



## 儿童权利委员会

## 让儿童参与儿童权利委员会报告进程的工作方法\*

## 一. 导言和目标

1. 所有儿童表达意见并得到认真对待的权利是《儿童权利公约》的基本价值观之一。这是所有儿童共同享有的权利，不得有任何歧视。<sup>1</sup> 儿童权利委员会确认发表意见的权利(第 12 条)为《公约》的四项一般原则之一。因此，发表意见的权利不仅本身是一项权利，而且在解释和实施所有其它权利时应当加以考虑。在国际一级，儿童参与委员会的工作具有特别意义，包括参与缔约国关于《公约》及其任择议定书执行情况的报告进程，参与发表一般性意见，<sup>2</sup> 参加一般性讨论日，以及参加国别访问和其他活动。就报告进程而言，缔约国有义务确保鼓励和帮助儿童参与编写提交委员会的国家报告。
2. 根据《公约》第 45 条(a)项，委员会可邀请各专门机构、联合国儿童基金会(儿童基金会)和其他有关机关就本公约的实施问题提供专家意见。儿童领导的组织或团体属于可就《公约》的实际实施情况提供专家意见的“有关机关”。委员会在关于儿童发表意见权的第 12(2009)号一般性意见中，明确认可了儿童领导的组织和儿童代表在报告进程中的作用。在一般性意见第 131 段中，委员会“欢迎儿童组织和儿童代表在监督缔约国执行儿童权利的过程中提交书面报告和额外的口头资料，鼓励缔约国和非政府组织支持儿童向委员会陈述意见”。
3. 制订本工作方法是为了规定、便利和促进儿童有意义地参与报告进程。在稍后阶段，将编制儿童参与委员会其他领域工作，例如参加一般性讨论日的准则。

\* 委员会第六十六届会议(2014年5月26日至6月13日)通过。

<sup>1</sup> 《公约》第12、13、14、15和17条规定了儿童的参与权。

<sup>2</sup> 委员会以专题一般性意见的形式发表对人权条款内容的解释。



本工作方法依据委员会第 12 号一般性意见, 以及委员会的工作方法、议事规则和合作伙伴(非政府组织和个人专家)参与会前工作组会议的准则(CRC/C/90, 附件八)制订。本工作方法借鉴了委员会从审查儿童的提交材料, 与儿童的会面(见下文第 23 段), 以及从 2006 年关于儿童发表意见权的一般性讨论日中得出的经验。

## 二. 儿童参与报告进程的基本要求

4. 儿童要想在国际一级有效和有意义地参与, 必须将参与理解为一个过程, 而不是一个单一的事件。应当尽可能帮助和鼓励儿童成立自己的组织和提出自己的倡议, 这将为他们讨论自己的权利, 就国家实施《公约》及其任择议定书的进展发表自己的意见创造条件, 作为当前监督进程的一部分。

5. 在进行国别审查时, 强烈鼓励非政府组织和儿童基金会确保儿童有意义地参与报告进程, 并在报告进程中具有代表性。

6. 促进儿童参与报告过程的各方, 包括缔约国、非政府组织和儿童基金会, 应确保报告进程中体现儿童本身, 而不是从事儿童工作的成人或组织的利益和优先事项。

7. 根据第 12 号一般性意见, 儿童发表意见和参与的所有进程, 包括报告进程都应当满足以下九个要求:

(a) **透明和公开:** 应当以全面、可理解、多元化和适合年龄的方式向儿童提供信息, 说明他们自由表达意见并得到应有重视的权利, 以及如何参与、参与的范围、目的和潜在影响;

(b) **自愿:** 绝不能逼迫儿童表达违背自己意愿的意见, 应当让儿童知道, 他们可以在任何阶段终止参与;

(c) **尊重:** 必须尊重儿童的意见, 并为他们提供提出观点和发起活动的机会。在参加活动和会议方面, 从事儿童工作的个人和组织也应当尊重儿童的意见;

(d) **相关:** 儿童应当利用他们的知识、技能和能力就相关问题发表意见。需创造空间, 使儿童能够强调和解决他们自己认为相关和重要的问题;

(e) **有益儿童的环境:** 环境和工作方法应当适合儿童的能力。必须提供足够的时间和资源, 以确保儿童能够做好充分准备, 并且有自信、有机会表达他们的意见;

(f) **包容:** 儿童是一个多元化的群体, 应当不加任何歧视(包括年龄歧视)地为所有儿童(包括边缘化儿童)提供平等参与的机会, 并照顾到不同族群儿童的文化。应采取特别措施, 让幼儿和边缘化儿童也能参与;

(g) **培训支持：**成人需要有准备、具备技能和获得支持，才能有效促进儿童的参与。儿童也需要开展能力建设，以增强与报告进程有关的技能，例如有效参与、权利意识、当众发言和宣传的能力；

(h) **安全且对危险敏感：**成人对其面对的儿童负有责任，必须采取一切预防措施，降低儿童因参与而陷入暴力、剥削或任何其他不良后果的风险。促进儿童参与报告进程的组织必须针对所有参与该进程相关活动的儿童实施明确的儿童保护政策；

(i) **负责：**儿童领导的组织、儿童团体，非政府组织和儿童基金会应确保儿童清楚地了解他们在报告进程中，确切地说，在与委员会的会议中的作用。承诺采取后续行动和作出评价至关重要。应告知参与报告进程的儿童——不论是参与研究、磋商、起草报告，还是参加委员会会议的儿童——人们将如何解释和采纳他们的意见。

### 三. 参与报告进程的方式

8. 儿童主要可以通过以下方式参与委员会的报告进程：

- (a) 儿童自己或通过非政府组织提交材料，以便通过问题清单和审查缔约国报告；
- (b) 在会前工作组会议上作口头发言；
- (c) 在会前工作组会议期间，与委员会委员举行非公开会议；
- (d) 参加视频会议；
- (e) 参加委员会全体会议。

#### A. 背景

9. 委员会强调，根据第 12 条适当考虑儿童的意见以及儿童以其他形式提供的信息必须作为委员会报告职能必不可少的一部分。委员会强烈鼓励儿童参与报告进程，或是为非政府组织的报告提供投入，或是通过儿童领导的组织、非正式儿童团体或非政府组织提交资料，以便就《公约》及其任择议定书在他们国家的实施情况发表自己的看法。这将使委员会能更好地理解《公约》及其任择议定书在一国的实施情况，并提供信息，供问题清单、与国家的对话和结论性意见参考。

10. 儿童领导的组织、儿童团体、非政府组织和儿童基金会应采取特别措施，确保鼓励和帮助处于社会边缘和弱势地位的儿童——例如女童、幼儿、贫困儿童、流落街头儿童、机构照料的儿童、残疾儿童、难民儿童、流离失所儿童、违法儿童以及土著和少数群体儿童——与其他儿童一样，平等地参与报告进程。

11. 委员会希望陪伴儿童的非政府组织和儿童基金会代表确保其代表团内的儿童和成人了解并遵守保密规定，并像对待其他与会者一样，尊重儿童隐私。

## B. 儿童向委员会提交的材料

12. 委员会欢迎儿童领导的组织和儿童团体提供的资料，例如儿童的报告、影片、研究、照片和绘画，<sup>3</sup> 这些资料与其他非政府利益攸关方的报告或其他形式的资料，例如非政府组织的替代报告一样，反映了儿童的观点和建议。

13. 委员会要求儿童编写的材料或反映儿童观点的材料具体说明按照基本要求挑选儿童有意义地参与报告进程的程序，以及搜集、解释和阐述儿童观点所采用的方法。委员会欢迎提供挑选过程的详情，但是不应显示儿童姓名或照片。

14. 委员会还要求儿童领导组织或儿童团体提供的资料，或通过非政府组织或儿童基金会提供的资料，在召开会前工作组会议至少两个月以前提交委员会秘书处。如果是书面材料，每份文件应尽可能向秘书处提供 20 份。<sup>4</sup> 除非提交材料另有说明，并载有允许公开的书面同意，否则均视为机密信息。

## C. 会前工作组

15. 会前工作组会议是委员会初步审查缔约国报告，从非政府利益攸关方，包括儿童那里获得该国儿童权利状况的额外信息的机会。委员会每年举行三次会议，共四周(三周届会和一周会前工作组会议)。委员会在会前会议上进行初步审查，通常比预定审查缔约国报告的时间提前两届。

16. 在会前工作组会议期间，委员会会见联合国专门机构、儿童领导的组织、非政府组织和国家人权机构的代表，以及儿童代表，请他们就拟列入问题清单、与国家的对话和结论性意见的紧迫问题发表意见。<sup>5</sup> 问题清单是委员会起草的一系列问题或要求，用于澄清或补充缔约国报告所载信息，或要求缔约国说明报告提交以来的近期动态。

17. 会前工作组会议为非公开会议，不对公众开放，不允许观察员参加。会上讨论的内容以及与会人员或组织的身份应保密，不应透露给任何非与会者。这项保密条款确保所有与会者都能畅所欲言，这一点尤为重要，因为透露与会者的身份和发言内容可能对他们造成危险。如果儿童想向他们的同龄人汇报情况，可以告知讨论话题，但不得透露讨论细节。

<sup>3</sup> 根据《公约》规定，儿童的报告只应反映18岁以下儿童的观点。青年的观点可载于非政府组织的报告。

<sup>4</sup> 这一过程中的后勤支助参见儿童权利联通组织。

<sup>5</sup> 会前工作组会议的进一步信息、其工作方法和议事规则可查阅：[www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/WorkingMethods.aspx#a2a](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/WorkingMethods.aspx#a2a)。

## 1. 儿童参与会前工作组会议

18. 虽然与儿童会议(见下文第 2 小节)相比, 会前工作组会议的技术性较强, 不太适合儿童参加, 但是儿童仍然有机会与其他非政府利益攸关方一道参加工作组会议, 并对委员会发言。他们可以就缔约国报告发表意见, 强调该国儿童面临的主要关切和问题。主席将请儿童代表作简短的介绍性发言, 着重指出一些重要关切问题, 并提出建议。

19. 会前会议不向公众开放, 但是国家人权机构、联合国机构和非政府组织代表也可以参加。儿童可以在这些会议的基础上, 或是不参加这些会议, 要求与委员会举行非公开会议(见下文第 2 小节)。

20. 儿童领导的组织或团体若想参加工作组会议, 应在致委员会的信中明确提出。委员会将回信确认收到书面资料, 并邀请儿童代表在某月某日工作组审议某项具体报告时出席。将优先邀请能够向委员会提交材料的儿童(见上文第三节 B)。特殊情况下, 委员会有权限制受邀人数。如有要求, 秘书处将与儿童权利联通组织一道, 向受邀参加会议的儿童提供技术援助。

21. 如果参加会议的儿童代表超过一人, 他们应当尽可能代表该国不同的儿童群体和关切。所有行为方, 包括非政府组织和儿童基金会都应当特别做出努力, 确保处于社会边缘和弱势地位的儿童能够参加会前工作组会议和儿童会议。委员会将尽可能采取一切措施, 为他们参加会议提供方便。

22. 鉴于委员会无法直接干预, 改善参加儿童会议或会前会议的儿童的生活, 陪同儿童参加会议的非政府组织或儿童基金会应当充分告知儿童, 他们可以在这些会议上, 就影响《公约》和/或任择议定书在该缔约国执行的各种问题发表意见, 且他们的意见有助于委员会更加全面地理解该缔约国的儿童状况。非政府组织和儿童基金会或陪同儿童领导的组织参加会议, 或为他们提供支持, 应当确保参加会前工作组会议的儿童有合理的预期, 并清楚地了解他们可以如何通过参加工作组或非公开会议对结果产生影响。还应允许儿童参与后续活动。

## 2. 会前工作组会议期间的儿童会议

23. 除参加会前工作组会议外, 儿童团体或组织还可以要求在会前工作组会议期间与委员会或国别报告员举行非公开会议(以下简称“儿童会议”)。非公开会议使儿童能够与委员会成员展开非正式互动。会议请求应向委员会秘书处发出, 委员会将决定是否批准。

24. 儿童会议仅限会议召开时未满 18 岁者参加。18 岁以上的青年, 如在编写儿童的提交材料时未满 18 岁, 可以与其他成人代表一样, 或是在儿童会议期间为儿童提供支助(如有要求), 或是参加会前会议。委员会有权限制参加儿童会议的成人人数。

25. 儿童会议不超过一小时, 与针对受审议国的会前会议安排在同一周。会议以儿童提供的资料为主, 会议形式比会前会议更活泼。儿童会议没有正式流程,

通常包括儿童口头或通过视频提出重要问题和建议。为委员会成员安排了向儿童提问的时间，以便更好地理解该国的状况。

26. 联合国不为儿童会议提供口译服务，因为这是委员会正式会议以外安排的。如果与会儿童不说英语，陪同儿童参加的成人应确保从儿童的母语翻译成英语。

27. 儿童会议上的主要发言人是儿童。会议期间为儿童提供支助的陪同人员不应说话，除非是帮儿童翻译或是向儿童作出解释，例如需要澄清重要信息且儿童要求他们这样做时，或是儿童需要帮助且明确提出要求时。陪同的成人应当重点为儿童提供支助，避免发表自己的意见或试图影响儿童的看法。他们还应确保儿童能够在会外进行沟通和参加讨论。

28. 委员会承认陪同的成人的重要作用，希望为儿童参与提供方便的国家利益攸关方确保陪同的成人在任何时候都承担保障儿童安全和健康的主要责任。委员会回顾，该责任自儿童离开家长/照料者踏上旅途开始，直至将他们送回父母/照料者身边为止。陪同的成人照顾儿童的方式应当符合儿童的年龄和成熟度。

#### **D. 儿童通过视频会议参与**

29. 技术使儿童能够通过各种渠道与委员会互动，减少了距离或经济条件造成的障碍。委员会特别表示关切的是，来自边缘化群体和偏远地区的儿童与位于日内瓦的委员会互动的资源和机会有限。委员会将尽量采用最有效和最适当的工具，远程举行儿童会议。例如，通过电话或视频会议，委员会可能可以让其他地方的儿童参与报告进程，使他们能够分享自己的观点和建议。委员会在决定是否通过技术手段让儿童参与时，特别是这种参与可能对儿童及其家人的安全造成威胁时，将充分考虑为儿童提供保护。

#### **E. 委员会全体会议**

30. 缔约国报告将在委员会的公开会议上讨论，国家代表和委员会成员将在会上发言。联合国有关机构和计划(规划)署、非政府组织和媒体代表或是前往日内瓦出席会议，或是在本国通过现场网播收看会议。委员会鼓励儿童出席全体会议，并/或通过网播收看与不同国家的互动对话。

31. 儿童还可以要求在委员会正式审议缔约国报告之前，在日内瓦举行的会议期间，与委员会报告员或委员会负责受审议国的成员(国家工作队)举行非正式会议。