

48. 刑事司法系统中儿童问题行动指南

经济及社会理事会一九九七年七月二十一日

第 1997/30 号决议建议 *

1. 根据经济及社会理事会 1996 年 7 月 23 日第 1996/13 号决议，在由奥地利政府财政支持下于 1997 年 2 月 23 日至 25 日在维也纳举行的一个专家组会议上制定了本《刑事司法系统中儿童问题行动指南》。在制定《行动指南》时，专家们考虑到了各国政府发表的意见和提供的资料。

2. 出席这次会议的有来自不同区域十一个国家的 29 位专家、秘书处人权中心、联合国儿童基金会和儿童权利委员会的代表以及与少年司法有关的非政府组织观察员。

3. 《行动指南》就其执行而言，其对象是秘书长及联合国各有关机构和方案和《儿童权利公约》的缔约国，就《联合国少年司法标准最低限度规则》（《北京规则》）、《联合国预防少年犯罪准则》（《利雅得准则》）和《联合国保护被剥夺自由少年规则》（以下统称为联合国少年司法标准和规范）的使用和适用而言，其对象是会员国。

一、目的、目标和基本考虑

4. 《行动指南》的目的是为实现下列目标提供一个框架：

- (a) 执行《儿童权利公约》，实现公约中所载关于少年司法中的儿童的各项目标，以及使用和适用联合国少年司法标准和规范以及其他有关文书，例如《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》；
- (b) 促进向缔约国提供援助，有效地执行《儿童权利公约》及有关文书。

5. 为确保有效使用《行动指南》，各国政府、联合国系统有关实体、非政府组织、专业团体、传媒、学术机构、儿童和民间社会其他成员之间加强合作至关重要。

* 经济及社会理事会第 1997/30 号决议第 1 段欢迎决议所附《刑事司法系统中儿童问题行动指南》，并请有关各方在执行《儿童权利公约》中有关少年司法的条款时利用《指南》。

6. 《行动指南》应基于这样一条原则：执行公约的责任明确在于公约各缔约国。
7. 使用《行动指南》的基础应是儿童权利委员会的各项建议。
8. 在国际和国家一级使用《行动指南》时，应考虑到下列方面：
 - (a) 按照公约的四项基本总原则，尊重人的尊严，这四项总原则是：不歧视，包括注意到性别问题；维护儿童的最高利益；生命权、生存权和发展权；尊重儿童的意见；
 - (b) 以儿童的各项权利为取向；
 - (c) 最大限度地调动资源和努力对《行动指南》执行工作采取通盘做法；
 - (d) 在跨学科基础上实现服务一体化；
 - (e) 儿童和社会有关部门共同参与；
 - (f) 通过发展过程加强合作伙伴；
 - (g) 不再依靠外部机构的可持续性；
 - (h) 对最迫切需要者的公平适用和使这些人本身也得到公平利用的机会；
 - (i) 运作上的责任制和透明度；
 - (j) 以有效预防和纠正措施为基础的积极主动的对策。
9. 应拨出充分的资源(人力、组织、技术、财政和信息资源)，并在各级(国际、区域、国家、省区和当地一级)加以有效的利用，与各有关的伙伴，包括政府、联合国实体、各国非政府组织、专业团体、媒介、学术机构、儿童和民间社会的其他成员以及其他伙伴进行协作。

二、执行《儿童权利公约》，实现其目标以及使用和适用少年司法国际标准和规范的计划

A. 一般适用的措施

10. 应认识到少年司法领域全面和统一的国家方法的重要性，尊重儿童各项权利的相互依存性和不可分割性。
11. 应采取与政策、决策、领导和改革有关的措施，其目标是确保：
 - (a) 《儿童权利公约》的原则和条款以及联合国少年司法标准和规范在国家和地方立法政策和实践中得到充分反映，特别是通过建立针对儿童的少年司法制度，保障儿童的权利，防止儿童权利遭到侵犯，促进儿童的尊严感和价值感，以及充分

尊重他们的年龄、成长阶段和他们有意义地参与社会和为社会作出贡献的权利；

- (b) 以儿童能够理解的语言向儿童广泛宣传上述文书的有关内容。另外，如必要，应制定程序，确保每个儿童至少在其首次与刑事司法系统发生接触时都获得有关的资料，了解这些文书中规定的其各项权利，并提醒儿童遵守法律的义务；
- (c) 促进公众和媒介认识根据联合国少年司法标准和规范以儿童为核心的司法精神、目标和原则。

B. 具体目标

12. 各国应确保有效实行本国的出生登记方案。在司法制度所涉及的儿童年龄不详的情况下，应采取措施确保通过独立和客观的评估查清儿童的真实年龄。

13. 虽然国家立法规定了刑事责任年龄、法定成年人年龄和承诺年龄，但各国仍应确保儿童享有受到国际法保障的所有权利，特别是公约第 3 条、第 37 条和第 40 条规定的那些权利。

14. 应特别注意以下方面：

- (a) 应有以儿童为核心的全面的少年司法程序；
- (b) 应由独立专家组审查现有的和拟议的少年司法法律及其对儿童的影响；
- (c) 凡尚未达到法定刑事责任年龄的儿童均不得受到刑事指控；
- (d) 国家应设立主要对犯有刑事行为的少年行使司法权的少年法庭，并应制订旨在顾及儿童特定需要的特别程序。或者，普通法院应酌情纳入这种程序。必要时应考虑制定国家立法和采取其他措施，当有儿童被送交少年法庭以外的其他法庭时，根据公约第 3 条、第 37 条和第 40 条规定，使其享有作为儿童的所有权利并受到保护。

15. 应对现有的程序进行一次审查，如可能应制定转送教改或其他替代传统刑事司法系统的措施，以避免对受到犯罪指控的青少年实行刑事司法制度。应采取适当的步骤，在逮捕前、审判前、审判和审判后阶段全国范围都可采用广泛的各种替代和教育措施，以防止重犯并促进儿童罪犯在社会中改过自新。对于少年犯案件，应视情况采用非正规的解决争端机制，包括调停和修复性司法做法，特别是与受害者有关的程序。在这些拟采取的措施中，应有家庭参与，如果这样做对儿童罪犯有利的话。各国应

确保替代措施符合公约、联合国少年司法标准和规范，以及其他现有的预防犯罪和刑事司法标准和规范，例如《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》），特别应注意在实行这类措施时确保遵守适当的程序规则和遵守尽量减少干预的原则。

16. 应优先注意建立适当的机构和方案，在需要时为儿童免费提供法律和其他援助，如翻译服务，特别是确保在实践中每名儿童自其被拘留之时起，获得这种援助的权利都受到尊重。

17. 应确保采取适当行动，减少这样一些需要特别保护措施的儿童的问题：在街头工作或生活的儿童、长期丧失家庭环境的儿童、残疾儿童、少数民族、移民和土著居民的儿童和其他脆弱儿童群体。

18. 应减少将儿童关在封闭式监所的做法。只有在根据公约第 37(b) 条规定并且在万不得已时，才对儿童实行这种关押，而且应尽量缩短关押时间。少年司法和福利系统中应严禁体罚。

19. 《联合国保护被剥夺自由的少年规则》和公约第 37(d) 条也适用于儿童因任何司法、行政或其他公共当局的命令而不得随意离开的任何公共或私营环境。

20. 为了保持在押少年与其家庭和社区的联系，并且为了便于其重返社会，应确保对儿童具有合法利益的亲属和人员能够方便地进入儿童自由受到剥夺的机构，除非儿童的最高利益将不希望这样做。

21. 必要时应建立一个独立的机构，监测和定期报告拘禁设施的状况。应在联合国少年司法标准和规范范围内，特别是在《联合国保护被剥夺自由的少年规则》的范围内进行监测。各国应允许儿童与监测机构进行自由和秘密的联系。

22. 对人道主义、人权和其他有关组织提出的进入拘禁设施的请求，各国应酌情给予积极的考虑。

23. 关于刑事司法系统中的儿童，对政府间组织、非政府组织和其他有关当事方提出的关切应给予适当的注意，特别是系统问题，包括不适当的收监和长期拖延对遭到剥夺自由的青少年的影响。

24. 与刑事司法系统在押儿童发生联系或负责这些儿童的所有人员，都应受到人权、公约各项原则和条款以及联合国其他少年司法标准和规范的教育和培训，作为其培训方案的一个组成部分。这类人员包括：警察和其他执法人员；法官和司法行政官、检察官、律师和行政管理人员；监狱官员和在少年犯关押机构工作的其他专业人员；保健人员、社会工作者、维持和平人员和与少年司法有关的其他专业人员。

25. 根据现有的国际标准，各国应建立机制确保对指称儿童基本权利和自由受到官员故意侵犯的案件进行迅速、彻底和公正的调查。各国应同样确保对经发现负有责任的官员实行适当的制裁。

C. 应在国际一级采取的措施

26. 少年司法在国际、区域和国家范围内，包括在联合国全系统行动范围内应受到适当注意。

27. 这一领域的所有机构之间迫切需要密切合作，尤其是秘书处预防犯罪和刑事司法司、联合国人权事务高级专员办事处/人权事务中心、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、儿童权利委员会、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织。另外，请世界银行和其他国际及区域金融机构和组织以及非政府组织和学术机构支持少年司法领域提供的咨询服务和技术援助。因此，应特别在下列方面加强合作：研究、资料传播、培训、《儿童权利公约》的执行和监测、现行标准的使用和适用以及提供技术咨询和援助方案，例如通过使用现有的国际少年司法网络。

28. 应确保通过技术合作和咨询服务方案来有效地执行《儿童权利公约》及使用和适用国际标准，特别注意与保护和促进在押少年人权、加强法治和改进少年司法系统工作有关的下列方面：

- (a) 协助法律改革；
- (b) 加强国家能力和基础设施；
- (c) 举办培训方案，对警察和其他执法人员、法官和司法行政官、检察官、律师、行政管理人员、监狱官员和在少年犯关押机构工作的其他专业人员、保健人员、社会工作者、维持和平人员及与少年司法有关的其他专业人员进行培训；
- (d) 编写培训手册；
- (e) 编印宣传和材料，使儿童了解其在少年司法中的权利；
- (f) 协助开发信息和管理系统。

29. 鉴于在维持和平行动中还涉及对儿童权利的保护，所以秘书处预防犯罪和刑事司法司与维持和平行动部之间应保持密切合作。维持和平行动还应适当解决在和平建设和战后或其他新情况下儿童和青少年犯罪受害者和犯罪者的问题。

D. 技术咨询和援助项目的实施机制

30. 根据公约第 43 条、第 44 条和第 45 条，儿童权利委员会应审查缔约国关于公约执行情况的报告。根据公约第 44 条，这些报告中应指出可能影响公约义务履程度度的因素和困难。

31. 请公约缔约国在其首期和定期报告中提供关于公约条款和联合国少年司法标准和规范使用和实施情况的全面资料、数据和指标。

32. 作为对各缔约国履行其公约义务进展情况审查的一个结果，委员会可向缔约国提出提议和一般性建议，以确保公约得到充分遵守(根据公约第 45(d)条)。为促进公约的有效实施和鼓励少年司法领域的国际合作，委员会可在认为适当时，向各专门机构、联合国儿童基金会和其他有关机构转交缔约国要求或说明需要技术咨询或援助的任何报告以及委员会就此类要求或说明提出的任何意见和建议(根据公约第 45(b)条)。

33. 因此，如果缔约国的报告和委员会的审查过程表明确有必要开始实行少年司法领域的改革，包括在联合国技术咨询和援助方案或专门机构的这类方案协助下进行的改革，委员会可建议缔约国请求获得这类援助，包括预防犯罪和刑事司法司、人权事务中心和联合国儿童基金会提供的援助。

34. 为了提供适当的援助响应这些请求，应设立一个少年司法技术咨询和援助协调小组，由秘书长主持每年至少举行一次会议。根据下文第 39 段，这个小组的成员将包括下列单位的代表：预防犯罪和刑事司法司、联合国人权事务高级专员办事处、人权事务中心、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、儿童权利委员会、联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属各研究所、其他各有关联合国实体，以及其他感兴趣的政府组织、区域组织和非政府组织，包括国际少年司法网络和参与提供技术咨询和援助的学术机构。

35. 在举行协调小组的第一次会议之前，应拟定一项关于解决如何进一步开展少年司法领域国际合作问题的战略。协调小组还应协助查明共同问题，汇编良好的实际范例，分析共同的经验和需要，从而可促成采取战略性更强的需要评估方法和提出有效的行动建议。汇编良好实际范例将有助于少年司法领域协调一致的咨询服务和技术援助，包括尽早与请求这类援助的政府达成一致，以及与拥有国家项目各部分执行能力和职权的所有其他伙伴达成一致，从而确保采取最有效的针对具体问题的行动。应与各有关当事方紧密合作，不断增补这一汇编。汇编中将考虑到可能实行的转送教改方案和措施，以改进少年司法工作，减少使用少年拘留所和审前拘留，改进对剥夺自由的少年的待遇和建立有效的重新融入和恢复方案。

36. 应按照《联合国预防少年犯罪准则》(《利雅得准则》)的要求,将重点放在制定全面的预防计划上。项目的重点应是实行得当的战略,特别是通过家庭、社区、同龄人群体、学校、职业培训和工作单位将所有儿童和青少年有效组织起来和培养他们适应社会生活。这些项目应特别注意需要特别保护措施的儿童,如在街头工作或生活的儿童或长期丧失家庭环境的儿童、残疾儿童或少数民族、移民和土著居民的儿童。特别是,关于在街头工作或生活的儿童,对他们的特别需要应采取创新的对策,避免执法和司法当局实行关押和正式干预,以及对有关儿童加以刑事定罪。

37. 在各有关组织和机构工作人员酌情随时开展的联合行动基础上,战略还将规定向公约缔约国提供国际咨询服务和技术援助的协调过程,以期制定更加长期的技术援助项目。

38. 在国家一级参与提供咨询服务和技术援助方案的重要人员是联合国驻地协调员,而联合国人权事务高级专员办事处/人权事务中心、联合国儿童基金会和联合国开发计划署外地办事处则将发挥重要的作用。强调通过联合国国别战略说明等方法将少年司法技术合作纳入国家计划和方案规划工作的重要性。

39. 必须为协调小组的协调机制和为加强遵守公约而制定的区域和国别项目调集资源。用于此种目的(见上文第 34 至 38 段)的资源将来自经常预算和预算外资源。具体项目资源的大部分将必须从外部调集。

40. 必须同时为协调小组的协调机制和为加强遵守公约而拟定的区域和国别项目调动资源。现有预算将可提供这些用途的一些资源。但协调小组的一些经费将需要从外部来源调集,具体项目的大部分资源也将如此。

E. 对执行国别项目的进一步考虑

41. 预防少年犯罪和少年司法工作的明确宗旨之一是通过不仅治标而且治本的办法来实现长期改变。例如,只有通过实行一种全面的方法才能适当解决滥用少年拘留办法的问题,这种全面的方法涉及各级调查、检控和司法以及教管系统的组织结构和结构。这要求尤其与警察、检察官、法官和司法行政官、地方社区当局、行政当局取得联系以及这些人员当局之间的联系,并且还要与拘留所有关当局取得联系。另外,还需要有相互紧密合作的意愿和能力。

42. 为防止进一步过分依靠刑事司法措施来解决儿童行为问题,应努力建立和实行旨在加强社会援助的方案,这将可以酌情使儿童接受教改而

避开司法系统，以及更好地实行非拘禁措施和重返社会方案。为建立和实行这类方案，需要促进少年司法部门、不同执法机构、社会福利和教育部门之间的密切合作。

三、与儿童受害者和儿童 证人有关的计划

43. 根据《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，各国应承诺确保儿童受害者和儿童证人有适当的机会获得公理和公平的待遇、赔偿、补偿和社会援助。如适用，应采取措施防止通过司法系统外的补偿办法来解决刑事问题，如果这样做不符合儿童的最高利益的话。

44. 警察、律师、司法人员和其他法院人员应受到如何处理儿童受害者案件方面的培训。各国应考虑建立(如果尚未建立)专门的办事处和部门来处理涉及儿童遭受侵犯的案件。各国应酌情制定适当处理儿童受害者案件的工作守则。

45. 对待儿童受害者时应给予同情并尊重他们的尊严。他们有权向司法机构申诉并为其所受损害迅速获得国家法律规定的补救。

46. 儿童受害者应可获得符合他们需要的援助，如法律援助、保护、安全的住房、经济援助、咨询、保健和社会服务、重返社会和生理及心理恢复方面的服务。应对那些受到艾滋病毒感染或患有艾滋病的儿童给予特别的援助。重点应放在家庭和社区范围的康复上，而不是关在收容机构中。

47. 必要时应设立和加强司法和行政机构，使儿童受害者能够通过迅速、公平、方便的正规或非正规程序获得补救。因此，应告知儿童受害者和/或其法律代表通过这些机构寻求补救的权利。

48. 应通过司法制度使人权遭受侵犯的所有儿童受害者获得公平和适当的补偿，对人权的侵犯特别包括酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括强奸和性虐待、非法或任意剥夺自由、不正当的拘留和错判误判。国家应提供必要的法律代表将诉讼案提请适当的法庭审理。如有必要，还应提供儿童母语的翻译服务，一切费用由国家负担。

49. 儿童证人需要司法和行政程序方面的援助。各国应审查评价并视需要加强证据法和程序法中犯罪见证人儿童的地位，以确保儿童的权利得到充分保护。按照不同的法律传统、习俗和法律框架，在调查和检控过程中以及在审理案件过程中，应尽量避免儿童受害者与犯罪者之间的直接接触。应

禁止在媒介中对儿童受害者指名道姓，如需要保护该儿童的隐私权，或此种禁止与会员国的根本法律原则相悖，则应劝阻此种指名道姓的做法。

50. 各国应视需要考虑修正本国的刑事程序法，以便将儿童证词录像及录像证词在法庭的播放等可作为正式的证据。特别是，警察、检察官、法官和司法行政官应采取对儿童更加友善的工作方法，例如在警察行动和对儿童证人问话方面。

51. 应通过下述方法，便利司法和行政程序来满足儿童受害者和儿童证人的需要：

- (a) 让儿童受害者了解他们的作用以及诉讼的范围、时间、进度和对他们案件的处理情况，在涉及严重罪行时尤其如此；
- (b) 鼓励制定儿童证人准备计划，以使儿童在作证前熟悉刑事司法程序。应在整个法律程序中向儿童受害者和儿童证人提供适当的援助；
- (c) 让儿童受害者在涉及其利益的适当诉讼阶段出庭申诉其观点和关切事项以供考虑，而不损及被告并符合有关国家刑事司法制度；
- (d) 采取措施尽量缩短刑事司法程序的拖延，保护儿童受害者和儿童证人的隐私权，并在必要时确保他们的安全，不受恐吓和报复。

52. 作为一般原则，被跨越国界非法转移或错误拘留的儿童应送返其原籍国。应适当注意他们的安全，在返回前，他们应得到人道待遇和必要的援助。应将他们立即送返原籍国，以确保遵守《儿童权利公约》。在1980年《国际拐骗儿童民事问题海牙公约》或国际私法海牙会议核准的1993年《保护儿童和跨国收养方面合作海牙公约》或《双亲责任和保护儿童措施方面管辖权、适用法律、承认、执法与合作公约》可适用的情况下，应立即适用这些公约关于送还儿童的规定。儿童返回后，原籍国应根据国际人权原则尊重他们，并提供适当的家庭安置措施。

53. 联合国预防犯罪和刑事司法方案，包括这一方案网所属的各研究所以及联合国人权事务高级专员办事处/人权事务中心、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、儿童权利委员会、联合国教育、科学及文化组织、世界银行和有关的非政府组织，应根据会员国的请求，在联合国预算总经费内或从预算外资源内协助会员国为执法和其他刑事司法人员，包括警官、检察官、法官和司法行政官在内，开展多学科培训、教育和宣传活动。