



人权理事会

第二十一届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室和 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表关于预防和应对少 年司法系统内暴力侵害儿童行为的联合报告

摘要

本报告根据人权理事会第 18/12 号决议提交，以 2006 年联合国研究暴力侵害儿童行为问题报告为基础，该文件仍是预防和消除包括少年司法系统内的暴力行为在内的一切情况下针对儿童的所有形式暴力行为的基础性文件。本报告介绍了少年司法系统内暴力侵害儿童问题的现状，查明了儿童所面临的暴力风险，并分析了导致暴力的系统性因素。报告提出了一些预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的建议战略。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 背景	5-7	3
三. 现状	8-19	4
A. 对少年司法系统中儿童的看法	9-13	4
B. 减少被拘留儿童的迫切必要性	14-19	5
四. 查明少年司法系统中的暴力风险	20-49	6
A. 执法行动	20	6
B. 拘捕和逮捕	21-22	6
C. 警方审讯	23-26	7
D. 搜查和取样	27	8
E. 在法院或法庭上质疑拘留的权利	28-29	8
F. 法院和审讯期间的风险	30-31	8
G. 与审前拘留有关的风险	32-33	9
H. 行政拘留的风险	34	9
I. 拘留所中的暴力风险	35-49	9
五. 造成暴力侵害儿童的系统性因素	50-65	12
A. 不够重视和缺乏强有力的儿童保护制度	50	12
B. 人员配备不足	51	12
C. 缺乏监查、监督和投诉机制	52-55	12
D. 混合不同层次的脆弱性	56	13
E. 作为刑罚的暴力	57-63	13
F. 其它系统性问题	64-65	14
六. 预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的建议战略	66-100	15

一. 引言

1. 人权理事会 2011 年 9 月 24 日关于司法领域、尤其是少年司法领域的人权问题的第 18/12 号决议中请人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表合作，举办一次关于预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的专家磋商会，并提交有关报告。
2. 专家磋商会于 2012 年 1 月 23-24 日在日内瓦举行。会议由联合国毒品和犯罪问题办公室主办，由人权事务高级专员办事处(人权高专办)和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表在奥地利政府的合作下共同举办。与会者包括国际和区域人权机构、政府和国家机构、学术界和民间社会的代表。
3. 专家磋商会主要讨论了造成少年司法系统内暴力侵害儿童行为的风险和系统性因素以及预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的战略和切实可行的建议。
4. 本报告包含了磋商会的结论以及独立顾问、来自南非比勒陀利亚大学的安·斯基尔顿撰写的研究报告。

二. 背景

5. 本报告以 2006 年联合国关于暴力侵害儿童行为问题的研究报告为基础，该文件仍是预防和消除包括少年司法系统内的暴力行为在内的一切情况下针对儿童的所有形式暴力行为的基础性文件。该报告指出，警方拘留所或刑事司法机构中的儿童面临着很高的暴力风险，部分是由于公众将他们视为反社会者或罪犯，而且普遍存在着形形色色的身心惩罚方式。报告敦促各国禁止、预防和应对包括少年司法系统内的暴力行为在内的一切情况下针对儿童的所有形式的暴力行为。
6. 该报告提出的应对措施包括关于避免实施监禁的立法行动和政策，特别是正确使用“最后手段”的原则和优先使用剥夺自由之外的替代措施。这样的替代措施首先包括初级防范措施，如对弱势和高风险家庭以及幼儿计划给予支持。
7. 敦促各国减少使用拘留，仅对经评估对他人构成真正危险的儿童罪犯使用，作为最后手段并限制在最短的适当期限之内。还进一步敦促各国进行法律改革，废除暴力形式的刑罚并取消身份罪。研究报告还提出了替代拘留的措施，如基于社区的转送教改方案。还建议了进一步的应对措施，以确保儿童免受机构中的暴力行为，重点强调工作人员的选拔、培训和薪酬、符合国际标准、登记注册、监察和调查以及投诉机制。

三. 现状

8. 据估计，世界范围内至少有一百万儿童被剥夺自由，¹ 这很可能是一个被低估的数字。研究表明，大部分被拘留儿童正在等待审判，其中大部分儿童因轻微罪行而被拘留，并且是初犯。家庭中的暴力、贫困、结构性暴力和为生存而进行的危险活动将儿童推向了少年司法系统，在司法系统中，经常使用拘留来替代将儿童转送至照料和保护机构的做法。将儿童置于拘留所，而不是通过确保有效预防使儿童遭受暴力的风险降到最低，这种趋势令人担忧。暴力事件发生于被警察和安全部队拘留期间，既包括审前拘留也包括审后拘留，还可能作为一种刑罚形式。暴力可能由工作人员、在押成年人和其他儿童实施，也可能是自我伤害的结果。

A. 对少年司法系统中儿童的看法

9. 《联合国研究报告》发现，虽然儿童实施的大部分犯罪是非暴力的，但政治家面对的“严厉打击犯罪”的压力使得违反法律的儿童面临日益严厉的措施。一种普遍的看法是大部分罪行是儿童实施的，但是事实上，在犯罪统计数据中，儿童并不占多数。² 联合国人权事务高级专员对少年犯罪在增加这种甚嚣尘上的公众看法表示关切。这种看法并非以证据为基础，而是建立在少数严重案件的媒体报道之上，影响了政治话语，并且常常导致削弱儿童权利的关于处理未成年罪犯的立法的通过。

10. 还有一个令人关切的问题是越来越多的儿童因“反社会行为措施”而陷入刑事司法系统，这导致了更多儿童在更小的年龄即被剥夺自由。

11. 很多政策和法律制定者显然赞成过分严厉的惩罚方式。在少年司法系统工作的人员无法免受这些社会态度的影响。公众缺乏对拘留所中儿童遭受的暴行的关注，这可能反映了社会对不遵守传统社会行为的儿童的排斥。这种蔑视还会通过未经过良好培训的工作人员的恶劣态度和虐待行为体现出来。

12. 一个积极的发展是，惩罚严厉程度显著增加的同时，还出现了更多使用恢复性司法机制的趋势，尤其是在少年司法领域。《联合国关于在刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则》³ 以及《联合国恢复性司法方案手册》⁴ 为这方面

¹ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员的报告，曼弗雷德·诺瓦克，(A/HRC/13/39/Add.5)，第 63 页，第 236 段。

² 托马斯·哈马尔贝格，“建立于人权原则基础上的少年司法方式”，《青年司法》，2008 年 12 月，第 8 卷，第 3 期，第 103-196 页。

³ 经济及社会理事会第 2002/12 号决议。

⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室恢复性司法方案手册，可查阅：http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf。

的工作提供了国际框架。在不同区域，有关儿童罪犯的法律改革进程和恢复性司法都有了很大发展。很多情况下，恢复性司法做法是社区中早已存在的传统。一些国家目前的工作重点是评估、编纂并规范恢复性做法，以确保完全符合《儿童权利公约》。例如，南苏丹和东帝汶已经起草立法，以纳入传统恢复性做法并履行《公约》。⁵

13. 在挪威，承担刑事责任的最低年龄是 15 岁，该国 2011 年 12 月颁布了少年制度的立法修正案。⁶ 它适用于犯有严重罪行或屡次犯罪的 15 至 18 岁儿童。在新系统中，制裁将在被定罪的未成年人所居住的地方当地实施。监禁将被社会控制和密切后续行动所取代，包括罪犯的充分参与、罪犯的“私人网络”、司法系统和其他公共机构的各个组成部分，这些都将是有助于因人而异的后续过程。受害者也可自己提出要求参与其中。目的是使未成年罪犯更好地了解其行为给每个受影响的人带来的后果，同时保证对其提供必要援助和支持。关键因素是为未成年人应对其犯罪行为提供更多资源。立法的修订还引入了针对 15 至 18 岁罪犯的范围广泛的社会服务令，以替代立即执行的有期徒刑。

B. 减少被拘留儿童的迫切必要性

14. 国际规范框架，包括《联合国预防少年犯罪准则》，⁷ 倡导一种避免对儿童进行定罪和处罚的综合预防方式。但是，很多国家仍缺乏预防犯罪的战略或计划。有关有效预防战略⁸ 和预防节约成本的优点⁹ 的知识越来越多，但与这一原则相反，很多国家投资建设儿童拘留所，而不是优先投资于预防措施。

15. 在很多国家，令人关切的是很多儿童因“身份罪”而陷入刑事司法系统，导致儿童被拘留，而不是得到他们需要的照料和保护。负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表指出，令人担忧的趋势是将流落街头的儿童当作犯罪处理。这些流落街头的儿童被视为对社会的威胁，为媒体所唾弃，指责他们导致了少年犯罪所谓的增加。儿童逃学、流浪和行乞仍常常受到刑事司法系统的处罚，而不是通过儿童保护措施予以预防。剥夺自由往往成为首选的解决方案，而不是作为最后手段，并且常常伴有勒索、虐待和性虐待。

⁵ Cyndi Banks, 《保护儿童权利：在苏丹南部和东帝汶规范恢复性司法和土著做法》，国际儿童权利杂志，第 19 (2) 卷，(2011 年)。

⁶ 白皮书建议 135 L (2010-2011)。

⁷ 大会第 45/112 号决议。

⁸ 欧洲预防犯罪网络，《欧洲联盟预防少年司法的良好做法综述》(2006 年)；I. Palmay 和 C. Moat, 《预防青少年犯罪》(暴力与和解问题研究中心，2001 年)。

⁹ 威尔士等，《预防犯罪的成本和收益》，(西方观察出版社，博尔德，2000 年)；琼斯等，《宾夕法尼亚州犯罪与不良行为委员会对研究性项目投资的经济收益：宾夕法尼亚州预防不良行为的成本收益分析》(宾夕法尼亚州立大学，2008 年)。

16. 还有一些儿童群体在刑事司法系统中所占比例较高，他们本不应身处其中，而应得到适当的照料和保护服务。它们包括患有精神健康疾病的儿童、滥用药物的儿童、需要照料和保护的儿童以及无人陪伴的儿童。若将这些儿童移出刑事司法系统，他们少受暴力侵害的潜在可能性即明显增加。

17. 很多国家的最低刑事责任年龄较低。儿童权利委员会鼓励缔约国将最低年龄下限提高至绝对最低年龄 12 岁，并继续提高最低年龄。这一绝对最低年龄必须逐步提高。设置较高最低刑事责任年龄的国家也必须为低于该年龄的广大儿童规定明确的非拘禁措施政策，以避免他们被从一种拘禁形式转入另一种拘禁形式。拘留的年龄门槛也是避免儿童被拘留尤其是避免被监狱拘留的一项良好机制，可将它设置得比最低刑事责任年龄更高。¹⁰

18. 以权利为基础的少年司法系统的一个重要原则就是不歧视。刑事司法系统中少数民族裔和少数群体的儿童比例较高。面临相似状况的还有因移民身份而被拘留的移民儿童和寻求庇护者。这种情况的原因可能是执法官员的歧视，还可能是这些群体在居住国普遍感受到的社会排斥。社会排斥往往会导致各种形式的贫困、家庭暴力、帮派活动、药物滥用、受教育的障碍和就业前景不佳等。

19. 减少刑事司法系统中儿童数量的一个高效的重要方法是转送教改机制，如恢复性司法方案和替代性非拘留措施。尽管这些儿童在警察局阶段仍可能会面临风险，但审前转送教改避免了审前拘留。防止儿童被剥夺自由的替代性刑罚对于减少暴力侵害儿童现象是非常重要的。

四. 查明少年司法系统中的暴力风险

A. 执法行动

20. 虽然与少年司法系统的接触一般始于逮捕或拘捕，但儿童也可能因未导致逮捕或指控的执法活动而成为暴力受害者。人们表达的一种关切是，驱散权等减少反社会行为的方法可能导致使用暴力，特别是因为一定程度的武力是法律所允许的。

B. 拘捕和逮捕

21. 警察和其他安全部队往往对暴力侵害儿童负有责任，而逮捕就是暴力发生的情景之一。《五年后》后续报告发现，儿童在初次接触法律时面临很高的暴力

¹⁰ T. Liefwaard, 《从国际人权法和标准角度考虑剥夺儿童自由现象》(Intersentia 出版社, 2008 年)。

风险。¹¹ 发达国家和发展中国家似乎都有这种情况发生。特别令人关注的一个情况是在逮捕儿童过程中使用泰瑟枪。

22. 少年司法国际标准规定，儿童被捕后，通知父母或照料者并确保他们前往警察局，是非常重要的。但是，未能通知或未能及时通知父母的情况，在发展中国家和发达国家均有发生。

C. 警方审讯

23. 《儿童权利公约》规定，所有被剥夺自由的儿童均有权迅速获得法律及其他适当援助。毒品和犯罪问题办公室《刑事司法评价工具包》第三部分指出，“良好做法和对人权的尊重以及审讯者的职业水准应可防止嫌疑人审讯出现暴力行为，但在一些情况下严厉的审讯技巧可能会被容忍乃至鼓励，可能会涉及使用酷刑”。¹²

24. 很多少年司法法律并未加入如下条款：父母、监护人或负有责任的成人不在场的情况下，警察或检察官不得对儿童进行询问。一名家长、监护人或负有责任的成人在场是很重要的，因为这为儿童嫌疑人免受警方虐待提供了很高程度的保护。¹³

25. 同样的，《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》专门规定，各国应建立有利于儿童的法律援助制度，使儿童能够立刻联系他们的父母或监护人，并禁止在没有父母或监护人和律师或其他法律援助提供者在场的情况下进行询问。

26. 最近一份关于东欧和中亚少年司法系统的研究指出，一些国家已立法规定审讯时应有律师在场。¹⁴ 但同时，在其他一些区域，法律代表很少在刑事司法过程的警方拘留阶段援助嫌疑人。¹⁵

¹¹ 非政府组织咨询委员会，《五年后：暴力侵害儿童行为的世界最新情况》(2011年)。

¹² 第 17 页，可查阅：http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/3_Crime_Investigation.pdf。

¹³ 《联合国少年司法最低限度标准规则》的第 15 条规则涉及“法律顾问、父母和监护人”，但它列入了有关“审判和处理”的规则第三部分。

¹⁴ 儿童基金会，《东欧和中亚少年司法系统的发展：阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土耳其和乌克兰的经验》(2009年)。

¹⁵ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《非洲刑事司法系统中法律援助的获取：调查报告》(2011年)。

D. 搜查和取样

27. 有关少年司法的国际文书并没有为搜查或取样规定具体的保护措施。同样，很多国家一级的法律也没有在这方面做出保护性规定。一些国家的确有涉及提取体内和体外样本的法律，但并不是其中每一部法律都对未成年嫌疑人与成年嫌疑人区别对待。

E. 在法院或法庭上质疑拘留的权利

28. 儿童拥有向法院质疑剥夺自由的合法性并得到迅速裁决的权利，在此基础上，儿童权利委员会在关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)中规定，在没有司法令的情况下，拘留儿童不得超过 24 小时。但是，即使明确规定了更短的拘留时限的国家也不能总做到依法行政。坦桑尼亚人权和善治委员会在刑事改革国际支持下进行的一项研究显示，送至警察局的儿童中，70%的儿童在送往法院前被拘留超过 24 小时。¹⁶

29. 即使只在警察局拘留室中拘留儿童几个小时也会出现暴力风险。在没有法律规定儿童应在限定期限内受到法院或其他机构审判，或这样的法律受到藐视的情况下，儿童将面临极大的风险，因为法院并不了解儿童被拘留的情况。对于没有父母或家人的儿童来说，没人会表达对他们的关切，这种情况下，他们可能会“消失”于这种制度中。¹⁷

F. 法院和审讯期间的风险

30. 在法院或法庭出庭受审被认为是一种保护性因素，主审官和检察官可以采取很多措施避免拖延并防止继续拘留儿童。但是，他们往往忽视或漠视儿童的困境，因而间接导致了儿童遭受的伤害。在某些情况下，他们在法庭上审讯或盘问儿童的方式直接造成了对儿童的心理暴力和言语暴力。庭审过程本身对儿童来说可能就是一种心理暴力的体验，如果儿童能够得到一名家长/监护人/负有责任的成人和一名法律代理人或助理的援助，可以极大地缓解这种感受。

31. 在很多司法系统中，法庭接受通过酷刑或威胁取得的证据的情况屡见不鲜，这助长了有罪不罚问题的增多。

¹⁶ 人权和善治委员会，坦桑尼亚拘留所中儿童的视察报告(2011 年 6 月)。

¹⁷ 人权观察社，《尘埃之子：河内流浪儿童在拘留所遭受的虐待》(2009 年)。

G. 与审前拘留有关的风险

32. 被剥夺自由的儿童大部分都曾被审前拘留，令人不安的是，其中很多儿童后来被判无罪。¹⁸

33. 对于审前拘留，特别是警察局拘留室内的审前拘留，缺乏有效监督和监查。关押在这里的儿童与外界的接触比被判刑的儿童更少，这也意味着在这里被虐待的儿童举报的可能性更小。还存在与出庭相关的暴力风险，儿童常常与成年人一起被运往法院并一起关押在法院拘留室。

H. 行政拘留的风险

34. 一些国家以行政程序来处理涉嫌触犯刑法的儿童，通常这被视为预防犯罪或“再社会化”或“再教育”处境危险的未成年人的方式。这些系统中拘留措施的主要风险在于拘留的决定通常由官员或委员会做出，没有经过正当程序，儿童没有为自己辩护的机会，没有法律代理人，有时也没有家长支持。这种决定一经做出就很难推翻。在很多这样的系统中，拘留的决定不须由法院或其他独立司法机构复核。

I. 拘留所中的暴力风险

35. 无论审前拘留、行政拘留还是作为刑罚的拘留，被拘留者都会因被剥夺自由而面临很大的暴力风险。拘留所越拥挤、工作人员人数与儿童人数的比率越低，风险就越大。机构环境下可能的暴力源头众多。暴力可以出自机构的工作人员、成年被拘留者(如果儿童未被单独拘留)、其他被拘留儿童之手，也可以自我伤害形式发生。

1. 机构工作人员实施的法律认可的暴力

36. 被拘留的儿童频繁遭受暴力，作为对轻微罪行的处罚。虽然已有 116 个国家废除了作为惩戒措施的体罚(联合国研究报告完成后又增加了 10 个国家)，但这种做法在至少 78 个国家仍是合法的。¹⁹ 发达国家和发展中国家都有暴力行为。除了杖刑和笞刑之外，儿童可能遭受的惩罚还有长时间被监禁在牢房之中、单独监禁、食物定量供应或化学性约束和身体束缚。²⁰

¹⁸ 儿童基金会，《东欧和中亚少年司法系统的发展：阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土耳其和乌克兰的经验》(2009 年)。

¹⁹ 制止对儿童的所有体罚全球倡议。见：<http://www.endcorporalpunishment.org>。

²⁰ 《五年后》报告(见上文脚注 11)引证的情况有：将儿童每天拘留在牢房内超过 20 小时并且使用药物控制行为，见非政府组织咨询委员会引用世界禁止酷刑组织和乌拉圭法律和社会事务研究所，《乌拉圭少年司法中心的访问报告》(2011 年)。

37. 机构工作人员实施受法律认可的暴力是发达国家和发展中国家均存在的一个问题。身体束缚尤其令人担忧。虽然很多国家都有允许使用束缚手段的法律，但这种手段的使用通常仅限于明确界定的情况。²¹

2. 机构工作人员实施的暴力

38. 非法的惩罚和受法律认可的惩罚之间的区别是很细微的，因为束缚等很多合法措施被错误地使用和在不适当的情况下使用。但是，有一些报告事件是明显非法的。

39. 在很多国家，工作人员没有记录事件或惩罚的义务，也不存在监督机制。《五年后》报告(见上文第 21 段)发现，一些国家的被拘留儿童遭受了有辱人格和痛苦的刑罚，包括被扒光衣服在水中一连站立数天，仅得到有限的食物，并且不允许上厕所。²²

40. 工作人员实施性虐待也是一大风险。一项对美国少年拘留所中青少年的调查发现，在该研究涉及的 12 个月内，195 个少年设施中估计有 12% 的青年遭受过另一青少年或工作人员一次或多次的性侵犯。²³

3. 成人被拘留者实施的暴力

41. 在《儿童权利公约》第 37 条(c)项的基础上，儿童权利委员会第 10 号一般性意见重申了儿童必须同成人隔开拘留的既定规则，并进一步指出，有大量证据表明，将儿童关押在成人监狱里或囚牢里损害了儿童的基本安全、福利以及今后不再犯罪并重新融入社会的能力。

42. 在一些国家，儿童和成人被一起关在成人监狱中，很多儿童遭受了成年男性囚犯的强迫或胁迫性活动以及身体暴力。《五年后》报告(见上文第 21 段)记录了最小 13 岁的儿童被拘留在成人监狱的状况，数十名儿童讲述了他们被成年男性犯人强迫或胁迫进行性活动。²⁴ 非洲儿童政策论坛和保卫儿童国际 2011 年 11 月在坎帕拉共同主办的非洲儿童司法全球会议上播放的电影《10》中采访的一些非洲国家的儿童也报告了这种情况。

²¹ 《联合国保护被剥夺自由少年的规则》，第 64 条。

²² K. Todrys、J. Amon、G. Malembeka 和 M. Clayton, “监禁和危险：赞比亚监狱中艾滋病毒和结核病的预防和治疗以及剥夺人权的情况”，《国际艾滋病协会期刊》2011 14: 8。

²³ 美国司法部，司法项目办公室，司法统计局，特别报告：《2008-2009 年青少年举报的少年设施中的性侵害》，2010 年 1 月，<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/svjfry09.pdf>。

²⁴ 非政府组织咨询委员会，《五年后：暴力侵害行为的世界最新情况》(2011 年)，援引人权观察社，《付出代价：布隆迪拘留所中的侵犯儿童权利行为》(2007 年)。

4. 其他儿童或未成年人实施的暴力

43. 拘留所中的儿童也容易遭受他们同龄人实施的暴力。过度拥挤、缺乏监督、未将更易受到伤害的儿童与他人隔开都是造成这种现象的原因。加入青年团伙的儿童可能受到煽动实施暴力，暴力还可能源于种族主义事件。

5. 自我伤害

44. 被拘留的儿童很可能会自我伤害。做法包括割伤自己以及自缢或上吊自杀。发生这种情况的原因包括暴力、忽视、不良拘留条件、长时间被剥夺自由、隔离和心理健康问题，这些问题在被拘留之前可能存在，也可能不存在。²⁵

6. 女童和暴力风险

45. 女童是少年司法系统中的少数群体，但根据国际标准和规范，²⁶ 她们因其特殊脆弱性而需要特殊保护。由于她们在系统中为数不多，很多国家不作特殊安排，也不为女童建立专门设施，因此常常将她们与成年妇女拘留在一起。另外，出于将她们与男性隔开的必要，他们常常面临隔离拘留或远离家庭的极大风险。

46. 2008 年，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员报告说，拘押期间对包括女童在内的妇女的暴力行为“通常包括强奸和其他形式的性暴力，如恫吓强奸、抚摸、‘贞节测试’、被脱光衣服、侵害性搜身、带有性性质的凌辱和侮辱等等”。特别报告员指出，在公职人员的唆使或默许下实施的强奸构成酷刑。²⁷

47. 其它报告记录了一些国家的女童遭受的虐待，指出女童易于遭受暴力，尤其是警察和拘留所工作人员实施的强奸和性虐待。²⁸

48. 在这方面，重要的是要重视《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女暴力行为的示范战略和实际措施》，该文件涉及整个过程中妇女和女童特别的脆弱性和需求。它们旨在提供男女(男童与女童)在法律上和事实上的平等，并确保妇女和女童在获取司法服务特别是涉及暴力行为的司法服务方面遭受的任何不平等或任何形式的歧视均得到纠正。

49. 《示范战略和实际措施》敦促各国定期审查、评估并修改其法律、法规和程序，特别是各国的刑法，以确保它们在消除对妇女和女童的暴力行为方面的价值和有效性，并删除允许或宽恕暴力侵害妇女和女童的条款。²⁹

²⁵ D. Medlicott, (2009 年)“通过独立监查预防监狱中的酷刑和随意的残忍行为”，监禁中的暴力” P. Scraton 和 J. McCulloch(编著)，(劳特里奇出版社，2008 年)，第 252 页。

²⁶ 《联合国少年司法最低限度标准规则》第 26.4 条规则；《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》第 36-39 条规则。

²⁷ A/HRC/7/3。

²⁸ <http://hrw.org/english/docs/2007/02/20/g; obal15345.htm>。

五. 造成暴力侵害儿童的系统性因素

A. 不够重视和缺乏强有力的儿童保护制度

50. 尽管国际上对少年司法的关注与日俱增，这一问题似乎并未成为国家政策议程中的优先关切。很少有国家按照他们的人权责任开始使尽可能多的被拘留儿童重新融入社会。³⁰ 这是由于很多社会对刑事司法系统中的儿童不够重视。

B. 人员配备不足

51. 不合格的、未经良好培训和工资微薄的工作人员被广泛认为是与机构内暴力有关的一个主要因素。³¹ 机构中从事儿童工作的工作人员工资微薄且地位低下，这种情况被认为是主要原因之一。工作过度、难以承受的工作人员可能会诉诸暴力手段来维持纪律，尤其是在缺乏监督的情况下。很多在机构内从事儿童工作的员工缺乏照料青少年的实践知识，工作出色者几乎得不到奖励或晋升的机会。工作人员的选拔任用也是任意的，很少有国家会对可能雇用的员工进行严格的背景调查。

C. 缺乏监查、监督和投诉机制

52. 缺乏对拘留所的监查和监督。它们通常是不受监管的，也不受外界审查。因此，暴力可以延续多年而得不到遏制。如果有案件被举报，通常只是表面上对它们进行调查，而且调查机构缺乏独立性，起诉或其它惩罚措施很罕见。有能力采取行动者可能是共犯。这导致了有罪不罚的感觉，并任由暴力侵害儿童事件继续发生。

53. 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表和买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员的联合报告³² 和《联合国保护被剥夺自由少年规则》分别强调和指出，除其他外，任何封闭设施内的儿童“应有机会向主管提出请求或申诉”，³³ 有权向行政和司法当局申诉，并应及时得到答复。《规则》呼吁建立一个独立办公室(如监察专员)，以受理并调查被剥夺自由少年提出的申诉并协助解决问题。

²⁹ 大会第 52/86 号决议。

³⁰ 联合国秘书长，《暴力侵害儿童问题世界报告》(2006 年)。

³¹ 同上，第 32 页。

³² A/HRC/16/56。

³³ 大会第 45/113 号决议。

54. 一些国家制定了针对特定情况下的儿童的特殊行政程序。例如，斯洛文尼亚对警察虐待儿童行为的调查有程序可循。³⁴

55. 很少有国家拥有能够进行定期视察、主动进行突击视察并独立于机构之外的正式组建的主管机构。《联合国禁止酷刑公约》及其《任择议定书》对于促进被拘留儿童的安全非常重要，但这些条约在许多国家尚未得到实施。

D. 混合不同层次的脆弱性

56. 很多国家未能提供足够多种类的设施，以接纳并充分保护有着不同需求的儿童。此外，一个日益严重的问题是对每所设施内的风险和脆弱性的评估不够充分。

E. 作为刑罚的暴力

57. 作为刑罚的暴力被列在暴力“风险”的标题下，但事实上它不仅是一种风险，因为这是被国家立法所合法化的暴力，而对于必须承受这种暴力的儿童来说是一个严酷的事实。

1. 包括体罚在内的不人道刑罚

58. 已有 155 个国家(联合国研究报告后又增加了 22 国)禁止将体罚作为定罪儿童的一项刑罚。但是，至少还有 42 个国家允许将体罚作为适用于儿童的法院判决的刑罚。³⁵ 儿童权利委员会在两项一般性意见³⁶ 中强调，作为一种刑罚的体罚相当于残忍和有辱人格的待遇，为《儿童权利公约》第 37 条所不允许。一些国家仍然将进入青春期的儿童处以极端暴力的刑罚，包括鞭刑、石刑和截肢。³⁷

2. 死刑

59. 《儿童权利公约》禁止对未满 18 岁的人所犯罪行判处死刑。但是，判处儿童死刑在 7 个国家仍是一种合法刑罚。大赦国际监查被处决儿童人数的报告显示，2006 年至 2011 年期间，有 37 名犯罪时未满 18 岁的罪犯被处决。未成年人

³⁴ CRC/C/70/Add.19, 第 23 段。

³⁵ 制止对儿童的所有体罚全球倡议。见：<http://www.endcorporalpunishment.org>。

³⁶ 关于儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚的权利的第 8 号一般性意见(2006 年)和关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)。

³⁷ 儿童权利委员会已向文莱达鲁萨兰国、伊朗伊斯兰共和国、尼日利亚、巴基斯坦、沙特阿拉伯和也门等国的这类刑罚表达了关切，并建议这些国家修订法律将这些刑罚非法化。

被处决的人数在过去十年来有所增长，此前的 5 年内有 21 名未成年罪犯被处决。³⁸

3. 不得假释的无期徒刑

60. 《儿童权利公约》第 37 条禁止无释放可能的无期徒刑。这是一个有着积极进展的领域。美国对《Graham 诉佛罗里达》³⁹ 和《Sullivan 诉佛罗里达》⁴⁰ 的判例中，对未满 18 岁者所犯非杀人罪判处不得假释的无期徒刑是违反宪法的；此外，美国一些州废除了针对儿童的不得假释的无期徒刑的刑罚，不论所犯何罪。

4. 不定期徒刑

61. 一些国家保留了不定期徒刑，一名儿童的刑罚可由“陛下/总统随意决定”。这给儿童造成了不确定性，以至于难以推动有效的改造过程并确定重返社会的目标。儿童罪犯的刑期应是确定的，并应定期审查以允许提早释放。

5. 最低强制刑期

62. 一些国家为包括儿童(尤其是作为成年人受审或在成人法庭受审的儿童)在内的罪犯设置了强制刑期。这些刑罚规定了加刑，作为某些犯罪类别的强制性处罚。这阻碍了法院考虑儿童的个别情况、相称原则和改造目标，并与《儿童权利公约》规定的剥夺自由应作为最后手段而且期限应为最短的适当时间的原则背道而驰。⁴¹

63. 儿童无论何时必须有权对其判决提起上诉，国家必须在必要时协助他们获取法律援助。

F. 其它系统性问题

64. 其它系统性问题或挑战有：少年司法是一个跨部门过程，涉及不同政府部门和国家机构的很多行为者，而它们之间常常缺乏合作。

65. 此外，与少年司法制度中儿童状况有关的数据收集和分析有所欠缺，而对暴力侵害儿童或未能保护儿童免受暴力的问责，包括在赔偿方面的问责，也有所欠缺。

³⁸ 大赦国际，“1990 年以来处决少年犯的情况”，可参阅：<http://www.amnesty.org/en/death-penalty/executions-of-child-offenders-since-1990>。

³⁹ 《Graham 诉佛罗里达》130 S. Ct. 2011, 2018, 2030 (2011 年)，2011 年 5 月宣判。

⁴⁰ 《Sullivan 诉佛罗里达》，130 S. Ct. 2059 (2010 年)。

⁴¹ 在南非，这类刑罚对于犯罪时不满 18 岁的罪犯是违反宪法的。见《儿童法律中心诉司法与宪法发展部部长》，2009 (2) SACR 477 (CC)。

六. 预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的建议战略

1. 防止儿童陷入少年司法制度

66. 儿童司法系统中的儿童越少，他们遭受系统内暴力的风险就越低。对于着手采取措施预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的国家来说，重要的是确保创造一个适当环境，在最初阶段预防儿童进入刑事司法程序。

67. 迫切需要加强能够有效确保儿童权利得到保障而不是使儿童遭受刑罚的现象延续下去的国家儿童保护制度。各国应采取行动防止对儿童定罪和处罚，并减少被剥夺自由儿童的数量，具体方法包括通过：(a) 取消“身份罪”，如乞讨或游荡；防止拘留无人陪伴的移民儿童和寻求庇护者；(b) 确保患有精神健康疾病的儿童得到适当照料，并在可能情况下不通过刑事司法系统处理他们；(c) 避免以刑事司法系统处理滥用药物的儿童。还有必要确保出生登记、年龄和性别评估程序，以保障儿童权利和保护措施，预防和保护儿童免受儿童司法系统中的暴力。

68. 同样，各国必须将最低刑事责任年龄至少提高到 12 岁，应继续提高，并确保对低于该年龄的儿童采用非拘留方法。

2. 预防儿童遭受儿童司法系统内各种形式的暴力并将这方面问题纳入国家议事日程

69. 敦促各国修订法律、政策和程序，以确保符合国际标准，并确保以顾及儿童和性别特点的方针推进少年司法改革进程，倡导公平、有效、高效的少年司法系统，将其作为国家儿童保护制度的核心部分。

70. 在这方面，敦促各国通过各自国家法律框架确保宪法或等效法律包含重要的儿童权利原则和保护措施，包括剥夺自由应仅作为最后手段，期限应为最短的适当时间，确保儿童与成人分开监禁，女童与男童隔开；有效保护儿童免受残忍、不人道或有辱人格的待遇或任何其他形式的暴力，包括作为惩罚、待遇或刑罚形式的暴力。

71. 立法应包含具体措施，禁止一切形式暴力并有效保护儿童。司法、治理、安全和人权机构应公开揭露并有效应对少年司法系统中的暴力侵害儿童行为，以此加强公众问责。民间社会在这方面可以发挥重要作用，应创造机会使它们促进加强法治，并要求公职人员为暴力侵害儿童行为负责。

3. 确保在少年司法系统中优先使用转送教改和替代性非拘留措施

72. 敦促各国建立并使用顾及儿童和性别特点的有效机制，以替代正式刑事诉讼，这些替代机制有恢复性司法、调节和基于社区的方案，包括滥用药物儿童的治疗方案。

73. 各国应保证少年司法系统中的所有公务人员，包括执法人员、检察官和法官，以及宗教和传统领袖等社区中的司法提供者都得到有关儿童权利的培训，并在落实这些与少年司法有关的权利和标准时得到支持。

74. 当务之急是确保儿童司法部门、负责执法的不同部门以及社会福利和教育部门的有效协调，以促进转送教改和替代性非拘留措施的使用。尚未采用审前转送教改和符合儿童权利的基于社区的替代性刑罚的地区应引入这些做法，已经采用这些做法的地区应扩大其范围和应用。

4. 确保将剥夺自由作为最后手段

75. 任何被捕和被剥夺自由的儿童都应当在 24 小时内被带往主管部门，以审查剥夺自由行为的合法性。审前拘禁的合法性应受到定期审查，最好是每两星期审查一次。各国应颁布必要的法律条款，确保法院/青少年司法法官或其他主管机构在受理起诉后六个月内对起诉作出最后裁决。

76. 各国应确保在一名儿童被逮捕后立即通知其父母或监护人，如不可能立即通知，则必须在其后最短时间内通知其父母和监护人。此外，各国需要确保被剥夺自由的儿童有权迅速获得法律及其他适当援助

77. 司法程序的所有阶段都应保证遵守正当法律程序，包括各方面支持，这些支持来自可以与家庭和社区联系并确认基于社区的拘留替代措施的社会工作者、缓刑监督人员或其它适合人员。

78. 此外，各国必须禁止针对儿童的所有形式的不人道刑罚，包括死刑、没有假释可能的无期徒刑以及使用包括石刑、鞭刑、笞刑或杖刑在内的各种体罚。

5. 确保当绝对有必要剥夺自由时拘留条件和儿童的待遇合乎儿童的尊严和特殊需求，并将暴力风险降到最低

79. 为了促进儿童有效康复和重新融入社会，各国应通过立法、政策和程序确保被剥夺自由的儿童能够获得优质的保健、医疗、教育、职业培训等服务，并能够参加娱乐活动。各国还应确保儿童从被逮捕的那一刻起即有权通过信件和探访的方式与家人保持联系。拘留所当局应制定措施，以满足特殊类别的儿童包括女童的保护需要。为此，各国应以有关少年司法的国际法律框架为基础，制定有关被拘留儿童待遇最低标准的政策。

80. 各国应确保被剥夺自由时儿童与成人分开监禁以及女童与男童分开监禁。

81. 各国应规定合法的惩戒体系，遵循积极惩戒和恢复性司法方式的原则，禁止使用酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括使用隔离或单独监禁以及使用束缚措施或武力(在指定的特殊情况下除外)。

82. 各国应建立应对自我伤害的明确程序以及明确的监管规则和其他必要措施，以适用于被认为有自杀风险的儿童。应该为每个儿童制定因人而异的治疗方案，同时考虑如何让他们实现长久有效的康复并重新融入社会。

6. 建立安全有效、顾及儿童特点的申诉和咨询机制

83. 敦促各国审查相关立法和政策，以建立安全有效、顾及儿童特点的咨询、举报和申诉机制，以处理暴力事件。这些机制应融合性别、文化和残疾等因素并用便于儿童理解的语言予以表述。最重要的是，这些机制需要提供机会对申诉的决定以及严重违反法律 and 政策的制裁(包括刑事、民事和就业法的制裁)进行上诉，还需提供措施保护儿童不因提出申诉而可能遭到报复。监察专员或人权委员会或儿童权利委员会在审议与暴力有关的申诉方面发挥着关键的作用。

7. 建立顾及儿童和性别特点的机构和程序

84. 敦促各国审议与执法活动、警方调查和审判程序有关的法律、政策和程序，以确保法律框架能够有效防止并处理暴力行为。特别是，执法人员在预防儿童犯罪和预防儿童触及刑事司法系统方面发挥至关重要的作用。

85. 执法机关与儿童的接触方式必须尊重儿童的法律地位，增进其福利，并避免对其造成身心伤害。为了实现这一目的，各国必须在警察当局内建立专业化分工，并对所有参与少年司法管理工作的人员进行专业化培训。

86. 警方询问儿童时必须要有父母或监护人或负有责任的成人以及法律代理人在场。此外，应制定对儿童进行搜查的程序规则，尊重儿童的隐私和尊严。尤其是，应特别重视女童在这种情况下的脆弱性。

87. 各国应建立有利于儿童的法院和程序，这样的程序应包括禁止将儿童转往成人法院、禁止使用恶意盘问技巧并禁止公布任何可能暴露儿童身份的信息。

8. 保护少年司法系统中所有儿童在整个过程中享有法律援助的权利

88. 敦促各国审查法律、政策和实际措施，以按照预先确定的规则确保儿童享有法律代理权并获取国家资助的法律援助。代表儿童的法律援助提供者应受过专门培训，他们的工作应受到定期评估，以确保他们适合从事儿童工作。同样，从事儿童工作的法律援助代表应与社会工作者、转送教改服务提供者等其他专业人士紧密合作。

9. 建立独立的监督、视察和监查机制

89. 各国应审查法律、政策和程序，以确保被剥夺自由儿童所处的机构受到政府任命的人员组成的小组或国家人权机构、监察专员或巡查法官等其他授权机构的定期检查。访问必须根据保密原则进行，以保护儿童免受骚扰和报复，并包括突击访问的方式。

90. 应特别关注暴力、武力和束缚、惩戒措施和其它形式的限制措施的使用。一切形式的暴力，特别是严重伤害和死亡，均应予以报告，并立即由独立监查机构进行调查。国家监查机制应与在法律上有权访问被剥夺自由儿童所处机构的国际机构进行合作。

10. 提供训练有素的合格人员

91. 为了建立有效的儿童司法系统，各国应建立人员选拔、任用和发展的健全制度，确保任命并留用训练有素的合格专业人员，并提供适当的薪酬。对少年司法系统中与儿童直接接触的工作人员进行背景调查也很重要。

92. 国家应确保警察、检察官、法官和治安法官、监狱官员和缓刑监督人员、社会工作者和其它与少年司法系统有关的专业人士受到关于国内法律、政策和方案以及应对少年司法系统中儿童特殊需求所需国际标准的适当培训和持续的教育。

93. 各国应鼓励专业协会制定具有法律效力的行为标准，在少年司法系统中倡导正义并预防暴力侵害儿童行为。

11. 促进数据收集、分析和传播，并制定研究和报告计划，以评估、预防并应对少年司法系统中的暴力侵害儿童事件

94. 各国应制定数据收集、分析和报告计划，以监查青少年犯罪预防工作并衡量少年司法系统的工作成效。为了实现这一目标，应制定并经常使用少年司法指标，以衡量少年司法系统的工作成效。应开发并落实包括分项数据在内的少年司法统计系统，以评估、预防并应对暴力侵害儿童事件。

95. 数据收集应包括儿童的观点和经历以及关于少年司法系统中暴力侵害儿童事件的信息。还应包括对拘留设施的定期独立视察情况、被拘留儿童对申诉机制的使用情况、工作人员对被剥夺自由儿童使用身体束缚和武力的专门标准和规范以及涉及被剥夺自由儿童的惩戒措施和程序方面的现有标准和做法。

12. 加强负责执法、司法和社会福利等不同部门之间的有效协调机制与合作

96. 敦促各国审查法律、政策和实际措施，以确保儿童司法部门、负责执法、社会福利和教育的部门之间的协调和合作。为了实现这一目标，重要的是明确界定不同行为者和机构的职能，建立利益攸关方的正式合作机制，并妥善分配资源。

13. 建立并加强问责机制

97. 敦促各国修订法律、政策和程序，促进对少年司法系统中的暴力侵害儿童事件进行问责。各国应对儿童司法系统中任何阶段的暴力侵害儿童行为的严肃报告进行公开调查，调查应由正直之人进行，还应得到充足经费，并且不得无故拖延。

98. 各国必须确保对暴力侵害儿童负有责任的公务人员进行问责，酌情采取终止聘用、在职惩戒措施和刑事司法调查等措施。

99. 各国应为少年司法系统中暴力行为的儿童受害者和目击者提供补救和赔偿。做法可包括：建立允许向国家提出损害赔偿要求的机制，确保受害者赔偿计划资金充足，以及加强对少年司法系统中遭受暴力侵害的受害儿童的有效支助服务。

100. 各国应建立机制，让媒体参与到这一过程中来，以确保全社会支持政府在预防和应对少年司法系统中暴力侵害儿童行为方面的努力。
