



人权理事会

第十三届会议

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

探索可否为《儿童权利公约》来文程序拟定一项 任择议定书问题不限成员名额工作组的报告*

主席兼报告员：德拉霍斯拉夫·斯特凡内克(斯洛伐克)

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 会议安排.....	5-16	3
A. 选举主席兼报告员.....	5	3
B. 出席情况.....	6-12	4
C. 文件.....	13	4
D. 辩论安排.....	14-16	5
三. 一般性辩论.....	17-25	5
四. 制定《儿童权利公约》来文程序的原因和时机.....	26-32	7
五. 现有国际机制，其效率及可否为儿童所用：特别程序的角度.....	33-40	8
六. 现有国际和区域机制保护儿童权利的效率：最佳做法及不足.....	41-59	9
七. 儿童权利的独特性及《儿童权利公约》中的具体权利， 包括儿童发表意见的权利.....	60-69	11
八. 《儿童权利公约》来文程序的所涉问题及可行性.....	70-87	13
九. 通过报告.....	88	15

一. 引言

1. 人权理事会 2009 年 6 月 17 日第 11/1 号决议决定，设立一个人权理事会不限成员名额工作组，探讨是否可能制定《儿童权利公约》任择议定书，以提供一种来文程序，补充《公约》的报告程序。还决定工作组应在 2009 年底之前举行为期 5 个工作日的第一届会议。
2. 理事会通过决议时考虑到，除其他外，《儿童权利公约》几乎得到普遍批准，2009 年是《公约》诞生 20 周年，并且其他核心国际人权条约都已制定允许个人来文的程序。
3. 根据此决议，决定工作组于 2009 年 12 月 14 至 18 日召开会议。但鉴于联合国秘书处 12 月 14 和 15 日无法提供六种官方语言的口译服务，工作组只能于 2009 年 12 月 16 至 18 日召开会议。
4. 特别程序司司长兼人权高专办临时负责人简·康纳斯于 2009 年 12 月 16 日宣布会议开幕。康纳斯女士欢迎人权理事会对《儿童权利公约》来文程序问题的关注及其建立工作组的决定。她回顾，《公约》于 1989 年通过以来，条约机构体系已有重大发展，特别是在起草新文书和调整条约机构工作方法以适应其当前面临的众多挑战方面。这方面重要成就主要有，1999 年通过《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，2008 年通过《经济、社会和文化权利国际公约》，二者都制订了来文程序。《残疾人权利公约》及其《任择议定书》也规定了来文程序，同样于 2008 年生效。她还指出，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》只需再有两个国家批准即可生效，其中也包括个人来文程序。因此目前的情况是，所有核心国际人权条约，除《儿童权利公约》外，都为个人提供机制，使其可向各自的条约监督机构提出申诉。康纳斯女士鼓励与会代表仔细回顾近期类似来文程序文书的谈判结果，并谨记需要在现有国际人权法律体系内确保一致和连贯性。

二. 会议安排

A. 选举主席兼报告员

5. 工作组于 2009 年 12 月 16 日第一次会议上以鼓掌方式选举德拉霍斯拉夫·斯特凡内克先生(斯洛伐克)为主席兼报告员。提名德拉霍斯拉夫·斯特凡内克先生的是支持就《儿童权利公约》来文程序达成新任择议定书的核心国家小组(智利、埃及、芬兰、法国、肯尼亚、马尔代夫、斯洛伐克、斯洛文尼亚、泰国和乌拉圭)。乌拉圭代表核心小组发言指出，提名的基础是核心小组达成的协议，该协议载于 2009 年 11 月 16 日智利常驻代表致人权理事会主席的普通照会，通过各国的区域协调员分发给各国，并于 2009 年 11 月 18 日在关于工作组的情况介绍会上提交 60 多个国家的代表。

B. 出席情况

6. 以下人权理事会成员国代表出席了工作组会议：阿根廷、巴林、孟加拉、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布基纳法索、智利、中国、吉布提、埃及、法国、加纳、匈牙利、印度、印度尼西亚、意大利、日本、毛里求斯、墨西哥、荷兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔国、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和乌拉圭。

7. 以下非人权理事会成员国也参加了工作组会议：阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、保加利亚、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、希腊、危地马拉、海地、冰岛、以色列、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、科威特、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、马来西亚、马尔代夫、摩洛哥、新西兰、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塞尔维亚、新加坡、西班牙、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和津巴布韦。

8. 教廷和巴勒斯坦被占领土也派观察员出席了会议。

9. 以下政府间组织出席了工作组会议：非洲联盟、欧洲联盟和法语国家国际组织。

10. 联合国儿童基金会(儿童基金会)也参加了会议。

11. 以下与经济及社会理事会咨商关系非政府组织派观察员出席：国际睦邻会、国际法学家委员会、地球社国际联合会、国际拯救儿童联盟、日本救助儿童、国际人权服务社、Kindernothilfe、挪威人权中心、国际计划组织、国际儿童村组织、世界禁止酷刑组织、世界展望国际组织。

12. 根据第 11/1 号决议第 3 段，儿童权利委员会主席李洋熙及副主席让·泽尔马唐也作为顾问出席了工作组会议。以下专家发言并与工作组进行互动对话：买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员 Najaat M'jid Maalla；非政府组织《儿童权利公约》小组副主席及儿童权利信息网理事会主席 Peter Newell；以及负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表玛尔塔·桑托斯·派斯。

C. 文件

13. 工作组收到下列文件：

- A/HRC/WG.7/1/1 临时议程
- A/HRC/WG.7/1/CRP.1 专家内韦娜·武奇科维奇·萨霍维奇提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.2 专家 Peter Newell 提交的文件

- A/HRC/WG.7/1/CRP.3 专家纳贾特·马拉·姆吉德提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.4 专家保罗·塞尔吉奥·皮涅罗提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.5 国际拯救儿童联盟、Kindernothilfe、世界反对酷刑组织、国际儿童村组织、世界展望国际组织、儿童权利信息网、全球停止体罚倡议、终止体罚儿童全球倡议及非政府组织《儿童权利公约》小组联合等提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.6 专家李洋熙提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.7 专家玛尔塔·桑托斯·派斯提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.8 专家·泽尔马唐提交的文件
- A/HRC/WG.7/1/CRP.9 欧洲儿童事务监察员网络提交的文件
- CRC/C/GC/10 第 10 号一般性意见(2007 年)。少年司法中的儿童权利
- CRC/C/GC/12 第 12 号一般性意见(2009 年)。儿童发表意见的权利

D. 辩论安排

14. 主席兼报告员在开幕发言中回顾，2009 年是《公约》诞生 20 周年，为此而开展了许多活动。第 11/1 号决议是人权理事会内跨区域努力的结果。这方面成立了代表所有区域的核心国家小组，协助筹备工作组会议。他强调了组织工作组会议的基本原则，即透明、建设性、及公开坦诚地讨论一切相关问题，以便取得协商一致的成果。

15. 工作组于 2009 年 12 月 16 日第一次会议上通过了载于 A/HRC/WG.7/1/1 号文件的议程以及无评注的工作计划。

16. 根据主席的提议，工作组一致同意进行一般性辩论，之后是专家陈述，并讨论以下议题：(a) 起草《公约》来文程序的原因和时间；(b) 现有国际机制，其效率及可否为儿童所用；(c) 国际和区域机制下保护儿童权利的效率；(d) 儿童权利的独特性及《公约》中的具体权利，包括儿童发表意见的权利；以及 (e) 《公约》来文程序的影响及可行性。

三. 一般性辩论

17. 工作组于 2009 年 12 月 16 日第一次会议上进行了一般性辩论，各国代表团及政府间和非政府组织作了开幕发言，并就制订《儿童权利公约》关于来文程序的任择议定书的各种选择以及工作组要解决的主要问题表达了初步意见。约 37

个代表团发言，其中一些代表区域或次区域组织发言。两个非政府组织，其中一个代表 11 个组织的联合体，儿童基金会也作了发言。总体上，发言者欢迎成立工作组这一加强执行儿童权利的重要步骤。

18. 很多发言者提到，《公约》几乎获得普遍批准，并在维护儿童作为权利拥有者的地位方面产生了重大影响。一些代表团举例说明国家层面在保护并促进儿童权利方面的积极进展。然而一些发言者强调，在任何方面，这些努力仍有不足之处，世界各地都有儿童仍受到虐待和剥削。很多国家的儿童权利受到侵犯而得不到有效补救，本国提供的补救办法往往不足或没有补救办法。

19. 多数代表团认为，来文程序增添了一个取得更大进步的工具，并提到《公约》是唯一没有这种程序的主要人权条约。它们强调，来文程序将成为问责机制连续体的一部分，从社区一级开始，包括国家司法系统、监察员办公室和区域机制。这一程序，要为所有儿童所设，为所有儿童所用，包括为受到排斥和边缘化的儿童所设所用。这方面它们提到了《公约》第 4 条，它要求各国采取一切适当的立法、行政和其他措施实现权利。此外，儿童权利委员会第 5 号一般性意见提出，权利要具有意义，就必须规定有效的补救办法纠正侵权行为(第 24 段)。

20. 众多代表团表示愿意探讨此问题，考虑这种程序带来的增加值。一些代表团称，制定任择议定书不应仅是简单地复制其他条约的程序，而是一定要先仔细考察其增加值。对现有来文程序应仔细加以考虑。然而，《公约》有其特性，不能照搬这些程序。因此应进行全面讨论，考察新的有差别的方法。这方面一些代表团强调愿意考虑不同选择，参与建设性辩论。

21. 一些代表团，同时也代表各自的区域组织，它们强调说，在考察来文程序问题时，必须要谨记与文化及宗教因素相关的问题，家庭和传统的作用，儿童生活的环境，国家司法体系及发展中国家的情况。一些代表团强调有效保护儿童权利应从家庭开始。一个代表团代表区域组织回顾，非洲联盟于 1999 年通过了《非洲儿童权利与福利宪章》，已赋权儿童权利和福利问题非洲专家委员会受理起诉违反《宪章》行为的个人来文。这说明非洲国家将保护儿童权利作为重点工作。

22. 多数发言者欢迎专家出席工作组会议以及提供书面意见。许多发言者表示有兴趣听取专家和其他与会者的在关键问题上的意见，如：儿童的法律能力问题；来文程序下为儿童代理的问题及获得其同意的需要；如何确保来文的处理符合有关儿童的最大利益；根据来文程序行使儿童发表意见的权利；用尽国内补救办法；针对国际机制加强国家机制的需要；与现有其他人权条约的来文程序重叠；诉讼程序时间长度，要考虑儿童特殊的地位；任择议定书的范围；程序对委员会工作量的影响；提交集体申诉的可能性；任择议定书中纳入调查程序；影响条约机构体系的资源限制。

23. 若干代表团及与会者表示希望工作组能建议理事会给予其一项授权，以开始制定任择议定书，从而能加强工作组目前的授权。一些代表团称在这方面持开

放意见，将听取讨论以形成立场。总体上，所有发言者都表示愿意以开放并具建设性的方式工作。

24. 一个代表团提到，2009年11月24日在开罗举行的《公约》二十周年纪念大会通过了《宣言》，多数伊斯兰会议组织成员国及国际组织、国家人权机构、非政府组织和来自伊斯兰会议组织国家的儿童参加了大会。《宣言》欢迎众多伊斯兰会议组织成员国表示支持加强工作组职权以推进起草新的关于来文程序的《儿童权利公约》任择议定书。

25. 一般性辩论结束时主席指出，发言的代表团及与会者为数众多，表明工作组引起很大关注。他称，《公约》框架内的来文程序早应制定，有必要探讨制定来文程序的原因。

四. 制定《儿童权利公约》来文程序的原因和时机

26. 制定《儿童权利公约》来文程序的原因和时机这一议题由委员会主席李洋熙提出。此外，美洲人权委员会专员兼儿童权利问题报告员、曾被任命为独立专家，负责《联合国秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究》的保罗·塞尔吉奥·皮涅罗也就此议题提交了书面意见。李女士回顾，1980年代末在《公约》谈判过程中曾讨论过制定来文程序的想法，1999年《公约》十周年时重提此事。但由于当时国际社会更关注儿童权利的定义而非程序事项，建议没有进展。

27. 李女士指出，过去一年半中委员会考虑了关于来文程序的支持和反对意见，结论是这种程序不仅可行而且必要，因为它将非常有助于儿童权利的整体保护。程序将考虑儿童依赖的特性及其不断发展的能力。此外，在国际层面发表意见的权利将进一步加强促进和保护《公约》所载权利。

28. 至于时机，李女士回顾，儿童及其权利自国际联盟时期就一直是国际社会关注的话题。另外，《〈经济、社会、文化权利国际公约〉任择议定书》通过之后，这些权利的可诉性已不再是问题。因此她相信时机已成熟，早应制定来文程序。

29. 李女士发言之后的辩论中，许多代表团提出他们认为应制定来文程序的原因，如：《公约》保障了许多其他条约未包含的权利，并载有处理其他权利的具体原则；违反《公约》的指控应由具有恰当专门知识的公约机构，即儿童权利委员会处理；很多国家缺乏适当的补救机制，国家体制不起作用时程序可以提供补救办法；委员会将处于独特地位，就复杂的《公约》执行问题进行专业的澄清；积累的判例将极大促进《公约》解释；国家机制和机构可极大获益于判例；程序将成为加强《公约》监督的又一工具；要求用尽国内补救办法，故不会干涉国家司法机构；程序还将有助于强化《公约》规定的国家义务，加强国家标准和政策。

30. 关于时机，一些发言的代表团同意李女士提出的观点。一些代表团强调，目前任择议定书拥有强大支持，这一形势不应错过。其他代表团认为难以确定合适的时间。

31. 主席兼报告员总结讨论时强调了一些发言人提出的支持任择议定书的原因，包括儿童是权利拥有者，且《公约》是唯一没有来文程序的条约。此外，任择议定书将赋予发表意见的权利以内容，通过有效补救办法，并且是一个对儿童敏感的机制。委员会判例将极大促进对《公约》规定的解释，给区域和国家机构以启发。

32. 关于时机，他注意到发表的不同观点。但是他回顾，缔约国有责任遵守其批准《公约》时接受的义务和承诺。

五. 现有国际机制，其效率及可否为儿童所用：特别程序的角度

33. 买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员纳贾特·马拉·姆吉德提出现有国际机制这一议题。

34. 特别报告员解释了其处理个人申诉、紧急呼吁和国别访问的工作授权。她指出授权具有局限，特别是在个人申诉方面，许多情况下她无法采取行动，因为所涉问题虽与儿童相关却不属于她的授权范围。

35. 特别报告员欢迎制定任择议定书以规定来文程序这一建议。她认为，程序将补充她和委员会的职权，可以更好地保护儿童的权利，并加强国际人权保护体系。她强调，特别程序和整体条约机构的合作十分重要。就儿童权利委员会和她的授权而言，合作形式主要是交流信息。

36. 特别报告员从其授权的角度就新程序为何必要提出以下原因：**(a)** 她获得的信息主要来自非政府组织，故对儿童而言存在充分可见性和可利用性的问题；**(b)** 她的授权范围有限；并且**(c)** 授权范围内缺乏有效后续程序。要使新程序有效，应保障它能为儿童及儿童工作者所利用。还应考虑保密性和尊重儿童的私人生活。

37. 一些代表团提问不同机制审议相同申诉的可能。一些代表团认为，任择议定书如获通过，将吸引多数与儿童相关的申诉。

38. 在会上还强调，现有特别程序已经向儿童开放。但这些特别程序各有具体授权，因此只能零散地保护儿童权利。因此，制定任择议定书将给现有体系带来增加值。

39. 非政府组织代表强调，目前缺乏一个全面主管儿童权利问题的机构。即使一些条约机构收到来自儿童的投诉，其各自授权仍有局限。

40. 主席兼报告员总结关于此议题的讨论时指出，程序的有效性将在很大程度上要看其能否为儿童所用。儿童，其代表者，儿童问题工作者及其他利益攸关方应知晓程序的存在。学校和其他适当机构应提供这方面信息。主席进一步指出，互补性和重叠是经常提及的问题。但显然现有条约机构和特别程序体系在儿童权利方面只提供零散的保护，不能确保提供与《儿童权利公约》同等水平的保护。

六. 现有国际和区域机制保护儿童权利的效率：最佳做法及不足

41. 现有国际和区域机制保护儿童权利的效率这一议题由 Peter Newell 提出，他提到，国家因批准《公约》而承担的义务与现实中儿童权利得以实现和享受的程度存在差距。他强调，很多国家仍远未做到提供有效补救办法，因此他重点论述采取措施的必要性，以确保：(a) 提供适合儿童的信息、建议和倡导，包括支持自我倡导；(b) 儿童在其生活中任何环境下都易于利用独立申诉程序；(c) 儿童及其代表，与其他权利拥有者一样，在其他补救办法不能解决或充分解决其权利受到侵犯的问题时，可诉诸法庭；(d) 为权利受到侵犯的儿童提供足够补救。

42. 这位专家认为，很多国家仍未提供有效补救办法，因为他们认为儿童是权利的客体而非主体。这方面他请大家关注残疾儿童的特别弱势地位。他强调，儿童通常只有通过父母才能行动。但很多案例中(民事、刑事或行政)父母和儿童间可能有利益冲突。

43. 2006 年《秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究》就强调指出，国家一级缺乏足够的补救办法。此外，儿童权利委员会在第 2 号一般性意见中要求各缔约国赋权其国家人权机构，使之能够考虑代表儿童或由儿童提出的个人申诉，这一目标还未普遍实现。

44. 该专家认为，理想的情况是，补救办法由国家一级提供。遗憾的是，实际上很少如此。制定、通过一项任择议定书并使之生效的过程可加强国家机制的可利用性并改善其运作。

45. 该专家指出，当国家机制未提供足够应对措施时，国家并未禁止成人利用国际补救办法。同样，事关儿童时不应有不同方法。此外，应谨记儿童地位特殊。

46. 关于用尽国内补救办法的规定，专家强调，这项规定只应适用于儿童或其代表可利用的，且没有不当拖延的补救办法。此外，必须设想特别措施以保护儿童免受因与提交来文而受到的威胁。

47. 专家认为，任择议定书还应允许委员会就《公约》规定的大规模侵犯权利的情况开展调查。还可设想无需确定具体受害者的集体申诉机制。设想的所有程序都应为儿童着想，对儿童适合。最后，专家强调，需要确保设想的程序与现有程序之间的一致和连续性。新的任择议定书只能是确保儿童更好地享受其权利的又一工具。

48. 关于设立集体申诉机制的建议，一些缔约国指出该问题需进一步探讨。应区分可确定的个人提出的集体申诉和不可个人化的申诉。

49. 一些代表团指出，美洲人权委员会/人权法院和欧洲人权法院在各自判例中已提及《儿童权利公约》的规定，这有助于本国法庭应用《公约》规定。一些代表团坚称区域和国际人权保护机制相辅相成。任择议定书只会加强这种互补。

50. 一个代表团建议，新的任择议定书就处理儿童问题的国家人权机构的主要形式提供指导。

51. 一些代表团就其儿童保护机制和做法提供了信息，包括代表的问题，并举例说明良好做法。许多代表团坚称，应加强国家一级对儿童的保护。一个代表团建议，弱势群体儿童的需求也应得到考虑。另一代表团建议建立包含良好做法信息的数据库。

52. 一个代表团强调，需要澄清拖延和诉讼程序时长的问题，例如，提交申诉的未成年人在委员会做出最终决定时已达到成人年龄，此种情况如何处理。一些代表团提出儿童利用来文程序的问题，一个代表团提问残疾儿童在国际一级提出申诉有何选择。

53. 非政府组织代表表示，新机制将指导国家法庭处理儿童问题。一些国家没有专门的儿童申诉机制，儿童总体上能够利用现有申诉机制的程度有限。现有区域机制可能只能保证对儿童有限的保护，因为它们不能处理所有《公约》规定受保护的儿童。无论哪种情况，现有机制和设想的机制之间都没有矛盾，儿童无法在国家或区域一级获得补救时，必须有机会在国际一级寻求补救。

54. Newell 先生对不同发言做出回应，肯定了美洲人权委员会和欧洲人权法院都积极运用《儿童权利公约》解释了美国和欧洲的人权公约。两者也都考虑了委员会的一般性意见。尽管如此，一些欧洲人权法院的判决还是由于与《儿童权利公约》不完全一致而受到批评。他认为，区域机制只会欢迎建立一个新的来文程序。

55. 该专家又指出，规定同一问题一次只能由一个机制考虑的标准限制可以解决重叠的问题。如何选择法院，主要取决于受害者援引的权利和指控。他认为将来的议定书不应包括关于国家人权机构在申诉方面角色的规定，因为该问题已在关于增进和保护人权的国家机构地位的原则(《巴黎原则》)及委员会第 2 号一般性意见中得到处理。

56. 关于申诉时间的长短问题，Newell 先生解释说，现有的审查来文的条约机构已各自就各方提出意见的时限做出规定。新程序在这方面应平衡申诉人与缔约国之间的权利和利益。

57. 专家进一步指出，他认为，赋权委员会，使之有可能发出采取临时保护措施的请求，这对委员会的个人来文工作至关重要。

58. 关于代表的问题，参照“儿童最大利益”原则，专家建议，可按照儿童年龄及其同意将案件交由委员会审查的能力区别对待。

59. 主席兼报告员总结讨论时强调：程序需适合儿童，来文需尽快处理；需确保儿童可诉诸法庭；考虑国家一级最佳作法的重要性；区域和国际机制不是重叠而是相辅相成；国际保护机制可促进加强国家一级机制；不应忽视国家和地区一级的积极期待；用尽国内补救办法是必要的，但前提是国内补救办法有效且可

用，并且程序没有无故延长；应赋予国家机构对与儿童相关的案件进行起诉的权利；需就集体申诉问题进行与未来来文程序相关的进一步讨论。

七. 儿童权利的独特性及《儿童权利公约》中的具体权利，包括儿童发表意见的权利

60. 儿童权利的独特性及《儿童权利公约》中的具体权利这一议题由暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表玛尔塔·桑托斯·派斯，以及儿童权利委员会副主席让·泽尔马唐提出。桑托斯·派斯女士称，20年来积累了大量经验，包括看法转向将儿童视为权利拥有者、相关机构和法律改革以及对区域和国家机制工作的全面评估，都可为讨论提供有用的指导原则。

61. 桑托斯·派斯女士解释了来文程序与其授权的关系问题。《秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究》表明，暴力侵害儿童持续存在，通常是隐性现象，基本上为社会所接受。于是，儿童惧怕报告，特别是在国家一级缺乏有效补救办法的情况下。因此重要的是，如《研究》所建议，在国家一级建立适当机制，并制定一个《公约》的来文程序为补充。这一程序以现有国际规范及标准为基础，它将：有助于维护《公约》的整体性；考虑到《公约》在审议指控方面的总体原则；就防止儿童由于提出申诉而遭报复的措施提出建议；采取性别敏感的方法；保障儿童在对影响到其本人的诉讼中发表意见的权利；补充委员会报告的职责，使它能够呼吁相关机构支持各国就其建议采取的后续行动，包括解决暴力侵害儿童的根本原因。

62. 就关于来文程序的任择议定书提出了更具体的理由，其中有：就具体法律措施为各国提供详细指导原则，以及给予儿童的知情权更具体的内容。应建立国家机制协助个人使用该程序，如通过监察员办公室这样做。重要的是确保一切相关行为方了解并熟练使用该程序。

63. 来文程序要有效并真正可以为儿童所用，就需要为人所理解，并易于获取。因此，新的来文程序可就以下必须要做的事情方面向缔约国提供有价值的指导：为儿童提供关于现有申诉机制和程序的相关信息；需要提高对这些申诉手段的意义及其使用方法的认识；开展这些工作需要使用为儿童着想的语言、材料和工具。

64. 任择议定书还应承认重要的法律保障，包括儿童发起来文程序并在此过程中获得有效支持的权利；儿童享受法律咨询和代表的权利；获得免费法律援助的权利；得到快速决定的权利。此外，应根据儿童的最大利益考虑来文的可受理性，如国内补救办法的应用被不合理拖延或不太可能带来有效补救，则应取消用尽国内可用补救办法的规定。就拟订任择议定书作进一步讨论，将提供机会，以详细解决上述问题和其他一些问题，同时也会考虑以牢固合理的规范框架为基础的需要，《公约》的进步精神和国家及地区一级积累的经验。

65. 泽尔马唐先生发言指出,《公约》是一个全面的文书,包括了儿童的公民、政治和经济、社会和文化权利。其中有些条款与其他人权条约中人人享有的保障措施相同,但大多数规定给予儿童独特的权利。此外,《公约》的所有规定都要依据其主要原则进行解释,即非歧视(第 2 条),一切关于儿童的行动中以儿童的最大利益为首要考虑(第 3 条),最大限度地确保儿童的存活与发展的义务(第 6 条),在影响到儿童本人的一切事项上对其发表的意见给以适当看待的义务(第 12 条)。

66. 关于儿童发表意见的权利,泽尔马唐先生提及关于儿童权利的第 64/146 号决议,其中大会承认,除其他外,要使儿童充分享受发表意见和参与讨论的权利,成年人需要采取以儿童为中心的态度,听取儿童的意见,尊重他们的权利和个人观点(第 32 段)。该决议以及委员会第 5 号一般性意见(执行《儿童权利公约》的一般措施)明确承认儿童的特殊地位,这意味着儿童成为权利拥有者而不只是需要照料和保护的个人。因此,需要为儿童提供法律手段,使其在权利受到侵犯时能够提出申诉并获得补救。泽尔马唐先生认为,儿童地位特殊,且其他人权条约未充分满足儿童的具体需求,因此有理由专门制定一个来文程序。该程序使委员会的监测授权得以完整,随之形成的判例将在国家一级提供指导,包括将《公约》所载一般原则纳入主流。

67. 泽尔马唐先生认为,委员会关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(《公约》第 12 条)应对工作组的讨论有所启发。意见第 47 段指出,“如果在司法和行政诉讼中侵犯了儿童发表意见的权利,则儿童必须能够进入上诉和申诉程序,对侵权行为进行补救。申诉程序应提供可靠机制,以确保儿童有信心他们不会因为利用了这些机制而有可能面临暴力或惩罚”。泽尔马唐先生认为,可对进入上诉和申诉程序的说法进行解释,以纳入儿童向委员会提交个人来文称其权利受到侵犯的可能性。最后,泽尔马唐先生回顾,全世界近半数人口未满 18 岁,世界有一半人口无法利用适当的来文程序,这是自相矛盾的。

68. 玛尔塔·桑托斯·派斯女士和泽尔马唐先生发言之后的辩论中,许多代表团探讨了儿童权利的独特性与来文程序之间的联系。这方面提出以下问题:

(a) 儿童被视为享有具体、独特权利的权利拥有者,委员会是处理儿童问题方面专门知识最为相关的条约机构,而《公约》是唯一没有来文程序的核心人权条约;

(b) 为《公约》制定来文程序将有助于加强儿童保护,因为它将提供专门论坛,并由一个委员会在该论坛上审议《公约》所载的一切权利和原则方面的问题;这个委员会富有创新和创造性,积累了独有的多学科专门知识,而《公约》正是以这种创新和创造性设计的;

(c) 关于儿童是否有能力提交申诉,以及什么机构最适于评估儿童成熟程度的问题,应根据从《残疾人权利公约》中获得的以及国家一级积累的经验加以考虑;

(d) 《公约》未规定儿童表达意见的最低年龄，但称，对考虑儿童意见进行评估的标准必须包含客观(年龄)及主观(成熟程度)因素；

(e) 由于儿童处于弱势地位，客观上存在儿童提交申诉时受到操纵的风险。任择议定书应特别关注这一问题，并制定具体保障措施，最大限度避免或限制这一风险；

(f) 儿童的能力不断发展的大原则载于《公约》第 5 条，在第 7 号一般性意见中得到进一步详细论述，该原则应指导对法定为儿童负责的家庭或他人角色的解释。儿童受保护的权利与儿童作为权利拥有者并不矛盾；

(g) 儿童参与起草关于其基本权利的法律方面的经验和最佳做法应指导对儿童参与不限成员名额工作组工作的考虑。

69. 主席兼报告员总结辩论时强调，就制定任择议定书作决定时应考虑在《秘书长关于暴力侵害儿童问题的研究》中提出的关于补救机制的建议。一些发言者似乎认为，《公约》间接承认了需要来文程序，其他发言者对此表示怀疑。主席也指出，对适合儿童并考虑儿童不断发展的能力及《公约》规定的权利和原则独特性的程序十分重要。

八. 《儿童权利公约》来文程序的所涉问题及可行性

70. 儿童权利委员会主席李女士就《儿童权利公约》来文程序的所涉问题及可行性做了陈述。前儿童权利委员会成员内韦娜·武奇科维奇·萨霍维奇就这一议题提交了一份文件。

71. 李女士提及委员会的工作量。有两次，委员会在面临国家报告大量积压时，决定分两个会议室同时开展工作。为避免将来出现积压问题，委员会请缔约国合并定期报告。目前，委员会正在审议其工作方法，以便提出更为持久的长期方案解决该问题。

72. 李女士提出，在机制建立后，可根据通过的议事规则处理审查来文的工作方法。这方面，委员会将参考其他来文机制如何运作。在秘书处一级，据估计，机制生效后首先需增加一名专业人员和一名一般事务人员。

73. 专门知识方面，李女士指出，目前委员会成员中七位专家有法律背景。但是要整体、全面地解决侵犯儿童权利问题，需要采取多学科的方法。关于如何处理来文，委员会当然会参考其他条约机构的做法。可能的选择包括建立工作组或任命个案报告员。

74. 最后，关于任择议定书背景下对培训项目的国际援助，一些代表团提出这一问题，李女士回顾，《〈经济、社会、文化权利国际公约〉任择议定书》包含一条这方面的规定，《儿童权利公约》的任择议定书可采取相同做法。

75. 李女士发言之后的讨论中，一些代表团就委员会在个人申诉方面未来可能的工作提出有关程序和资源的问题。包括：

(a) 拖延向委员会提交来文的问题，及程序还未结束，申诉人可能就已不再是《公约》含义内的“未成年人”的情况；

(b) 将审查委员会收到的申诉的任务按程序分配给委员会的两个会议之一，或分配给为这项工作建立的工作组；

(c) 人力和资金资源，包括随着申诉数量增加，是否应为委员会的来文工作逐渐增大资源分配量的问题；

(d) 关于工作组，目前的进程需要快速进展，以避免不必要的资源支出；

(e) 需要确保委员会有足够的法律专业知识。

76. 与以上议题相关，人权事务高级专员办事处(人权高专办)秘书处进行了陈述，回答代表团提出的关于目前条约机构体系在审查来文方面如何运作的一些问题。

77. 人权事务委员会方面，秘书处指出，目前有近 430 个案件待决。每年登记约 100 个案件，并做出数量相当的最终决定。禁止酷刑委员会目前有 85 个案件待决，1990 年代以来该委员会的程序共登记了近 400 个案件。消除种族歧视委员会和消除对妇女一切形式歧视委员会登记的案件很少。新建立的残疾人权利委员会尚未登记任何个人来文。

78. 秘书处指出，条约机构审议的案件中仅有 2%到 2.5%与涉及儿童的情况有关。至于一些代表团表示担心可能出现申诉人“对审议机构挑挑捡捡”的情况，秘书处提及审查个人来文的条约机构，如人权事务委员会，目前的做法，指出，多数《欧洲人权公约》缔约国对《〈公民权利和政治权利国际公约〉任择议定书》第五条第二款(子)项提出保留，该项限制了人权事务委员会审查欧洲人权法院已审查过的申诉的能力。其他条约机构不得审查相关国际机构已做出决定的来文。

79. 讨论中，代表团还提出了儿童地位及集体申诉的问题，关于这些问题，应在起草阶段处理。显然应就儿童的代表问题制订可行且实际的规则。

80. 关于用尽国内补救办法，各代表团多次提出这一问题，秘书处指出，就现有审查个人来文的条约机构而言，国内补救的拖延的情况需逐个案件分别研究。一些代表团表示担心委员会可能在国内提起的诉讼中会成为又一个初审机构，人权高专办代表指出，条约机构不是“四审机构”，通常不会审查国家法庭处理的事实和证据。

81. 关于委员会如审查个人来文将增加工作量的问题，根据现有条约机构的做法，秘书处认为，由于主要是规定了用尽国内补救办法，委员会不可能在任择议定书生效后马上收到大量来文。

82. 关于秘书处的资源，据称将在适当的时候提出所涉方案预算问题报表，以确保增加资源，使委员会得以开展任择议定书方面的工作。

83. 李女士回答代表团提出的问题时重申，委员会将以其他条约机构的最佳做法为基础。关于委员会成员的法律专门知识，她回顾，委员会的构成由缔约国负责。李女士和泽尔马唐先生重申以多学科方式处理儿童问题的重要性，国家一级就是这样做的。关于这方面，人权高专办代表指出，目前审议个人来文的委员会中不具法律专门知识的成员作出了有用的贡献。

84. 秘书处陈述之后，代表团又询问了以下方面的问题：登记前和登记后的来文不可受理的统计数据 and 原因；为何涉及儿童的来文所占比例小；登记后处理来文的时间；估计人权高专办秘书处按目前状态能处理多少百分比的新增来文。

85. 秘书处回答称，收到的来文中登记前被拒绝的比例很高。案件登记之后，又有 40%到 50%的来文被宣布不予受理。不予受理的原因主要包括未用尽国内补救办法，不符合相关条约规定，提供的证据不足，或不具作为所控侵权行为受害者的地位。就人权事务委员会而言，来文自登记起平均处理时间为三年半到四年。

86. Newell 先生总结此议题的讨论时列举了欧洲人权法院几个儿童代表问题的例子。他建议，委员会制定任择议定书的议事规则时可借鉴欧洲法院的做法。

87. 主席兼报告员最后总结关于此议题的辩论时提到委员会为应对目前的积压通过的措施，并说报告的数量正逐渐减少。关于资源，他指出，委员会现有七位成员具有法律背景，决定委员会的构成是缔约国的责任。国际援助和与缔约国合作的问题已由《〈经济、社会、文化权利国际公约〉任择议定书》处理。将来《儿童权利公约》的任择议定书如获通过，可就此要求提供资源。

九. 通过报告

88. 工作组于 2009 年 12 月 18 日最后一次会议上通过了有待核准的报告。