



儿童权利委员会

关于柬埔寨根据《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 12 条第 1 款提交的报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 1 月 12 日举行的第 1931 次会议(见 CRC/C/SR.1931)上审议了柬埔寨的初次报告(CRC/C/OPSC/KHM/1), 并在 2015 年 1 月 30 日举行的第 1983 次会议(见 CRC/C/SR.1983)上通过了以下结论性意见。

一. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了初次报告并对问题清单(CRC/C/OPSC/KHM/Q/1/Add.1)作出了书面答复。委员会对与缔约国高级别代表团开展的建设性对话表示赞赏。

3. 委员会提醒缔约国, 本结论性意见应结合委员会 2011 年 8 月 3 日就缔约国根据《儿童权利公约》提交的第二次和第三次合并定期报告通过的结论性意见(CRC/C/KHM/CO/2-3)及 2015 年 1 月 30 日就缔约国根据《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的初次报告通过的结论性意见(CRC/C/OPAC/KHM/CO/1)一并阅读。

二. 一般性意见

积极方面

4. 委员会赞赏地注意到缔约国加入或批准了:

* 委员会第六十八届会议(2015 年 1 月 12 日至 30 日)通过。



(a) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，2007年7月；

(b) 《跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》，2007年4月；

(c) 国际劳工组织《关于禁止和立即行动消除最有害的童工形式公约》(第182号)(1999年)，2006年3月；

(d) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，2005年12月。

5. 委员会还欢迎缔约国在执行《任择议定书》的相关领域采取各种措施及区域性举措，其中包括：

(a) 《2014-2018年国家儿童发展计划》；

(b) 2011年通过了《2011-2013年打击人口贩运、偷运、劳动剥削和性剥削现象国家行动计划》，2009年成立了全国委员会，负责打击人口贩运、偷运、对妇女和儿童实施劳动剥削和性剥削现象的工作；

(c) 《跨国收养法》，2009年通过；

(d) 《取缔贩运人口和性剥削法》，2008年通过；

(e) 《2008-2012年消除最有害的童工形式国家行动计划》；

(f) 《协调打击贩运人口活动湄公河部长级倡议》及其《第二个次区域三年行动计划》，2007年通过。

三. 数据

数据收集

6. 委员会感到关切的是，缔约国的数据收集工作仍不成体系，现有数据库主要侧重于贩运，各数据库之间缺乏联系，而且在省市两级无法获得这些数据。委员会尤为关切的是，关于儿童卖淫和互联网儿童色情制品问题的研究和资料不足，这方面按照性别、年龄、国籍和族裔、地区和社会经济状况分类的数据也不够，这严重限制了缔约国监测、评估和预防《任择议定书》所列罪行的能力。

7. 委员会建议缔约国加紧努力，建立和落实全面、协调、有效的数据系统，对《任择议定书》涵盖的所有领域，包括儿童卖淫、儿童色情制品和儿童色情旅游进行数据收集、分析、监测和影响评估。数据应该按照性别、年龄、国籍和族裔、地区和社会经济状况进行分类，重点关注容易受《任择议定书》所列罪行之害的儿童。

四. 一般执行措施

国家行动计划

8. 委员会欢迎缔约国于 2011 年 12 月 7 日通过《2011-2013 年打击贩运和性剥削儿童现象国家行动计划》，并即将通过新的《2014-2018 年行动计划》。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国在《任择议定书》涵盖的领域所采取的措施尚未得到充分审评，无法为制定新行动计划下的战略提供参考，而且新计划的通过和实施出现延迟。

9. 委员会提及根据《公约》提出的结论性意见(CRC/C/KHM/CO/2-3, 第 13 段)，建议缔约国：

(a) 加快通过新的打击贩运和性剥削儿童现象的行动计划，其中应包括《任择议定书》涵盖的所有问题，并载有各项措施，旨在预防、保护和帮助儿童受害者恢复身心健康及重返社会，以及调查和起诉《任择议定书》涵盖的罪行。

(b) 考虑在新的行动计划中纳入一项综合政策和战略，其中包含明确的指标和时间表，以便评估计划的执行情况，并为之提供充足的人力、技术和财政资源；

(c) 定期监测和评价已采取的所有措施，以便为进一步拟订战略和政策提供参考。

协调

10. 委员会注意到积极的方面是，设立了柬埔寨全国儿童委员会，作为全面协调、监测和执行《任择议定书》相关政策和方案的机制。然而，委员会感到关切的是，柬埔寨全国儿童委员会和负责打击人口贩运、偷运、对妇女和儿童实施劳动剥削和性剥削现象工作的全国委员会在《任择议定书》所涵盖领域内的协调职能有所重叠，这可能会削弱缔约国有效执行《任择议定书》的能力。

11. 委员会提及根据《公约》提出的结论性意见(CRC/C/KHM/CO/2-3)第 11 段，建议缔约国通过整合参与制定和执行《任择议定书》涵盖领域内儿童权利政策的现有机构之间的协调机制，进一步加强柬埔寨全国儿童委员会的权力和协调作用。

宣传和提高认识

12. 委员会注意到缔约国采取措施提高对人口贩运的认识，但感到关切的是《任择议定书》没有得到充分地宣传和传播，尤其是在各执行机构、父母、教师、执法人员、儿童和广大公众之间宣传不力。委员会还关切地指出，与《任择议定书》有关的问题尚未纳入学校为儿童设置的课程。

13. 委员会敦促缔约国采取一切必要措施，广泛宣传《任择议定书》的规定。为此，缔约国尤其应该：

(a) 与相关群体、民间社会组织和儿童协商，制定和开展长期教育和宣传方案，宣传《任择议定书》涵盖的所有罪行的预防措施和不良影响，包括为防止儿童沦为《任择议定书》所列罪行的受害者而设立的援助和报告机制；

(b) 向国家、省和区各级政府官员以及所有相关专业团体，尤其是警察、法官和检察官，系统宣传《任择议定书》；

(c) 考虑将与《任择议定书》有关的问题纳入中小学课程。

培训

14. 委员会注意到，缔约国与政府间组织和非政府组织合作开展打击人口贩运的培训活动，但委员会感到关切的是，培训活动没有充分涵盖《任择议定书》所列全部罪行，并非所有从事儿童工作的专业人员，尤其是偏远地区和农村地区的人员均能获得培训，而且相关专业人员，尤其是警察和司法人员在《任择议定书》的规定方面没有受过充分培训。委员会还感到关切的是，在社区和地方一级，受过培训、能按《任择议定书》的规定开展预防和保护活动的社会工作者人数有限。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 调拨适当资源，确保向省市及所有各级从事儿童工作的专业团体，以及法官、检察官、警察和公务员，就《任择议定书》的规定及其执行情况开展系统的、有针对性的培训；

(b) 确保此类培训的内容包括与社区、民间社会组织和受害儿童协商制定的多学科培训方案；

(c) 对培训活动开展定期评估，确保将获得的知识技能用于实践，以便有效甄别受害者，保护儿童不受《任择议定书》所列罪行的侵害；

(d) 加紧在社区一级招募和培训社会工作者，并调拨充足资金，以便他们能够履行职能。

五. 防止买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品(第 9 条第 1 款和第 2 款)

为防止《任择议定书》所禁止的罪行而采取的措施

16. 委员会指出，缔约国已采取一些措施防范《任择议定书》所列罪行，其中包括组建村镇和社区治安警察，以及制订关于儿童保护的二级法令和法规及设立国家儿童保护委员会，但委员会深感遗憾的是，为防范《任择议定书》所禁止罪行而采取的措施仍然不足，而且不成体系。委员会感到关切的是：

(a) 导致儿童易于遭受《任择议定书》所列罪行侵害的根源和诱因，如贫穷和失业问题没有得到充分解决；

(b) 没有落实适当机制，发现、甄别和监测特别易于遭受《任择议定书》所列罪行侵害的儿童，尤其是街头儿童、移徙儿童和无人陪伴儿童，以及父母外出务工的留守儿童；

(c) 缔约国出生登记率低，这是诱发《任择议定书》所列罪行的一项因素；

(d) 儿童性剥削现象的程度和普遍性，尤其是在娱乐场所；

(e) 缔约国为防止儿童在强迫劳动、尤其是家政工作和危险劳动中，例如在非正规制造业、采矿业、农业和服务业中遭受剥削，所采取的措施有限；

(f) 缔约国没有提供资料说明采取了哪些措施，防止儿童被非法收养，而且在制定《跨国收养法》之下的二级法令方面出现拖延；

(g) 缔约国没有采取足够措施解决儿童进入色情业的问题，儿童色情制品借助信息通信技术在互联网上泛滥，也没有解决大量儿童卖淫的问题。

17. 委员会提及以往关于童工劳动的结论性意见(CRC/C/KHM/CO/2-3, 第 68 段)和关于性剥削和虐待的结论性意见(第 72 段)，建议缔约国：

(a) 采取全面而且有针对性的方法，处理《任择议定书》所列罪行的根源和诱因，包括贫穷、失业、季节性就业；此种方法要照顾处境最为不利、最易于遭受《任择议定书》所列罪行侵害的儿童；

(b) 按照委员会在其他结论性意见中提出的建议(CRC/C/KHM/CO/2-3, 第 37 段和 CRC/C/OPAC/KHM/CO/1, 第 14 段)，继续努力确保所有儿童获得出生登记；

(c) 加强执行以预防为目的的现行法律以及行政措施、社会政策和方案，增加劳动监察的次数，以便保护在非正规部门、危险场所和娱乐场所就业的儿童；

(d) 确保所有收养行为均完全符合《任择议定书》的规定及《跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》的原则和规定，方法包括：通过等待批准的《跨国收养法》实施细则；制定并执行防止非法收养的方案；规范收养机构的执照发放和监测工作，以及这些机构为各项服务收取的费用；

(e) 开展专项活动和专门的教育方案，打击儿童色情和儿童卖淫现象，为儿童提供互联网安全教育，以应对与互联网有关的风险，处理对性剥削儿童的需求问题。

儿童色情旅游

18. 委员会欢迎缔约国实行防止儿童色情旅游的举措，例如：通过《旅游法》；设立保护儿童安全旅游委员会；就保护儿童安全的旅游业开展活动并为旅游业的利益攸关方开展培训活动。然而，委员会感到关切的是：

(a) 有报告称，缔约国各地区的儿童仍然遭受旅行者和游客的性剥削，尤其是农村地区；

(b) 所谓“孤儿院旅游”似乎愈演愈烈，照料机构和孤儿院内的儿童面临遭受游客和义工等外国人性剥削的危险。

19. 委员会敦促缔约国继续努力防止儿童色情旅游和“孤儿院旅游”，通过加强监管框架和采取宣传措施，保护儿童免受伤害，在农村地区亦应如此；并采取一切必要措施，确保调查所有儿童色情旅游和“孤儿院旅游”的案件，对据称肇事者加以起诉和适当制裁。委员会还建议缔约国：

(a) 与旅游部门和媒体共同宣传儿童色情旅游的不良影响，向旅行代理商和旅行社广泛宣传世界旅游组织《全球旅游业道德守则》，并鼓励这些企业签署《保护儿童免受旅行和旅游中的性剥削行为守则》；

(b) 加强对所有替代照料机构的查访和检查，遵守替代照料的最低标准，同时加强对娱乐场所的查访；

(c) 加强立法和监管框架，尽快通过等待批准的关于管理替代照料机构的二级法令，确保继续对所有替代照料机构实行强制性登记；

(d) 确保对直接接触儿童的工作人员和/或义工进行系统的背景检查；

(e) 为接受寄宿照料的儿童建立安全保密的报告程序。

六. 禁止买卖儿童、儿童色情制品和儿童卖淫及有关事项(第 3 条、第 4 条第 2 款和第 3 款、第 5 条、第 6 条和第 7 条)

现行刑事法律和条例

20. 委员会赞赏地注意到，缔约国努力确保本国法律符合《任择议定书》的规定，并欢迎缔约国在《取缔贩运人口和性剥削法》中全面界定“儿童卖淫”的含义。然而，委员会关切地指出，此项法律仍存在漏洞，没有全面体现《任择议定书》第 2 条和第 3 条规定的各项罪行的定义。委员会特别指出：

(a) 法律没有全面界定买卖儿童罪的内容，构成此罪的前提是需要动用武力或采取其他形式的胁迫手段，例如欺骗、滥用权力、监禁或威胁；

(b) 儿童色情罪的定义过于狭窄，没有充分涵盖《任择议定书》第 2 条(c) 项规定的所有内容，不以传播为目的持有儿童色情制品的行为并未入罪。

21. 委员会敦促缔约国修订《取缔贩运人口和性剥削法》，对一切形式买卖儿童和制作儿童色情制品的行为作出恰当界定，并列为罪行，使法律完全符合《任择议定书》第 2 条和第 3 条的规定。缔约国特别应当：

(a) 修订这项法律，依照《任择议定书》第 3 条(a)项全面界定“买卖儿童”的含义，其中包括为性剥削或非法收养之目的、为使用儿童从事强迫劳动、

为牟利而摘移儿童器官，提供、送交或接收儿童，并废除该法第 12 条规定的要求，即构成此罪的前提是需要动用武力或采取其他形式的胁迫手段；

(b) 扩展《任择议定书》第 2 条(c)项和第 3 条(c)项所载“儿童色情制品”的定义，将不直接显示儿童参与露骨的性活动的暗示性描绘纳入其中，并涵盖制作、分销、传送、进口、出口、提供、销售以及拥有或知情获取或观看儿童色情制品。

有罪不罚

22. 委员会深为关切的是，由于缔约国对立法框架的执行有限，对《任择议定书》所列罪行有罪不罚的情况仍十分普遍，起诉率和定罪率低便说明了这个问题。委员会尤为关切的是，执法人员帮助受害者和肇事者达成和解的庭外调解做法十分普遍，而且包括警察在内的官员腐败问题严重，极大地影响了缔约国对肇事者开展调查和起诉。

23. 委员会敦促缔约国加紧努力打击肇事者逃脱处罚的现象，确保对《任择议定书》所列罪行进行调查，对据称肇事者进行起诉和适当制裁。为此，缔约国应当：

(a) 向所有检察官发出明确指令，要求他们积极起诉有关案件，确保对《任择议定书》所列罪行的肇事者系统地提起刑事诉讼；

(b) 将腐败问题作为优先事项处理，严格调查有关政府官员同谋的申诉案件，并确保制裁在处理《任择议定书》涵盖的罪行过程中不作为和/或涉及腐败的执法人员和警察。

域外管辖权和引渡

24. 委员会注意到积极的方面：缔约国的法律规定，对于境外发生的、肇事者或受害者为本国公民的《取缔贩运人口和性剥削法》所列罪行，缔约国可以确立和行使域外管辖权。委员会指出，引渡时需要缔约国与提出引渡要求的国家之间存在条约；委员会感到关切的是，若没有此类条约，双重犯罪要求适用于所有引渡案件。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，对境外发生的《任择议定书》涵盖的罪行，在不存在双边或多边引渡条约的情况下，取消双重犯罪的引渡要求，考虑依照《任择议定书》第 5 条的规定，援引《任择议定书》作为引渡的法律依据。

七. 保护受害儿童的权利(第 8 条和第 9 条第 3 款和第 4 款)

为保护《任择议定书》所禁罪行之受害儿童的权益而采取的措施

26. 委员会注意到缔约国已采取步骤保护受害儿童的权益，例如：通过了《儿童替代照顾国家政策和最低标准》、《保护贩运人口受害儿童权利的原则》和

《贩运人口和性剥削受害者甄别和查询准则草案》。然而，委员会仍感关切的是，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的受害者由于对《任择议定书》所列罪行缺乏了解和认识，难以维护自身的权利。委员会尤为关切的是：

- (a) 由于对执法部门和司法部门普遍缺乏信任，《任择议定书》所列罪行的报案率低；
- (b) 利用申诉机制和报告机制的机会有限；
- (c) 执法人员能力不足，难以应对侵犯《任择议定书》所保护儿童权利的行为；
- (d) 没有采取足够措施，查明《任择议定书》禁止的所有罪行的受害儿童；
- (e) 警察、法院和政府机构之间的协调机制不力，难以为受害儿童提供充分保护；
- (f) 缺少关于依照《任择议定书》第 9 条第 4 款，要求应负法律责任者作出损害赔偿的信息。

27. 参照《任择议定书》第 9 条第 3 款，委员会建议缔约国在公共议程中高度重视消除对儿童一切形式的性剥削，以便增强现有框架的震慑效果。为此，缔约国应当：

- (a) 确保在《任择议定书》之下的权利可能遭受侵害的儿童能够方便地接触和利用社区申诉机制；
- (b) 开展专项培训，增强包括地方当局和司法部门在内的所有执法部门的能力；
- (c) 建立机制和程序，尽早发现和甄别《任择议定书》所列罪行的受害儿童，包括加强执法机构、相关部委和社会服务部门之间的信息交流与合作机制；
- (d) 采取措施，依照《任择议定书》第 9 条第 4 款，保障所有受害儿童均可利用适当程序，不受歧视地要求应负法律责任者作出损害赔偿，为无法从肇事者那里获得赔偿的受害儿童设立赔偿基金。

刑事司法系统的保护措施

28. 委员会欢迎缔约国在所有省份的法庭使用屏风，还实行视频链接试点项目，录制儿童的证词。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 缔约国没有向《任择议定书》涵盖罪行的受害儿童或儿童证人提供保护的正式方案，因此这些儿童在司法系统中没有得到适当保护；
- (b) 《任择议定书》所列罪行的受害儿童在刑事司法诉讼期间，不能充分获得免费法律援助和儿童心理学家及社会工作者的支持；

(c) 执法人员有时无视 2008 年通过的《取缔贩运人口和性剥削法》第 24 条的规定，将卖淫和贩运的受害儿童作为违法人员处理。

29. 委员会依照《任择议定书》第 8 条第 1 款和《儿童被害人和证人刑事司法事项导则》(经济及社会理事会第 2005/20 号决议，附件)，敦促缔约国通过适当的法律法规，确保刑事司法系统在调查和审理期间以顾及儿童特点的方式对待《任择议定书》所列罪行的受害儿童和/或儿童证人，并为他们提供适当援助。委员会特别要求缔约国：

(a) 制定明确的顾及儿童特点的程序和标准，以便在刑事和司法程序的所有阶段提供此类援助；

(b) 确保向出庭的儿童提供屏风，将视频链接项目推广到缔约国内所有省份；

(c) 为受害儿童提供免费或有补贴的法律援助，以及儿童心理学家和社会工作者的支持；

(d) 确保《任择议定书》所列罪行的受害儿童在实践中不会被作为违法人员处理，确保执法人员了解缔约国在这方面的法律。

受害者的康复和重新融入

30. 委员会感到关切的是，缔约国的康复和重新融入措施仅限于贩运人口受害者，而没有充分考虑《任择议定书》涵盖的其他罪行受害儿童的需要；社区一级因为缺乏资源，而且受过适当培训的工作人员和官员的人数不足，所以问题尤为严重。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有由政府组织的康复和重新融入方案，帮助受害儿童融入社会和提供援助的任务主要由非政府组织和联合国机构承担，警察部门、社会福利、退伍军人和青年改造部的参与和支持不足。

31. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保为《任择议定书》所列罪行的所有受害儿童提供适当援助，包括帮助他们恢复身心健康及重新融入社会，尤其是在社区一级。委员会就此呼吁缔约国全面承担此类工作，扩大政府创办的社会服务的覆盖面，加强政府机构支持和协调向《任择议定书》所列罪行受害儿童提供援助的能力。缔约国还应确保儿童参与制订促进其康复和重新融入社会的各项政策和方案。

八. 国际援助与合作(第 10 条)

多边、双边和区域协定

32. 根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，委员会鼓励缔约国继续通过多边、区域和双边安排，包括通过加强此类安排的实施程序和实施协调机制，加强国际合作，特别是与周边国家的合作，以改善对《任择议定书》所述任何罪行的责任人的防范、发现、调查、起诉和惩罚。

国际合作

33. 在这方面，委员会还建议缔约国与联合国人权事务高级专员办事处和联合国儿童基金会等组织合作并寻求它们提供技术援助。

九. 批准《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》

34. 委员会建议缔约国为进一步加强落实儿童权利，批准《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》。

十. 后续行动和宣传

后续行动

35. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保全面落实本建议，为此特别要向相关部委、议会、最高法院和国家及地方主管机构传达这些建议，以便进行适当审议和采取进一步行动。

结论性意见的宣传

36. 委员会建议缔约国通过(但不限于)互联网等渠道，向广大公众、民间社会组织、青年团体、专业团体和儿童广为宣传缔约国提交的初次报告和书面答复及委员会通过的有关建议(结论性意见)，以便就《任择议定书》及其执行和监测情况展开辩论和开展宣传。

十一. 下次报告

37. 根据《任择议定书》第 12 条第 2 款，委员会请缔约国在根据《儿童权利公约》第 44 条提交的下一次定期报告中列入更多资料，说明对《任择议定书》的执行情况。
