



大会

Distr.: General
21 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

促进和保护意见和表达自由权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员弗兰克·拉卢依照人权理事会第 25/2 号决议提交的报告。

* A/69/150。

** 本报告推迟提交，是因为需要与合作伙伴进行协商。



促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告

摘要

在根据人权理事会第 [25/2](#) 号决议提交的本报告中，特别报告员侧重儿童的表达自由权。他呼吁国际社会和各国更加关注儿童在表达自由和获取信息方面的权利，同时关切地注意到以使儿童免受有害信息侵害为名通过的各种限制性措施。

一. 导言

1. 在根据人权理事会第 25/2 号决议提交的本报告中，特别报告员侧重儿童的表达自由权。
2. 《儿童权利公约》强调，承认儿童是权利的完全主体。根据该《公约》，以儿童不成熟为理由剥夺他们的权利，使得只有成年人才能享有这些权利，这是让人无法接受的。儿童不是拥有微型人权的微型人。相反，《儿童权利公约》扩大了对儿童政治和公民权利的保护，并规定了一些具体措施，以确保每个儿童都能充分展现个性。另外，根据《儿童权利公约》，表达自由权应随着儿童不断长大而逐步享有。
3. 无人质疑使儿童免受伤害以及成年人有责任指导儿童的重要性。但太多时候，儿童因年龄小，相对不成熟而可能面临的风险被夸大，且被用作不适当地限制成年人和儿童表达自由权的借口。这些限制的表现形式可能是有害信息的构成定义模糊、宽泛，也可能仅仅表现为默然接受学校、家庭和社会的专制态度。
4. 如果因特网被公认为是促进发展和人权不可或缺的一个工具，那么也同样可以认为，因特网是儿童不可或缺的一个工具。但有人担心这些工具会被用于暴力或遭到滥用。对电子通信的使用进行广泛限制及进行审查不仅让人无法接受，而且也不是解决这些问题的有效办法。人权规范呼吁采取均衡方法，使得对沟通的限制能经得起必要性和相称性的严格检验。
5. 在本报告中，特别报告员介绍了国际人权条约中如何阐明了儿童享有表达自由权，其中特别提到了《儿童权利公约》。他随后详述了在实现这一权利方面面临的主要障碍，包括直接限制儿童的表达自由权和获取信息权利，以及表面上是为了保护儿童，而实际上却限制了成年人表达自由的各种笼统限制。他还介绍了在保护和促进儿童表达自由权方面的一些经验。鉴于因特网对当今社会的空前影响，特别报告员讨论了新技术对于促进儿童权利的重要性以及这一领域正在出现的一些具体问题。最后，他就如何根据国际人权法制定的相关标准调整国家法律和做法提出了建议。

二. 特别报告员的活动

6. 在本报告所述期间，特别报告员继续参加与意见和表达自由权有关的国内和国际活动。2014 年 7 月，特别报告员向人权理事会提交了最新年度报告(A/HRC/26/30)，他在其中谈到了选举中的表达自由以及对政治沟通的管束。在此之前，4 月份，他提交了他访问黑山(A/HRC/26/30/Add.1)、前南斯拉夫的马其顿共和国(A/HRC/26/30/Add.2)和意大利(A/HRC/26/30/Add.3)的报告。也是在人权理事会第二十六届会议期间，特别报告员参加了关于新闻记者安全的小组讨论，以及新闻记者安全、选举中表达自由和民间社会空间的会外活动。

7. 在特别报告员担任任务负责人的任期即将结束时，他重申，尽管印度尼西亚和巴基斯坦 2012 年正式邀请他去访问，但未就访问日期做出回应，他对此表示遗憾。对下列国家的访问请求也未得到回复：伊朗伊斯兰共和国(2010 年 2 月提出的请求)、斯里兰卡(2009 年 6 月提出的请求)、泰国(2012 年提出的请求)、乌干达(2011 年 5 月提出的请求)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2003 和 2009 年提出的请求)。

8. 为编写本报告，特别报告员就儿童表达自由权问题回顾了相关研究并咨询了专家。儿童权利国际网络也向本报告提供了汇编资料。此外，特别报告员就这一主题在里约热内卢(巴西)、佛罗伦萨(意大利)、墨西哥城和约翰内斯堡(南非)组织了专家磋商。

三. 儿童的表达自由权

A. 国际人权法中的表达自由权

9. 关于公民权利和政治权利的所有国际和区域人权文书都提出了表达自由。¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条指出，认识到，人人有不分国界的表达自由权，其中包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。该条款(见第二款)保护表达的一切形式及表达传播的任何媒介。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款和第二十条中规定的限制条件，此项权利包括表达和接受可以转达给其他人的各种想法和意见的交流。

10. 尽管儿童作为个人也享有《公民权利和政治权利国际公约》阐述的所有公民权利，但传统上一直未将表达自由权与儿童联系起来。² 之前关于儿童的国际文书，例如 1924 年《日内瓦儿童权利宣言》、《儿童权利宣言》(大会第 1386(XIV)号决议)，想当然地认为儿童因为不成熟无法做出有意义的选择，因此，都没有提及这一权利。《儿童权利公约》是保护儿童权利和他们的固有尊严的一个分水岭。跟之前的国际法律文书不同的是，《儿童权利公约》推动侧重点发生了极大转变，从采用基于成人对儿童义务方法(见《儿童权利宣言》)转向侧重儿童作为权利持有者的方法。

B. 第十三条：儿童的表达自由权

11. 《儿童权利公约》是第一份宣称儿童有表达自由权的国际法律文书。³ 第十三条的措辞与《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第二款和第三款的措辞

¹ 见《世界人权宣言》第十九条、《公民权利和政治权利国际公约》第十九条、《欧洲人权公约》第十条、《美洲人权公约》第十三条以及《非洲人权和人民权利宪章》第九条。

² 大会正式记录，第四十四届会议，补编第 40 号(A/44/40)，附件六，第 2 段。

³ 另见 1999 年生效的《非洲儿童权利及福利宪章》第七条。

极为相似。有一些人认为，第十三条本身几乎没有什么价值，因为该条仅仅是“摘自”《公民权利和政治权利国际公约》第十九条，而且根本没有想要在儿童身上适用。⁴ 但如果与保护倾诉权和获取信息权的《儿童权利公约》第十二条和第十七条的条款内容联系起来阅读就会发现，第十三条对儿童的表达自由权的保护即使不比《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定的要强，也与第十九条相当。

12. 第十三条没有提到儿童的能力不断发展，也未规定行使表达自由权的最低年龄或成熟程度。从这个层面上来讲，该条考虑到表达自由具有发展的一面，因为其目的是使儿童能够在社会中与他人一道得到身心发展，并成长为参与公共生活的公民。⁵ 儿童的表达自由不是、也不能从儿童能够自主表达他们的观点或成为青少年时开始；如果事先不给他们机会，就不能指望儿童在 18 岁时立即神奇地成长为能参与社会活动的自主个体。

13. 但儿童不是成年人，而且他们的能力还在发展中这一事实也不能忽视。《儿童权利公约》第五条中所载的这一原则仅反映了需要考虑到儿童的“童心”，以及儿童发展和行使权利与成年人不同的事实。《儿童权利公约》第五条赋予父母和对儿童负责的其他人的作用表明，在实践中，儿童享有的表达自由权可能不如非专门针对儿童的国际人权文书中规定的类似成年权利持有人享有的权利多。⁶ 第五条规定表达自由权的行使随着儿童的成长而扩大，而父母提供的适当引导和指导相应减少。⁴

14. 虽然《儿童权利公约》第十三条的措辞与《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的措辞大致相同，但某些条款内容被略去了。首先，第十三条中不包括《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第一款中规定的不受干涉持有主张的权利。对此的理由可以是，《儿童权利公约》第十三条第一款暗含了这一权利或第十二条或第十四条涵盖了这一权利。⁷ 其次，第十三条不包括《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款的第一句话：“本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任。”《公民权利和政治权利国际公约》中提到这句话是因为现代表达媒体的强大影响，但在儿童表达自由方面显然没必要。⁷

15. 表达自由权的范围相当广泛。儿童权利委员会认为，《儿童权利公约》第十三条规定的这一权利不仅可以在国家行使，而且还可以在家庭、社区、学校、公共政策决策和社会中行使。⁴

⁴ Sylvie Langlaude, “On how to build a positive understanding of the child’s right to freedom of expression”, *Human Rights Law Review*, vol. 10, No. 1, (2010), pp. 33-66.

⁵ Herdís Thorgeirsdóttir, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child: Article 13—The Right to Freedom of Expression* (Martinus Nijhoff Publishers, 2006).

⁶ Aoife Nolan, *Human Rights Law in Perspective: Children’s Socio-Economic Rights, Democracy and the Courts* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

⁷ Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child* (Martinus Nijhoff Publishers, 1999).

16. 尤其是，家庭被视为是实现儿童表达自由权的最重要支柱之一。人们普遍承认，父母对其子女的成长和发展负主要责任，并将最符合子女利益当做头等大事。委员会鼓励实行参与式家庭模式，在这一模式中，儿童学习自由发表意见，并因此掌握参与社会必需的技能。家庭成员的责任包括有义务听取子女的意见并认真加以考虑，以及支持儿童实现《儿童权利公约》赋予他们的权利(见 [CRC/C/43/3](#)，第 999-1 002 段)。

知情权

17. 人们经常把《儿童权利公约》第十三条第一款规定的知情权与获得信息，特别是公共机关所掌握信息的权利联系起来。这一权利也与《儿童权利公约》第十七条的条款内容密切相关，该条款旨在确保儿童从多种国家和国际来源获得信息和资料。

18. 寻求和获取信息对于儿童的发展至关重要，也是参与社会生活的一个必要先决条件。因此，儿童权利委员会将这项权利理解为强加给国家的一项披露公共当局所掌握信息的积极义务。人权事务委员会认为，要想落实这一权利，各国应尽力确保公众可便捷、迅速、有效和切实地获得感兴趣的信息，同时颁布必要程序，例如通过信息自由立法的途径，使个人可以据此获取信息(见 [CCPR/C/GC/34](#)，第 19 段)。

获取信息的权利

19. 儿童也有权获得各种信息和想法。儿童权利委员会在结论性意见和建议中并不经常提到这一规定。唯一新出现的原则是，必须采取措施使儿童了解不同文化，媒体必须帮助儿童了解其他文明，并且应采取步骤，鼓励面向所有儿童出版、传播和提供儿童文学。⁴

20. 获取信息的权利与第二十八条和第二十九条的条款内容密切相关，其中第二十八条规定，缔约国承认儿童接受教育的权利，第二十九条强调，儿童的教育应旨在最大限度地发展儿童的个性、才能和身心能力。

传播信息的权利

21. 最后，儿童有权向他人传播信息。与获取信息的权利一样，儿童权利委员会的判例中极少提到过这一权利。例如，委员会指出，儿童有权为儿童杂志、电视和其他媒体贡献力量，有权参加学校内外的政治活动以及建立互联网聊天室。⁴

允许设置的限制

22. 《儿童权利公约》第十三条第二款明确指出，表达自由权的行使可能会受到规定的某些限制的制约。儿童权利委员会还未就这一权利的允许限制制定全面的判例。⁴ 但人权委员会在解释和适用《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款时对儿童的表达自由权作了必要的修正(见 [CCPR/C/GC/34](#)，第 21 段)。

23. 首先，限制必须依法作出，并向公众告知，制订时必须足够精确，以便使个人能够相应地规范其行为。其次，只能依照第十三条第二款(甲)项和(乙)项规定的理由施加限制，即尊重他人的权利或名誉，保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。⁸ 第三，限制必须能经得起必要性和相称性的严格检验。

C. 第十二条：儿童有权自由表达意见而且他们的意见会得到适当考虑

24. 《儿童权利公约》第十二条是国际人权法中的一个独特条款。这是一项仅仅儿童享有，成年人没有的权利，因为儿童不享有《公民权利和政治权利国际公约》中明确规定的就有关他们的所有情况明确表明观点的总体权利。⁴ 儿童的意见往往没人倾听，这是《儿童权利公约》中规定一项倾诉的总体权利的原因。第十二条的目的是解决儿童的法律和社会地位问题，儿童一方面不具备成年人的完全自主，另一方面又是权利的主体(见 [CRC/C/GC/12](#)，第 1 段)。

25. 该条第一款规定，每一个有主见的儿童有权对影响到他(或她)的一切事项自由发表自己意见，以及随后有权根据他(或她)的年龄和成熟程度使他们的意见得到适当考虑。第二款确认了儿童在影响他(或她)的任何司法和行政诉讼中的倾诉权。

26. 所有儿童的倾诉权及严肃考虑儿童的意见是《儿童权利公约》的基本价值观之一。儿童权利委员会把第十二条定为《儿童权利公约》的四项基本原则之一，这强调了，事实上，该条款不仅规定了这项权利本身，而且在解释和行使所有其他权利时也必须考虑到这一权利(见 [CRC/C/GC/12](#)，第 2 段)。

27. 依照第十二条，缔约国有义务在其法律体系中确认这一权利，采取适当机制，方便儿童积极参与影响他们的所有行动和决策过程，以及履行适当考虑他们所表达意见的义务。儿童权利委员会指出，虽然倾听儿童的意见似乎相对不那么困难，但适当考虑他们的意见却需要切实的改变。委员会认为，不应将倾听儿童本身视为是最终目的，而是应将此作为各国与儿童互动，他们代表儿童开展的行动更多考虑落实儿童权利的一种手段(见 [CRC/GC/2003/5](#))。

28. 人们经常把表达自由权和第十二条规定的倾诉权混为一谈。儿童权利委员会认为，虽然这两条密切相关，但它们阐述的是不同的权利，不应混为一谈。第十二条涉及就影响儿童的特定事项发表意见的权利，以及参与影响儿童生活的各种活动和决定的权利。该条规定缔约国有义务采取适当措施，促进儿童积极参与影响他们的所有决策和进程，并履行适当考虑他们意见的义务，而表达自由则不需要缔约国的这种参与或答复。但委员会认为，营造一个有利于儿童自由

⁸ 在《儿童权利公约》准备工作材料期间，将“儿童的精神和道德福祉”列为一项额外的合法限制理由遭到否定，原因是单单对儿童实施此类限制不公平，而且关于获取信息的第十七条已经谈到了这一问题。见 Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*.

表达意见的环境也有助于提高儿童行使表达自由权的能力(见 [CRC/C/GC/12](#), 第 81 段)。

29. 第十二条与表达自由相关的另一个有趣方面是强调参与。尽管该条款未提到参与,但儿童权利委员会在各种场合指出,儿童参与社会使别人能够听到他们的声音,使他们能够了解公共事务,并能够在他们国家的生活中发挥作用(例如,见 [CRC/C/SR.379](#), 第 55 段)。应鼓励儿童参与家庭、学校以及整个社会的活动;参与应涉及政治、社会、经济和文化生活;而且应通过现有体制或通过建立专门的儿童机构进行参与。鼓励儿童参与权的理由是促进他们的发展,因为如果儿童缺乏参与学校和社区生活的经验,就不能指望儿童长大后完全成为社会的一员(例如,见 [CRC/C/SR.277](#), 第 50 段)。

D. 第十七条: 儿童获得信息的权利

30. 《儿童权利公约》第十七条涉及儿童获得信息的权利,谈及了国家在鼓励大众传播媒介提供此类信息方面的作用。这条规定旨在确保儿童从多种国家和国际来源获得信息和资料,尤其是旨在促进其福祉和健康的信息和资料。该条还确认了大众传播媒介的重要职能,并列举了缔约国为落实第十七条规定的儿童权利需要采取的一些措施。其中包括寻求和获取信息的积极权利,特别是利用书籍、杂志、报纸、电视、广播节目和图书馆等方式。

31. 第十七条(e)款要求缔约国制定适当的准则,保护儿童不受可能损害其福祉的信息和资料之害。因此,虽然随着儿童的成长,应随着其能力的发展为儿童提供获取越来越多资料的机会,但也应保护儿童不受可能损害其发展的资料之害。委员会的判例没有全面界定“有害和损害性资料”,仅泛泛提及了暴力、种族主义或色情资料。

32. 这一权利与《儿童权利公约》第十三条所载寻求信息的权利密切相关,因为行使此项权利的目的在于使儿童能获得信息,从而能够参与社会生活。儿童权利委员会指出,实现这一权利也是有效行使倾述权(第十二条)的一个先决条件。委员会明确,儿童需要获得形式与其年龄和能力相符、涉及其关切的所有问题的信息,例如有关儿童权利、影响到儿童的诉讼程序、国家立法、规章和政策、地方服务、上诉和申诉程序的信息。

33. 委员会还指出,媒体发挥重要作用,既促进了对儿童表达意见权的认识,又为这些意见的公开表达提供了机会(见 [CRC/C/GC/12](#), 第 83 段)。媒体根据此项规定承担的其他职责包括:提供获取不同来源信息的机会;描绘青年对社会的积极贡献;传播有关儿童服务、儿童设施和机会状况的信息;促进平等原则和作用;最大限度地减少色情、毒品和暴力(见大会第 [45/112](#) 号决议,附件)。

四. 对儿童表达自由权的限制

34. 由于根深蒂固的家长式态度往往过分强调允许儿童自由表达的风险，低估儿童的能动作用，因此儿童在实现表达自由权方面面临特别障碍。此外，儿童权利还受到妨碍成年人表达自由的所有障碍的影响。

35. 儿童权利委员会在其评论中向许多国家指出，家庭、学校和整个社会等所有领域对儿童的传统态度继续对接受儿童自由表达意见的权利造成阻碍(例如，见 [CRC/C/SGP/CO/2-3](#)，第 33 段；[CRC/C/ECU/CO/4](#)，第 40 段)。在成人权力凌驾于儿童权力之上而不受质疑的环境中，儿童所面临的表达自由障碍尤其普遍。在教育环境中，以下两方面之间的某些紧张关系尤为明显：一方面是确认儿童是有其自身权利、看法和感受的人，另一方面是对儿童的家长式看法。

36. 儿童权利委员会在其关于教育目的的第 1 号一般性意见第 8 段中指出：

儿童不应因为走进校门就失去了人权。因此，例如，教育方式必须尊重儿童固有的尊严，使儿童能够根据第十二条第一款自由表达意见，参与学校生活。

37. 然而，许多国家儿童的自由表达权被剥夺，因为人们认为教育是成人根据预定模式塑造儿童的一种工具。在学校环境和教学方法专制的情况下表现明显，例如，学生往往被禁止就学校的管理状况发表意见(见 [CRC/C/KOR/CO/3-4](#)，第 40 段)。在一些地方，规范做法仍然是死记硬背，而非鼓励儿童发展和表达其意见的参与式教学方法([CRC/C/15/Add.148](#)，第 39 段)。

38. 许多学校不允许学生组织起来，表达政治观点或有争议的观点。1969 年 *Tinker* 诉 *Des Moines* 独立社区学区一案可能是有关保护儿童表达自由的第一个重要案件。1965 年 12 月，三名学生(13、15 和 16 岁)计划佩戴有和平标识的黑色臂章上学，抗议越南战争。当地的学校管理当局在了解到所计划的抗议活动后，禁止在学校佩戴臂章，暂令有关学生停学。学生们在美国公民自由联盟的支持下向法院上诉，美利坚合众国最高法院于 1969 年支持了其上诉。

39. 司法系统在改变根深蒂固的专制做法方面经常发挥重要作用。迄今为止，法院在裁决中肯定儿童表达自由和获取信息权利的事例很少。但教育系统中的事例日益增多，在美国尤其如此。例如，佛罗里达中学的一名学生被禁止佩戴任何支持男同性恋者权利的标识上学，因为校长认为，任何彩虹主题标识会使学生联想起男同性恋者的性关系。一名联邦法官在其裁决中引用了上文所述的 *Tinker* 一案，并于 2008 年 5 月裁定学校侵犯了此名学生的权利。⁹

⁹ 美国公民自由联盟，“联邦法官裁定不能禁止学生对同性恋者表示支持”(2008 年 5 月 13 日)。

40. 学生管理的出版物是学生表达其观点的另一重要手段。这些出版物提供了支持来源，因为其中会报导青年关心、而成年人可能不愿讨论的议题。但是，学生的文章因为内容涉及少女怀孕和父母离婚的影响等问题而遭审查。学生在社交媒体上的帖子也受到越来越多的检查，有时，儿童因发布批评学校的帖子而被开除。

41. 儿童接触文化活动的机会也可能受到无理审查。在 1993 年 *Dunduzu Chisiza Jr.* 诉部长 *Kate Kainja* 一案中，马拉维的一名法官支持了一名演员的申诉；此人对禁止公立学校独立团体的所有演出和其他表演提出质疑，认为此举侵犯表达自由。¹⁰ 还有报告称，一些学校以宗教为由禁止音乐课。

42. 对学校课程内容的限制也可能影响儿童获得各种来源信息的机会。在这方面，令人关切的是，那些内容与学校管理当局所支持的意见相左的书籍和教学材料被禁。例如，在 1982 年教育委员会诉 *Pico* 一案中，美国一家法院裁定，不能因意识形态原因将图书从学校图书馆下架。

43. 除公开禁止某些信息之外，一些学校课程对历史作出有偏见的描述，或提出对女童、性少数群体或少数民族或残疾儿童有偏见的观点，从而可能对儿童自由形成自己的观点产生不利影响，反而造成歧视现象长期存在——联合国各条约机构在给各国的建议中提出了上述情况。

44. 欧洲社会权利委员会也提及该问题；该委员会于 2009 年发现，克罗地亚的有关性教育的学校课程有基于性取向的歧视内容。该委员会称，课程中的某些陈述使同性恋者被污名化，其依据是负面、扭曲、应受谴责、有辱人格的陈规定型观念。¹¹

45. 对儿童表达自由权限制的影响不只局限在校内，还涉及公共生活。与成人一样，儿童可能因表达政治观点而遭受过度暴力或任意拘留。例如，儿童权利委员会最近向阿拉伯叙利亚共和国强调指出了此种违反行为，这涉及一群 8 至 15 岁的学童被控在南部德拉市的一座校舍墙壁上涂画反政府内容的涂鸦，并因而遭到逮捕和隔离拘留(见 [CRC/C/SYR/CO/3-4](#)，第 46 段)。委员会还向白俄罗斯表示了对以下方面的关切：2010 年 12 月总统选举期间，举行示威游行的青少年被拘留(见 [CRC/C/BLR/CO/3-4](#)，第 35 段)。

46. 过分的法律限制干扰了成人和儿童的权利。这包括法律中载有措辞模糊的限制条款，例如，条款要求根据“伊斯兰原则”解释表达自由，或过于宽泛地解释安全风险，从而可能超出《儿童权利公约》第十三条第二款和第十五条规定的限制(见 [CRC/C/15/Add.254](#)，第 40 段；[CRC/C/PRK/CO/4](#)，第 27-28 段)。

¹⁰ 见第 19 条，“孩子的话：表达自由与《联合国儿童权利公约》”(1999 年)。

¹¹ 国际人权法律保护中心诉克罗地亚。

47. 对儿童和平集会权的不当限制反映出其表达自由方面遇到的普遍障碍。和平集会和结社自由权问题特别报告员在最近的一份报告中指出：

青年人参加一些公众示威活动可能存在安全隐患。但是……，一些法律未能作出足够细致的专门规定，以专门处理此问题，例如马来西亚的法律[15 岁以下儿童不能参加公众示威]即如此。反之，一律禁止某个年龄段的个人的做法毫无例外地消除了人口中整个一个组成部分参与和平公众集会的权利，这一禁令与《儿童权利公约》第十五条相悖(见 [A/HRC/26/29](#)，第 24 段)。

五. 以儿童保护为由过度限制表达自由

48. 在一些领域，关切儿童获得某类信息的安全和福祉问题可能是合法的、可理解的。例如，许多国家对广播，特别是电视进行监管，以便，除其他外，保护儿童。例如，国家规章往往包括某种分水岭制度，并设立独立机构以执行该制度。一般而言，不适合儿童的内容包括明确的性内容、暴力和侮辱性语言。但是，规章可对媒体自由产生重大影响。此外，何种内容构成有害信息是主观定义。因此，应以公开、透明方式定期审查儿童保护条例以及为执行条例而采纳的机制，以防止过度或任意施加限制，从而削弱成人和儿童的权利。此外，至关重要的是，要确保负责执行上述规章的机构的独立性——例如，应拟订有关成员资格的规则，以便保护成员不受任何干扰，特别是不受政治力量或经济利益干扰。

49. 如果关于有害信息的定义含糊而且宽泛，例如，在确定如何设立因特网过滤方面，会导致儿童无法获得支持他们作出知情选择的信息，包括性教育和吸毒方面的公正、客观和适龄信息。这可能加剧而不是降低儿童易受害的风险(详见下文第七节有关因特网的内容)。

50. 为保护儿童不受有害资料影响而强制进行事先审查是过分限制，违反国际人权标准。例如，在基督的最后诱惑(Olmedo Bustos 等人)诉智利一案中，美洲人权法院裁定，智利政府以保护儿童道德为名禁止 Martin Scorsese 的电影——基督的最后诱惑，违反了《美洲人权公约》关于思想和表达自由的第十三条。法院的理由是，与事先审查相比，采取限制儿童观看该影片等限制性较少的措施就可轻易达到保护儿童的目的。

51. 在有关事先审查的一个近期案件中(南非平面媒体和其他方面诉内政部长和其他人)，南非高级法院宣布南非电影和出版物法(1996 年第 65 号)修正案侵犯了表达自由的宪法权利。该修正案要求出版商提交出版物，以便事先核准，防止儿童接触与其年龄不符的资料和禁止儿童色情制品；但其中有一些例外情况。该决定表明了对事先限制制度以及出版物分类标准模糊和过于宽泛问题的关切。

52. 在一种利用儿童保护理由的新趋势中，儿童不仅被越来越多地用来证明限制儿童获取信息是合理的，还被用来证明限制成人权利是合理的。很多情况下，这些限制源于保护儿童免受有害信息之害的真诚、良好愿望，但有时这些限制被用来为歧视和审查做法作辩护。

53. 最令人不安的是，儿童保护正被用来阻碍获得有关资料，例如女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者问题的资料，从而使对性少数群体的歧视合法化。2013年7月，俄罗斯联邦关于保护儿童免受有害信息之害的行政法和法律修正案生效，禁止在儿童中开展有关“非传统性关系的宣传”。¹² 和平集会和结社自由权问题特别报告员与其他任务负责人在一份联合声明中对这部法律公开表示关切。在2011年 Alekseyev 诉俄罗斯一案中，欧洲人权法院驳回了俄罗斯反同性恋法律有关儿童保护的理据。尽管存在批评意见，但其他国家也在效仿。2013年，乌克兰有人建议，议会审议禁止对儿童“宣传同性恋关系”的法律草案。¹³ 在该法律草案中，“宣传”被界定为旨在传播同性关系信息的公共行动。2014年6月，吉尔吉斯斯坦议会人权委员会核准了一项法案，把传播“旨在形成有关非传统性关系的积极态度”的资料定为犯罪行为。¹⁴

六. 促进儿童的表达自由

54. 除了保护儿童的表达自由权，各国还有义务促进儿童的表达自由。鼓励儿童参与成年人举办的音乐、艺术和戏剧活动，不足以保障儿童的表达自由。儿童应有令人满意的机会和场合来口头或以其他方式表达其观点，而不担心遭惩罚，并有机会获得各种来源的信息和境外信息——这种要求无一例外地适用于所有儿童。在发生经济危机，公共图书馆、音乐课等活动和操场等设施经费首先要被削减的时候，也应铭记上述积极义务。下文列举了如何积极推动儿童表达自由的事例。

A. 鼓励儿童的组织和参政自由

55. 从青年市长到儿童议会等可供儿童参与政治的渠道日益增加。金融危机之后，冰岛商定由公民来修订 2008 年《宪法》。作为此项工作的一部分，开办了青年人宪法项目，以确保修宪进程考虑儿童和青年的意见。在多米尼加共和国，成立了处理学校安全饮用水问题等问题的市议会，成员由青年人选举。

56. 新一代儿童参与政治有利于重振政治文化，提高选举的参与度。一些国家将最低投票年龄降至 16 岁；这是一个良好开端，有助于把儿童的意见正式合法化，

¹² 见俄罗斯联邦第 135-F 3 号联邦法(2013 年 7 月 29 日)。

¹³ 见关于禁止向儿童宣传同性恋关系的第 1155 号法律草案(2011 年 6 月)。

¹⁴ 见保护儿童免受有害其健康或发展的信息影响的法律草案(2014 年)。

并鼓励他们参政。各年龄儿童都应有机会以某种方式自愿参与政治进程和有关公共政策的协商。

B. 鼓励儿童主导的宣传

57. 儿童发起的运动引发了意义重大的讨论，使整个社会受益。学生会在阐明由儿童牵头的宣传活动中经常发挥关键作用：例如，2011 年，智利数千名中学和大学学生抗议教育费用过高。在当前有关智利教育系统的辩论中，仍能感受到学生的动员活动所产生的政治影响。多个国家都发生了有关教育费用的类似学生抗议。

58. 在大韩民国，高中学生推动了反对教育系统专制做法的重大社会动员活动。在学生发起公开辩论之后，首尔市政委员会于 2012 年 1 月通过了一项学生权利法令，除其他外，保障学生的抗议权，禁止体罚，取消参加宗教活动的强制要求，保护女同性恋、男同性恋、双性恋和变性学生以及怀孕学生免遭歧视。在此次动员活动中，韩国学生成立了一个协会——韩国青年权利行动，该协会继续推动学生积极开展行动。

59. 大不列颠及北爱尔兰联合王国一名 13 岁的学生反对学校歧视性的着装规定：该规定允许女童夏季穿短裙，而不允许男童穿短裤。Chris Whitehead 利用了学校统一政策中的一个漏洞，即不禁止男童穿短裙。大约 30 名学生参加了抗议，促使学校审查其制服政策。同时，Chris Whitehead 获得自由人权奖提名。¹⁵

60. 在印度，反对童婚少女俱乐部网络成员帮助劝说家庭，不要让女儿早婚，并为此教育人们了解早婚的有害影响。他们提供生命线服务，对象不仅是想抵制家庭压力的女童，还包括担心因未满足人们基于性别的期待而导致女儿遭排斥的家长。¹⁶

C. 保障从一系列来源获得信息的机会

61. 为使儿童能形成自己的观点，成长为知情和负责任的公民，他们还需要从一系列来源获得信息。这一机会对许多儿童而言是有限的，对那些生活在偏远社区和自由被剥夺的儿童而言更是如此。儿童权利委员会还提出少数群体获取信息的问题，上述信息与少数群体之间的相关性可能不足或者未使用少数群体自己的语言；委员会还提出了残疾儿童获取信息的问题。

62. 委员会在其有关“儿童与媒体”的一般性讨论日中提出建议，并在其中申明，国家必须提供预算支助，以确保为儿童制作和分发书籍、杂志、音乐、戏剧和其

¹⁵ Lucy Sherrif, “Chris Whitehead, schoolboy who wore skirt to school, up for human rights award”, 《赫芬顿邮报》(2011 年 11 月 21 日)。

¹⁶ Melanie Kramers, “Indian girls persuade parents they are too young for marriage”, 《卫报》，2011 年 6 月 29 日。

他表现形式，通过国际合作提供援助(CRC/C/15/Add.65, 第 256 段)。对社区和公共广播系统的投资经常在促进从多种来源获得信息和让媒体传播儿童心声方面发挥核心作用。例如，阿根廷《通信和视听服务法》规定，公共广播机构有义务为儿童和商业广播未予以考虑的其他群体设定专门的广播时段。负责监督该法律执行情况的公共实体推广公共听证会，包括与儿童开展的听证会，以讨论通信和视听服务问题。最近，该实体还支持在本校推广学生牵头的广播活动。此外，阿根廷教育部一直支持设立一个频道，以促进编制对儿童问题敏感的教育节目，包括为此让儿童积极参与内容制作。

D. 促进媒体自我调节

63. 除提供预算支持外，各国可以鼓励媒体组织自我调节它们报道儿童和使儿童参与的方式。国际新闻工作者联合会制定了一套报道涉及儿童问题的准则和原则草案，70 个国家的新闻组织已采纳该草案。其中的条款涉及避免使用陈规定型观念和用耸人听闻的方式报道牵扯儿童的故事。

64. 儿童也有媒体参与权，而且一些出版物完全由儿童运营。在上述一般性讨论日上提出的建议中，儿童权利委员会倡导儿童参与媒体的权利，主张应使学生以参与方式获得和使用媒体，以及学习如何解码媒体信息，包括广告(CRC/C/15/Add.65, 第 256 段)。

七. 儿童上网问题

65. 因特网大幅提高了世界所有地区儿童和成人快速、廉价沟通的能力。因特网也因此成了儿童行使其表达自由权的一个重要工具，因特网也可以作为一个工具，帮助儿童行使其他权利，包括受教育、结社自由以及充分参与社会、文化和政治生活的权利。建设一个开放、民主的社会需要包括儿童在内的所有公民的参与，而因特网对于这样一个社会的发展同样必不可少。但儿童上网带来的潜在风险也是因特网监管辩论中的一个突出问题，保护政策一般只关注因特网带来的风险，忽视了因特网在增强儿童权能方面的潜能。更令人担忧的是，一些国家不知道是出于真正希望保护儿童，还是作为审查的掩护，采取各种过度、无效的措施，如设置广泛、麻木不仁的过滤和拦截系统，阻碍了所有人的网上交流。

66. 因特网的传播使数百万人能够以前所未有的规模进行学习、发布信息和传播信息。通过在学校里发挥因特网的互动使用潜能及利用因特网提供的广泛信息，因特网可以为教育带来巨大好处。例如，乌拉圭的 Ceibal 计划就是通过教育系统促进因特网普及的一个突出例子。更具体而言，正如儿童权利委员会所建议的，因特网在教育方面发挥着重要作用，因为有了因特网，就可以通过依赖网络的流动学校方案向无法前往学校的儿童提供教育(见 CRC/C/GC/11, 第 61 段)。

67. 另外，因特网为青年人参与公共辩论提供了独特的途径。例如，美国一名 17 岁男孩据称组织了一个“推特”运动，抗议禁止教师在学校讨论同性恋的一项法案。¹⁷

68. 社交网站作为建立联系、促进信息交流和互动的一个手段对于儿童来说也越来越重要。¹⁸ 儿童报告称，社交网络鼓励创造性，可以根据同伴偏好提供选择和意见，方便讨论，且提供了一个线下没有的自我表达平台。¹⁹ 这些网站对于少数群体，如女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者人员来说可能尤其重要，否则他们可能会有被孤立的感觉。¹⁸

69. 尽管如此，但因特网的使用的确也会给儿童带来一些风险。人们普遍认为，上网带来的风险包括接触色情材料、网络性行为和网络欺凌。

70. 例如，在性剥削方面，网络速度更快、避开因特网服务提供商传输资料等技术进步方便了涉及虐待儿童图像的共享。网络性行为也涉及使用因特网，这一次是“交友”和方便网上性接触，或为了实施性虐待目的与儿童或青年真正见面。¹⁸ 犯罪者为此目的常常利用聊天室等在线论坛、社交网站和即时讯息；这些“打破了隐私的传统界限”，致使儿童面临风险。¹⁸ 最后，网络欺凌的含义是成人或其他儿童通过信息和通信技术进行心理欺凌和捉弄。网络欺凌的形式多种多样，其中包括威胁和恐吓、骚扰、网络盯梢、诽谤和诬蔑、排斥或集体抵制、假冒、未经许可公布私人资料或图片及操控。对于社会中已经被视为易受伤害群体而言，这一问题尤其麻烦。¹⁸

A. 对实行不相称限制问题的关切

71. 人们担心因特网对所有儿童都是危险的，这具有误导性，而且也过于简化了现实情况。现实是，在某些情况下，因特网既是有害也是有益的。从更广泛的社会和文化角度了解儿童上网容易面临的风险可以更深入地了解这些问题的性质以及如何界定这些问题。儿童上网、他们的行为以及容易面临的风险在不同年龄阶段是不同的，而且也取决于每个儿童。保护措施必须认识到儿童的能力在不断发展，而不是采取坚决的封锁或审查措施，这对儿童和成人都没好处。¹⁸

72. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员之前曾关切地注意到，对因特网的限制增多，例如封锁和监视在线活动，以识别活跃分子和异见者，让他们闭嘴，对合法言论加以定罪，在一些情况下，政府通过限制性法律，将这些措施合法化

¹⁷ Shira Lazar, “Is it okay to say gay? Devon Hicks protests Tennessee bill”, 《赫芬顿邮报》，2011 年 5 月 25 日。

¹⁸ 儿基会因诺琴蒂研究中心，《儿童在线安全——全球挑战与战略》，儿基会(2012 年 5 月)。

¹⁹ Child Exploitation and Online Protection Centre, Understanding Online Social Network Services and Risks to Youth: Stakeholder Perspectives(2006 年)。

(见 [A/HRC/17/27](#), 第 23 段)。实施这些限制措施时往往不透明, 使得很难报告审查问题。此外, 即使某种程度上限制可能是正当的, 但全面禁止非法内容以外的资料与保护目标不相匹配(同上, 第 44 段)。事实上, 此类措施也带来了从过度限制成人的言论自由权到由于禁止讨论在线风险使儿童面临更大风险等意想不到的后果。

73. 特别报告员还指出, 国家行为方没必要实行全面禁止, 家长和学校主管部门可以使用软件控制儿童上网, 也可以就上网安全问题向儿童提供指导(见 [A/HRC/17/27](#), 第 27 段)。事实上, 国家行为方制定的这种广泛限制不符合《儿童权利公约》第十八条的规定, 因为这些限制使父母和照顾者无法做出判断, 以确定是否让儿童上网。此外, 正在开展一些项目协助内容供应商制订自我管束战略。

74. 对儿童使用因特网情况了解有限往往导致为保护儿童采取了限制性更强的办法。²⁰ 事实上, 绝大多数儿童和青年并不认为他们的在线行为会使他们受到伤害或损害。儿童已经使用了一系列战略进行网上自我保护, 包括咨询线上或线下的朋友, 屏蔽或略过不想看到的内容以及更改隐私设置。¹⁸ 研究显示, 父母和教师对因特网越不熟悉, 儿童的在线行为风险越大。²⁰ 相反, 也有证据表明, 与子女讨论因特网, 交流自己上网经验的父母更加知情、更能积极参与, 这是确保上网更安全的最强有力保护措施。¹⁸ 也许这表明, 父母和照顾者采取的措施可以比目前的广泛限制趋势更有效地保护儿童。

B. 赋予儿童使用因特网的权利

75. 必须创造一种环境, 从赋权儿童使用包括网络在内的信息和通信技术角度监管和监测这些技术, 在促进儿童权利和发展的同时, 也促进安全(见 [CRC/C/GC/13](#))。为提高儿童在线安全, 欧洲联盟委员会在《欧洲为儿童提供更优网络战略》中提供了一个有益的战略范例。²¹ 赋权不仅是使儿童可以更安全地上网, 而是: 还必须重点关注如何使因特网成为儿童获取信息, 支持儿童批判性思维的一个工具。

76. 赋权儿童必须包括培训父母和儿童工作专业人员, 以便支持儿童使用因特网, 同时铭记儿童的能力也在不断发展。¹⁸ 介绍有益于儿童发展的在线安全和信息的一个积极方式是通过学校课程, 包括让儿童参与制订学校的信息和通信技术政策。非政府组织和电台信息等公共传媒也可以向不在校的儿童提供类似支持。¹⁶ 儿童

²⁰ Sonia Livingstone and Monica E. Bulger, “Aglobal agenda for children’s rights in the digital age: recommendations for developing UNICEF’s research strategy” (2013 年 9 月)。

²¹ 另见 Brian O’ Neill, “Policy influences and country clusters: a comparative analysis of Internet safety policy implementation” (伦敦经济学院, 2014 年)。

安全倡议的一些例子包括巴西的更安全网(SaferNet)、斯洛伐克的加强因特网安全中心和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的青少年之手。

77. 在制订因特网促进和保护战略时必须让儿童参与，以满足他们的需要，并利用他们的各种知识和创新优势，尤其是考虑到儿童和青年人往往接触的最新技术最多。此类参与战略也有助于建立信任，鼓励公开交流。儿童权利委员会建议所有国家建立便捷、爱幼的报告系统，同时设立方便儿童使用的保护帮助热线(见 [CRC/C/GC/12](#)，第 120 段)。

C. 扩大研究

78. 需要开展更多研究明确互联网在儿童权利行使方面的作用，特别需要在儿童如何使用因特网、儿童如何学会安全上网，以及如何让家长、照顾者和国家将因特网视为一种积极工具，而不是一种破坏性工具等方面开展更多研究。同样重要的是，必须仔细、审慎地审查当前对因特网使用的限制，以揭开对儿童和成年人的潜在负面影响，鼓励务实解决因特网安全问题，使儿童最大限度地利用因特网机会。

八. 结论和建议

79. 《儿童权利公约》等国际人权条约切实规定了儿童的表达自由权。《儿童权利公约》是保护所有儿童权利的一个里程碑。在实践中，按照《儿童权利公约》中提出的设想充分承认儿童是权利的主体需要调整法律、政策和态度。尊重、保护和促进儿童的表达自由权是这一转变的核心所在。

80. 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》都在第十九条规定了见解自由和表达自由的权利，但并没有说这一权利是成年人专享的。事实上，《公民权利和政治权利国际公约》序言中规定，按照《联合国宪章》所宣布的原则，对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。还在该序言中，人们承认这些权利源自所有人固有的尊严。

81. 尽管几乎所有国家都批准了《儿童权利公约》，但在落实儿童的表达自由权方面所做的工作甚少，儿童在实现这一权利方面依然面临许多障碍。不容置疑的专制态度往往铸成了成年人和儿童在学校和家庭中的关系。更令人担忧的是，随着沟通技术的演变，一些国家对表达自由实行过度限制，将其说成是采取措施，保护儿童免受伤害，而事实上，这些措施限制了儿童和成人的权利。

82. 显然，各国有保护儿童的基本义务，成年人有向儿童提供指导的责任。但一定不能将儿童保护和表达自由作为相互对立的两个目标。相反，只有通过支持儿

童掌握良好的沟通技能，学习积极利用新技术，我们才能提高他们保护自己免受伤害的能力。

83. 儿童可能不如成人成熟，但童年是一个不断发展的过程，儿童在这一过程中逐渐变得成熟。提出并能明确表达意见的能力源自一个学习过程，而这一过程始于我们生命的最初阶段，同时需要适当的尊重和鼓励才能得到完全发展。如果不履行使儿童免受伤害的义务会带来严重风险，那么剥夺他们发展智力、批判性思维和意见的空间也是一样。不让儿童了解关于某些问题的信息并禁止他们参加公共辩论只会使他们更孤立，更加疏远政治。确保儿童能够行使其倾诉权不仅是一项义务：这对于提高保护措施的实施至关重要。

84. 各国决不能忘记将最符合子女的利益目标放在所有公共政策的首位。这项工作包括制订使儿童免受伤害的规范，同时确保所有规范符合与表达自由权有关的国际标准。

85. 特别报告员建议各国采取如下行动：

修订法律、条例和政策，以删除过度限制儿童表达自由的内容

86. 各国应修订限制儿童表达自己意见以及获取信息权利的国家法律、条例和政策，使它们符合国际人权标准。限制成年人和儿童表达自由的任何法律也必须遵守限制这项权利的三项既定标准，即由一项明确的法律规定、寻求合法目的，并遵守必要性和相称性原则。

87. 各国应认真修订有关在广播活动、因特网及任何其他媒体中保护儿童的法律规章。例如为保护儿童，对广播活动进行分类是可以的，但事先制止公开发表任何特定言论就让人难以接受。应使负责执行沟通条例主管部门的独立性不受政治和经济干预。

88. 考虑到学校在促进儿童主体方面的核心地位，各国应特别注意消除教育系统中的家长式规范和习俗。

促进儿童的表达自由权

89. 国家应积极促进儿童在所有情况下的表达自由权，包括获得信息的权利。可以质疑所有领域，包括家庭、学校和整个社会中对儿童的传统专制态度。特别是，国家应重视为儿童牵头开展的活动创造渠道。

90. 各国应鼓励儿童在学校使用多种沟通形式，包括口头、书面和一切艺术形式。学校课程应传授社会沟通、媒体和新闻方面的知识。

91. 国家应促进为不同年龄儿童拟订有教育和娱乐内容和由儿童制作内容的方案。

促进上网和网络安全

92. 各国应采取积极措施，促进在一切情况下为儿童提供上网机会。教育系统应考虑到因特网在促进儿童的所有权利，特别是表达自由权，参与公共生活和教育权利方面的核心作用。应努力重塑因特网，使其成为一个积极的资源，使单个儿童和整个社会都能从中受益，而不是将其视为是一个消极或危险的媒介。例如，因特网是所有社会出身的孩子获得图书的一个绝佳途径。

93. 各国应通过制订全面战略，其中包括加强用户保护自己免受上网伤害的能力，解决因特网对儿童安全构成的风险。战略应包括培训父母和儿童工作专业人士。儿童应积极参与设计和执行旨在促进网上安全的各项举措。还需要进一步研究因特网对儿童生活的影响。

全球更加关注儿童的表达自由权

94. 所有国际人权保护机制应定期关注侵犯儿童表达自由权问题。特别是，儿童权利委员会可以在对各国的建议中系统贯彻第十三和第十七条。