

國際人權公約保障權利項目相關規範彙編

意見自由及言論自由權



行政院
人權及轉型正義處

Department of Human Rights and
Transitional Justice, Executive Yuan

114年3月31日

意見自由及言論自由權

相關國際人權規範彙整表

壹、消除一切形式種族歧視國際公約

公約條文	一般性建議
● 第 5 條第(卯)款第 8 目	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 15 號一般性建議:第 3 點 ● 第 29 號一般性建議:第 4 點 ● 第 30 號一般性建議:第 11 點、第 12 點 ● 第 34 號一般性建議:第 27 點、第 28 點、第 29 點、第 30 點、第 31 點、第 32 點、第 33 點 ● 第 35 號一般性建議:全

貳、公民與政治權利國際公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> ● 第 19 條 ● 第 20 條 	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 11 號一般性意見:全 ● 第 17 號一般性意見:第 3 點 ● 第 25 號一般性意見:第 12 點、第 25 點 ● 第 28 號一般性意見:第 22 點 ● 第 34 號一般性意見:全 ● 第 37 號一般性意見:第 99 點

參、經濟社會文化權利國際公約

公約條文	一般性意見
無	● 第 24 號一般性意見:第 19 點

肆、兒童權利公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> ● 第 12 條 ● 第 13 條 ● 第 17 條 	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 1 號一般性意見:第 8 點、第 21 點 ● 第 2 號一般性意見:第 16 點、第 17 點 ● 第 3 號一般性意見:第 10 點、第 19 點、第 20 點、第 26 點、第 27 點 ● 第 4 號一般性意見:第 4 點、第 6 點、第 22 點、第 28 點、第 29 點、第 35(b)點 ● 第 5 號一般性意見:第 12 點、第 48 點、第 49 點、第 50 點、第 66 點、第 67 點、第 68 點、第 69 點、第 70 點、第 71 點、第 72 點

- 第 6 號一般性意見:第 25 點、第 84 點、第 91 點
- 第 7 號一般性意見:第 13(a)點、第 14 點、第 35 點
- 第 9 號一般性意見:第 32 點、第 37 點、第 38 點、第 48 點
- 第 10 號一般性意見:第 20 點、第 43 點、第 44 點、第 45 點
- 第 11 號一般性意見:第 20 點、第 31 點、第 37 點、第 38 點、第 39 點、第 40 點、第 80 點、第 81 點
- 第 12 號一般性意見:全
- 第 13 號一般性意見:第 3(e)點、第 39 點、第 43(a)點、第 50 點、第 51 點、第 52 點、第 53 點、第 63 點、第 71 點
- 第 14 號一般性意見:第 15(g)點、第 43 點、第 44 點、第 45 點、第 47 點、第 53 點、第 54 點、第 77 點、第 78 點、第 89 點、第 90 點、第 91 點、第 100 點
- 第 15 號一般性意見:第 19 點、第 31 點、第 58 點、第 59 點、第 60 點、第 61 點、第 84 點
- 第 16 號一般性意見:第 4(b)(c)點、第 21 點、第 22 點、第 23 點、第 58 點、第 59 點、第 60 點、第 68 點、第 69 點、第 77 點、第 82 點、第 85 點
- 第 17 號一般性意見:第 19 點、第 20 點、第 22 點、第 60 點
- 第 18 號一般性意見:第 53 點、第 66 點、第 85 點
- 第 19 號一般性意見:第 8(b)(k)點、第 47 點、第 52 點、第 53 點、第 54 點、第 55 點、第 69(b)(c)點、第 93 點、第 113 點
- 第 20 號一般性意見:第 19 點、第 23 點、第 24 點、第 25 點、第 39 點、第 42 點、第 47 點、第 90 點
- 第 21 號一般性意見:第 33 點、第 42 點、第 45 點、第 62 點
- 第 22 號一般性意見:第 32(j)點、第 34 點、第 35 點、第 36 點、第 37 點、第 38 點、第 39 點、第 52 點、第 53 點
- 第 24 號一般性意見:第 44 點、第 45 點
- 第 25 號一般性意見:第 16 點、第 17 點、第 18 點、第 25 點、第 50 點、第 51 點、第 52 點、第 53 點、第 54 點、第 55 點、第 56 點、第 57 點、第 58 點、

第 59 點、第 60 點、第 61 點、第 125 點

伍、身心障礙者權利公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> ● 第 7 條 ● 第 8 條 ● 第 21 條 	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 2 號一般性意見:第 7 點、第 38 點 ● 第 4 號一般性意見:第 47 點、第 50 點 ● 第 5 號一般性意見:第 75 點、第 85 點 ● 第 6 號一般性意見:第 38 點 ● 第 7 號一般性意見:全

目錄

壹、消除一切形式種族歧視國際公約	1
公約條文	1
第 5 條第(卯)款第 8 目	1
一般性建議	1
第 15 號一般性建議：《公約》第四條	1
第 29 號一般性建議：世系(《公約》第一條第一款).....	1
第 30 號一般性建議：對非公民的歧視	1
第 34 號一般性建議：對非洲後裔的種族歧視	1
第 35 號一般性建議：打擊種族主義仇恨言論	2
貳、公民與政治權利國際公約	10
公約條文	10
第 19 條.....	10
第 20 條.....	10
一般性意見	10
第 11 號一般性意見：禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族或宗教仇恨(《公約》第 二十條)	10
第 17 號一般性意見：兒童權利(《公約》第二十四條).....	10
第 25 號一般性意見：參與政事和投票的權利(《公約》第二十五條).....	11
第 28 號一般性意見：男女權利平等(《公約》第三條).....	11
第 34 號一般性意見：意見自由及言論自由(《公約》第十九條).....	11
第 37 號一般性意見：和平集會權(《公約》第二十一條)	18
參、經濟社會文化權利國際公約	19
一般性意見	19
第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務.....	19
肆、兒童權利公約	20
公約條文	20
第 12 條.....	20
第 13 條.....	20
第 17 條.....	20
一般性意見	20
第 1 號一般性意見：教育目標(《公約》第二十九條第一項).....	20
第 2 號一般性意見：獨立的國家人權機構對保護和增進兒童權利的作用.....	21
第 3 號一般性意見：愛滋病毒/愛滋病與兒童權利	21

第 4 號一般性意見：在《公約》框架內青少年的健康和發展	22
第 5 號一般性意見：執行一般措施(《公約》第四條、第四十二條和第四十四條第六項)	23
第 6 號一般性意見：遠離原籍國而無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇	26
第 7 號一般性意見：在幼兒期落實兒童權利	27
第 9 號一般性意見：身心障礙兒童的權利	28
第 10 號一般性意見：少年司法中的兒童權利	29
第 11 號一般性意見：原住民兒童及其在《公約》下的權利	30
第 12 號一般性意見：兒童表達意見的權利	31
第 13 號一般性意見：兒童免遭一切形式暴力侵害的權利	49
第 14 號一般性意見：兒童將他或她的最佳利益列為一種優先考量的權利(《公約》第三條第一項)	51
第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條)	53
第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務	54
第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條)	57
第 18 號一般性意見：關於有害做法	58
第 19 號一般性意見：關於實現兒童權利的公共預算編制(《公約》第四條)	58
第 20 號一般性意見：關於在青少年期落實兒童權利	59
第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童	61
第 22 號一般性意見：關於具國際移民背景兒童的人權問題一般性原則	62
第 24 號一般性意見：關於少年司法系統中的兒童權利問題	63
第 25 號一般性意見：關於數位環境中的兒少權利	64
伍、身心障礙者權利公約	67
公約條文	67
第 7 條	67
第 8 條	67
第 21 條	67
一般性意見	68
第 2 號一般性意見：無障礙/可及性(《公約》第九條)	68
第 4 號一般性意見：關於有權接受融合教育	68
第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區	69
第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視	69
第 7 號一般性意見：身心障礙者，包括身心障礙兒童經由其代表組織參與公約的執行及監測	69

壹、消除一切形式種族歧視國際公約

◆ 公約條文

➤ 第 5 條第(卯)款第 8 目

締約國依本公約第二條所規定之基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律平等之權，尤得享受下列權利：

(卯)其他公民權利，其尤著者為：

(8)主張及表達自由之權；

◆ 一般性建議

➤ 第 15 號一般性建議：《公約》第四條

3.第四條(子)項規定締約國應對下述四類不當行為施以懲罰：(一)傳播以種族優越或仇恨為根據的思想；(二)煽動種族仇恨；(三)對任何種族或屬於任一種膚色或人種的人群實施強暴行為；(四)煽動此種行為。

➤ 第 29 號一般性建議：世系(《公約》第一條第一款)

4.通過大眾傳播媒體和網際網路等管道散佈仇恨言論(18)採取措施，取締種姓優越論和低劣論或意圖對世系族群施加暴力、仇恨或歧視的藉口；(19)採取嚴格措施，取締透過網際網路及其他方式對某些族群進行歧視或施加暴力的行為；(20)採取措施，提高媒體專業人員對世系歧視的性質和情事的認識；

➤ 第 30 號一般性建議：對非公民的歧視

11.防止煽動仇恨言論和種族暴力的侵害的保護措施:採取步驟解決仇視非公民的態度和行為、尤其是煽動仇恨的言論和種族暴力問題，增進對非公民處境方面非歧視原則的理解；

12.防止煽動仇恨言論和種族暴力的侵害的保護措施:採取堅決行動，制止任何人，尤其是政治人物、政府官員、教育者和媒體在網際網路及其它電子通訊網路以及廣大社會上，有這樣的傾向，將“非公民”族群成員為目標，根據種族、膚色、世系、民族或人種，加以醜化、公式化(刻板印象)或定性；

➤ 第 34 號一般性建議：對非洲後裔的種族歧視

27.針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:採取措施防止傳播關於種族優劣的思想或關於力圖說明對非洲人後裔的暴力、仇視或歧視有理的思想。

28.針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:還要確保非洲人後裔在不受歧視情況下的人身安全和人格完整，採取措施防止針對他們的具有種族動機的暴力行為；確保警方、檢察官和司法官員迅速採取行動對此種行為進行調查和懲處；並確保肇事者，不管是官員或其他人員，不能免於懲罰。

29. 針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:採取嚴格措施,包括利用互聯網和類似設施,反對煽動針對非洲人後裔的歧視和暴力。
30. 針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:採取措施提高媒體專業人員對針對非洲人後裔的歧視的性質和發生情況的認識,包括媒體有責任不使偏見持續傳播。
31. 針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:採取果斷行動反對執法官員、政治家和教育家在種族基礎上對非洲人後裔採取針對行動、醜化、持有陳舊定型觀念或進行劃線。
32. 針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:開展教育宣傳運動,教育廣大公眾理解非洲人後裔,他們的歷史和文化,建立包容社會的重要性並尊重所有非洲人後裔的人權和身份。
33. 針對仇恨言論和種族暴力的保護行動:鼓勵媒體通過媒體行為守則制定和實施自我監測方法,以避免使用種族歧視或偏見性語言。

➤ 第 35 號一般性建議：打擊種族主義仇恨言論

一. 導言

1. 消除種族歧視委員會(下稱委員會)第八十屆會議,決定在其第 81 次會議上舉行一次關於種族主義仇恨言論的專題討論。討論發生在 2012 年 8 月 28 日,側重於瞭解種族主義仇恨言論的起因和後果,以及如何調動《消除一切形式種族歧視國際公約》(下稱《公約》)的資源,來打擊這種言論。除委員會成員之外,參加討論的有各國常駐聯合國日內瓦辦事處代表團、國家人權機構、非政府組織的代表、學術界人士和感興趣的個人。
2. 經討論後,委員會表示,它打算起草一項一般性建議,對《公約》在種族主義仇恨言論方面的要求提供指導,以協助各締約國履行它們的義務,包括報告義務。本一般性建議對所有利益攸關者反對種族歧視的鬥爭、力求有助於促進各社區、各國人民和各國之間的理解、持久和平與安全具有現實意義。

採用的方法

3. 在起草這項建議時,委員會已考慮到其在打擊種族主義仇恨言論方面的廣泛實踐,這方面的關切已佔用了《公約》下的所有程式。委員會還強調種族主義仇恨言論在導致大規模侵犯人權和種族滅絕罪的過程中和在衝突情況中的作用。委員會針對仇恨言論的關鍵一般性建議包括:關於執行《公約》第四條的第 7 號(1985 年)一般性建議; 關於執行《公約》第四條的第 15 號(1993 年)一般性建議,其中強調第四條和言論自由之間的相容性; 關於與性別有關的種族歧視的第 25 號(2000 年)一般性建議; 關於歧視羅姆人的第 27 號(2000 年)一般性建議; 關於世系問題的第 29 號(2002 年)一般性建議; 關於對非公民的歧視的第 30 號(2004 年)一般性建議; 關於在刑事司法系統的執法和行使職能中防止種族歧視的第 31(2005)號一般性建議 和關於對非洲人後裔種族歧視問題的第 34 號(2011 年)一般性建議。 委員會通過的許多一般性建議直接或間接涉及仇恨言論問題,

銘記有效地打擊種族主義仇恨言論涉及全面調動《公約》的規範和程式方面的資源。

4. 由於其工作是將《公約》作為一個活生生的文書實施，委員會從事的人權環境更為廣泛，這種意識瀰漫於整個《公約》。在衡量言論自由的範圍時，應該回顧權利已被納入《公約》，而不是簡單地在它之外闡明：《公約》的原則有助於更充分地瞭解這種權利在當代國際人權法中的限制因素。委員會已將這一言論自由的權利納入其打擊仇恨言論的工作，在適當情況下對其缺乏有效執行之處加以評論，並在必要時借鑒其姐妹人權機構的闡述。

二.種族主義仇恨言論

5. 《公約》的起草者敏銳地意識到言論在創造種族仇恨和歧視環境方面的助長作用，並用很長的篇幅反映其所構成的危險。《公約》僅在序言部分所述“種族主義學說和實踐”中提到種族主義，與第4條中譴責傳播種族優越論思想的短語密切相關。雖然《公約》中沒有明確使用“仇恨言論”一詞，但並不妨礙委員會識別和確定仇恨言論的現象，探討言論實踐和《公約》的標準之間的關係。本建議的重點放在《公約》各項規定整體上，其累計效果使識別構成仇恨言論的表達方式成為可能。
6. 在委員會實踐中解決的種族主義仇恨言論包括《公約》第四條提到的所有具體言論形式，而這些言論是針對第一條——其中禁止基於種族、膚色、世系或民族或人種的歧視——所確認的群體，如原住民人民、基於血統群體和移民或非公民，包括移徙家庭傭工、難民和尋求庇護者，以及針對這些和其他弱勢群體婦女成員的言論。根據交叉性原則，並銘記著“批評宗教領袖或評論宗教教義和信仰原則的行為”不應禁止或懲罰的原則，委員會也一直在關注針對信奉或實行不同於大多數宗教的某些族裔群體的仇恨言論，包括伊斯蘭恐懼症和反猶太主義的表達及其他仇恨民族宗教群體的類似表現，以及煽動種族滅絕和恐怖主義等極端仇恨表現。陳規定型觀念和侮辱受保護群體成員也一直是委員會關注並通過建議的問題。
7. 種族主義仇恨言論可以採取多種形式，並不局限於明顯的種族歧視言論。與第一條所列的歧視情況一樣，言論攻擊特定種族或族裔群體可以採用間接的語言，以掩飾其目標和目的。締約國應根據《公約》規定的義務，適當注意所有形式的種族主義仇恨言論，採取有效措施予以打擊。本建議中所闡述的原則適用於種族主義仇恨言論，無論來自個人或群體，無論以何種形式體現，即：口頭或印刷品、或通過電子媒介，包括互聯網和社交網站，以及在公眾場合——包括體育賽事中——顯示種族主義符號、圖像和行為等非語言形式的表達方式。

三.《公約》的資源

8. 識別和打擊仇恨言論做法，是實現《公約》致力於消除一切形式種族歧視的目標所不可或缺的。雖然《公約》第四條一直充當打擊仇恨言論的主要工具，《公約》的其他條款也為實現其目標作出獨特的貢獻。第四條的“充分顧及”條款明確地將該條與第五條連結在一起，後者保證在法律面前人人平等的權利，保證沒有種族

- 歧視享有的權利，包括意見和言論自由的權利。第七條突出了“教學、教育、文化和資訊”在促進族裔間的理解和寬容中的作用。第二條納入了締約各國消除種族歧視的承諾，這些義務在第二條第一款(卯)項得到最廣泛的表達。第六條重點放在確保向種族歧視受害者提供有效保護和補救，以及為遭受的損害尋求“公正和充分的賠償或補償”的權利。本建議主要側重於《公約》第四、第五和第七條。
9. 作為最低要求，並且不損害採取進一步的措施，全面立法——包括民法、行政法和刑法——禁止種族歧視，是有效打擊種族主義仇恨言論不可缺少的。

第四條

10. 第四條的開頭語納入了“立即採取積極措施”根除煽動和歧視行為的義務，這項規定補充和加強了根據《公約》其他條款，把盡可能廣泛的資源用於消除仇恨言論的義務。委員會在關於《公約》特別措施的含義和範圍的第 32 號(2009 年)一般性建議中，將“措施”歸納為包括“立法、執法、行政、預算和監管的文書……以及計畫、政策、方案和制度”。委員會回顧第四條的強制性，並指出在《公約》通過時，它“被認為是反對種族歧視鬥爭的一項關鍵條文”，在委員會實踐中一直保持這一評價。第四條包括與言論有關的因素以及製作言論的組織背景，提供預防和威懾功能，並在威懾失敗時提供制裁。這一條還有一個傳達功能，即強調國際社會對種族主義仇恨言論深惡痛絕，將其理解為一種他人導向的言論，它否認人的尊嚴和平等的核心人權原則，力求降低社會對個人和團體的評價。
11. 在分別涉及“具有優越性的思想或理論”和“種族優越論或仇恨”的開頭語和(子)項中，“以……為根據”一詞是用以描述《公約》質疑的言論。委員會在第一條中將這一詞理解為等同“基於”，原則上對第四條具有相同的含義。關於傳播種族優越論思想的各項規定是《公約》預防職能的直率表達，對煽動行為的各項規定則是重要的補充。
12. 委員會建議，對各種形式的種族主義言論的定罪，應保留給證明確鑿無疑的嚴重情況，不太嚴重的情況，應通過刑法以外的手段處理，除其他外，應考慮到對所針對的個人和群體的影響的性質和程度。刑事制裁應在符合合法性、相稱性和必要性的原則的情況下應用。
13. 由於第四條不能自動執行，締約國必須根據其條款，通過立法來打擊屬於其範圍內的種族主義仇恨言論。根據《公約》的規定和第 15 號一般性建議和本建議制定的原則，委員會建議締約國宣佈下述行為為可依法懲處的罪行，並有效予以制裁：
- (a) 所有不擇手段傳播基於種族或民族優越論或仇恨思想的行為；
 - (b) 基於其種族、膚色、世系、或民族或族裔血統，煽動對一個群體的成員的仇恨、蔑視或歧視；
 - (c) 基於上文(b)項的理由，威脅或煽動暴力侵害個人或群體的行為；
 - (d) 侮辱、嘲笑或誹謗個人或群體，或將其作為基於上文(b)項的理由的仇恨、蔑視或歧視的行為，而這顯然相當於煽動仇恨或歧視；
 - (e) 參與提倡和煽動種族歧視的組織和活動。

14. 委員會建議，公開否認或企圖證明國際法所定義的滅絕種族罪和危害人類罪有理，應宣佈為可依法懲處的罪行，但它們必須顯然構成煽動種族暴力或仇恨。委員會還強調，“表達對歷史事實的意見”不應禁止或懲罰。
15. 雖然第四條要求宣佈某些形式的行為為可依法懲處的罪行，但它未提供詳細的指導意見說明可構成刑事罪行的行為形式。關於傳播和煽動構成可依法懲處的罪行，委員會認為應考慮下列情境因素：
- 言論的內容和形式：言論是否具挑釁性和直接、以何種形式構成和傳播、以何種方式發表。
 - 在言論發表和傳播時普遍存在的經濟、社會和政治氣候，包括存在的對少數民族和其他群體——包括原住民居民——的歧視模式。在一種背景下是無害或中性的話語，可能在另一種背景下具有危險的意義：委員會在其關於種族滅絕的指標中強調現場對評價種族主義仇恨言論的含義和潛在影響的相關性。
 - 發言者在社會的地位或身份以及講話所針對的聽眾。委員會一貫提請注意政界人士和其他公共輿論界發揮了助長對《公約》所保護的群體形成消極氣氛的作用，並鼓勵這類人士和團體採取積極的方法，促進不同文化間的理解與和諧。委員會意識到政治事項上言論自由的特別重要性，也意識到行使這種自由負有的特殊義務和責任。
 - 演講的覆蓋範圍，包括聽眾的性質和傳輸手段：講話是否通過主流媒體或互聯網傳播，溝通的頻率和程度，特別是當重複表明存在一種蓄意的戰略，以引起對少數民族和種族群體的敵視。
 - 講話的目標：保護或維護個人和團體人權的言論，不應受到刑事或其他制裁。
16. 煽動典型地力圖通過宣傳或威脅，影響他人從事某種形式的行為，包括犯罪。煽動可能是明示或暗示，通過諸如顯示種族主義符號或分發材料以及語言等行動。煽動行為作為一種初始罪的概念並沒有要求，煽動從事的行為已經付諸行動，但在規管第四條中提到的煽動形式方面，締約國應考慮到，除了上文第 14 段所述的考慮，作為煽動罪的一個重要元素，就是發言者的意圖，以及發言者的有關言論將產生其所期望或意圖的行為的迫切危險或可能性，這種考慮對第 13 段中所列的其他罪行也適用。
17. 委員會重申，聲明第四條規定的行為形式為犯罪是不夠的；該條的規定也必須得到有效的實施。有效實施通常是通過調查《公約》所規定的罪行，並在必要時檢控違例者。委員會認識到起訴嫌疑犯的權宜原則，並注意到在每個案件中，這一原則必須根據《公約》和國際法的其他文書中規定的保障予以適用。在這方面和《公約》所涉的其他方面，委員會指出，審查對事實和國內當局所制定的國家法律的解釋，並不是它的工作，除非所作決定顯然是荒謬或不合理。
18. 獨立、公正和知情的司法機構，對確保個別案件的事實和法律資格的評估與國際人權標準一致，至關重要。在這方面，司法基礎設施應按照與增進和保護人權的國家機構地位有關的原則(《巴黎原則》)，由國家人權機構輔助。
19. 第四條要求，為消除煽動和歧視而採取的措施，必須適當考慮到《世界人權宣言》的原則和《公約》第五條中明確規定的權利。“適當考慮到”這個短語意味著，在

確立和適用罪行以及履行第四條的其他要求方面，《世界人權宣言》的原則和《公約》第五條中規定的權利，在決策過程中必須給予適當的重視。委員會將“適當考慮到”這個從句解釋為適用於人權和自由整體，而不僅僅是見解和言論自由，然而應該銘記，這是測量言論限制合法性最為相關的參考原則。

20. 委員會關切地注意到，對言論自由的泛泛或含糊不清的限制已被用來損害本公約所保護的群體。締約國應按照本建議中所闡述的《公約》的標準，制定有足夠精度的言論限制。委員會強調，監測和打擊種族主義言論的措施，不應該被用來作為藉口，以遏制對不公正的抗議、社會不滿情緒的表達或反對派的抗議。
21. 委員會強調，第四條(醜)項要求宣佈提倡和煽動種族歧視的種族主義組織為非法並應加以禁止。委員會理解，“組織……宣傳活動”的提法意指簡易的組織或網路形式，而“所有其他宣傳活動”則可視為是指無組織或自發的提倡和煽動種族歧視行為。
22. 根據關於公共當局或公共機構的第四條(寅)項的規定，委員會特別關注這種有關當局或機構發表的種族主義言論，尤其是高級官員的發言。在不妨礙適用第四條(子)和(醜)項一對公職人員以及所有其他人適用一的罪行的情況下，開頭語所指“立即採取……的積極措施”可能另外包括在適當情況下免職一類的紀律性措施，以及為受害人提供有效補救措施。
23. 作為其標準做法的一部分，委員會建議對《公約》提出保留的締約國撤回其保留。在對《公約》有關種族主義言論的規定繼續作保留的情況下，請締約國提供資料，說明為什麼這種保留被認為有必要，保留的性質和範圍，其對國家法律和政策的確切影響，以及任何在具體時限內限制或撤銷保留的計畫。

第五條

24. 《公約》第五條規定締約國有義務禁止和消除種族歧視，保證人人有不分種族、膚色、或民族或族裔血統在法律面前一律平等的權利，尤其是享受公民、政治、經濟、社會和文化的權利，包括思想、良心和宗教自由、見解和言論自由、和平集會和結社自由的權利。
25. 委員會認為，表達思想和意見的學術辯論，政治參與或類似的活動，只要沒有煽動仇恨、蔑視、暴力或歧視，應視為合法行使言論自由的權利，即使這種想法是有爭議的。
26. 除第五條中將其列入，見解和言論自由在許多國際文書中被公認為一項基本權利。《世界人權宣言》便是一例，其中申明人人有權持有主張和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞各種消息和思想的自由。言論自由的權利不是無限的，它負有特殊的義務和責任。因此，可能需要受到一定的限制，但這些限制只應由法律規定，並為保護他人的權利或名譽和為保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德所必需。言論自由不應旨在破壞他人的權利和自由，包括平等和不受歧視的權利。
27. 《德班宣言和行動綱領》和德班審查會議結果文件確認見解和言論自由權利在打擊種族仇恨方面的積極作用。

- 28.除了支撐和保障其他權利和自由的行使，見解和言論自由在《公約》中具有特別顯著之處。保護人們不受種族主義仇恨言論侵害，不是簡單的一個言論自由權利相對於為受保護群體的利益予以限制的問題；有權得到《公約》保護的個人和群體也享有見解和言論自由權利，以及在行使這種權利時免受種族歧視的自由權利。種族主義仇恨言論可能讓它的受害者無法行使其言論自由權利。
- 29.言論自由，是人權銜接有關公民、政治、經濟、社會和文化權利享受情況方面的知識傳播所不可或缺，它幫助弱勢群體糾正社會組成部分之間的權力平衡、促進不同文化間的理解和寬容、協助解構種族成見、促進自由交流思想，並提供另類看法和對位法。締約國應採取政策，賦予《公約》管轄範圍內的所有群體行使其言論自由權的權力。

第七條

- 30.第四條關於傳播思想的規定試圖抑制種族主義思想的上游流動，而關於煽動的規定則要解決其下游影響，第七條解決仇恨言論的根本原因，是按照第二條第一款(卯)項所設想以“適當方法”消除種族歧視的進一步說明。第七條的重要性沒有隨著時間的推移而減弱：對消除種族歧視採取廣泛的教育方法是打擊種族歧視的其他方法不可或缺的補充。因為除其他外，種族主義可以是灌輸式教育或教育不足的產品，包括寬容的教育和反言論，是對抗種族主義仇恨言論尤其有效的手段。
- 31.根據第七條，締約國承諾立即採取有效措施，特別是在教學、教育、文化和資訊等領域，以打擊導致種族歧視的偏見，增進民族和種族或族裔群體之間的理解、容忍和友誼，並宣揚普遍人權原則，包括本《公約》的人權原則。第七條與《公約》的其他條款用相同的強制性語言措辭，所列活動領域——“教學、教育、文化和資訊”——未以所需承諾詳盡無遺的方式表示。
- 32.締約國的學校系統是傳播人權資訊和觀點的一個重要焦點。學校課程、教科書和教學材料應瞭解和討論人權主題，並尋求增進民族和種族和族裔群體之間的相互尊重和容忍。
- 33.符合第七條的要求的適當教育策略包括跨文化的教育，其中包括跨文化雙語教育，這種教育以尊重和自尊及真正的相互平等為基礎，有充足的人力和財力資源支持。跨文化的教育計畫應該代表真正的利益平衡，不應該在意圖上或效果上成為文化同化的手段。
- 34.在教育領域應採取措施，鼓勵締約國境內的“種族或族裔”群體，包括原住民人民和非洲裔人士瞭解其歷史、文化和傳統。為促進相互尊重和理解，教育材料應努力突出顯示所有群體對社會、經濟和文化豐富的民族身份和對國家、經濟和社會進步的貢獻。
- 35.為了促進民族間的理解，平衡和客觀地陳述歷史是必不可少的，而且，在對人口群體犯下暴行的情況下，應指定紀念日並舉辦其他公共活動，在適當情況下，要回顧這種人類悲劇，並為成功地解決衝突舉辦慶祝活動。真相與和解委員會也可以起到至關重要的作用，打擊持續存在的種族仇恨和促進發展族裔間寬容的氣氛。

- 36.呼籲關注種族仇恨言論所產生的危害的資訊宣傳和教育政策，應該動員以下各界人員參與：廣大公眾；民間社會，包括宗教和社區團體；議員和其他政治人物；教育專業人員；公共行政人員；員警和其他處理公共秩序的機構；以及法律人員，包括司法機構。委員會提請締約國注意關於培訓執法人員保護人權的第 13 號(1993 年)一般性建議，和關於在刑事司法系統的司法和運作中預防種族歧視的第 31 號(2005 年)一般性建議。在這些以及其他情況下，熟悉保護見解和言論自由的國際規範以及防止種族主義仇恨言論的規範是必不可少的。
- 37.高層次的政府官員正式駁斥仇恨言論和譴責表達的仇恨思想，對促進寬容和尊重的文化發揮了重要作用。通過公共話語和對話體制工具的文化促進不同文化間的對話，以及促進社會各方面的平等機會，是具有同等價值的教育方法，應大力鼓勵。
- 38.委員會建議，用以打擊種族主義仇恨言論的教育、文化和資訊戰略，應立足於系統的資料收集和分析，以評估仇恨言論湧現的場合，接觸到或作為目標的聽眾，他們是通過何種管道接觸到的，以及媒體對仇恨資訊的反應。在這一領域的國際合作不僅有助於提高資料的可比性，而且可增加打擊超越國界的仇恨言論的知識和手段。
- 39.知情的、道德的和客觀的媒體，包括社交媒體和互聯網，在促進傳播思想和意見的責任方面可發揮重要作用。除了為媒體制訂符合國際標準的適當立法，締約國應鼓勵公共和私營媒體採用已納入尊重《公約》原則和其他基本人權標準的職業道德和新聞守則。
- 40.媒體在《公約》第一條範圍內對族裔、原住民人民和其他群體的描述應基於尊重、公平和避免定型觀念的原則。媒體應避免不必要地以可助長不容忍行為的方式提到種族、族裔、宗教和其他群體的特徵。
- 41.鼓勵媒體多元化，包括促進少數民族、原住民和其他群體在《公約》的範圍內利用和擁有媒體，包括他們自己語言的媒體，有利於《公約》原則的實施。通過媒體多元化賦予地方權力，有利於湧現能夠打擊種族主義仇恨言論的言論。
- 42.正如《德班宣言和行動綱領》所強調，委員會鼓勵互聯網服務提供者實行自律和遵守道德準則。
- 43.委員會鼓勵締約國在與有關體育協會合作，根除所有體育活動中的種族主義。
- 44.關於本《公約》，締約國應傳播知識及其標準和程式，並提供相關的培訓，特別是對那些與其實施有關的人員，包括公務員、司法和執法人員。在締約國的報告審查結束後，委員會的結論性意見應以官方和其他常用的語言廣泛提供；委員會根據第十四條中來文程式提出的意見，同樣應廣泛提供。

四.結論

- 45.取締種族主義仇恨言論和言論自由蓬勃發展之間的關係，應視為是相輔相成，而不是一個厚此薄彼的零和遊戲。平等和免受歧視的權利以及言論自由的權利，應該作為相輔相成的人權充分體現在法律、政策和實踐中。
- 46.在世界所有地區普遍出現的種族主義仇恨言論依然是當代人權面臨的重大挑戰。

忠實地將《公約》作為一個整體執行，融入更廣泛的全球努力打擊仇恨言論的現象，是將一個沒有不容忍和仇恨的社會遠景變成活生生的現實和促進普遍人權尊重的文化，最有希望的一個方法。

47. 委員會認為，締約國制定目標和監控程序，以支援打擊種族主義仇恨言論的法律和政策，是極為重要的。委員會敦促締約國將反對種族主義仇恨言論的措施，納入國家反對種族主義行動計畫、一體化戰略和國家人權計畫和方案。

貳、公民與政治權利國際公約

◆ 公約條文

➤ 第 19 條

- 一 人人有保持意見不受干預之權利。
- 二 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。
- 三 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
 - (一) 尊重他人權利或名譽；
 - (二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

➤ 第 20 條

- 一 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
- 二 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

◆ 一般性意見

➤ 第 11 號一般性意見：禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族或宗教仇恨(《公約》第二十條)

1. 並非所有締約國提出的報告都提供了關於《公約》第二十條執行情況的充分資訊。鑒於第二十條的性質，締約國必須採取必要立法措施，禁止第二十條所涉行動。但報告反映，一些國家既無立法禁止此類行動，也沒有作出適當努力或不打算作出適當努力來禁止此類行動。此外，許多報告沒有充分提供有關的國家立法和實施情況的資訊。
2. 《公約》第二十條規定，任何鼓吹戰爭之宣傳，鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。委員會認為，這些需要禁止的行為符合第十九條所載發表自由這種權利，行使後者時帶有特殊的義務和責任。第一項禁止可能導致或實際導致侵略行動、破壞《聯合國憲章》所主張的和平的一切形式的宣傳，第二項則直接反對任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成煽動歧視、敵視或強暴行動的主張，不問此類宣傳或主張的目的是針對有關國家內部還是外部。第二十條第一項的規定並不禁止關於自衛的主權或符合《憲章》的人民自決和獨立權利的主張。第二十條要充分有效，就必須有一條法律明確規定第二十條所指宣傳和主張均違反公共政策，並規定在出現違反情況時適當的制裁措施。因此，委員會認為，尚未這麼做的締約國應採取必要措施，履行第二十條所載義務，並且本身應不進行此類宣傳或鼓吹此類主張。

➤ 第 17 號一般性意見：兒童權利(《公約》第二十四條)

3. 但是，就大多數情況來說，《公約》沒有明確規定所應採取的措施，每個國家應根據他在自己領域和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受《公約》所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良，使他們免受暴力行為和殘忍不人道的處遇，或防止他們被下列手段或任何其他手段剝削：強迫勞動或賣淫、利用他們非法販賣麻醉藥品。在文化領域，應採取一切可能的措施促使他們發展人格，向他們提供一定水準的教育，使他們能夠享受《公約》所確認的權利，特別是發表意見和言論自由的權利。此外，委員會想提請締約國注意，他們必須在報告內說明採取了什麼措施，以確保兒童不直接參與武裝衝突。

➤ **第 25 號一般性意見：參與政事和投票的權利(《公約》第二十五條)**

12. 言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保護。應該採取積極措施，克服具體困難，如文盲、語言障礙、貧困和妨礙遷徙自由等障礙，所有這一切均阻礙有投票權的人有效行使他們的權利。應備有少數人的語言說明有關投票的訊息和資料。應該採取具體辦法，如圖片和標記來確保文盲投票人在作出其選擇之前獲得充分的訊息。締約國應該在其報告中說明他們解決本段所述困難的方式。
25. 為了保證充分享受第二十五條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見的媒體。它還要求充分享受和尊重《公約》第十九條、第二十一條及第二十二條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。

➤ **第 28 號一般性意見：男女權利平等(《公約》第三條)**

22. 關於第十九條，締約國應告知委員會有可能阻礙婦女在平等基礎上行使受這項規定保護的權利的任何法律或其他因素。關於將婦女和女子描繪為暴力或侮辱或不人道處遇對象的猥褻和色情物品的出版和散布有可能煽動對婦女和女子實行這些種類的處遇，締約國應提供關於限制出版或散布這種物品的法律措施資訊。

➤ **第 34 號一般性意見：意見自由及言論自由(《公約》第十九條)**

前言

1. 本一般性意見取代第 10 號一般性意見(第十九屆會議)。
2. 意見自由及言論自由是個人全面發展不可或缺的條件。這些自由在任何社會都是必要的。它們構成每一個自由及民主社會的基石。這兩項自由密切相關，言論自由為意見交流和發展提供工具。

3. 言論自由是實現透明及課責原則的必要條件，而這些原則又是增進及保護人權的基礎。
4. 載有保障意見及/或言論自由內容的其他條款包括第十八條、第十七條、第二十五條及第二十七條。意見自由及言論自由為充分享有廣泛的其他人權奠定基礎。例如，言論自由是享有集會及結社自由權利以及行使投票權所必需的。
5. 考量到第十九條第一項的具體規定，以及意見及思想(第十八條)的係，對第一項提出的保留與《公約》的目標及宗旨不符。此外，意見自由雖未被列入不得根據《公約》第四條之規定而減免保障的權利清單，但據回顧，「在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免」。意見自由便屬於這種要素，因為在緊急情勢下，從來沒必要減免此項權利的保障。
6. 考量到言論自由與《公約》中其他權利的關係，雖然對第十九條第二項的某些內容提出的保留可以接受，但對第二項規定的權利的一般保留不符合《公約》的目標及宗旨。
7. 尊重意見自由及言論自由的義務對所有締約國都具有約束力。國家所有部門(行政、立法及司法)以及國家、區域或地方各級的公共機構或政府機關均應承擔締約國的責任。對於某些情況下的準國家實體行為，締約國也需承擔此責任。這項義務還要求締約國確保在私人或私人實體之間根據《公約》享有意見自由及言論自由權利之範圍有其適用。個人免遭私人或私人實體採取將損害此權利損害享有之行為。
8. 締約國須確保根據委員會在其關於《公約》締約國一般法律義務性質的第31號一般性意見中提供的指導，在各自國內法中落實《公約》第十九條所載的各項權利。據回顧，締約國應根據按照第四十條提交的報告，向委員會提供相關國內法律規則、行政管理措施及司法判決，以及相關政策資訊及第十九條所保護權利有關的部門做法，同時考量到本一般性意見中所討論的問題。如這些權利受到侵犯，締約國還應載入關於現有救濟的資訊。

意見自由

9. 第十九條第一項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利，《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以他人實際、被別人認為或假定的意見為由，侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。應保護一切形式的意見，包括政治、科學、歷史、道德或宗教性質的意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。以某人所持意見為由，騷擾、恐嚇或侮辱其人，包括予以逮捕、羈押、審判或監禁違反第十九條第一項。
10. 禁止以任何形式企圖強迫持有或不持有任何意見的行為。表達個人意見的自由必須包括不表達個人意見的自由。

言論自由

11. 第二項要求締約國保障言論自由的權利，其中包括不分國界地尋求、接受與傳遞各種消息及思想的權利。根據第十九條第三項及第二十條，該權利包括表達及接受可傳遞給他人的各種形式的思想及意見。它包括政治言論、關於個人及公共事務的評論、遊說、人權討論、新聞報導、文化及藝術言論、學說，以及宗教論述。它還可能包括商業廣告。第二項的範圍甚至包括可能被認為極為冒犯的言論，儘管根據第十九條第三項及第二十條對此類言論做出限制。
12. 第二項保護一切言論表達形式及其傳播途徑。這些形式包括口頭、書面形式及手語，以及圖像及藝術品等非言語表達。表達途徑包括書籍、報紙、小冊子、海報、標語、服飾及法律書狀。它們包括所有影音形式，以及電子及以網際網路為基礎的言論表達模式。

言論自由及媒體

13. 在任一個確保意見及言論自由以及享有《公約》其他權利的社會中，自由、不受審查及無妨礙的新聞或其他媒體都是極為重要的。它是建構民主社會的基石。《公約》包含媒體可以獲得其履行功能所依據的資訊的權利。公民、候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表意見並發表公眾意見。公眾還享有獲得媒體產出的相應權利。
14. 締約國應特別重視鼓勵獨立及多元媒體，以此作為一種保護包括在族裔及語言上屬於少數團體成員在內的媒體使用人的權利，以及獲得廣泛資訊及思想。
15. 締約國應考量網際網路及雲端電子資訊傳播系統等資訊及通訊技術的發展程度已顯著改變全球通訊業務。現在，交流各種觀念及意見的全球網路已不必依靠傳統大眾媒介。締約國應採取一切必要步驟，促進這些新媒體的獨立，並確保個人能夠接觸這些媒體。
16. 締約國應確保公共廣播服務的獨立運作。在這方面，締約國應保障其獨立及編輯自由，應以無損其獨立的方式提供資助。
17. 本一般性意見關於言論自由限制的部分進一步討論與媒體有關的問題。

獲取資訊的權利

18. 第十九條第二項包括獲取政府機關(構)掌握資訊的權利。此類資訊包括政府機關(構)保存的紀錄，不論資訊的存放形式、來源及編製日期為何。政府機關(構)為本一般性意見第 7 段中所述的機關(構)。此類機關(構)的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到《公約》第二十五條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，以及大眾獲取媒體產出的權利。《公約》其他條款也述及獲取資訊權利的內容。如委員會在關於《公約》第十七條的第 16 號一般性意見中所述，人人都有權以明白易懂的方式確定個人資料是否存放在電腦檔案，如果是，那麼有哪些資料，為何目的。此外，人人能夠確定有哪些政府機關或個人或民營機構控制或可能管理其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式收集或處理，人人有權要求改正。根據《公約》第十條，受

刑人未喪失獲得其病歷的權利。在關於第十四條的第 32 號一般性意見中，委員會述及受到刑事犯罪指控者享有的獲得資訊的各種權利。根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社群開展資訊共用及協商才可做出可能對少數團體生活及文化方式造成實質性危害的決策。

19. 為落實獲取資訊的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關資訊。締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效及確實地獲得此類資訊。締約國還應制定必要程序，個人可據此獲取資訊，例如透過資訊自由立法的途徑。根據與《公約》一致的明確規則，程序應規定及時處理提供資訊的請求。關於資訊申請的費用不應形成對資訊獲取的不合理阻礙。有權機關應給出拒絕提供資訊的理由。對於因拒絕提供資訊及未對請求做出回應而提出的申訴應做出處理。

言論自由及政治權利

20. 在關於參與政事及投票的權利的第 25 號一般性意見中，委員會闡述言論自由對於管理公共事務的重要性以及有效行使投票權的重要意義。公民、候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表評論。在這方面，提請締約國注意第 25 號一般性意見提供的關於增進及保護言論自由的指導。

第十九條第三項的適用情況

21. 第三項明確指出，行使言論自由權利帶有特殊義務及責任。因此，允許對此權利設定兩方面的限制，這些限制涉及尊重他人的權利或名譽，或涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。然而，締約國如對行使言論自由實行限制，這些限制不得危害該權利本身。委員會回顧，不得顛倒權利與限制以及規範與例外之間的關係。委員會還回顧，《公約》第五條第一項之規定，根據該條款「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。」
22. 第三項規定具體條件，只能在符合這些條件時實行限制：限制必須由「法律規定」；只能出於第三項第一款及第二款所列任一理由實行限制；以及必須符合關於必要性及合比例性的嚴格判斷標準。不得以第三項未規定之理由實行限制，即使這些理由證明是對《公約》所保護的其他權利的合理限制。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接相關。
23. 締約國應推出有效措施，避免以壓制行使言論自由權利為目的的攻擊。絕不能將第三項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則及人權的理由。在任何情況下，以個人行使意見或言論自由為由對其進行攻擊的行為，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威脅及殺害等形式的攻擊均違反第十九條。新聞記者經常因其活動遭到這樣的威脅、恐嚇及攻擊。從事人權狀況資料收集、分析，以及發表人權相關報告者也經常遭到此類威脅、恐嚇及攻擊，其中包括法官及辯護人。應及時對此類攻擊展

- 開積極調查，起訴犯罪者，並向受害人或向殺害案件的受害人代表提供適當形式的救濟。
24. 相關限制必須有法律規定。法律可包括國會特權法以及藐視法院的法律。由於針對言論自由的所有限制都是嚴重的剝奪人權，因此傳統法律、宗教法律或此類習慣法中所載的限制不符合《公約》。
 25. 為第三項之目的，必須以充分的明確性來制定一項具有為「法律」性質的規範，以使個人能夠相應地約束自身行為，並且必須將此規範公知於眾。法律不得賦予負責限制言論自由的人以不受約束的裁量權。法律必須為負責限制言論自由者提供充分的指導，使他們能夠確定何種言論應受適當限制，何種言論不得限制。
 26. 限制第十九條第二項所列權利的法律，包括第 24 段提及的法律，不僅要遵循《公約》第十九條第三項的嚴格規定，而且還須符合《公約》的條款、目標及宗旨。法律不得違反《公約》的不歧視條款。法律不得規定違背《公約》的處罰，例如體罰。
 27. 締約國應表明其對言論自由實施任何限制的法律依據。如果委員會必須審查特定締約國是否透過法律實施特別限制，締約國應提供相關法律以及在其管轄範圍內的各項活動的詳細資料。
 28. 第三項列出的有關限制的合法理由第一條即尊重他人的權利及名譽。「權利」一詞包括承認《公約》及國際人權法更為普遍承認的人權。例如，為保護第二十五條規定的投票權以及第十七條規定的各項權利而限制言論自由的做法可以是合法的(見第 37 段)。必須謹慎設定此類限制：儘管允許保護選民不受構成恐嚇或脅迫的言論的影響，但此類限制不得妨礙政治辯論，例如包括呼籲聯合抵制非強制性投票。「他人」涉及其他的個人或群體成員。因此，例如，可以依宗教信仰或種族認同界定的個別群體成員。
 29. 第二個合法理由是保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。
 30. 締約國必須極其注意確保以符合第三項嚴格規定的方式，擬訂並適用叛國法及與國家安全有關的類似條款，不論稱之為官方機密或煽動叛亂法還是其他。例如，援用此類法律禁止或限制具有合法公眾利益且無損國家安全的公共資訊，或因新聞記者、研究員、環境積極人士、人權捍衛者或其他人傳播此類資訊而對其起訴均與第三項不符。一般而言，將與商業部門、銀行業及科學進步相關的資訊類別納入此類法律的射程範圍並非恰當之舉。委員會在一起案件中認定，不允許以國家安全為由限制發表支持勞資爭端，包括舉行全國罷工的聲明。
 31. 例如，為維護公共秩序，可允許在一些情況下約束特定公共場合中的發言。可以公共秩序為依據檢驗與言論表達形式有關的藐視法院訴訟。為履行第三項，法院在行使維持有秩序訴訟程序的權力時必須保證此訴訟程序及施加的處罰正當合理。不得以任何方式利用此類訴訟來限制辯護權的合理行使。
 32. 在第 22 號一般性意見中，委員會認為「道德觀念來源於許多社會、哲學及宗教傳統；因此，為保護道德對…實行的限制必須基於不光是來自單一傳統的原則」。對任何此類限制必須按照人權普遍性及不歧視原則來加以理解。
 33. 出於合法之目的是限制的「必要」條件。因此，例如，如果可透過其他不限制言

論自由的方式來實現保護特定群體的語言而禁止使用某種語言的商業廣告，則違反必要性的判斷標準。另一方面，委員會認為，為保護校區內有某種信仰的兒童的權利及自由而將針對此宗教團體發表含有敵意的資料的教師調任至非教學崗位，則締約國遵循必要性的判斷標準。

34. 限制不得過於寬泛。在第 27 號一般性意見中，委員會認為：「限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱……比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關適用法律中也必須遵守」。比例原則還必須考量到所涉及的言論表達形式及其傳播途徑。例如，在民主社會中，涉及公共及政治領域公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。
35. 如果締約國援用一項合理理由限制言論自由，則其必須以具體及單獨的方式表明威脅的確切性質，以及所採取具體行動的必要性及相稱性，特別是透過在言論及威脅之間建立直接及緊密的關聯。
36. 委員會保留在特定局勢下評估是否存在有必要對言論自由做出限制的權力。在這方面，委員會回顧不依據「裁量空間」來評估該項自由的範圍。為使委員會履行其職權，締約國在任何特定情況下均須具體表明導致其限制言論自由的確切威脅性符合第三項所列任何理由。

某些特定領域言論自由限制的限定範圍

37. 令委員會關切的政治言論限制包括禁止挨戶遊說，限制可能在選舉活動期間散發的書面資料的數量及類型，在選舉期間阻礙獲得政治評論的來源，包括在地方及國際媒體，以及限制反對黨及反對派政治人物接觸媒體機構。每一項限制均應符合第三項。然而，締約國限制選舉前夕政治民意測驗以保持選舉過程完整的做法可以是合理的。
38. 如上文有關政治言論內容的第 13 段及第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域及公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為施加處罰的理由。此外，所有公眾人物，包括國家元首及政府首長等行使最高政治權力的人也應受到合理的批評及政治反對。因此，委員會對涉及不敬、冒犯、不尊重機關、不尊重國旗及標誌、藐視國家元首及保護政府官員名譽等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。
39. 締約國應確保規範大眾傳媒的立法及行政架構符合第三項的規定。監管制度應考量到印刷及廣播部門與網際網路之間的不同，同時注意到各種媒體報導的方式。除非適用第三項的具體規定，否則不允許發行報紙及其他印刷媒體違反第十九條。除非其中不可分割的具體內容可根據第三項予以合理限制，否則不可禁止特定出版物。締約國必須避免對廣播媒體，包括社區及商業電臺實行苛刻的許可條

件並徵收費用。適用此類條件及許可費用的標準應客觀合理、明確、透明、不歧視，並在其他方面符合《公約》。針對透過地面及衛星視聽服務等能力有限的媒體進行廣播的許可制度應向公共、商業及社區廣播公司平等分配獲取路徑及頻道。建議尚未採取此做法的締約國應建立獨立的公共廣播許可機構，該機構有權審查播放申請並授予許可。

40. 委員會重申其在第 10 號一般性意見中的意見，即「由於現代大眾傳播媒介的發展，所以需要採取有效措施，防止此種媒體控制，干涉個人自由發表意見的權利」。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。因此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源及意見的多樣化。
41. 必須注意確保，政府補貼媒體機構的制度以及刊登政府廣告的做法不會被用於妨礙言論自由。此外，在獲得傳播/散發途徑及獲得新聞等方面，不得使民營媒體處於與公共媒體相比的劣勢地位。
42. 單純因批評政府或政府支持的政治社會制度而處罰媒體機構、出版商或新聞記者不得視為對言論自由的必要限制。
43. 只允許在符合第三項的情況下，對網站、部落格或任何其他網際網路、電子或其他資訊傳播系統的運作實行任何限制，其中包括支援此類通訊的系統，諸如網際網路服務提供者或搜尋引擎。所允許的限制一般應視具體內容而定；普遍禁止某些網站及系統的運作不符合第三項。單純因批評政府或政府支持的政治社會制度而禁止某網站或資訊傳播系統公佈相關資料也與第三項不符。
44. 新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能，其中包括專職記者及分析師、部落格作者，以及透過印刷、在網際網路或其他媒介參與各種形式自助出版的其他人，普遍的國家新聞記者註冊或許可制度不符合第三項。只能在必須給予新聞記者特許進入某些場所及/或活動機會的情況下，才允許實行限制性核准採訪計畫。應根據客觀標準，以不歧視及符合《公約》第十九條及其他條款的方式適用此類計畫，同時考量到新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能。
45. 以下行為通常與第三項不符：限制新聞記者及試圖行使言論自由的其他人（如希望參加人權相關會議的人員）到締約國之外的地方；限制外國記者及特定國家的記者進入締約國；或限制新聞記者及人權調查員在締約國內的行動自由（包括到達衝突波及地方、自然災害發生地及存在侵犯人權指控的地方）。締約國應承認及尊重包括不披露資訊來源的限制性新聞特權的言論自由權利。
46. 締約國應確保反恐措施符合第三項。應明確界定「教唆恐怖主義」及「極端主義活動」等罪行，以及「鼓吹」、「頌揚」恐怖主義及為其辯護的罪行，以確保不會導致對言論自由的不必要或過分干涉。還必須避免過度限制資訊獲取。媒體在向公眾通報恐怖主義行為方面發揮著關鍵作用，不應對其運作能力施加不合理限制。在這方面，不能因記者開展合法活動而對其進行處罰。
47. 應謹慎擬定誹謗法，以確保這些法律符合第三項，並且在實行中不會妨礙言論自由。所有此類法律，特別是誹謗相關刑法，應包括捍衛真理等抗辯措施，並且不得對性質未經核實的言論表達方式適用此類法律。至少在關於公眾人物的評論方

面，應考量避免處罰或以其他方式對錯誤但卻無惡意情況下發表的非法虛假言論做出有罪判決。在任何情況下，均應將公眾對受批評事項的關注視作一種捍衛。締約國應注意避免採取過度懲罰性的措施及處罰。又如，締約國應對勝訴方要求被告償還費用的申請予以適當限制。締約國應考量對誹謗行為免除刑事處罰，並且在任何情況下，只認可在最嚴重案件中適用刑法，監禁絕不是適當的處罰。不允許締約國對人提出刑事誹謗控訴卻不立即進行審判。此做法令人恐懼，會不當地限制相關人員及其他人行使言論自由。

48. 禁止不尊重宗教或其他信仰體系的表現，包括褻瀆宗教法不符合《公約》，但《公約》第二十條第二項規定的具體情況除外。此類禁止還必須符合第十九條第三項的嚴格要求，以及第二條、第五條、第十七條、第十八條及第二十六條等條款。因此，例如，任何此類法律均不得存在有利於或不利於某個或某些宗教或信仰體系，或令其擁護者優於他人，或使宗教信徒優於非信徒的差別待遇。也不得利用此類限制，防止或處罰批評宗教領袖或評論宗教教義及信仰原則的行為。
49. 處罰對歷史事實發表意見的法律違反《公約》課予締約國尊重意見自由及言論自由的義務。《公約》不得全面禁止表達錯誤意見，或對歷史事件的錯誤解釋。絕不應對意見自由權利施加限制，關於言論自由的限制不得超出第三項允許或第二十條規定的範圍。

第十九條與第二十條之間的關係

50. 第十九條與第二十條互相相容，互為補充。第二十條所述行為均受到第十九條第三項的限制。同樣，依據第二十條正當合理的限制也必須符合第十九條第三項。
51. 第二十條所述行為與可能受第十九條第三項限制的其他行為之間的區別是，《公約》針對第二十條所述行為指出各國必須做出的具體回應：以法律加以禁止。只有在這個意義上可以將第二十條視為與第十九條相關的特別法。
52. 締約國只在第二十條述及的具體言論表達形式方面有以法律加以禁止的義務。在國家限制言論自由的所有情況下，必須證明限制及其規定完全符合第十九條。

➤ 第 37 號一般性意見：和平集會權（《公約》第二十一條）

99. 對人們旅行，包括前往國外（第十二條第二項），以便參加集會、遊行和其他移動的集會之能力加以限制可能會侵犯他們的遷徙自由（第十二條第一項）。限制行使集會權的官方決定必須在符合公平與公開的聽證規定的程序中接受法律的質疑（第十四條第一項）。對集會參與者的監控和其他資料蒐集活動可能會侵犯他們的隱私權（第十七條）。宗教集會也可依據表現一個人的宗教或信仰自由受到保障（第十八條）。和平集會權不僅僅是發表自由的一種表現形式（第十九條第二項）；它往往具有表達的成分，確認此兩項權利的理由和可接受的限制而言，這兩項權利有多方面重疊。獲取政府機構持有資訊的自由（第十九條第二項）是公眾瞭解適用於集會的法律和行政架構的能力的基礎，並使他們能夠追究公務人員的責任。

參、經濟社會文化權利國際公約

◆ 一般性意見

➤ 第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務

19. 為履行保護義務，有時有必要直接管制和干預。締約國應考慮採取措施限制某些產品與服務的行銷與廣告，以保護公共衛生，例如依照《煙草管制架構公約》對煙草產品行銷廣告實行限制，依照 1981 年《國際母乳代用品銷售守則》和世界衛生大會隨後通過的各項決議對母乳代用品行銷廣告實行限制；打擊性別角色定型觀念和性別歧視；按照保護人人享有適足住房權的要求，對私營住房市場實行租金管制；按照基本生活工資和公平報酬標準，確立最低工資；對與《公約》規定的受教育權、就業權和生育健康權有關的其他商業行為實行管制，有效打擊性別歧視；逐步消除經常致使相關勞動者得不到勞工法保護和社會保障的非正規或「非標準」(即很不穩定的)就業形式。

肆、兒童權利公約

◆ 公約條文

➤ 第 12 條

1. 締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。
2. 據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

➤ 第 13 條

1. 兒童應有自由表示意見之權利；此項權利應包括以言詞、書面或印刷、藝術形式或透過兒童所選擇之其他媒介，不受國境限制地尋求、接收與傳達各種資訊與思想之自由。
2. 該項權利之行使得予以限制，惟應以法律規定且以達到下列目的所必要者為限：
 - (a) 為尊重他人之權利與名譽；或
 - (b) 為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德。

➤ 第 17 條

締約國體認大眾傳播媒體之重要功能，故應確保兒童可自國內與國際各種不同來源獲得資訊及資料，尤其是為提升兒童之社會、精神與道德福祉及其身心健康之資訊與資料。

為此締約國應：

- (a) 鼓勵大眾傳播媒體依據第 29 條之精神，傳播在社會與文化方面有益於兒童之資訊及資料；
- (b) 鼓勵源自不同文化、國家與國際的資訊及資料，在此等資訊之產製、交流與散播上進行國際合作；
- (c) 鼓勵兒童讀物之出版及散播；
- (d) 鼓勵大眾傳播媒體對少數族群或原住民兒童在語言方面之需要，予以特別關注；
- (e) 參考第 13 條及第 18 條之規定，鼓勵發展適當準則，以保護兒童免於受有損其福祉之資訊及資料之傷害。

◆ 一般性意見

➤ 第 1 號一般性意見：教育目標(《公約》第二十九條第一項)

8. 第二，該條規定高度重視促進受教育權的進程。因此，教育過程所灌輸的價值觀，絕不能妨礙促進享有其它權利的努力，而是應當加強這方面的努力。這不僅包括教學大綱的內容，也包括教育過程、教學方法及開展教育的環境，無論是在家、

在校還是在其它地方。兒童不會因為走進了學校大門就失去了人權。例如：提供教育的方式必須尊重兒童的固有尊嚴，使兒童能夠根據第 12 條第 1 項，表達自己的意見和參加學校生活。提供教育的方式還必須尊重第 28 條第 2 項，反映出的關於紀律的嚴格限制，在學校宣傳非暴力。委員會在結論性意見中一再表明，體罰手段既不尊重兒童的固有尊嚴，也不尊重關於學校紀律的嚴格限制。遵守第 29 條第 1 項確認的各種價值觀，顯然要求學校最充分地與兒童友善，在所有方面合乎兒童的尊嚴。在學習和體驗權利實現的過程中，應當推動兒童參與學校生活，建立學校社區和學生會，同儕學習、同儕商議，以及讓兒童參與學校的紀律決定。

21. 廣義而言的大眾媒介在促進第 29 條第 1 項的價值觀和目標方面，以及在確保其活動不會破壞其他方面促進這些目標的努力，也可發揮中心作用。按照公約第 17 條(a)款，各國政府有義務採取適當步驟“鼓勵大眾傳播媒介散播在社會和文化方面有益於兒童的信息和資料”。

➤ **第 2 號一般性意見：獨立的國家人權機構對保護和增進兒童權利的的作用**

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。

➤ **第 3 號一般性意見：愛滋病毒/愛滋病與兒童權利**

10. 預防、照顧和治療愛滋病毒/愛滋病感染者的政策和方案，一般是為成年人制定的，很少注意到以兒童最佳利益為首要考慮的原則。《公約》第 3 條第 1 項規定：“所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童的最佳利益為優先考量”。此項權利帶來的義務，對指導國家與愛滋病毒/愛滋病有關的行動至關重要。應把兒童置於對此流行病作出回應的中心位置，有關策略應適應兒童的權利和需求。

19. 締約國應盡一切努力確保學校對兒童是安全的場所，能給兒童提供安全，不使兒童感染愛滋病毒的可能性增加。根據《公約》第 34 條，締約國有義務採取一切適當的措施，防止引誘或強迫兒童進行任何非法的性活動。

20. 委員會感到關注的是，健康服務仍普遍對未滿 18 歲兒童特別是青少年的需求反應不足。正如委員會已經多次注意到，兒童更願意使用的服務，是友好的、提供支援的，能夠提供廣泛的服務和資訊，適合他們的需求，給他們機會參與影響其健康問題的決策，可以獲得、支付得起、保密和非審判性的，不需得到父母的許可，以及非歧視的。在愛滋病毒/愛滋病背景下，考慮到兒童能力的發展，締約國應確保健康服務系統雇用經過訓練的人員，在向兒童提供與愛滋病毒有關的資訊、進

行自願諮詢和化驗、瞭解兒童感染愛滋病毒的狀況、提供保密的性健康和生殖健康服務、免費或費用低廉的計劃生育方法和服務、所需的與愛滋病毒相關的照顧和治療，包括預防和治療與愛滋病毒/愛滋病相關的健康問題(如肺結核和機會性感染)時，充分尊重兒童的隱私權(第 16 條)和不歧視原則。

26. 為預防兒童經母體感染愛滋病毒，締約國必須採取步驟，包括提供基本藥物，如抗反轉錄病毒藥物，以及適當的產前、接生和產後照顧，向懷孕婦女及其伴侶，提供自願的愛滋病毒諮詢和化驗服務。委員會認識到，在婦女懷孕和/或生產過程中，對嬰兒使用抗反轉錄病毒藥物，表明可顯著減少兒童經母體感染愛滋病的風險。然而，締約國除此以外，應向母親和兒童提供支助，包括嬰兒餵養方法選擇方面的諮詢。提請締約國注意，向愛滋病毒陽性母親提供諮詢，應包括關於不同嬰兒餵養方法的風險和益處的資訊，指導母親選擇最適合其情況的餵養方法。還需要提供後續支助，使婦女能夠盡可能安全地實施她們選擇的餵養方法。
27. 即使在愛滋病發生率很高的群體中，大部分新生嬰兒的母親未感染愛滋病毒。對愛滋病毒陰性的婦女，和不瞭解感染愛滋病毒狀況的婦女生育的嬰兒，委員會希望強調，依照《公約》第 6 條和第 24 條，母乳餵養仍然是最佳的餵養選擇。對愛滋病毒陽性母親所生的嬰兒，現有的證據顯示，母乳餵養會導致傳染愛滋病毒的風險上升 10% 到 20%，但缺乏母乳餵養會使兒童營養不良，或感染愛滋病毒以外的其他傳染性疾病的風險增加。聯合國機構建議，在替代性餵養方式可以支付得起、可行、可以接受、可持續、安全的情況下，建議感染愛滋病毒的母親避免一切母乳餵養；否則，在嬰兒出生後最初幾個月內建議只進行母乳餵養，然後儘早地結束母乳餵養。

➤ **第 4 號一般性意見：在《公約》框架內青少年的健康和發展**

4. 委員會從較寬泛的含義理解“健康和發展”概念，並不嚴格限於《公約》第 6 條(生命、生存和發展權)和第 24 條(健康權)條款界定的範圍。本一般性意見的目標之一，就是為了指出必須加以增進和保護主要人權，以確保青少年切實享有可達到的最高健康水準、全面發展，並且為進入成年做好充分的準備，從而在他們的社區和社會中發揮建設性的作用。本項一般性意見應當與《公約》，及其關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題，和關於兒童捲入武裝衝突問題的兩項任擇議定書，以及其他相關國際人權準則和標準一併閱讀。
6. 締約國有義務確保所有未滿 18 歲之人，不受歧視地享有《公約》所載的一切權利(第 2 條)，包括不因“種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族、族裔或社會出身、財產、身心障礙、出生或其他身分”而有任何差別。上述這些還包括青少年的性傾向和健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病以及精神健康狀況)。遭歧視的青少年更容易蒙受虐待、其他類型的暴力和剝削，並使他們的健康和發展面臨更大的風險。因此，他們有權得到社會各階層的特殊關注和保護。
22. 委員會還極為關注青少年年齡群體自殺率高的問題。青少年的精神障礙和心理疾病相對較普遍。在許多國家中，憂鬱症、飲食失常和自我毀滅性行為等症狀，有時導致自我損傷和自殺的現象日趨增長。這些情況尤其可能與學校內外的暴力、

虐待、欺凌和忽視，包括性虐待、不現實的期望過高，和/或欺壓和欺負行為相關。締約國應當為這些青少年提供一切必要的服務。

28. 根據《公約》第 3 條、第 17 條和第 24 條，締約國應當使青少年有機會瞭解性和生殖資訊，包括有關計劃生育和避孕、早期懷孕的危險性、預防愛滋病毒/愛滋病和性傳染疾病的預防和治療方面的資訊。此外，締約國應確保，不論青少年的婚姻狀況如何，及其家長或監護人是否同意，青少年都能獲得適當的資訊。至關重要的是，要找到充分的並針對男女青少年特點，及其專有權利的適當方式和方法提供這些資訊。為此，鼓勵各締約國確保通過學校以外的各類管道，包括青年組織、宗教、社區和其他群體和傳媒，促使青少年積極地參與編制和宣傳這些資訊。
29. 依據《公約》第 24 條，敦促締約國為患有精神障礙的青少年提供充分治療和康復護理，使社區瞭解早期跡象和症狀，以及這些症狀的嚴重程度，保護青少年免遭不應有的壓力，包括心理社會壓力。同時敦促締約國依照第 2 條規定的義務，制止對精神障礙的歧視和消除就此形成的恥辱感。每一位患有精神障礙的青少年都有權在他或她的生活社區內，得到盡可能的治療和照顧。當必須住院或安置在精神病院時，這樣的決定必須符合兒童的最佳利益原則。在住院或安置在精神病院時，患者應給予盡可能大的機會享有《公約》確認的他或她的一切權利，包括獲得教育並從事娛樂活動的權利。只要適宜，青少年就應與成年人分開。締約國必須確保，除其家庭成員之外，在必要和適當時，青少年還可有同代表其本人利益的個人代表的溝通管道。根據《公約》第 25 條，締約國應定期審查安置在醫院或精神病院內青少年患者的情況。
35. 根據《公約》第 23 條，精神和/或肢體殘障的青少年具有享有可達到的最高身心健康水準的平等權利。締約國有義務的為身心障礙青少年提供實現其權利的必要手段。締約國應：
- (b) 確保提供必要的設備和個人支助，以使他們具備行動、參與和交流的能力。

➤ **第 5 號一般性意見：執行一般措施(《公約》第四條、第四十二條和第四十四條第六項)**

12. 整個政府、議會和司法機構必須孕育一種兒童權利觀點，方可全面而有效地執行《公約》，尤其是按照委員會所明確為一般原則的《公約》下列條款行事：
- 第 2 條：締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內之每一兒童均享有此等權利，締約國要履行這項關於無差別的義務，必須積極確認和實現其權利可能需要採取特別措施的兒童個人及群體。例如，委員會尤其著重指出，數據收集需要加以分類，以便可以查明存在或可能存在的差別。要解決差別問題，可能需要在立法、行政及資源分配方面進行改革，以及採取教育措施來改變人們的態度。應當強調的是，應用平等享有權利的無差別原則，並不是說待遇相等。人權事務委員會的一項一般性意見強調了採取特別措施的重要性，以減少或消除造成差別的條件。
 - 第 3 條第 1 項：關於兒童的一切行動，均應以兒童最佳利益為一種首要考慮。該條提及“公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關”採取的行動。該原

則要求政府、議會和司法機構都要採取積極措施。每個立法、行政和司法機關都必須採兒童最佳利益原則，系統地審查其所作出的決定和採取的行動，在目前或以後將會對兒童權利和利益產生何種影響，例如，擬議或現行法律、政策或行政行動或法院判決，包括與兒童沒有直接關係、但對兒童產生間接影響的那些政策或行動。

- 第 6 條：締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展。委員會希望各國將“發展”作為一個綜合的概念，從最廣泛的意義上加以解釋，它包括兒童身體、智力、精神、道德、心理和社會多方面的發展。執行措施的目的應是實現所有兒童的最適發展。
- 第 12 條：兒童有權就“影響其本身之所有事物”自由發表其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。這項原則雖然強調兒童在積極參與增進、保護和監測其應享權利方面所發揮之作用，但也同樣適用於各國為執行本《公約》所採取的一切措施。政府決策進程向兒童開放，是一種積極的挑戰，委員會認為各國目前正日益對之作出響應。鑒於將投票年齡降低到 18 歲以下的國家至今仍寥寥無幾，政府和議會就更有理由確保並尊重無公民權的兒童的意見。要使磋商富有意義，就必須為兒童提供文件及程序。但是，就作出“傾聽”兒童呼聲的舉動而言，這不成問題；而對他們的意見給予適當的重視，則需要切實的改變。傾聽兒童的呼聲，其本身不是目的，而是國家與兒童交互作用，以及使國家為兒童採取的行動更加注重實現兒童權利的一種手段而已。兒童議會這類一次性或經常性活動有可能激勵和提高認識度。不過，第 12 條仍要求各國作出連貫一致的持續安排，使兒童親身參與，以及與兒童進行磋商，還必須防止只作表面文章的現象，目的是瞭解有代表性的意見。第 12 條第 1 項強調“影響到其本身之所有事物”，這就意味著要查明特殊兒童群體對某些特殊問題之意見，例如，體驗過少年司法制度的兒童對該領域法律改革提案之意見，或被收養子女和收養家庭的子女對收養法和收養政策的意見。重要的是，政府應當與兒童建立一種直接的關係，而不是僅僅以非政府組織或人權機構作為媒介開展工作。在《公約》通過的最初幾年裡，非政府組織在倡導採取兒童參與式辦法方面發揮了顯著的作用，然而，進行適當的直接接觸，是對政府和兒童雙方均有利的的事情。

48. 收集有關兒童問題的充足且可靠數據，並加以分類後確定實現權利方面的差別和(或)差距，這是落實工作不可或缺的組成部分。委員會提請締約國注意，數據收集所涉時間跨度應包括整個兒童成長期，直到 18 歲為止。在整個管轄範圍內也需要進行協調，確保獲得全國範圍內適用的指標。各國應當與適當的研究機構進行合作，目標是制定一幅完整的落實工作進展情況藍圖，提出數量和質量兩方面的研究報告。定期報告準則要求提供詳細分類的統計資料和其他涉及《公約》所有領域的資料。重要的不僅僅是建立有效的數據收集系統，而且還要確保對所收集的數據進行評價，並用於評估落實工作進展情況，確認問題，並讓兒童瞭解所有政策發展情況。評價需要制定與《公約》保證的所有權利有關之指標。

49. 委員會讚揚締約國採取每年出版有關其管轄範圍內兒童權利情況的綜合報告之做

法。出版和廣泛傳播此種報告，並就報告展開辯論，包括在議會散布，都可以提供一種關注焦點，促使公眾廣泛參與執行工作。報告翻譯，包括編寫兒童易懂的文本，對於動員兒童和少數人群體參與進程來說，也是必要的。

50. 委員會強調指出，在許多情況下，只有兒童自己才能夠說明他們的權利是否得到充分承認和實現。與兒童談話以及讓兒童自己來考察問題(有適當的保障措施)，這很可能成為一項重要方法，譬如，可以查明兒童公民權利，包括第 12 條中規定的重要權利，即兒童有權發表自己的意見，並對此種意見給予應有考量的權利，在家庭、學校等方面得到尊重的情況。
 66. 個人必須知曉自己的權利。通常來說，大多數(如果不是全部的話)社會都不把兒童視為權利享有者。第 42 條也因此而極其重要。如果兒童身邊的成人、他們的父母和其他家庭成員、教師和照顧者並沒有認識到《公約》的含義，尤其是《公約》對兒童作為權利主體所享有平等地位的確認，許多兒童就無法享有《公約》所規定的權利。
 67. 委員會建議，各國應制定一項向全社會傳播《公約》知識的全面策略。這項策略應包括有關這些參與執行和監測政府及獨立機構的資料，以及如何與之聯繫的資料。最基本的一點是，必須廣泛提供以所有語文出版的《公約》文本(在這方面委員會讚揚人權高專辦收藏了《公約》正式和非正式譯本)。另外還需要制定一項向文盲人口傳播《公約》知識的策略。兒童基金會和許多國家的非政府組織都已編制了兒童易懂的《公約》文本，供不同年齡的兒童使用。委員會對這一進程表示歡迎並給予鼓勵；這些材料也應向兒童說明可獲得幫助和建議的渠道。
 68. 兒童必須要知曉其權利，因此委員會著重強調所有國家均應在學校課程中加入有關《公約》和一般人權方面的知識。對於委員會題為“教育目標”的第 1 號(2001 年)一般性意見(第 29 條第 1 段)，應結合這一點來考慮。第 29 條第 1 項規定，兒童教育的目的應當是“.....培養對人權和基本自由的尊重.....”。該一般性意見強調：“人權教育應當提供關於人權條約內容的信息。但兒童也應該通過目睹人權標準在實踐中之執行而瞭解人權，無論是在家，在校或在社區內。人權教育應當是一種全面、終生的進程，起點就是在兒童的日常生活和經歷中反映出人權價值觀”。
 69. 同樣，在對所有兒童工作者的初期培訓和在職培訓中，也需要納入有關《公約》的知識(見上文第 53 段)。委員會提請締約國注意它在為紀念《公約》通過十周年而舉行的一般執行措施會議之後作出的建議，其中委員會回顧，“宣傳兒童權利和提高這方面的意識，如果被看作是一種社會變化過程，一種相互交流和對話的機會，而不是說教，可能最有成效。提高意識，涉及社會所有階層，包括兒童和青年。兒童，特別是青少年，有權按自己能力的不斷變化，最大可能地參與關於自己權利的宣傳活動”。
- “委員會建議，盡一切努力使兒童權利的培訓更加實用且系統化，並與正規的專業培訓相結合，以取得最大效果和持久性。人權培訓，應該採取參與性辦法，向專業人權傳授各種技能和態度，使他們以尊重兒童和青年權利、尊嚴和自尊心的方式與兒童和青年相互交流”。

70. 媒體在宣傳《公約》及瞭解和認識《公約》方面可以發揮重要作用，為此委員會鼓勵媒體自願參與這一進程，發起該進程的可以是政府，也可以是非政府組織。
71. 如果根據《公約》提交報告要起到其在國家一級執行進程中所應起到的重要作用，就需要使締約國全國的成人和兒童普遍知曉這項工作。報告進程提供了一種獨特形式的國際問責制，說明各國對待兒童及兒童權利的方式。但是，如果報告未予以傳播，並且在國家一級未開展富有建設性的辯論，這一進程就不可能對兒童的生活產生巨大的影響。
72. 《公約》明確規定，各國應向其本國的公眾廣泛供應其報告；這項工作應在向委員會提交報告時同時進行。報告應真正便於公眾獲得，例如，將報告譯成各種語文文本，並編寫適於兒童、身心障礙人等群體使用的文本。網路可大力協助傳播資料，同時委員會強烈促請各國政府和議會在電腦網路上公布此種報告。

➤ **第 6 號一般性意見：遠離原籍國而無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇**

25. 根據《公約》第 12 條，在決定為無人陪伴或無父母陪伴兒童採取的措施時，應當徵詢和考慮兒童的意見和意願(第 12 條第 1 項)。為了能在知情的情況下表達這種意見和意願，就必須為兒童提供所有有關的信息，如其權益、可提供的服務，包括溝通的手段、申請庇護的程序，尋找父母和親人以及他們原籍國的狀況等方面的信息(第 13 條、第 17 條和第 22 條第 2 項)。在監護人、照顧和住宿安排以及法律代表方面，也應考慮兒童的意見。必須根據每個兒童的成熟程度和理解程度找出適當的方式提供這類信息。由於兒童的參與取決於可靠的溝通方式，因此必須根據需要在整個程序的各個階段中提供口譯。
84. 如果返回原籍國會帶來“一定風險”，使兒童的基本人權遭受侵犯，而且尤其是當不遣返原則適用的時候，那麼就不應將返回原籍國作為一項選擇。原則上說只有返回原籍國符合兒童最佳利益才作出返回安排。在作出這樣的決定時尤其應考慮到：
- 當兒童返回時將面臨的安全、治安和其他狀況，包括社會經濟狀況，應當酌情由社會網絡組織通過家庭研究來調查這些狀況；
 - 是否已為兒童作了照顧安排；
 - 這名兒童根據第 12 條行使表達自己意見的權利以及照顧者的意見；
 - 兒童在東道國融入的程度以及離開原籍國的時間長短；
 - 兒童有權“維護其身分，包括國籍、姓名及親屬關係”(第 8 條)；
 - “有必要使兒童之養育具有持續性，並考量兒童之種族、宗教、文化和語言背景”(第 20 條)。
91. 各國在考慮無人陪伴和無父母陪伴兒童的收養問題時，必須全面尊重《公約》第 21 條以及其他有關國際文書所規定的先決條件，特別是《關於在跨國收養方面保護兒童和進行合作的海牙公約》、及其 1994 關於對難民和其他國際流離失所兒童適用問題的建議。各締約國尤其應注意以下事項：
- 只有在確定某一名兒童具備被收養的條件時，才可以考慮無人陪伴或無父母陪伴兒童的收養問題。在實踐中這意味著尋找親人和家庭團聚的所有努力均告失

- 敗，或兒童的父母同意收養。要在知情的情況下作出收養決定並使之免費，就必須得到父母的同意以及其他個人、機構和當局的同意。這就是說，並沒有在金錢或其他任何補償的誘惑下同意收養，同時也沒有撤回收養決定；
- 不得在緊急情況的高峰時期，匆匆忙忙地將無人陪伴或無父母陪伴兒童進行收養；
 - 必須根據兒童最佳利益作出收養決定，並根據適用的國家、國際和習慣法進行收養；
 - 在所有收養程序中，必須視兒童的年齡和成熟程度徵詢和考慮兒童本人的意見。這項要求意味著在需要得到本人同意的情況下，必須諮詢兒童的意見，並讓他/她瞭解收養的後果，並將同意的後果適當通知本人。必須在自由的情況下、不得以任何金錢或任何其他形式的補償作為誘惑獲得這種同意；
 - 應首先考慮讓其居留國內的親屬加以收養。如果這一點做不到，就應當優先考慮讓兒童所在社區內的人，或至少文化與其相同的人家收養；
 - 在以下情況下不應考慮收養：
 - 成功地找到親人有一定的希望，而且家庭團聚符合兒童最佳利益；
 - 不符合兒童或其父母所表達的意願；
 - 採取一切可行的辦法，尋找父母或其他存活的家庭成員，但須等待相當長的一段時間。這段時間的長短因情況不同而定，尤其取決於展開適當的尋親工作的能力；然而，尋找親人的過程也必須在一定時期內結束；
 - 如果在不久的將來存在著在安全和有尊嚴的情況下實現自願遣返的可能性，就不應當在庇護國進行收養。

➤ **第 7 號一般性意見：在幼兒期落實兒童權利**

13. 兒童最佳利益。第 3 條提出了以下原則：兒童最佳利益在所有涉及兒童的行動中屬優先考慮。由於未成年，兒童在與其福利相關的決定和行動方面，須由主管機構在考慮到其意見和能力增強的前提下，評估和代表其權利和最佳利益。這項最佳利益原則多次在《公約》中出現(包括在與幼兒期最為相關的第 9 條、第 18 條、第 20 條和第 21 條中出現)。最佳利益原則適用於所有涉及兒童的行動，要求採取積極措施，保護兒童權利，便利其生存、成長並促進其福利，還要求採取措施，向父母和日常負責實現兒童權利的其他人員提供支持和協助：

(a) 單個兒童最佳利益。所有與兒童的照顧、健康、教育等相關的決策，都必須考慮到最佳利益原則，父母、專業人員和其他負責照顧兒童者作出的決定也不例外。委員會敦促締約國作出規定，讓幼兒能夠在所有訴訟中，都由為兒童的利益行事的人員作為代表，並且在所有兒童能夠發表自己的意見，或表明自己選擇的情形中傾聽他們的看法；

14. 尊重幼兒的意見和感受。第 12 條規定，兒童有權對所有與其相關的事項自由表達意見，並有權使這些意見得到考慮。這項權利加強了幼兒作為推動、保護和監測其權利活動的積極參與者的地位。人們常常以年幼和未成年為由，忽視幼兒——作為家庭、社區和社會的參與者——的作用。在許多國家和地區，傳統觀念強調有

必要讓幼兒接受培訓並適應社會生活。人們認為，幼兒尚未完全發育，缺乏甚至基本的理解能力、溝通能力和抉擇能力。幼兒在家庭中處於弱勢，而且在社會中往往沒有發言權，得不到重視。委員會希望強調，第 12 條既適用於幼兒也適用於少年、兒童。作為權利的主體，即便是最年幼的兒童也有權發表意見，對於這些意見“應按照其年齡和成熟程度給以適當的看待”(第 12 條第 1 項)。幼兒對其周圍環境十分敏感，而且會非常迅速地瞭解其生活中人、地點和日常事務，同時清楚地意識到他們自己的特性。早在他們能夠透過常規方式，即說或寫進行表達之前，他們就能夠以多種方式作出選擇，傳遞自己的感情、見解和願望。在這方面：

- (a) 委員會鼓勵締約國採取一切恰當措施，確保兒童是權利主體，在與其相關事項上，享有表達意見的自由，和使自己的意見得到傾聽的權利這一概念，能夠從最早的階段開始，以與兒童的能力、最佳利益和受到保護免遭傷害的權利相適應的方式得到實施；
 - (b) 表達意見和感受的權利，應當在兒童的家庭(乃至大家庭)和社區日常生活中得到確立；在幼兒期各類保健、照顧和教育設施中以及在訴訟中得到確立；並在政策制定和服務完善中得到確立，包括透過研究和諮詢；
 - (c) 締約國應當採取一切適當措施，推動父母、專業人員和主管機構積極參與為幼兒創造機會，使其能夠在其日常活動中，在所有相關環境裡逐步行使其權利，包括在掌握必要的技巧方面提供培訓。實現參與權需要成年人採取以兒童為本的態度，聽取幼兒的意見，維護其尊嚴並尊重他們個人的看法；還需要成年人體現出耐心和創造力，使其期望與幼兒的興趣、理解水平和願意採用的溝通方式相適應。
35. 現代通信技術與幼兒期。第 17 條承認以印刷為主的傳統媒體，和以現代信息技術為主的大眾媒體，對實現兒童權利作出積極貢獻的潛力。幼兒期是出版商和媒體製作商的一個專業市場，應鼓勵他們傳播適合幼兒能力和興趣，對他們的福祉有社會和教育利益，並反映兒童境況、文化和語言方面國家和區域多樣性的材料。應特別注意少數族裔群體，擁有能推動對他們的承認和社會融入媒體的必要性。第 17 條(e)款還提到，締約國對確保保護兒童不受不適當和可能有害材料之害的作用。現代技術的種類，包括以互聯網為基礎的媒體迅速增加，利用這種技術的機會也大大增加，應引起特別關注。幼兒如果接觸到不宜或不當的材料，就特別有危險。委員會促請締約國管理媒體的製作和發佈，以保護幼兒，並促請它們支持父母/養育者履行他們在這方面的育兒責任(第 18 條)。

➤ 第 9 號一般性意見：身心障礙兒童的權利

32. 與身心障礙兒童相關的政策和決定，都是由無論是否身患身心障礙的成年人做出的，而身心障礙兒童自己卻被排除在這一進程之外。在影響身心障礙兒童的所有程序中，傾聽他們的意見，並根據他們不斷發展的能力，尊重他們的意見，具有至為重要的意義。為使這一原則得到尊重，在議會、各委員會及其他論壇等各種機構中，都應當有兒童代表，以便其發表意見，並參與對兒童尤其是身心障礙兒童產生影響的決策。讓兒童參與此種進程，不僅可以確保各項政策針對他們的需

要和期望，而且還可以作為一個重要的包容手段，因為這樣做可以確保決策程序具有參與性。應當為兒童提供方便其發表意見的一切必需的交流方式。此外，各締約國還應當為培訓家庭和專業人員提供支助，使他們瞭解，如何提高和尊重兒童在承擔其自己生活中的決策責任方面不斷發展的能力。

37. 獲得信息和通信手段，包括信息與通信技術和系統，能讓身心障礙兒童獨立生活，並充分參與生活的各個層面。身心障礙兒童及其照顧者應當有機會獲得關於其身心障礙問題的信息，以便其適當瞭解其身心障礙情況，包括身心障礙的起因、管理和預後等方面。這些知識特別寶貴，因為不但能使其適應自己的身心障礙並生活過得更好，而且還讓他們能在自己的照顧問題上，更多地參與並做出知情的決定。還應當為身心障礙兒童提供適當的技術及其他服務和/或語言，例如布萊葉點字和手語，以便其有機會享用一切形式的媒體，包括電視、廣播和印刷材料，以及新的信息與通信技術和系統，例如互聯網。
38. 另一方面，各締約國還需要保護所有兒童，包括身心障礙兒童，不受有害信息的危害，特別是色情材料和宣揚仇外心理，或任何其他歧視形式並有可能加深偏見的材料。
48. 委員會感到關注的是，在將身心障礙兒童分離和安置的過程中，沒有聽取身心障礙兒童的意見。一般而言，決策程序都沒有把兒童當作夥伴，予以足夠的重視，儘管這些決定會對兒童的生活和未來產生深遠的影響。因此，委員會建議各締約國繼續加強努力，聽取身心障礙兒童的意見，並為身心障礙兒童參與在家庭外照顧的評估、分離和安置進程內，以及過渡階段期間對其產生影響的一切事務提供便利。委員會還強調指出，在整個保護措施過程中，無論是作出決定之前，還是執行期間和之後，都必須聽取兒童的意見。在此方面，委員會提請各締約國注意委員會在 2005 年 9 月 16 日舉行的關於無父母照料兒童的一般性討論日所通過的建議(CRC/C/153, 第 636-689 段)。

➤ 第 10 號一般性意見：少年司法中的兒童權利

20. 締約國應根據《公約》第 12 條，全面促進和支持兒童，以及家長、社區領導人和其他主要行為者(例如非政府組織的代表、緩刑服務部門和社區工作者)參與制定和實施預防方案。參與的質量是這些預防方案成功與否的關鍵要素。
43. 《公約》第 12 條第 2 項規定，兒童應當有機會在影響到兒童的任何司法和行政訴訟中，以符合國內法訴訟規則的方式，直接或通過代理人或適當機構陳述意見。
44. 顯然，對一名被指稱、指控或經確認觸犯了刑法的兒童來說，陳述意見的權利對於進行公正審理至關重要。同樣清楚的是，只要符合兒童的最佳利益，該兒童有權直接陳述意見，而並非只是通過代理人或適當機構陳述意見。這項權利必須在相關程序的所有階段都得到充分尊重，這一程序從審前階段開始，在這一階段，相關兒童有權保持沉默，也有權向警方、公訴人和預審法官陳述意見。這項權利也適用於審理的各個階段以及裁定採取的措施的執行階段。換言之，兒童必須有機會自由表達看法，而且應當在整個少年司法程序中，根據兒童的年齡和成熟程度恰當顧及這些看法。這意味著，為了確實有效地參與訴訟，兒童不僅須知悉對

其提出的指控(見下文第 47 至 48 段)，而且還須知悉少年司法程序本身及可能裁定的措施。

45. 兒童應當有機會就可能裁定的(替代性)措施發表看法，而且兒童在這方面可能提出的具體願望或要求應當得到適當考慮。提出相關兒童負有刑事責任的指稱意味著：該兒童應當有能力並且能夠確實參與關於對該兒童觸犯刑法的指稱採取最恰當的應對行動的裁決過程(見下文第 46 段)。不用說，裁決是由審理案件的法官作出的。但是，把兒童當作一個被動對象看待的做法，意味著不承認兒童的權利，而且無助於採取確實應對措施處理其行為。這也適用於裁定的措施的執行。研究表明，讓兒童積極參與這一執行過程，在多數情況下都將有助於取得積極結果。

➤ **第 11 號一般性意見：原住民兒童及其在《公約》下的權利**

20. 在審議締約國報告的基礎上，兒童權利委員會注意到，在履行公約下的各項義務時，許多締約國對原住民兒童的權利，和對促進其發展事宜重視不足。委員會認為，通過立法和政策採取保護原住民兒童的特別措施，應在與有關社區進行協商的情況下進行，並應有兒童參與該協商進程，這是《公約》第 12 條所規定的。委員會認為，締約國當局或其它實體應積極開展協商，所採取的方式應在文化上適當，可保證各方均可獲得信息，並可確保互動交流和對話。
31. 包括立法機關在內的國家當局試圖評估原住民兒童最佳利益時，應考慮原住民兒童的文化權利，還應考慮到他們需要與其群體的其他成員共同行使這些權利。在影響原住民兒童的立法、政策和方案方面，應與原住民群體協商，使其有機會參與討論如何以文化上敏感的方法，確定原住民兒童的最佳利益這一進程。這種協商應在盡可能的範圍內吸收原住民兒童有意義地參與其中。
37. 委員會認為，關於第 12 條，在兒童作為個人表達自己的意見的權利與集體陳情權之間存在區別，集體陳情權可使兒童作為一個群體參與協商涉及他們的事項。
38. 關於原住民兒童個人，締約國有義務尊重兒童對影響到其本人的一切事項，直接或透過代表表達自己的意見的權利，並按照其年齡和成熟程度給以適當的看待。在任何司法或行政訴訟中均應尊重這項義務。考慮到妨礙原住民兒童行使這項權利的障礙，締約國應提供一個鼓勵兒童自由發表意見的環境。陳情權包括代表權、在文化上適當的解釋。以及不表達自己意見的權利。
39. 當此項權利適用於原住民兒童群體時，締約國在促進其參與方面發揮著重要作用；它們還應確保在影響到其本人的一切事項上諮詢其意見。締約國應擬訂特別策略，以保證他們的參與切實有效。締約國應確保這項權利尤其在學校環境、替代照顧環境以及在整個社區得到適用。委員會建議締約國與原住民兒童及其社區密切合作，為執行公約擬訂、實施和評估各種方案、政策和策略。
40. 委員會強調了媒體依照《公約》第 17 條(d)款和第 30 條特別注意原住民兒童在語言方面的需要之重要性。委員會鼓勵締約國支持原住民兒童獲得自己語言的媒體。委員會強調原住民兒童獲取信息(包括以其自己的語言)的權利，使其能夠有效地行使陳情權。
80. 為有效落實《公約》規定的原住民兒童權利，締約國需根據《公約》通過適當的

法律。應在廣泛的領域提撥充足資源並採取特別措施，以切實確保原住民兒童與非原住民兒童平等享有自己的權利。應作出進一步努力，收集數據並加以分類、擬訂指標以評估原住民兒童權利的執行程度。締約國應與原住民社區協商，並直接與原住民兒童協商，以便以文化上敏感的方式，制定政策和規劃各項努力。應就如何考慮兒童權利的文化層面事宜，向從事原住民兒童工作的專業人員提供培訓。

81. 委員會呼籲締約國於適用時，在向委員會提交的定期報告中更好地納入關於原住民兒童權利執行情況，以及為此採取的特別措施的信息。此外，委員會還要求締約國加強努力，翻譯有關《公約》及其《任擇議定書》以及報告過程的資料，並向原住民社區和兒童傳播，使其積極參與監測進程。此外，鼓勵原住民社區利用《公約》作為評估其兒童權利執行情況的一個機會。

➤ 第 12 號一般性意見：兒童表達意見的權利

一、導言

1. 《兒童權利公約》(《公約》)第 12 條是人權條約中的一項特殊規定，述及兒童的法律和社會地位。一方面，兒童不具備成人所享有的充分自主權；另一方面，兒童又是這些權利的主體。第 1 項確保每一個有主見的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待。第 2 項指出，兒童特別應有機會在影響到他或她本身的司法和行政訴訟中陳述意見。
2. 所有兒童表達意見並得到認真對待的權利是《公約》的基本價值觀之一。兒童權利委員會(委員會)將第 12 條確定為《公約》的四項基本原則之一，其他三項原則分別是不受歧視的權利、生命權和發展權、以及首先考慮兒童最佳利益。這種強調該條款的做法不僅確定了一項權利，而且在解釋和行使所有其他權利時也必須加以考慮。
3. 《公約》自 1989 年獲得通過以來，在地方、國家、區域和全球層級制定立法、政策和方法以促進第 12 條，執行方面取得了顯著進展。近年來出現了一種普遍做法，在概念上被廣泛地稱為“參與”，儘管該用語本身並沒有出現在第 12 條的案中。這一術語不斷發展，現在被廣泛用於描述正在進行的過程，包括在相互尊重基礎上兒童與成人之間的信息共享和對話，由此使兒童瞭解自己和成人的意見如何作為考慮因素，並影響這些過程的結果。
4. 在 2002 年關於兒童問題的大會第二十七屆特別會議上，締約國重申承諾並致力於實現第 12 條。但是，委員會注意到，在全世界大多數社會中，執行兒童對影響到她或他的各種問題表達意見並得到適當考慮的權利，繼續受到許多長期存在的做法和態度以及政治和經濟問題的妨礙。儘管在實現這項權利方面，許多兒童都經歷著各種各樣的難題，但委員會尤其認識到特定兒童群體，包括幼年男童和女童以及邊緣化和弱勢群體兒童，面臨著特殊阻礙。委員會還對確實存在的許多做法的性質表示關切。有必要更好地瞭解第 12 條的內容以及使每個兒童充分享受

其權利的方法。

5. 2006年，委員會組織了關於兒童發表意見權的一般討論日，以探討第12條的意義和重要性、該條款與其他條款的關係、各種差距、良好做法以及為進一步執行這項權利而必須解決的重點問題。此一般性意見源於討論日當天的信息交流，包括與兒童的交流、委員會在審查締約國報告方面積累的經驗，以及政府、非政府組織、社團組織、發展機構和兒童自身在實踐第12條所載權利的過程中形成的極其重要的知識和經驗。
6. 此一般性意見將首先對第12條的兩項條款進行法律分析，然後解釋全面實現這項權利的必要條件，包括特定的司法和行政程序(A部分)。B部分將討論第12條與《公約》其他三項基本原則以及與其他條款的關係。C部分概述了不同情況和背景下兒童發表意見權的必要條件和影響。D部分列出了執行這項權利的基本要求。在E部分中提出了結論。
7. 委員會建議締約國在政府和行政機構內以及向兒童和民間社會廣泛宣傳此一般性意見。其中必然涉及到將此意見翻譯成相關語言、提供適合兒童的版本、組織講習班和討論會以討論其影響和最佳執行方法，以及將此意見納入對從事兒童工作的所有專業群體的培訓。

二、目標

8. 一般性意見的總體目標是支持締約國有效執行第12條，為實現這一目標採取的措施包括：
 - 加強各國政府、各利益攸關方、非政府組織和整個社會對第12條的意義和影響的認識；
 - 詳細闡述全面執行第12條所必需的立法、政策和做法的範圍；
 - 利用委員會的監測經驗，強調在執行第12條方面的積極方法；
 - 提出基本要求，以適當方式考慮兒童對影響到他們的一切事項所發表的意見。

三、發表意見權：個別兒童的權利和兒童群體的權利

9. 一般性意見的組織結構遵循了委員會關於個別兒童和兒童群體(例如：一個班級的學生、相鄰住區的兒童、一個國家的兒童、身心障礙兒童、或女童)發表意見權的劃分。這是一種相應的區分，因為委員會規定締約國必須根據兒童的年齡和成熟程度確保其發表意見的權利(見下文對第12條第1項和第2項的法律分析)。
10. 在聽取個別兒童意見時可對其年齡和成熟程度進行評估，而當一個兒童群體選擇表達其意見時也是如此。如果涉及到的群體是一種持久穩定結構的一部分，例如家庭、一個班級的學生或特定居住區的居民，那麼將有助於對兒童年齡和成熟程度的評估。如果兒童以集體的方式表達其意見，則會增加評估工作的難度。即使在評估年齡和成熟度方面困難重重，締約國也必須將兒童視為一個整體，聽取其意見，並且委員會強烈建議締約國盡一切努力傾聽或徵詢以集體形式表達意願的兒童們的意見。
11. 締約國應鼓勵兒童自由發表意見，並創造一種使兒童能夠行使其發表意見權的環

境。

12. 兒童所表達的意見可能會添加一些相關的看法和經驗，在作出決策、制定政策、編制各種法律和/或措施以及進行評價時應予以考慮。
13. 這些過程通常被稱為參與，個別兒童或兒童群體行使發表意見權是其中的關鍵因素。參與的概念強調兒童的介入不應只是一時行為，而應當作為兒童與成人就制定兒童生活方面的政策、方案和措施進行深入交流的出發點。
14. 在一般性意見 A 部分(法律分析)中，委員會論述了個別兒童的發表意見權。在 C 部分(在不同環境和情況下執行兒童發表意見權)中，委員會審議了個別兒童和兒童群體的發表意見權。

A. 法律分析

15. 《公約》第 12 條規定每個兒童都有權對影響到她或他的一切事項自由發表自己的意見，並且應按照兒童的年齡和成熟程度對其意見給予適當的注意。這一權利為締約國規定了明確的法律義務，即承認此權利，並通過聽取兒童意見和給予適當看待來確保此權利的執行。該義務要求締約國在尊重其特殊司法制度的情況下，直接提供保障，或者通過或修訂法律，以使兒童能夠充分享有這項權利。
16. 但是，兒童有權不行使此項權利。表達意見是兒童的一種選擇而非義務。締約國須確保兒童得到一切必要信息和建議，從而作出符合其最佳利益的決定。
17. 第 12 條作為一項基本原則規定，締約國必須盡力確保對《公約》所載所有其他權利的解釋和執行均以此原則為指導。
18. 第 12 條表明，兒童擁有改變其生活的權利，而不僅僅是從其脆弱性(保護)或對成人的依賴(規定)中衍生出的權利。第 12 條清楚地表明，《公約》承認兒童的權利主體地位，並且締約國幾近普遍批准該國際文書也強調了兒童的這一地位。

I. 對第 12 條的法律分析

(a) 第 12 條第 1 項

(1) “應確保”

19. 第 12 條第 1 項規定，締約國“應確保”兒童有權自由表達其意見。“應確保”是一個具有特殊效力的法律術語，沒有給締約國留下任何自行酌辦的餘地。因此，締約國有嚴格的義務採取適當措施，全面執行所有兒童享有的這項權利。該義務包含兩方面內容，從而確保設有相關機制，徵詢兒童對影響到其本人的一切事項的意見，以及對其意見給予適當看待。

(2) “有形成其自己意見能力”

20. 締約國應確保每一個“有形成其自己意見能力”之兒童發表意見的權利。該短語不應被視為限定性條件，而是締約國有義務盡一切可能評估兒童形成自主意見的能力。這表示締約國不能從一開始就推定兒童沒有表達自己意見的能力。相反地，締約國應假設兒童有能力形成自己的意見，並且承認她或他表達意見的權利；並

非由兒童首先證明其能力。

21. 第 12 條強調，關於兒童表達意見的權利沒有年齡上的限制，並且不鼓勵締約國在法律或實踐中引入年齡限制，那將制約兒童對影響到其本人的一切事項發表意見的權利。在這方面，委員會強調以下幾點：

- 首先，委員會在 2004 年關於執行幼年兒童權利的一般討論日之後提出的意見中強調，兒童作為權利持有人的概念“從兒童幼年期即深深紮根於其日常生活中”。研究表明，兒童從幼年期就能夠形成意見，即使她或他可能無法用語言來表達。因此，全面執行第 12 條必須承認並且尊重非語言形式的交流，包括遊戲、身體語言、面部表情和繪畫，幼兒正是通過這些方式表達他們的認知、選擇和喜好。
- 其次，兒童不需要對影響到其本人的一切事項的所有方面有全面的認識，而是需要她或他有足夠的瞭解，能夠恰當地就此事項形成自己的意見。
- 第三，締約國還有義務確保在表達意見方面有困難的兒童的權利得到落實。例如，應為身心障礙兒童配備各種裝置，使其能夠利用任何必要的交流模式，以便於其表達意見。此外，還需努力承認少數民族、原住民和移民兒童以及其他不使用多數人語言的兒童表達意見的權利。
- 最後，締約國必須認識到忽略這項權利可能造成的消極影響，特別是在涉及幼兒或是兒童成為刑事犯罪、性虐待、暴力或其他形式虐待的受害者的情況下。締約國必須採取一切措施，確保行使發表意見權，從而為兒童提供全面保護。

(3)“有權自由表示其意見”

22. 兒童有權“自由表示其意見”。“自由”是指兒童可以在沒有壓力的情況下表達她或他的意見，以及選擇是否想要行使其發表意見權。“自由”還表示兒童不應受到不適當的影響或壓力的操縱或制約。此外，“自由”本身還與兒童“自己”的看法有關：兒童有權表達她或他自己的意見，而不是別人的意見。

23. 各國應確保兒童有條件表達影響其個人和社會處境的意見，以及確保一種使兒童在自由表達觀點時感覺安全和受尊重的環境。

24. 委員會強調，不應過多地對兒童進行不必要的問話，特別是在調查有害事件時。“聽證辯論程序”是一個艱難的過程，可能會對兒童造成創傷性影響。

25. 實現兒童發表意見的權利需要讓兒童瞭解各種事實、備選辦法以及負責聽取兒童意見的人及兒童的家長或監護人可能作出的決定及其後果。兒童還必須知道將在怎樣的情況下要求她或他表達其意見。這一知情權是不可或缺的，因為這是兒童作出明確決定的前提。

(4)“就影響其本身之所有事物”

26. 締約國必須確保兒童能夠對影響到其本身之“所有事物”發表自己的意見。這是該權利的第二個限定條件：如果討論中的事項影響到了兒童，則必須聽取其意見。這一基本條件應當得到尊重和廣泛理解。

27. 由人權委員會設立、負責起草《公約》文本的不限成員名額工作組否決了通過列

表限定對個別兒童或兒童群體意見的考慮範圍，從而對各種事項作出明確規定的提案。相反，決定兒童發表意見權應涵蓋“影響到兒童的一切事項”。委員會關切的是，兒童往往被剝奪了發表意見的權利，即使正在審議的事項明顯影響到兒童，並且他們有能力表達自己對此事項的意見。雖然委員會支持廣義的“事物”，而且包含《公約》中沒有明確提及的問題，但是委員會承認，有意識地添加了“影響到兒童”的短語，以表明沒有普遍的政治要求。不過，包括世界兒童問題首腦會議在內的實踐表明，對影響個別兒童和兒童群體的事項的廣義解讀有助於使兒童融入其團體和組織的社會進程。因此，締約國應隨時隨地仔細聽取兒童的意見，他們的觀點有可能提升解決辦法的品質。

(5)“依其年齡及成熟度予以權衡”

28. 對兒童的意見應“依其年齡及成熟度給以權衡”。此句提到了兒童的能力，必須對此進行評估，以便適當看待她或他的意見，或告訴兒童他們的觀點如何影響進程的結果。第 12 條規定，只簡單聽取兒童意見是不夠的，當兒童有能力形成自己的意見時，必須認真考慮他們的意見。

29. 第 12 條規定按照年齡和成熟度給予適當看待，明確表示不能僅以年齡決定兒童意見的重要性。兒童的理解能力並非總與其生理年齡相關。研究表明，信息、經驗、環境、社會和文化習俗以及支持水平都會促進兒童在形成意見方面的能力發展。為此，必須在考察具體情況的基礎上進行評估。

30. 成熟度是指理解和評估特定事項的影響的能力，因此在決定兒童的個人能力時必須予以考慮。成熟度很難定義；在第 12 條中，成熟度指兒童以理智和獨立的方式對問題表達自己意見的能力。此外，還必須考慮到事件對兒童的影響。結果對兒童生活的影響越大，對兒童成熟度進行適當評估的意義就越大。

31. 必須考慮到兒童不同階段接受能力的概念以及家長的指導和指引(見下文第 84 段和 C 部分)。

(b) 第 12 條第 2 項

(1)“在對自己有影響之司法及行政程序中”的權利

32. 第 12 條第 2 項規定，“在對自己有影響之司法及行政程序中”要特別提供機會讓兒童表達意見。委員會強調，這一規定不受任何限制地適用於所有影響到兒童的相關司法訴訟，包括與父母分離、監護、照顧和收養、觸犯法律的兒童、遭受人身或心理暴力、性凌辱或其他暴力犯罪之害的兒童、衛生保健、社會保障、尋求庇護和難民地位的兒童，以及受武裝衝突和其他緊急情況之害的兒童。典型的行政訴訟包括，例如關於兒童教育、保健、環境、生活條件或保護的決定。這兩類訴訟都可能涉及到其他爭端解決機制，如調解和仲裁。

33. 發表意見的權利同樣適用於由兒童提起的訴訟，例如虐待申訴，以及以求學被排斥為由提出的上訴，或者是由對兒童有影響的人提起的訴訟，例如與父母分離或收養。鼓勵締約國引入法律措施，要求決策者在司法或行政訴訟中說明在何種程

度上考慮了兒童的意見以及對兒童的影響。

34. 兒童無法在恐嚇、敵意、對其年齡不敏感或不適當的環境下有效地表達意見。訴訟必須是可理解的，並且適合於兒童。需要特別注意提供和陳述有益於兒童的信息、對自我辯護的充分支持、經過適當培訓的工作人員、法庭的設計、法官和律師的著裝、屏幕和單獨的等候室。

(2)“直接或透過代表或適當之組織”

35. 兒童在決定發表意見後，他或她還必須決定如何發表意見，即“直接或透過代表或適當之組織”發表意見。委員會建議，在可能的情況下，兒童在任何訴訟中都應有機會直接陳述意見。
36. 代表可以是父母、律師或其他人(特別是社會工作者)。不過，必須強調的是，在許多情況下(民事、刑事或行政)，兒童與其最顯而易見的代表(父母)之間很可能有利益上的衝突。如果兒童通過代表陳述意見，那麼代表把兒童的意見恰當地轉達給決策者是最為重要的。應由兒童(必要時由適當的權利機構)根據他或她的特殊情況決定方法的選擇。關於決策進程的各個方面，代表們必須具備充分的知識和瞭解，並且富有與兒童打交道的經驗。
37. 代表必須意識到，她或他只能代表兒童的利益，而非其他人(父母)、機構或團體(例如，居住家庭、行政部門或社會)的利益。對於被指定陳述兒童意見的代表，必須為他們制定行為準則。

(3)“依照國家法律之程序規定”

38. 必須“依照國家法律之程序規定”提供陳述意見的機會。此句不應被理解為允許運用限制或阻止享有這一基本權利的訴訟法。相反地，鼓勵締約國遵守公平訴訟的基本規則，例如辯護權和獲得本人卷宗的權利。
39. 在未尊重程序規則的情況下，可對法庭或行政當局的決定提出質疑，甚至推翻、取代或退回作進一步司法審議。

II. 執行兒童發表意見權的步驟

40. 執行第 12 條第 2 項須採取五個步驟，以確保在涉及兒童的事項上或邀請兒童在正式訴訟及其他背景下陳述意見時能夠有效地實現兒童發表意見權。必須以適合特定環境的方式適用這些要求。

(a) 準備

41. 負責聽取兒童意見的人必須確保兒童瞭解她或他對影響到其本人的一切事項發表意見的權利，特別是在所有的司法和行政決策進程中，確保兒童知道她或他的意見將對結果產生影響。此外，兒童必須得到關於直接溝通或通過代表陳述意見的選擇權的信息。她或他必須知道這一選擇的可能後果。在聽取意見前，決策者必須幫助兒童做好充分準備，向其說明如何以及在何時、何地聽取意見，參與者有哪些，並且還要考慮到兒童在這方面的意見。

(b) 聽取意見

42. 兒童應當在支持和鼓勵的環境下行使其發表意見權，這樣兒童才能確定負責聽取意見的成人願意傾聽並且認真考慮他決定傳達的信息。聽取兒童意見的人可以是影響兒童事項的參與者(如教師、社會工作者或照料者)、機構中的決策者(如指揮者、管理人員或法官)或專家(如心理學家或醫生)。
43. 經驗表明，在這種情況下應當有一個談話大綱，而不是單方面的調查。最好不要在法庭公開聽取兒童意見，而是在保密環境下進行。

(c) 評估兒童的能力

44. 在具體分析表明兒童有能力形成自己的意見時，應對其意見予以適當看待。如果兒童能夠理智和獨立地形成自己的意見，那麼決策者在解決問題時必須將兒童的意見作為一項重要因素來考慮。必須制定評估兒童能力的良好做法。

(d) 關於如何看待兒童意見的信息(反饋)

45. 兒童有權要求對其意見予以適當看待，因此決策者必須告訴兒童該進程的結果，並說明對其意見是如何考慮的。這種反饋保證了聽取兒童意見不會流於形式，而是受到認真對待。這一信息可能會鼓勵兒童堅持、同意或提出其他提議，如果是在司法或行政訴訟中，則有可能提出上訴或申訴。

(e) 申訴、補救和賠償

46. 當兒童發表意見的權利以及要求對其意見予以適當看待的權利被忽視和受到侵犯時，法律應為兒童提供申訴程序和補救。兒童應當有機會向監察員或所有兒童機構(特別是學校和日托幼兒園)中擔任相似職能的人進行陳述，以表達他們的申訴。兒童應當知道這些人都是誰，以及如何聯繫他們。在如何看待兒童意見的家庭衝突中，兒童可向社區的青年服務者求助。
47. 如果在司法和行政訴訟中侵犯了兒童發表意見的權利(第12條，第2項)，則兒童必須能夠進入上訴和申訴程序，對侵權行為進行補救。申訴程序應提供可靠機制，以確保兒童有信心他們不會因為利用了這些機制而有可能面臨暴力或懲罰。

III. 締約國的義務

(a) 締約國的核心義務

48. 兒童發表意見權賦予了各締約國審查或修正其立法的義務，以便引入各種機制，為兒童提供機會，獲得適當的信息、充分的支持，必要時獲得關於如何看待兒童意見的反饋信息，以及瞭解申訴、補救或賠償的程序。
49. 為履行這些義務，締約國應採取如下策略：
- 審查並取消對第12條的限制性聲明和保留；
 - 設立獨立的人權機構，如兒童監察員或承擔廣泛兒童權利任務的專員；
 - 為所有從事兒童工作的專業人員，包括律師、法官、警察、社會工作者、社區

工作者、心理學者、照料者、居住和監獄官員、教育系統各級教師、醫生、護士和其他保健專業人員、公務員和公職人員、庇護問題官員和傳統領袖提供關於第 12 條及其實際適用的培訓；

- 確保在根深蒂固的法律與機構規則中，有適當環境支持和鼓勵兒童表達意見，保證這些意見得到適當看待，並且定期對其效力進行評價；
- 通過各種宣傳活動，包括輿論領袖和媒體，反對妨礙全面實現兒童發表意見權的消極態度，從而改變兒童的普遍習慣觀念。

(b)關於司法和行政訴訟的特殊義務

(1)兒童在民事司法訴訟中發表意見的權利

50.以下詳細列出了需要兒童陳述意見的主要問題：

離婚和分居

51.在分居和離婚案件中，法庭的決定將毫無疑問地影響到處於這種關係中的兒童。法官通過審判或法庭調解決定對兒童的撫養以及監護和探視問題。在解除關係方面，許多司法體系都在其法律中納入一項規定，即法官必須首先考慮“兒童最佳利益”。

52.為此，所有關於分居和離婚的立法都必須包含兒童在調解過程中向決策者陳述意見。有些司法體系傾向於作為政策或法律事項規定一個年齡，並據此認為這一年齡的兒童具備表達意見的能力。但是，由於此問題涉及到年齡和成熟程度，因此《公約》希望能夠根據具體情況作出決定，並要求對兒童的能力進行單獨評估。

與父母分離與替代性照顧

53.因兒童在家庭中受到虐待或忽視而決定讓其遠離她或他的家庭時必須考慮到兒童的意見，以便確定兒童最佳利益。若指稱受到家庭虐待或忽視的兒童、其他家庭成員或社區成員提出申訴，即可採取干預措施。

54.委員會的經驗是，締約國並非總是考慮到兒童的發表意見權。委員會建議締約國通過立法、規定和政策指示，確保徵詢和考慮兒童的意見，包括涉及以下方面的決定：寄養或收容、撫育計畫的制定和審查以及對父母和家庭的訪問。

收養和伊斯蘭法的‘卡法拉’(監護)

55.如果一名兒童等待被收養或接受伊斯蘭法的‘卡法拉’，並且最終一定會被收養或受到監護，那麼聽取兒童的意見是極為重要的。繼父母或收養家庭在收養兒童時也必然要經歷這一過程，儘管兒童和收養父母可能已經共同生活了一段時間。

56.《公約》第 21 條規定，兒童最佳利益是優先的考慮因素。在作出關於收養、監護或其他安排的決定時，必須在考慮兒童意見的情況下闡釋兒童的“最佳利益”。委員會敦促所有締約國在可能情況下讓兒童瞭解收養、監護或其他安排的影響，並通過立法確保兒童的意見得以表達。

(2)兒童在刑事司法訴訟中的發表意見權

57.在刑事訴訟中，少年司法審理的每一個階段，都應充分尊重和落實兒童就一切涉

及其本人的事項自由發表意見的權利。

兒童罪犯

- 58.《公約》第 12 條第 2 項規定，被指控、起訴或被確認觸犯刑法的兒童有陳述意見的權利。司法審理的每一個階段都應充分尊重這一權利，從兒童有權保持沉默的預審階段到有權向警察、檢察官和調查法官陳述意見時期。此項權利還適用於審判和處置階段，以及強制措施的執行過程。
- 59.在司法轉向，包括調解的過程中，兒童在決定擬轉向的適宜性和可取性時必須能夠自由、自願地表示同意，並且獲得法律和其他方面的諮詢和援助。
- 60.為有效參與訴訟，應當以兒童懂得的語言及時和直接告知每個兒童她或他所面臨的指控，以及少年司法審理過程和法庭可能採取的措施。訴訟應當在有利於兒童參與和自由表達意見的氛圍中進行。
- 61.對違法兒童的法庭審理和其他聆訊應閉門進行。須嚴格限制這一規則的例外情況，並且在國家法律中作出明確概述，同時還要符合兒童最佳利益。

兒童受害者和兒童證人

- 62.根據聯合國經濟及社會理事會第 2005/20 號決議“關於在涉及罪行的兒童被害人和證人的事項上堅持公理的準則”，必須給予犯罪行為的兒童受害人和兒童證人充分行使其自由表達她或他的意見的機會。
- 63.這尤其表明，在參與案件調查方面，必須盡一切努力確保在相關事項上考慮兒童受害人和兒童證人的意見，使他們能夠以自己的方式對其在司法進程中的參與問題自由地表達意見和關切。
- 64.兒童受害人和兒童證人的權利還與對一系列問題的知情權相關，如是否提供保健、心理和社會服務，兒童受害人和/或證人的作用，進行“訊問”的方式，在提出申訴以及參與調查和法庭訴訟時是否已有支助機制，聆訊的特定場所和時間，保護措施的有效性，得到賠償的可能性以及關於上訴的規定。

(3) 兒童在行政訴訟中的發表意見權

- 65.所有締約國都應在立法中制定反映第 12 條的行政程序，並確保兒童的發表意見權和其他程序性權利，包括披露有關紀錄、聆訊通知以及由父母或他人代表的權利。
- 66.與法庭訴訟相比，行政訴訟更有可能牽涉到兒童，因為行政訴訟不那麼正式、更為靈活，並且比較容易通過法律和規定進行安排。訴訟程序必須是有利於兒童且可理解的。
- 67.與兒童有關的行政訴訟的具體實例包括涉及學校紀律問題的各種機制(如停學和開除)、拒絕授予證書和成績的相關問題、紀律措施和拒絕給予青少年拘留中心特權、無人陪伴兒童的庇護請求以及申請駕駛執照的問題。在這些事項中，兒童應享有表達意見的權利，並享有其他“符合國家法律訴訟規則”的權利。

B. 發表意見權與《公約》其他條款的關係

- 68.第 12 條作為一項一般原則，與《公約》的其他一般性原則相互關聯，如第 2 條(不受歧視的權利)、第 6 條(生命權、生存權和發展權)，特別是與第 3 條(首先考慮兒

童最佳利益)密不可分。它還與涉及民事權利和各種自由的條款，特別是第 13 條(言論自由的權利)和第 17 條(知情權)。此外，第 12 條與《公約》所有其他條款都有關係，如果不把兒童視為主體，尊重他們對各項條款所載權利及其執行表達自己意見的權利，那麼所有其他條款將無法得到充分執行。

69. 第 12 條與第 5 條(兒童不同階段的接受能力以及家長的指導和指引，見此一般性意見第 84 段)有著特殊的關係，因為家長在提供指導時必須考慮到兒童不同階段的接受能力，這一點非常重要。

I. 第 12 條和第 3 條

70. 第 3 條的目的是確保關於兒童的一切行動，不論是公私社會福利機構、法院、行政當局或是立法機構執行的行動，均應以兒童最佳利益為首要考慮。這意味著代表兒童所採取的任何行動都必須尊重兒童最佳利益。兒童最佳利益如同程序權利，要求締約國在行動過程中採取措施，確保對兒童最佳利益的考慮。《公約》規定締約國必須保證這些行動的負責人按照第 12 條所述聽取兒童的意見。這一步驟是強制性的。

71. 與兒童協商確定的兒童最佳利益，不是各機構、主管當局和行政部門行動的唯一考慮因素，但卻是最為重要的因素，因為它們體現了兒童的意見。

72. 第 3 條專述個別情況，但也明確規定，關於兒童的一切行動均應考慮到兒童作為一個群體的最佳利益。因此，締約國有義務在確定兒童最佳利益時不僅考慮每個兒童的特殊情況，也要考慮兒童群體的利益。此外，締約國必須對公私機構、主管當局以及立法機構的行動進行檢查。將這一義務擴展到“立法機構”表明，任何影響到兒童的法律、法規或規則均應以“最佳利益”為標準。

73. 毫無疑問，權衡個體利益的方法應同樣適用於確定作為一個特定群體的兒童最佳利益。如果大多數兒童的利益受到威脅，則各機構、主管當局或政府機關負責人應當為來自這些不確定群體的相關兒童提供表達意見的機會，並在其制定直接或間接影響兒童的行動計畫，包括立法決定時適當考慮他們的意見。

74. 第 3 條和第 12 條之間不存在衝突關係，只是兩項一般原則的互補：其中一項規定了實現兒童最佳利益的目標，而另一項則規定了實現兒童或兒童們發表意見這一目標的方法。事實上，只有尊重第 12 條的各項規定才能正確執行第 3 條。同樣地，第 3 條加強了第 12 條的功能，促進了兒童在所有影響其生活的決定中的重要作用。

II. 第 12 條、第 2 條和第 6 條

75. 不受歧視的權利是一項受到包括《兒童權利公約》在內的所有人權文書保護的固有權利。根據《公約》第 2 條，每一兒童均有權不受歧視地行使他或她的權利，包括第 12 條規定的權利。委員會強調，締約國應採取適當措施，確保兒童有權自由表達其意見，並給予這些意見適當的看待，不受基於種族、膚色、性別、語言、宗教政治或其他見解、民族、族裔或社會出身、財產、身心障礙、出生或其他身分的歧視。締約國應解決歧視問題，包括對弱勢群體和邊緣化群體兒童的歧

視，從而確保兒童能夠在與所有其他兒童平等的基礎上表達意見以及參與影響到他們的一切事項。

76. 委員會特別關切地注意到，在有些社會，習慣性態度和做法損害並且嚴重制約了這項權利的實施。締約國應採取適當措施，開展提高認識活動，讓社會瞭解這種態度和做法的消極影響，並鼓勵轉變思想觀念，從而全面執行每個兒童在《公約》下所享有的權利。
77. 委員會敦促各締約國特別注意兒童有權表達意見並獲得必要的支持，使其意見得到應有重視，因為性別定型觀念和重男輕女的價值觀妨礙和嚴重制約了兒童享受第 12 條規定的權利。
78. 委員會歡迎《身心障礙者權利公約》第 7 條對締約國規定的義務，即確保為身心障礙兒童提供必要的協助和設備，以使其能夠自由地表達意見，並得到應有的重視。
79. 《兒童權利公約》第 6 條確認每個兒童均享有固有的生命權，締約國應最大限度地確保兒童的生存與發展。委員會注意到促進兒童表達意見的機會很重要，因為兒童的參與是根據第 6 條和第 29 條所載教育目標激發兒童個性和不同階段接受能力全面發展的工具。

III. 第 12 條、第 13 條和第 17 條

80. 關於言論自由權利的第 13 條和關於知情權的第 17 條是有效行使發表意見權的重要前提。這兩項條款以及第 12 條規定兒童是權利的主體，認為兒童根據其不同階段的接受能力，有權自主行使這些權利。
81. 第 13 條所載的言論自由權常常與第 12 條相混淆。不過，儘管這兩項條款關係密切，但它們闡述的是不同的權利。言論自由是指持有和表達觀點，以及通過媒體尋求和接受信息的權利，它認為締約國不應對兒童持有或表達其觀點加以限制。因此，第 13 條規定締約國應避免干預觀點的表達或信息的獲取，同時保護利用各種通信手段和公開對話的權利。而第 12 條所述的是表達意見的權利，特別是對影響到兒童的事項表達意見，以及參與影響兒童生活的各種活動和決定的權利。第 12 條規定締約國應引入法律框架和必要機制，以促進兒童參與影響到他們的一切行動和決策，並且履行義務適當看待所陳述的意見。第 13 條中的言論自由不要求締約國參與或作出反應。不過，營造一種如第 12 條所述的尊重兒童表達意見的環境同樣有助於發展兒童行使其言論自由權的能力。
82. 有效落實表達意見權在很大程度上以實現第 17 條所述的兒童知情權為前提。兒童需要以適合其年齡和能力的形式獲得與他們有關的一切問題的信息。其中包括範圍廣泛的各種信息，例如關於他們的權利、影響到他們的任何訴訟、國家立法、法規和政策、地方服務以及上訴和申訴程序的信息。根據第 17 條和第 42 條，締約國應將兒童權利納入學校課程。
83. 委員會還提醒締約國，媒體是一種重要手段，既促進了對兒童表達意見權的認識，又為這些意見的公開表達提供了機會。它敦促各類媒體投入更多資源，以便將兒童納入節目製作以及創造機會，讓兒童提出並領導關於其權利的媒體倡議。

IV. 第 12 條和第 5 條

84. 《公約》第 5 條規定，締約國應尊重父母、法定監護人或當地習俗認定的大家庭或社會成員指導和指引兒童行使本公約所確認的權利的責任、權利和義務。如該條款所述，兒童有權得到指導和指引，這些指導和指引彌補了兒童在知識、經驗和理解方面的不足，並且符合兒童不同階段的接受能力。兒童自身的知識和經驗越豐富、理解力越強，父母、法定監護人或其他對兒童負有法律責任的人就越需要將指導和指引轉變成提醒和建議，最終成為在平等基礎上的交流。這種轉變不會發生在兒童發展過程中的固定點上，而是隨著兒童受到鼓勵表達意見而穩步增加的。
85. 《公約》第 12 條規定只要兒童有能力形成自己的意見，那麼就必須對兒童的意見給予適當看待。該條款深化了第 5 條的規定，換言之，只要兒童獲得了能力，他們就有資格對影響到他們的法令規範承擔更多的責任。

V. 第 12 條與一般兒童權利的執行

86. 除以上段落中討論的條款外，《公約》的其他大部分條款均規定和促進兒童對影響到他們的事項的介入。關於這些多方面的介入，普遍應用了參與的概念。第 12 條無疑是這些介入的關鍵，不過與兒童協商進行規劃、工作和制定的要求則貫穿整個《公約》。
87. 執行活動涉及範圍廣泛的各種問題，如保健、經濟、教育或環境，這些問題不僅影響個別兒童的利益，也關係到各兒童群體和兒童整體的利益。因此，委員會一貫以廣義的方式詮釋參與，以期所建立的各種程序既適用於個別兒童和明確定義的兒童群體，也適用於如原住民兒童、身心障礙兒童或兒童整體，他們直接或間接地受到其所在社會的社會、經濟或文化環境的影響。
88. 題為“適合兒童生長的世界”的大會第二十七屆特別會議所通過的成果文件體現了兒童參與的廣泛理解。締約國承諾“編寫和實施有關方案，促進兒童和青少年有針對性地參與決策過程，包括家庭和學校以及地方和國家的決策過程”(第 32 段，第 1 項)。委員會在關於執行《兒童權利公約》的一般性措施的第 5 號一般性意見中指出，“重要的是，政府應當與兒童建立一種直接的關係，而不是僅僅以非政府組織或人權機構作為媒介開展工作。”

C. 在不同環境和情況下執行兒童發表意見權

89. 必須在兒童成長、發展和學習的不同環境和情況下落實兒童發表意見的權利。在這些環境和情況下，關於兒童及其角色的不同概念可能會鼓勵或限制兒童參與日常事務和決策。影響兒童發表意見權執行的方法多種多樣，締約國可利用這些方法促進兒童的參與。

I. 家庭

90. 兒童從幼年起就能夠自由地表達意見並得到認真對待的家庭，可成為重要的範

例，為兒童在更廣闊社會中行使發表意見權作好準備。¹⁴ 這種撫育方法有助於促進個體發展、增進家庭關係、支持兒童的社會化，並且能夠預防家中和家庭中的各種形式暴力。

91. 《公約》承認父母或其他法定監護人為其子女提供適當指導和指引的權利和責任（見上文第 84 段），但是強調這樣做是為了使兒童能夠行使其發表意見權，而且要求以符合兒童不同階段接受能力的方式提供指導和指引。
92. 締約國應通過立法和政策鼓勵父母、監護人和保姆聽取兒童對與其有關的事項的意見，並給予應有的重視。此外，父母應有意識地支持兒童行使其自由表達意見的權利，並且在社會各級適當考慮兒童的意見。
93. 為了協助培養尊重兒童發表意見權的家長作風，委員會建議締約國推動家長教育方案，利用目前的積極行為和態度，並傳播關於《公約》所載兒童和父母權利的信息。
94. 此類方案需述及以下內容：
 - 父母與兒童之間相互尊重的關係；
 - 兒童參與決策；
 - 適當看待所有家庭成員意見的意義；
 - 理解、促進和尊重兒童不同階段的接受能力；
 - 解決家庭內部意見衝突的方法。
95. 這些方案必須強調男孩女孩平等地享有表達意見的權利。
96. 媒體應發揮其強大作用，向父母們宣傳兒童參與對於其自身、其家庭以及社會的重要價值。

II. 替代性照顧

97. 應引入各種機制，以確保接受所有替代性照顧的兒童，包括在各種機構中的兒童，能夠就他們的安置、寄養家庭照顧的規定以及日常生活等事項表達意見，並得到應有的重視。其中包括：
 - 制訂立法，規定兒童有權瞭解任何安置、照顧和/或治療計畫，並且有切實的機會表達其意見，同時在整個決策過程中給予這些意見適當的看待；
 - 制訂立法，確保兒童在發展和建立關愛兒童的照顧設施方面有發表意見的權利，並給予這些意見應有的重視；
 - 設立一個主管監督機構，如兒童監察使、專員或檢察員，監督在依照第 3 條所載義務為兒童提供照顧、保護或治療方面各項細則和條例的執行情況。應授權該監督機構不受阻礙地進入住宅設施（包括觸犯法律的兒童的住宅設施），直接聽取兒童的意見和關切，以及監督兒童意見在何種程度上得以表達並得到該機構適當的看待。
 - 建立有效機制，如在居住照顧設施中設立由男孩女孩共同組成的兒童代表理事會，目的是參與機構中政策和規則的制定和實施。

III. 保健

98. 實現《公約》各項規定必須尊重兒童表達意見以及參與促進兒童健康發展和福祉的權利。這既適用於個人的保健決定，同時也適用於兒童對保健政策和服務發展的參與。
99. 關於兒童參與與其自身保健有關的做法和決定，委員會確定了需要考慮的許多問題，它們彼此區別但又相互關聯。
100. 應當以符合兒童不同階段接受能力的方式將兒童，包括幼兒，納入決策進程。還應向他們說明建議的治療方法及其影響和結果，包括以適合和方便身心障礙兒童的方式提供信息。
101. 締約國需要制定立法或規章，以確保兒童在有安全和福祉需要時，能夠在未經父母同意的情況下獲得秘密的醫療諮詢和意見，而不論兒童的年齡。例如在遭遇家庭暴力或虐待，或需要生殖保健教育或服務，或是在父母與兒童就獲取保健服務的問題上意見不一時，兒童可能需要這樣的途徑。獲得諮詢和意見的權利不同於做出醫療同意的權利，不應受到任何年齡限制。
102. 委員會歡迎有些國家引入了可將同意權轉交兒童的確定年齡，鼓勵締約國考慮引入此類立法。這樣，達到年齡的兒童即有權表示同意，不必在諮詢獨立和有能力的專家之後再進行單獨的專業能力評估。但是，委員會強烈建議締約國確保在幼兒表現出有能力對其治療發表明智意見時，對其意見給予應有的重視。
103. 醫生和保健機構應向兒童提供清晰和可理解的信息，說明其在參與兒科研究和臨床試驗方面的權利。還應向他們通報研究的情況，以便在其他程序保障之外獲得其知情同意。
104. 此外，締約國應引入機制，以確保兒童的意見和經驗能夠在有關兒童保健和發展服務的規劃設計方面發揮作用。應當徵求兒童在保健投入各個方面的意見，包括需要怎樣的服務，如何以及在何處提供最好的服務，獲得服務的歧視性障礙，保健專業人員的素質和態度，如何提升兒童能力從而對其自身健康和發展承擔更多責任。除其他外，可從針對享受服務或參與研究和諮詢進程的兒童的反饋系統獲得這些信息，並傳遞給地方或國家一級的兒童理事會或議會，以制訂尊重兒童權利的保健服務標準和指標。

IV. 教育和學校

105. 在教學中尊重兒童發表意見的權利是實現教育權的基礎。委員會關切地注意到，現實中許多學校和課堂長期存在專制、歧視、輕視和暴力。這種環境不利於兒童表達意見以及對兒童的意見給予適當看待。
106. 委員會建議締約國採取行動，在以下問題為兒童提供機會表達其意見並對其意見給予應有的重視。
107. 應當在包括早期教育方案在內的所有教育環境中促進兒童在參與性學習環境中的積極作用。教學必須考慮到兒童的生活環境和視角。為此，教育當局應在課程和學校方案的規劃設計中納入兒童及其父母的意見。
108. 只有在兒童與其他兒童和成人共同學習、遊戲和生活的機構中實踐人權，人權教育才能夠發揮影響兒童動機和行為的作用。在這些機構中，兒童的發表意見權

受到兒童們的嚴格監督，他們可以觀察其意見在實際中是否如《公約》所述得到了應有的重視。

109. 兒童的參與對在課堂中營造社會氛圍是必不可少的，即鼓勵合作與相互支持，這是以兒童為中心的互動式學習所必需的。重視兒童的意見對消除歧視、防止欺辱恐嚇和懲戒性措施而言極其重要。委員會歡迎擴大互幫互學。
110. 應特別通過班級委員會、學生會以及學校董事會和委員會中的學生代表來實現兒童對決策進程的扎實參與，在這些組織中兒童可以對學校政策和行為守則的制定和執行中自由發表意見。這些權利應當載入立法，而不是依靠主管當局、學校和班主任的良好意願來執行。
111. 在學校以外，締約國應在地方和國家各級就教育政策的各個方面徵求兒童的意見，特別是關於增強教育系統的友善兒童性質、正式學習機構和給予兒童“第二次機會”的非正式學習機構、學校課程、教學方法、學校結構、標準、預算和兒童保護制度。
112. 委員會鼓勵締約國支持獨立學生組織的發展，這些組織能夠幫助學生在教育系統中充分發揮參與作用。
113. 在越級或選擇分班的決定中，必須確保兒童的發表意見權，因為這些決定對兒童最佳利益影響深遠。此類決定還必須提交行政或司法審查。此外，在紀律事項中也應充分尊重兒童的發表意見權。特別是在把兒童從機構或學校中開除的事件中，必須對這一決定進行司法審查，因為這種做法違反了兒童的教育權。
114. 委員會對許多國家引入有益兒童的學校方案表示歡迎。這些方案努力提供一種互動、關愛、保護和參與的環境，使兒童和青少年能夠在社會中發揮積極作用，成為社區中負責任的公民。

V. 遊戲、娛樂、體育和文化活動

115. 兒童需要有助其發展和社會化的遊戲、娛樂、體育和文化活動。這些活動的設計應考慮到兒童的喜好和能力。在遊戲和娛樂設施的可用性和適宜性方面，應當徵求有能力表達意見的兒童的看法。對於那些無法參與正式協商進程的幼兒和某些身心障礙兒童，應特別為其提供表達意見的機會。

VI. 工作場所

116. 關於在法律及國際勞工組織《第 138 號公約》(1973 年)和《第 182 號公約》(1999 年)允許年齡以下的童工，應當在對兒童問題有敏銳認識的環境中聽取其意見，從而瞭解他們對所處環境及其最大利益的看法。在尋求尊重這些兒童工作的經濟和社會——結構局限以及文化背景的解決辦法時，也應將兒童納入考慮範圍。此外，在制定消除童工根源的政策時，應聽取兒童的意見，特別是教育方面的意見。
117. 童工有權得到法律保護而免受剝削，並且調查勞動法實施情況的檢查員在對工作場所和工作環境進行檢查時也應聽取兒童的意見。此外，在起草勞動法或審議和評估執法情況時，兒童和童工協會的代表，如果有的話，應享有發表意見的

權利。

VII. 暴力環境

118. 《公約》規定兒童有權得到保護，免受一切形式的暴力，並且締約國有義務確保每個兒童不受任何歧視地享有這項權利。委員會鼓勵締約國在制定和執行解決一切形式暴力的立法、政策、教育和其他措施時徵求兒童們的意見。應特別注意確保將邊緣化兒童和弱勢兒童，如受剝削兒童、流浪兒童或難民兒童，納入旨在徵求相關立法和政策程序意見的協商進程。
119. 在這方面，委員會歡迎秘書長關於暴力侵害兒童的研究得出的結論，並敦促各締約國充分執行其中的建議，包括在防止、報告和監測暴力侵害兒童的所有方面為兒童提供自由表達意見的空間並對其意見給予應有重視的建議。
120. 許多暴力侵害兒童的行為沒有被起訴，一是因為某些形式的虐待行為在兒童看來是可接受的做法，另一個原因是缺少有利於兒童的報告機制。例如，沒有人在信任和安全的氛圍中傾聽兒童傾訴其所遭受的虐待，如體罰、切割生殖器或早婚，也沒有向負責落實兒童權利的人表達兒童普遍觀點的渠道。因此，有效地將兒童納入保護措施就必須讓兒童瞭解其發表意見的權利，並且讓兒童在沒有任何形式身體和心理暴力的環境中成長。締約國應要求所有兒童機構建立聯通個人或組織的便利途徑，以便兒童能夠在信任和安全的氛圍中向其報告，包括熱線電話，並為兒童提供空間，把他們的經驗和意見運用於打擊暴力侵害兒童的行為。
121. 委員會還請締約國注意秘書長關於暴力侵害兒童的研究中的建議，支持和鼓勵兒童組織和由兒童領頭開展的活動，以解決暴力問題，並將這些組織納入反暴力方案和措施的制定、確立和評估，從而使兒童能夠在自我保護方面發揮重要作用。

VIII. 預防策略的制定

122. 委員會注意到，在預防侵犯兒童權利行為方面，兒童的意見發揮著日益強大的作用。除其他外，可在以下方面提供良好做法實例：預防校園暴力、打擊通過危險和高強度勞動剝削兒童、為街頭兒童提供保健服務和教育，以及青少年司法制度。在制定有關這些方面和其他問題的立法和政策時應徵求兒童意見，並讓兒童參與相關計畫和方案的起草、制定和執行。

IX. 移民和庇護程序

123. 跟隨求職父母或作為難民來到另一國家的兒童處於非常脆弱的狀況。為此，迫切需要充分落實其就移民和庇護程序所有方面發表意見的權利。關於移民，應當聽取兒童的教育期望和健康狀況，以便將其納入學校和保健服務。關於庇護申請，兒童應當有額外的機會陳述其提出庇護申請的理由。
124. 委員會強調，必須以兒童本身的語言為其提供所有有關的信息，如其權益、可提供的服務，包括溝通的手段，以及移民和庇護程序的信息，以便在這些過程中

聽取他們的意見並給予適當看待。應免費指定一名監護人或顧問。申請難民地位的兒童可能還需要有效的家庭線索以及他們在原籍國的狀況的有關信息，以確定他們的最佳利益。或許需要為曾經捲入武裝衝突的兒童提供特別援助，使他們能夠說出自己的需要。此外，必須注意確保將無國籍兒童納入其所在國的決策進程。

X. 緊急情況

125. 委員會強調，第 12 條所載的權利在危機或危機後情況下不會終止。有越來越多的證據表明，兒童能夠在衝突局勢中、在衝突後解決辦法和緊急情況後的重建進程中發揮重要作用。因此，委員會在 2008 年一般討論日後的建議中強調，應鼓勵扶持受緊急情況影響的兒童參與對其狀況和未來前景的分析。兒童的參與有助於他們重新恢復正常生活，為重建作出貢獻，發展組織技能以及增強認同感。不過，必須採取友善措施，以防止兒童陷入可能遭受創傷或傷害的境地。
126. 因此，委員會鼓勵締約國支持各種機制，幫助兒童，特別是青少年，在緊急情況後的重建和衝突後的解決進程中發揮積極作用。他們的意見應明確體現在方案的評估、設計、執行、監測以及評判中。例如，可透過建立兒童論壇，鼓勵難民營中的兒童為自身的安全和福祉作出貢獻。應提供支持，以使兒童能夠建立這樣的論壇，同時確保論壇的運作符合兒童最佳利益，以及確保兒童不受傷害的權利。

XI. 國家和國際環境

127. 兒童的參與機會大多是在社區層級。委員會歡迎有越來越多的地方青年議會、市級兒童理事會和特設協商會成立，通過這些機構兒童能夠在決策進程中表達自己的意見。不過，這些由正式代表參與地方政府的組織僅僅是在地方一級執行第 12 條的眾多做法之一，因為它們只能允許數量相對較少的兒童參與地方社區。政治家和官員的諮詢時間、學校和幼兒園的開放參觀和訪問創造了更多的溝通機會。
128. 應支持和鼓勵兒童建立自己領導的組織和倡議，為真正的參與和代表權創造條件。此外，兒童應當就諸如學校、操場、公園、休閒和文化設施、公共圖書館、保健設施和地方交通系統的設計提出他們的看法，從而確保提供更加適合的服務。在需要公共協商的社區發展計畫中，兒童的意見也應明確納入。
129. 與此同時，許多國家也確定了地方、區域、聯邦州和國家一級的參與機會，青年議會、理事會和大會為兒童提供了表達自己意見以及向有關當局傳達這些意見的論壇。非政府組織和民間社會組織制定了各種支持兒童的做法，保證代表的透明性，反對操縱或弄虛作假。
130. 委員會歡迎兒童基金會和非政府組織在推動提高對兒童發表意見權的認識以及對兒童全面參與其生活各個領域的認識方面發揮的重要作用，鼓勵它們進一步促進兒童對影響到他們的一切事項的參與，包括在基層、社區、國家或國際一級的參與，並為最佳做法的交流提供便利。應積極鼓勵建立由兒童領導的組織

網絡，從而增加相互學習的機會和集體宣傳的平臺。

131. 在國際層級，兒童參與大會於 1990 年和 2002 年舉行的世界兒童問題首腦會議以及兒童權利委員會的報告進程具有特殊意義。委員會歡迎兒童組織和兒童代表在監督締約國執行兒童權利的過程中提交書面報告和額外的口頭資料，鼓勵締約國和非政府組織支持兒童向委員會陳述意見。

D. 執行兒童發表意見權的基本要求

132. 委員會促請締約國避免做表面文章，即對兒童的意見表達加以限制，或允許兒童發表意見但又不給予應有重視。委員會強調，成人操縱兒童，告訴他們什麼能說，什麼不能說，或以參與為名，使兒童面臨風險都是不道德的做法，不能視為對第 12 條的執行。
133. 如果是有效和真正的參與，那麼它應當是一個過程，而不是個別的一次性活動。自《兒童權利公約》於 1989 年獲得通過以來，關於有效、道德和切實執行第 12 條所必須滿足的基本要求達成了廣泛共識。委員會建議締約國將這些要求納入所有與執行第 12 條有關的法律和其他措施。
134. 兒童或兒童們表達意見和參與的所有過程都必須是：
- (a) 透明和公開的——應以全面、可理解、注重多元化和適合年齡的方式向兒童提供信息，說明他們自由表達意見並得到應有重視的權利，以及如何進行參與、參與的範圍、目的和潛在影響；
 - (b) 自願的——絕對不能逼迫兒童表達違背自己意願的意見，並且應當讓兒童知道，他們可以在任何階段終止參與；
 - (c) 尊重的——必須尊重兒童的意見，並為他們提供提出觀點和發起活動的機會。與兒童打交道的成人應當承認、尊重和利用有關兒童參與的良好實例，如他們對家庭、學校、文化和工作環境的貢獻。他們還需要瞭解兒童生活的社會-經濟、環境和文化背景。此外，在參與公共活動方面，從事兒童工作的個人和組織也應尊重兒童的意見；
 - (d) 相關的——兒童有表達意見權的問題必須是與其生活切實相關的，使他們能夠運用其知識、技能和能力。此外，應當創造空間使兒童能夠強調和解決他們自己認為相關和重要的問題；
 - (e) 有益兒童的——環境和工作方法應當適合兒童的能力。必須提供足夠的時間和資源，以確保兒童能夠做好充分準備，有自信、有機會表達他們的意見。還應考慮到，根據兒童的年齡和不同階段的接受能力，需要有不同的支持 and 參與形式；
 - (f) 包容性的——參與必須是包容性的，避免既有形式的歧視，並且鼓勵為邊緣化兒童提供參與機會，包括男孩和女孩(見上文第 88 段)。兒童不是一個單一羣體，應當不加任何歧視地為所有人提供平等參與的機會。各種方案也應確保對來自各個社區的兒童有文化上的敏感認識；
 - (g) 有培訓支持的——成人需要有準備、技巧和支持，以有效促進兒童的參與。例如，為他們提供根據兒童不同階段接受能力進行傾聽以及與之合作和開展

有效參與的技巧。關於如何促進有效參與的問題，兒童本身既是培訓者，也是協調人；他們需要開展能力建設以增強其能力，例如在對於其權利的有效參與意識方面，以及在會議組織、資金籌措、應對媒體、公開演講和宣傳方面的培訓；

- (h)安全且對危險敏感的——在特定情況下，表達意見可能會引發危險。成人對於其所面對的兒童負有責任，必須採取一切預防措施，儘量避免使兒童因參與而陷於暴力、剝削或任何其他不利後果。為提供適當保護而採取的必要措施應包括制定明確的兒童保護策略，其中承認某些兒童群體面臨特殊危險，以及他們在獲取幫助時遇到額外阻礙。兒童必須知道他們有權得到保護，免受傷害，並且知道從哪裡獲得所需要的幫助。為了建立對參與的價值和影響的認識，以及盡可能減少兒童可能面臨的危險，在家庭和社區方面加大工作力度是十分重要的；
- (i)問責的——在後續行動和評價方面作出承諾是必要的。例如，在所有的研究和協商進程中，必須讓兒童瞭解對於他們的意見是如何解釋和利用的，必要時還應提供質疑和改變分析結論的機會。此外，兒童還有權得到反饋信息，表明其參與對結果產生了怎樣的影響。適當時應給予兒童參與後續進程或活動的機會。應對兒童的參與情況進行監測和評價，在可能的情況下兒童本人也應參與其中。

E. 結論

135. 兒童有權對影響到其本人的一切事項發表意見並得到應有重視，在實現這一權利方面的投入是《公約》給予所有締約國的明確而緊要的法律義務。這是所有兒童不加任何歧視共同享有的權利。在真正意義上實現第 12 條就必然要消除目前妨礙兒童表達意見的機會以及參與對其有影響的一切事項的法律、政治、經濟、社會和文化障礙。必須要準備好對有關國兒童能力的種種假設提出質疑，並鼓勵發展有助於兒童建設和展示其能力的環境。此外，還應在資源和培訓方面作出承諾。

136. 充分履行這些義務對締約國來說是一個挑戰。但是，如果能夠系統地執行此一般性意見所概述的各項策略，並建立起尊重兒童及其意見的文化氛圍，那麼這個目標是可以實現的。

➤ 第 13 號一般性意見：兒童免遭一切形式暴力侵害的權利

3(e). 概述。一般性意見基於以下基本假定和觀點：(e) 在一切決策進程中，必須系統地尊重兒童的意見受到聽取和應有重視的權利，對兒童的給權賦能和兒童的參與，應當成為各種照顧和保護兒童策略及方案的核心；

39. “一切適當的……措施”。“適當”是指跨越政府各個部門廣泛的措施，必須予以使用並須切實有效，從而預防和應對一切形式的暴力。“適當”不能被理解為指接受某種形式的暴力。一個完整、緊密聯繫、跨領域和彼此協調的體系是必需的，而且該體系應納入第 19 條第 1 項所列的方法中，並涵蓋第 2 項中所列的全部措置。

沒有融入持續和協調的政府政策和基礎設施的孤立方案和活動的效果有限。兒童的參與對於此處所列措施的制訂、監測和評判至關重要。

43. 社會措施應反映政府對於落實兒童保護權利的承諾，並設立基本和有針對性的服務。它們可以由國家或國家主管的民間社會行為者啟動和實施。這些措施包括：
- (a) 減少暴力侵害兒童風險及預防的國家政策措施，如：X. 使兒童有機會透過媒體表達自身的觀點和期望，不僅參與兒童的方案，而且參與製作和傳播各種信息，包括作為記者、分析員和評論員，以支持在公眾中塑造適當的兒童和兒童期形象。
50. 轉介。應為接收報告的人員提供明確的指導和培訓，使其瞭解何時及如何將有關問題轉介負責協調應對的機構。隨後，如兒童需要保護(即時或長期保護)和專門的支持服務，可由經培訓的專業人員和管理者跨部門轉交報告。兒童保護系統內的專業人員，需要接受部門間合作及協作規章方面的培訓。轉介過程包括：
- (a) 對兒童、照顧者和家庭的短期及長期需求，進行多方面的參與式評估，評估過程中應傾聽兒童、照顧者和家庭的意見，並對這些意見予以應有的重視；
 - (b) 與兒童、照顧者和家庭交流評估結果；
 - (c) 為兒童和家庭提供服務信息，以滿足其需求；
 - (d) 開展後續行動，評估干預措施是否足夠。
51. 調查。無論是兒童、其代表還是外部某一當事方報告的暴力事件，都必須由接受過全面專門培訓的合格專業人員開展調查，且工作方式應基於兒童權利、為兒童著想。嚴格但為兒童著想的調查程序，有助於確保正確查明暴力事件，並為行政、民事、兒童保護及刑事程序提供證據。必須格外小心，避免使兒童在調查過程中進一步受到傷害。為此，各方有義務傾聽兒童的意見，並對其意見給予應有的重視。
52. 治療。遭受暴力的兒童“身心得以康復並重返社會”需要多種服務，“治療”是其中之一，這種治療必須“在一種能促進兒童的健康、自尊及尊嚴之環境中進行”(第39條)。這方面必須注意的是：
- (a) 傾聽兒童的意見，並對其意見給予足夠重視；
 - (b) 兒童的安全；
 - (c) 有關兒童是否需要立即安全安置；
 - (d) 可能使用的干預手段對兒童的長期福利、健康和發展有何可預見的影響。發現兒童遭受虐待後，可能需要為其提供醫療、精神衛生、社會及法律服務和支持，以及長期後續服務。應提供各種服務，如家庭小組會議及其他類似做法。還需為暴力行為人，特別是這種兒童，提供服務和治療。對其他兒童表現出攻擊性的兒童，往往缺乏關愛的家庭和社區環境。應將他們視為其撫養環境的受害者，是這種環境令他們充滿失望、仇恨和攻擊性。必須以教育手段為重，透過教育使其態度更加認同社會、能力有所提高、行為得到改善。同時，必須審視這些兒童的生活條件，以提高對他們及其家中和鄰里其他兒童的照顧和支持水準。對有自我傷害行為的兒童，目前認為是嚴重的心理問題所致，可能是由於曾遭受他人的暴力行為。自我傷害不應入刑。干預手段必須是支持性質的，絕不能帶有懲罰性質。
53. 後續行動。無論何時都必須明確以下方面：
- (a) 從報告和轉介案件起直到後續行動，有關兒童及其家庭由誰負責；
 - (b) 任何一項行動目的何在——這一點必須與兒童當事人和其他利益攸關方充分探討；
 - (c) 實施的細節和最後期限，以及干預手段建議為期多久；
 - (d) 如何及何時對行動開展審查、監督和評估。各個干預階段之

間必須保持連續，做到這一點的最好方法是實行案件管理程序。通過參與式的進程決定採取何種行動後，必須立即採取行動，不得拖延，這樣才能實現有效幫助。後續行動必須結合以下條款理解：第 39 條(康復及重返社會)、第 25 條(定期審查及安置)、第 6 條第 2 項(發展權)及第 29 條(教育的目的，其中體現了發展的方向和願望)。應根據第 9 條第 3 項，確保兒童與父母雙方保持聯繫，除非這樣有悖兒童的最佳利益。

63. 第 12 條(發表意見權)。委員會認為，兒童的參與能夠促進保護工作，兒童保護是參與的關鍵。年幼的兒童即有發表意見的權利，他們尤其容易遭受暴力。必須傾聽兒童的意見，並對其意見給予應有的重視，在兒童保護程序的任何一個環節都必須做到這一點。在遭受暴力的情況下，兒童發表意見的權利尤為重要(見委員會第 12 號一般性意見(2009 年)第 118 段)。關於家庭和撫養兒童的問題，委員會表示，這一權利的作用在於防止發生在家庭中和家庭成員間的一切形式的暴力。委員會還強調，應讓兒童參與制定一般預防策略及學校預防策略，特別是參與在學校中消除及防止霸凌和其他形式的暴力行為的工作。應支持加強兒童自身消除暴力的能力的舉措和方案。遭受暴力必然使兒童的權利受損，因此需要周到的措施，確保兒童保護方面的干預行動不會使兒童的權利進一步受損，而是透過精心組織的參與，對其康復和重新融入社會產生積極影響。委員會指出，特別邊緣化和/或受到歧視的群體在參與方面面臨障礙。掃除這些障礙對兒童保護尤為重要，因為這些兒童受到暴力的影響往往最大。
71. 制定國家協調框架的進程。在保護兒童免遭一切形式的暴力方面，協調框架沒有單一模式。一些國家投資建立了單獨的兒童保護體系，另一些國家更願意將保護問題納入落實兒童權利的主流體系。經驗表明，體系的發展進程對其能否成功實施至關重要。需要透過巧妙的協助，確保各利益攸關方群體的高級代表的參與及自主權。為此，一種可能的方法，是設立具有適當決策權的跨學科工作組，工作組應定期開會，且準備好為遠大目標而努力。預防和保護兒童免遭一切形式的暴力的體系，應利用現有的正式和非正式機制、服務和組織的力量。應根據第 19 條、整個《公約》及其他國際和區域人權文書規定的義務，借助《聯合國關於暴力侵害兒童問題的研究報告》的指導、本一般性意見及其他實施方面的支持，查明並彌補不足之處。國家規劃進程應透明且開放，所有信息都應向公眾披露，並確保政府、非政府組織、科研和實際工作專家、家長和兒童的參與。應讓兒童和成人都能接觸到並理解這一進程。應計算國家協調框架的代價，並為其提供充足資金，人員和技術資源都應計算在內。如有可能，應將其列入國家兒童預算。

➤ **第 14 號一般性意見：兒童將他或她的最佳利益列為一種優先考量的權利(《公約》第三條第一項)**

15. 為確保履約，各締約國應依據《公約》第 4 條、第 42 條和第 44 條第 6 項，採取若干項執行措施，並確保將兒童最佳利益列為一切行動的首要考慮，包括：
- (g) 以兒童及其家庭和照顧者能懂得的語言，向他們傳達相關的信息，使他們明白第 3 條第 1 項所保護權利的範圍。並為兒童創造必要的條件，讓他們表達自

己的觀點，並確保給予他們的意見應有份量的考慮；

43. 評判兒童最佳利益勢必包括尊重兒童表達他或她本人意見的權利，並賦予所涉兒童所有相關意見應有的份量。童權委第 12 號一般性意見不僅明確確立了這一點，還著重指出第 3 條第 1 項與第 12 條之間不可分割的關聯關係。這兩項條款具有互補作用：前者條款旨在實現兒童最佳利益，而第 2 條則提供了聆聽兒童或兒童群體意見的辦法，以及將這些意見列入所有涉及兒童的事務，包括評判他或她最大利益的方式。若不能達到第 12 條的要求，就不能說正確地運用了第 3 條第 1 項。同樣，第 3 條第 1 項通過促進兒童群體在對所有涉及其生活的決定發揮的作用，加強了第 12 條的運作職能。
44. 當兒童最佳利益及其發表意見權處於危急緊要關頭時，必須將兒童不斷演進的能力(第 5 條)納入考慮之列。童權委業已確定，兒童瞭解的情況越多，經歷越多和理解越深，家長、法定監護人或其他在法律上為他或她負責的人，就更必須將導向和指引方式轉化為提醒和奉勸，而後按平等的地位進行交流。同樣隨著兒童的成熟程度，他或她的意見應在評判他或她的利益時獲得越來越重的份量。嬰兒和年紀極小的幼兒，也同樣有權作為兒童獲得對其最大利益的評判，哪怕他們暫且還無法以與較大年齡兒童一樣的方式，表達其的意見。各國必須確保作出適當安排，包括酌情以代理方式，評判兒童最佳利益；這同樣適用於那些無法或不願表達其意見的兒童。
45. 童權委回顧，《公約》第 12 條第 2 項規定了兒童既可直接，也可透過代理，在涉及他或她本人的任何司法或行政審理期間，發表意見(還見下文第五章 B 節)。
47. 評判和確定兒童最佳利益，是作出決策必須遵循的兩個步驟。“最佳利益”包含了評判和權衡所有必要的要素，擬就某一具體情況下，就具體兒童個人或兒童群體作出決定。這得由決策者或他或她手下工作人員——若有可能的話，透過跨領域人員組成的團隊——且必須在當事兒童的參與下作出決定。這是在嚴格遵守旨在以最佳利益的評判為據，在確定兒童最佳利益的程序保障情況下，劃定的“最佳利益”。
53. 《公約》第 12 條規定了兒童就每一項涉及本人的決定，表達其意見的權利。任何不按兒童年齡或成熟程度考慮兒童意見，或不賦予兒童意見應有考慮的決定，並不尊重兒童或兒童群體對確定其最大利益可發揮的影響。
54. 兒童年齡非常小，或處於弱勢的境況(即：身心障礙、隸屬少數人群體、係為移民等)，既不剝奪他或她表達其本人意見的權利，也不會在判定他或她最佳利益時，削弱賦予他或她意見的份量。採取保障在這類情況下平等地行使權利的具體措施，必須接受個體評判，確保兒童本身在決策進程中所發揮的作用，並在必要時，提供合理調整和支持，以確保兒童全面參與對其最大利益的評判。
77. 兒童的健康權(第 24 條)以及他或她的健康狀況，是評判兒童最佳利益的核心。然而，若有一種以上可醫治健康狀況的方式，或若無法確定醫治的結果，那麼，一切治療法的優勢均須與所有可能的風險及副作用加以權衡，並應參照兒童年齡和成熟程度，賦予他或她本人意見應有的分量。為此，兒童應被告知充分和相應的情況，以瞭解與其本人利益相關的現狀和所有所涉問題，並在可能的情況下，允

許他們表達知情的同意。

- 78.例如，關於青春期保健，童權委曾強調，締約國有義務確保所有青春期少年，不論是否在校就讀，都須充分瞭解對其健康和發展至關重要的信息，以便作出適當的健康行為選擇。這應包括關於抽煙酗酒及吸食其它物質、飲食、妥當的性和生育信息、早孕的危險、防範愛滋病毒/愛滋病以及性傳染疾病等信息。患有社會心理紊亂症青少年，必須有權在他們所居住的社區，得到盡可能大程度的治療和照顧。凡若要住院或安置入收容院時，須先就兒童最佳利益作出評判，然後再作決定，並且要尊重兒童本人的意見；對年齡更小的兒童也一樣。兒童的健康和可能的治療也可成為最佳利益評判的一部分，並在考慮到其它各類重大決策(例如：基於人道主義原因批准居住權)的情況下作出裁定。
- 89.該程序一個至關重要的要素是與兒童的溝通，以利於兒童有切實意義的參與和辯明兒童最佳利益。這種溝通應包括向兒童宣傳該程序，以及可能的恰當解決辦法和服務，以及瞭解兒童的情況，並徵求他們的意見。
- 90.只要兒童希望表達他或她意見和通過代理履行表達意見的權利，這些代理即履行了溝通兒童確切意見的義務。當兒童意見與他或她的代理人觀點出現衝突時，則必須確立一個程序，必要時可讓兒童要求主管機構另設一位兒童的代理方(即：法定監督人)。
- 91.評判和確定兒童群體最佳利益的程序，在某種程度上不同於評判個體兒童利益的程序。當危及眾多數量兒童的利益時，政府機構就必須尋找出徵集兒童代表範例意見的途徑，在規劃或作出會直接或間接涉及這些兒童群體的措施和法律決策時，給予這些觀點應有的考慮，以確保可涵蓋各類不同的兒童。至於如何去做，有許多範例，包括舉行兒童聽證會、兒童議會、兒童為主導的組織、兒童聯盟或其它代表性機構、學校和社群網絡等開展的討論。
- 100.童權委建議締約國向國家和地方各級議會、政府和司法機構廣泛宣傳本一般性意見。本一般性意見還應讓兒童—包括處於遭排斥境況的兒童，所有從事兒童事務或與兒童相關事務的專業人員(包括法官、律師、教師、監護人、社會工作者、公共和民營福利機構的工作人員、教保員等)以及廣大民間社會知曉。為此，本一般性意見應被轉譯成各類相關語言；編撰成兒童易懂/適宜的版本散發；應舉行各類會議、研討會、講習會及其它活動，交流如何落實該意見的最佳做法。意見還應被列入對所有相關專業人員和技術人員的本身和在職培訓。

➤ **第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條)**

- 19.第 12 條強調了兒童參與的重要性，規定兒童可發表意見，其意見可根據年齡和成熟程度得到認真考慮。這包括其對提供的衛生服務方方面面的看法，例如包括哪些服務是必要的，如何以及何處提供最佳，獲得或使用服務的障礙，服務的質量及衛生專業人員的態度，如何加強兒童的能力，以逐漸提高他們對自己的健康和發展所負責任的水準，如何讓他們作為同儕教育者，更加切實有效參與服務的提供等問題。鼓勵國家經常舉行適合兒童年齡和成熟程度的參與性磋商，與兒童一

起調查研究，另外與其父母分開進行研究，瞭解兒童的健康難題、發展需求和期望，以此作為國家對制定切實有效的干預和衛生方案工作的一份貢獻。

31. 根據兒童能力不斷發展的情況，如經從事兒童工作的專業人員評估，認為保密輔導和諮詢服務符合兒童最佳利益，則兒童應該能夠在沒有得到父母或法定監護人的同意的的情況下，獲得此種服務。各國應該明確規定相關的法律程序，為沒有父母或法定監護人的兒童，根據其年齡和成熟程度指定適當照顧者，照顧者可以代表兒童表示同意，或協助兒童表示同意。各國應當審查並考慮允許兒童在沒有得到父母、照顧者或監護人的同意的的情況下，表示同意接受某些醫療和干預，諸如愛滋病毒化驗以及性衛生和生殖衛生服務，包括性衛生、保險套和安全墮胎有關的教育和指導。
58. 本條款下的義務，包括提供有關健康的資訊，以及對利用這種資訊的支援。有關健康的資訊應該具可近性且能夠理解，並適合兒童的年齡與教育水準。
59. 兒童需要所有關於健康方面的資訊和教育，以便他們能夠在決定自己的生活方式方面，作出知情的選擇，獲得適當的衛生服務。宣傳和生活技能教育應該針對範圍廣泛的一系列健康問題，包括：健康的飲食方法以及提倡體育活動、運動和娛樂；事故和傷害的預防；公共衛生、洗手及其他個人衛生習慣；以及酒精、菸草、和影響精神活性物質的使用。宣傳和教育應該包含兒童健康權的相關資訊、政府的義務以及如何、在何處能夠獲得健康資訊和服務，應該成為學校課程的核心內容，透過衛生服務或其他管道為非在學兒童提供。提供衛生資訊的材料應該與兒童合作構思編寫，並廣為分發。
60. 性衛生和生殖衛生教育應該包括關於身體的涉及解剖、生理和情感方面的自我意識和知識，應該向所有兒童、無論男女一律開放。這種教育應該包括涉及性衛生和性健全方面的內容，諸如對身體變化和成熟過程的瞭解，應該設計得讓兒童能夠獲得生殖衛生和預防基於性別的暴力的相關知識，並能夠採取負責任的性行為。
61. 兒童健康問題的資訊應該通過各種方法，包括衛生所、家長班、宣傳傳單、專業團體、社區組織和媒體等，向所有父母個別或集體提供，向其大家庭或其他照顧者提供。
84. 《公約》第 17 條界定了大眾媒體組織的責任。在衛生方面，這種責任還可以進一步擴大而包括增進健康和提倡兒童的健康生活方式；為健康增進工作提供免費的廣告版面、保障兒童和青少年的隱私和保密性；提高資訊的可獲性；不製作危害兒童健康和一般公眾健康的傳播節目和材料；不讓與健康相關的羞辱行為永遠繼續下去。

➤ **第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務**

4. 國家需為尊重、保護和落實兒童的權利，制定適當的法律和體制框架，並在商業活動和業務侵犯兒童權利時提供救濟。在這方面，國家應考慮到：
 - (b) 兒童往往沒有政治發言權，並缺乏獲得相關信息的機會。他們靠治理制度來實現自己的權利，但對這些制度幾乎沒有絲毫影響力。這使他們很難在影響其

權利的法律和政策決定中擁有發言權。在決策過程中，國家可能不會適當考慮商業相關法律和政策對兒童的影響；相反，商業部門往往對決定有很大影響，而不顧及兒童的權利；

4. 國家需為尊重、保護和落實兒童的權利，制定適當的法律和體制框架，並在商業活動和業務侵犯兒童權利時提供救濟。在這方面，國家應考慮到：
 - (c) 兒童在其權利受到侵犯，尤其是受到商業企業侵犯時，通常很難獲得救濟——無論是透過法院還是其他機制。兒童往往沒有法律地位，缺乏對救濟機制的瞭解、資金和適當的法律代理。另外，對於在企業的全球業務背景下受到的侵犯，兒童尤難獲得救濟。
21. 《公約》第 12 條規定，兒童有權就影響到其本身之所有事物自由發示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。根據第 12 號一般性意見，各國在制定可能影響兒童的國家和地方商業相關法律和政策時，應當經常聽取兒童的意見。特別是，各國應與很難表達意見的兒童協商，如少數和原住民群體兒童、《身心障礙者權利公約》第 4 條第 3 項和第 7 條所指的身心障礙兒童及類似弱勢情況的兒童。與管理和監督商業企業的活動和業務有關的政府機構，如教育和勞動監察部門，應確保這些活動和業務考慮到受影響兒童的意見。國家在對擬議的政策、立法、規定、預算或其他行政決定進行兒童權利影響評估時，也應聽取兒童的意見。
22. 兒童享有“在影響到兒童的任何司法和行政程序中陳述意見”的明確權利（《公約》第 12 條第 2 項）。其中包括與商業企業所造成或助長的侵犯兒童行為有關的司法訴訟及調解和仲裁機制。如第 12 號一般性意見所述，應允許兒童自願參加這種訴訟，並使之有機會直接或透過代表或適當機構發表意見，這些代表或機構應充分瞭解決策進程的各個方面，並且有與兒童互動的經驗。
23. 有些情況下，企業會與可能受某一潛在商業項目影響的社區協商。在這種情況下，企業徵求兒童的意見，並在影響兒童的決定中對這些意見予以考慮，是極其重要的。各國應為企業提供具體指導，強調這種進程必須具有可及性、包容性，對兒童具有意義，並始終考慮到兒童不斷發展的能力及其最佳利益。參加應當是自願的，在對兒童有利的環境中進行，並對歧視的兒童做法提出質疑而不是予以加強。可能的話，應讓能夠促進兒童參與的民間社會組織介入。
58. 包括廣告和行銷業在內的大眾媒體行業，既可對兒童的權利產生積極影響，也可產生消極影響。根據《公約》第 17 條，國家有義務鼓勵包括民營媒體在內的大眾媒體，傳播在社會和文化方面有益於兒童的信息和資料，例如關於健康生活方式的信息和資料。必須對媒體進行適當監管，以保護兒童避免接觸有害信息，尤其是色情材料和渲染或加強暴力、歧視和兒童性圖像的材料，同時認識到兒童享有信息權和言論自由。國家應鼓勵大眾媒體制定準則，確保充分尊重兒童的權利，包括保護他們免遭暴力，並避免所有媒體報導對他們進行導致歧視長期存在的刻畫。國家應規定版權方面的例外情形，允許以存在視力或其他障礙的兒童能夠接受的形式，對書籍和其他印刷出版物進行再製。
59. 兒童可能會認為通過媒體發布的促銷和廣告信息是真實、客觀的信息，並因而消

費和使用有害產品。廣告和促銷還可對兒童的自尊產生很大影響，例如在展示脫離現實的身體形象時。國家應通過採取適當的監管措施，以及鼓勵商業企業遵守行為守則和使用清楚準確的、讓父母和兒童能夠作出知情消費決定的產品標籤和信息，確保促銷和廣告不會對兒童的權利產生不利影響。

60. 數位媒體尤其令人關切，因為許多兒童可能使用網路，但也因此成為暴力受害者，如網路霸凌、網路誘拐、販運或通過網路進行的性虐待和性剝削等。雖然公司不一定直接參與這些犯罪行為，但可能通過其行動成為這些侵權行為的同謀；例如，在網路上運作的旅行社，可能會助長兒童色情旅遊，因為它們便於交流信息和策劃色情旅遊活動。網路企業和信用卡提供者，可能會間接為兒童色情製品提供便利。在履行根據《關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品的任擇議定書》承擔的義務的同時，各國還應為兒童提供適合其年齡的網路安全相關信息，使之能夠應對風險，並知道去哪裡求助。國家應與信息和通信技術行業協調，制定適當措施，讓兒童遠離暴力和不適當的材料。
68. 國家應重點消除社會、經濟和司法障礙，以便兒童實際上能在不受任何歧視的情況下利用有效的司法機制。應透過學校課程、青少年中心或以社區為基礎的方案，向兒童及其代表提供有關補救辦法的信息。應允許其本身啟動訴訟，並在提起針對商業企業的案件時，獲得律師和法律援助提供者的支持，以確保權利平等。尚未規定集體申訴，如集體訴訟或公共利益訴訟的國家，應當實行這些辦法，以增加受到企業行動類似影響的諸多兒童向法院訴訟的機會。國家可能須為由於語言、身心障礙或者年齡幼小等因素，在訴諸司法方面遇到障礙的兒童提供特別援助。
69. 年齡不應成為兒童有權充分參與司法程序的障礙。另外，應根據委員會第 12 號一般性意見，為兒童受害者和證人參與民事和刑事訴訟作出特殊安排。另外，國家還應執行《關於在涉及罪行的兒童被害人和證人的事項上堅持公理的準則》。應當保守秘密，尊重隱私權，並在程序的各個階段，向兒童告知進展情況，同時對兒童的成熟程度，及其可能在言語或交流方面存在的任何困難，予以適當考慮。
77. 國家在制定執行《公約》及其任擇議定書的策略和行動計畫時，應明確提到在商業企業的行動和業務中尊重、保護和落實兒童權利需要採取的措施。各國還應確保監測在企業的行動和業務中，執行《公約》的進展情況。為此，可在內部進行兒童權利影響評估和評判，並與其他機構，如議會委員會、民間社會組織、專業協會和國家人權機構合作。監測應包括就商業對兒童權利的影響，直接徵求兒童的意見。可以利用不同的協商機制，如青少年委員會和議會、社會媒體、校委會及兒童協會。
82. 雖然履行《公約》的義務由國家承擔，但執行工作需要社會各方面，包括商業部門、民間社會和兒童本身的參與。委員會建議國家採取和實施全面的策略，透過對兒童友好和適合年齡的交流方式，例如提供經濟認識方面的教育，讓所有兒童、父母和照顧者知道企業有責任尊重兒童的權利，無論它們在哪裡經營。還應對商業企業開展關於《公約》的教育、培訓和提高認識活動，強調兒童作為人權持有者的地位，鼓勵積極遵守《公約》的所有規定，並質疑和消除針對所有兒童、

尤其是處於弱勢和不利境況的兒童的歧視態度。在這方面，應鼓勵媒體為兒童提供關於他們在商業方面權利的信息，並提高企業對其尊重兒童權利的責任的認識。

85. 委員會建議各國在議會和各級政府，包括各個部委、部門和處理商業問題的市級/地方一級機構，以及負責國外貿易和投資的機構，如發展援助機構和海外使團中廣泛傳播本一般性意見。本一般性意見應分發給商業企業，包括跨國經營的企業，以及中小企業和非正式部門的行為者。還應向從事兒童工作的專業人員，如法官、律師和法律援助提供者、教師、監護人、社會工作者、公私營福利機構官員，以及所有兒童和民間社會散發和宣傳本一般性意見。這需要將其譯成相關語言，提供可以獲得和適合兒童的版本，舉辦關於討論本意見的影響及如何予以充分實施的講習班和研討會，並將其納入對所有相關專業人員的培訓。

➤ **第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條)**

19. 第 12 條(發表意見權)：作為單獨的個體和一個群體，兒童有權對影響他們的一切事項發表意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度，給以適當的看待，必要時應對兒童發表意見給予適當支持。兒童在從事遊戲和娛樂活動，以及參加文化和藝術活動時，有權選擇和發揮自主性。委員會強調，必須為兒童提供促進制定法律、政策、策略和設計服務的機會，以確保履行第 31 條之下的權利。例如，兒童在這方面的貢獻，可包括參與涉及以下問題的磋商：與遊戲和娛樂相關的政策、影響受教育權、學校架構及課程設置的法律，或與童工相關的保護性法律、建設公園和其他地方設施、城市規劃和設計對兒童友好的社區與環境，還可向兒童瞭解，他們對學校和更廣泛的社區提供的遊戲或娛樂及文化活動等機會的反饋意見。

20. 第 13 條：言論自由權是自由參加文化和藝術活動權的基本內容。兒童有權以他們選擇的任何方式表達自我，僅在必要時受到法律規定的限制，以確保尊重他人的權利和名譽，以及保護國家安全或公共秩序或公共衛生或道德。

22. 第 17 條：兒童有權獲得可帶來社會和文化收益、來自不同社區、國家和國際來源的信息和資料。獲得這類信息和資料，對他們實現充分參與文化和藝術活動的權力至關重要。鼓勵締約國確保透過不同媒體，盡可能地為兒童廣泛提供與其自身文化和其他文化相關的信息和資料，使用他們理解的語言，包括手語和點字，允許著作權法給予特例，以便確保以其他形式提供印刷資料。同時必須認真保護和保留文化多樣性，避免文化偏見。

60. 委員會建議締約國在政府和行政管理系統內，向家長、其他照顧者、兒童、專業組織、社區和整個民間社會，廣泛宣傳本一般性意見。應當使用各種傳播渠道，包括印刷媒體、網路和兒童自己的交流渠道。這就需要將一般性意見譯成相關語言，包括手語、點字和方便身心障礙兒童閱讀的格式。還要求提供適合特定文化和適合兒童的版本。

➤ **第 18 號一般性意見：關於有害做法**

53. 締約國，尤其是移民和庇護事務官員，必須認識到，婦女和女童可能會為了逃避承受有害做法而逃離其本國。這些官員應就保護她們所需採取的步驟接受適當的文化、法律和性別敏感培訓。
66. 童年時期，最遲在青春期早期，是幫助女童和男童、支持他們改變基於性別的態度、在家庭、在學校和更廣泛的社會中採用更積極的角色和行為的起點。這意味著要促進與他們討論與傳統的女性和男性以及性和性別相關的定型角色相聯繫的社會規範、態度和預期；在消除特別影響青春期前和青春期少女的有害做法的努力中，與他們以夥伴關係合作，支持以消除性別不平等、促進重視教育尤其是女童教育的重要性為目標的個人和社會變革。
85. 很多移民面臨不穩定的經濟和法律地位，增加了其在各種形式暴力，包括有害做飯面前的脆弱性。移徙婦女和兒童往往無法得到與公民同等的充分服務。

➤ **第 19 號一般性意見：關於實現兒童權利的公共預算編制(《公約》第四條)**

8. 本一般性意見還參考了委員會透過調查、會議以及在亞洲、歐洲、拉丁美洲和加勒比、中東和北非及撒哈拉以南非洲的區域協商，與各國、聯合國、非政府組織、兒童和個人專家代表舉行的協商。此外，本一般性意見還借鑒了通過線上調查、焦點小組討論以及在亞洲、歐洲和拉丁美洲的區域協商中，與 71 個國家的 2,693 名兒童舉行的一次全球協商。全球協商吸納了年齡、性別、能力、社會經濟背景、語言、族裔、入學狀況、流離失所狀況和兒童參與預算編制的經驗各異的男童和女童提供的資料。這些兒童向公共預算決策者提供的資訊有：
- (b) 如果你們不問我們應該投資的領域，你們就不可能對我們進行投資！我們瞭解情況，而你們應當詢問；
- (k) 要以易於理解的方式，通過受兒童歡迎的媒體(如社交媒體)，向所有兒童提供預算資訊。
47. 締約國應進行兒童權利影響評估，以確定國家和國家以下各級法律、政策和方案對所有兒童的影響，特別是可能有特殊需要的處境脆弱兒童，他們需要更高比例的支出來實現其權利。兒童權利影響評估應貫穿預算進程的各個階段，並應補充其他監測和評核工作。雖然締約國在進行兒童權利影響評估時會採用不同的方法和做法，但它們都應依據《公約》及其《任擇議定書》以及委員會發布的相關結論性意見和一般性意見來制定框架。兒童權利影響評估應聽取兒童、民間社會組織、專家、國家政府機構和學術機構等共同夥伴的意見。分析後應提出修正、替代和改進建議，並應對外公布。
52. 《公約》第 12 條規定，每個兒童都有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給以適當的看待。締約國應通過國家和國家以下各級兒童切實參與的機制，經常聽取兒童對影響到他們的預算決定的意見。這些機制的參與者應當能夠自由發表意見，而不必擔心遭到壓迫或譏笑，締約國應向參與者提供回饋意見。締約國還應特別與處境脆弱等難以表達意

見的兒童進行協商。

53. 委員會指出，“兒童有權對影響到其本人的一切事項發表意見並得到應有重視，在實現這一權利方面的投入是《公約》給予所有締約國的明確而緊要的法律義務。……此外，還應在資源和培訓方面作出承諾。”這突顯說明了締約國有責任確保提供資金實現兒童切實參與所有影響他們的決定。委員會承認，行政官員、兒童問題獨立監察員、教育機構、媒體、包括兒童組織在內的民間社會組織以及立法機關，在確保兒童參與公共預算方面發揮著重要作用。
54. 委員會認識到，預算透明是切實參與的一個先決條件。透明意味著確保在預算規劃、頒布、執行和後續行動中及時公布便於使用的資訊。這包括量化的預算資料以及法律、政策、方案、預算進程時間表、支出優先事項和決策的動機、產出、成果和服務交付資訊等相關資料。委員會強調指出，締約國有必要提供適合國情的材料、機制和機構，並安排相應預算，以便兒童切實參與。
55. 為了實現兒童切實參與預算進程的目的，委員會強調指出，必須確保締約國制定促進資訊自由的法律和政策，其中包括或至少不排除：兒童和兒童權利宣導者有權獲取關鍵預算檔，如預算前聲明、預算提案、頒布的預算、中期報告、年度報告和審計報告等。
69. 締約國應調查預算決定對兒童的歷史和潛在影響，辦法包括：
- (b) 徵求兒童、兒童照顧者及兒童權利工作者的意見，並在預算決定中認真考慮這些意見；
 - (c) 審查現有機制或創建新機制，在整個預算年度經常徵求兒童意見；
93. 頒布的預算被視為官方文件，不僅對國家以及國家和國家以下各級立法機關至關重要，而且民間社會，包括兒童和兒童權利宣導者也可以獲取。
113. 締約國應將本一般性意見翻譯成相關語文，並提供適合兒童的版本。

➤ **第 20 號一般性意見：關於在青少年期落實兒童權利**

19. 委員會強調，青少年有權擔負更大責任，這並不意味著各國就沒有提供保護的義務。青少年逐漸走出家庭或其他受照顧環境對他們的保護，同時由於經驗相對不足和缺乏力量，他們的權利容易受到侵犯。委員會強調，讓青少年參與確定潛在風險，以及制訂和執行減輕這些風險的方案，能提高對他們的保護效果。如果青少年表達意見、抗拒侵犯權利行為，以及尋求補救的權利得到保障，他們就能夠逐步行使能動性來保護自己。
23. 根據《公約》第 12 條，締約國應採取措施，保證青少年有權根據其年齡和成熟程度對他們所關心的所有事項發表意見，並確保在關於青少年的教育、健康、性行為、家庭生活以及司法和行政訴訟的決定中，對這些意見給予適當的重視。各國應確保讓青少年在學校和社區、地方、國家和國際各級，參與制訂、執行和監測影響其生活的所有相關法律、政策、服務和方案。網路環境為加強和擴大他們的參與提供了大量新機會。在實施這些措施的同時，應建立有權裁定青少年提出的申訴的安全、便捷的投訴和補救機制，並提供有補貼或免費的法律服務和其他適當援助。

24. 委員會強調參與作為政治和民間合作手段的重要性，青少年可以透過這種手段進行談判，宣導實現自身的權利，並讓各國承擔起責任。各國應採用政策，增加政治參與的機會，這對發展積極的公民意識至關重要。青少年可以與同齡者建立聯繫，參與政治進程，增強他們做出知情決策和選擇的能動意識，因此需要在組建組織方面得到支援，他們可以透過這些組織以各種方式參與，包括透過數位媒體參與。如果各國決定將投票年齡降低到 18 歲以下，它們便應投入支援青少年理解、認識和履行他們作為活躍公民身分的措施，包括開展公民意識和人權教育，並查明和解決妨礙他們合作和參與的障礙。
25. 委員會指出，成年人對青少年參與權的理解和認識，對於青少年享有這項權利非常重要，委員會鼓勵各國投入培訓和提高認識活動，特別是面向家長和照顧者、與青少年打交道和為青少年服務的專業人員、政策制訂者和決策者的這類活動。需要支援成年人成為良師益友，以便讓青少年對自己的生活和周圍人員的生活承擔起更大的責任。
39. 各國應審查或提出立法，確認青少年對影響其生活的決定承擔更大責任的權利。委員會建議各國採取符合受保護的權利、最佳利益原則，和尊重青少年不同時期理解能力的最低法定年齡限制。例如，年齡限制應承認青少年在衛生服務或治療、同意收養、更改姓名或向家庭法院提出申請方面做出決定的權利。在任何情況下，任何未滿最低年齡的青少年，若能展現出具有充分的理解力，則其表示同意或拒絕同意的權利應該得到承認。不論是否需要父母或監護人的同意，任何醫學治療或療程，都應獲得青少年的自願和知情同意。還應考慮引入一項法律推定，即青少年有權尋求和獲得預防性或有時間性的性健康和生殖健康商品和服務。委員會強調，所有青少年，無論年齡，均有權在未經父母或監護人同意的情況下，獲得保密的醫療諮詢和建議。這不同於做出醫療同意的權利，不應受到任何年齡限制。
42. 《公約》第 13 條確認兒童有自由發表言論的權利，此項權利僅受第 13 條第 2 項所規定的限制約束。父母和照料者有義務根據青少年不同階段接受能力，提供相應的指導，但不應干涉青少年的表達自由。青少年有權尋求、接受和傳遞資訊和思想，並有權選擇自己所使用的傳播方式，包括口頭、書面形式和手語，以及圖像和藝術品等非言語表達方式。表達途徑包括書籍、報紙、小冊子、海報、標語、數位媒體及錄音和錄影，以及服飾和個人裝扮。
47. 獲取資訊的方法涵蓋了所有媒體形式，但數位環境需得到特別關注，因為青少年越來越多地使用移動通信技術，而且社交媒體和數位媒體已成為他們相互交流，以及接收、創造和傳播資訊的主要方式。青少年利用網路環境來探索自身身分、學習、參與、表達意見、娛樂、社交、參與政治和發現就業機會。此外，網路還提供了獲取線上保健資訊、保護性支助，以及諮詢和輔導來源的機會，各國可以用它來與青少年溝通交流。獲取相關資訊的能力，對平等可產生顯著的積極影響。1996 年和 2014 年關於媒體的一般性討論日所產生的建議，特別能讓青少年產生共鳴。各國應採取措施，確保所有青少年都能夠不受歧視地接觸不同形式的媒體，支援和促進成為數位公民的平等機會，包括推廣面向身心障礙青少年的無

障礙格式。應作為基礎教育課程的一部分提供培訓和支援，以確保青少年的數位、資訊與媒體素養，以及社會認知技能得到發展。

90. 委員會建議各國向所有利益攸關方，特別是議會和各級政府，包括在各部委、部門和市政/地方當局內部，並向所有青少年廣泛宣傳本一般性意見。委員會還建議將本一般性意見譯成所有相關語言，提供適合青少年的版本和方便身心障礙青少年閱讀的格式。

➤ **第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童**

33. 街頭流浪兒童在他人聽取其意見方面遭遇特殊障礙，委員會鼓勵各國做出前瞻性努力，以克服這些障礙。各國和政府間組織應提供並支援公民社會組織，為街頭流浪兒童提供支持和有利的環境，使他們在司法和行政程序中得以表達意見；開展主動行動；並充分參與社區和國家一級的政策和方案構思的形成、設計、執行、協調、監測、審查和傳播，包括通過媒體進行傳播。當兒童積極參與需求評估，制定解決方案，打造並實施策略，而不是被視為決策影響的物件時，干預措施才會產生最有利於兒童的效果。各國在制訂預防和應對策略時，還應聽取有關成年人，如家庭和社區成員、專業人士和宣導者的意見。干預措施應支援街頭流浪兒童個體能夠根據不斷發展的能力，行使他們的權利，並培養技能、耐受力、責任和公民資格。各國應支持和鼓勵街頭流浪兒童建立自我領導的組織和倡議，這將為真正的參與和代表權創造空間。在適當的情況下，並且經妥善保護，街頭流浪兒童能夠通過分享本身的經歷，提高人們的認識，減少污名化和歧視，並協助防止其他兒童最終流落街頭。
42. 若要理解並在實踐中實現下列權利，街頭流浪兒童有權獲得、尋求和傳遞關於其權利方面的資訊至關重要。針對具體情況，可聆聽的兒童權利教育，有助於克服參與障礙，從而聽到街頭流浪兒童的聲音。街頭流浪兒童需要獲得適當的管道，通過便捷、準確、高品質和方便兒童的下列資訊：(a) 國家的作用和問責制以及處理侵權行為的投訴機制；(b) 保護不受暴力的侵害；(c) 性健康和生殖健康，包括計劃生育和性傳染病的預防工作；(d) 健康的生活方式，包括飲食和體育活動；(e) 安全和得當的社會和性行為；(f) 防止事故；(g) 及濫用酒精、煙草、毒品和其他有害藥物的負面影響。
45. 不尊重兒童作為離開街頭轉入替代性照顧進程積極推動者的干預措施，往往無法奏效：凡兒童逃離或安置失敗時他們最終又回到街頭。安置失敗的原因往往在於，把街頭流浪兒童送往不熟悉的地方與鮮為人知的親屬生活在一起。透過採用基於兒童權利的方法，代替制定和提供替代性選擇方案，各國將確保兒童不必非靠街頭聯繫賴以生存和/或發展，並確保不強迫他們違背自己的意願接受安置。各國應確保通過立法、法規和政策指示，確保在作出安置決定，制定和審議照顧計畫和由家人探訪時，徵詢和考慮兒童的意見。各國應遵守既定國際標準，將收容制度作為最後手段，確保除非必要，否則不將兒童安置在替代性照顧機構，並確保在提供替代性照顧情況下，提供符合兒童權利和兒童最佳利益的恰當條件。各國應確保由國家和公民社會建立的庇護所設施安全和品質良好。如果認為與家庭

成員安置在一起符合街頭流浪兒童最佳利益，經與他們協商，需要雙方仔細準備和後續跟蹤。在街頭與長期安置之間常常需要有一個過渡階段，過渡期的長短往往需要根據個案與兒童本人商定。由於缺乏兒童替代照顧設施，而使用警局或其他拘禁室的做法是不能接受的。

62. 委員會建議締約國在政府、法律和行政機構內，並向街頭流浪兒童、父母和照顧者、專業組織、社區、民營部門和公民社會廣泛傳播本一般性意見。應利用所有傳播管道，包括印刷媒體、網路和兒童本身的交流管道，例如講故事和同伴教育。這就需要將本一般性意見譯成相關的語言，包括手語、布萊葉點字和方便身心障礙兒童和識字水準有限的兒童理解的形式。還要求提供適合特定文化和適合兒童的版本，如插圖繪畫版，而不是單純的文字版，舉行講習班和研討會，實施針對具體年齡段和具體身心障礙情況的支援，討論本一般性意見的影響和最佳落實方法，以及將它納入對所有從事街頭流浪兒童工作的專業人員的培訓內容。還鼓勵各國在向委員會提交的報告中，提供有關街頭流浪兒童的資料。

➤ **第 22 號一般性意見：關於具國際移民背景兒童的人權問題一般性原則**

32. 兩委員會強調，締約國應：

(j) 為孤身兒童和有家人陪伴的兒童制定和實施最佳利益確定程序，以查明和適用全面、安全和可持續的解決方案，包括在目前的居住國進一步融入和定居、送回原籍國或在第三國重新安置。這些解決方案可能包括：中期選擇方案，以及確保兒童和家人有可能以符合兒童最佳利益的方式獲得安全的居留身分。最佳利益確定程序應由兒童保護系統內的兒童保護主管部門指導。根據兒童權利委員會關於兒童表達意見的權利的第 12 號一般性意見(2009 年)，應以友善和體恤兒童的方式，與兒童一起討論和制定可能的解決方案和計畫；

34. 《兒童權利公約》第 12 條強調兒童的參與的重要性，規定兒童有權自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡、成熟程度和不同階段的接受能力予以適當的看待。
35. 兒童權利委員會第 12 號一般性意見強調指出，在國際移民背景下，應執行充分措施，保障陳述意見的權利，因為來到另一國的兒童可能處於非常脆弱和不利的狀況。因此，必須充分落實他們應享有的、就影響自己生活的所有方面發表意見的權利，包括將此作為移民和庇護程序的一項重要工作，並對他們的意見給予適當的看待。兒童可能有自己的移民計畫和移民驅動因素，如果沒有兒童的參與，政策和決定就不可能有效或適當。委員會還強調，應向這些兒童提供一切相關資訊，包括關於其權利、可提供的服務、溝通手段、申訴機制、移民和庇護程序及其結果的資訊。應及時以兒童本身的語言和以對兒童問題有敏感認識和適合年齡的方式提供資訊，以便在這些過程中聽取他們的意見並給予適當看待。
36. 締約國應在兒童到達該國後儘快免費為所有兒童(包括有父母照顧的兒童)指定一名合格的法律代表，並為孤身兒童和離散兒童指定一名經培訓的監護人。應確保設立便於使用的兒童申訴機制。在整個過程中，應提議向兒童提供一名翻譯，以便他們用母語充分發表自己的意見，並(或)得熟悉其族裔、宗教和文化背景的人

員的支助。應向這些專業人員提供關於國際移民背景下兒童的具體需要，包括性別、文化、宗教和其他交叉方面的具體需要的培訓。

37. 締約國應採取一切適當措施，全面促進和便利兒童的參與，包括在與兒童或其家人的案件有關的行政或司法程序中，包括作出關於照顧、收容或移民身分的任何決定時，向兒童提供陳述意見的機會。應讓兒童不受父母影響地獨立陳述意見，在審議兒童家人的案件時，應考慮到兒童個人的情況。應在這些程序中進行具體的最佳利益評估，並考慮到兒童移民的具體原因。關於陳述意見權與兒童最佳利益之間的重要關係，兒童權利委員會已經指出，只有尊重第 12 條的各項規定，才能正確執行第 3 條。同樣地，第 3 條加強了第 12 條的功能，促進了兒童在所有影響其生活的決定中的重要作用。
38. 締約國應採取一切適當措施，以在關於兒童父母的移民程序中，確保兒童享有陳述意見的權利，特別是在作出可能影響兒童權利的決定時，例如，兒童有權不與父母分離，除非這種分離符合兒童最佳利益(見《兒童權利公約》第 9 條)。
39. 締約國應採取措施，促進所有具國際移民背景兒童參與設計、執行、監測，以及評估可能直接或間接影響兒童個體或群體之政策，包括社會政策和社會服務。應採取行動，幫助女童和變性兒童做好準備，積極、有效並與男童平等地參與各級社會、經濟、政治和文化領導工作。在原籍國，在制定關於處理兒童和(或)其父母的移民驅動因素的政策和制定相應政策的進程中，兒童的參與至關重要。此外，各國應採取措施，通過協商、合作以及兒童主導的舉措，賦予受國際移民影響的兒童參與各級工作的權能，確保公民社會組織，包括兒童社團和兒童領導的組織能夠切實參與地方、國家、區域和國際各級關於具國際移民背景兒童的政策對話和進程。應消除對兒童結社自由，包括依法建立社團的自由的任何限制。
52. 締約國應向國家、區域和地方各級所有共同夥伴，特別是議會、政府主管部門，包括兒童保護主管部門和移民主管部門及其工作人員和司法機關廣泛傳播本聯合一般性意見。應讓所有兒童以及所有相關的專業人員和共同夥伴，包括從事兒童工作的人員(即法官、律師、員警和其他執法實體、教師、監護人、社會工作者、公營和私營福利機構及收容所工作人員和衛生服務提供者)、媒體和廣大公民社會都知曉本聯合一般性意見。
53. 本聯合一般性意見應翻譯成相關語文；應提供方便/適合兒童使用的版本和對身心障礙者無障礙的格式。應舉行會議、研討會、講習班以及其他活動，分享有關如何最好地執行本聯合一般性意見的良好做法。還應將其納入所有相關專業人員(特別是技術人員)以及兒童保護和移民主管部門和工作人員的正式職前培訓和在職培訓，並應將其提供給所有國家和地方人權機構以及其他從事人權工作的公民社會組織。

➤ **第 24 號一般性意見：關於少年司法系統中的兒童權利問題**

44. 第 12(2009)號一般性意見第 57 至 64 段述及兒童享有自己的意見，得到傾聽的權利，委員會在其中解釋了兒童司法背景下，兒童享有的意見得到傾聽的基本權利。
45. 兒童從與系統發生接觸那一刻開始，就有權在這一過程的所有階段直接表達意

見，而不僅僅是透過代表表達意見。兒童有權保持沉默，當兒童選擇不發言時，不應作任何不利的推斷。

➤ **第 25 號一般性意見：關於數位環境中的兒少權利**

16. 兒少表示，數位環境為他們提供了重要的機會，讓他們能夠在影響到自己的事務中發表意見。數位科技的使用可以幫助實現兒少在地方、國家和國際各級的參與。締約國應促進對兒少表達意見的數位手段的認識和利用，並為兒少提供培訓和支持，讓他們在與成年人平等的基礎上參與，必要時可匿名參與，使他們能夠成為個人和團體權利的有效宣導者。
17. 在制定與數位環境有關的兒少權利的立法、政策、方案、服務和培訓時，締約國應讓所有兒少參與，傾聽他們的需求，並適當考慮他們的意見。締約國應確保數位服務提供者積極與兒少接觸，採取適當的保障措施，並在開發產品和服務時適當考慮他們的意見。
18. 鼓勵締約國利用數位環境，就相關的立法、行政和其他措施與兒少進行協商，並確保認真考慮兒少的意見，確保兒少的參與不會導致不適當的監測或資料收集，從而侵犯其隱私權、思想和意見自由。他們應確保進行協商時，缺乏科技使用或使用科技之技能的兒少也一同參與其中。
25. 兒少網路保護應納入國家兒少保護政策。締約國應採取措施，保護兒少免遇風險（包括網路攻擊和數位科技所引起與網上之兒少性剝削和虐待），確保調查此類犯罪，並為受害兒少提供救濟和支援。其也應當解決處境不利或弱勢兒少的需要，包括提供對兒少友好的資訊，也就是，在必要時將其翻譯成相關的少數民族語言。
50. 數位環境為兒少實現獲取資訊的權利提供了獨特的機會。在這方面，資訊和通訊媒體（包括數位和線上內容）皆發揮著重要作用。締約國應確保兒少能夠獲得數位環境中的資訊，只有在法律規定並為《公約》第 13 條之目的所需的情況下，才能限制這一權利的行使。
51. 締約國應根據兒少不斷發展的能力，為兒少提供和支援建立適合其年齡和增強能力的數位內容，並確保兒少能夠獲得廣泛的資訊，其包括公共機構所掌握之有關文化、體育、藝術、健康、公民和政治事務以及兒少權利的資訊。
52. 締約國應鼓勵利用多種形式，從多種國家和國際來源，包括新聞媒體、廣播公司、博物館、圖書館和教育、科學和文化組織，製作和傳播此類內容。其應特別努力加強為身心障礙兒少和屬於族裔、語言、原住民和其他少數群體的兒少提供多樣化、可獲取且有益的內容。以兒少理解的語言獲取相關資訊的能力可對平等產生重大的積極影響。
53. 締約國應確保所有兒少都能瞭解並容易找到多樣化和高品質的線上資訊，包括獨立於商業或政治利益的內容。締約國應確保自動搜索和資訊過濾（包括推薦系統）不會將具有商業或政治動機的付費內容優先於兒少的選擇，或以犧牲兒少的知情權為代價。
54. 數位環境可能包括性別刻板印象、歧視性、種族主義、暴力、色情和剝削性資訊，

以及虛假敘述、錯誤資訊和假資訊，以及鼓勵兒少從事非法或有害活動的資訊。這類資訊可能來自多個來源，包括其他使用者、商業內容創作者、性犯罪者或被指定為恐怖主義或暴力極端主義的武裝團體。締約國應保護兒少不受有害和不可信內容的影響，並確保相關企業和其他數位內容提供者制定和實施準則，使兒少能夠安全地獲取各種內容，承認兒少的資訊權和言論自由，同時根據兒少的權利和不斷發展的能力保護他們免受此類有害資訊的影響。對任何基於網路、電子或其他資訊傳播系統之運作的任何限制都應符合《公約》第 13 條的規定。締約國不應故意阻撓或使其他行為者能夠阻撓任何地理區域的電力供應、蜂巢式網路或網路連接，不論是部分還是全部，此可能會妨礙兒少獲取資訊和通訊。

55. 締約國應鼓勵供兒少使用之數位服務的提供者採用簡明易懂的內容標籤，例如內容的年齡適宜性或可信度。締約國還應鼓勵為兒少、家長和照顧者、教育工作者和相關專業團體提供無障礙指導、培訓、教材和報告機制。為保護兒少免受不適合其年齡之內容影響而基於年齡或基於內容所製作之系統應符合資料最小化原則。
56. 締約國應確保數位服務提供者遵守相關準則、標準和守則，並執行合法、必要和適度的內容節制規則。內容控管、學校過濾系統和其他以安全為導向的技術不應用來限制兒少獲取數位環境中的資訊；它們只應用來防止兒少接觸有害資訊。內容審核和內容控管應與保護兒少權利不受侵犯之權利（特別是言論自由和隱私權）保持平衡。
57. 新聞媒體和其他相關組織制定的職業行為守則應包括如何報導與兒少有關的數位風險和機會的指導。此類指導應使報導皆為基於證據之報導，不洩露受害兒少和倖存者的身分，並符合國際人權標準。
58. 兒少的言論自由權包括使用自己所選擇之任何媒體尋求、接受和傳遞各種資訊和思想的自由。兒少表示，數位環境為他們表達想法、意見和政治觀點提供了很大的空間。對於處境不利或弱勢的兒少來說，在科技的推動下，與其他有相同經歷的人進行互動可以幫助他們表達自己。
59. 對兒少在數位環境中言論自由權的任何限制，如過濾程式，包括安全措施，都應該是合法、必要和相稱的。此種限制的理由應當是透明的，並以適合兒少年齡的語言告知兒少。締約國應向兒少提供關於如何有效行使這一權利的資訊和培訓機會，特別是如安全地建立和分享數位內容，同時尊重他人的權利和尊嚴且不違反法律（如有關煽動仇恨和暴力的法律）。
60. 當兒少在數位環境中表達其政治或其他觀點和身分時，他們可能會招致批評、敵意、威脅或懲罰。締約國應保護兒少免受網路侵犯和威脅、審查、資料洩露和數位監控。兒少不應因在數位環境中表達意見而被起訴，除非他們違反了符合《公約》第 13 條刑事立法所規定的限制。
61. 鑒於存在宣傳特定世界觀的商業和政治動機，締約國應確保資訊過濾、特徵描述、行銷和決策等自動化處理的使用，不會取代、操縱或干擾兒少在數位環境中形成和表達意見的能力。
125. 締約國應確保本一般性意見透過使用數位科技等方式，向所有相關利害關係人，

特別是議會和政府主管部門（包括負責跨領域與部門數位轉型的主管部門）以及司法機構、工商企業、媒體、公民社會和廣大公眾、教育工作者和兒少廣泛傳播，並提供多種形式、語言及適合年齡的版本。

伍、身心障礙者權利公約

◆ 公約條文

➤ 第 7 條

1. 締約國應採取所有必要措施，確保身心障礙兒童在與其他兒童平等基礎上，充分享有所有人權與基本自由。
2. 於所有關於身心障礙兒童之行動中，應以兒童最佳利益為首要考量。
3. 締約國應確保身心障礙兒童有權在與其他兒童平等基礎上，就所有影響本人之事項自由表達意見，並獲得適合其身心障礙狀況及年齡之協助措施以實現此項權利，身心障礙兒童之意見應按其年齡與成熟程度適當予以考量。

➤ 第 8 條

1. 締約國承諾採取立即有效與適當措施，以便：
 - (a)提高整個社會，包括家庭，對身心障礙者之認識，促進對身心障礙者權利與尊嚴之尊重；
 - (b)於生活各個方面對抗對身心障礙者之成見、偏見與有害作法，包括基於性別及年齡之成見、偏見及有害作法；
 - (c)提高對身心障礙者能力與貢獻之認識。
2. 為此目的採取之措施包括：
 - (a)發起與持續進行有效之宣傳活動，提高公眾認識，以便：
 - (i)培養接受身心障礙者權利之態度；
 - (ii)促進積極看待身心障礙者，提高社會對身心障礙者之瞭解；
 - (iii)促進承認身心障礙者之技能、才華與能力以及其對職場與勞動市場之貢獻；
 - (b)於各級教育體系，包括學齡前教育，培養尊重身心障礙者權利之態度；
 - (c)鼓勵所有媒體機構以符合本公約宗旨之方式報導身心障礙者；
 - (d)推行瞭解身心障礙者及其權利之培訓方案。

➤ 第 21 條

締約國應採取所有適當措施，確保身心障礙者能夠行使自由表達及意見自由之權利，包括在與其他人平等基礎上，通過自行選擇本公約第 2 條所界定之所有傳播方式，尋求、接收、傳遞資訊與思想之自由，包括：

- (a)提供予公眾之資訊須以適於不同身心障礙類別之無障礙形式與技術，及時提供給身心障礙者，不另收費；
- (b)於正式互動中接受及促進使用手語、點字文件、輔助 5 與替代性傳播及身心障礙者選用之其他所有無障礙傳播方法、模式及格式；
- (c)敦促提供公眾服務之私人單位，包括通過網際網路提供服務，以無障礙及身心障礙者可以使用之模式提供資訊及服務；
- (d)鼓勵大眾媒體，包括透過網際網路資訊提供者，使其服務得為身心障礙者近用；

(e)承認及推廣手語之使用。

◆ 一般性意見

➤ 第 2 號一般性意見：無障礙/可及性(《公約》第九條)

7. 世界衛生組織及世界銀行進行了迄今為止規模最大的諮詢，有從事身心障礙領域工作的數百名專業人員的積極參加，並於 2011 年根據這次諮詢出版了世界身心障礙問題報告概要。報告強調建築環境、交通系統以及資訊及通訊往往不能為身心障礙者所進入或取得。由於缺乏無障礙交通，身心障礙者受阻而不能享受他們的某些基本權利，如獲得就業的權利或健康照護權等。由於資訊及通訊受阻，許多國家執行無障礙法的程度依然很低，身心障礙者常常沒有表意自由權。即使在對聽覺障礙者有手語翻譯服務的國家，合格翻譯的人數通常很少，滿足不了他們對服務日益增長的需求；譯者還必須單獨旅行前往客戶所在地，因此使用他們的服務的費用太昂貴。由於在通訊方面缺乏易讀的格式以及輔助及替代模式，因此，患有智能及心理障礙的人以及視聽覺障礙者，在獲得資訊及通訊時都遇到障礙。他們在爭取獲得服務時，由於偏見以及提供這些服務的工作人員得不到適當的培訓，因此也會遇到障礙。

38. 第 9 條及第 21 條在資訊及通訊問題上相互交叉。21 條規定，締約國「應當採取一切適當措施，確保身心障礙者能夠行使自由表達意見的權利，包括在與其他人平等的基礎上，通過自行選擇……的一切交流形式，尋求、接受、傳遞資訊及思想的自由」。它接著詳細描述了如何在實踐中確保無障礙獲得資訊及通訊的各種方法。它要求締約國「以可及性模式及適合不同類別身心障礙的科技，及時向身心障礙者提供公共資訊」(第 21 條第 a 款)。它還規定「在正式事務中……促進使用手語、點字、輔助及替代性交流方式及身心障礙者選用的其他一切無障礙交流手段、方式及模式」(第 21 條第 b 款)。敦促向公眾提供服務，包括通過網際網路提供服務的私有實體，以無障礙及身心障礙者可以使用的模式提供資訊及服務(第 21 條第 c 款)。鼓勵包括網際網路資訊提供商在內的大眾媒體向身心障礙者提供無障礙服務(第 21 條第 d 款)。第 21 條尚要求締約國根據身心障礙者權利公約第 24 條、第 27 條、第 29 條及第 30 條承認及促進使用手語。

➤ 第 4 號一般性意見：關於有權接受融合教育

47. 第 7 條聲稱在所有跟身心障礙兒童有關的行動中，應當以兒童的最佳利益為首要考慮。「最佳利益」概念是為了確保兒童能充分有效地享有所有人權和確保兒童的整體發展。決定身心障礙兒童的最佳利益時，必須考慮兒童自己的看法和認同、家庭的維繫、對兒童的照顧、保護和安全、身心任何特別脆弱之處、以及兒童的健康權和受教育權。《兒童權利公約》申明，制定教育政策和規定時，必須以兒童的最佳利益為基礎。第 7 條(3)進一步主張身心障礙兒童有權表達自己的意見；對所有會影響他們的事項，他們所表達的意見應當依其年齡和成熟程

度，獲得與其他兒童平等的適當重視；並且必須提供他們適合其身心障礙狀況和年齡的協助。保障兒童參與其教育的權利必須同樣適用於身心障礙兒童，包括參與自己的學習和個別化教育計畫、課堂教學方法、經由學校相關會議參與制訂學校政策和制度，以及參與制定更廣泛的教育政策。

50. 委員會呼籲締約國注意委員會關於在法律面前獲得平等承認的第 1 號一般性意見 (2014)，強調融合教育讓身心障礙學生有機會表達自己的意願和喜好，特別是有社會心理障礙或智能障礙的學生。締約國必須在各個教育階段提供必要支持（包括可依其意願減少未來的支持服務），以確保融合教育支持身心障礙學習者建立行使法律能力的自信心。

➤ **第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區**

75. 為身心障礙者女孩及男孩提供適齡的支持服務，對於他們平等享有人權極為重要（第 7 條）。關鍵是尊重身心障礙兒童的發展能力，並支援他們在影響自身的選擇上擁有發言權。同樣重要的還有，為家庭提供支持、資訊及指導（第 23 條），以防止身心障礙兒童被送入收容機構，在收養政策方面採取融合取向，以確保身心障礙兒童也有平等被收養的機會。

85. 身心障礙者有權以無障礙格式獲得一切公共資訊，並在與他人平等基礎上搜尋、接收及表達自己意見（第 21 條），讓障礙者可以透過手語翻譯、點字、觸覺及易讀版，或用輔助性與替代性的通訊方法、模式及格式選擇自己獲得資訊的方式。重要的是，溝通及資訊交流應雙向進行，而且要為使用不同交流方式的個人提供無障礙服務及設施。特別重要的是，為了讓身心障礙者能夠完全知情地決定及選擇自己在何處、與何人一起及如何生活以及哪種服務最適合自己，應透過多種管道無障礙提供關於支持服務及社會保障計畫的資訊，包括關於身心障礙相關機制的資訊。同樣重要的是，提供回饋及投訴的機制應保持溝通無障礙。

➤ **第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視**

38. 兒童權利公約第 3 條所載「兒童的最佳利益」的概念，應在認真考慮到身心障礙兒童處境的情況下適用於身心障礙兒童。締約國應促進將身心障礙問題納入關於兒童及青少年的一般法律及政策。但是，最佳利益的概念不應用於防止兒童，特別是身心障礙女孩行使身體完整權。它應該用來確保身心障礙兒童在與他們的情況有關的每一個決策過程中，均能瞭解情況、被諮詢意見並有發言權。尤其是，締約國應該解決針對身心障礙兒童的暴力及機構收容問題，他們因歧視而被拒絕在自己家中長大的權利。締約國應執行去機構化方案，協助兒童與家人一起生活，或者在社區中接受替代性家庭照顧。締約國還應採取支持措施，使所有身心障礙兒童都能在影響他們的所有程序中，包括在議會、委員會及政治決策機構中行使發言權。

➤ **第 7 號一般性意見：身心障礙者，包括身心障礙兒童經由其代表組織參與公約的執行及監測**

一、導言

1. 身心障礙者全程參與了身心障礙者權利公約協商、擬定及起草，並且扮演決定性角色。身心障礙者經由其代表組織及其合作夥伴展開的密切諮詢及積極參與，對公約品質以及公約對身心障礙者的現實意義產生正面影響。這也展現出障礙者的力量、影響力與潛力，促成突破性的人權條約通過與建立人權觀點的障礙模型。障礙者經由其代表組織，有效且有意義的參與是公約的核心精神。
2. 每個人能積極且知情的參與影響他們生活的決策過程，與人權為基礎的公共決策取向一致，能確保好善治與社會問責。
3. 世界人權宣言第 21 條明確確立了參與公共生活的原則，公民與政治權利國際公約第 25 條又重申了這項原則。其他一些人權工具，如消除一切形式種族歧視國際公約第 5 條(c)項、消除對婦女一切形式歧視公約第 7 條，以及兒童權利公約第 12 條及第 23 條第 1 項，也肯認參與既是一項原則，也是一項人權。身心障礙者權利公約肯認障礙者參與具有一般性義務及跨領域的議題。事實上，公約明訂締約國需密切諮詢障礙者且積極參與(第 4 條第 3 項)與公約第 33 條第 3 項，障礙者參與公約實施的監測義務，是障礙者廣泛參與公共生活概念的一部分。
4. 通常障礙者在與他們生活相關的事務常常不被諮詢意見，而由他人代為決定。過去幾十年的障礙者權利運動，障礙者要求社會肯認他們的人權與他們在決定這些權利的角色，而諮詢障礙者意見一直被認為是重要的過程，就是上述障礙者運動的貢獻。「所有關於我們的事都需要我們的參與」，這一口號反映出身心障礙者權利運動的理念及歷史，依據的正是有意義的參與原則。
5. 身心障礙者在參與公共生活方面仍然面臨著態度、物質、法律、經濟、社會及溝通方面的巨大障礙。公約生效之前，身心障礙者的意見被擱置一旁，取而代之的是第三人代表，例如「為」身心障礙者服務的組織的意見。
6. 參與的過程以及身心障礙者經由其代表組織參加公約的談判協商及起草工作，經證明是完整及有效參與原則、個人自主及自己做出決定的自由的極好實例。因此，國際人權法現在明確肯認，身心障礙者是所有人權及基本自由的「主體」。
7. 委員會在其法理的基礎上，力求通過本一般性意見闡明締約國根據第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項所承擔的義務及這些義務的履行方式。委員會注意到締約國在過去十年中在執行第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項的規定方面取得的進展，例如在根據公約第 33 條第 2 項建立的獨立監測架構及監測程序中，向身心障礙者組織提供經濟協助或其協助。此外，一些締約國依照第 4 條第 3 項及第 35 條第 4 項，在編寫提交委員會的初次報告及定期報告時與身心障礙者組織進行了諮詢。
8. 儘管如此，委員會仍然注意到，第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項的目標及精神與這些條款的執行程度仍存在差距。此外，這是因為在制定政策與執行方案時，欠缺障礙者代表組織的參與及諮詢障礙者意見。
9. 締約國應當肯認，邀請並確保身心障礙者經由其代表組織參與決策過程能對這類過程產生影響，並且很有必要，主要是因為身心障礙者對需要落實的權利有相關的親身經歷及知識。締約國還應在執行及監測公約採取各種措施，以及在推

動聯合國 2030 年永續發展議程及其目標 時，考量公約的一般原則。

二、第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項的規範性內容

A. 「代表組織」的定義

10. 公約第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項都包含身心障礙者經由「代表組織」或身心障礙者組織參與及參加的意涵在內。要適當落實公約，締約國與相關利害相關人必須界定身心障礙者組織的範圍，並肯認不同類型障礙者組織的存在。
11. 委員會認為，身心障礙者組織應該紮根於、致力於並完整尊重公約肯認的各項原則及權利。它們只能是由身心障礙者領導、指導及管理的組織。其大多數成員應該是身心障礙者。身心障礙婦女組織、身心障礙兒童組織及愛滋病毒/愛滋病感染者組織屬於公約意義上的身心障礙者組織。身心障礙者組織具有某些特色，包括：
- (a) 設立這類組織的主要目的是採取集體行動，表達、促進、追求及(或)捍衛身心障礙者權利，一般應將這類組織視為身心障礙者組織；
 - (b) 這類組織雇用身心障礙者，或由身心障礙者代表，委託身心障礙者或專門提名/任命身心障礙者；
 - (c) 在大多數情況下，這類組織不附屬於任何政黨，並獨立於公部門，也獨立於它們可能加入的其他任何非政府組織；
 - (d) 這類組織的成員資格，可以是實際障礙者，或是某些外表不易辨識，但是被他人認為具有損傷，也可以是所有身心障礙者；
 - (e) 這類組織代表具有多重背景(例如：在生理性別、社會性別、種族、年齡、移民或難民身分等方面多種多樣)的身心障礙者群體。它們可能包括具有跨類別特徵(例如兒童、婦女或原住民身心障礙者)的群體，由有各種損傷狀態的成員組成；
 - (f) 這類組織可以是地區組織、全國組織、區域組織或國際組織；
 - (g) 這類組織可以是個別身心障礙者組織、聯盟或跨障礙類別或總會類型運作，力求在身心障礙者與公部門、國際組織及私有實體等互動時，以協作及協調方式代表障礙者發聲。
12. 委員會確認的不同類型身心障礙組織：
- (a) 身心障礙者總會組織，即身心障礙者代表組織的聯盟。理想情況下，每個決策層應該只有一或兩個總會組織。為達到公開、民主及代表各種不同類型障礙者，它們應接納身心障礙團體成為它們的會員。它們應該由身心障礙者組織、領導及管理。它們只代表其會員組織發言，只就共同關心及集體決定的事項發言。然而，它們不能代表個別身心障礙者，因為它們往往缺乏對個人背景的詳細瞭解。代表特定群體的個別身心障礙者組織比較能夠扮演這一角色。儘管如此，身心障礙者應該能夠自己決定他們希望代表自己的組織。締約國內的總會組織在任何情況下都不應妨礙身心障礙者個人或組織參與諮詢或其他形式的促進身心障礙者利益的活動；
 - (b) 跨身心障礙組織是由代表所有或某些損傷的個別障礙者組成。它們往往是地

區及(或)全國層級的組織，但也可能成為區域及國際組織；

- (c) 在不同的網路及平臺上代表身心障礙者、通常以鬆散形式並(或)在地區形成的自我倡議組織。它們倡議身心障礙者的權利，特別是心智障礙者的權利。建立這類組織，提供適當、有時是廣泛的支持，使其成員能夠表達自己的意見，對於政治參與及參與決策、監測及執行過程至關重要。這對於那些被阻止行使法律能力、被機構安置及(或)被拒絕投票權的人尤其重要。在許多國家，自我倡議組織受到歧視，法律地位得不到承認，因為法律及法規否認其成員的法律能力；
- (d) 當心智障礙、失智症的親屬及(或)身心障礙兒童等身心障礙者群體希望得到由其家人組成的聯合網絡或組織支持時，包括身心障礙者家庭成員及(或)親屬的組織，在促進、提升及保護這些身心障礙者的利益以及支持他們自主及積極參與方面可以發揮關鍵作用。在這種情況下，這些組織應參與諮詢、決策及監測過程。在這些組織中，父母、親屬及照顧者的作用應該是為身心障礙者提供協助並向其賦權，讓他們有發言權並完整掌控自己的生活。這類組織應積極努力促進及運用支持決策程序，以確保及尊重身心障礙者被諮詢及表達自己意見的權利；
- (e) 身心障礙婦女及女孩組織，代表異質群體的身心障礙婦女及女孩。身心障礙婦女及女孩的多樣性應包括各種類型的損傷。對於諮詢單獨或不成比例影響身心障礙婦女及女孩的具體問題，以及性別平等政策與婦女及女孩整體有關的問題等，確保身心障礙婦女及女孩的參與是必不可少；
- (f) 身心障礙兒童及青年的組織及自發行動，它們對兒童參與公共生活及社區生活、被傾聽的權利、表意自由及結社自由至關重要。成年人可以發揮關鍵的支持作用，以提升及創造一種環境，使身心障礙兒童及青年能夠在自己的組織及倡議內，包括經由與成年人及其他兒童及青年合作，以正式或非正式方式得到認可及採取行動。

B. 身心障礙者組織與其他民間社會組織的區別

- 13. 身心障礙者組織應有別於「為」身心障礙者提供服務及(或)替他們倡議的組織，後者在實踐中可能與障礙者產生利益衝突，因為這類組織將其作為私有實體的宗旨凌駕於身心障礙者權利之上。締約國應特別重視身心障礙者經由其代表組織表達的意見，支持這類組織增能並賦權，確保在決策過程中優先探悉他們的意見。
- 14. 亦應對身心障礙者組織及公民社會組織進行區分。「公民社會組織」一詞包含不同類型的組織，包括研究組織 / 研究機構、服務提供者組織及其他私人利害關係人。身心障礙者組織是一種特定類型的公民社會組織。它們可能是主流公民社會總會組織及(或)聯盟的一部分，這些組織及(或)聯盟不一定專門倡議身心障礙者權利，但可以支持將他們的權利納入人權議題的主流。根據第 33 條第 3 項，包括身心障礙者組織在內的所有民間社會組織都可以在監測公約方面發揮作用。締約國在處理與身心障礙者有關的問題時，應優先考量身心障礙者組織的意見，並制定架構，要求民間社會組織及其他利益相關者在展開與公約所載權利及不歧視、和平

及環境權等其他專題有關的工作時與身心障礙者組織諮詢，並讓它們參與。

C. 第 4 條第 3 項的範圍

15. 為履行第 4 條第 3 項之下的義務，締約國應納入一項義務，即密切諮詢身心障礙者，並使身心障礙者經由其自身組織，積極參與各級政府部門的法律及監管架構及程序。締約國還應考量在批准法律、規範及政策，無論是主流法律、法規及政策還是針對身心障礙者的法律、規範及政策之前，將與身心障礙者諮詢並使他們參與列為一個強制性規定。因此，在早期階段就應開始諮詢，在所有決策程序中為最終成果提供投入。諮詢應包括在地區、全國、區域及國際各級代表多種多樣的身心障礙者的組織。
16. 所有身心障礙者，例如有社會心理障礙或心智障礙者都可以在與其他人平等的基礎上，不受歧視地有效及完整參與，不因損傷類型而受到任何形式的排除。應在平等的基礎上，例如不論性傾向及性別認同，肯認所有身心障礙者經由其代表組織參與諮詢的權利。締約國應制定一個全面的反歧視架構，確保所有身心障礙者的權利及基本自由，取消以其成員的生理性別、社會性別或社會地位為由對身心障礙者個人或組織定罪，拒絕他們參與公共生活及政治生活的權利的法律。
17. 締約國確保與身心障礙者組織諮詢的法律義務包括，允許身心障礙者參與公共決策空間以及研究領域、通用設計、夥伴關係、代表權及公民掌控等其他領域。而且，這項義務的範圍包括全球及(或)區域身心障礙者組織在內。

1. 涉及身心障礙者的議題

18. 第 4 條第 3 項中「身心障礙者相關議題」一語涵蓋了可能直接或間接影響身心障礙者權利的所有立法措施、行政措施及其他措施。對涉及身心障礙者的問題作廣義解釋，使締約國能夠經由融合政策將身心障礙議題主流化，確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上獲得考量。它還確保在決定新的立法措施、行政措施及其他措施時，考量到身心障礙者本身生活知識與經驗。這包括可能對其生活有影響的決策過程，如制定一般法律及公共預算或針對身心障礙者的法律。
19. 根據公約第 4 條第 3 項的諮詢可以防止締約國採取任何可能不符合公約及身心障礙者權利的行為或做法。當討論措施的直接或間接影響有爭議時，締約國公部門有責任證明，討論的議題不會對身心障礙者產生不符比例的影響，因此不需要諮詢。
20. 直接影響身心障礙者的議題實例包括去機構化、社會保險及身心障礙障礙年金、個人協助、無障礙及合理調整政策等。間接影響身心障礙者的措施可能涉及憲法、選舉權、獲得正義，以及任命治理教育、醫療、工作及就業領域相關身心障礙者的政策或公共政策的行政機關人員等。

2. 「密切諮詢與積極參與」

21. 經由身心障礙者代表組織與身心障礙者「密切諮詢，使他們積極參與」是國際人權法下的一項義務，它要求承認每個人在個人自主及自決基礎上參與決策過程的

法律能力。諮詢及參與實施公約的決策過程以及其他決策過程的工作應讓所有身心障礙者都參與進來，必要時應採用支持決策制度。

22. 締約國應以有意義與及時的方式，系統及公開地與身心障礙者組織接觸、諮詢並協助他們參與。這點需要相關資訊的可及性，包括公立機構的網站提供可近的數位格式，必要時提供合理調整，如手語翻譯、「易讀」文本及淺白語言、點字及觸覺溝通等。公開諮詢使身心障礙者能夠在與其他人平等的基礎上進入所有公共決策空間，包括與實施及監測公約有關的國家經費及所有相關的公共決策機構。
23. 公部門在處理與身心障礙者直接相關的問題時，應適當及優先考量身心障礙者組織的意見及觀點。主導決策過程的公部門有責任向身心障礙者組織告知這種過程的結果，包括以障礙者可理解的方式明確解釋如何及為何將他們意見納入決定的考量及理由。

3. 包括身心障礙兒童

24. 第 4 條第 3 項亦肯認，必須經由身心障礙兒童組織或支持身心障礙兒童的組織，系統化的實踐「包括身心障礙兒童」參與為實施公約所擬訂和施行立法和政策以及其他決策過程。這些組織在促進、提升與確保個人自主與身心障礙兒童積極參與方面扮演關鍵角色。締約國應當為身心障礙兒童代表組織的設立和運作創造有利環境，作為維護身心障礙兒童結社自由權之義務的一部分，包括提供適當資源予以支持。
25. 締約國應採用立法、法規並制定方案，確保人人瞭解及尊重兒童的意願及偏好，並隨時考量到他們個人不斷發展的能力。承認及促進個人自主權對於包括身心障礙兒童在內的所有身心障礙者作為權利持有人受到尊重至關重要。身心障礙兒童本身最適合表達自己的要求及經驗，這對於根據公約制定適當的法律及方案是必要的。
26. 締約國可以組織研討會/會議，邀請身心障礙兒童發表意見。締約國還可以公開邀請身心障礙兒童提交關於特定主題的文章，鼓勵他們詳細闡述自己的第一手經歷或對生活的期望。這些文章可以總結起來，作為兒童自己的意見，直接納入決策過程。

4. 完整及有效參與

27. 「完整及有效參與」(第 3 條第 3 項)社會是指讓包括身心障礙者在內的所有人有所參與，從而提供一種歸屬於社會及作為社會的一份子的感覺。這包括獲得鼓勵及得到適當的支持，包括同儕的支持及參與社會方面的支持，以及在公開場合表達自己的意見時免於社會烙印、感到安全及受到尊重。完整及有效的參與要求締約國能促進身心障礙者參與且能廣泛諮詢不同損傷之障礙者意見。
28. 參與權是一項公民及政治權利，也是一項立即適用的義務，不受任何形式的預算限制，適用於與公約有關的決策、實施及監測過程。保證身心障礙者組織參與其中每個階段的工作，身心障礙者比較能夠辨識及指出可能增進或阻礙其權利的措施，最終為這種決策過程帶來更好的結果。完整及有效的參與應被視為一個過程

而非單一事件。

29. 如果身心障礙者能夠行使公民與政治權利國際公約第 19 條、第 21 條及第 22 條所載表意自由權、和平集會及結社自由等權利，他們就有可能參與實施及監測公約。身心障礙者及其代表組織參與實施及監測公約的公共決策過程，其作為人權維護者的角色應得到肯認，他們應受到保護，免遭恐嚇、騷擾及報復，特別是在表達不同意見時。
30. 參與權還涵蓋與正當過程權及表達意見權有關的義務。締約國在密切諮詢身心障礙者組織並使其積極參與公共決策的同時，也在落實身心障礙者完整及有效參與公共及政治生活的權利，包括選舉權及被選舉權(公約第 29 條)。
31. 完整及有效的參與意味著身心障礙者參與地區、區域、全國及國際各級的不同決策機構，以及國家人權機構、特設委員會、理事會及區域或市政組織。締約國應在其立法及實踐中肯認，所有身心障礙者都可以被提名或當選進入任何代表機構：例如，確保身心障礙者被提名為市級身心障礙者理事會成員，或者在全國性人權機構中擔任專門負責身心障礙者權利問題的職位。
32. 締約國應加強身心障礙者組織在國際層面的參與，例如參加永續發展的高階政治論壇，以及區域及普遍人權機制。因此，身心障礙者經由其代表組織的參與將提高公共資源的效力及平等使用，進而為身心障礙者及其社區取得更好的成果。
33. 完整及有效的參與也可以成為促發社會變革的工具，並提升障礙者的增能及賦權。身心障礙者組織參與各種形式的決策，能夠增強他們倡議及談判的能力，並使他們能夠更堅定地表達自己的觀點，實現自己的願望，促進他們聯合起來表達不同的意見。締約國應確保身心障礙者經由其代表組織完整及有效地參與，以此實現身心障礙者融入社會及反擊歧視。確保身心障礙者完整及有效的參與並與身心障礙者組織接觸的締約國可改善透明度及問責，能夠對身心障礙者的要求做出反應。

D. 第 33 條：國家實施與監測中的公民與社會參與

34. 公約第 33 條建立了國家實施機制及獨立監測架構，並提供身心障礙者組織參與其中。第 33 條應解讀及理解為對第 4 條第 3 項的補充。
35. 第 33 條第 1 項要求締約國設立一個或多個協調中心及(或)協調機制，以確保公約的實施並為相關行動提供便利。委員會建議締約國的協調中心及(或)協調機制將身心障礙者組織的代表以及與這類組織接觸及聯絡的正式程序納入與公約有關的諮詢過程。
36. 根據第 33 條第 2 項，委員會肯認到在監測過程的所有階段建立、維持及提升獨立監測架構(包括國家人權機構)的重要性。這些機構在公約的監測過程中，在提升國家層面遵從及促進包括國家機構在內的國家行動者及公民社會為保護及提升人權展開協調行動方面，扮演關鍵角色。
37. 第 33 條第 3 項強調締約國有義務確保公民社會參加並能夠參與根據公約建立的獨立監測架構。公民社會的參與應包括身心障礙者經由其代表組織的參與。
38. 締約國應確保獨立的監測架構顧及、促進及確保身心障礙者組織經由正式機制積

極參與這類架構及過程，確保他們的聲音能夠反應在締約國的報告及進行的分析中並得到肯認。將身心障礙者組織納入獨立監測架構及其工作可以有多種形式，例如為這類組織提供獨立監測架構的董事會或諮詢機構席位。

39. 第 33 條第 3 項意味著締約國應當提供及資助公民社會中，特別是身心障礙者組織的能力，以確保其有效參與獨立監測架構的過程。身心障礙者組織應擁有適當資源，包括來自獨立及自我管理的經費支持，以參與獨立監測架構，並確保符合其成員的合理調整及無障礙的要求。與第 33 條第 3 項有關的對身心障礙者組織的支持及資助是對締約國在公約第 4 條第 3 項之下承擔的義務的補充，而不是不排除這些義務。
40. 公約及相關的實施策略都應該轉譯出來，以便各種不同 損傷的障礙者可近用及獲得。締約國應向身心障礙者提供獲取資訊的管道，使他們能夠理解及評估決策過程中的問題，並提供有意義的意見。
41. 為執行第 33 條第 3 項，締約國應確保身心障礙者組織能夠方便近用政府內部的主責單位及(或)協調機制。

三、締約國的義務

42. 委員會在其結論性意見中，提醒締約國有責任經由身心障礙者代表組織，包括代表身心障礙婦女及身心障礙兒童的組織，與身心障礙者密切、即時諮詢，並積極地讓身心障礙者參與制定及執行旨在落實公約的法律及政策，並參與其他決策過程。
43. 締約國有義務確保諮詢過程透明，提供適當及無障礙的資訊，並儘早及持續地讓身心障礙者參與。締約國不應隱瞞資訊、對身心障礙者組織在諮詢及整個決策過程中自由表達意見設置條件，或阻止其表達意見。依照結社自由權，這點包括註冊及未註冊組織。結社自由權應由法律做出規定，對沒有註冊的社團提供平等保護。
44. 締約國不應要求身心障礙者組織須登記註冊才能參加廣泛諮詢過程。然而，締約國應確保身心障礙者組織能夠登記註冊並行使第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項之下的參與權，提供免費及無障礙的登記註冊系統，並促進這些組織能合法登記註冊。
45. 締約國應確保身心障礙者能夠近用與公共決策及諮詢有關的所有設施及程序。締約國應採取適當措施，使包括自閉症患者在內的身心障礙者能夠在與其他人士平等的基礎上進入物理環境，包括進入建築物、利用交通運輸、以自己的語言獲得教育、資訊及通訊，包括運用新的資訊科技及系統、公立機構網站以及城鄉各地開放或提供給公眾的其他設施及服務。締約國還應確保諮詢過程無障礙——例如，提供手語翻譯、點字及「易讀」文本——並且必須酌情及應要求提供支持、經費及合理調整，以確保第 11、12 及 50 段所界定的所有身心障礙者的代表參與諮詢過程。
46. 對感官及心智障礙者組織，包括自我倡議組織及社會心理身心障礙者組織，應提供會議助理及支持人員、無障礙格式的資訊(如淺白語言、「易讀」文本、輔助溝

- 通系統及象形符號)、手語翻譯、聾盲者之導引翻譯員，並(或)在公開辯論中提供同步聽打。締約國還應為身心障礙者組織代表分配經費資源，用於支付與諮詢過程有關的開支，包括出席會議及科技簡報會所需的交通及其他必要開支。
47. 與身心障礙者組織的諮詢應基於透明、相互尊重、有意義的對話，以及就符合身心障礙者多樣性的程序達成共識的真誠目標。這種程序應考量到身心障礙者組織往往依賴於「志工」展開工作的性質，有合理及實際的時間表。締約國應在身心障礙者組織的積極參與下，定期評估其參與及諮詢機制的運作情況。
48. 身心障礙者經由其代表組織提出的意見應得到應有的重視。締約國應保證傾聽他們的意見而不僅僅是流於形式，或象徵性地進行諮詢。締約國應考量這種諮詢的結果，並將其列入所通過的決定，將諮詢的結果及時告知參與者。
49. 締約國應密切及有效地諮詢身心障礙者組織，並在身心障礙者組織的積極參與下，在政府的不同部門及層級建立適當及透明的機制及程序，以便在推動公共決策時明確考量這些組織的意見。
50. 締約國應確保與代表所有身心障礙者的心身障礙者組織密切諮詢，讓它們積極參與，這些組織代表的人群包括但不限於婦女、老年人、兒童、需要高度支持的人、地雷受害者、移民、難民、尋求庇護者、境內流離失所者、無證及無國籍者、實際或被認知為有社會心理損傷者、心智障礙者、神經系統異常者(包括自閉症或失智症者)、白化症者、患有永久身體障礙、慢性疼痛、麻瘋病及視力障礙者以及失聰、聾盲或聽力障礙者及(或)感染愛滋病毒/愛滋病者。締約國讓身心障礙者組織參與的義務還涵蓋具有特定性傾向及(或)性別認同的身心障礙者、雙性身心障礙者、原住民身心障礙者、屬於民族、族裔、宗教或語言少數群體的身心障礙者以及生活在農村地區的身心障礙者。
51. 締約國應禁止服務提供者等第三人採取歧視性做法及其他做法，直接或間接介入身心障礙者在與公約有關的決策過程中接受密切諮詢及積極參與的權利。
52. 締約國應通過和執行相關法律及政策，確保障礙者能參與諮詢、不被他人阻止參與的權利。這類措施包括提高家庭成員、服務提供者及公職人員對身心障礙者參與公共生活及政治生活權利的認識。締約國應設立相關機制，揭發身心障礙者組織代表或其他利益相關者的利益衝突，防止其對身心障礙者的自主權、意願及偏好產生不利影響。
53. 為履行第4條第3項規定的義務，締約國應制定法律及監管架構及程序，確保身心障礙者經由其代表組織，完整及平等地參與涉及身心障礙者問題的決策過程以及起草立法及政策的工作，包括起草與身心障礙有關的立法、政策、策略及行動計畫。例如，締約國應制定條款，給身心障礙者組織提名工作成員加入常設委員會及(或)臨時任務編組的權利，從而給它們一些席位。
54. 締約國應建立及規範正式諮詢程序，包括對問卷調查、會議及其他方法進行規劃，確定適當的時程，使身心障礙者組織及早參與，並事先、及時及廣泛地傳播每一過程的相關資訊。締約國應與身心障礙者組織諮詢，設計可及的線上諮詢工具及(或)提供可及性數位格式的替代諮詢方法。為確保在諮詢過程中沒有人被遺漏，締約國應派員負責追蹤參與情況，關注代表人數不足的團體，並確保無障礙環境

- 及合理調整要求得到滿足。同樣地，締約國應透過提供關於合理調整及可及性要求等方面的資訊，確保代表所有這類群體的身心障礙者組織參與進來並被諮詢。
55. 締約國在為制定政策進行準備性研究及分析時，應諮詢並納入身心障礙者組織。審查政策建議的公共論壇或政策草案審查程序應該具備完整的可及性，以便身心障礙者參與。
56. 締約國應確保身心障礙者組織以明確的程序、適當的時程及先前傳播的相關資訊為基礎，透過獨立的監測架構參與監測程序。監測及評價系統應審查身心障礙者組織在所有政策及方案中的參與程度，並確保優先考量身心障礙者的意見。為履行其提供服務的主要責任，締約國應探索與身心障礙者組織建立夥伴關係，以瞭解服務使用者自身的意見。
57. 締約國最好應鼓勵建立一個單一、統一及多樣化的身心障礙者組織代表聯盟，容納所有身心障礙者組織，尊重它們的多樣性及平等性，並確保該聯盟在國家層面參與及參加對公約的監測。民間社會組織一般不能代表或取代身心障礙者組織。
58. 提升身心障礙者倡議及賦權是他們參與公共事務的關鍵；這就需要發展技術、行政管理及溝通技巧，並使他們方便獲得立法及政策制定工作相關的資訊及工具。
59. 身心障礙者在接受融合教育方面遇到的阻礙減少了他們的機會，削弱了他們參與公共決策的能力，這反過來又影響了其代表組織的能力。身心障礙者在使用公共交通工具方面面臨阻礙、缺乏合理調整、收入低或收入不足以及失業等問題，也限制了他們參與民間社會活動的能力。
60. 締約國應加強身心障礙者組織參與所有制定政策階段的能力，為此提供關於障礙人權模式的能力建構及訓練，包括獨立經費。締約國還應支持身心障礙者及其代表組織發展獨立倡議他們完整及有效參與社會所需的能力、知識及技能，並發展更強有力的民主治理原則，如尊重人權、法治、透明度、問責制、多元化及參與。此外，締約國還應就如何獲得經費及擴大支持來源提供指導。
61. 締約國應確保身心障礙者組織能夠方便及自由地登記註冊，向國家及國際捐助者，包括向私人、私營公司、所有公共及私營基金會、民間社會組織以及國家、區域及國際組織尋求及獲取經費及資源。委員會建議締約國制定為諮詢分配經費的標準，包括採取以下辦法：
- (a) 直接提供經費給身心障礙者組織，避免透過第三人；
 - (b) 優先提供資源給專注於倡議身心障礙者權利的身心障礙者組織提供資源；
 - (c) 配置特別經費給身心障礙婦女及兒童組織，使它們能夠完整及有效地參與起草、制定及執行法律及政策的程序並參與監測框架；
 - (d) 在不同身心障礙者組織之間平等分配經費，包括機構能持續發展核心功能的經費，而不是根據計畫提供經費；
 - (e) 確保身心障礙者組織即使獲得經費，也在決定其倡議議程方面享有自主權；
 - (f) 區分為身心障礙者組織的運作提供經費及為這類組織實施的專案提供經費；
 - (g) 向所有身心障礙者組織提供經費，包括自我倡議組織及(或)因法律拒絕其成員的法律能力並阻礙其組織登記註冊而未獲得法律地位的組織；
 - (h) 制定及實施可及性格式的經費申請程序。

62. 締約國應確保身心障礙者組織能夠獲得國家經費支持其活動，以避免它們只能依賴外部資源的情況，這種情況會限制他們建立可行的組織結構的能力。身心障礙者組織得到公部門及私部門經費資源支持並以會員費為補充，便更能夠確保身心障礙者參與各種形式的政治及行政決策，提供他們支持，並創辦及主辦個人及不同團體導向的社會活動。
63. 締約國應透過建立負責任的、法律承認的正式機制，例如在國家及國際層級創辦信託基金，保證為身心障礙者組織提供適當及充足的經費。
64. 締約國應當為建立及加強代表各種損傷的身心障礙者組織增加公共資源。締約國還應確保這類組織獲得國家經費，包括免稅、免繳遺產稅及發行國家彩券等形式。締約國應在與其他非政府人權組織相同的基礎上，提升及便利身心障礙者組織獲得國外經費，作為展開國際合作及發展協助的一部分，包括在區域層級展開這項努力。
65. 締約國應制定強有力的機制及程序，確保對不遵守第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項義務的行為進行有效制裁。遵守情況應由獨立機構，例如由監察員辦公室或議會委員會進行監測，它們有權發起調查並對負責部門究責。與此同時，身心障礙者組織如果發現相關實體不遵守第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項，應該能夠對這些實體提起法律訴訟。這種機制應成為在所有決策層級的法律架構以及國家反歧視立法的一部分，以及治理身心障礙者組織諮詢及參與的法律框架。
66. 締約國應肯認有效救濟，採取集體或團體訴訟方式以強制依據公約執行障礙者參與的權利。在身心障礙者權利受到不利影響的情形中，公部門可以為有效保障身心障礙者獲得正義做出重大貢獻。有效的救濟措施包括：(a) 暫停程序；(b) 退回到程序的更早階段，以確保與身心障礙者組織諮詢及使這些組織參與；(c) 推遲執行決定，直至進行適當諮詢；或(d) 以不遵守第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項為由，全部或部分撤銷決定。

四、與公約其他條款的關係

67. 第 3 條確定了一套關於公約的解釋及執行的整體指導原則。其中列入「完整及有效地參與及社會融合」，這意味著身心障礙者經由其代表組織參與貫穿整個公約文本，也適用於整個公約。
68. 作為締約國一般義務的一部分，第 4 條第 3 項適用於整個公約，對履行公約所載所有義務具有重要意義。
69. 第 4 條第 1 項、第 2 項及第 5 項對於執行同條第 3 項至關重要，因為其中列舉了締約國的主要義務，這些義務延伸至聯邦制國家的所有地區，無任何限制或例外，涉及為遵守公約建立必要的結構及架構及採取措施。
70. 根據第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項，應採用第 5 條規定的促進身心障礙者平等及不歧視的政策。密切諮詢代表社會多樣性的身心障礙者組織，使這些組織積極參與，是成功制定及監測法律架構及指導文件以促進事實上及融合性平等，包括促進優惠性差別待遇的關鍵組成部分。
71. 諮詢程序不應排斥身心障礙者，也不應以損傷為由而歧視。程序及相關文件應對

身心障礙者具有融合性，對身心障礙者可及，並列出早期參與諮詢程序的時程及技術協助。在所有對話及諮詢過程中，應始終提供合理調整，必須密切諮詢身心障礙者組織並讓這些組織積極參與制定關於合理調整的法律及政策。

72. 公約第 6 條要求採取措施，確保身心障礙婦女及女孩的完整發展、增能及賦權。締約國應鼓勵及促進建立身心障礙婦女及女孩組織，作為使她們能夠在與身心障礙男性平等的基礎上經由自己的組織參與公共生活的機制。締約國應認識到，身心障礙婦女有權代表自己組織起來，並根據第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項方便自己有效參與密切諮詢。身心障礙婦女及女孩也應平等加入執行及獨立監測架構的所有分支及機構。所有諮詢機構、機制及程序都應專門考量到身心障礙問題，具有融合性，並確保性別平等。
73. 身心障礙婦女應在與身心障礙男性平等的基礎上，成為身心障礙者組織領導層的一部分，並通過平等代表制、婦女委員會、賦權方案等，在身心障礙者總會組織中獲得空間及權力。締約國應確保身心障礙婦女，包括處於任何監護形式之下或被機構安置的婦女參與，作為設計、執行及監測影響其生活的所有措施的前提。身心障礙婦女應當能夠參與決策過程，處理專門或不成比例地對身心障礙婦女，及對婦女權利和整體性別平等政策產生影響的問題，例如性與生育健康及權利的政策，以及一切形式針對婦女的性別暴力等問題。
74. 第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項對於落實第 7 條所述身心障礙兒童的權利至關重要。締約國應採取步驟，確保身心障礙兒童經由其代表組織參加及積極參與學校及社區、地區、全國及國際各層級影響其生活的相關立法、政策、服務及方案的規劃、實施、監測及評估工作的各個方面。參與的目標是賦權身心障礙兒童，讓責任承擔方認識到他們是權利擁有者，能夠在社區及社會中發揮積極作用。這項工作在各個層面進行，從承認他們發表意見的權利開始，朝著他們積極參與實現自身權利的方向發展。
75. 締約國應為身心障礙兒童決策提供支持，尤其，應為他們提供各種輔具，使他們能夠利用任何必要的溝通方式，以便他們表達意見，包括友善兒童的資訊，為自我倡議提供充分支持，並確保為所有從事這類兒童工作的專業人員提供適當培訓。締約國還應為身心障礙兒童提供符合其身心障礙狀況及適齡的協助、程序以及支持。在展開諮詢處理涉及他們的具體問題時，身心障礙兒童代表組織的參與應被視為不可或缺，還應根據他們的年齡及成熟程度對他們的意見予以適當考量。
76. 第 4 條第 3 項對意識提升(第 8 條)尤為重要。委員會回顧其對一些締約國的建議，即締約國應在身心障礙者組織的參與下，展開有系統的意識提升方案，包括透過公共廣播電臺及電視節目展開媒體宣傳活動，旨在描繪多樣的身心障礙者為權利擁有者。針對所有公共部門官員的意識提升運動及培訓方案必須符合公約的原則，並以身心障礙問題上的人權模式為基礎，以克服社會對性別及身心障礙根深蒂固的刻板印象。
77. 為使身心障礙者組織能夠適當參與公約的諮詢及監測過程，必須最大限度地實現程序、機制、資訊及通訊、設施及建築的無障礙(第 9 條)，包括提供合理調整。

締約國應制定、採納及實施國際無障礙標準及通用設計程序，例如在資訊及通訊科技領域，確保密切諮詢身心障礙者組織並使這些組織積極參與。

78. 在危險情況與人道危機(第 11 條)下，締約國及人道救援者必須確保身心障礙者組織，包括代表各年齡層身心障礙婦女、男性及兒童的各級身心障礙者組織的積極參與，並與其進行協調及有意義的諮詢。這需要身心障礙者組織積極參與制定、實施及監測與緊急情況有關的立法及政策，並根據第 4 條第 3 項確定分配救援物品的優先次序。締約國應促進建立國內流離失所的身心障礙者或身心障礙難民組織，使這些組織能夠在任何危難情況下，包括在武裝衝突期間提升這類身心障礙者的權利。
79. 在法律之前獲得平等承認(第 12 條)確保所有身心障礙者有權行使其完整法律能力，並享有平等權利能夠選擇及控制影響他們的決定。在法律之前獲得平等承認是直接及有效諮詢以及身心障礙者參與制定及實施落實公約的立法及政策的前提。委員會建議，在任何情況下，不遵守第 12 條都不應妨礙融合地執行第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項。應修訂法律及政策，處理因拒絕法律能力導致參與受阻的情況。
80. 委員會重申其關於在法律之前獲得平等承認的第 8 號一般性意見(2014 年)，其中指出，法律能力是完整及有效參與社會及決策過程的關鍵，應經由身心障礙者組織保障所有身心障礙者，包括心智障礙者、自閉症者、實際或被認知為社會心理損傷者以及身心障礙兒童的這一能力。締約國應確保提供支持決策安排，使身心障礙者能夠參與尊重個人自主性、意願及偏好的政策制定及諮詢工作。
81. 身心障礙者獲得司法保護的權利(第 13 條)意味著身心障礙者有權在與其他人平等的基礎上參與整個司法系統。這種參與有多種形式，如身心障礙者以原告、受害人、被告、法官、陪審員及律師等身分，參與有助於善治的民主體系。經由身心障礙者的代表組織與他們密切諮詢，是頒布及(或)修訂關於身心障礙者參與司法系統的法律、法規、政策及方案的所有過程的關鍵。
82. 為防止一切形式的剝削、暴力與虐待(第 16 條)，締約國應確保為身心障礙者服務的所有設施及方案都受到獨立機構的有效監測。委員會注意到，在為身心障礙者「服務」的場所裡，如精神病院及(或)安置機構，持續發生侵犯身心障礙者權利的情況。根據第 33 條第 3 項，這意味著，無論根據第 16 條第 3 項被賦予該任務的獨立監測機構是否符合 33 條第 2 項規定的獨立監測架構，包括身心障礙者組織在內的公民社會都應積極參與對這些設施及服務的監督。
83. 委員會重申其關於自立生活與融合社區的第 5 號一般性意見(2017 年)，在落實自立生活與融合社區(第 19 條)的權利時，經由身心障礙者代表組織與身心障礙者諮詢並使他們積極參與，對於通過所有計畫及策略以及採取後續行動及進行監測至關重要。對各層級決策程序的積極參與及諮詢應包含所有身心障礙者。身心障礙者，包括目前在安置機構生活的身心障礙者，應參與去機構化策略的規劃、實施及監測，並參與支持服務的發展，特別是針對這些人的支持服務。
84. 近用資訊(第 21 條)是讓身心障礙者組織參加及完整參與監測過程並自由表達意見的必要條件。這些組織需要及時接收可及性格式的資訊，包括數位格式的資訊，

- 以及適合所有形式身心障礙的技術，而不需要額外付費。這包括使用手語、「易讀」文本、淺白語言及點字、輔助溝通系統，以及身心障礙者在正式交流時選擇的所有其他溝通可近性的方法、方式及格式。在展開任何諮詢工作之前，應儘早提供所有相關資訊，包括特定預算、統計及形成知情意見所需的其他相關資訊。
85. 為確保接受融合教育權(第 24 條)，根據委員會關於融合教育權的第 4 號一般性意見(2016 年)，締約國應經由身心障礙者代表組織，就融合教育政策及立法的擬訂、實施、監測及評估的所有方面與身心障礙者，包括身心障礙兒童諮詢，使他們積極參與。融合教育對於身心障礙者按照第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項所述的方式參與至關重要。教育能夠促使身心發展，提高社會參與的可能性，而這是確保執行及監測公約所必需的。締約國應確保公立及私立教育機構與身心障礙者諮詢，確保他們的意見得到教育系統的適當考量。
86. 在採納關於身心障礙者工作與就業權(第 27 條)的所有政策時，應諮詢身心障礙者代表組織並使其參與。政策應力求保障就業機會，促進在開放、融合、不歧視、無障礙及競爭性就業市場及環境中的工作，確保機會平等及性別平等，並為所有身心障礙者提供合理調整及支持。
87. 實現適足生活水準與社會保障(第 28 條)與第 4 條第 3 項直接相關。對於確保締約國解決貧困身心障礙者及其家庭中的孤立、不平等及貧困等具體情況，包括身心障礙者組織參與公共政策至關重要。締約國尤其應致力與下列代表組織接觸，包括身心障礙組織、失業、無固定收入或由於失去法定權利或津貼的失業、固定收入或不能工作的身心障礙者、農村或偏遠地區的身心障礙者組織以及與原住民、婦女及老年人進行接觸。在採取及審查與執行第 28 條有關的措施、策略、方案、政策及立法，以及在對這些措施、策略、方案、政策及立法進行監測的過程中，締約國應密切諮詢代表所有身心障礙者的心身障礙者組織並使這些組織積極參與，以確保將身心障礙問題納入主流，並適當考量這些組織的要求及意見。
88. 身心障礙者參與政治與公共生活(第 29 條)對於確保身心障礙者擁有完整及有效參與及融入社會的平等機會極為重要。選舉權及被選舉權是參與權的一個重要成分，因為當選代表可決定政治議程，是確保執行及監測公約、倡導身心障礙者的權利及利益的關鍵。
89. 締約國應密切諮詢身心障礙者組織，透過法規讓需要幫助的身心障礙者能夠自行投票。這可能需要(在選舉日及提前投票時)在全國及地方選舉以及全國公民投票的投票所向身心障礙者提供協助。
90. 在蒐集資料及資訊(第 31 條)的過程中，應經由身心障礙者組織與所有或部分損傷的各種障礙者代表諮詢，並使他們參與。
91. 締約國應建立統一的資料蒐集系統，蒐集關於所有身心障礙者及其享有公約規定的權利情況的高品質、充足、及時及可靠的資料，按性別、年齡、族裔、城/鄉人口、損傷類型及社會經濟地位分列。締約國應建立一個系統，經由與身心障礙者組織密切合作及運用華盛頓小組身心障礙統計，使政策的制定及執行工作能夠促進公約的落實。還應尋找更多的資料蒐集工具，以獲取看法及態度的資訊，並包括華盛頓小組遺漏的人群資訊。

92. 在決定及展開國際合作(第 32 條)時，身心障礙者經由其代表組織形成的密切夥伴關係、展開的合作及參與對於根據公約制定發展政策至關重要。在制定、執行及監測國際合作計畫、方案及項目，包括聯合國 2030 年永續發展議程及 2015-2030 年仙台減災綱領的各個層面，都應與身心障礙者組織諮詢並使他們參與。
93. 第 34 條第 3 項對於遵守 CRPD 委員會人選的相關標準非常重要。它要求締約國在提名候選人時適當考量第 4 條第 3 項的規定。因此，締約國在提名委員會候選人之前，應密切諮詢身心障礙者組織並使其積極參與。應透過國家立法架構及程序，建立透明及參與的程序，使身心障礙者組織參與，並考量諮詢結果，以反映在最終的提名中。

五. 國家層面的執行

94. 委員會肯認，締約國在落實身心障礙者制定、實施及監測執行公約立法及政策時，落實身心障礙者被諮詢及參與的權利方面面臨挑戰。為確保完整執行第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項，締約國尤其應採取以下措施：
- (a) 廢除所有阻礙身心障礙者經由身心障礙者組織——無論損傷類型——進行密切諮詢並使其積極參與的法律，包括否定法律能力的法律；
 - (b) 藉由採納有利於建立身心障礙者組織及其持續運作的政策架構，為這類組織的建立及運作創造有利環境。這包括保障這些組織的獨立並享有自主性，能夠建立、落實及利用適當的募款機制，包括獲得公共經費及展開國際合作，以及為賦權及增能提供支持，包括技術協助；
 - (c) 禁止對在國家及國際層級提升公約規定的身心障礙者權利的個人及組織進行任何恐嚇、騷擾或報復。締約國還應制定機制，保護身心障礙者及其代表組織，包括保護他們在與委員會或其他國際機構及人權機制合作時免受恐嚇、騷擾及報復；
 - (d) 鼓勵建立協調及代表其成員活動的身心障礙者總會組織，並鼓勵建立不同損傷的身心障礙者的個別組織，以確保納入所有身心障礙者，包括代表性最不足的身心障礙者，並讓他們完整參與監測過程。如果締約國在讓每個個別的身心障礙者組織參與決策過程方面遇到障礙，並且無法利用總會組織或身心障礙者組織聯盟展開這項工作時，則可以採取讓這些組織的代表參加常設或臨時任務編組等方式；
 - (e) 制定肯認身心障礙者組織的參加及參與權的法律與政策，並制定法規確定有關於權責機關展開諮詢的明確程序。這一立法及政策架構應規定，在採納決定之前必須舉行公聽會，並有條款規定，必須有明確的時程、諮詢必須無障礙、並有義務提供合理調整及支持。要實現這一點，可在法律及其他形式的法規中明確提及身心障礙者組織代表的參與及對他們的甄選；
 - (f) 如本意見書第 11、12 及 50 段所述，建立與身心障礙者組織的長期諮詢機制，包括圓桌會議、參與式對話、公聽會、問卷調查及線上諮詢等，尊重他們的多樣性及自主性。還可以採取國家諮詢委員會的形式，如設立一個代表身心障礙者組織的全國諮詢委員會；

- (g) 確保及支持身心障礙者經由身心障礙者組織參與，這些組織應體現各種不同背景，包括出生及健康狀況、年齡、種族、性別、語言、國籍、族裔、原住民或社會出身、性傾向及性別認同、跨性別差異、宗教及政治派別、移民身份、損傷類型或其他身分；
- (h) 與代表身心障礙婦女及女孩的身心障礙者組織合作，確保她們在安全的環境中直接參與所有公共決策程序，特別是參與制定有關婦女權利及性別平等以及針對婦女的性別暴力包括性暴力及性虐待的政策的程序；
- (i) 經由身心障礙者代表組織，與身心障礙者，包括身心障礙兒童及婦女諮詢並使其積極參與各級公共決策程序的規劃、執行、監測及衡量工作，特別是在相關事項影響到他們的情況下，包括在危難及人道危機下，為他們發表意見提供合理及實際的時程，並提供適當的經費及支持；
- (j) 鼓勵及支持身心障礙者組織或身心障礙者團體的創建、增能、資助及有效參與，包括鼓勵身心障礙者的父母及家人在各級決策中發揮支持角色。這包括在地區、全國、區域(包括在區域整合組織內)、國際層級參與政策及方案的構想、設計、改革及執行；
- (k) 確保監測締約國遵守第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項的情況，並促進身心障礙者組織在這類監測工作中發揮領導作用；
- (l) 在身心障礙者組織的參與下制定及落實有效的強制執行機制，對締約國不遵守第 4 條第 3 項及第 33 條第 3 項規定義務的情況予以切實的制裁及救濟；
- (m) 確保向所有身心障礙者，包括向被隔離在安置機構或精神病院的人及自閉症患者提供合理調整，使他們能夠無障礙地近用與公共決策、諮詢及監測相關的所有設施、資料、會議、徵求意見的邀請、程序以及資訊及通訊；
- (n) 經由身心障礙者代表組織，為身心障礙者參與公共決策、諮詢及監測程序提供適合身心障礙情況及適齡的說明。制定策略確保身心障礙兒童參與關於執行公約的諮詢過程，這種過程應具有融合性、友善兒童、透明並尊重他們的表意及思想自由權；
- (o) 確保諮詢程序以公開透明的方式及可理解的形式展開，讓所有身心障礙者組織參加；
- (p) 確保身心障礙者組織可以從國家及國際來源獲得及(或)尋求經費及其他形式的資源，包括來自私人及公司、公民社會組織、締約國及國際組織，並包括享受免稅及發行國家彩券；
- (q) 經由其代表組織，使身心障礙者可以近用法律領域現有的程序、非具體針對身心障礙者的諮詢，並使這些程序能夠包括身心障礙者；
- (r) 經由其代表組織在公共預算編制過程中、國家層級監測聯合國永續發展目標、國際決策及與其他締約國的國際合作等事務中，讓身心障礙者積極參與並與其密切諮詢，並在國家層級執行及監測聯合國 2030 年永續發展議程時，制定納入身心障礙者的權利及意見的發展政策；
- (s) 確保身心障礙者參與、代表及方便近用各級政府協調中心及協調機制，並確保他們在獨立監測架構內的合作及代表性；

- (t) 促進並確保身心障礙者經由其代表組織參加及參與區域及全球層面的國際人權機制；
- (u) 密切諮詢身心障礙者組織，界定好的參與指標、具體時程以及實施及監測的責任。衡量這種參與情況的辦法包括，解釋這類組織在修改法律提案方面的參與程度，或報告其參與決策程序的代表人數等。