

第 2 號一般性意見(2002 年)

獨立的國家人權機構對保護和 增進兒童權利的作用

1. 《兒童權利公約》第 4 條責成締約國“採取所有適當之立法、行政和其他措施，實現本公約所承認之各項權利。”獨立的國家人權機構是促進和確保執行《公約》的重要機制，兒童權利委員會認為建立這類機構屬締約國在批准時所作關於確保執行公約和促進普遍實現兒童權利承諾的範圍內。在這方面，委員會歡迎建立國家人權機構和兒童監察使/兒童專員以及類似的獨立機構，以促進和監督締約國對《公約》的執行。
2. 委員會發表本一般性意見的目的是，鼓勵締約國建立促進和監督執行《公約》的獨立機構，並且以闡明這類機構以及機構所應採取行動基本要素之方法，支持這類機構的設立。對已經建立這類機構的國家，委員會呼籲它們審查其地位及其在促進和保護《兒童權利公約》和其它有關國際文書所規定兒童權利方面的效力。
3. 1993 年舉行的世界人權會議在《維也納宣言和行動綱領》中重申，“……國家機構在促進和保護人權方面的重要和建設性作用，”並鼓勵“……建立和加強人權機構。”聯合國大會和人權委員會多次呼籲建立國家人權機構，強調國家人權機構在增進和保護人權，提高公眾對這些權利的認識，可發揮的重要作用。委員會的《定期報告一般準則》要求締約國提供關於“為增進和保護兒童權利而建立的任何獨立機構……”的資料，¹ 因此，它在與締約國的對話中不斷提到這個問題。
4. 應根據聯合國大會 1993 年通過的《關於國家機構地位的原則》(“巴黎原則”)設立國家人權機構。² 上述最低標準由人權委員會於 1992 年傳達，³ 這些標準提供了關於這類國家機構的設立、權限、職責、組

¹ 《關於締約國根據公約第 44 條第 1 項(b)款所提交定期報告的形式和內容的一般準則》(CRC/C/58)，第 18 段。

² 《關於增進和保護人權的國家機構地位的原則》(“巴黎原則”)，1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議，附件。

³ 人權委員會 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 號決議，附件。

成，包括它們的多元化、獨立性、活動方法和準司法活動等方面的指南。

5. 雖然成年人和兒童都需要獨立的國家人權機構保護他們的人權，但還有一些原因說明對兒童的人權必須給與特別注意。這些原因是：兒童處於成長時期，他們的人權特別容易遭到侵犯，他們的意見仍然很少得到考慮；大多數兒童沒有投票權，在決定政府對人權的反應的政治進程中不能發揮有意義的作用；在利用司法制度保護他們的權利或者爭取對侵犯他們權利的行為作補救時，兒童遇到嚴重的問題；兒童普遍被限制去接近可以保護他們權利的組織。
6. 越來越多的締約國設立了專門處理兒童問題的獨立人權機構、監察專員或人權權利專員。在資源有限的地方，必須考慮確保將現有資源最有效地用於增進和保護每個人的人權，包括兒童的人權；在這方面，逐漸建立一個基礎廣泛的國家人權機構，其中包括一個具體處理兒童問題的聯絡中心，這可能是最佳辦法。基礎廣泛的國家人權機構應在其組織結構內，設一個專門負責兒童權利的職能明確的專員或者設一個具體負責兒童權利的科或司。
7. 委員會認為，每個國家都需要有一個負責增進和保護兒童權利的獨立人權機構。委員會關注的主要問題是，這類機構，不管其形式是什麼，均應能夠獨立有效地監督、增進和保護兒童權利。對兒童權利的增進和保護必須“納入主流”，各國現有的所有人權機構必須為此密切合作。

任務和權力

8. 設立國家人權機構應盡可能在憲法中規定，必須至少有立法授權。委員會認為，它們在增進和保護人權方面應當有儘量廣泛的任務範圍，包括執行《兒童權利公約》及其任擇議定書和其它有關的國際人權文件，從而有效地涵蓋所有的兒童人權，特別是公民、政治、經濟、社會和文化權利。立法應參照《兒童權利公約》及其任擇議定書作出有關具體職能、權力和義務的規定。如果國家人權機構在《公約》存在之前就已建立，或未把執行《公約》明確納入其職能範圍，則應作出必要的安排，包括頒布或修訂立法，以確保這類機構的任務與《公約》的原則和規定一致。

9. 應賦予國家人權機構有效執行任務所必要的權力，包括聽取陳述並在權限範圍內，獲取因評估所必要的資料和文件。這些權力應包含在各締約國的管轄範圍內，要求國家，公共團體和私人團體增進和保護兒童權利。

國家人權機構的設立

10. 在國家人權機構的籌設過程應具有協商性、包容性以及透明度，並由政府最高層納入各部門、立法機關和公民社會之意見後發起，並得其支持。為了確保獨立性和有效監督，獨立的國家人權機構必須有充足的基礎設施、資金(包括在基礎廣泛的機構內專門用於兒童權利的資金)、工作人員、房舍，且不受影響其獨立性的任何財務控制。

資 源

11. 委員會承認這是一個非常敏感的問題，而且各締約國掌握的經濟資源多少不同，但認為，根據《公約》第 4 條，為國家人權機構的運作提供合理的資金，是國家的義務。如果國家機構不具備有效行使權力的手段，其任務和權力就會失去意義，或其權力的行使就會受到限制。

多元代表性

12. 國家人權機構應確保它們組成的多元代表性，包括參與增進和保護人權的各種公民社會群體。它們應主要從事下列活動：人權、反對歧視和兒童權利非政府組織，包括由兒童和青年領導的組織；工會；社會和專業組織(醫生、律師、記者、科學家等)；大學和專家，包括兒童權利專家。政府各部門只能以諮詢身分參加。國家人權機構應具有適當透明的任命程序，包括公開和競爭性的選舉程序。

兒童權利受侵犯的補救措施

13. 國家人權機構必須有權審議個人申訴和請願並進行調查，包括代表兒童，或者受理兒童直接提出的申訴和請願。為能夠有效進行這類調查，它們必須有權傳喚證人做證，並向他們提問，有權獲得有關的書面證據，有權進入拘留地點。它們還有義務爭取，確保兒童對任何侵犯他們

權利的行為獲得有效的補救——獨立諮詢、維護和申訴程序。在適當的情況下，國家人權機構應對申訴作調解和調停。

14. 國家人權機構應有權支持兒童向法院提起訴訟，包括有權(a) 以國家人權機構的名義承辦涉及兒童問題的案件以及(b) 介入法院案件，讓法院瞭解案件所涉的人權問題。

可接近性和參與

15. 國家人權機構在地理位置和體制上應便於所有兒童接近。根據《公約》第 2 條的精神，它們應積極接觸所有兒童群體，特別是最弱勢和處於不利地位的群體，如(但不限於)受監護或被拘留的兒童、少數人群體和原住民兒童、身心障礙兒童、生活貧困的兒童、難民和移民兒童、流浪兒童及在文化、語言、健康與衛生方面有特殊需要的兒童。關於獨立的國家人權機構的法律，應包括這類種機構在保護隱私條件下，接觸各種替代性照顧兒童及進入所有收容兒童機構的權利。
16. 國家人權機構對促進政府和社會全體，尊重兒童根據《公約》第 12 條對於關係兒童所有事務之意見權，具有關鍵作用。這一普遍原則應適用於國家人權機構的建立、組織和活動。機構必須確保它們能直接接近兒童，而且兒童能適當參與並被徵求意見。例如，創立作為國家人權機構的諮詢機構之兒童理事會，以便於兒童參加他們關注的事務。
17. 國家人權機構應制定專用的諮商案和有創意的溝通策略，以確保充分遵守《公約》第 12 條。應建立一系列的適當途徑，使兒童能夠與機構溝通。
18. 國家人權機構必須有權直接、獨立和單獨就兒童權利的狀況向公眾和議會機構報告。在這方面，締約國必須確保議會每年舉行一次審議辯論會，以便會議人員有機會審議與討論獨立國家人權機構，其在兒童權利及國家遵守《公約》方面的成果。

建議進行的活動

19. 以下是國家人權機構根據《公約》普遍原則，落實兒童權利方面應該開展的各種活動清單，它只是例示，並非列舉全部活動：
 - (a) 在授權範圍內，依申訴或主動進行對有關侵犯兒童權利的情事之調查；

- (b) 對涉及兒童權利的問題進行調查；
- (c) 應國家當局的要求或者主動就涉及增進和保護兒童權利的任何問題擬訂和公布意見、建議和報告；
- (d) 持續審查涉及保護兒童權利的法律和做法是否適當和有效；
- (e) 促進國內立法、規章和做法，其與《兒童權利公約》、其任擇議定書，以及與兒童權利有關的其它國際人權文書間之協調性，促進它們有效執行，包括在解釋和適用《公約》上，為政府機關(構)及私人機構提供諮詢；
- (f) 確保國家經濟決策者在制定和評估國家經濟和發展計劃時考慮到兒童權利；
- (g) 對政府落實兒童權利和監督兒童權利狀況的情況進行審查並提出報告，確保統計數字之適當分類，並定期收集其它資料，以確認落實兒童權利方面應採取之行動；
- (h) 鼓勵批准或加入有關的國際人權文件；
- (i) 符合《公約》第 3 條兒童最佳利益應在所有活動中最優先考慮之要求，謹慎地確保法律和政策從擬訂到執行以及執行以後對兒童的影響；
- (j) 根據第 12 條，確保兒童在涉及兒童人權的問題上和在確定涉及他們權利的問題可表達意見，並得聽取兒童的意見；
- (k) 倡導和促進兒童權利非政府組織，包括由兒童自己建立的組織，能有意義地參加擬訂影響到兒童的國內立法和國際文件；
- (l) 促進公眾瞭解和認識兒童權利的重要性，並為此與媒體密切合作，開展或贊助實地研究和教育活動；
- (m) 根據《公約》第 42 條要求締約國承擔義務，即“以適當及積極的方法，使成人與兒童都能普遍知曉本公約之原則及規定，”使政府、公共機構和公眾瞭解《公約》的規定，監督國家對這方面義務的履行；
- (n) 協助擬訂教導和研究兒童權利，並將兒童權利納入學校和大學，以及專業課程方案；
- (o) 開展著重兒童人權之教育(除提高公眾對兒童權利的重要性的認識以外)；

- (p) 進行法律訴訟，在全國維護兒童權利，或向兒童提供法律援助；
- (q) 在向法院提出訴訟前，酌情展開調解和調停工作；
- (r) 在適當的案件中作為“法庭之友”或者參加訴訟，向法院提供兒童權利方面的專門知識；
- (s) 根據《公約》第 3 條要求締約國履行義務，即“確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面”，對少年收容所(和為教養或懲罰而拘留兒童的所有場所)和照護機構進行訪問，提出情況報告和改進的建議；
- (t) 開展上述活動附帶的其它活動。

向兒童權利委員會提交報告，以及國家人權機構、聯合國機構和人權機制間的合作

- 20. 國家人權機構應獨立地為《公約》和其它有關國際文書所規定報告的編寫工作作出貢獻，並應注意政府向國際條約機構提交的關於兒童權利的報告是否全面，包括在會前工作組會議上與兒童權利委員會進行對話，和與其它有關係約機構進行對話，瞭解其對報告的意見。
- 21. 委員會請締約國在提交委員會的報告中，提供關於國家人權機構的立法基礎、任務和主要有關活動的詳細情況。締約國在編寫提交委員會的報告過程中應與獨立人權機構磋商。但是，締約國必須尊重這些機構的獨立性及其在向委員會提供資料方面的獨立作用。不宜委託國家人權機構起草報告，或者在委員會審議報告時，將它們納入政府代表團。
- 22. 國家人權機構還應與聯合國人權委員會特別調查程序合作，包括國別和專題機制，特別是關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題特別報告員，以及負責兒童和武裝衝突問題的秘書長特別代表。
- 23. 聯合國在建立和加強國家人權機構方面有一個長期的援助方案。該方案設在人權事務高級專員辦事處(人權高專辦)內，它提供技術援助，促進國家人權機構之間的區域和全球合作和交流。締約國應在必要時利用這種援助。聯合國兒童基金會(兒童基金會)還在這一領域提供專門知識和技術合作。

24. 根據《公約》第 45 條的規定，委員會認為適當時，應向聯合國專門機構、人權署和其它主管機構轉交締約國要求或標示需要在建立國家人權機構方面要求技術諮詢或協助之任何報告。

國家人權機構與締約國

25. 國家批准《兒童權利公約》，承擔充分執行《公約》的義務。國家人權機構的作用是，獨立監督國家的遵守情況及在執行方面的進展，並盡力確保充分尊重兒童的權利。雖然這可能要求國家人權機構制定計畫，加強增進和保護兒童權利，但它不應使政府將它的監督義務委託給國家機構。機構必須完全保持制定自己的議程及確定自己的活動之自由。

國家人權機構與非政府組織

26. 非政府組織對增進人權和兒童權利可發揮至關重要的作用。國家人權機構的作用，因其立法基礎和具體權力，僅具輔助性。機構必須與非政府組織密切合作，政府尊重國家人權機構和非政府組織的獨立性。

區域和國際合作

27. 區域和國際進程及機制，可通過交流經驗與技能加強和鞏固國家人權機構，因為國家人權機構在各自國家內面臨增進和保護人權的共同問題。
28. 在這方面，國家人權機構應與有關國家、區域和國際機構，以及負責兒童權利問題的機構，磋商並進行合作。
29. 兒童的人權問題不受國界限制，現在越來越有必要為解決各種兒童權利問題(包括但不只限於販賣婦女兒童、兒童色情製品、兒童兵、童工、虐待兒童、難民和移民兒童等等)制定出適當的區域和國際對策。應鼓勵建立國際及區域機制與交流，因為這可為國家人權機構提供相互學習經驗，集體加強各自的地位，促進解決影響國家和區域人權問題的機會。