



儿童权利公约

Distr.: General
29 November 2018
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

关于贝宁根据《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 12 条第 1 款提交的报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会在 2018 年 9 月 26 日举行的第 2325 和第 2326 次会议(见 CRC/C/SR.2325 和 2326)上审议了贝宁的报告(CRC/C/OPSC/BEN/1)，并在 2018 年 10 月 5 日举行的第 2340 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎缔约国提交报告并对问题清单作出书面答复(CRC/C/OPSC/BEN/Q/1/Add.1)。委员会赞赏与缔约国高级别代表团开展了建设性对话。
3. 委员会提醒缔约国，在阅读本结论性意见时，应参考 2016 年 1 月 29 日通过的关于缔约国根据《公约》提交的第 3 至第 5 次合并定期报告的结论性意见(CRC/C/BEN/CO/3-5)和 2018 年 10 月 5 日通过的关于缔约国根据《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的报告的结论性意见(CRC/C/OPAC/BEN/CO/1)。

二. 一般性意见

积极方面

4. 委员会赞赏地注意到缔约国于 2018 年批准了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。
5. 委员会欢迎缔约国在与执行《任择议定书》有关的领域采取的各种措施，包括 2018 年通过了经修订的《刑法》。

* 委员会第七十九届会议(2018 年 9 月 17 日至 10 月 5 日)通过。



三. 数据

数据收集

6. 委员会注意到数据库包含关于弱势儿童及儿童状况的分析资料，以及查明《任择议定书》所列罪行受害儿童的方法。然而，委员会感到关切的是，没有集中的分类数据收集系统，用来收集《任择议定书》涵盖的所有领域的的数据。委员会还感到关切的是，有关儿童保护的数据和信息没有纳入国家信息系统，例如家庭、妇女和儿童观察站的信息和数据系统及编制、分析和管理统计数据综合系统。

7. 委员会建议缔约国：

(a) 制定并实施全面、协调、有效的数据收集、分析、监测和影响评估系统，用于《任择议定书》涵盖的所有领域，包括儿童卖淫、儿童色情制品以及旅行和旅游中对儿童的性剥削，并包括商定的儿童指标；

(b) 除其他外，按性别、年龄、民族或族裔出身、地区和社会经济地位分列数据；

(c) 将数据收集系统纳入国家现有的儿童保护问题信息系统；

(d) 系统收集关于侵害儿童的罪犯以及起诉和定罪数量的数据，按犯罪性质分类，并加紧努力建立相关政府实体(例如司法、立法和人权部，家庭、儿童和青少年事务局，保护未成年人事务总局和打击网络犯罪总局)之间的信息共享系统，该系统应遵守《公约》并确保儿童隐私得到充分尊重的权利；

(e) 利用收集的信息开展下列工作：循证方案编制，制定政策、法律、决策，开展影响评估并监测《任择议定书》的执行进展情况，包括为关于预算分配的决定提供参考。

四. 一般执行措施

立法

8. 委员会注意到缔约国于 2018 年通过了经修订的《刑法》，但感到关切的是，由于社会规范和态度允许对儿童实施性剥削和暴力，与《任择议定书》相关的立法执行不力。

9. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，充分有效地执行与《任择议定书》有关的立法，并改变允许对儿童实施性剥削和暴力的社会规范和态度。

综合政策和战略

10. 委员会欢迎缔约国制定了《国家儿童保护政策》和《国家司法发展政策》及相关行动计划。然而，委员会感到关切的是，缺乏一项全面的计划或方案来处理《任择议定书》涵盖的所有问题。

11. 参照 2016 年根据《公约》提出的结论性意见(CRC/C/BEN/CO/3-5, 第 11 段)，委员会建议缔约国：

(a) 制定一项综合战略，旨在专门处理《任择议定书》涵盖的所有问题；

(b) 为执行该战略提供充足的人力、技术和财政资源。

协调与评价

12. 委员会感到关切的是，全国儿童权利委员会、全国儿童保护监测和协调办公室和全国消除童工劳动指导委员会的任务不明确，而且相互重叠。委员会还感到关切的是，《国家儿童保护政策》规定的中央、区域和社区各级的协调尚未完全实现。

13. 参照 2016 年根据《公约》提出的一般性意见(CRC/C/BEN/CO/3-5, 第 12 和 13 段)，委员会建议缔约国：

(a) 确保负责执行儿童权利政策的各机构和委员会之间开展有效协调，包括在司法、立法和人权部，家庭、社会事务、民族团结、残疾人和老年人事务部，家庭、儿童和青少年事务局等部门的下属机构之间开展协调；

(b) 确保《国家儿童保护政策》中所列协调机制充分运作，并确保它们获得适当的财政、人力和技术资源，以便在中央、区域和社区各级有效运作；

(c) 考虑建立一个拥有明确授权和足够权力的高级别部际机制，在跨部门、国家、省市各级协调、监测和评估与执行《公约》及《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》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》有关的所有活动。

传播和提高认识

14. 委员会感到关切的是，《任择议定书》没有得到充分传播，参与处理相关问题的政府官员、儿童和民间社会组织成员对《任择议定书》的了解有限。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 更广泛地向政府官员和广大公众传播关于《任择议定书》所列罪行和预防措施的信息，尤其是向弱势儿童、父母、照料者和所有相关专业团体以及社区和宗教领袖传播，特别要让媒体参与宣传活动；

(b) 按照《世界人权教育方案》框架内的建议，迅速通过一项国家人权教育战略，并确保以《任择议定书》所载的原则和条款为主要内容。

培训

16. 委员会注意到国家警察学院 2017 年为警察和军官组织的儿童保护讲习班，以及 2013 年和 2014 年为司法系统专业人员组织的儿童司法保护培训。然而，委员会感到关切的是，培训措施不具有系统性，未能充分涵盖《任择议定书》下的所有罪行。委员会还感到关切的是，缔约国没有为负责执行《任择议定书》的所有主要专业团体提供系统培训。

17. 委员会建议缔约国系统地将《任择议定书》涵盖的所有方面，包括预防和起诉犯罪，以及便于儿童使用的司法程序和方案，纳入对所有相关专业群体的培训，特别是对法官、检察官、执法和移民官员、社会工作者和调查人员的培训。

资源分配

18. 委员会感到关切的是，缔约国没有为充分有效执行《任择议定书》的所有领域划拨专门预算，对预算执行情况的监测也不充分。

19. 参照 2016 年根据《公约》提出的一般性意见(CRC/C/BEN/CO/3-5, 第 14 段), 委员会建议缔约国确保为有效执行《任择议定书》的所有领域划拨充足的专项资源, 包括为儿童保护部门分配更多财政资源, 并确保平等分配国家资源, 以保护特别容易遭受《任择议定书》所涵盖罪行伤害的儿童。

五. 防止买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题(第 9 条第 1 和第 2 款)

为防止《议定书》所禁止罪行而采取的措施

20. 委员会注意到缔约国为防止《任择议定书》所列罪行而采取的立法和行政措施, 包括通过了 2015 年《儿童法》、《国家司法发展政策》及相关战略、《打击贩运人口国家计划》(2018-2025 年)、《消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划》(2012-2015 年)、《国家儿童保护政策》(2014-2025 年)以及旨在消除童婚的零容忍运动(2017 年)。然而, 委员会感到关切的是:

(a) 大范围贫困对儿童造成了尤其严重的影响, 使他们特别容易遭受《任择议定书》所列罪行的伤害, 也特别容易遭到贩运;

(b) 出生登记率低, 生活在偏远地区和农村地区的儿童、家庭条件较差的儿童和接受寄宿照料的儿童出生登记率尤低;

(c) 教师以提高成绩为交换, 对儿童特别是女孩实施性虐待, 儿童用性向充当其“保护者”的年长男子换取金钱;

(d) 剥削儿童从事强迫劳动或危险劳动, 特别是在家政服务 and 农业部门;

(e) 持续存在可能构成《任择议定书》所列罪行的有害做法, 例如 vidomegon (将儿童安置在别的家庭中, 传统上由这些家庭负责他们的照料和教育), 将儿童安置在伏都教修道院, 攻击和杀害“巫童”和白化病儿童以获取他们的身体部位;

(f) 普遍存在贩运儿童进出邻国的案件, 特别是为家庭奴役和商业性剥削的目的贩运女童, 为在矿山、采石场、市场和农场从事强迫劳动的目的贩运男童, 特别是在钻石开采区;

(g) 早期发现易受买卖、卖淫或色情制品伤害的儿童群体等预防战略没有效果, 解决犯罪根源的措施不足;

(h) 缔约国存在大量街头儿童、移民儿童、被遗弃儿童和孤儿;

(i) 失踪儿童问题, 而且缺少最新的失踪儿童数据。

21. 委员会建议缔约国加强预防措施, 处理《任择议定书》涵盖的所有领域, 特别是以下方面:

(a) 优先制订重点防范《任择议定书》所列罪行的政策, 提高公众以及最弱势和最贫困社区的认识, 包括说明这些罪行的有害影响和相关制裁措施, 并监测和评估这些政策的有效性;

(b) 确保全国各地出生登记中心有效运作, 并加大努力, 提高公众对出生登记的重要性和出生证办理程序的认识;

(c) 建立便于儿童使用的机制和准则，强制报告性虐待和性剥削儿童的案件，特别是在学校发生的案件，并确保将肇事者绳之以法；

(d) 为打击买卖儿童从事强迫劳动的行为，执行《劳动法》关于童工的条款，取缔第 2011-029 号令中所列对儿童有害的工种，并加强基于社区的机制，预防和打击对儿童的经济剥削；

(e) 调查和起诉可能构成《任择议定书》所列罪行的有害做法的责任人，并与传统领导人和社区组织密切合作，提高对这些做法有害影响的认识，并加以根除；

(f) 通过一项涵盖《任择议定书》所列所有罪行的全面政策和战略，制定查明受害儿童的系统程序，对执法官员进行识别和转介程序培训，并为被贩运儿童提供充分支助；

(g) 制定顾及儿童特点的预防方案，解决为儿童、家庭和社区造成风险的根源问题和多重脆弱性，并通过社区发展项目、青年团体等民间社会组织、信仰组织和包括社交网络在内的媒体渠道，宣传保护儿童的社会规范；

(h) 加强转介和后续程序及专门机制，以查明有可能受到或已经受到《任择议定书》所列罪行侵害的儿童，特别是生活贫困的儿童或农村儿童等处境不利的儿童；

(i) 确保持续关注失踪儿童问题；定期收集和分析统计数据，并采取有效战略接收报告并迅速作出反应，以增加找到这些儿童的可能性，防止他们成为《任择议定书》所列罪行的受害者；

(j) 向联合国儿童基金会和其他专门机构寻求技术支持。

收养

22. 委员会注意到缔约国于 2018 年 6 月设立了主管国际收养事务的中央机构；但感到关切的是，在国际收养领域，没有为防止买卖儿童提供充分保护。

23. 委员会建议缔约国执行《个人和家庭法》中关于严格遵守收养程序的条款，并为新设立的主管国际收养事务的中央机构划拨足够的资源。

旅行和旅游业中对儿童的性剥削

24. 委员会感到关切的是，缔约国有越来越多的儿童在旅行和旅游业中遭受性剥削，莫诺省和滨海省沿海地区的情况尤为严重。

25. 委员会敦促缔约国继续向旅游业宣传旅行和旅游业中对儿童性剥削的有害影响，在旅行社和旅游机构中广泛传播联合国世界旅游组织《全球旅游业道德守则》，并鼓励旅行和旅游业经营者签署《保护儿童免受旅行和旅游业中的性剥削行为守则》。委员会还敦促缔约国适当惩处在旅行和旅游业中对儿童进行性剥削的肇事者。

预防和处理网上儿童性剥削和性虐待的措施

26. 委员会感到关切的是，儿童遭受网上性剥削和性虐待的风险越来越大，主要原因是儿童越来越容易在网吧访问不良网站，而且打击网络犯罪总局相关监管能力有限。委员会还对通过移动电话传播儿童裸照行为的报案数量感到关切。

27. 委员会援引人权理事会题为“儿童权利：信息和通信技术与对儿童的性剥削”的第 31/7 号决议，以及 2014 年在伦敦和 2015 年阿布扎比举行的“我们保护”首脑会议成果，建议缔约国与相关行业和组织密切协作，通过一项预防和处理网上儿童性剥削和性虐待问题的国家应对措施，至少包括以下内容：

(a) 一项防止和应对网上儿童性剥削和性虐待现象的国家政策，包括适当的法律框架，专门的协调和监督实体，具体的分析、研究和监测能力；

(b) 一项防止网上儿童性剥削和性虐待现象的战略，包括开展提高认识的公共教育方案及开设学校必修课程，宣传网上行为和网上安全，对网上儿童性剥削和性虐待行为加强了解并及时报告；让儿童参与制定政策和做法；让行业参与封锁和删除网上涉及儿童性剥削和性虐待的内容，向执法当局报告有关事件，并制定具有创新性的解决方案；采取特别措施处理儿童和青少年实施的网络犯罪，重点是教育而不是惩罚；与致力于消除网上儿童性剥削现象的组织密切合作；符合道德规范且知情有据的媒体报道；

(c) 充分的财政和技术支持，使打击网络犯罪总局能够有效执行任务；

(d) 为儿童提供适当的支助服务，包括调查、起诉和善后期间的综合服务，经过培训的从事儿童工作的专业人员，以及无障碍的申诉、赔偿和补救的程序；

(e) 积极主动、应对及时、以受害人为关注重点的专项刑事司法制度，其中警察队伍、检控人员和司法人员要经过培训，对犯罪人要进行管理(对儿童罪犯要进行特殊管理)，以防止在国内和国际上再犯，而且要建有与国际刑警组织(刑警组织)国际儿童性剥削图像数据库联网的全国数据库。

六. 禁止买卖儿童、儿童色情制品和儿童卖淫及相关事项(第 3 条、第 4 条第 2 和第 3 款、第 5 至第 7 条)

有罪不罚

28. 委员会感到关切的是，没有资料说明得到适当调查的案例数量以及被起诉和判刑的犯罪者人数。委员会还感到关切的是，传统信仰和习俗导致有罪不罚现象普遍存在，而且大多数涉及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的案件以调解形式解决，没有依照儿童最大利益的原则。

29. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保对所有涉及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的案件进行有效调查，并根据罪行的严重程度起诉和惩罚犯罪者。

域外管辖权和引渡

30. 委员会欢迎缔约国与尼日利亚、刚果和其他西非国家之间签署合作协定，但感到遗憾的是国际协调工作不足，致使实施《任择议定书》所列罪行的犯罪者很少受到引渡。

31. 委员会建议缔约国采取步骤，加强与尼日利亚、刚果和其他西非国家在就《任择议定书》所列罪行实施引渡方面的协调工作；将《任择议定书》所列罪行纳入今后所有引渡协定，并考虑在未与有关国家签订双边引渡条约的情况下，将《任择议定书》作为就这些罪行实施引渡的法律依据。

七. 保护受害儿童的权利(第 8 条和第 9 条第 3 和第 4 款)

为保护《任择议定书》所禁止罪行受害儿童的权益所采取的措施

32. 委员会注意到，缔约国设有受害儿童帮助热线，还通过社区委员会监测转介机制，以便儿童能够诉诸司法。缔约国还设立了 10 个儿童保护协调中心，其中备有记录所有侵害儿童罪行的登记册。然而，委员会仍然关切的是：

(a) 查明儿童色情制品、儿童卖淫和买卖(包括贩运)儿童行为受害者的制度不够完善，效率低下；

(b) 保护未成年人事务总局不具备在首都以外地区开展活动的条件或资源；

(c) 现有的 14 家法院中，只有两家设有儿童友好型法庭。

33. 委员会参照《任择议定书》第 9 条第 3 款，建议缔约国：

(a) 建立机制和程序，及早查明《任择议定书》所列罪行的受害儿童，确保负责查明受害儿童的人员，包括执法人员、边境和移民局官员、法官、检察官、社会工作者和医务人员，接受儿童权利、儿童保护和顾及儿童特点的面谈技能方面的培训，并确保为其履行任务提供充分的财政和技术支持；

(b) 分配充足的人力、技术和财政资源，确保所有受害儿童都能获得儿童心理学家、社会工作者或其他适当合格人员的免费或补贴法律援助和支持；确保制定适当的程序，使儿童能够不受歧视地寻求赔偿和补救；并确保儿童的最大利益得到首要考虑；

(c) 为保护未成年人事务总局提供充足资源，使总局的能力和服务扩展至缔约国所有区域；

(d) 继续提供充足预算以加强现有的儿童友好型法庭，并在其余 12 家法院设立新的儿童友好型法庭。

受害者获得康复和重新融入社会

34. 委员会注意到缔约国在对问题清单的书面答复中提到，设立了儿童接待和中转中心并采取其他措施支持受害者获得康复和重新融入社会(CRC/C/OPSC/BEN/Q/1/Add.1, 第 55 至 60 段)。然而，委员会对缔约国的以下问题感到关切：

(a) 没有对《任择议定书》所列罪行的受害儿童作出充分回应，包括为受害儿童提供的庇护所和临时住所在内的大多数服务均由非政府组织提供，政府的支持非常有限；

(b) 支持受害者获得身心康复和重新融入社会的服务非常有限；

(c) 未执行第 2012-416 号法令，该法令规定了儿童庇护所和儿童保护中心适用的规范和标准。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 让公共部门更多地参与开发和监测用于向受《任择议定书》所列罪行影响的儿童提供服务的财政资源，并支持民间社会组织在这一领域的活动；

(b) 提供充分的人力、财力和技术支持，加强警察、社会工作者、治安法官和卫生专业人员提供的现有服务；

(c) 确定接待家庭，以增加和支持为受到贩运和剥削的儿童提供的替代措施；

(d) 将支持受害儿童获得身心康复和完全重新融入社会的各种服务和中心纳入儿童保护系统的支持结构，并提供必要的人力、技术和财政资源，使其得到有效实施；

(e) 强制执行儿童庇护所和儿童保护中心适用的规范和标准，并对这些中心进行定期监测。

帮助热线

36. 委员会感到关切的是，保护未成年人事务总局提供的帮助热线没有充分运作，而且受害儿童对相关电话号码的熟悉程度不够。

37. 委员会建议缔约国提供适当的人力、财政和技术支助，确保国家儿童帮助热线充分运作且便于使用，投资开展宣传方案，宣传热线的作用并使之更加便于使用。

八. 国际援助与合作(第 10 条)

多边、双边和区域协定

38. 委员会参照《任择议定书》第 10 条第 1 款，鼓励缔约国继续通过多边、区域和双边安排加强国际合作，特别是与尼日利亚等周边国家及加蓬和刚果的合作，包括加强协调实施此类安排的程序和机制，以便在防止《任择议定书》所述罪行以及侦察、调查、起诉和惩治此类罪行责任者方面取得进展。

九. 批准《关于设定来文程序的任择议定书》

39. 委员会建议缔约国批准《关于设定来文程序的任择议定书》，以进一步加强落实儿童权利。

十. 实施和报告

A. 后续落实和传播

40. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本结论性意见所载建议得到充分落实，包括将这些建议转发司法、立法和人权部，家庭、社会事务、民族团结、残疾人和老年人事务部，全国儿童事务咨询理事会，全国儿童权利委员会，家庭、儿童和青少年事务局以及保护未成年人事务总局，供其适当考虑并采取进一步行动。

41. 委员会建议缔约国通过互联网等各种方式，向广大公众、民间社会组织、青年团体、专业团体和儿童广泛传播缔约国提交的报告和对问题清单的书面答复以及本结论性意见，以促进公众对《任择议定书》及其实施和监测情况的讨论和了解。

B. 下次定期报告

42. 委员会根据《任择议定书》第 12 条第 2 款，请缔约国在按照《公约》第 44 条提交的下次定期报告中进一步说明《任择议定书》和本结论性意见的落实情况。
