能。这些重要的活动使人们增强了对儿童受害者可能遭受的伤害的认识，并鼓励那些有风险的儿童增强信心，寻求他人帮助并报告暴力事件。

23. 咨询机制还为儿童和成年人提供有关向何处和如何寻求意见和支持的信息，包括如何提出申诉或报告暴力事件。⁸ 在这方面，各国政府和民间社会成员作了大量努力，包括开展媒体宣传、分发有关热线电话号码的传单和资料，以及获取现有服务。

24. 大多数为本报告提供了资料的国家都表示，本国已制定了专门针对暴力侵害儿童事件的儿童咨询、报告和申诉安排。在一些国家，儿童和家庭事务部负责提供咨询服务(包括但并不总是专门针对儿童的服务)，并提供情感支持、信息、移交、实际援助等服务。一些国家提供了犯罪受害者特别咨询方案，如配备专业人员(如心理学家、社会工作者、律师)的青年福利办事处和儿童庇护所，并在儿童医院设有多学科儿童保护小组。

⁸ 《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则》(经济及社会理事会第2005/20号决议)。

25. 还通过社区组织提供咨询服务。若干国家报告说，由多学科小组提供此类咨询服务，包括儿童保护专家、执法人员、保健工作者、社会工作者以及社会教育学家和校园心理学家。几乎所有国家在给本报告提供的资料中，都把热线求助电话确定为儿童咨询工作的一个重要方面。

(b) 主要教训和长期挑战

26. 本报告在分析中着重提到这方面工作应引以为戒的主要教训：

(a) 在采取较为广泛的保护办法(包括医疗、社会援助、法律服务和财政和教育支持)时，提供咨询更为有效。应根据基于受害者的需要和具体情况而制定的计划来确定所需提供的支持，并通过服务提供者之间的密切合作予以实施；⁹

(b) 应向儿童及其家庭提供咨询，因为家庭其他成员也有可能成为受害者；本人虽未遭受暴力，但同样会产生恐惧、愧疚或焦虑感。如果施加暴力的人是家庭成员，也应对其采取治疗措施，至少在主管当局可能决定采取其他行动之前应当如此；虽然儿童有权不受暴力侵害，但是否需要将犯罪人从家中带走，需视具体情况而定。最后，应向家庭提供咨询的根本原因是，“帮助家庭，往往就是帮助儿童”。¹⁰

(c) 最理想的是由合格的专业人员提供咨询；¹¹ 然而，在世界许多地区，这类专业人员都很匮乏。专门为儿童服务的人员则更为稀缺，“除欧美以外，绝大多数国家”往往都存在这一问题。¹²

27. 暴力可对儿童的精神卫生和发展产生终身的严重影响，因此提供社会心理支持对儿童康复至关重要。如《儿童权利公约》中所指出，应在一种能促进儿童的健康、自尊和尊严的环境中促使遭受暴力侵害的儿童受害者得到康复和重返社会(第39条)。

28. 社会心理支持应由一位“值得信赖、无犯罪行为并十分重视该儿童状况的照料者”提供。¹³ 咨询不但应做到体恤儿童，还应“具有文化敏感性”，并考虑到性别问题以及残疾和族裔等因素。¹⁴

⁹ 世卫组织，《防止儿童虐待：采取行动和形成证据指南》(2006年)，第57-58页。

¹⁰ 同上，第56页。

¹¹ 同上。

¹² 世界心理学协会等组织，《儿童和精神卫生资源地图集》(日内瓦，世卫组织，2005年)第17页。

¹³ 世卫组织，《防止儿童虐待》，第55和56页。

¹⁴ 同上，第56和67页。

29. 本报告收到的资料表明，儿童咨询方案仍面临诸多重大挑战。在所提交的材料中，各国政府都提到专业人员匮乏，培训和资源不足，相关机构间缺乏合作；并承认这类服务主要面向城市地区儿童及其家庭。

30. 在一些国家，虽然咨询权利也得到正式承认，但服务范围极其有限，并且大多是由志愿机构提供的。非正式的估计表明，在需要获得咨询服务的儿童中，获得服务者不到 25%。

31. 确保所有儿童，包括有过暴力经历的儿童获得体恤儿童和有效的咨询，仍然是长期面临的巨大挑战。应加强这一受忽视的领域，包括开展宣传和社会动员活动，采取有关法律、教育和社会措施，培训相关专业人员，以及支持儿童和青少年精神卫生服务。在制定和评价这些行动时，赋予青年人权力和动员青年人参与，对行动是否切实有效仍然是十分重要的。

2. 申诉机制

32. 在国家一级，有不同的机构受理其权利可能受到侵犯的儿童提出的申诉。它们包括司法和行政当局、国家人权委员会，以及儿童事务监察员。

33. 申诉机制有多重用途，包括确保保护受害者和防止暴力行为再次发生。一些机制的目的是对犯罪人实施刑事制裁。其他机制，包括学校、社会福利、执法和管教等系统，则给予行政处分，以防止今后再发生类似的暴力行为，或者为受害者所遭损害提供补偿。向受害者提供援助并非申诉机制的主要目的，虽然提供援助有可能是申诉应对措施的一部分。

34. “申诉”的概念意味着，受理申诉的主管机构在法律上有权采取适当行动。在这一意义上，受理申诉的机构不是民间社会组织，虽然这些组织也可以提供咨询意见或协助向主管当局递交申诉。在促使申诉机制家喻户晓、便捷、有效和体恤儿童方面，民间社会的贡献不可低估。

(a) 儿童申诉的权利

35. 在一些国家，法律普遍承认儿童享有向公共当局申诉的一般权利。而此种法律有效与否，则与儿童能否获得关于其诉诸司法和向司法或非司法机制申诉的权利的信息密切相关。譬如，哥斯达黎加《儿童和青少年法》规定：“不满法定年龄者，若其权利所受威胁有可能严重威胁到其身心健康，应有权寻求庇护、帮助和咨询意见；并应及时获得主管当局的援助和保护”¹⁵ 巴拉圭《儿童和青少年法》确认，儿童有权要求任何公共机构或官员在其职责或权限范围内采取行动，并有权及时获得答复。¹⁶ 在罗马尼亚，关于保护和促进儿童权利的第

¹⁵ 第 7739 号法律第 19 条，丹尼尔·奥多内尔撰文“儿童意见表达权：儿童使其意见得到考虑和参与法律和行政诉讼的权利”，因诺琴蒂工作文件(佛罗伦萨因诺琴蒂研究中心，2009 年)，第 28 页。

¹⁶ 2001 年第 1.680 号法律第 26 条，丹尼尔撰文“儿童权利”，第 28 页。

272/2004 号法律确认，儿童有权就其基本权利受侵犯问题提出个人申诉。¹⁷ 在西班牙，法律确认儿童在保证尊重其权利方面获得公共当局适当援助的权利，包括要求任何公共机构给予保护或支持的权利和就侵犯其权利行为向检察官或监察员提出申诉的权利。¹⁸

36. 一些法律确认儿童在向司法当局提出申诉方面应有的法律地位。在拉丁美洲，许多已通过的儿童法都确认了这一权利。¹⁹ 在菲律宾，儿童权利法规明确规定，其法定权利(包括不遭受身心虐待和性虐待的权利)受到侵犯的儿童，有权寻求法律补救。²⁰ 南非《儿童法》(2005 年第 38 号)规定，儿童有权就违反或可能违反《儿童法》或侵犯宪法承认的权利的行为寻求司法补救。²¹

37. 在一些国家，该权利的行使权仅限于大龄儿童。譬如，在俄罗斯，14 岁以上的儿童才可采取法律行动，寻求保护不受父母或其他行使家长权利者伤害。²² 在突尼斯，达到具有判断辨别力年龄的儿童(13 岁)可就“特别紧急的事项以及家里出现危险情况时”采取法律行动。²³

38. 如寻求司法补救权的权利仅限于大龄儿童，幼龄儿童可求助于行政机构，后者可酌情提出法律诉讼。例如，在厄瓜多尔，在 12 岁以上的儿童“可以个人采取法律行动保护自己的权利的情况下”，幼龄儿童则在需要对其法定监护人采取行动时，可要求提供帮助以保护其权利。²⁴ 在俄罗斯联邦和白俄罗斯，任何年龄的儿童都可以就有关父母或其他代行家长职责者的事宜向主管行政当局提出申诉。²⁵

(b) 行政申诉

39. 一些国际文书要求在儿童事务机构内部建立特别申诉机制。例如，《关于儿童的替代照料准则》规定，“受照料儿童应可利用已知的有效和公正的机制，

¹⁷ 第 29 条第 1 款，撰文“儿童权利”，第 27 页。

¹⁸ 第 1/1996 号组织法第 10 条，丹尼尔撰文“儿童权利”，第 29 页。

¹⁹ 参见多民族玻利维亚国《儿童和青少年法》第 213 条；哥斯达黎加《儿童和青少年法》第 104 条；和巴拉圭《儿童和青少年法》第 119(a)、123(b)和 161 条，丹尼尔撰文“儿童权利”，第 9 和 28 页。

²⁰ 《禁止虐待、剥削和歧视儿童的儿童特别保护法》(第 7610 号共和国法)，第 27(a)和第 3(a)节。

²¹ 丹尼尔撰文“儿童权利”，第 27 页。

²² 《非诉讼民事程序法》，第 64 条；俄罗斯联邦第二次定期报告(CRC/C/65/Add.5)，第 71(o)段。

²³ 《民事和商业程序法》第 19 条第 1 款，丹尼尔撰文“儿童权利”，第 12 页。

²⁴ 《儿童和青少年法》第 65 条，丹尼尔撰文“儿童权利”，第 28 页。

²⁵ CRC/C/65/Add.5,第 71(o)段；白俄罗斯《儿童权利法》(第 2570-XII 号)，第 13 条，撰文“儿童权利”，第 29 页。

能够通过该机制就透明度安置待遇或条件提出申诉或关切”。²⁶ 《联合国保护被剥夺自由少年规则》特别指出，被关押在任何封闭的设施中的儿童，“应随时有机会向拘留所所长提出请求或申诉”，并有权向行政部门和司法部门提出申诉，而且应及时得到答复。²⁷ 此外，该《规则》还要求建立一个独立办公室，如监察员办公室，负责受理和调查被剥夺自由青少年提出的申诉，并协助解决问题。²⁸

40. 一些国家制定了针对特定情况下的儿童的特殊行政程序。在斯洛文尼亚，对警察虐待儿童行为的调查有程序可循。²⁹ 哥斯达黎加《儿童和青少年法》确认学生有权就校园内身心虐待和性虐待行为提出申诉。³⁰ 根据儿童基金会的调查，执法机关以及儿童福利机构和教育系统都建立了申诉程序。

(c) 申诉程序是否体恤儿童？

41. 对于有关受暴力影响儿童的诉讼的敏感性问题，所通过的规范和建议数量亦很可观。然而，这些规范和建议往往都侧重于调查和法律诉讼，较少关注受理和处理申诉问题，尽管受理和处理是法律或行政程序至关重要的初始阶段。在这方面，以下原则应得到尊重：

- (a) 儿童享有其尊严在任何时候都得到尊重的权利；
- (b) 儿童享有隐私权和在安全可靠的环境中参加会议或面谈的权利；³¹
- (c) 将儿童的最大利益作为首要考虑；
- (d) 儿童有权不遭受歧视并按照平等原则来处理；
- (e) 处理申诉时尊重儿童的意见；
- (f) 儿童有权以易懂的语言迅速获得必要信息，包括可能的选择办法和申诉后果、有关程序，以及可提供的保护措施和支持服务；
- (g) 向儿童提供适当的专业和准专业支持，包括消除申诉所述事件带来的不良身心影响和社会后果；³²

²⁶ 大会第 64/142 号决议，附件，第 99 段。

²⁷ 大会第 45/113 号决议，附件，第 75-76 段。

²⁸ 同上，第 77 段。

²⁹ 斯洛文尼亚第二次定期报告(CRC/C/70/Add.19)，第 23 段。

³⁰ 第 66(a)、67 和 68 条；另见厄瓜多尔《儿童和青少年法》第 41 条，撰文“儿童权利”，第 33 页。

³¹ 经济及社会理事会第 2005/20 号决议，第 10-13 和 16 段。

³² 参见《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，第 8 条第 1 款(d)项，和经济及社会理事会第 2005/20 号决议，第 16 和 22 段。

(h) 应尽可能迅速做出决定。³³

42. 现已建立了重要的社区机制，以处理暴力侵害儿童状况，并支持妇女和儿童诉诸司法方面的努力。尼泊尔律师助理委员会致力于防止和处理暴力事件，包括妇女和儿童所遭受的虐待、剥削及歧视。它们推动提高认识活动，及早发现和预防，案件解决与和解，以及开展监督和报告。它们起到观察小组的作用，同时也成为社区与服务提供者之间的桥梁，促进扭转纵容暴力和阻碍儿童行使权利的社会观念。

43. 若干国家编制了易于儿童使用的材料，为儿童提交申诉和寻求补救提供帮助，其中包括有关现有司法或非司法申诉机制以及适用的诉讼程序的资料。

44. 一些国家报告说，它们设立了儿童特别诉讼程序。许多国家还建立了独立儿童代言人、监察员或委员会等机制，以维护儿童的权利、利益和观点；在有的情况下，这些机构还负责调查有关儿童权利遭侵犯的申诉，向受害者提供补救，确定可与主管当局继续开展相关工作的当然领域。其他措施包括建立儿童法院和特警队，并提供法律保障，将满 18 岁者提出申诉和赔偿要求的年龄标准提高。

45. 然而，各国的答复表明，对申诉和报告程序针对儿童使用的便利性作出评价的国家为数甚少。在这方面应继续做出努力。

(d) 国际一级的申诉程序

46. 在国际³⁴和区域³⁵层面，也按照相关人权标准建立了申诉机制。目前，人权理事会一个不限成员名额工作组正在审议《儿童权利公约》关于来文程序的任择议定书。

47. 其他人权机构和机制，包括特别程序，也可受理其授权范围内的有关侵犯儿童权利的指控。而事实上，实际从未收到过儿童本人提交的来文。

³³ 参见《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 8 条第 1 款(g)项，和经济及社会理事会第 2005/20 号决议，第 30(c)段。

³⁴ 例如，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七十七条，以及《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》、《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约任择议定书》和《残疾人权利公约任择议定书》。

³⁵ 例如，美洲人权法院和美洲人权委员会、欧洲社会权利委员会和欧洲人权法院。

3. 报告机制

(a) 强制性报告(制度)

48. 开展儿童权利教育,宣传暴力行为举报方式,是有效报告制度不可或缺的方面,这种制度应对儿童问题具有敏感性,尊重儿童的权利,同时提供有效和资源充足的服务。

49. 儿童权利委员会在第 13 号一般性意见中强调说,对于暴力、有暴力嫌疑或有遭受暴力风险的事件,各国应至少由直接从事儿童工作的专业人员提出报告。在善意提出报告时,必须有适当程序确保保护报告提交人。

50. 若报告带有强制性,则报告义务在范围上有显著差异。在有些法域中,该义务对所有的人都具有约束力。³⁶ 若该义务仅适用于从事儿童工作的专业人员,往往主要涉及的是执法人员、社会工作者、教师、儿童照料者、医务人员和其他保健工作者。³⁷ 有时该义务也适用于其他专业人员,包括药剂师和缓刑监督人员。

51. 各国政府在为报告提供的资料中都提到了不同形式的强制性报告制度。在大多数情况下,该义务与性暴力和身心暴力有关。

52. 然而,无论报告是否带有强制性,其有效性都取决于所提供服务的质(如果经审查报告情况属实的话)。如果儿童保护体系薄弱,或过度依赖机构照料,要求报告有虐待嫌疑的情况,其意义不大。³⁸ 实行强制性报告制度,有时会导致那些经调查后被认定事实不成立的案件的报告数量增多。³⁹ 法律在导致报告数量过多的同时,也致使儿童福利制度负担加重,进而削弱了其提供援助的能力。⁴⁰

53. 有人认为,儿童保护体系与社会的联系越是紧密,就越不需要实行强制性报告,因为大部分暴力案件无须报告,即会为儿童福利人员所注意到。强制性报告可能还会导致家庭与儿童保护当局关系紧张,⁴¹ 使家庭不愿意寻求援助;如强制性报告的范围包括忽视问题时,受赤贫和失业影响的家庭会因此而蒙羞。⁴² 这些问题突出表明,强制性报告制度必须与每个社会的具体情况相吻合,满足社会的需要。

³⁶ 在美利坚合众国,18 个州制定了这类法律(截至 2010 年 4 月)。见 www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/statutes/mandata.cfm。

³⁷ 在对儿童基金会调查的答复中,8 个国家提到校园暴力处理机制;10 个提到儿童福利系统内暴力处理机制;13 个提到执法系统内暴力处理机制。

³⁸ 世卫组织,《防止虐待儿童》,第 62 页。

³⁹ M. Harries 等人,“对虐待儿童行为的强制性报告:证据和选择”(西澳大利亚大学,2002 年),第 14-15 页。

⁴⁰ 世卫组织,《防止虐待儿童》,第 59 页。

⁴¹ 同上,第 62 页。

⁴² Harries,“强制性报告”,第 42 页。

54. 由从事幼儿工作的专业人员提出报告，这一点尤为重要；这些儿童更易受到伤害而且没有能力提出申诉，及早发现并实施干预，可有助于减少屡遭虐待的风险和给健康和社会造成的长期不良后果。⁴³

55. 本报告提交人认为，对于性虐待和造成身心伤害的暴力行为采取某种形式的强制性报告制度，包括由从事儿童工作的专业人员提出报告，适合于所有社会。

(b) 在特定制度下的强制性报告

56. 强制性报告制度通常的假定是，一名专业人员掌握了有关由第三方造成的暴力行为的情况，而他或他与其并无任何机构方面的联系。但是，在暴力行为是由某一同事所为的情况下，强制性报告也具有重要意义。《联合国保护被剥夺自由少年规则》指出：“凡有理由相信发生了或将要发生严重违反本《规则》情事的人员，应将情况报告其上级机关或掌有审查或纠正权力的机关。”⁴⁴

57. 《关于儿童的替代照料准则》规定，与需要替代照料的儿童有关的所有机构和设施“应制定……工作人员行为守则……，包括对涉及任何工作人员渎职行为指控的明确的报告程序”(第 107 段)。

58. 对于在拘留设施内提供医疗服务或社会心理援助的人员，报告制度尤为重要。若这类人员不提供有关暴力行为的证据，就会助长有罪不罚之风，极有可能致使暴力成为一种惯常行为模式。

59. 在一些国家，如美利坚合众国，联邦法律规定，确实了解到有人利用其服务器传播儿童色情制品的互联网服务提供商，应将此种情况报告全国失踪和被剥削儿童中心网络密报线。

60. 本报告提交人认为，确定暴力事件报告义务的标准应纳入所有专门处理有遭受暴力风险的儿童问题的机构或部门的条例或行为规则，如居留设施、学校、儿童医疗机构和执法机关。

(c) 自愿报告

61. 一些为本报告提供资料的国家提到采取特别措施，鼓励报告暴力侵害儿童行为，包括旅游者实施的性暴力。一个国家报告说，每个公民有义务就侵犯儿童权利行为提出申诉；还有一个国家报告说，该国制定了有关保护虐待儿童行为举报者的法律。在一些国家，儿童保护体系或校园服务提供商有义务向儿童福利系统说明情况，在发生虐待儿童的情况下启动动议程序。还有一些国家建立了适当渠道，允许儿童通过监察员等实体建立的电话求助热线直接报告其面临的危险处

⁴³ 世卫组织，《防止虐待儿童》，第 51 页。

⁴⁴ 同上，第 87(c)页。

境。一些国家提供了特别电子邮件地址或免费电话号码，包括报告互联网上有关对儿童进行性剥削的可疑情况。一个国家报告说，该国目前正在评估犯罪受害者在提出申诉方面所面临的障碍。

62. 对调查问卷作出答复的儿童基金会国家办事处有三分之二报告说，办事处所在国制定了鼓励自愿报告的方案。然而，大多数办事处也报告说，提交报告的人不受法律保护。

63. 自愿报告的另一个例子是《保护儿童免受旅行和旅游中的性剥削行为守则》。通过并签署该《行为守则》的旅游经营者和旅游组织承诺，向客户说明其儿童保护政策；培训工作人员；报告和采取其他儿童保护措施。

64. 一项鼓励自愿报告的立法措施是，确认对暴力举报人的身份予以保密。欧洲委员会《保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》规定，缔约方应确保对从事儿童工作的专业人员实行的信息保密规则不得构成妨碍其报告儿童保护机构的障碍；并且应鼓励“凡善意了解或怀疑发生了对儿童的性剥削或性虐待情事者，将这些情况报告主管部门”(第12条第1和第2款)。

65. 本报告提交人认为，应颁布对善意提请主管部门注意暴力侵害儿童情况的专业人员和个人的身份予以保护的规定，并将其纳入关于禁止一切形式暴力侵害儿童行为的法律。

4. 跨学科小组

66. 在越来越多的国家中，跨学科小组对关于暴力侵害儿童行为的申诉和报告作出反应。它们对维护儿童证词的可信性和可靠性起到帮助，同时还确保在整个案件过程中维护儿童的福祉与安全。它们限制儿童可能接受的面谈次数，降低可能与这一程序有关的风险程度。本文在此介绍一些良好做法。

67. 作为打击对妇女和儿童的性暴力战略的一部分，南非建立了性侵犯照料中心。每个性侵犯照料中心即为“一站式服务点”，在此以整体性、综合性和为受害者着想的方式为受害者提供咨询、面谈、体检、审前准备和调查等服务。通过不断与相关利益攸关者，包括与警方、保健专业人员、检察官、社会工作者和非政府组织进行协调，性侵犯照料中心最终的目的是满足受害者在社会和医疗方面的需要，减少再次受害的可能，提高定罪率，缩短结案时间。性侵犯信息管理系统使性侵犯照料中心有可能发挥积极的作用，测试增强效率和效益的新模式，制定罪犯管教和康复方案，促使罪犯重新融入社会而不仅仅是给予处罚。

68. 在冰岛和瑞典，建立了“儿童之家”，为儿童提供援助，同时还搜集在法律诉讼中可使用的证据。在体恤儿童的环境下与遭受暴力的儿童受害者谈话，避免多次谈话，增强所获证据的价值，并提供治疗和支持。该模式源于美利坚合众国，该国现有大约 600 个儿童宣传中心。这些中心由一个由各相关机构，包括警察、地方医院和社会工作部门代表组成的委员会管理，并配备受过专门训练的心理学家和社会工作者。瑞典“儿童之家”2008 年的一项评估报告认为，“儿童

在法律程序中的地位得到提振，儿童观点较之过去得到更多的重视。谈话和体检次数越来越多，儿童在紧急情况下获得的治疗和照料有所改善。”⁴⁵

69. 认识到对儿童的暴力和性暴力的隐蔽性，以及受害者在诉诸司法方面所面临的严重问题，阿根廷最高法院于 2008 年建立了家庭暴力办公室。该办公室每年 365 日，每日 24 小时办公。报告案件，包括 28% 由儿童报告的案件，涉及人身侵犯(67%)、性暴力(13%)和心理方面的暴力(90%)事件。在体恤儿童的房间内接待儿童，由跨学科小组与儿童进行谈话并录制影带。案件可转交刑事或民事当局和/或公共卫生部门处理。该办公室的设立，大大减少了这些案件在审理上的拖延情况。

5. 基于民间社会 and 社区的机制

70. 民间社会和社区组织，包括非政府组织、专业协会、宗教团体、基金会和私人部门，在帮助儿童获取咨询和申诉服务，以及建立有效的暴力侵害儿童行为举报机制方面，往往起到关键的作用。

71. 例如，菲律宾精神卫生协会，作为专业协会，在帮助遭受暴力的儿童受害者，以及在预防暴力和提高认识方面发挥了重要作用。通过实施青年生活增益方案，该协会举办各种研讨会，向青年传授生活技能，随后在全国各地中学中建立了 90 多个精神卫生俱乐部，对会员进行同侪咨询方面的培训。⁴⁶

72. 在埃塞俄比亚，非洲防止和保护儿童免遭虐待和忽视网络为警察局所关押的儿童提供咨询和支持。⁴⁷ 在乍得，学生委员会和家长协会与教师协会参与确定和应对儿童保护问题。如学生屡屡缺勤或发现有遭虐待或忽视的迹象，即上门家访，以监控该儿童的情况。这类委员会促进查明有风险的儿童，然后交由适当的机构处理。

73. 在约旦，“安全之家”儿童保护中心为遭受身心虐待和性虐待的儿童提供治疗和保护。一些案件送交法院处理，还有一些则通过热线电话寻求帮助。在该地区其他国家也建立了类似的中心。⁴⁸

74. 在巴基斯坦，人权和法律援助律师建立了一个中心(Madadgaar)，为遭受暴力的儿童受害者提供住宿、医疗、心理咨询和法律援助。保护儿童权利协会建立

⁴⁵ “联盟内的儿童权利”(上文注 7)，引用 K. Åström 和 A. Rejmer，第 127 页。

⁴⁶ K.M. Hong 等人，“亚洲的照护系统”，摘自《便利途径：儿童和青少年精神卫生方面的照料、治疗和预防》，Remschmidt、Belfer 和 Goodyear，编辑(海德堡和纽约，斯普林格，2004 年)，第 64 页。

⁴⁷ 《专业人员 and 政策制定者就罪行儿童被害人和儿童证人的相关事项坚持公理手册》(联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.1)，第 52 页。

⁴⁸ D. Gavlak，“儿童虐待源于童年阴影”，世界卫生组织公报，第 87 卷，第 5 期(2009 年 5 月，第 325-404 页)。

了地区级儿童权利委员会，由专业社会工作者为受害者提供咨询，并帮助受害者向主管部门提出申诉。巴基斯坦儿科协会与巴基斯坦各非政府组织一道参与实施《打击儿童性虐待和性剥削国家行动计划》。

75. 就社区儿童保护团体及其影响力方面的全球证据开展了一项机构间研究。研究发现，社区儿童保护团体在以下方面发挥了作用：提高人们对儿童保护和福祉方面风险的认识；动员社会应对和预防这些风险，帮助制定地方解决问题的办法，并将棘手的案件转交有关部门处理；为儿童提供社会心理支持。大多数团体与正规的儿童保护系统有关方面，如警方、地方治安法官、地区和国家级委员会、社会服务机构和教育部门官员开展合作，彰显出与公共服务部门建立伙伴关系的重要性。许多团体还与非正规系统有关方开展合作，如传统的司法机制。⁴⁹

76. 在其他研究中所明确的教训包括，必须鼓励社区“自主权”，以确保这些努力的可持续性，并避免采取可能不经意间使受害者蒙羞的干预。社区组织与政府机构以培训、明确界定职责、辅导、个案审查和监督等形式开展合作，可有助于降低干预不当的风险。社区组织可帮助监督申诉机制，以确保此类机制体恤儿童特点并切实有效。儿童的直接参与，有助于确保在使受害者了解申诉机制方面提高服务尤其是宣传工作的效率。⁵⁰

77. 民间社会与政府的合作可有多种形式。一条重要的经验是，社区儿童保护团体应与现有的国家儿童保护系统一道开展工作，而不是成为一个平行结构。

6. 童求助热线

78. 在世界各地，许多国家都设立了可匿名和免费拨打的专门电话号码，以便就暴力事件寻求帮助。受害者、其他知道或怀疑发生暴力的人，甚至实施暴力和打算寻求帮助的人均可使用求助热线。

79. 有些求助热线专门处理特定类型的暴力事件(如性暴力、家庭暴力或所有对儿童的暴力)，还有一些则处理宽泛的问题。在这些求助热线中，有的由非政府组织开办，有的是由政府机构提供。⁵¹

80. 一些求助热线提供有关该向何处求助和当局可给予何种帮助的资讯和意见。一些则提供心理方面的非正式紧急支持。还有一些可将呼叫人提供的信息转达有关部门以采取行动。

⁴⁹ 机构间磋商小组，“我们所要了解的社区儿童保护是什么？对社区儿童保护机制的机构间证据审查”(伦敦，拯救儿童组织，2009年)。

⁵⁰ E. Jareg, “倾听、了解、行动：预防和应对家庭中和社会上的暴力侵害儿童行为”(加德满都，拯救儿童组织，2008年)，第4-5章。

⁵¹ 例如，在毛里求斯，求助热线由警方和两性平等、儿童发展和家庭福利部提供，在瑞士则由Pro Juventute基金会提供。

81. 服务机构现已开始利用新技术，如互联网或短信(SMS)。例如，在瑞士，每天约有 400 名儿童通过互联网或短信获得咨询服务，约有 1,000 名儿童从网上获得咨询服务。⁵² 2010 年，奥地利、德国和瑞士开通了一项互联网服务，使公众能够举报 涉嫌儿童色情旅游的案件。⁵³ 加拿大建立了互联网儿童色情制品举报网站。⁵⁴

82. 据儿童求助热线国际组织(代表 100 多个国家的求助热线)称，暴力是儿童接触求助电话的主要原因之一。在其 2010 年的暴力侵害儿童问题国际报告中，该组织记录了为其调查提供资料的 62 个求助热线所报告的 250,000 多起暴力和虐待事件。大多数报告所涉及的儿童其年龄为 10 至 15 岁，尤其是女孩。报告最多的是人身侵犯和欺凌，其次为忽视、性虐待和精神暴力。

83. 本报告提交人认识到，保护儿童的首要责任在于国家政府，但儿童求助热线也为支持政府行动提供了绝佳机会。应将这些努力作为全面、有力和综合性的国家儿童保护系统的核心部分、迫切需要的儿童资源、数据和信息来源，同时也是需要获得咨询和援助的儿童查询系统。

7. 接触最脆弱人群

84. 民间社会与政府间合作的一个重要领域涉及为特别脆弱的儿童提供安全机制的问题，这些儿童往往难以接触到政府服务机构。弱势儿童包括无父母儿童、机构收留或被拘押的儿童、街头流浪和街头打工儿童、残疾儿童、生活极端贫困的儿童、被迫打工的儿童，或移徙儿童，包括移民或寻求庇护的儿童，以及陷入武装冲突境况下的儿童。

85. 在武装冲突境况下，由于普遍处于安全真空状态，以及除其他因素外，行政、执法和司法基础设施缺乏，暴力包括性暴力事件日趋严重。如冲突中性暴力问题特别代表所指出，“冲突中性暴力是一个政治、安全和人权问题，需要采取政治、安全和人权方面的应对措施”。⁵⁵

86. 安全理事会儿童和武装冲突问题监督和报告机制正在审查强奸和其他对儿童的性暴力问题。根据负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的报告，在有难民和国内流离失所者的环境中，以及与武装部队和武装团体相关的情况下，儿童尤其易遭受性暴力侵害。⁵⁶ 女孩仍然是武装冲突中性暴力主要受害者，但有

⁵² 瑞士政府。

⁵³ 奥地利政府。这项服务以非政府组织——根除亚洲旅游业童妓组织国际制定的一项工具为基础。

⁵⁴ 加拿大政府。

⁵⁵ 对人权理事会的简要通报，2011 年 2 月 10 日。可查阅网站：www.stoprapenow.org/uploads/whatsnews/humanrightscouncilstatement.pdf。

⁵⁶ A/64/254 和 A/65/219。

关对男孩性侵的报告数量日趋增多。收集关于武装冲突中暴力侵害儿童的数据并就其提出报告，这依然是一个严重挑战。正如特别代表所指出：“在许多情况下，这些行为被视为严格的禁忌，因而不鼓励幸存者和社会讲出真话。对司法程序缺乏信任，害怕遭到报复，这都进一步助长了“沉默文化。”⁵⁷

87. 生活极端贫困的儿童，由于所处环境偏远或受到社会排斥，可能不仅仅是难以接触的问题，他们往往还极度缺乏自尊和自信。他们遭受欺凌、羞辱和虐待，认为自己没有说话的权力，担心举报暴力事件时无人相信，或被指责为首先造成暴力。

88. 一旦流落街头，儿童极易遭受暴力和剥削。许多儿童由于在家里遭到身心虐待和性虐待而离家出逃，还有一些儿童仍与家庭保持联系，同时在街头打工以补贴家用。

89. 在许多国家，机构安置儿童的做法依然很普遍。这些机构往往未经注册，缺少规范活动的规范和标准，监督系统也很薄弱和分散。这种种因素致使儿童无法获得安全申诉和报告机制。

90. 研究数据有限，但一些证据表明，残疾儿童遭受身心暴力或性暴力的几率最高可达一般儿童的五倍，⁵⁸ 不太可能纳入预防方案或获得有针对性的保护服务，并且缺乏应对暴力事件或自我保护的能力。这尤其说明了在申张正义和被视作可靠证人方面有着特殊障碍，以及普遍存在对施虐者有罪不罚的现象。《残疾人权利公约》的普遍批准，将是确保这些儿童免遭暴力侵害的一个不可或缺的步骤。

91. 移徙儿童，包括移民儿童、难民儿童或寻求庇护儿童，也面临遭受暴力的风险，同时无法获得咨询或利用报告或申诉机制。根据世界银行的报告，来自发展中国家的移民约有三分之一的人年龄为 12 至 24 岁。⁵⁹ 当他们独自行动，不会讲当地语言，并缺少关于现有儿童保护机构的资讯时，他们往往害怕与当局打交道，担心被遣送，特别是在无证件的情况下。其结果，他们可能使自己面临遭受暴力和剥削的更大风险。

92. 本报告提交人认识到使咨询、报告和申诉机制具有针对脆弱儿童及其家庭的便利性、有效性和敏感性的迫切性。因此，与非政府组织和社区组织合作，可为有效行动提供坚实的基础。

⁵⁷ A/65/219,第 23 段。

⁵⁸ 儿童权利委员会，第 9 号一般性意见，第 42 段。

⁵⁹ 世界银行，《2007 年世界发展报告：发展与下一代》(华盛顿特区，2006 年)，第 14 页。

C. 国家独立儿童人权机制的作用

93. 国家独立儿童人权机制在增进和保护儿童免遭暴力侵害方面发挥了重要作用。儿童权利委员会一直建议建立这些机构，包括赋予其审议个人申诉和进行调查的权力，并建议对侵犯儿童权利行为采取有效补救措施。⁶⁰

94. 在世界各地，法定的国家人权委员会约有 122 个，一些委员会在儿童权利方面负有不同的使命。⁶¹

1. 任务

95. 独立儿童权利机构在儿童权利方面负有全面的职责，开展研究和宣传活动，促进法律和政策改革，并为儿童受害者提供援助。负责受理个人申诉的机构，处理从事儿童工作的专业人员，包括教师、儿童之家工作人员、警务人员和其他公务员所犯下的暴力侵害儿童事件。这些机制属于非对抗性机制，以对话和调解为基础，寻求以协商方式找到符合儿童最大利益的解决办法。目前，只有部分独立儿童权利委员会有权审议个人申诉和请愿(包括代表儿童或由儿童直接提交的个人申诉和请愿)，以及开展调查工作。

96. 一些独立儿童权利委员会可将案件提交法院处理或提请检察官予以重视，尤其是在儿童处境危险以及需要紧急作出司法判决的情况下。

2. 可及性

97. 一般而言，与司法系统相比，诉诸独立儿童权利委员会更为便利，因为委员会免费受理申诉，不需要聘请律师，程序上不太正式且易于使用。通过设立地方办事处，在查明和移交案件方面增强了可及性。一些独立儿童权利委员会积极开展儿童宣传工作，包括访问学校、拘留所和照料中心，以及其他儿童活动场所，包括地处偏远的这类机构。大多数独立儿童权利委员会可自行开展调查工作。保密性是这一程序的重要要素之一。

98. 为确保坚持关爱儿童的方针，容易与儿童沟通，独立儿童权利委员会促进营造体恤儿童的处所，开展在职培训，并利用新技术，包括网站和社会媒体。一些办事处提供网上申诉表，并开办了网上儿童论坛。

99. 让儿童参与这些机构的工作，已导致实现了重大突破。在一些案例中，“青年咨询小组”⁶² 或选出的学生代表⁶³ 帮助做同龄人和同学的工作，使申诉程序在使用上更为便捷。

⁶⁰ 第 2 号一般性意见(2002 年)，第 13 段。

⁶¹ 国家人权机构论坛，www.nhri.net，查询日期：2010 年 11 月 16 日。

⁶² 例如，在爱尔兰、威尔士和新西兰。

⁶³ 例如，在法国。

100. 在有的情况下，法律规定，一旦需要有父母或法定监护人的许可，独立儿童权利委员会只能受理儿童提出的申诉。⁶⁴ 然而，若父母或法定监护人可能就是施虐者时，则允许儿童自行选择自己所信任的成年人。而在有的国家，代表儿童提出申诉则需要获得儿童本人的许可。

3. 有效性

101. 强大的调查权力对独立儿童权利委员会的有效性及其申诉处理能力至关重要。这其中包括迫使证人作证和要求提供证据的权力。这些权力要切实有效，必须纳入相关立法，在出现不履约的情况时，法庭可予以强制执行。在一些国家，建立独立儿童权利委员会的目的是，加强儿童保护系统监控和处理儿童虐待案件的能力。⁶⁵

102. 处理儿童权利申诉时，时间就是生命。申诉处理程序简化，意味着处理进程可以加快。独立机构在国家中的地位以及与高级别决策机构的合作，便于紧急案件得到快速解决。

103. 独立儿童权利委员会负有《儿童权利公约》所明确的重要职责，它以儿童最大利益为出发点。但这些委员会需要有充足的资源，与其他行为者进行机构合作，并可独立履行职责。委员会是否有效，在很大程度上也取决于它们在年轻人当中的信任度。

三. 结论和建议

A. 结论

104. 重要的国际和区域人权标准为建立强大、安全和有效的咨询、报告和申诉机制，以处理暴力侵害儿童事件提供了一个合理框架。按照第三届禁止对儿童和青少年性剥削世界大会商定的安排，各国应在 2013 年之前建立这些机制。

105. 在国家一级，政府(承担儿童保护的首要责任)与其他主要利益攸关方，包括独立儿童人权机构、民间社会和社区组织都作出了重大的努力。然而，这些努力依然缺乏系统性，尚不足以保护儿童免遭暴力侵害。需要按照相关的国际人权文书和各国在这方面所作出的政治承诺，采取紧急步骤以建立和加强这些机构。这些措施对建立强有力的儿童保护机制至关重要，通过这一机制来有效处理暴力问题，使儿童的尊严和基本权利得到尊重。

106. 如本报告分析所证实，现有机制往往都缺乏法律依据，对其任务、作用和职责没有任何明确的界定。国家儿童行动计划，或专门打击暴力侵害儿童行为的

⁶⁴ 例如，在爱尔兰。

⁶⁵ 在北美洲、澳大利亚和新西兰，情况尤其如此。

行动计划，以零散的方式处理这些机制问题，并缺乏确保及时和有效干预所必要的资源。很少对这些机制进行评估，也未对后续措施的有效性或应对暴力事件的决定对儿童的影响作出评价。

B. 指导原则

107. 迫切需要建立有效和体恤儿童的咨询、报告和申诉机制，使所有儿童都可以不受任何歧视地普遍获得和利用该机制。

108. 这些机制是国家儿童保护系统的核心部分，应体现在儿童权利法律和政策中，辅之以综合性儿童服务，并采取行动，改变客观上起到纵容暴力行为的后果的社会规范、态度、行为和做法。必须从根源上解决容忍暴力侵害儿童行为的问题，找出少报不报的原因，消除获得现有服务方面的障碍。

109. 儿童需要有一种赋权感，得到有关获取和有效利用这些机制的权利的必要信息；他们需要确信有人会以道德、安全和保密的方式倾听他们的声音，相信他们的证词不会被泄漏或滥用，以及对他们的保护不会有危险。应保证使儿童参与这些努力，包括参与制定和建立这些机制。

110. 咨询、申诉和报告机制至少应：

(a) 依法建立并符合国际人权文书的要求，政府部门职责明确，其他负责照料或保护儿童的机构、部门和设施行动标准明确；

(b) 普遍设立，并通过适当和积极的方式向儿童和成年人，包括代表儿童行事者广为宣传；

(c) 无歧视地面向国家管辖范围内所有儿童，做到适合儿童年龄并具有性别敏感性，向处境危险的儿童提供特殊保护措施；

(d) 以儿童最大利益为出发点，了解儿童的经历和想法；

(e) 保证儿童安全，除其他外，采取措施避免出现任何伤害、恐吓、报复或再次遭受伤害的危险；

(f) 确保诉讼的保密性，尊重儿童隐私权；

(g) 迅速采取应对行动和后续措施，以便除其他外，避免对有关人造成不利后果。

C. 建议

111. 若尚未建立机制，国家应遵循上述指导原则和要求，依法建立、促进和实施安全、体恤儿童的咨询、申诉和报告机制，使之成为正常运作和资源充足的国际儿童保护系统的核心部分，所有儿童均可无歧视地普遍获得和利用。这种机制应以根据国际标准所制定的坚实的法律框架为基础，禁止一切形式暴力侵害儿童

行为，保障儿童受害者和证人的权利，并且为其提供必要的财政手段和训练有素的人力资源，以便以及时、道德、体恤儿童和有效的方式行事。

112. 若已建立机制，则须确保所有儿童无歧视地获得和利用，并确保这类机制以一种道德、有效和体恤儿童的方式运作，在任何时候均应以儿童最大利益为首要考虑。为此：

(a) 应按照国家人权标准制定法律、政策和准则，明确界定相关部门、机构和参与涉及受暴力影响儿童的咨询、报告和申诉工作的专业人员的作用和职责；明确阐述儿童受害者和证人的权利和法律保障，以便除其他外，避免可能通过骚扰或报复再次遭受伤害的风险。应向从事儿童工作者提供有关报告要求和后果问题的明确的指导意见。应明确规定强制性报告责任，尊重儿童权利，包括保密性和隐私权；应在所有处理有遭受暴力风险儿童事宜的机构和部门的规章和行为规范中，纳入规定报告暴力行为的义务的标准。所有国家应适当考虑对从事以下儿童工作的专业人员的强制性报告要求：遭受性虐待和其他造成人身伤害的行为，以及遭受精神暴力的儿童。还应颁布法律，明确列入对于将暴力侵害儿童案件提交主管当局处理的专业人员和个人的身份予以保护的规定；

(b) 包括司法、执法、社会福利、教育和卫生等部门在内的相关部门，应采取一种协调和综合的机构应对方针，同时应采取下列行动：(一) 增强工作人员以体恤儿童的方式进行个案管理的能力；(二) 建立将申诉转交有关当局的有效制度，并有义务调查有危险的儿童身在何处，使有关当局能够采取干预措施，保护处境危险的儿童；(三) 制定体恤儿童的司法程序；

(c) 所有国家应在 2013 年之前建立国家人权机构，以保障儿童免遭暴力侵害；国家人权机构应特别建立体恤儿童的咨询、报告和申诉机制；独立监测处理暴力行为的措施；提供有效补救办法和途径，包括寻求咨询的可能性和向这些机构提出申诉；

(d) 应开展能力建设和培训活动，确保从事儿童工作的人员掌握必要的知识和技能，在为儿童提供咨询，与儿童面谈，或在报告和申诉程序以及有关康复和重新融入社会方案方面为儿童提供支持时，遵守儿童权利原则和道德标准。这些努力应促进相关专业人员之间，包括在医疗、法律、社会和教育领域内采取综合性合作方针。应发展儿童和青少年精神卫生系统(如若没有的话)；

(e) 应促进提高认识的工作，使儿童及其家庭了解儿童的权利，并深入开展活动，宣传处理暴力事件的有效补救方法和在获取援助和支持方面所提供的服务。应提供资料，说明可向何处获得保密的咨询，以及如何及向何处报告事件和提出申诉。应提供适龄、用语恰当和对性别和残疾敏感的信息和服务，使所有儿童都能够获得信息和服务，确保无任何歧视地为儿童提供支持；

(f) 人身安全和保密性应得到保障，以保护提出申诉或报告暴力事件的儿童及儿童代表免除遭报复的危险，并确保所有行动符合儿童的最大利益，同时允许儿童参与并尊重儿童的知情同意权。必须使儿童相信，未经其同意，任何信息

不得公开，他们的保密权不会受到侵犯，除非有确凿理由相信，信息公开实为保护儿童本人或其他人免遭严重伤害之必要举措；

(g) 如国内法律补救办法未能保护儿童，应支持儿童和代表儿童行事的人求助于国际和区域机制；起草《儿童权利公约》关于建立来文程序的新的任择议定书，为通过安全和体恤儿童的诉讼程序解决暴力事件提供了一条必要途径；

(h) 应加强数据和研究工作，解决暴力的隐蔽性和有关暴力案件的结果始终不明的问题，并就相关举措对所涉儿童的影响作出评价。儿童的意见和经历对这一进程应具有影响作用；

(i) 应加强监测与评估，包括确保遵循专业和道德高标准，提高这些机制的有效性和积极影响。根据这一目标，保密的离职面谈应允许征求使用过这些机制的儿童的看法和意见。在机构发展过程中听取这些建议并作出回应，是增强儿童敏感性的一种重要方式。

附件

Overview of international and regional standards and commitments concerning child-sensitive counselling, reporting and complaint mechanisms to address incidents of violence against children, including sexual violence and exploitation

1. International standards

1. Important international standards frame the development of counselling, reporting and complaint mechanisms. These include the Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols, and significant regional human rights instruments.

2. The Convention on the Rights of the Child recognizes the right to freedom from violence in its many forms and promotes a comprehensive system of child protection to address this phenomenon; it calls on violence prevention, on victims' identification, treatment, recovery and reintegration, as well as on the referral and investigation of incidents of violence. Several articles of the Convention on the Rights of the Child address children's protection from violence, particularly articles 19, 24, 28, 34 to 36, 37 and 39.

3. The normative foundation provided by the Convention and its Protocols has generated significant legal reforms in countries in all regions aiming at the legal prohibition of all forms of violence against children, in any setting where violence may occur. Legislation is also needed to recognize children's right to complaint procedures and remedies to address breaches of their rights and to support children's access to courts and independent children's rights institutions, such as an Ombudsman or a person of a comparable status. Children should know who these persons are, how to access them and what can be expected from this process.⁶⁶

4. This is an area addressed by core international human rights standards and to which the Committee on the Rights of the Child has devoted continued attention. In its most recent General Comment on The Right of the Child to Freedom from all Forms of Violence⁶⁷, the Committee included importance guidance on these mechanisms, strongly recommending that "all States develop safe, well-publicized, confidential and accessible support mechanisms for children, their representatives and others to report violence against children, including through the use of 24-hour toll free hotlines and other information and communication technologies. The establishment of reporting mechanisms includes: providing appropriate information to facilitate the making of complaints; participation in investigations and court proceedings; developing protocols which are appropriate for different circumstances and made widely known to children and the general public; establishing support services for children and families; and training and providing ongoing support for personnel to receive and advance the information received through reporting systems. Reporting mechanisms must be coupled with, and should present themselves as, help-oriented services offering public health and social support rather than

⁶⁶ General Comment 12, CRC/L/GC/12.

⁶⁷ General Comment 13 adopted in February 2011.

as triggering responses which are primarily punitive. The children's right to be heard and to have their views taken seriously has to be respected. In every country reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly with children. When reports are made in good faith, processes must be in place to ensure the protection of the professional making the report."

5. Previously, the Committee had highlighted that⁶⁸ states need to ensure that there are effective, child sensitive procedures available to children and their representatives, including the provision of child friendly information, advice, advocacy and access to independent complaints procedures and to the courts with the appropriate legal and other assistance; and national human rights independent institutions should ensure that children have effective remedies for the breaches of their rights, including independent advice, advocacy and complaints procedures⁶⁹.

6. Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation and, where needed, measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and reintegration.

7. When incidents of violence take place, the Convention calls for "the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement⁷⁰". The Convention further calls for measures designed to "promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts⁷¹." "Such recovery and reintegration", it adds, "shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child."

8. The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, in force in 142 States⁷², requires States Parties to adapt legal and investigative procedures to the special needs of child victims, including their needs as witnesses, to provide support services, inform them of their rights, their role and the scope, timing and progress of the proceedings, avoid unnecessary delay, allow their views, needs and concerns to be presented and considered, protect their privacy and protect them against intimidation and retaliation.⁷³ It also underscores that the best interest of the child shall be a primary consideration in the treatment of victims in the criminal justice system, and that the persons who work with victims shall receive appropriate training.⁷⁴

9. Article 6 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict provides that each State Party shall take all necessary legal, administrative and other measures to ensure the effective implementation and enforcement of the protocol.

10. International criminal law also establishes important safeguards in this field. Indeed, according to the Rome Statute, the International Criminal Court is required to take

⁶⁸ CRC/GC/2003/5, paragraph 24

⁶⁹ General comment 2, paragraph 13

⁷⁰ Article 19 paragraph 2

⁷¹ Article 39

⁷² As of January 2011

⁷³ Art.8(1)

⁷⁴ Art.8(3) and (4)

appropriate measures to protect the safety, physical and psychological well-being, dignity and privacy of victims and witnesses; and, to secure their protection, it may conduct proceedings in camera or allow the presentation of evidence by electronic or other special means; “these measures shall be implemented in the case of a victim of sexual violence or a child who is a victim or a witness⁷⁵”. The Rome Statute also foresees the establishment of a Victims and Witnesses Unit within the Registry to provide protective measures and security arrangements, counselling and other appropriate assistance. The Unit “shall include staff with expertise in trauma, including trauma related to crimes of sexual violence^{76, 77}”.

2. Regional standards

11. Significant regional instruments also address this area of concern. The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, also covering the situation of girls under the age of majority⁷⁸, calls for fair and effective legal procedures for victims including “protective measures, a timely hearing and effective access to such procedures” (...) “effective access to restitution, reparations or other just and effective remedies”, and specialized services, including shelters [and] counselling services...”.⁷⁹ The Convention applies to physical, sexual and psychological violence, although not to violence against boys, and is in force in all OAS Member States except two.⁸⁰

12. The African Charter on the Rights and Welfare of the Child mirrors many of the protective principles of the Convention on the Rights of the Child, including the need for legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of torture, inhuman or degrading treatment, from physical or mental injury or abuse, neglect or maltreatment including sexual abuse; and from sexual exploitation. Protective measures include the establishment of special monitoring units to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as other forms of prevention and for identification, reporting referral investigation, treatment, and follow-up of instances of child abuse and neglect.

13. The Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Rights of Women in Africa presents important provisions for the protection of girls from violence and calls, inter alia, for the establishment of mechanisms and accessible services for effective information, rehabilitation and reparation of victims of violence; for States’ support to initiatives directed at providing women with access to legal services, including legal aid; and requires the provision of appropriate remedies to be “determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or any other competent authority provided for by law⁸¹”.

14. The Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse adopted by the Council of Europe in 2007 requires Parties to take “measures to assist victims, in the short and long term, in their physical and psychosocial recovery”⁸² and to “adopt a protective approach towards victims, ensuring that the investigations and

⁷⁵ Article 68

⁷⁶ Article 43 paragraph 6

⁷⁷ Also relevant are the Rules of Procedure and Evidence adopted by the Assembly of States Parties of the Statute of the International Criminal Court and the Regulations of the Office of the Prosecutor

⁷⁸ Arts.2 and 9

⁷⁹ Art.7(f), 7(g) and 8(d)

⁸⁰ As at 15 January 2011 (Canada and the United States have not yet ratified).

⁸¹ See in particular articles 1 j), 8 and 25

⁸² Art. 14(1)

criminal proceedings do not aggravate the trauma experienced by the child and that the criminal justice response is followed by assistance, where appropriate⁸³”. Article 31 establishes a comprehensive set of safeguards for the protection of the rights of victims and witnesses, including on their safety, protection from intimidation and re-victimization, rehabilitation, and the provision of age-sensitive information. Article 35 contains standards regarding interviews with child victims, which should take place without unjustified delay, by professionals trained for this purpose and conducted in an environment and in manner sensitive to the rights and vulnerability of the child⁸⁴. This Convention also indicates that norms concerning the confidentiality of information obtained in the course of professional activities should not prevent their reporting of situations where they have reasonable grounds for believing that the child is a victim of sexual abuse or exploitation and it encourages the establishment of telephone or internet helplines to provide confidential advice.⁸⁵ At present, it is in force for 10 of the 47 Member States of the Council of Europe, and is also opened to the accession by non-member States.⁸⁶

15. The 2005 Economic and Social Council Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime (“UN Guidelines”), provide a comprehensive set of standards of strong relevance for the protection of children affected by violence. Sections V to XIV contain significant guidance on the right to be treated with dignity and compassion; to be protected from discrimination; to be informed, to be heard and to express views and concerns; the right to effective assistance, to privacy, to be protected from hardship during the justice process; the right to safety, to reparation and to special preventive measures.

16. At the regional level, the Council of Europe Guidelines on Child Friendly Justice⁸⁷, adopted in November 2010, recognize the right to a speedy, age sensitive, diligent justice system that respects children’s rights and children’s protection from harm, intimidation, reprisals and secondary victimization; the Guidelines also highlight the right to “appropriate ways to access justice” and to “appropriate independent and effective complaints mechanisms.”⁸⁸

3. International commitments to children

17. The participants at the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents agreed upon important commitments in this area, having called on States to:

(a) establish by 2013 an effective and accessible system for reporting, follow up and support for child victims of suspected or actual incidents of sexual exploitation, for example by instituting mandatory reporting for people in positions of responsibility for the welfare of children;

(b) develop or enhance accessibility of existing telephone or web-based help lines, in particular for children in care and justice institutions, to encourage children and require care givers to confidentially report sexual exploitation and seek referral to appropriate

⁸³ Art.30

⁸⁴ In addition, Art.36(2)(b) requires States Parties to ensure that “victims may be heard in the courtroom without being present, notably through the use of appropriate communication technologies.”

⁸⁵ Arts.12 and 13

⁸⁶ As at 15 January 2011.

⁸⁷ Adopted on 17 November 2010 by the Committee of Ministers of the Council of Europe

⁸⁸ III.A.1 and III.E.3

services, and ensure that the operators of such reporting mechanisms are adequately trained and supervised;

(c) establish or strengthen national child protection services in order to provide all child victims of sexual exploitation, without discrimination, with the necessary economic and psychosocial support for their full physical and psychological recovery and social reintegration;

(d) ensure that these services are accessible, appropriately resourced, comprehensive, child- and gender-sensitive, and reach all children without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, and social origin and including children with disabilities, from ethnic minorities, indigenous or Aboriginal children, refugee or asylum-seeking and children in domestic service or living on the streets and children displaced by conflict or emergency situations.⁸⁹

18. The establishment of violence related child sensitive mechanisms is gaining an increasing relevance as part of the process of follow-up to the UN Study on Violence against Children across regions. In the case of South Asia, for instance, governments in the region formed the South Asia Initiative to Eliminate Violence against Children (SAIEVAC) which adopted a strategic plan for 2010-15 with two specific goals addressing this question:

(a) By 2015 all States have ensured that all professionals working with or for children (including those working for the State) who suspect that acts of violence have been committed against a child are required by law to report the crime (...) Reporting systems should be safe, well publicized, confidential, accessible and child friendly, allowing children, their representatives and others to report violence against children.

(b) By 2015 all States have clearly defined procedures for the referral of child victims of violence and the modalities for inter-agency cooperation (that is between social services, education, health, police, prosecution authorities, voluntary and private agencies) following an assessment of each particular victim, given due weight to his/her views, and when it is in the best interests of the child, also to her/his parents' or guardians' views.

⁸⁹ Rio de Janeiro Declaration and Call for Action to Prevent and Stop Sexual Exploitation of Children and Adolescents, paras. 46-49.